

बराठी ग्रंथ संग्रहालय, डॉ. स्थळपट्ट

अनुक्रम 33230 वि: नि.प्र.१

क्रमांक ... 9200 ... नों दि: 24/11/11

लोकशासन परिचय

डॉ. ना. य. डोळे



REFBK-0012312

REFBK-0012312

साधना ट्रस्ट ©

प्रकाशक : प्रभाकर सिद्ध, साधना प्रकाशन, ४३०-३१ शनवार, पुणे २.

मुद्रक : दि. दा. गांगल, लोकसंग्रह प्रेस, १७८६ सदाशिव पेठ, पुणे २



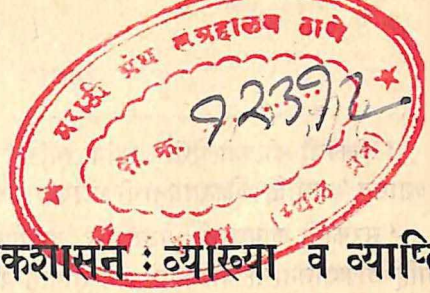
साधना प्रकाशन : पुणे २.

माझ्या घरांतील
प्रमुख प्रशासकाक्ष

डॉ. आंबेडकर जयंति
एप्रिल १४, १९६२
मूल्य : पांच रुपये

अनुक्रम

१	लोकशासन : व्याख्या व व्याप्ति	१
२	लोकशासन व खाजगी कारभार	१४
३	भारतीय लोकशासन : ऐतिहासिक	२१
४	लोकशासनाचें वाढतें महत्त्व	३२
५	लोकशासनांतील संघटना	३९
६	संघटनेचें स्वरूप	४७
७	प्रमुख प्रशासक : सरकारी खातीं	५४
८	सुसंवाद व दळणवळण	६२
९	आर्थिक कारभार : नियोजन	६९
१०	लोकशासनांतील केंद्रीकरण	७९
११	कमिश्न्स व कॉर्पोरेशन्स	८४
१२	नोकर-व्यवस्था	९५
१३	नोकर-व्यवस्था	११८
१४	नोकरशाहीवर अंकुश	१५०
१५	प्रसिद्धि व जनतासंपर्क	१५८
१६	केंद्र-सरकारचा कारभार	१६२
१७	आंतरराष्ट्रीय प्रशासन	१७२
	परिशिष्ट १ : गोरवाला अहवाल, म्हैसूर-राज्य	१७७
	परिशिष्ट २ : अँपलबी अहवाल	१९०



१

लोकशासन : व्याख्या व व्याप्ति

एखादी व्यक्ति स्वतःच एखादी कृति करते त्याला कारभार म्हणता येणार नाही. एक माणूस ज्या वेळीं दुसऱ्यांकडून कांहीं कामें विशिष्ट उद्दिष्टासाठी, विशिष्ट योजनेने करवून घेतो त्यावेळीं त्या कामाला कारभार म्हणता येईल. काम करवून घेणारी व्यक्ति वा संस्था विनसरकारी असेल तर त्या कामाला खाजगी कारभार म्हणावे व काम सरकारी असेल तर त्याला लोकशासन किंवा राज्यकारभार म्हणावें.

एखादें टेबल एका जागेवरून उचलून दुसऱ्या जागी ठेवणें हें काम जर एकापेक्षां अधिक माणसें करीत असतील तर तो कारभारच होय. कारण या कामाला उद्दिष्ट आहे; दोघांनीं मिळून तें काम करावयाचें असल्यानें आपोआप योजना तयार होते; एक सुचवितो त्याप्रमाणें दुसरा वागतो व काम पूर्ण होतें. आई जेव्हां घरांतील कामें सर्वांना वाटून देते तोहि एक प्रकारचा कारभारच असतो.

काम सरकारतर्फें झाल्यास त्याला लोकशासन म्हणता येतें. ईजिप्तमध्ये पिरॅमिड बांधलें किंवा चीनमध्ये ती इतिहास प्रसिद्ध भित बांधण्यांत आली; शहाजहाननें ताजमहाल बांधला किंवा फार पूर्वीं रामाच्या सैन्यानें लंकेत जाण्यासाठी समुद्रावर सेतु केला ही सर्व प्रशासनाचीच उदाहरणें आहेत. प्रशासन नवीन नाही. किंवा लोकशासनहि आज आलें असें नाही. तें पूर्वीं होतेंच. फक्त त्याचें आज अपूर्ण कां होईना शास्त्र झालें आहे.

लोकशासनाची व्याख्या अनेकांनी अनेक तऱ्हांनीं केली आहे. प्रा. डॉ. व्हाइटनें केलेली व्याख्या अशी : 'सरकारी धोरणाची अंमलबजावणी किंवा पूर्तता करणें हें ज्याचें उद्दिष्ट आहे अशा सर्व क्रिया म्हणजे लोकशासन होय.'

‘लोकांची काळजी घेणें व त्यांना त्यांच्या कामांत मदत करणें म्हणजे लोकशासन’ अशीहि लोकशासनाची व्याख्या करता येईल.

‘सरकारी कायद्याची पद्धतशीर व तपशीलवार अंमलबजावणी’ असाहि लोकशासनाचा थोडक्यांत अर्थ सांगता येईल.

लोकशासनाची व्याप्ति फार मोठी आहे. ग्रामपंचायतीपासून यूनोपर्यंत लोकशासनाचें विशाल क्षेत्र पसरलें आहे. संस्कृतीच्या प्रगतिबरोबर प्रशासनाचें क्षेत्रहि वाढलें. समान उद्दिष्टांसाठीं जाणूनबुजून एकत्र येऊन काम करणें किंवा समान उद्दिष्टें प्राप्त करण्यासाठीं सहकार्यानिं एकत्रित येऊन गटानें केलेली धडपड म्हणजे प्रशासन. ज्या स्थानीं कांहीं काम करावयाचें आहे त्या ठिकाणीं प्रशासन आहे. समाज आपलीं विशिष्ट उद्दिष्टें साध्य व्हावी म्हणून कार्य करण्यासाठीं जें क्षेत्र निवडतो तेंच लोकशासनाचें क्षेत्र आहे. हें क्षेत्र दिवसेंदिवस वाढत आहे. कारण समाजानें कार्याची व्याप्ति वाढविली आहे. जगांतील सर्व राष्ट्रांतच लोकशासनाची व्याप्ति वाढली आहे.

लोकशासनाचें क्षेत्र समाजरचनेवर अवलंबून आहे. सर्वाधिकार राज्यांत लोकशासन सर्वत्र असणार. कारण तेथें जीवनाचें प्रत्येक अंग राज्याच्या नियंत्रणाखाली येतें. नागरिकांचें खाणेंपिणें, कपडे, वर्तमानपत्रें, शिक्षण, पत्रव्यवहार या सर्व बाबी सरकारच्या ताब्यांत असल्यानंतर लोकशासनाचें क्षेत्र कमालीचें विशाल बनतें. कारण सरकार लोकशासन व नोकरशाही यांच्या साह्यानें लोकांचें नियंत्रण करते. जर्मनींत हिटलरच्या अंमलांत व इटलीमध्ये मुसोलिनीच्या कारकीर्दींत नोकरशाहीचें क्षेत्र व व्याप्ति खूप वाढली. कारण तेथें मानवी जीवनाच्या प्रत्येक अंगोपांगावर राज्याचें नियंत्रण आलें. आज कम्युनिस्ट राष्ट्रांत हीच परिस्थिति आहे. ज्या राष्ट्रांत सरकारी कारभाराचें क्षेत्र विशाल तेथें लोकशासनाची व्याप्ति फार मोठी. जिथें सरकार एकमेव सर्वाधिकारी तेथें लोकशासनहि सर्वव्यापी असतें.

ज्या राष्ट्रांत ‘कमीतकमी अधिकार गाजवते तें जास्तीतजास्त चांगलें सरकार’ अशी समाजाची धारणा आहे व त्याप्रमाणें सरकारचें कार्यक्षेत्र वाढता कामा नये यासंबंधी जनता डोळ्यांत तेल घालून जागरूक असते तेथें लोकशासनहि अल्प व मर्यादित असतें. व्यापारांत सरकारनें हस्तक्षेप करतां

कामा नये; उद्योगधंदे संपूर्णपणे खाजगी क्षेत्रांतच असले पाहिजेत असें ज्या समाजाला वाटते त्या समाजांत सरकारी क्षेत्र फार थोडे असते व त्यामुळे लोकशासनाची व्याप्तीहि मर्यादित असते.

आपल्या देशांत मिश्र अर्थव्यवस्था आहे. कांहीं महत्त्वाच्या उद्योग-धंद्यांचें—वाहतूक, आयुर्विमा, दारूगोळा उत्पादन वगैरे—राष्ट्रीयीकरण करण्यांत आलें आहे. कांहीं उद्योगधंद्यांत खाजगी क्षेत्रालाहि वाव आहे व सरकारनें कारखाने उघडले आहेत. कांहीं क्षेत्र केवळ खाजगी उद्योगधंद्यासाठीं ठेवले आहेत. धोरणाच्या दृष्टीनें 'समाजवादी पद्धतीची समाजरचना' हें ध्येय सरकारनें मान्य केलें असल्यानें क्रमाक्रमानें निदान मूलभूत उद्योगधंद्यांचें राष्ट्रीयीकरण होईल. यामुळे दिवसेंदिवस सरकारी कार्यक्षेत्र व त्याच्या अनु-पंगानें लोकशासनाची व्याप्ति आपल्या देशांत वाढत जाणार.

समाजवादी दृष्टिकोनांतून विचार केला तर लोकशासनाचें क्षेत्र वाढत चाललें आहे तें अपरिहार्यच मानावें लागेल. पण लोकशाहीच्या दृष्टीनें याचा गंभीरपणें विचार केला पाहिजे. दिवसेंदिवस लोकशासनाचें क्षेत्र वाढत जाणार; म्हणजेच सरकारी नोकरांची संख्या वाढत जाणार. आयुर्विम्या-सारखा एक व्यवसाय राष्ट्राच्या मालकीचा झाल्याबरोबर हजारो सुशिक्षित लोक सरकारचे नोकर झाले. सरकारी नोकर झाल्यामुळे त्यांना नोकरीची शाश्वति, पेन्शन वगैरे कांहीं फायदे झाले असतील पण सरकारी नोकरीमुळे त्यांच्यावर राजकीय बंधनेंहि येतात. सुशिक्षित लोक सरकारी नोकर झाल्यामुळे व त्यांची संख्या वाढत चालल्यानें समाजांतील सुशिक्षित व स्वतंत्र लोकांची संख्या कमी कमी होत जाणार. या लोकांना निवडणुकींत कोणाला तरी मत देणें यापलीकडे कोणतेंहि राजकीय स्वातंत्र्य नाही. असें झालें म्हणजे एक वेळ अशी येईल कीं राजकारण हा ज्यांनीं उदरनिर्वाहाचा व्यवसाय मानला आहे असेच लोक सामाजिक जीवनांत आढळतील. वाढत्या संख्येनें सुशिक्षित तरुणवर्ग सरकारी नोकर होणें हें सामाजिक जीवनांत एक प्रकारची पोकळी निर्माण करण्यासारखें आहे, याचाहि लोकशाहीवर निष्ठा असणाऱ्या समाजवाद्यांनीं विचार केला पाहिजे. सरकारी नोकरांना सर्व राजकीय स्वातंत्र्य देणेंहि हितावह ठरणार नाही. कारण मग त्यामुळे लोकशासनाचा जो सर्वांत महत्त्वाचा गुण —तटस्थता— त्याला आपण मुकूं.

लोकशासनाच्या व्याप्तिसंबंधी थोडक्यांत असें सांगतां येईल कीं सरकारी कार्यक्षेत्रासंबंधी समाजाच्या घोरणावर त्या देशांतील लोकशासनाची व्याप्ति अवलंबून असते.

★ ★ ★

लोकशासन व सरकार

कित्येकदां आपण लोकशासन व सरकार हे दोन शब्द एकाच अर्थींचे आहेत असें समजून वापरतो. 'सरकारी हुकूम निघाला' असें आपण जेव्हां म्हणतो त्यावेळीं तो हुकूम फक्त लोकशासनाचा असतो. किंवा सरकार अन्याय करते असे लोक म्हणतात. त्यावेळीं त्यांना सरकारी अधिकारी अन्याय करतात किंवा लोकशासनरचना अन्यायकारक आहे असें म्हणावयाचें असतें. खोल विचार केला तर हे दोन शब्द समानार्थी नाहींत हें मान्य होईल. सरकार हें राज्यसंस्थेचें साधन असून त्याच्या कायदेमंडळ, शासनसंस्था व न्यायसंस्था यांतील एक अंग म्हणजे लोकशासन असतें. पूर्ण म्हणजेच भाग हें मानणें जसें चुकीचें आहे तसेंच सरकार म्हणजेच लोकशासन समजणें अयोग्य आहे.

शासनव्यवस्था ही सरकारच्या इतर अंगांना अनुरूप असली पाहिजे हें तत्त्व सर्वांना मान्य होईल. राजेशाही, हुकूमशाही किंवा लोकशाही या कोणत्याहि प्रकारचें सरकार असलें तरी त्याला लोकशासन लागेल हें खरें ! पण तें लोकशासन वेगवेगळ्या प्रकारचें असणार हेंहि उघड आहे. लोकशाहीमध्ये शासनव्यवस्था लोकांच्या प्रतिनिधींना म्हणजेच पर्यायानें लोकांना जबाबदार असेल. हुकूमशाहीमध्ये लोकांच्या नाराजीपेक्षां अधिकारी हुकूमशाहाच्या नाराजीला अधिक भिणार.

देशांतील कायदेमंडळ ज्या पद्धतीचें असेल त्या पद्धतीला संयुक्त असें लोकशासन असतें. राजाच्या हुकूमाला माना डोलविणें एवढेंच कायदेमंडळाचें काम असेल तर लोकशासनावर राजवंशांतील मंडळींचा किंवा सरदार जाहगिरदारांचा वरचष्मा असणार. अमेरिकेमधील कांहीं राज्यांत लोकशाहीची अवास्तव कल्पना बाळगून सरकारी अधिकारीहि लोकनियुक्त असावेत अशी त्यांनीं व्यवस्था केली आहे.

सर्वसाधारण लोकशाही राज्यांत लोकशासन हें कायदेमंडळाला दुय्यम असतें. कायदेमंडळ लोकशासनाचें धोरण ठरवितें, खर्च मंजूर करतें, देखरेख ठेवते, प्रसंगी खास कमिशन नेमून चौकशी करते, हिशोब तपासनीसांनी दिलेल्या अहवालावर चर्चा करते, व खर्च मंजूर करतांना त्या त्या खात्याच्या एकूण कारभारावर टीका-टिपणी करूं शकते. लोकशासनाचें स्थान दुय्यम आहे. कारण लोकशासन कायदेमंडळाला जबाबदार असते. एखाद्या खात्यांत पुष्कळ गोंधळ माजला तर त्या खात्याच्या मंत्र्यांची कानउघाडणी कायदेमंडळ करते व प्रसंगी त्याच्याकडून राजीनाम्याचीहि मागणी करते. लोकशासन कायदेमंडळाला जबाबदार असणें हें लोकशाहीचें अत्यंत महत्त्वाचें तत्त्व होय. पण याचा अर्थ असा नव्हे कीं लोकशासनाला स्वतंत्र अस्तित्त्वच नाही. कायदेमंडळालाहि लोकशासनाचे कांहीं विधिनिषेध पाळावे लागतात. लोकशासनावर पूर्ण जोखड ठेवतां येत नाही. कारण लोकशासन हें कायदेमंडळाचें धोरण अमलांत आणणारें साधन आहे. त्या साधनाला अजिबात स्वातंत्र्य नसेल तर त्याच्या हातून अपेक्षित कार्य होणार नाही. प्रत्येक रुपयाकरिता सरकारी अधिकाऱ्यांना कायदेमंडळाकडे धाव घ्यावी लागली तर कारभार थंड पडेल, स्थूलमानानें धोरण व पैसे आंखून देऊन त्यांत लोकशासनाला स्वातंत्र्य द्यावें लागतें. डॉ. अँपलबी यांनीं भारत सरकारला सादर केलेल्या अहवालांत हाच मुद्दा मांडला आहे कीं प्रशासकांना कायदेमंडळाचा सतत बागुलबुवा वाटता कामा नये. नाहीतर त्यांच्या हातून कांहीं कामच होणार नाही.

सध्यां तर कायदेमंडळें कायद्याची स्थूल चौकट मंजूर करून देतात. त्यांत तपशील भरण्याचें काम लोकशासनाकडे येते. कायदेमंडळाला अडूनमडून सुटी घेता येते. लोकशासनाचें यंत्र मात्र कधीच थांबविता येत नाही. खात्याचें धोरण ठरविण्याचें काम कायदेमंडळानें करावें पण कायदेमंडळानें किंवा मंत्री व आमदारांनीं खात्याच्या दैनंदिन कारभारांत हस्तक्षेप करूं नये असें आपण मानतो याचें कारण आपण लोकशासन कायदेमंडळाला जबाबदार आहे असे मानतो. लोकशासन कायदेमंडळाचें गुलाम आहे असें मानीत नाही.

लोकशासनावर सरकारच्या दुसऱ्या अंगाचें म्हणजे न्यायसंस्थेचें नियंत्रण असतें. कितीहि लहानमोठा सरकारी अधिकारी असला तरी त्यानें काय-

द्याचें उल्लंघन केल्यास, त्याला दिलेल्या कर्तव्यांत व अधिकारांत त्यानें अधिकाराचा जादा वापर करून कर्तव्यांत कसूर केली तर त्याला न्यायसंस्था शिक्षा करूं शकते. फ्रान्ससारख्या काहीं देशांत न्यायसंस्थेसमोर सरकारी अधिकारी व सामान्य नागरिक असा फरक केला जातो. आपल्या देशांत असा फरक नाही. कायद्याच्या राज्यांत न्यायदेवतेसमोर सर्व व्यक्ति समान असतात असें आपण मानतो.

लोकशासनाच्या निर्णयावि रद्द व्यक्तींना कोर्टात दाद मागता येते. किंवा निर्णयामुळें नुकसान झालें असल्यास नुकसानभरपाईहि मागतां येते. राज्यकारभारावर न्यायालयीन चौकशीचा हा सतत अंकुश असतो. हा कितपत श्रेयस्कर आहे अशीहि चर्चा सध्यां सुरू झाली आहे.

शासनसंस्थेचेंहि लोकशासनाच्या दृष्टीनें दोन विभाग पडतील. एक राजकीय शासन व दुसरें कायम शासन. राजकीय शासनाच्या विभागांत मुख्यमंत्री, खात्याचा मंत्री, उपमंत्री, पार्लमेंटरी सेक्रेटरी येथपर्यंतचा वर्ग येतो. त्यानंतर डायरेक्टरपासून तळापर्यंतचे सर्व अधिकारी दुसऱ्या वर्गात येतात. लोकशासनामध्ये या दुसऱ्या वर्गाचा विशेषेकरून अंतर्भाव होतो.

★ ★ ★

लोकशासन : कला का शास्त्र ?

लोकशासन ही एक कला आहे कीं शास्त्र आहे याबद्दल विचारवंतांत मतभेद आहेत. लोकशासन कला म्हणून अनेक शतके जगांत आहे. अकबराचा नवरत्न दरबार किंवा शिवाजीचें अष्टप्रधान मंडळ, नाना फडणविसाचा कारभार, माधवराव पेशवे व रामशास्त्री प्रभुणे यांच्यावेळचें लोकशासन या सर्व गोष्टी हें स्पष्ट करतात कीं लोकशासनाची कला आपल्याकडे अनेक वर्षे आहे. कौटिल्याचे अर्थशास्त्र तर मॅकिव्हेतीच्या प्रिन्सप्रमाणें राजकर्त्यांना मार्गदर्शक म्हणून उपयोगी पडलें. गोलघुमट, ताजमहाल, कुतुबमिनार इत्यादि मन थक्क करणाऱ्या इमारती, लाल किल्ला, सिंहगड, रायगड सारखे किल्ले ज्या राजकर्त्यांनीं आधुनिक शास्त्रीय तांत्रिक साधनाशिवाय बांधले त्यांना लोकशासनाची कल्पनाच नव्हती असें कसें म्हणता येईल ? लोकशासनाची कला त्यांना आवगत होती पण शास्त्र म्हणून लोकशासनाशी त्यांचा परिचय नव्हता.

रसायनशास्त्रासारखे लोकशासनशास्त्र नाहीं हें उघड आहे. लोकशासन हें इतिहास, राज्यशास्त्र, अर्थशास्त्र इत्यादि समाज शास्त्रांपैकीं एक शास्त्र आहे. तें समाजशास्त्र असल्यामुळें भौतिक शास्त्राप्रमाणें लोकशासन शास्त्राचें निर्णय त्रिकालाबाधित बिनचूक ठरणार नाहीं. कारण लोकशासनांत मुख्य मूलभूत वस्तु मनुष्य व त्याचें मन ही आहे. त्यावर प्रयोग करून कांहीं निर्णय घ्यावयाचें असतात. सर्व माणसांचीं मनं एकाच प्रकारे चालूं शकत नाहींत. तीं तशीं एकाच दिशेनें, एकाच प्रकारें चालणें इष्टहि नाहीं. तें अशक्यहि आहे. आपल्याजवळ मानवी मनावर प्रयोग करण्यासाठीं एखादी प्रयोगशाळाहि नाहीं. सर्व समाज हीच आपली प्रयोगशाळा. या प्रयोगशाळेंत प्रयोगाला अनुकूल अशी परिस्थिति आपल्याला निर्माण करतां येत नाहीं. किंवा एखादा प्रयोग पुनपुन्हांहि करतां येत नाहीं. कारण परिस्थिति सारखी बदलत असते. सरकारी नोकर अमुक एका परिस्थितींत असें काम करतील. अमुक नियम केले तर लांच खाणार नाहींत, असें सांगता येत नाहीं. सरकारी नोकर जेथें काम करतात तेथें कामाला पोषक वातावरण असेल तर काम चांगलें होतें, हा एक सर्वसाधारण नियम झाला. पण उत्तम फर्निचर आहे; कचेरी एअरकंडिशन्ड आहे, ऑफिसमधें कँटीनहि आहे, असें असूनहि सर्व नोकर कामें चांगलें करतीलच अशी खात्री देतां येणार नाहीं. एखादा कारकून घरच्या काळजीमुळें जर व्यग्रचित्त असेल तर वातावरण कितीहि चांगलें असलें तरी त्याच्या हातून चांगलें काम होणार नाहीं. मानवी मनोव्यापारावर संपूर्ण नियंत्रण करतां आलें तर मात्र लोकशासन हे संपूर्णतया शास्त्र बनू शकेल.

शास्त्र याचा अर्थ संघटित व सूत्रबद्ध पद्धतशीर ज्ञान असा केला तर लोकशासन शास्त्र आहे. या अर्थानें लोकशासन हें एक समाजशास्त्र आहे. लोकशासनाचा शास्त्र या दृष्टीनें विचार प्रथम लष्करांत झाला. त्यानंतर अमेरिकेमध्ये वॉशिंग्टन, हॅमिल्टन इत्यादि अध्यक्षांच्या कारकीर्दींत त्यावर अधिक विचार झाला. पहिल्या महायुद्धानंतर या विषयाचें अधिक महत्त्व लोकांना व सरकारांना पटल्यामुळें शास्त्रीय पायावर या विषयाचा अधिक अभ्यास सुरू झाला.

खरें म्हटलें तर लोकशासन हें शास्त्रहि आहे व कलाहि आहे. प्रा. व्हा. इटच्या मतें हळूहळू कला मार्गें पडत चालली आहे व तें आतां शास्त्र बनलें आहे. तर श्री. रुथनस्वामींच्या मतें लोकशासन हें शास्त्र व कला दोन्हीहि आहे. पण मुख्यतः ती एक कलाच आहे. मुख्यतः शास्त्र आहे कीं कला आहे याबद्दल विद्वानांत मतभेद असले तरी निदान लोकशासन या विषयांत शास्त्र व कला यांचा संगम आहे याबद्दल विद्वानांचें एकमत दिसतें.

लोकशासन ही एक कला आहे ही तर गोष्ट खरीच. एखादें उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठीं अनेक लोकांना मार्गदर्शन करणें, त्यांच्यावर नियंत्रण ठेवणें व त्यांच्या कामांत सुसंवाद राखणें ही लोकशासनाची कला होय. म्हणजे (१) मार्गदर्शन (२) सुसंवाद व (३) नियंत्रण ही लोकशासनाच्या कलेचीं तीन मूलभूत अंगें आहेत. यापैकीं कोणतेंहि एक जरी कमी पडलें तरी उद्दिष्ट साध्य होणार नाहीं. उत्तम प्रशासकाच्या अंगीं हे तिन्हीहि गुण आवश्यक आहेत. प्रशासक हाहि एक माणूस व त्याला त्याच्याच प्रमाणें थोड्याफार फरकानें बुद्धि, मन व शक्ति असलेल्या इतर माणसांकडून विशिष्ट मुदतींत, विशिष्ट खर्चांत पूर्वनिर्णित उद्दिष्ट साध्य करावयाचें असतें. यंत्राकडून किंवा जनावरांकडून काम करून घेणें या मानानें तरी सोंपें असतें. अधिकारी सारखा संतापून बोलूं लागला तरी हाताखालचे लोक नीट काम करणार नाहींत. तो जर फारच मऊ भेटला तरीहि ते बिलकूल काम करणार नाहीं. म्हणजे कधी रागवावे, कधी सौम्य समज द्यावी; कधी गोडीगुलावी दाखवावी हें वरच्या अधिकाऱ्याला समजलें पाहिजे तरच तो यशस्वी अधिकारी होऊं शकेल. राजकारणांतील नेतृत्वाला जेवढें गुण लागतात त्याच्याहिपेक्षां अधिक गुण अधिकाऱ्याला आवश्यक असतात.

लोकशासनाच्या कलेचें दुसरें वैशिष्ट्य हें आहे कीं, ही कला विलक्षण गतिमान आहे. समाज रचनेंत बदल झाल्याबरोबर लोकशासनाच्या कलेंतहि समुचित असा बदल होतो. पिरॅमिड बांधतांना यंत्रें नसल्यामुळें हजारों मजूर कामावर लावले असतील. त्यावेळीं त्यांच्याकडून काम करवून घेण्याचे मार्ग, पद्धति व कला वेगळ्या होत्या. आज मजुरांकडून काम करवून घेणाऱ्या अधिकाऱ्याला ते मार्ग वापरून चालणार नाहीं. काम उत्तम

केलें व राजा खूप झाला तर तो त्यावेळीं गळचांतला रत्नजडित कंठाहि देऊन टाकत असे व काम मनपसंत झालें नाहीं तर गर्दनहि छाटली जाण्याचा धोका होता. आज गळचांतला कंठाहि ताबडतोब पारितोषिक म्हणून मिळणार नाहीं व रीतसर चौकशी झाल्याशिवाय नोकरीहि जाणार नाहीं; प्राण गमावण्याची भीति तर दूरच. आपल्या देशासारख्या लोकशाहीवादी देशांतील लोकशासन व कम्युनिस्ट राष्ट्रांतील लोकशासन यांत फार मोठें अंतर आहे. कारण लोकशासनाची कला समाजरचनेला अनुरूप असे बदल स्वीकारते.

जनतेला सुखी करण्यासाठीं सरकार कितीहि उत्सुक असलें तरी लोकशासनाच्या कलेशिवाय त्यांचें कांहींहि चालणार नाहीं. त्यामुळें लोकशासनाची कला या ना त्या स्वरूपांत अगदीं ऐतिहासिक काळींसुद्धां आपल्याला दिसते. मोगल, मराठे, पेशवे यांच्या राज्यांतहि ही कला होतीच. अमेरिकेचें माजी अध्यक्ष वुड्रो विल्सन यांनीं लोकशासनाची कला चांगल्या शब्दांत व्यक्त केली आहे. ते लिहितात, 'सरकारचा मार्ग अधिक सुकर करणें; त्याचा कारभार बोचणार नाहीं पण ढिलाहि राहणार नाहीं याची काळजी घेणें; सरकारी यंत्रणा बळकट व शुद्ध राखणें व सरकारी कर्तव्ये कर्तव्यबुद्धीनें समर्पित मनानें करण्याची प्रवृत्ति निर्माण करणें ही लोकशासनाची कला आहे.'

पूर्वींच्या मानानें सरकारांचीं कामें संख्येनें वाढलीं आहेत; त्यांचें स्वरूप क्लिष्ट झालें आहे व विस्तारानें कामें अवाढव्य आहेत. अशीं कामें पार पाडण्यासाठीं उच्च बुद्धिमत्ता, उच्च गुणसमुच्चय व उच्च समर्पित बुद्धि यांची आवश्यकता आहे. या गोष्टी योगायोगानें फार थोड्या व्यक्तींत सांपडतील. इतरांच्या अंगीं या गोष्टी बाणविण्यासाठीं परिश्रम करावे लागतील. ज्या वातावरणांत बिकट कामें पार पाडावयाचीं आहेत हें वातावरणहि कमालीचें गुंतागुंतीचें आहे. याचसाठीं लोकशासन हळूहळू शास्त्र होण्याकडे, झुकू लागलें आहे. नव्हे लोकशासनाचे प्रयत्नपूर्वक तर्कशुद्ध शास्त्र करण्याकडे लोकांचा कल आहे.

लोकशासन व इतर शास्त्रें

लोकशासन या विषयाचा अभ्यास इतर विषयांशी लोकशासनाचे असलेले संबंध पाहिल्याशिवाय मुरू करता येणार नाही. लोकशासनाचा सर्वांत घनिष्ठ संबंध राज्यशास्त्र या विषयाशी आहे. यामुळे अनेक विद्यापीठांत राज्यशास्त्र व लोकशासन या विषयांसाठी एकच विभाग असतो. राज्यशास्त्रामध्ये आपण राज्य या संस्थेचा अभ्यास करतो. राज्याचें एक आवश्यक अंग म्हणून आपल्याला सरकार या संस्थेचाहि अभ्यास करावा लागतो. सरकारांचे विविध प्रकार, त्यांचीं अंगें त्यांचे अधिकार इत्यादि, विषय राज्यशास्त्रांत येतात. सरकारच्या तीन अंगांपैकी शासनसंस्था या अंगाचाच आपण लोकशासनांत विशेष अभ्यास करतो. या अम्मलबजावणी खात्यांतहि राजकीय शासनाला आपण लोकशासनांत विशेष महत्त्व देत नाही. राजकीय शासन धोरण ठरवितें त्याची अम्मलबजावणी करण्याचें काम कायम शासकवर्ग करीत असतो. त्या शासनाची संघटना, रचना, कार्यपद्धति इत्यादींचा अभ्यास लोकशासनांत अभिप्रेत आहे. सरकारचे विविध प्रकार किंवा सरकारचीं उद्दिष्टें यांचा आपण अभ्यास करीत नाही. कारण सरकार कोणत्याहि प्रकारचें असलें तरी सर्व सरकारांना समान असे लोकशासन असणारच. तें आपला अभ्यासविषय आहे. कायदे कोणी पास करावे, कसे करावेत, ते घटनेनुसार आहेत किंवा नाही यांच्याशी लोकशासन या विषयाचा संबंध नाही. कायदा झाल्यानंतर त्याची अम्मलबजावणी जास्तीतजास्त कार्यक्षमतेनें कशी करावी, राज्यकारभार चोख व नेटका कसा राहिल. याचा विचार लोकशासनांत होतो. कायदा व लोकशासन यांतील फरक लक्षांत न ठेवल्यानें भारतीय लोकशासन अशा शीर्षकांच्या पुस्तकांत भारतीय घटना, कायदेमंडळ, शासनसंस्था वगैरे सर्व गोष्टींचा समावेश केला जातो. हें योग्य नाही. शासनसंस्था या सरकारच्या एका अंगाचा अभ्यास लोकशासन करते.

विसाव्या शतकांत प्रत्येक शासकाला अर्थशास्त्राचें किमान ज्ञान असणें आवश्यक मानलें जातें. कारण त्याच्या शासनांत बऱ्याच आर्थिक बाबी असतात व त्यावर त्याला निर्णय द्यावयाचे असतात. सध्याचें युग हें नियो-

जनांचें युग मानलें जातें. नियोजन असल्याशिवाय सरकार अधिकारावर राहूं शकत नाहीं किंवा सरकार म्हणजेच आर्थिक नियोजन असें समीकरण आज रूढ झालें आहे. अम्मलबजावणी करतांना प्रशासकाला प्रश्नाची आर्थिक बाजूहि विचारांत घ्यावी लागते. सरकार दिवसेंदिवस अधिकाधिक आर्थिक क्षेत्र आपल्या नियंत्रणाखालीं आणीत आहे. हा कारभार व्यवस्थित होण्यासाठीं प्रशासकांना अर्थशास्त्राचें, देशाच्या आर्थिक रचनेचेंहि, अद्यावत् ज्ञान असलें पाहिजे. त्या ज्ञानाचा त्यांना त्यांच्या दैनंदिन राज्यकारभारांत वापर करावा लागतो. आर्थिक घडामोडींचा कधीकधीं सरकारवर प्रभाव पडतो किंवा सरकार आर्थिक घडामोडी घडवूं शकते. आपल्या देशांतहि राष्ट्रीयीकरणचें क्षेत्र दिवसेंदिवस वाढत आहे. अशा वेळीं सरकारजवळ अर्थशास्त्र जाणणारे प्रशासक नसतील तर सरकारनियंत्रित उद्योगधंदे व्यवस्थित चालणार नाहींत. सरकारची इच्छा असूनहि धान्यव्यापार सरकारला ताब्यांत घेता आला नाही याचेंहि हेंच कारण आहे कीं त्या अर्थरचनेच्या अंगांत तरबेज असलेले प्रशासक सरकारजवळ नाहींत. जनतेचीं आर्थिक क्षेत्रांत कांहीं ध्येयें असतात. उदाहरणार्थ, समाजवादी समाजरचना हीं अर्थरचनां आपल्या देशाचें ध्येय आहे. हें ध्येय प्रत्यक्षांत आणण्याचें काम प्रशासकांचें आहे. ज्यावेळीं सरकारचा अर्थरचनेशी कांहींहि संबंध नव्हता त्यावेळीं प्रशासक अर्थशास्त्रज्ञ नसले तरी चालण्यासारखे होते. आतां अशी परिस्थिति राहिलेली नाहीं. राज्यानें तिजोरीवर योग्य तें नियंत्रण ठेवलें नाहीं तर तिजोरी राज्यावर ताबा मिळवितें हें तत्त्व आतां लोकांना पटल्यामुळें प्रत्येक सरकार कांहींना कांहीं प्रमाणांत अर्थरचनेवर अंकुश ठेवीत असते. आर्थिक क्षेत्रासंबंधी जनतेच्या स्पष्ट भूमिका असतात व त्या व्यक्तविणारे जनतेचे नेते शासनसंस्थेच्या अग्रभागीं असतात. त्यांच्या धोरणाची योग्य अम्मलबजावणी करण्यासाठीं लोकशासन व अर्थशास्त्र यांचा जवळचा संबंध येतो.

लोकशासन या विषयाचा मूळ अभ्यासविषय मनुष्य हाच आहे. लोकशासनांत निरनिराळ्या व्यक्ति व पदें यांची एक नियोजनबद्ध रचना असते. या रचनेच्या मदतीनें लोकशासनाचीं ध्येयें साकार केलीं जातात. पण ही रचना म्हणजे दगडाविटांची किंवा लांकडी ठोकळ्याची इमारत बांधणें नव्हे. प्रत्येक पदावर स्वतंत्र व्यक्तित्व, इच्छाआकांक्षा, महत्त्वाकांक्षा,

बुद्धि असलेला एक एक जिवंत माणूस असतो. अशा हजारो लाखो माणसांना एकत्र ठेवून विशिष्ट कार्य साध्य करावयाचें असतें. त्यांच्या कार्यक्षमतेवर, निष्ठा व चारित्र्यावर लोकशासनाचें यश अवलंबून असतें. यामुळें लोकशासनाचा मानसशास्त्राशीहि संबंध येतो. काम करण्याची जागा उत्तम असली तर सर्वत्र कारकून उत्तम काम करतीलच असें नाहीं. बढती देतांना योग्य त्या व्यक्तीला बढती मिळावी पण उरलेल्या लोकांना बढती न मिळाल्यामुळें अन्याय वाटता कामा नये; अधिकाऱ्यानें खालच्या नोकरांवर सारखें तोंड टाकलें तरीहि काम होत नाहीं किंवा खालच्या नोकरास अजिबात मोकळे सोडलें तरीहि काम होणार नाहीं. हे सर्व प्रश्न मानसशास्त्रीय पद्धतीनें हाताळले गेले पाहिजेत. काम करणाऱ्या सर्व माणसांचें मन उल्हसित राहावें यासाठीं खरा लोकशासक ऑफिस सजविण्यासाठीं थोडा अधिक खर्च करील. कारण हा खर्च वाया जात नाहीं. लोकांचीं मनें ताजीतवानी राहिलीं तर त्यांचें काम अधिक सुबक होईल. परिणामी सरकारचा फायदाच होईल. नोकरांची शाश्वति असणें हीहि कार्यक्षमतेसाठीं असणारी अत्यंत आवश्यक अशी मानसिक अवस्था आहे. ऑफिसमध्ये चहा पिण्यासाठीं कॅटीन, खेळण्यासाठीं क्लब वगैरे सोयी सरकारतर्फे पुरविल्या जातात. ऑफिसमध्ये विजेचे पंखे लावतात किंवा सर्व ऑफिसच एअर कंडिशनड करतात. खुर्च्या टेबलेंहि सुरेख ठेवतात. हेतु हा कीं काम करणाऱ्या सर्व व्यक्तींचें मन प्रसन्न राहावें. याचा निश्चित फायदा होतो.

लोकशासनामध्ये समूहाच्या मानसशास्त्राचाहि संबंध येतो. लोकशाहीराजवटींत मुलकी नोकरांना संघटनास्वातंत्र्य असतें. सरकारनें आदर्श मालकाप्रमाणें आपल्या नोकरांशी वागावें अशी लोकांची अपेक्षा असते शिवाय उद्योगधंद्यांच्या राष्ट्रीयीकरणामुळें सरकारचा कामगार वर्गाशीहि संबंध येतो. त्यांच्या प्रतिक्रिया, वागणुकीच्या पद्धति, निष्ठा, प्रेरणा जाणून घेण्यासाठीं मानसशास्त्राचा वापर लोकशासनांत करावा लागतो.

लोकशासनाचा भौतिक शास्त्रांशीहि घनिष्ठ संबंध आहे. भौतिक शास्त्रांच्या प्रगतीमुळें लोकशासनाचें क्षेत्र वाढलें पण त्याचबरोबर कार्यक्षमताहि वाढली. टेलिफोन, टेलिग्राफ वगैरेंच्या शोधामुळें निरोप पाठविण्यामध्ये जो वेळ व शक्तीचा अपव्यय होत होता तो टळण्यास मदत झाली. टाइपरा-

यर्टस लघुलिपी वगैरेमुळें दफतर ठेवण्यासाठी अनेक कारकून ठेवावे लागत त्यांचा खर्च वाचला. सर्व पत्रव्यवहार टाइप होत असल्याने कार्यक्षमता वाढली. आतां नव्या पद्धतीच्या यंत्रामुळें अधिकाऱ्याला वाटेल तेव्हां पत्रें तोंडी सांगता येतात ती डिक्टाफोनमधें बंद केली जातात व कारकुनाच्या वेळेप्रमाणें ती टाइप केली जातात. बेरजा, वजाबाक्या, गुणाकार, भागाकार यांचीं यंत्रें निघाल्यामुळें कामांत वेळेची बचत झाली. तांत्रिक ज्ञान जितकें वाढत जाईल तितकें लोकशासन अधिक कार्यक्षम होईल. अर्थात शेवटीं मानवी मनावर सर्व अवलंबून आहे. कारण तांत्रिक प्रगति वगैरे जरी झाली तरी काम करण्याची इच्छाच जर नसेल किंवा काम टाळण्याचीच प्रवृत्ति असेल तर कार्यक्षमता वाढणार नाही.

इतिहासाच्या अभ्यासांतून सर्वच विषयांना जुन्या अनुभवांच्या सांठ्याचा लाभ होतो. लोकशासनहि याला अपवाद नाही. राजा कितीहि चांगला असला व प्रधान दुष्ट असेल तर प्रजेवर अन्याय होत राहतात व अखेरीस प्रजेला प्रधानाबरोबर राजाचीहि आहुति घ्यावी लागते हा इतिहासाचा दाखला आहे. कित्येक चांगल्या गोष्टी सरकार करते पण त्या जनतेपर्यंत पोचत नाहीत असें आपण आजहि पाहतो. इतिहासांत अनेक थोर लोकशासकांचें कार्य नमूद झालें आहे. शेरशहा, तोडरमल, मलिकंबर, शिवाजी महाराज, नाना फडणवीस अशी कितीतरी नांवे सांगता येतील. राजधानी व लोक यांच्यांतील अंतर ज्यावेळीं वाढलें त्यावेळीं त्या राज्याचा अधःपात झाला असें इतिहास सांगतो. हा धडा आजहि लक्षांत ठेवण्यासारखा आहे. सामान्य शेतकऱ्यानें दिल्ली पाहिलेलीहि नसते, दिल्ली व मुंबईच्या सरकारची रचना त्याला माहीत नसते. सरकारसंबंधी त्याचीं मते तो त्याच्या गांवांत व भोवतीं असलेल्या सरकारी अधिकाऱ्यांकडे पाहून बनवितो. प्रशासनावरील जनतेचा विश्वास उडणें ही स्फोटाचीच पूर्वतयारी असते. राज्यकारभार सुव्यवस्थित, निपक्षपाती व प्रामाणिक चालूं असेल तर राज्याच्या प्रकारासंबंधी जनतेला कांहीं विशेष आग्रह नसतो. अकार्यक्षम राज्यकारभार असेल तर त्यांना लोकशाहीचाहि तिटकारा येतो व उत्तम कारभार असेल तर हुकूमशाहीहि चालते. इतिहासापासून असे कितीतरी लोकशासनाला शिकता येईल.

लोकशासन व खाजगी उद्योगधंद्यांतील कारभार यांची नेहमीं तुलना करण्यांत येते. लोकशासनामध्ये खाजगी कारभाराच्या मानानें कार्यक्षमता कमी असते, शैथिल्य अधिक असते असे आरोप केले जातात. खाजगी कारभारांतील नोकरांना नोकरीची सुरक्षितता अजिबात नसते; त्यामानानें सरकारी नोकरी फार बरी असें कांहीं लोक मानतात. खाजगी नोकरी की सरकारी नोकरी अशी निवड करण्याची संधि एखाद्या तरुणाला मिळाली तर साधारणतः नव्वद टके तो सरकारी नोकरीच स्वीकारील.

खरें म्हटलें तर लोकशासन व खाजगी उद्योगधंद्यांतील कारभार यांच्यामध्ये प्रकाराचा फरक नसतो. फरक जो आहे तो केवळ प्रमाणाचा आहे. अगदीं लहान प्रमाणांतील खाजगी व्यवसाय असेल तर गोष्ट वेगळी. पण टाटा कन्सर्न, स्टॅनव्हॅक, बर्माशेल, आय्. सी. आय्. यासारखे मोठे खाजगी उद्योगधंदे घेतले तर लोकशासनांत व या व्यवसायांतील कारभारांत तसा कांहीं फरक आढळून येणार नाही. दोन्ही ठिकाणीं समान गुणांची अपेक्षा आढळेल. दोन्ही ठिकाणचे समान कक्षेंतील नोकर समान पद्धतीचेंच काम करतांना आढळतील. दोन्ही प्रकारच्या कार्यालयांतील कामाची पद्धतहि जवळ जवळ तीच असेल. दोन्ही ठिकाणच्या वरच्या अधिकाऱ्यांना विशिष्ट पद्धतीनें निर्णय घ्यावे लागतील.

दोघांच्या समोरील प्रश्नहि समान असतात. नोकरांकडून अधिक चांगलें काम कसें करून घ्यावें ; त्यांच्या बदल्या, बढत्या, रजेचे नियम वगैरेंचे प्रश्न ; त्यांचे हक्क व त्यांचीं कर्तव्ये, त्यांची काम टाळण्याची प्रवृत्ति, अधिकाऱ्यांशीं वागण्याची पद्धत वगैरे सर्व बाबतींत लोकशासनांत व खाजगी उद्योगधंद्यांतील कारभारांत कांहींच फरक नसतो. याची जाणीव नेहमीं होत नाही. खाजगी व्यवसाय ज्यावेळीं सरकार राष्ट्रीयीकरण करून

स्वतःच्या ताब्यांत घेतें तेव्हां ही समानता लक्षांत येते. आयुर्विमा धंद्याचें आपल्या सरकारनें राष्ट्रीयीकरण केलें. पण त्या धंद्याच्या संघटनेंत नोकरांत, अधिकारांत जवळ जवळ कांहींच फरक केला नाहीं. तेच नोकर, तेच अधिकारी, तीच कार्यपद्धति. फक्त सरकार धोरण ठरविणार एवढाच फरक पडला. याचें कारण असें कीं या दोन्ही प्रकारच्या कारभारांत तसा मूलभूत फरक नसतो.

दोन्हीहि प्रकारचा कारभार कायद्याच्या आधारेण चालतो. लोकशासनांमध्ये कायद्याशिवाय पानहि हलणार नाहीं कीं पैहि कायद्याच्या संमतिशिवाय खर्च होणार नाहीं. खाजगी कारभारांत कायद्याचा इतका सासुरवास नसतो हें खरें आहे. पण त्यांनाहि कायद्यापासून पूर्ण मुक्तता नसते. यांचाहि कारभार कंपनीज अॅक्ट वगैरेसारख्या कायद्यानुसार चालतो. दोघांनाहि नवे अधिकारी घ्यावयाचे असतील तर जाहिराती द्याव्या लागतात ; तज्ञांकरवीं त्यांच्या परीक्षा, मुलाखती घ्याव्या लागतात व निवड करावी लागते किंवा कांहीं विकत घ्यावयाचें असेल तर टेंडरें मागवावीं लागतात खाजगी व्यवसायांतहि लागणाऱ्या वस्तू एखाद्या माणसाला पैसे देऊन बाजारांत पाठविले व त्यानें पटकन् विकत आणल्या असें चालत नाहीं. सरकारी कारभारावर जसें कायदेमंडळ टीका करते त्याप्रमाणें खाजगी कारभारावर त्या व्यवसायाचे शेअरहोल्डर्स डोळ्यांत तेल घालून लक्ष ठेवीत असतात व जनरल मीटिंगमध्ये कंपनीच्या डायरेक्टरांवर टीका करूं शकतात.

तात्पर्य असें कीं लोकशासन व खाजगी व्यवसाय यांच्या कारभारांतील फरकाचा अभ्यास करतांना किंवा त्याची तुलना करतांना आपण हें लक्षांत ठेवलें पाहिजे कीं त्यांच्यांतील फरक प्रकाराचा नसून प्रमाणाचा आहे.

कायदेमंडळांत लोकशासनावर टीका होऊं शकते. एखादा गैरप्रकार आढळला तर कायदेमंडळ त्याची चौकशी करण्यासाठीं एखादी समिति नेमूं शकते. पार्लमेंटचा कोणीहि सभासद प्रश्न विचारून किंवा अंदाजपत्रकी मागण्यांना कपात सुचवून त्या खात्याच्या कारभारावर चर्चा घडवून आणूं शकतो. या चर्चेमध्ये कधी कोणा खात्यासंबंधी प्रश्न विचारले जातील हें सांगता येत नाहीं. असे प्रश्न विचारले गेले म्हणजे वृत्तपत्रांत त्याची माहिती येते व सर्वांना साद्यंत हकीगत समजते. आयुर्विमा कॉर्पोरेशनसंबंधी पार्ल-

मेंटमधें श्री. फेरोज गांधी यांनीं कांहीं प्रश्न विचारले व त्यांतून मुंदडा प्रकरण बाहेर पडलें. न्यायमूर्ति छगला यांना त्या प्रकरणीं चौकशी करण्यास नियुक्त करण्यांत आलें. खाजगी कारभारांत बहुसंख्य शेअर्स कांहीं मूठभर व्यक्तींच्या मालकीचे असल्यानें शेअर होल्डरांच्या सर्भेंतहि जर त्या व्यक्तींनीं ठरविलें तर डायरेक्टरांच्यावर टीका होऊं शकत नाहीं किंवा चौकशी समिति नेमण्याचा निर्णय घेता येत नाहीं. समजा जरी अशी चौकशी नेमावयाची ठरली तरी ती गूपचूप उरकण्यांत येते. कारण या कंपनींत कांहीं तरी गडबड गोंधळ आहे असें लोकांना वाटलें तर त्यांचा त्या कंपनीवरील विश्वास उडेल अशी भीति त्या चालकांना वाटते. म्हणजे कायद्याचें व लोक-टीकेचें नियंत्रण व अंकुश हा लोकशासनाच्या बाबतींत अधिक तीव्र असतो; तितका तो खाजगी कारभाराच्या बाबतीत नसतो.

खाजगी कारभारांत कार्यक्षमता अधिक असते असें नेहमी मानलें जाते कारण तेथें प्रत्येक नोकराची सख्त पारख करून त्याची नेमणूक केली जाते. तो कामाला योग्य असेल तर त्याच्या वयाशिक्षणाकडे फारसें लक्ष दिलें जात नाहीं; बढत्या या नोकरीच्या वर्षानुसार न करतां स्पर्धेनुसार योग्यतेनुसार केल्या जातात; पगारांत वाढहि कामांतील हुशारीनुसार दिले जाते. लोकशासनामधें या सर्व गोष्टी कायदानुसार नियमानुसार केल्या जातात. एखादा टायपिस्ट हवा असेल तर खाजगी कारभारांत त्याचा टायपिंगचा वेग पाहतील. तो जर उत्तम असेल तर त्यानें २५ वर्षे ओलांडलीं आहेत या सबबीखाली त्याला नोकरी नाकारणार नाहींत. सरकारी कारभारांत मात्र त्याला वयाची, किमान शिक्षणाची अट पूर्ण करावी लागेल तरच त्याला नोकरी मिळेल, मग तो कितीहि चांगला टायपिस्ट असो. खाजगी कारभारामधें गिन्हाईक हा सार्वभौम असतो. गिन्हाईकाच्या वैयक्तिक आवडीनिवडीनुसार किंवा भौगोलिक विभागानुसार वेगळें उत्पादन करण्यांत येतें. गिन्हाईकाचा संतोष व त्यामुळें मिळणारा नफा हा उत्पादनाचा अंतिम उद्देश असतो. आपल्या स्वतःच्या खिशांत नफा जाणार आहे; आपण अधिक काम केलें, अधिक वेळ कष्ट उपसले तर आपल्याला अधिक पैसे मिळतील ही प्रेरणा खाजगी व्यवसायांत असते. मालकाला नफा भरपूर मिळाला तर त्याचा कांहीं अल्पांश बोनसच्या नांवानें नोकरांना मिळतो. अधिक काम

अधिक नफा ही प्रेरणा लोकशासनांत नसते. एखाद्या इन्कमटॅक्स अधिकाऱ्याने कसून काम करून त्याच्या विभागांतील लोकांकडून पुष्कळ कर गोळा केला तर त्याचा त्याला प्रत्यक्ष असा ताबडतोब कांहींच फायदा नाही. कर कमी झाला किंवा अधिक झाला यामुळे त्याच्या मासिक पगारावर कांहींच परिणाम होत नाही.

नुसती नफ्याची प्रेरणाहि कार्यक्षमतेसाठीं पुरेशी नाही. उत्पादन गिऱ्हाइकाला पसंत पडलें नाही तर फायदा दूरच पण व्यवसायाचें दिवाळें वाजेल ही भीतीहि खाजगी व्यवसायांत असते. यामुळेहि खाजगी व्यवसायांत अधिक काम केलें जाते, मोठी कार्यक्षमता दखविली जाते. तसें सरकारी कारभारांत कंपनी बंद होण्याचा व सर्वांची नोकरी जाण्याचा प्रश्न नाही. फार तर सध्यांचा राज्यकर्ता पक्ष जनतेत अप्रिय होईल व पुढील निवडणुकींत त्याचा पराभव होईल. मग दुसरा पक्ष येईल. पण नोकरशाहींत कांहीं फरक पडण्याचें कारण नाही.

खाजगी व्यवसायांतील कार्मक्षमतेचें आणखी एक महत्त्वाचें कारण आहे. उद्योगपतीच्या मनांत एकाच गोष्टीवर लक्ष केंद्रित झालेलें असतें. सावणाचा कारखाना असेल तर त्या मालकाच्या व तेथील आधिकाऱ्याच्या डोक्यांत एकमात्रच विचार असतो कीं चांगला, अधिक फायदा देणारा सावण तयार करणें. पण सरकारी यंत्रणेला एकाच गोष्टीवर लक्ष केंद्रित करतां येत नाही, अगदीं साधा अधिकारी घेतला तरी त्याला दहा गोष्टींकडे लक्ष पुरवावें लागतें.

सरकारी यंत्रणा ज्या गरजा पुरविते त्या व्यक्तिगत सोयी गैरसोयींचा विचार करून तयार केलेल्या नसतात. सरकारनें एखादा दवाखाना काढला म्हणजे त्यांत खास विशेष रोगावरील विशेष औषधें असण्याची शक्यता कमी. सर्वसाधारण रोगांवरील सर्वांना उपयोगी पडणारीं औषधेंच तेथें असणार. त्यामुळे प्रत्येक व्यक्तीचें पूर्ण समाधान होणें अशक्य आहे. सरकारचें सेवा करण्याचें क्षेत्र फार विस्तृत असल्यानें फार मोठ्या प्रमाणावर उपलब्ध होईल त्याच गोष्टी सरकार करूं शकते.

सरकारी नोकरींत असणाऱ्या लोकांना नोकरीची शाश्वति असते; समाजांत मान असतो व थोडीफार प्रतिष्ठाहि लाभते. आपल्या मुलीला स्थळ शोधतांना बडील सरकारी नोकरीतील स्थळाला अधिक प्राधान्य देतात. या

चांगल्या गोष्टींच्या बरोबर सरकारी नोकरीत कांहीं वाईट गोष्टीहि आहेत. त्याचा विसर पडतां कामा नये. सरकारी नोकरांवर विविध बंधनें असतात त्याला राजकीय मतप्रदर्शन करण्याचें स्वातंत्र्य मुळीच नसतें. त्याच्या कामांतहि त्याला स्वतःच्या बुद्धि चालवून निर्णय घेता येत नाहीत. प्रत्येक अधिकाऱ्याला निर्णयासाठीं वरच्या अधिकाऱ्याकडे धांव घ्यावी लागते. वरचा अधिकारी त्याच्या वरच्या अधिकाऱ्याकडे जातो. त्या मानानें कामांत निर्णय घेण्याचें स्वातंत्र्य खाजगी व्यवसायांत अधिक असतें. कांहीं विशेष कर्तव्यगार लोक नोकरीसाठीं खाजगी क्षेत्र निवडतात तें या स्वातंत्र्यप्रियते-मुळेंच. नव्या अधिकाऱ्याला प्रारंभीं बराच उत्साह असतो. पण नंतर कायद्याच्या, नियमाच्या पूर्वसंकेताच्या, रूढीच्या दडपणामुळें त्याचा उत्साह पार करपून जातो व तोहि स्वतंत्र बुद्धि वाजूला ठेवून "नियमांत बसेल तसें" वागण्याचा प्रयत्न करीत राहतो. यामुळें सरकारी नोकरीतील आत्मीयता नष्ट होते. सर्व वातावरण औपचारिक होते.

सरकारी अधिकाऱ्यावरील जबाबदारी सार्वजनिक स्वरूपाची असते. खाजगी व्यवसायांतील अधिकाऱ्याला मालक खूप असेल तर इतर कोणत्याहि गोष्टीची पर्वा करण्याचें कारण नाहीं. पण सरकारी अधिकाऱ्याला मात्र कायदेमंडळ, न्यायालय, जनता व तिचे प्रतिनिधि, वृत्तपत्रें, शासनसंस्था, हितसंबंधीं वर्ग व गट या सर्वांना भिऊन किंवा या सर्वांचा विचार करून वागावें लागतें. यामधून तो अधिकारी कारभारांतील रुळलेल्या मार्गाला अधिक महत्त्व देतो, नवे मार्ग टाळतो; त्यांच्या अंगीं असू नये तितक्या प्रमाणांत जागरूकता येते. यामुळें कामावर परिणाम होणें अगदीं स्वाभाविक आहे.

सरकारी नोकर हा राज्याचा म्हणजेच जनतेचा सेवक असतो. म्हणजे तो जनतेच्या हितासाठीं धडपडत राहतो. खाजगी व्यवसायांतील नोकर मात्र कांही व्यक्तींच्या किंवा एका मालकाच्या स्वार्थासाठीं राबत असतो. हा फरक असल्यामुळे कांहीं लोक अधिक पगाराच्या खाजगी नोकरीपेक्षां कमी पगाराची सरकारी नोकरी पत्करतात. कारण त्यांत जनतेची सेवा करण्याचें समाधान लाभतें. विशेषतः अमेरिकेसारख्या देशांत खाजगी उद्योग-

धंदे सरकारी नोकऱ्यांपेक्षा अधिक आकर्षक आहेत. तेथे कित्येक लोक नुकसान सोसून मुद्दाम सरकारांत आल्याची उदाहरणे आहेत.

खाजगी उद्योगधंदे ज्यांचे उत्पादन करतात त्याची ते जाहिरात करतात. कांहीं वेळां खोटीहि जाहिरात केली जाते. नसते गुण चिकटवले जातात. सरकारला मात्र आपण काय करीत आहोंत, लोकांची किती सेवा करीत आहोंत याची जाहिरात करतां येत नाही. गेल्या कांहीं वर्षांत जनतासंपर्क खात्याचे महत्त्व वाढले आहे त्याचे कारण हेच आहे की सरकार काय करीत आहे याची जाणीव लोकांना व्हावी. अर्थात् सरकार जेवढे करते त्याच्या शतांशहि माहिती जनतेच्या कानावर जात नाही. एखाद्या संस्थेला खाजगी व्यवसायांतून अल्प जरी देणगी मिळाली तरी त्याची जाहिरात होते, सरकार त्या संस्थेला दरवर्षी हजारो रुपयांची ग्रँट देत असते. त्याची जाहिरात मात्र कधी होत नाही. किंवा हें सरकारचे कर्तव्यच आहे; ग्रँट दिली यांत विशेष तें काय केले असेच मानले जाते. एखाद्या सरकारी अधिकाऱ्याने चांगले काम केले तर त्याचे कौतुक क्वचितच होतें कारण त्याची जाहिरात होत नाही.

★ लोकशासनामधे अत्युच्च स्थानी मंत्री असतो. त्याचे स्थान राजकीय असते. तो स्वतः लोकप्रिय असतो व बहुमतवाल्या पक्षातील महत्त्वाचा पुढारी असतो म्हणून तो मंत्री होतो. त्याला त्या खात्याचे ज्ञान असतेंच असे नाही. किंबहुना नसतेंच असे म्हटले तर फारसे वावगे होणार नाही. तो धोरण ठरवितो व त्यानुसार खालच्या अधिकाऱ्यांना अंमलबजावणी करावी लागते. कधी कधी खालचे अधिकारी त्याला कांहीं गोष्टी सुचवून पाहतात. त्या त्याने मान्य केल्या तर ठीकच नाहीतर खालच्या अधिकाऱ्यांना स्वतःच्या बुद्धीविरुद्ध हुकुमाची अंमलबजावणी करावी लागते. खाजगी व्यवसायांत अगदी खालच्या नोकरांपासून अत्युच्च पदापर्यंत सर्व नोकर माहीतगार व तज्ञ असतात. लोकशाहीच्या दृष्टीने जनतेच्या इच्छेला व तिच्या प्रतिनिधींना सार्वभौम महत्त्व असले पाहिजे पण त्याचबरोबर कार्यक्षम कारभारासाठी तज्ञांचे साह्यहि तितकेच आवश्यक आहे. तज्ञांना सर्वाधिकार दिले तर नोकरशाहीचे राज्य होईल व तज्ञांना मुळीच पुसले नाही तर राज्यकारभार धड चालणार नाही. अशी ही शृंगापत्ति आहे.

लोकशासनांत दप्तर-दिरंगाईचे साम्राज्य असते. किंवा लोकशासन म्हण-

जेच दफ्तर दिरंगाई असाच समज रूढ झालेला आहे. अगदीं साध्या कामा-साठीं कित्येक दिवस लागतात, लांबलचक पत्रव्यवहार करावे लागतात, त्या केसची लठ्ठ फाईल तयार होते. ती फाईल या टेबलावरून त्या टेबलावर फिरत राहते. मग वरच्या अधिकाऱ्यापासून खालच्या अधिकाऱ्यापर्यंत तिच्या दोन चार चकरा होतात व मग निर्णय देण्यांत येतो. ही दफ्तर दिरंगाई दूर कशी करावी, कामें झटपट कशीं होतील हा एक फार मोठा प्रश्न शासकासमोर व या शास्त्राच्या अभ्यासकासमोर आहे. ताबडतोब निर्णय देण्याचे अधिकार खालच्या अधिकाऱ्यांना दिले तर कामें कदाचित् झटपट होतील, पण अधिकाराचा दुरुपयोग होण्याचाहि संभव वाढेल, स्वतःच्या जबाबदारीवर निर्णय घेण्यास सरकारी अधिकारी कधीं तयार नसतात. त्यांतून दफ्तर-दिरंगाई उत्पन्न होते. खाजगी व्यवसायांत असें होत नाहीं. कारण संबंधित व्यक्ति गिऱ्हाईक असते. तिला दुखवून चालत नाहीं.



३

भारतीय लोकशासन : ऐतिहासिक

लोकशासनाचा शास्त्र या स्वरूपांत हिंदुस्थानांत गेल्या शतकांत विचार सुरू झाला हें खरें असलें तरी कला या दृष्टीनें शेकडों वर्षे लोकशासन भारतांत आहे.

कौटिल्याचा 'अर्थशास्त्र' हा ग्रंथ राज्यकर्त्यांना मार्गदर्शक म्हणून उपयोगी पडला. त्याच्या सल्ल्यानें राज्यकारभार करणाऱ्या चंद्रगुप्ताच्या वेळीं लोकशासन शास्त्र व कला या दोन्ही दृष्टीनें फार उच्च दर्जाचे होतें. पाटलीपुत्र या राजधानीच्या भोंवती एक भक्कम भिंत होती. त्या भिंतींत ६४ दरवाजे व ५७० मनोरे बुरुज होते. ३० कार्यकुशल अधिकाऱ्यांकडे राजधानीची अन्तर्गत व्यवस्था होती. प्रत्येक मंडळावर ५ सभासद अशीं ६ मंडळें कारभार पाहत असत. पहिलें मंडळ शहराच्या औद्योगिक विकासाची काळजी घेई. दुसरें मंडळ राजधानीतील परदेशी व्यक्तींची काळजी घेत असे. एक खास मंडळ या कामासाठीं नियुक्त करण्यांत आलें होतें. यावरून त्या काळीं परदेशीं प्रवाशांचे जाणें-येणें व कांहीं दिवस राहणें बऱ्याच मोठ्या प्रमाणावर असलें पाहिजे असें वाटते. मेगॅस्थिनिस ह्या प्रवासी लेखकानें लिहून ठेवलें आहे कीं हें मंडळ परदेशी लोकांना राहण्याची सोय करून देत असे. त्यांच्या वागणुकीवर नियुक्तपुरुषांच्या मदतीनें नजर ठेवण्यांत येत असे. ते पुन्हां प्रवासाला निघाले म्हणजे त्यांना सोबत देण्यांत येई. परदेशी लोक आजारी पडले तर त्यांच्या ओषधपाण्याची व्यवस्था होत असे. ते मरण पावल्यास त्यांना पुरण्याची व त्यांची संपत्ति त्यांच्या नातेवाईकांकडे पोहोचविण्याची व्यवस्था होत असे.

तिसरें मंडळ आंकडेवार माहिती गोळा करण्याचें काम करीत असे. लोक-संख्या, जन्म, मृत्यू इत्यादींची नोंद ठेवण्यांत येत असे. या तपशीलवार माहितीचा उपयोग नोंद म्हणून होत असेच; शिवाय करआकारणीचा पाया म्हणूनहि या माहितीचा उपयोग करण्यांत येत असे. या मंडळीच्या कामा-वरून त्यावेळच्या करपद्धतीच्या कार्यक्षमतेची कल्पना येते. चौथें मंडळ व्यापार व उद्योगधंदे यांच्याकडे लक्ष पुरवीत असे. वस्तु उत्पादन झाल्यावर त्यांच्या विक्रीवर काळजीपूर्वक नजर ठेवण्याचें काम पाचवें मंडळ करीत असे. नव्या जिनसा व जुन्या जिनसा यांच्या विक्रीचीं ठिकाणें स्वतंत्र असता जर कोणी विक्रींत लबाडी करण्याचा यत्न केला तर त्याला दंड ठोठावला जात असे. सहावें मंडळ विक्रीकर वसूल करीत असे. वस्तूच्या विक्रीच्या एकदशांश विक्रीकर असे.

सोळाव्या शतकांत हिंदुस्थानचा सम्राट म्हणवून घेणारा शेरशहा याच्या कारकीर्दींतहि लोकशासन उत्तम होतें असें इतिहासांत नमूद आहे. अकबरांनं त्याच्यापासून लोकशासनाची स्फूर्ति घेतली. लोकशासनाची कार्यक्षमता, दर्जा व प्रामाणिकपणा याबाबतींत त्यानं फार मोठा उच्चांक प्रस्थापित केला. त्याची कीकारद अल्पायु ठरली. पण तेवढ्या थोड्या काळांतहि त्यानं पुष्कळ सुधारणा अमलांत आणल्या. जमीनमहसूलाची नवी पद्धत त्यानं आंखून दिली. कर-आकारणी व करवसुली यांचे नियम त्यानं बांधून दिले. यामुळें शेतकऱ्यांचा त्रास कमी झाला. अनेक रस्ते त्यानं बांधले. नियमित टपालाचीहि व्यवस्था त्यानं सुरू केली होती. अधिकाऱ्यांना त्यानं दिलेले हुकूम मोठे उद्बोधक आहेत. जमीन-महसूल अधिकाऱ्यांना तो सांगतो, 'महसूल आकारतांना तुम्ही जरा उदार अंतःकरण करा पण वसूल करतांना मात्र विलकूल दयामाया ठेवूं नका.' घोड्यांच्या चोऱ्या होळं नयेत यासाठीं त्यानं विशिष्ट व्यवस्था केली. १७८ ग्रॅंमचा रुपया असें रुपयाचें मूल्य निश्चित केलें.

अकबराची लोकशासन-यंत्रणा शेरशहापेक्षांहि सरस होती. त्याच्या लोकशासनावर लष्करी यंत्रणेची विशेष झाक होती. युद्धकैद्यांना गुलाम बनविण्याची पद्धत त्यानं नष्ट केली. तोडरमलच्या साह्यानं त्यानं बनविलेली जमीन-महसूलाची पद्धत समानता व न्याय या दोन निकषावर आधारलेली

होती. साम्राज्याचे प्रांत, विभाग, जिल्हे असे प्रादेशिक विभाग पाडून त्याने त्या विभागांवर योग्य अधिकारी नेमले. त्या अधिकाऱ्यांच्या कामाप्रमाणे त्यांचे दर्जे ठेवले. सुमारे १६०० अधिकारी नियमित पगारी असे पूर्ण वेळ सेवक होते. नाण्यांच्यासंबंधी त्याने पुष्कळ सुधारणा केल्या. दुष्काळ पडले त्यावेळीं लोकांना मदत करण्यासाठी त्याने योजनाबद्ध प्रयत्न केले. त्याच्या साम्राज्यांत एकूण १६ प्रांत होते. त्या प्रत्येक प्रांतावर महसूल, पोलिस व न्याय खात्यासाठी स्वतंत्र अधिकारी होते.

इंग्रज इतिहासकारांनी मराठ्यांना केवळ लुटारू व दरोडेखोर मानले तरी त्यानंतरच्या इतिहासकारांनी संशोधन करून असे सिद्ध केले आहे की मराठ्यांच्या काळांतहि त्यांच्या राज्यांत लोकशासन होतें. मराठ्यांनाहि संघटित राज्यपद्धतीच्या मूलतत्त्वांची ओळख होती. कै. न्यायमूर्ति माधवराव यांनी मराठ्यांचा सत्तेचा उत्कर्ष हें पुस्तक लिहून मराठी राज्यकर्त्यांची योग्यता इतरांसमोर मांडली. श्री. अत्रे यांचें गांवगाडा हें पुस्तक; भांडारकरांचें ग्रंथ व व्याख्यानें, वासुदेवशास्त्री खरे यांचे ऐतिहासिक लेखांचे ९ संग्रह; पारसनीसांचें ग्रंथ, राजवाडे यांचे मराठ्यांच्या इतिहासाच्या साधनांचे २० ग्रंथ; कै. का. ना. साने यांच्या बखरी व सरदेसाईंच्या रियासती; श्री. न. चि. केळकरांचें इंग्रज व मराठे हें पुस्तक इतकीं प्रचंड साधनें मराठ्यांच्या खऱ्या इतिहासावर व त्यांच्या राज्यकारभारावर प्रकाश पाडित आहेत. इंग्रजी भाषेंतहि श्री. सुरेंद्रनाथ सेन यांनीं 'मराठ्यांचें लोकशासन' असा स्वतंत्र ग्रंथच लिहिला आहे. इतक्या सर्व माहितीच्या आधारें असें विधान करतां येईल कीं चांगल्या श्रेष्ठ लोकशासनाच्या मूलतत्त्वांची मराठ्यांना उत्तम कल्पना होती. त्यांच्या लढायांमुळें, परस्पर झगड्यांमुळें किंवा योग्य नेतृत्वाभावी त्यांना लोकशासनाकडे योग्य तेवढें लक्ष देतां आलें नाहीं. पण ज्यावेळीं त्यांना थोडीशीं उसंत मिळाली त्या प्रत्येक वेळीं त्यांनीं लोकशासनाकडे लक्ष पुरविलें व त्यांत नव्या कल्पनांची भर घातली व जुन्या चांगल्या गोष्टींचें पुनरुज्जीवन केलें.

मराठ्यांच्या लोकशासनाची थोडक्यांत माहिती घ्यावयाची तर त्यांत शिवाजीच्या अष्टप्रधान मंडळ व्यवस्थेचा प्रामुख्यानें निर्देश केला पाहिजे. मराठेशाहीतील राजनीति किंवा आज्ञापत्र या नांवानें प्रसिद्ध अस-

लेल्या पत्रांचा प्रत्यक्ष लेखक कोण याबद्दल विद्वानांमध्ये मतभेद असले तरी त्यांतील सूचना शिवाजीच्या शिकवणीनुसार आहेत याबद्दल एकमत आहे. त्या पत्रांत राजावरील जबाबदारी व कर्तव्ये यांचा ऊहापोह झाला आहे. राज्यांतील व्यक्ति व संस्था यांच्याविषयीं राजाचीं कर्तव्ये काय आहेत याबद्दल स्पष्ट आदेश आहेत. प्रधान वगैरे नोकरांची निवड कशी करावी, त्यांवर किती प्रमाणांत विश्वास टाकावा; अधिकारी व नोकरचाकर यांचे परस्परसंबंध कसे असावेत; गुण पारखून त्यांनें मनुष्यसंग्रह कसा करावा यासंबंधी उपदेश आहे. राज्यांत श्रीमंत सावकार व व्यापारी यांचें महत्त्व किती आहे हें सांगून इंग्रजांसारख्या व्यापारापासून कोणती सावधगिरी बाळगावी याची सूचना आहे. देशमुख, कुलकर्णी, पाटील इत्यादि वतनदार डोईजड न होता स्वतःचें काम चोखपणें कसें करतील याविषयीं कांहीं उपदेश आहे. १७१६ सालीं लिहिण्यांत आलेलीं हीं पत्रे मराठेशाहीच्या लोकशासनाचें अल्पप्रमाणांतील प्रतिबिंबच आहे.

शिवाजीचें राज्य पश्चिमेला अरबीसमुद्र, उत्तरेला गोदावरी, पूर्वेला भीमा व दक्षिणेला कावेरी असें पसरलें होतें. असें स्थूलमानानें सांगतां येईल. त्याच्या राज्यांत २४० किल्ले होते. हे किल्ले म्हणजे त्यावेळच्या लष्करी व मुलकी प्रशासनाचीं तीं बळकट केंद्रेच होतीं. शिवाजीच्या पश्चात मराठ्यांचें राज्य दक्षिणेकडे फारसें वाढलें नाहीं. पुढील काळांत राज्यविस्ताराचा भर उत्तर व पूर्व दिशेला होता. पूर्वेला निजामाच्या राज्यानें त्यांच्या विस्ताराची गति थांबवली. पण उत्तरेला पंजाब, बंगाल, राजपुतान्यापर्यंत त्यांचें प्रभुत्व पसरलें.

शिवाजीच्या पूर्वी महाराष्ट्रांत बऱ्याच अंशीं अनागोंदीं पसरली होती. या अनागोंदींत त्याला सुस्थिर राज्यव्यवस्था निर्माण करावयाची होती. ही त्याची सर्वांत मोठी अडचण होती. पण त्याचबरोबर दुसरीहि अशी अडचण होती कीं त्याच्या सहकारी सेवकांना शांततेच्या काळांतील सुस्थिर लोकशासनांत फारसा रस नव्हता. मान व धनसंपदा मिळवून देणारीं युद्धे त्यांना प्रिय होतीं. शिवाजीला त्यांना समजावून सांगावें लागलें कीं लष्करी कर्तव्यगारीप्रमाणेंच मुलकी कार्यक्षमता महत्त्वाची व राज्याच्या दृष्टीनें आवश्यक आहे. शिवाजी हा व्यवहारदक्ष मुत्सद्दी असल्यानें त्यानें राज्यविस्ताराच्या

महत्त्वाकांक्षी धोरणाला जास्त वाद न देता मिळालेल्या राज्यांत स्थिरता, शांतता आणण्याचा यत्न केला. सरंजामशाहींतील वतनदारी पद्धत ही एक-छत्री अमलाला घातक आहे हें त्याला स्पष्ट जाणवलें. पण ती एकदम नष्ट करणें शक्य नाहीं हेंहि त्यानें ओळखलें व शांतता व सुव्यवस्था आणि जुनीं वतनदारी यांच्यामध्ये तडजोड करून एक नवी व्यवस्था कायम केली.

फार प्राचीन काळापासून चालत आलेल्या ग्रामसंस्थांना त्यानें धक्का लावला नाहीं. पण देशमुख व देशपांड्यांचें सार्वभौमत्व कमी केलें. जमीन-महसूल गोळा करण्यासाठीं त्यानें स्वतःचें अधिकारी नेमले. रयतेला देशमुख देसायांच्या जाचांतून मुक्त केलें.

मुलकी कारभार पाहण्यासाठीं शिवाजीनें कारकून, तरफदार, हवालदार व सुभेदार अशा अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका केल्या. राज्यप्रमुख अर्थातच राजा होता. त्याच्या मदतीला अष्टप्रधान मंडळ होते. अष्टप्रधान मंडळाची स्थापना करतांना शुक्रनीतींतील विचार, कौटिल्याच्या अर्थशास्त्रातील उपदेश, मुसलमान राज्यकर्त्यांची पद्धत व स्वतःची विधायक बुद्धि या सर्वांचा शिवाजीनें उपयोग केला. पेशव्यांच्या कारकीर्दीत प्रधानक्या वंशपरंपरेच्या झाल्या पण तशी शिवाजीची कल्पना नव्हती. कोणतीहि जागा वंशपरंपरा असतां कामा नये असाच शिवाजीचा दंडक होता. त्यानें सरसेनापतिपदावर सहा व्यक्तींची एकापाठोपाठ नेमणूक केली. पण कोणत्याहि वेळीं पूर्वीच्या सरसेनापतीचा नातेवाईक किंवा मुलगा नेमला नाहीं. तानाजीच्या मृत्यूनंतर सूर्याजीला त्यानें तानाजीच्या जागीं सुभेदार म्हणून नेमलें एवढा एकच अपवाद आढळतो. पण त्याहि वेळीं सूर्याजी हा तानाजीचा भाऊ म्हणून त्याला नेमणूक मिळाली नसून त्यानें दाखविलेल्या शौर्याबद्दल ती मिळाली.

दुसरी एक महत्त्वाची सुधारणा त्यानें केली व ती म्हणजे कोणत्याहि मुलकी वा लष्करी कामगिरीबद्दल जहागीर किंवा वतन देण्याचें त्यानें बंद केलें. पैसे देण्याघेण्याचा सर्व व्यवहार कारकुनांकडून होत असे.

अष्टप्रधान मंडळांतील प्रत्येक सभासदाचें कार्य लेखी आखून देण्यांत आलें होतें. न्या. रानडे यांनीं अष्टप्रधानमंडळ व्हाइसरॉयच्या एक्झिक्यूटिव्ह कौन्सिलसारखे होते असें म्हटलें आहे. मुख्यप्रधान, अमात्य, मंत्री, सुमंत,

सचीव, राजपुरोहित, सरसेनापति, न्यायाधीश हे अष्टप्रधान मंडळाचे सदस्य होते. याशिवाय चिटणिस या नांवाचा प्राधानाइतकाच महत्त्वाचा अधिकारी असे. सर्व कारभारांची वाटणी शिवाजीनें १८ कारखाने व १२ महालांत केली होती. १८ कारखान्यांत खजिना, तोफखाना, जामदारखाना, मुतपाक-खाना, फराखाना वगैरे कारखाने होते. तर १२ महालांत सौदागर, पालखी इमारत, टांकसाळ, पागा वगैरे महाल होते.

जमीनमहसुलामध्ये शिवाजीनें नवी पद्धत सुरू केली. या पद्धतीचा सर्वांत मोठा फायदा असा होता कीं किती महसूल द्यावयाचा याची शेतकऱ्याला बिनचूक माहिती होती व तो महसूल शेतकऱ्याला जबरदस्तीशिवाय देता येत असे. जमीन मोजण्याच्या अनेक परिमाणांपैकीं एक त्यानें निश्चित केलें व त्यानुसार सर्व जमिनीचा सर्वे केला. महसूल ठरविणें व वसूल करणें यासाठीं त्यानें राज्याची १६ प्रांतांत वाटणी केली व त्यांच्यावर अधिकाऱ्यांची नेमणूक केली.

राज्याच्या बांधणीसाठीं लागणारा पैसा त्यानें लष्कराच्या बळावरच मिळविला. अनेक दिशांना लष्कर पाठवून त्यानें चौथाई व सरदेशमुखीचे हक्क मिळविले. या चौथाईच्या बदल्यांत त्यानें आक्रमणाच्या वेळीं संरक्षणाचें वचन दिलें.

शिवाजीच्या पश्चात् संभाजी-राजाराम-शाह अशा क्रमानें राजाची सत्ता कमी कमी होत गेली व पेशवे सत्ताधारी बनले. शिवाजीच्या कल्पनेच्या विरुद्ध पेशवाई वंशपरंपरा झाली. शाहू नांवाचा राजा राहिला पण सरकाऱांत खरा अधिकार पेशव्यांना प्राप्त झाला.

सरकारी यंत्रणेंत सातारचा राजा हा नामधारी राजप्रमुख होता. त्याच्या खालोखाल पेशवे सत्ताधीश होते. पेशवे हे अष्टप्रधानांपैकीं एक पण ते आतां सत्ताधिकारी झाले. त्यामुळें आंग्रे, भोसले, गायकवाड वगैरे महत्त्वाकांक्षी सरदारहि स्वतंत्र सत्ताधीश बनले व मराठेशाहीचें ऐक्य भंगलें. मराठ्यांच्या एकात्म राज्याच्या जागीं संघराज्याइतकेंहि ऐक्य नसलेली एक राज्यसंघासारखी व्यवस्था अंमलांत आली.

लोकशासनांतील आर्थिक व्यवस्थेसंबंधीं मात्र मराठ्यांच्या कारकीर्दींत विशेष चांगले सांगतां येणार नाही. अंदाजपत्रक, त्यानुसार खर्च व

सर्व सरकारी खर्चाची तपासणी या गोष्टी त्यांना माहितही नसाव्यात. ग्रँट डफ या इतिहासकाराच्या मते एकंदर राज्याचा वसूल दहा कोटी रुपये होता. यांत सरदारांच्या जहागिरींचाहि समावेश होता. खुद्द पेशव्यांच्या हातीं पावणेतीन ते तीन कोटी वसूल येत असे. पेशव्यांचा खर्च प्रचंड असावा कारण प्रत्येक पेशव्याच्यावेळीं राज्याला कर्ज होते. या खर्चात खासगी व सरकारी अशी निश्चित फोड नव्हती. प्रत्येक पेशव्याची लक्षावधी रुपयांची खासगी मिळकत होती पण राज्याला मात्र कर्ज होतें. सैन्याचे पगार वेळेवर होत नसत. 'सावकार व शिलेदार यांच्या पाया पडतां पडतां माझ्या कपाळाचें कातडें गेलें' असें पहिल्या बाजीरावानें एका पत्रांत लिहून ठेवलें आहे. शिंदे, होळकर वगैरे सरदारांनाहि कर्जे असत. कर्जे असणें हें जणूं त्यावेळीं भूषणास्पद मानलें जात असे. आपल्याला किती देणें आहे व किती येणें आहे याचा निश्चित आकडा एखाद्या विशिष्ट वेळीं कोणालाच सांगता आला नसता. सदाशिवरावभाऊ पानिपतला लढण्यासाठीं गेला त्यावेळीं बरेच दिवस उत्तरेला काढावे लागणार असा अंदाज त्याला आला. अधिक पैसे पाठवा असा त्यानें पुण्याला निरोप पाठविला असता पैसे शिल्लक नाहींत; तिकडेच कोणाकडून तरी वसूल करा असा निरोप त्याला पुण्याहून मिळाला. मग पुन्हां त्यानें कांहीं लोकांचीं यादी पुरवली कीं या लोकांकडून येणें आहे. युद्धाच्या वेळीं ही परिस्थिति होती तर इतर वेळीं किती गोंधळ असेल याची कल्पनाच करवत नाहीं.

पण यांच्या उलट अशाहि कांहीं किरकोळ गोष्टी आढळतात कीं त्यामुळें मनांत असेल त्यावेळीं पेशवे फार चोख असत असें वाटावें. यवतेश्वरपासून सातारच्या राजवाड्याला एका नळावाटे पाणी जात असे. या नळाच्या दुरुस्तीसाठीं शाहूनें दोन हजार रुपये मंजूर करावे असा पेशव्यांकडे निरोप धाडला. पेशव्यांनीं फक्त ८०० रुपये मंजूर केले.

आनंदीवाईच्या खर्चाची यादी तपासतांना नाना फडणविसांनीं विड्याच्या पानाचा खर्च अमान्य केला. कारण त्यावेळीं राघोबा स्वारीवर होता असाहि एके ठिकाणीं उल्लेख आढळतो.

पेशव्यांनीं रेकॉर्ड ठेवण्याची पद्धत सुरू करण्याचा प्रयत्न केला. नाना फडणविसाच्या प्रेरणेमुळें पेशवे-दफतराला व्यवस्थित स्वरूप आलें होतें.

कोणतीही सनद दिली जाई त्यावेळीं त्या सनदेच्या प्रति आवश्यक त्या अधिका-याकडे रवाना होत. वहिमी जमिनी व गावठाणें यांच्या याद्या गांवच्या दफतरांत नीट ठेवलेल्या असत व त्यांच्या अनेक प्रति असत. एखादी यादी हरविल्यास सही शिक्क्यानिशी दुरुस्ती यादी देता येई. पाटील, कुलकर्णी चौगुला, महार, पोतदार इत्यादि गांवकामगारांना सरकारी पगार नसे. त्यांना गांवच्या लोकांकडून बलुते मिळे. त्याचें कांहीं विशिष्ट मानहि असत. हे मान व बलुते यांचा सर्व व्यवहार उभयपक्षी सर्व माहीत असे. त्यामुळें तंटाबखेडा क्वचित्च होत असे.

लोकसंरक्षणाचें, चोऱ्या-दरोड्यांच्या तपासाचें व इनसाफाचें काम कमाविसदार हे सरकारांतून नेमलेले अधिकारी करीत. अनेक वेळां त्यांची गरज पडत नसे कारण हीं कामें गांवांतील लोक आपले आपणच करीत असत. कमाविसदारांच्या हाताखालीं शिबंदी व घोडेस्वार असत. मोठमोठ्या शहरांत कोतवाल नेमलेले असत. इतर ठिकाणी कमाविसदार व कोतवाल या दोन्हीं जागीं एकच व्यक्ति काम करीत असे.

पुण्यांतील न्यायाधीशाच्या जागीं विद्वान व निस्पृह अशा शास्त्र्याची नेमणूक होत असे. रामशास्त्री प्रभुणे याच जागीं होते. नारायणरावाच्या खुनाच्या आरोपाबद्दल राघोबाला देहान्त शासन फर्माविणारे रामशास्त्री प्रभुणे याच पदावर होते. या घटनेवरून न्यायसंस्थेचें स्वातंत्र्य तत्त्वतः मान्य केले जात असावें असें दिसतें. स्मृतिग्रंथ हा कायद्याचा मुख्य आधार. याशिवाय देशाचार, कुलाचार, ग्रामाचार यांचेहि प्राबल्य असे. तुरुंगांचीहि व्यवस्था उत्तम होती. दूरदूरच्या ठिकाणीं टपाल नेण्यासाठीं जासूद, हरकारे किंवा काशीद असत. त्यांना मदत करणें हें गांवकामगारांचें कर्तव्य समजलें जात असे. सरकारी डाकवाल्याला दरमहा पगार असे.

मराठ्यांच्या राज्याप्रमाणें मोगल अमदानींतहि लोकशासनाचें कांहीं नमुने आढळतात. त्यांतील कांहीं तर मराठ्यांच्या लोकशासनापेक्षा श्रेष्ठ आहेत. ज्या मोगल सम्राटांना थोडी सवड मिळाली त्यांनीं ताबडतोब या कामाकडे लक्ष दिलें.

मोगल अमदानींत दिल्लीचा बादशाहा हा लोकशासनांत सर्वश्रेष्ठ होता. एका बादशाहानंतर कोणी बादशाहा व्हावें यांचे कांहीं नियम नव्हते पण जो

कोणी बादशाहा होई त्याला दरबारी लोक निष्ठा दाखवीत व त्याच्या हुकुमाची अंमलबजावणी करीत. ते खलिफा वगैरे कोणाला स्वतःपेक्षां श्रेष्ठ मानीत नसल्यामुळे ते स्वतःच कर्तुमकर्तु असत. लोकशासनाचा मूलाधार बादशाहा होता. न्यायाधीशहि तोच. मोगल बादशाहा लोकशासक या नात्याने फार कष्टाळू होते. काम करण्याच्या त्यांच्या ४ पद्धति होत्या. दिवाण-इ. खास ओ आम मधें दरबारांत, भोवतीं उच्च अधिकारी आहेत अशा थाटांत जाहीरपणें कधीं बादशाहा राज्यकारभार करी. तर कधीं घुस्लखान्यांत बसून तो मंत्री उच्च अधिकाऱ्यांवरुबर गुप्त चर्चा करी. या दोन्हीं ठिकाणीं येणें त्याला शक्य नसेल तर तो स्वतःच्या महालांत अधिकाऱ्यांना बोलावून घेत असे व कारभारविषयक निर्णय देत असे. आठवड्यांतून एकदां तो न्यायालय भरवीत असे. याशिवाय रोज सकाळीं तो महालाच्या सज्जांत जनतेला दर्शन देई त्यावेळीं लोकांना स्वतःच्या तक्रारी सांगता येत व अन्यायाचें निराकरण करून घेता येत असे. अकबरानें ही दर्शन देण्याची पद्धत सुरू केली. शहाजहान, जहांगीर वगैरेंनीं चालू ठेवली. पण औरंगजेबानें बंद केली.

बादशाहा निरनिराळे अधिकारी नेमीत असत व त्यांच्या सल्ल्यानें कारभार करीत. दिवाण, मीर बक्षी, खान-इ-सामान, सद्र, मुहत्सीब, दरोगा-इ-डाक चौकी वगैरे अधिकारी असत.

मोगलांचें आर्थिक लोकशासनहि मराठ्यांच्या मानानें सुस्थिर व सुसंघटित होते. प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष प्रकारचे निरनिराळे कर लोकांवर लादले जात. दरबारासाठीं लागणाऱ्या वस्तू सरकारी मालकीच्या कारखान्यांत तयार होत व त्या बिनसरकारी ग्राहकांनाहि विकल्या जात. धर्मावरहि कर होते. जनतेतील प्रत्येक माणूस कांहीं ना कांहीं तरी सरकारला देतच असे. मिठावरील करामुळे अगदीं गरीबांतील गरीबहि कर देत असे; कलावंतांना परवाना फी व व्यवसायकर द्यावा लागे, शेतकरी जमीनमहसूल देत; हिंदूना जिझिया कर द्यावा लागे, मालाच्या ने-आणीवर जकात असे. विक्रीकरहि होताच. अधिकारीवर्गाला मधूनमधून बादशाहाला नजराणे द्यावे लागत.

उत्पन्नापैकीं सुमारे ४० टक्के रक्कम सरकारी अधिकाऱ्यांच्या पगारासाठीं जात. प्रत्येक अधिकाऱ्याला कांहीं मुलकी व कांहीं लष्करी कर्तव्यें

असल्यानें या खर्चापैकीं मुलकी किती व लष्करी किती अशी फोड करत येणार नाहीं. लक्षावधि रुपये खर्च करून त्यांनीं मशिदी बांधल्या, सुंदर इमारती उभारल्या, रस्ते तयार केले. या कामासाठीं स्वतंत्र खातीं असत.

मनसबदारांची व इतर नोकरांची भरती स्वतः बादशाहा करीत असे. त्यांच्या हाताखालीं किती स्वार आहेत त्यावरून त्यांची ग्रेड ठरत असे. बादशाहाचे सेनापति किंवा प्रांताचे अधिकारी शिफारशी करीत व बहुधा त्यानुसार नेमणुका होत. सरकारी नोकरीसाठीं परीक्षा किंवा मुलाखत वगैरे पद्धत नव्हती. गुणाची पारख बादशाहाला अचूक आहे असें गृहीत धरलें जाई. बढती मिळण्यासाठीं बादशाहाला संतुष्ट करणें एवढाच मार्ग होता. युद्धांत शौर्य दाखविणें, चतुर बोलून विद्वत्ता प्रकट करणें किंवा औषधयोजना करून बादशाहा किंवा त्याच्या परिवारांतील कोणाला बरें करणें इत्यादि उपायांनीं बादशाहा संतुष्ट होई. बादशाहाच्या वाढदिवशीं किंवा स्वारीच्या पहिल्या व शेवटच्या दिवशीं बढत्या जाहीर होत. सरकारी अधिकाऱ्यांच्या खात्यामधून दुसऱ्या खात्यांत किंवा देशांच्या या टोकाहून दुसऱ्या टोकाकडे बदल्या होत. मनसबदारांना निवृत्त झाल्यावर पेन्शन मिळे. अर्थात हें सर्वांना लागू नव्हतें. बादशाहाच्या मर्जीतील अधिकाऱ्यांनाच फक्त हा बहुमान होता. सरकारी कार्यालयांतील कामाच्या पद्धति बादशाही फर्मानानुसार निश्चित केलेल्या असत. वेळाहि ठराविक असत. खातेप्रमुखांनं दुपारपर्यंत व इतर अधिकाऱ्यांनीं दुपारनंतर ३ तास ऑफिसमधें असलेंच पाहिजे असा दंडक होता. अधिकाऱ्यांना घरीं कागदपत्रें नेऊन काम करण्यास मनाई होती.

राज्याच्या मालकीचे व सरकारच्या वतीनें चालविण्यांत येणारे उद्योग-धंदे ही गोष्ट हिंदुस्थानला नवी नाहीं. १४ व्या शतकांत फिरोजशाहा तुघलक यानें ३६ कारखाने सुरू केले होते व त्यांच्यावर दरवर्षीं सुमारे ५० लक्ष रुपये खर्च होत. रुपयाची त्यावेळची किंमत सध्यांच्या निदान ४० पट तरी असेल. अशा वेळीं ५० लक्ष रुपये ही थोडी रक्कम नव्हे. अकबरानें या 'राष्ट्रीयीकरणाला' अधिक उत्तेजन दिलें. त्यावेळीं सुमारे १०० कारखाने होते अशी नोंद आहे.

या कारखान्यांतील कांहीं 'रतीबी' म्हणजे दरवर्षीं ज्यांच्यासाठीं खास रक्कम बाजूला काढली जात असे अशा तऱ्हेचे असत. कांहीं गैररतीबी

असत. म्हणजे त्यांनीं तयार करावयाच्या मालावर त्यांच्यासाठीं खर्च करण्यांत येत असे, या कारखान्यावर खान किंवा मलिक नांवाचे अधिकारी नमलेले असत. सर्व कारखान्यांच्यावर देखरेख करण्यासाठीं एक मुख्य अधिकारी असे. राजधानीच्या शहरांत कोणी बेकार असल्यास त्याला सरकारी कारखान्यांत काम द्यावें अशी बादशाहाची कायम आज्ञा होती. रेशमी व जरीच्या कापडाच्या कारखान्यांत सुमारे एक हजार कामगार सतत काम करीत. बादशाहा व त्याची नातेवाईक मंडळी यांच्या वापरासाठीं येथें कापड तयार होत असे. याशिवाय दरवर्षीं सुमारे २ लक्ष पूर्ण वेष सुलतान निरनिराळ्या दर्जाच्या लोकांना देणगीदाखल किंवा मान म्हणून देत असे.

विणकाम, सोनारकाम, चित्रकार, शिंपी, चांभार वगैरे कामगारांनाहि त्या त्या कारखान्यांत वर्षभर काम मिळत असे. अशाच प्रकारचे कारखाने लाहोर, आग्रा, फत्तेपूर, अहमदाबाद, बन्हाणपूर इत्यादि ठिकाणींहि होते.

या कारखान्यांमुळे कांहीं प्रमाणांत कलाकुसरीला उत्तेजन मिळालें पण त्याची भरभराट झाली नाही. कारण या कलावंतांना योग्य वेतन दिलें जात नसे किंवा स्वतःचे स्वतंत्र व्यवसाय करतां येणें शक्य नव्हते. त्यांना वागणूकहि फार वाईट मिळे. त्यांची इच्छा नसली तरीहि त्यांना वेठीला धरून सक्तीनें काम करून घेण्यांत येई. या सर्व परिस्थितीमुळे कारखान्यांवर लक्षावधि रुपये खर्चूनहि प्रदेशाच्या आर्थिक प्रगतीला त्यांचें साहाय्य झालें नाही.

अकबराचें राज्यारोहण ते मुहम्मदशहाचा मृत्यु या २०० वर्षांच्या काळांत मोगल सत्तेनें भारताच्या विशाल प्रदेशावर राज्य केलें. अशोक किंवा चंद्रगुप्त यांच्यापेक्षांहि त्यांच्या अमलाखालील भूप्रदेश विस्तृत होता. या काळांत त्यांनीं लोकशासनाची एक विशिष्ट पद्धत, एकाच प्रकारचीं नाणीं, एक सरकारी भाषा अमलांत आणली. मोंगल अमलाखालीं २० सुभे होते. या सर्व सुभ्यांत लोकशासनाची यंत्रणा सर्वत्र समान होती. लोकशासनांतील अधिकाराचीं पदे, पदव्या समान होत्या. सरकारी दफतरासाठीं सनद, फर्मान, देणग्या, पत्रव्यवहार, पावत्या वगैरेसाठीं सर्वत्र पार्शियन भाषेचा वापर केला जात असे. अधिकार्यांच्या व सैनिकांच्या सुभ्यांतून दुसऱ्या सुभ्यांत बदल्या होत.

४

लोकशासनाचें वाढतें महत्त्व

सध्यांच्या राज्यव्यवस्थेत लोकशासनाचें महत्त्व दिवसेंदिवस वाढत चाललें आहे. प्रत्येक देशांतच लोकशासनाला व शासकवर्गाला महत्त्वपूर्ण स्थान आहे. मग तो देश लोकशाही असो कीं कम्युनिस्ट असो; भांडवलदारी समाजरचनेचा असो कीं समाजवादी समाजरचनेचा असो. एखाद्या हुकूमशाही देशांत कायदेमंडळ नसेल पण लोकशासन असणारच; किंवा एखाद्या फॅसिस्ट देशांत स्वतंत्र न्यायसंस्था अस्तित्वांत नसेल पण त्याहि देशाचें लोकशासना-शिवाय चालणार नाही. अगदीं ऐतिहासिक काळापासून जगांतील प्रत्येक देशांत कमी अधिक प्रमाणांत कुठल्या ना कुठल्या प्रकारांत लोकशासन होतेच.

राज्यसंस्थेचीं चार आवश्यक अंगें आहेत. भौगोलिक प्रदेश, लोकसंख्या, सरकार व सार्वभौमत्व. राज्याचीं उद्दिष्टें साध्य करण्याचें काम सरकार करतें. हीं उद्दिष्टें व जनतेच्या मूलभूत इच्छा आकांक्षा घटनेंत नोंदलेल्या असतात. या घटनेनुसार सरकार चालतें. सरकारला अधिकारहि घटनेप्रमाणें मळतात. सरकारनें एखादा कायदा केला व तो घटनेच्या तत्त्वांविरुद्ध असला तर न्यायालय तो कायदा घटनाबाह्य ठरवितें व तो कायदा अमलांत येऊं शकत नाही. सरकार हें राज्याचें साधन आहे. राज्याचीं उद्दिष्टें प्रत्यक्षांत आणण्यासाठीं सरकार लोकशासन निर्माण करते. शासकवर्ग लोकशासनाच्या चौकटींतून सरकारच्या आदेशांची अंमलबजावणी करतो. धोरण आखण्याचें काम सरकारचें, त्याची पद्धतशीर अंमलबजावणी करण्याचें काम शासनाचें.

लोकशाही देशांत तर लोकशासनाचें महत्त्व अपार आहे. जनतेच्या चढे नुसार यें सरकार बनतें, चालतें व बदलतें. लोकांचे प्रतिनिधि कायदे-

अनुक्रम 33230

दि: 1.7.51

लोकशासनाचें वाढतें महत्त्व ... 9800 ...

नों दि: 9.1.51

मंडळांत असतात. कायदेमंडळांत ज्या पक्षाचें बहुमत त्याचें मंत्रीमंडळ बनतें. लोकांच्या इच्छा आकांक्षांचा विचार करून, सोयीगैरसोयींचा अभ्यास करून, निवडणुकीच्या वेळीं दिलेलीं आश्वासनें स्मरून घटनेच्या संदर्भांत कायदेमंडळांत कायदे सम्मत होतात. या कायद्यांवर राज्यप्रमुखाची सही झाली कीं तो अधिकृत बनतो व मग त्याची कार्यवाही करण्याची मोठी जबाबदारी शासनावर पडते. कायदे कितीहि चांगले असले व त्यांचा उपयोग करून स्वतःची प्रगति साधण्याची जनतेला कितीहि इच्छा असली तरी कार्यक्षम, नीतिमान, प्रामाणिक व भक्कम लोकशासन असल्याशिवाय या कायद्यांचा कांहींहि उपयोग होणार नाहीं. दारूबंदी, बुनियादी शिक्षण, अस्पृश्यता निवारणें वगैरे अनेक गोष्टींवर गांधीजींच्या तालमींत वाढलेल्या मंत्र्याची कितीहि श्रद्धा असली व जनतेलाहि या गोष्टी स्वागताहें वाटत असल्या तरी जनता व मंत्री यांच्यामधें असलेल्या लोकशासनावर त्यांची अम्मलबजावणी अवलंबून आहे. कल्याणकारी राज्यांत तर लोकशासनावर फार मोठी जबाबदारी पडते. लोकशाहीमधें दर पांच वर्षांनीं किंवा कधींकधीं त्यापूर्वींहि सरकारें बदलतात पण लोकशासन बदलत नाहीं. किंबहुना लोकशासन स्थिर असतें म्हणूनच सरकारें लोकशाही पद्धतीनें जनतेच्या इच्छेनुसार बदलूं शकतात असें म्हटलें तर वावगें ठरणार नाहीं. वर्कनें एके ठिकाणीं लिहिलें आहे कीं सरकार तुम्हीं कसेंहि, कोणत्याहि प्रकारचें बनवा; अधिकाराची अंमलबजावणी कशी होते यावरच त्या सरकारचें अस्तित्व अवलंबून आहे.

लोकशासनावर खर्च होणाऱ्या पैशांचा विचार केला तरी त्याचें दिवसेंदिवस वाढणारें महत्त्व लक्षांत येईल. १९५५-५६ मध्ये भारतसरकारनें १२९ कोटी रुपये लोकशासनावर खर्च केले. १९५९-६० मध्ये हा खर्च १३७ टक्क्यांनीं वाढला. या वर्षीं सुमारें २२३ कोटी रुपये लोकशासनासाठीं खर्च झाले. म्हणजे राष्ट्रीय उत्पन्नाच्या शेंकडा २६ इतकी रक्कम लोकशासनासाठीं खर्चीं पडली. अमेरिकेमध्ये संघराज्यसरकार दरवर्षीं ६० बिलियन डॉलर्स म्हणजे एकूण उत्पन्नाच्या २७ टक्के रक्कम लोकशासनावर खर्च करतें. संघराज्यसरकार व इतर ५० राज्य-सरकारें यांचा एकत्रित हिशोब केला तर १०० बिलियन लो.....३

डॉलर्सहून अधिक म्हणजे एकूण उत्पन्नाच्या ३५ टक्के रक्कम लोकशासनासाठी खर्च केली जाते. राज्यांचे किंवा सरकारचे लोकशासन हे अविभाज्य घटक बनले आहे. लोकशासन नसेल तर सरकार टिकूच शकणार नाही.

लोकशाहीमध्ये लोकांची विविध प्रकारे सेवा करणे हे सरकारचे कर्तव्य मानले जाते. सरकारची अनेकविध खाती असतात त्यांच्या द्वारे सरकार जनतेची सेवा करते. लोकशाहीमध्ये शासक हा जनतेचा सेवक असतो. परकीयांचे राज्य असेल त्या ठिकाणी शासक मालक असतो. पोलिसखात्यातर्फे जनतेच्या जीवितवित्ताचे संरक्षण सरकार करते; आरोग्यखाते लोकांच्या आरोग्याची काळजी वाहते; दळणवळण व वाहतूक खाते लोकांच्या सोयीसाठी दळणवळणाच्या व वाहतुकीच्या नव्या सोयी करते. अशा तऱ्हेने सरकारचे प्रत्येक खाते जनतेसाठी कांहीना कांहीं कार्य करित असते. जनतेचा कांही खात्यांशी दैनंदिन व्यवहारांत संबंध येतो; कांहींचा क्वचितच येतो तर कांहीं खात्यांचा जनतेशी प्रत्यक्ष संबंध कधीच येत नाही. लोकशासनाशिवाय कोणतेच राज्य विशेषतः लोकशाही राज्य चालूच शकणार नाही.

लोकशासनाला हे जे अभूतपूर्व महत्त्व आज प्राप्त झाले आहे त्याची अनेक कारणे आहेत. त्यांतील सर्वांत महत्त्वाचे कारण हे की सरकारच्या कर्तव्यांत किंवा सरकारकडून अपेक्षिल्या जाणाऱ्या कामांत रोज भर पडत आहे. पूर्वी १) जीविताने संरक्षण, २) वित्ताने संरक्षण व ३) आक्रमण आल्यास त्याचा प्रतिकार, एवढी तीनच कर्तव्ये सरकारकडून अपेक्षिली जात. त्यामुळे त्या सरकारांचा पसाराहि मर्यादित होता. आतां विसाव्या शतकाच्या या उत्तरार्धात सरकारकडून आपण अगणित सेवेची अपेक्षा करतो. पूर्वीची कामे तर आहेतच, शिवाय शिक्षण, आरोग्य वाहतुकीची साधने, करमणूक वगैरे अनेक क्षेत्रांत सरकारी मदतीची किंवा सरकारच्या प्रत्यक्ष कार्याची आवश्यकता लोकांना भासते. कमीतकमी अधिकार गाजविते ते जास्तीत जास्त चांगले सरकार ही कल्पना मागे पडत चालली आहे. पूर्वीच्या हिंदू संयुक्त कुटुंबपद्धतीकडून होणारी सर्व कामे आतां सरकारने करावीत असा लोकांचा आग्रह आहे. कल्याणकारी राज्याच्या कल्पनेचा विकास झाल्याने सरकारचे क्षेत्र व सरकारी कामाची व्याप्ति फार मोठ्या प्रमाणांत वाढली आहे. याचा परिणाम म्हणूनच की काय जनता सरकारवर अधिकाधिक प्रमाणांत

अवलंबून राहूं लागली आहे. स्वातंत्र्यपूर्व काळीं अनेक सार्वजनिक हिताचीं कामें लोक त्यागबुद्धीनें स्वतः कष्ट करून करीत असत. आतां स्वातंत्र्यानंतर प्रत्येक लहानमोठी सोय सरकारनेंच केली पाहिजे, आतां स्वयंप्रेरणेनें कार्य करण्याची गरज नाहीं असेंच लोक मानतात. जनता सरकारच्या मदतीची अपेक्षा राखूं लागली यामुळें सरकारनें लादलेल्या अटी तिला मान्य कराव्या लागल्या. एकद्वितीयांश किंवा एकतृतीयांश मदतीच्या बदल्यांत सरकार शंभर टक्के नियंत्रण घालतें. यामुळें लोकशासनाचें महत्त्व व कामें याची वाढ झाली. लोकशासकांच्या संख्येंत व त्यांच्यावरील होणाऱ्या खर्चांत प्रचंड प्रमाणांत वाढ झाली.

जनता सरकारकडून सर्व कामांची अपेक्षा करते यालाहि रास्त कारणें आहेत. पूर्वींच्या मानानें सध्याचे प्रश्न फार मोठे आहेत. वाढत्या लोकसंख्ये-मुळें आरोग्याचा प्रश्न इतका विकट झाला आहे कीं लोक स्वतःच्या सामर्थ्यावर सरकारी मार्गदर्शन, अनुदानाशिवाय सोडवूं शकणार नाहीं. इन्फ्लूएंझाची एक साथ जपानमध्ये सुरू होते व एक महिन्याच्या आंत इंडोनेशिया, मलाया, ब्रह्मदेश मार्गे ती हिंदुस्थानांत येऊन दाखल होते व कांहीं दिवसांतच हिंदुस्थानांतील लहानमोठ्या शहरांत पसरते. अशा साथीचा प्रतिकार लोक करूं शकणार नाहींत. सरकारलाच तें काम करावें लागेल. किंबहुना सर्व देशांच्या सरकारांनींच यासाठीं एकत्र येऊन सामुदायिक प्रयत्न करावे लागतील. शिक्षणाची प्रगति झपाट्यानें झाली पाहिजे; शिक्षण सर्वांना मिळालें पाहिजे अशी अपेक्षा असेल तर शिक्षणाच्या क्षेत्रांत सरकारलाच उतरावें लागणार. खाजगी शिक्षणसंस्थांना तें काम जमणार नाहीं. प्रश्नांचें स्वरूपच व्यापक व विकट झाल्यानें लोकशासनाचें महत्त्व वाढलें आहे.

सर्व जगाच्या दृष्टीनें विचार केला तर आपणांस असें आढळेल कीं पूर्वींच्या स्वयंपूर्ण समाजव्यवस्थेच्या जागीं आतां परस्परावलंबित समाज-व्यवस्था आली आहे. पूर्वीं हिंदुस्थानांत सर्व बाबतींत स्वयंपूर्ण स्वतंत्र अशीं खेडीं होती. आतां खेडीं शहरावर अवलंबून असतात. लहान शहरें मोठ्या शहरांवर. मोठीं शहरें राजधान्यांवर, राजधान्या केंद्रराजधानीवर व केंद्रराजधानी दुसऱ्या देशांच्या राजधान्यांवर अवलंबून आहे असें दृश्य आपणांस दिसतें. हें परस्परावलंबन सुखावह व्हावें यासाठीं लोकशासनाची आवश्यकता असते.

शहरांना व खेड्यांना जोडणारे रस्ते हवेत म्हटल्याबरोबर पी. डब्ल्यू. डी. सारखे खाते स्थापन करावे लागते. त्या रस्त्यावरून धावणाऱ्या मोटारींसाठी पोलिसांची, कर जकात आकारण्याची, बाजारपेठांची, बँकांची व्यवस्था करावी लागते. परदेशांतून मालाची आयात करावयाची गरज भासल्यास आयात निर्यात खाते निर्माण करावे लागते. खेड्याला कापड पुरविणारे हात-माग नाहीसे होऊन सबंध प्रांताला कापड पुरविणाऱ्या कापडगिरण्या एका मोठ्या शहरांत सुरू झाल्याबरोबर सरकारलाहि आपले अधिकारी वाढवावे लागतात. म्हणजे लोकशासनाचे महत्त्व वाढवण्यांत बदलत्या समाजरचनेचें अंग आहे.

पूर्वीच्या समाजरचनेशीं सुसंगत असें पूर्वीचें सरकार असे. सरकारी नोकरांची संख्या किमान; त्यांच्यावर खर्च होणारी रक्कमहि अत्यल्प असे. आतां तज्ञ अधिकारी फक्त मोजकें काम करतात. सरकारी नोकरांची संख्या शतपटीनें वाढली. त्यांच्यावरचा खर्चहि वाढला. साध्या, सोप्या सरकारी यंत्रणेऐवजीं अत्यंत गुंतागुंतीची व जटिल अशी सरकारी यंत्रणा आली. पूर्वी एकच इंजिनियर इमारती बांधीत असे व पूलहि बांधीत असे. आतां तंत्रज्ञत्वाच्या या युगांत पूल बांधणारा, तज्ञ वेगळा, बोगदा खोदणारा दुसरा, इमारती बांधणारा तिसरा, रस्ते करणारा चौथा. एकजण दुसऱ्याचें काम करणारा नाही. डॉक्टर, शिक्षक, इंजिनियर वगैरे सर्वच क्षेत्रांत हें विपेक्षत्व आलें आहे. याचा परिणाम सरकारी नोकरांची संख्या वाढण्यांत झाला.

राज्यांच्या भौगोलिक मर्यादाहि आतां खूप मोठ्या झाल्या आहेत. पूर्वीचीं राज्ये लहान लहान असत. त्यामुळे शासनाचें कामहि सोपें असें. आतांचीं राज्ये विस्तारानें केवढीं मोठीं झालीं आहेत. लोकसंख्येची प्रचंड प्रमाणांत झालेली वाढ हेंहि एक कारण आहे. लोकसंख्या वाढली; ती मोठ-मोठ्या शहरांत केंद्रित झाली त्यामुळे कायदा व सुव्यवस्थेचे प्रश्न अधिक बिकट झाले. सर्वच खात्याचें काम अनेक पटीनें वाढलें; पोलिसखात्याचें काम तर विशेषच वाढलें.

लोकशासनाचें महत्त्व वाढण्यास शास्त्रीय प्रगतीहि कारणीभूत झाली. नवे नवे शोध लागत गेले; सुखासाधनें वाढलीं. मोटारी, रेल्वे, विमाने, रेडिओ, टेलिव्हिजन व अणु यांचे शोध लागत गेले तसतसे लोकशासनाचें काम वाढत

गेलें. एक मोटारीचा शोध लागल्याबरोबर पेट्रोलची व्यवस्था करणें, रस्ते चांगले ठेवणें, रस्त्यांत वाहतूकनियंत्रणव्यवस्था ठेवणें, ड्रायव्हिंगचे परवाने देणें, त्यासंबंधीं नियम व कायदे करणें, अपघात होऊं नयेत यासाठीं काळजी घेणें, झाल्यास कायदेशीर इलाज करणें अशी एका शोधामुळें पंचवीस कामें सरकारचीं वाढलीं.

या शास्त्रीय प्रगतीमुळें जीवनामधें विविधता आली. विशेषता आली. आधुनिक जीवन पूर्वीच्या साध्या, सोप्या जीवनाच्या मानानें गुंतागुंतीचें झालें. जीवनांतील हा बदल लक्षांत येण्यासाठीं बैलगाडीची व मोटारीची तुलना करतां येईल. बैलगाडीच्या रचनेमधें गेल्या कित्येक शतकांत कांहींहि बदल नाही. सर्वांच्या बैलगाड्या एकसारख्या. पण आधुनिक जीवनांतील मोटारीचे अनेकविध प्रकार, दरवर्षीचीं मॉडेल्स वेगळीं. या विविधतेमुळें जीवनांत थोडी रुचि आली हें खरें पण त्याचबरोबर समाजरचना गुंतागुंतीची झाली. धन-संचयाचे व अधिक पैसे कमविण्याचे शेकडों मार्ग उपलब्ध झाले, उपभोगाची दिविध साधनें निर्माण झालीं. यामुळें सरकारी नियंत्रणाची आवश्यकता अधिकाधिक भासूं लागली. १९ व्या शतकांतील अमेरिकेचे एक अध्यक्ष अँड्र्यू जॅक्सन यांच्या वेळीं लोकशासन इतकें साधें होतें कीं त्यानें 'पाळी-पाळीचें तत्त्व' मांडलें. कोणत्याहि नागरिकाला आळीपाळीनें सरकारी अधिकारी होतां येईल व त्यामुळें कामावर कांहींहि वाईट परिणाम होणार नाही असें त्याचें म्हणणें. सध्यांच्या काळांत कोणीहि कोणतेंहि काम करावें हें म्हणणें मूर्खपणांत जमा होईल. आतां लोकशासक होण्यासाठीं कितीतरी दिव्यांतून जावें लागतें.

लोकशाहीमधें सरकारें येतात व जातात पण राज्यकारभाराची घडी दरवेळीं विसकटली जात नाही. त्यामुळें सरकार बदलत असतांना किंवा पहिलें जाऊन दुसरें येण्याच्या अगोदरच्या काळांत जनतेला हालअपेष्टा, अनागोंदी कारभार सहन करावा लागत नाही. फ्रान्समधें १९४५ ते १९५७ या १२ वर्षांत २५ सरकारें अधिकारावर आलीं. पण जनतेच्या दैनंदिन जीवनांत २५ वेळां उलथापालथ झाली नाही. कारण सुस्थिर असें लोकशासन फ्रान्समधें होतें. लोकशाही पद्धतीच्या बदलांतच लोकशासन टिकतें असें नाही तर क्रांतीनंतरहि लोकशासन शाबूत राहतें. क्रांतीनंतरहि अधिकारावर

येणाऱ्या राज्यकर्त्यांना पूर्वीच्या लोकशासनाच्या आधारेणें राज्यकारभार करावा लागतो. स्वातंत्र्यपूर्व काळांत ब्रिटिशांनीं घडविलेल्या सनदी नोकरांवर नेहमीं टीका होत असे. स्वातंत्र्य मिळाल्यावर सरदार वल्लभभाई पटेलानीं दूरदृष्टि व मुत्सद्दीपणा दाखवून नोकरशाही सुव्यवस्थित ठेवली व नवजात सरकारला त्यांची निष्ठा मिळवून दिली. स्वातंत्र्योत्तर काळांतील भारतांतील लोकशासन व त्याच सुमारास स्वतंत्र झालेल्या इतर राष्ट्रांतील लोकशासन यांची तुलना केल्यास हेंच आढळेल कीं भारतीय राज्यकर्त्यांनीं लोकशासनाचें व लोकशासकांचें महत्त्व अचूक ओळखल्यामुळें येथील लोकशासन तुलनात्मक दृष्ट्या वरच्या दर्जाचें राहिलें. सत्तांतरहि बऱ्याच प्रमाणांत संघर्षाशिवाय झालें.

लोकशासनाचें हें महत्त्व विद्यापीठांनींही जाणलें आहे. अमेरिकेंत १९१०-१५ च्या सुमारास व त्यानंतर थोड्याच वर्षांत इंग्लंडमध्ये शास्त्रीय दृष्टिकोनांतून लोकशासनाचें विद्यापीठीय अध्ययन सुरू झालें. त्यापूर्वीं हजारों वर्षे लोकशासन होतें पण या विषयाकडे शास्त्र म्हणून पाहण्याचा दृष्टिकोन नवीन आहे. आपल्या देशांत स्वातंत्र्योत्तर काळांत अनेक विद्यापीठांनीं हा विषय अभ्यासक्रमांत समाविष्ट केला. नागपूर विद्यापीठानें तर या विषयाचा एम्. ए. चा पदवी अभ्यासक्रम सुरू केला आहे. इतरहि अनेक विद्यापीठांनीं हा विषय बी. ए. किंवा एम्. ए. च्या राज्यशास्त्र या विषयाचा एक भाग म्हणून मान्य केला आहे. खाजगी व सरकारी उच्च अधिकाऱ्यांना या विषयाचें यंत्रबद्ध शिक्षण देण्यासाठीं भारत सरकारनें हैद्राबाद येथें अॅडमिनिस्ट्रिटिव्ह स्टाफ ट्रेनिंग कॉलेज उघडलें आहे. माजी सरसेनापति श्री. नागेश त्या-कॉलेजचे प्राचार्य आहेत. प्रत्येकीं तीन महिन्याचें एक अशीं प्रतिवर्षीं अभ्यासक्रमाचीं तीन अधिवेशनें असतात. फी सुमारे अडीच हजार रुपये असते. १९५४ मध्ये भारतसरकारनें दिल्ली येथें ' इंडियन इन्स्टिट्यूट ऑफ अॅडमिनिस्ट्रेशन ' ही संस्था लोकशासनाच्या शास्त्रशुद्ध अध्ययनासाठीं सुरू केली आहे. लोकशासनाच्या वाढत्या महत्त्वाच्या जाणीवेचीं हीं सर्व लक्षणे आहेत.

लोकशासनातील संघटना

लोकशासनामध्ये अतिशय महत्त्वाची गोष्ट म्हणजे लोकशासन संघटना. विशिष्ट ध्येय साध्य करणे; त्यासाठी परिणामकारक कार्य करणे; कार्य करीत असतांना विविध विभाग व विविध व्यक्ति यांच्यामध्ये संघर्ष न येतां सुरळीतपणे सर्वांनीं काम करणे वगैरे गोष्टींचा संघटनेमध्ये अन्तर्भाव होतो.

देशाचें लोकशासन हा एक प्रचंड कारखाना मानला तर विविध खातीं त्या कारखान्यांतील यंत्रांप्रमाणें असतील. अनेक व्यक्ति या कारखान्यांत काम करतात. हीं सर्व यंत्रें व सर्व व्यक्ति कारखान्याचे घटक आहेत. या घटकांची अशी सुयोग्य रचना केली पाहिजे कीं प्रत्येक यंत्र व प्रत्येक व्यक्तितें भरपूर काम करावें; कोणाचे श्रम वाया जाऊं नयेत व कारखान्याचें उद्दिष्ट ठराविक मुदतींत, अपेक्षित खर्चांत, अपेक्षित पद्धतीनें साध्य व्हावें. थोडक्यांत संघटना म्हणजे 'विभागांची विशिष्ट रचना' अशी सोपी व्याख्या करता येईल.

संघटनेचें लोकशासनांत किती महत्त्व असतें याचा विचार स्पष्ट होण्यासाठीं प्रथम संघटना व्यवस्थित नसेल तर काय होईल याची कल्पना करावी. संघटना ठीक नसेल तर विभाग स्पष्ट झालेले नसतात. देश, राज्य, डिव्हिजन, जिल्हा, तालुका, शहर, गांव, खेडेगांव असे प्रशासनाचे घटक आज स्पष्ट आहेत. त्यांच्या भौगोलिक मर्यादा त्या प्रत्येक घटकाला व इतर घटकांना अगदीं निश्चित माहीत आहेत. पण संघटना नसेल तर भौगोलिक विभागहि स्पष्ट असणार नाहींत व शासकीय विभागहि स्पष्ट समजणार नाहींत. जिल्हा पोलिस प्रमुख व जिल्ह्याचा कलेक्टर हे प्रशासनाचे दोन घटक आहेत. यांच्या अधिकार, कर्तव्ये, जबाबदाऱ्या यांत स्पष्ट रेषा असली पाहिजे. संघटना नसेल तर अशा रेषा अस्पष्ट असतील किंवा कधीं-कधीं नसतीलहि.

संघटनेच्या अभावीं एकच काम अनेक व्यक्ति करतील व दुसऱ्या एखाद्या कामाकडे कोणीच जाणार नाहीं. खात्यांचें हिशोब ठेवण्याची पद्धत सर्वत्र एकच नसेल तर एका साध्या कामासाठीं अनेक व्यक्तींचे श्रम खर्ची पडतील. कॉलेजमधील कामांत विशिष्ट संघटन नसेल तर एका वर्गावर एकदम दोन प्राध्यापक यतील; दुसऱ्या वर्गावर एकहि प्राध्यापक असणार नाहीं; कधीं तास असला तर खोली रिकामी असणार नाहीं. एका हुकमावर सही करण्यासाठीं अनेक व्यक्तींची आवश्यकता लागेल व मग काम खोळंबेल.

संघटना शिथिल असेल तर विशिष्ट कामाची जबाबदारी कोणावर आहे याचा कधीं उलगडाच होणार नाहीं. कामांत घोटाळा झाल्यास प्रत्येक अधिकारी आपल्या कानावर हात ठेवील व दुसरा अधिकारी त्या कामास जबाबदार होता असें सांगेल. शेवटीं प्रत्येकानेच असें म्हटल्यानंतर देशाचें नुकसान 'आपोआपच' झालें, त्याला कोणीच जबाबदार नव्हते असा निर्णय घ्यावा लागेल. संघटना ठीक असेल तर जबाबदारी कोणावर आहे तें तावडतोव ध्यानांत येईल.

लोकशासनामध्ये सुसंवादाची अतिशय आवश्यकता असते. वाद्यवृंदा-मध्ये ज्याप्रमाणें प्रत्येक वाद्यवादक व वाद्य यांच्यामध्ये सुसंवाद हवा नाहीतर ज्यानें त्यानें आपल्या इच्छेप्रमाणें वाद्य वाजविल्यास वाद्यवृंदाचा परिणाम साधला जाणार नाहीं. लोकशासनामध्ये प्रत्येक घटकाचा दुसऱ्या घटकाशी व एकंदर संघटनेशी सुसंवाद हवा. संघटनेच्या अभावीं सुसंवाद नाहींसा होतो.

सुसंवादाप्रमाणें लोकशासनांत देखरेखीचीहि आवश्यकता असते. संघटना योग्य नसेल तर कोणी किती व्यक्तींवर देखरेख करावी याचें स्पष्ट दिग्दर्शन होणार नाहीं. त्यामुळें कांहीं ठिकाणीं देखरेख असेल; कांहीं ऑफिसांत असणारच नाहीं; देखरेख कशी करावी यासंबंधींहि विविधता आढळेल. देखरेख ढिली असेल किंवा अजिबात नसेल तर कामावर अर्थातच वाईट परिणाम होईल.

लोकशासनामध्ये अशी अपेक्षा आहे कीं अधिकार वरपासून खालपर्यंत झिरपत आले पाहिजेत. सर्व कामें मीच करीन असें वरच्या अधिकाऱ्यानें ठरविलें व खालच्या अधिकाऱ्यांना कांहींहि अधिकार दिले नाहीत तर काम पार पाडलें जाणार नाहीं. या प्रकारच्या अधिकार वाटणीला प्रदत्त अधिकाराचें तत्त्व असें म्हणतात. संघटना व्यवस्थित नसेल तर ही अधिकार-वाटणी सुयोग्य होणार नाहीं.

याशिवाय संघटनेच्या अभावीं लोकशासनाच्या प्रचंड यंत्रणेंतील संतुलन नाहीसें होईल. संतुलन नसेल तर यंत्रणा वेगानें कार्यक्षम होणार नाही. वरिष्ठ अधिकारी दुय्यम अधिकारी व सरकारी नोकर यांच्या संख्येंत, पगारांत, कामांत, योग्यतेंत आज कांहीं संतुलन आहे. संघटना नसेल तर हें संतुलन डळमळीत होईल.

संघटनेच्या अभावीं काय होईल याची आणखीहि मोठी यादी करतां येईल. पण कल्पना येण्यापुरती वरील यादी पुरेशी आहे. दिल्या संघटनेचे परिणाम लोकशासनाला भोगावे लागतात, म्हणजेच पर्यायानें त्याचा त्रास जनतेला सोसावा लागतो. मानवी श्रम व्यर्थ जातात; ध्येय उद्दिष्टांच्या बाबतींत गोंधळ माजतो; व्यक्ति किंवा विविध पदें यांचे झगडे होतात व शेवटीं सर्व यंत्रणा अर्धांगवायू झाल्याप्रमाणें गलितगात्र होते.

प्रो. जे. एम्. गॉस यांनीं संघटनेसंबंधीं उत्तम विवेचन केलें आहे. ते म्हणतात. “ पूर्वमान्य उद्दिष्टें साध्य करण्यासाठीं कार्य व जबाबदारी यांची वाटणी करून सरकारी नोकरांची विशिष्ट रचना म्हणजे संघटना होय. ज्या जनतेसाठीं हा सर्व कारभार करावयाचा तिचें व कारभारांतील व्यक्तीचें अधिकाधिक समाधान व्हावें; कमींतकमीं घर्षण व्हावें व विशिष्ट ध्येय साध्य व्हावें हा समान हेतु लक्षांत घेऊन व्यक्ति व विभाग यांच्या कार्य शक्तिव प्रयत्न यांचा संबंध जोडणें म्हणजे लोकशासनांमधील संघटना होय. ”

ही रचना करतांना हें लक्षांत घेतलें पाहिजे कीं स्वतंत्र बुद्धि, भावना इच्छा आकांक्षा महत्त्वाकांक्षा स्वार्थ असलेल्या अनेक व्यक्तींची ही संघटना आहे. लहान मुलांचा एक लाकडी ठोकळ्यांनीं इमारत बांधण्याचा खेळ असतो. ते ठोकळे जुळविणें व इमारत बांधणें अगदीं सोपें. खरी इमारत बांधणेंहि एका अर्थीं सोपेंच. कारण इमारतीचे विटा, दगड, चुना, पत्रे, लांकूड हे घटक निर्जीव असतात. लोकशासनांमधील रचनेंत मात्र जिवंत व्यक्तींची संघटना करावयाची असते त्यामुळें तें काम अतिशय अवघड बनतें.

संघटन करतांना व्यक्तींचा विचार करावा कीं पदांचा विचार करावा असा प्रश्न उपस्थित होण्याचें खरें कांहीं कारण नाही. दोन व्यक्ति विशिष्ट पदांमुळें जवळ आल्या व त्यांचें स्वभावदोषामुळें एकमेकांशीं खटके उडूं लागले तर अपवाद म्हणून व्यक्ति हा पाया धरून तात्पुरती पुनर्रचना करावी.

लागेल. पण हें अपवादात्मक व तात्पुरतेंच आहे हें लक्षांत ठेवलें पाहिजे. रचना बदलावी कीं व्यक्ति बदलाव्या असा पेच आल्यास रचना शाबूत ठेवून व्यक्तीची फिरवाफिरव करावी हाच मार्ग अंतिम हिताच्या दृष्टीनें रास्त आहे. शेवटीं पदाला फिट्ट वसेल अशीच व्यक्ति शोधून घ्यावी लागेल. व्यक्तींना योग्य ठरेल अशीं पदे निर्माण करतां येणार नाहीत.

लोकशासनामधील संघटना दोन प्रकारची असते. एक औपचारिक प्रकारची व दुसरी अनौपचारिक. औपचारिक म्हणजे कागदोपत्रीं जी संघटनेची रचना असते ती. त्यांत व्यक्ति विशेषांचा, व्यक्तींच्या भावनांचा प्रश्न नसतो. ती बुद्धिनिष्ठ असते. उदाहरणार्थ पोलिस खात्यांत डी. एस्. पी. व डी. वाय्. एस्. पी. यांचे कागदोपत्रीं संबंध वरिष्ठ व दुय्यम असे असतील. डी. एस्. पी. ने आज्ञा केल्यानंतर डी. वाय्. एस्. पी. ने ती योग्य अयोग्य याचा विचार न करता अम्मलांत आणली पाहिजे. पण अनौपचारिक रचनेंत डी. एस्. पी. व डी. वाय्. एस्. पी. एकमेकांशीं वरिष्ठ दुय्यम असे वागणार नाहीत किंवा डी. वाय्. एस्. पी. डी. एस्. पी. ला कांहीं सुचवूंहि शकेल. अनौपचारिक रचना व्यक्तीवर व त्यांच्यामधील भावनाधिष्ठित संबंधांवर आधारलेली असते. कांहीं ऑफिसांतले 'साहेब' खालच्या अधिकाऱ्यांना सारखे धारेवर धरतात तर कांहीं ऑफिसांतले त्याच दर्जाचे 'साहेब' खालच्या अधिकाऱ्यांना मानानें वागवतात.

प्रत्येक घटक त्याच्या योग्य जागीं असावा व त्यानें नेमून दिलेलें कार्य व्यवस्थित पार पाडावें हें संघटना पाहते. यामुळें सर्व संघटनेची कार्यक्षमता व उपयुक्तता कित्येक पटीनें वाढते. ही देखरेख ठेवण्यासाठीं हल्ली प्रत्येक सरकारांत एक 'संघटना व पद्धत विभाग' असतो. संघटनेतील संघर्षण किमान आणून संपूर्ण संघटनेची सुप्त उपयुक्तता वाढविणें हें या विभागाचें काम असतें. १९५४ च्या अगोदर हिंदुस्थानांत हा खास विभाग नव्हता त्या वर्षी मंत्रीमंडळ सचिवालयांत हा विभाग उघडण्यांत आला. डेप्युटी सेक्रेटरीच्या दर्जाचा एक एक अधिकारी प्रत्येक मंत्रालयामधें संघटना व पद्धत विभागाचें काम पाहतो. अर्थखात्याकडे यांतील वरचे अधिकारी आहेत.

लोकशासनांत संघटनेचें महत्त्व अनन्यसाधारण आहे. लोकशासन कोणत्याहि प्रकारच्या सरकारचें असो; विशिष्ट प्रकारची संघटना असल्या-शिवाय लोकशासन चालणारच नाही. संघटनेचीं कांहीं मूलभूत तत्त्वे आहेत तीं तत्त्वे सांभाळलीं तरच संघटना कार्यक्षम राहिल.

(१) मूलभूत तत्त्वांपैकी पहिले तत्त्व म्हणजे कोणत्याहि नोकराला एकापेक्षा अधिक अधिकाऱ्यांकडून हुकूम मिळतां कामा नयेत. कारण एकाच नोकराला दोन अधिकाऱ्यांच्या आज्ञेत राहण्याची अपेक्षा ठेवली तर तो कोणाचेच ऐकणार नाही. दोन्ही अधिकारी बहुधा परस्परविरोधी किंवा निदान भिन्न आज्ञा देतील व एखाद्या प्रामाणिक नोकराला आज्ञा पाळावयाची इच्छा असली तरीहि त्याला आज्ञा पाळणे अशक्य होईल. एका अधिकाऱ्याला अनेक दुय्यम असणार पण एका दुय्यमाला अनेक अधिकारी कधीहि असतां कामा नये. आज्ञेची एकात्मता असें या तत्त्वाचे थोडक्यांत वर्णन करतां येईल. या तत्त्वाच्या अभावीं संघटना कोसळून पडेल; बेजबाबदारी वाढेल, गोंधळ माजेल व प्रत्येक नोकर बिनधोकपणे काम करूं शकणार नाही. मंत्रीमंडळासारख्या अनेक व्यक्तींनीं घेतलेला निर्णयहि पंतप्रधान किंवा एक कोणी मंत्री अमलांत आणतो. बोर्डांनीं घेतलेल्या निर्णयासंबंधी हुकूम देण्याचे काम मॅनेजिंग डायरेक्टर करतो. अनेक अधिकाऱ्यांनीं एकाच प्रश्नासंबंधीं विविध हुकूम सोडले तर दुय्यम त्या हुकूमाची अम्मलबजावणी न करतां चर्चा करत बसतील; अम्मलबजावणी करतांना त्यांचीं मनें शंकित राहतील व आज्ञा भंग होण्याचाहि संभव उत्पन्न होईल.

एकाच अधिकाऱ्याकडून खालच्या नोकरांना आज्ञा दिल्या जाण्यांत हें तत्त्व अत्यंत महत्त्वाचें आहे हें खरें. पण सध्यांच्या तज्ञांच्या जमान्यांत या तत्त्वाच्या उपयुक्ततेवद्दल विचारवन्तांत मतभेद उत्पन्न झाले आहेत. एका सर्वसाधारण जिल्हाधिकाऱ्याच्या हाताखालीं अनेक तंत्रज्ञ काम करीत असतात. हे तंत्रज्ञ आपापल्या क्षेत्रांत फार वाकबगार असतात. त्यांच्यावरचा जिल्हाधिकारी हा सर्वसाधारण लोकशासक असतो. तो कांहीं सर्व क्षेत्रांत तज्ञ नाही. तेव्हां प्रश्न असा पडतो कीं या तंत्रज्ञानें त्याच्यापेक्षा श्रेष्ठ तंत्रज्ञाचे हुकूम पाळावेत कीं तज्ञ नसलेल्या जिल्हाधिकाऱ्याचे पाळावेत ? सर्वसाधारण क्षेत्रांत तो जिल्हाधिकाऱ्याचे हुकूम पाळेल पण त्याच्या विशिष्ट क्षेत्रांत त्याला जिल्हाधिकाऱ्यानें आज्ञा देऊं नयेत. म्हणजे एका नोकराला एकापेक्षा अधिक अधिकारी असणे अपरिहार्य आहे हें मान्य करावें लागतें. सरकारी हॉस्पिटलमधें सिव्हिल सर्जन हा प्रमुख अधिकारी असतो. त्याच्या हाताखालीं अनेक विभागीय अधिकारी असलेले डॉक्टर्स असतात. क्षयविभागाचा

जो तज्ञ डॉक्टर आहे त्याने क्षयासंबंधी तज्ञ नसलेल्या सिव्हिल सर्जनच्या आज्ञा मानाव्यात की क्षयासंबंधी तज्ञ असलेल्या दुसऱ्या मोठ्या हॉस्पिटलांतील डॉक्टरांच्या आज्ञा मानाव्यात? तज्ञत्व प्रत्येक क्षेत्रांत जसजसे वाढत जाईल तसतशा अशा अडचणी वाढत जातील.

(२) संघटनेचे दुसरें मूलभूत तत्त्व म्हणजे एकदां दिलेला हुकूम दीर्घ मुदतीसाठी असला पाहिजे. आतां एक हुकूम पाठवला. लगेच दुसऱ्या दिवशीं त्या हुकुमाच्या विरुद्ध अर्थाचा दुसरा हुकूम पाठवला गेला तर लोकशासनांत कमालीचा गोंधळ माजेल. हुकूम सारखे बदलत जातात असा दुय्यम नोकरांना अंदाज आला कीं ते अंमलबजावणी ताबडतोब करणार नाहीत. त्यांना वाटेले कीं उलट अर्थाचा हुकूम लौकरच निघतो कीं काय हें पाहावें व मग अंमलबजावणी करण्याचा विचार करावा. बदल्यांच्या हुकुमांबद्दल असा अनुभव कधीकधी येतो. पेशवाईच्या उत्तरार्धातील गोंधळप्रधान कारभाराची एक गोष्ट सांगतात. एक माणूस एका गांवाहून दुसऱ्या गांवीं घोड्यावरून चालला होता पण तिकडे जातांना तो घोड्याच्या शेपटाकडे तोंड करून बसला होता. असें कां म्हणून एकानें चौकशी केली तर म्हणाला कीं दुसऱ्या गांवीं जाण्याचा हुकूम रद्द झाल्याचा आणखी एक हुकूम येण्याचा संभव आहे. त्याची मी वाट पाहतों आहे !

(३) संघटनेचे तिसरें तत्त्व असें कीं प्रत्येक अधिकाऱ्याचा अधिकार स्पष्ट निःसंदिग्ध असला पाहिजे. प्रत्येक अधिकाऱ्याचें कार्यक्षेत्र कोणतें, त्याचीं कर्तव्ये काय, त्याचा अधिकार किती व जबाबदारी केवढी याची त्या अधिकाऱ्याला स्पष्ट जाणीव असली पाहिजे. शक्यतो ही सर्व माहिती त्या अधिकाऱ्याला लेखी कागदोपत्री मिळाली पाहिजे. त्या अधिकाऱ्याकडून वरच्या अधिकाऱ्यांच्या काय अपेक्षा आहेत हेंहि त्याला नेमणुकीच्या वेळीं व नंतर वेळोवेळीं निःसंदिग्धपणें समजलें पाहिजे. यांत तोंडी हुकुमामुळें किंवा अनौपचारिक संबंधांमुळें शिथिलता आली कीं गोंधळ तेंवलेलाच.

(४) जबाबदारी व अधिकार यांचें समतोल प्रमाण असलें पाहिजे हें संघटनेचें चौथें तत्त्व होय. जिल्हा पोलिस प्रमुखावर संबंध जिल्ह्यांत कायदा व सुव्यवस्था ठेवण्याची जबाबदारी असते. त्या जबाबदारीच्या प्रमाणांत त्याला अधिकार असले पाहिजेत. जिल्ह्यांत दरोडेखोरी, गुंडगिरी अधिक

असेल तर त्याला अधिक मोठ्या संख्येनें दुय्यम अधिकारी, अधिक जीप मोटारी, दारूगोळा लागेल. अपुरे पोलिस दिले व जिल्ह्यांत सुव्यवस्था ठेवण्याची जबाबदारी टाकली तर ती जबाबदारी पार पाडणें अशक्य आहे. राजकीय चळवळी, संघ वगैरे कारणांमुळे तात्कालिक तंग वातावरण वाढलें असेल तर त्या मुदतीपुरती त्याच्या अधिकारांत वाढ झाली पाहिजे.

जबाबदारी कमी व अधिकारी जास्त असतील तरीहि व्यवस्थित काम होणार नाहीं. अधिकार वाजवीपेक्षां जास्त असतील तर अधिकारी आक्रमक, उद्धट बनतील व जनतेला उपद्रव होईल. 'विरोधी पक्षांनीं कितीहि ओरड केली तरी गोळीबाराची चौकशी कालत्रयींहि होणार नाहीं; तुम्ही खुशाल गोळ्या घाला' असा भयंकर अधिकार पोलिस अधिकाऱ्यांना मिळाला तर काय होईल याची कल्पनाच करवत नाहीं. त्याचप्रमाणें 'गोळीबार, लाठीमार कांहींहि करता कामा नये; झाल्यास त्याची ताबडतोब चौकशी होऊन गोळीबार अयोग्य ठरल्यास शिक्षा होईल. जमावानें वाटेल तें केलें तरीहि गोळीबार करता कामा नये व गोळीबार न करतां हिंस्र जमावाला काबूत ठेवून सुव्यवस्था ठेवली पाहिजे' असें जर अधिकाऱ्यांना सांगण्यांत आलें तरीहि कमालीची अंदाधुंदी माजे. ज्या प्रमाणांत जबाबदारी त्या प्रमाणांत अधिकार हें तत्त्व संघटनेंत अत्यंत महत्त्वाचें आहे. जबाबदारी व अधिकार यांतील तोल बिघडला तर एक अराजक तरी येईल किंवा निष्ठुर नोकरशाही प्रस्थापित होईल.

(५) विशिष्ट कामांतील तज्ञत्व वाढत जाईल तितक्या प्रमाणांत संघटनेची कार्यक्षमता वाढते हें संघटनेचें पांचवें मूलभूत तत्त्व आहे. पूर्वी कारकून व टायपिस्ट असे दोन स्पष्ट वेगळे विभाग नसत. आतां टायपिस्ट केवळ टायपिंग करतो. तो त्या कामांत कुशल झाला. इतर कारकून पत्राचा मसुदा तयार करण्यांत कुशल होतात. हें कौशल जसें वाढत जाईल तशी कार्यक्षमता वाढते. इंजिनियरिंग खात्यांत कुशलता वाढत गेली कीं सर्व संघटनेंत कार्यक्षमता वाढते. सर्व खात्यांना लागणारे नवे अधिकारी भरती करण्याचें काम एका खास यंत्रणेकडे सोपवलें गेलें कीं भरतीच्या कामांत कार्यक्षमता निश्चित वाढते. कारण त्या यंत्रणेचें केवळ नवे अधिकारी भरती

करणे एवढेंच काम असतें त्यामुळे ते त्या कामांत वाकवगार असतात. सर्व खात्यांना लागणाऱ्या वस्तु एकत्रित रीत्या विकत घेण्यासाठीं एक खास विभाग असतो. सर्व खात्यांचे हिशोब तपासण्यासाठीं एक खास विभाग असतो. या खास विभागांमुळे सर्व संघटनेची कार्यक्षमता वाढते.

★ ★ ★

लोकशासनांतील संघटनेचा विचार करतांना सर्वांत प्रथम संघटनेचे अत्यंत महत्त्वाचे घटक असलेल्या सरकारी नोकरांचा विचार केला पाहिजे. कारण कोणतीही रचना किंवा संघटना ही अनेक व्यक्ति व अनेक पदांची मिळून बनलेली असते. संघटनेत अनेक पातळीवर अनेक पदे असतात. पदे कायम राहतात. त्या पदांवरील व्यक्ति बदलत जातात. क्वचित् पदेही बदलतात पण हे अगदीं क्वचित्. बोलभाषेत सरकारी पदाला 'खुर्ची' हि म्हणतां येईल. त्यावरूनच 'खुर्चीचा गुण' म्हणजे विशिष्ट पदाच्या लाभा-मुळे येणारे गुणावगुण असा वाक्प्रचार रूढ झाला आहे.

'पद' या शब्दाची व्याख्या करावयाची तर असें म्हणता येईल कीं पद हे एक मुलकी कार्यालयीन स्थान आहे. त्या पदावर व्यक्ति असेल अथवा तें रिकामेहि असूं शकेल. या पदावरील व्यक्तीकडून विशिष्ट कर्तव्ये व विशिष्ट जबाबदाऱ्या पार पाडल्या जाव्यात अशी अपेक्षा असते. पद हे पूर्ण वेळाचें किंवा कमी वेळाचें असूं शकेल.

पदाच्या वरील व्याख्येवरून प्रत्येक पद व सरकारी नोकर या दोन स्वतंत्र वस्तू आहेत हे ध्यानांत येईल. संघटनेतील पदावर असलेल्या व्यक्तीला सरकारी नोकर म्हणतात. संघटनेची घडण करतांना पदांना मूलभूत स्थान असतें. त्या पदांवरील व्यक्तींचा विचार होत नसतो. झाल्यास त्यांचें महत्त्व अत्यंत अल्प असतें.

सरकारी नोकरांची भरती करतांना ज्या पदासाठीं भरती करावयाची असते त्या पदाप्रमाणें योग्यता, लायकी वयोमर्यादा शारीरिक पात्रता ठरवितात. हे निकष लावतांना त्या पदाचीं कर्तव्ये व जबाबदाऱ्या यांचा विचार करतात. पोलिस सब-इन्स्पेक्टर या पदासाठीं भरती करतांना

शारीरिक पात्रतेला विशेष महत्त्व राहिल तर टायपिस्ट पदासाठीं व्यक्ति नेमतांना टायपिंगच्या वेगाचा अधिक विचार केला जातो. संघटनेंत जसेजसें वर वर जावें तसतसें व्यवस्थापकीय कौशल्य व तांत्रिक ज्ञान यांची अधिकाधिक गरज असते. तळांमधील पदांसाठीं शारीरिक पात्रता, विशिष्ट कामांतील हुपारी यांची आवश्यकता असते.

संघटनेंत व्यक्ति हा मूलभूत घटक होय. त्यानंतरचा महत्त्वाचा घटक म्हणजे प्रशासकीय विभाग.

एकूण सरकारी यंत्रणेंत अनेक प्रशासकीय विभाग असतात. त्यांना खातीं म्हणतां येईल. गृहखातें, शिक्षणखातें, जमीनमहसूलखातें, अशीं अनेक खातीं असतात. दिवसेंदिवस खात्यांची संख्या वाढत चालली आहे. पूर्वी एक असलेल्या खात्यांतून अनेक नवीं खातीं उत्पन्न झालीं आहेत सरकारकडून जनतेच्या अपेक्षा फार वाढल्या आहेत त्याचेंच हें द्योतक आहे शिवाजीच्या काळीं फक्त ८ प्रधान व ८ खातीं होतीं. आतां राज्याचा विस्तार व कर्तव्ये वाढल्यानें खातीं व मंत्री किमान तिपटीनें वाढलीं आहेत.

विशिष्ट महत्त्वाच्या कामासाठीं स्वतंत्र खातें असतें. शिक्षण व आरोग्य हीं खातीं पूर्वी एकत्र होतीं. आरोग्याचें महत्त्व सरकारच्या अधिकाधिक लक्षांत येत चालल्यानें आरोग्यखातें वेगळें काढण्यांत आलें. या प्रत्येक खात्यांत विविध विभाग असतात. पोलिसखात्यांत गुन्हा, वाहतूक नियंत्रण, हस्ताक्षरतज्ञ, खून असे विविध विभाग व त्या प्रत्येक विभागावर एकेक विभागाधिकारी असतो. शिक्षणखात्यांत प्रादेशिक विभागावर अधिष्ठित विभाग पाडतात किंवा प्राथमिक, माध्यमिक महाविद्यालयीन व विद्यापिठीय शिक्षण असे विभाग पडतात. या विभागाचे आणखी पोट विभाग, त्यांचे उपविभाग अशी उतरंड असते. सर्वांत तळाशीं व्यक्ति.

संघटनेंतील सर्व खात्यांना साह्य करण्यासाठीं कांहीं सहाय्यक संघटना असतात. प्रत्येक खात्याचीं कांहीं दुय्यम कामें या संघटना करतात. प्रत्येक सरकारी खात्याला कांहीं वस्तू विकत घ्याव्या लागतात. टेबल, खुर्च्या, विजेचे पंखे, कागद, टायपिंग मशिनस यांसारख्या वस्तू प्रत्येक खात्याला लागतात. याशिवाय शेतकी खात्याला ट्रॅक्टर्स, संरक्षण खात्याला जीप्स, विमाने अशासारख्या विविध खात्यांच्या विविध वस्तू सरकारला

विकत घ्याव्या लागतात. प्रत्येक खात्यानें, खात्यांतील प्रत्येक कार्यालयानें आपल्याला लागणाऱ्या वस्तू स्वतंत्रपणें विकत घ्याव्या असें ठरलें म्हणजे फार गोंधळ माजेल. वस्तू महाग पडतील. अनेक सरकारी नोकरांचे श्रम व वेळ खर्च होतील. त्यापेक्षां सर्व खात्यांनीं खरेदीचें काम एका खास खरेदी विभागाकडे सोपविलें म्हणजे सर्वांचा वेळ वाचेल. एकत्रित घेतल्या गेल्यानें वस्तु स्वस्त व चांगल्या मिळतील. खरेदी विभागांतील सरकारी नोकरांना फक्त तेवढेंच काम असल्यानें ते त्या कामांत तज्ञ होतील. वस्तूंप्रमाणें सरकारी खात्यांना नेहमीं नवीन अधिकाऱ्यांची गरज लागते. प्रत्येक खात्यानें आपल्याला लागणाऱ्या नोकरांसाठीं वृत्तपत्रांत जाहिराती दिल्या, मुलाखती घेतल्या व निवड करावयाचें ठरलें तर सरकारला बराच खर्च येईल. सर्वत्र नवीन नोकरांची भरती करतांना समान नियम, समान निकष लावले जाणार नाहीत. यासाठीं अधिकाऱ्यांची भरती करण्यासाठीं सरकारची एक खास यंत्रणा असते.

या सहाय्यक संघटनांची उपयुक्तता दिवसेंदिवस सरकारला वाढत्या प्रमाणांत जाणवूं लागली आहे. तांत्रिक कौशल्याच्या वाढत्या क्षेत्रामुळें विशिष्ट कामें त्या कामांत वाकबगार असलेल्या लोकांनींच करावीत ही प्रवृत्ति वाढत चालली आहे. अधिकाऱ्यांची भरती करणें हेंहि काम आतां खास कौशल्यांत मोडतें. तें वाटेल त्यानें करून चालणार नाही. देशांतर्गत खरेदी, परराष्ट्रांत खरेदी हेंहि एक तंत्र मानलें जाऊं लागलें आहे.

सहाय्यक संघटनांचा प्रत्यक्ष जनतेशी संबंध येत नाही. खातीं जनतेची सेवा करतात. सहाय्यक संघटना खात्यांना मदत करतात. खातीं अधिकाधिक कार्यक्षम व्हावी व त्यांनीं अधिक कुशलतेनें लोकांची सेवा करावी म्हणून सहाय्यक संघटनांची आवश्यकता असते.

संघटनेंतील खात्यांतील महत्त्वाचा दुवा भारतांत सल्लागार मंडळ (staff) हा प्रकार भारतांत रूढ नाही. अमेरिकेंत त्याचा विशेष प्रसार आहे. लोकशासनाच्या विद्यार्थ्यांना त्याची थोडी माहिती असणें अनुचित ठरणार नाही. प्रशियन सैन्यांत प्रथम हा प्रकार सुरू झाला. १९०३ मध्ये अमेरिकन सैन्यांत त्याचा प्रवेश झाला. नंतर हळूहळू त्याचा प्रवेश मुलकी कारभारांत झाला. सरसेनापति हा सैन्याचा सर्वोच्च अधि-

कारी. आज्ञा त्यानेच द्यावयाच्या. त्याला त्याच्या कामांत साह्य देण्यासाठीं एक सल्लागार मंडळ ठेवतात. योजना करणें, सल्ला देणें, मदत करणें देखरेख करणें हें त्या मंडळाचें काम. मात्र त्यानें प्रत्यक्ष आज्ञा सोडावयाच्या नाहींत.

मुलकी राज्यकारभारांत सर्वोच्च अधिकार्यांसाठीं असेंच एक सल्लागार मंडळ असते. नियोजन करणें, लोकशासकीय प्रश्नांचा अभ्यास करणें, मार्गदर्शन करणें, सल्ला देणें हीं त्या मंडळाचीं कामें. प्रत्यक्ष आज्ञा मात्र त्या मंडळानें द्यावयाच्या नाहींत. किंवा प्रत्यक्ष अंमलबजावणीहि करावयाची नाहीं. अंमलबजावणी प्रमुख अधिकारीच करणार पण निर्णय घेण्यांत त्याला मदत करण्यासाठीं हें सल्लागार मंडळ आहे. प्रमुख अधिकार्याला रोज अनेक महत्वाचे निर्णय तातडीनें घ्यावयाचे असतात. प्रमुख अधिकार्याचीं कामें इतकीं वाढलीं आहेत कीं त्याला अशा सल्लागार मंडळाची खरोखरच गरज असते.

सहाय्यक संघटना व मार्गदर्शक मंडळ यांच्यांत साम्य हें कीं दोन्हीहि खात्याचें काम अधिक कार्यक्षम व्हावें यासाठींच आहेत. खात्याचें काम अधिक सुरळित, अधिक जोमदार व्हावें, जनतेची सेवा खात्यानें अत्यंत चोखपणें करावी या हेतूनें सल्लागार मंडळें व सहाय्यक संघटना खात्यांना आपापल्या परीनें मदत करीत असतात. या यंत्रणांत फरक हा आहे कीं सल्लागार विभाग प्रत्यक्ष कार्य कांहीं करीत नाहीं. त्याचें काम केवळ चिंतनात्मक असतें. मात्र सहाय्यक संघटना प्रत्यक्ष काम करतात. सरकारी यंत्रणेमध्ये दोघांचीहि अतिशय गरज आहे.

संघटनेचा विचार करताना संघटनेतील उतरंडीचा अभ्यास करणें आवश्यक आहे. सर्कशीमध्ये अनेक तरुण कसरतीचा एक विशिष्ट नमुन पिरॅमिड दाखवतात. तळाशीं अनेक तरुण असतात. त्यांच्या पाठीवर दुसरी ओळ, दुसऱ्या ओळीवर तिसरी व सर्वांत वर एकच तरुण असतो. किंवा लष्करांत सर्वांत वरती एक सरसेनापति व तळाशीं लाखो सैनिक असतात. ही उतरंड सरकारी नोकरीतहि असते. संघटनेच्या दृष्टीनें उतरंडवजा रचना विषमता उच्चनीचता दाखवीत असली तरी आवश्यक आहे.

संघटनेचे स्वरूप

संघटनेत अनेक पायऱ्या असतात. उच्च अधिकारी व त्याचे दुय्यम, त्या दुय्यमांचे दुय्यम अशी खालपर्यंत रचना असते. वरून आज्ञा स्वीकारणे व दुय्यमांना आज्ञा देणे हे काम प्रत्येक पायरीवरील अधिकारी करीत असतो. अगदी तळाचा माणूस केवळ आज्ञा स्वीकारतो. त्याने हुकूम सोडवा असे त्याच्या हाताखाली कोणी नसते. आज्ञा देतांना व स्वीकारतांना त्या पातळीवरील नोकरांना आज्ञेत स्वतःच्या बुद्धीनुसार फरक करता कामा नये. वरून आज्ञा सुटली की ती जशीच्या तशी खालपर्यंत आली पाहिजे.

उच्च अधिकारी व दुय्यम अधिकारी ही भावना प्रत्येक पायरीवर समान नसते. पोलिस सबइन्स्पेक्टरसमोर जमादार उभा राहून सलाम करील. त्याला बसण्यासाठी खुर्ची मिळणार नाही. पण डी. एस्. पी. व डी. वाय्. एस्. पी. यांच्या हुद्यांत उच्चनीचता असली तरी ती प्रत्यक्ष रोजच्या वागणुकीत जाणवेल इतकी असणार नाही. संघटनेत जितके वर वर जाऊं तितकी ही भावना कमी कमी असते. खालीं खालीं जावे तितकी उच्चनीचतेची भावना प्रबळ असते. लष्करांत ही भावना विशेष जागी असते. फितीच्या संख्येत एकाचा जरी फरक असला तरी कमालीच्या विषमतेची जाणीव होते. मुलकी राज्यकारभारांत ही जाणीव बरीच कमी आहे.

उतरंडवजा रचनेमुळेच राजधानीत काढलेल्या हुकमाची अम्मलबजावणी त्या क्षणापासून सर्वदेशभर होते. राजधानीतील सर्वोच्च अधिकारी व हजार मलावरील खेड्यांत असलेला अगदीं तळाचा अधिकारी यांच्यांत कायमचा दुवा ठेवण्याचे काम उतरंड करीत असते. एक परिपत्रक, एक सरकारी ठराव किंवा हुकूम सर्वोच्च अधिकाऱ्यांना आपल्या दोन तीन दुय्यम अधिकाऱ्यांना टेलिफोनवरून किंवा पत्रद्वारे कळविल्याबरोबर संघटनेची चक्रे भराभर फिरतात व कांहीं थोड्या काळांत तो हुकूम तळाच्या हजारो अधिकाऱ्यांपर्यंत पोचतो व त्याची अम्मलबजावणी सुरू होते.

संघटनेतील सर्व पदे व सर्व व्यक्ति उतरंडरचनेत समाविष्ट झालेली असतात. त्याला अपवाद फक्त स्वायत्त संघटनांचा असतो. आयुर्विमा कॉर्पोरेशनसारखी स्वायत्त संस्था सरकारी उतरंडींत समाविष्ट नसते. त्या संस्थेचा परस्पर संबंध कायदेमंडळ व राष्ट्राध्यक्ष यांच्याशी असतो.

संघटनेचे चौथे मूलभूत तत्त्व म्हणजे प्रदत्त अधिकाराचें तत्त्व. अधिकार वरपासून खालपर्यंत आले पाहिजेत व त्याचा बरोबर विशिष्ट कामासंबंधी अधिकार कोणाचा हे हि सुस्पष्ट असलें पाहिजे. राजकीय सत्तेप्रमाणें लोकशासनांतील सत्ताहि केंद्रित अथवा विकेंद्रित दोन्ही प्रकारची असू शकेल. अधिकार खालून वरच्या पातळीवर ज्या चाललें तर त्या प्रक्रियेला केंद्रीकरण म्हणता येईल. अधिकार वरून खाली वाहत असतील तर त्याला विकेंद्रीकरण म्हणतां येईल.

प्रदत्त अधिकार कायमचे नसतात. खालचे अधिकारी दिलेल्या अधिकाराचा योग्य उपयोग करीत नाहीं असें वरच्या अधिकाऱ्याला वाटल्यास तो प्रदत्त अधिकार परत घेऊं शकतो किंवा अधिकार कमीजास्त करूं शकतो, त्यांत बदलहि करूं शकतो. प्रदत्त अधिकार विविध प्रकारचे असतात. प्रमुख अधिकारी कांहीं महिन्यांच्या रजेवर गेला असता दुय्यम अधिकारी त्याच्या जागीं रजेच्या मुदतींत काम करतो. त्यावेळीं त्याला संपूर्ण अधिकार असतात. कांहीं वेळा रजा अल्प मुदतीची असेल तर फक्त ताबडतोबीचे व कमी महत्त्वाचे निर्णय घेण्याचा अधिकार दुय्यमाला मिळतो. कधीं कधीं वरच्या अधिकाऱ्याला एखादा निर्णय घेण्यासाठीं कांहीं माहिती हवी असते. ती माहिती गोळा करण्याचें काम तो खालच्या अधिकाऱ्यावर सोपवतो. निर्णयाचा अधिकार मात्र तो स्वतःकडेच ठेवतो. वरचा अधिकारी विविध पदांवर काम करीत असेल तर तो फक्त एकाद्या दुसऱ्या पदाचा अधिकार दुय्यमावर सोपवेल. बाकीचे स्वतःच्या ताब्यांत ठेवील.

अधिकाराचें निश्चित स्थान व प्रदत्त अधिकार या दोन्ही गोष्टी संघटनेसाठीं अतिशय आवश्यक आहेत. अधिकाराचें निश्चित स्थान माहीत नसेल तर अराजक माजेल व प्रथम अधिकार नसतील तर वरच्या अधिकाऱ्यांची हुकूमशाही प्रस्थापित होईल या दोन्हीं इतकींच संघटनेला आवश्यक असलेली गोष्ट म्हणजे सुसंवाद. संघटनेतील विविध पदे, खातीं, पायऱ्या, व्यक्ति या सर्वांत सुसंवाद असला पाहिजे. सुसंवाद नसेल तर संघटनेंत कार्यक्षमता राहणार नाही. संघटनेचे सर्व घटक, त्यांचे परस्पर संबंध, क्रिया, हालचाली यांच्याध्यें वेळेच्या दृष्टीनें अशी व्यवस्था करावयाची कीं प्रत्येक घटक

संघटनेसाठी जास्तीतजास्त कार्य करू शकेल. हुकूम, दिग्दर्शन, परिपत्रके, परिषदा यांच्या मदतीने सुसंवाद निर्माण करता येतो. सुसंवाद करतांना व्यक्तींचा विचार करावा कीं पदाचा करावा असा प्रश्न उपस्थित होतो. त्याला सोपे उत्तर हें कीं पदांमधे सुसंवाद असला पाहिजे. कारण पदे कायम असतात. त्यावरील व्यक्ति बदलत जातात.

सुसंवादाचा विचार करतांना आणखी एक प्रश्न असा उपस्थित होतो कीं अधिकाऱ्याला किती दुय्यम अधिकाऱ्यांवर परिणामकारक देखरेख ठेवता येईल ? देखरेखीचे क्षेत्र निश्चित करता आले तर पदांपदांमधील सुसंवाद अधिक सूत्रबद्ध होईल. देखरेखीचे क्षेत्र हे एका मानसिक गोष्टीवर अवलंबून आहे. प्रत्येक माणसाला किती क्षेत्रांत, लक्ष देता येईल यावर देखरेखीचे क्षेत्र अवलंबून आहे. पण या दोन्हीबद्दल निश्चित उत्तर देणे फार कठिण आहे. देखरेखीच्या क्षेत्रांत व्यक्तिव्यक्तिगणिक फरक पडेल. ('रिलेशनशिप इन ऑर्गनायझेशन' या पुस्तकांत व्ही. ए. ग्रायकुनास या अमेरिकन लेखकाने देखरेखीचे क्षेत्र पाहण्यासाठी बीजगणितासारखे एक सूत्र दिले आहे. त्या सूत्राप्रमाणे खालच्या पातळीवर ३ ते ४ व वरच्या पातळीवर ५ ते ६ दुय्यमांच्यावर अधिकाऱ्याला देखरेख ठेवता येईल. यांतहि निश्चिततेचा पुष्कळच अभाव आहे) देखरेखीचे क्षेत्र कामाचे स्वरूप, दुय्यमांची पात्रता, निष्ठा, अधिकाऱ्याची मानसिक तयारी, त्यांचे तंत्रज्ञान इत्याहि अनेक गोष्टींवर अवलंबून असल्याने त्याबद्दल निश्चित सांगणे अशक्य आहे. संघटनेचा विचार करतांना अशा तऱ्हेने व्यक्ति, खाते, उतरंड, अधिकारस्थान, सुसंवाद या पांच गोष्टींचा विचार करावा लागतो. संघटनेची संघटनात्मक कार्यक्षमता या पांचहि गोष्टींवर अवलंबून असते.



प्रमुख प्रशासक : सरकारी खातीं

लोकशासनाच्या पिरॅमिडमधील सर्वांत वरचा बिंदु म्हणजे प्रमुख प्रशासक. नगरपालिकेचा अध्यक्ष, कॉर्पोरेशनचा मेयर, डिस्ट्रिक्ट लोकल-बोर्डाचा अध्यक्ष, राज्यसंस्थांतील मुख्यप्रधान व केंद्रसंस्थांतील पंतप्रधान हे आपापल्या क्षेत्रांत प्रमुख प्रशासक आहेत. अमेरिकेंत अध्यक्ष, राज्यांचे गव्हर्नर्स व नगरपालिकांचे मेयर्स हे प्रमुख प्रशासक होत. स्वित्झर्लंडमधील निराळ्याच प्रकारच्या शासनयंत्रणेमळे तेथे ७ मंत्र्यांचे संयुक्त प्रमुख शासन आहे.

प्रमुख शासक कोणत्याहि पातळीवरचा असो त्याला करावीं लागणारीं कामें समान आहेत. सर्वसाधारणपणें प्रमुख शासकाच्या कामाचे तीन विभाग पडतात. (१) राजकीय नेतृत्व, (२) लोकशासनाची व्यवस्था, (३) विशेष प्रसंगीं प्रतिनिधित्व करणें. नगरपालिकेचा अध्यक्ष वा पंतप्रधान हा बहुमतवाल्या पक्षाचा नेता असतो. त्याला पक्षाचे राजकीय नेतृत्व सभागृहांत वा सभागृहाबाहेर करावें लागतें. आंतरराष्ट्रीय परिषदांत देशाचें प्रतिनिधित्व पंतप्रधान करतो किंवा बाहेरील कोणी सरकारप्रमुख देशांत आल्यास देशाच्या वतीनें त्याचें स्वागत पंतप्रधान करतो. शहरांत कोणी राजकीय श्रेष्ठ पाहुणा आला तर नागरिकांच्या वतीनें त्याचें स्वागत करण्याचें काम नगरपालिकेचा अध्यक्ष करतो.

राजकीय नेतृत्व किंवा विशेष प्रसंगीं प्रतिनिधित्व हीं कामें महत्त्वाचीं आहेत पण सध्यां त्याचा विचार करता येणार नाहीं. प्रमुख शासकाच्या लोकशासनविषयक जबाबदाऱ्या व कर्तव्ये यांच्याबद्दल आपणाला सध्यां विचार करावयाचा आहे.

लोकशासनांत प्रमुख शासकाला एखाद्या उद्योगधंद्याच्या जनरल मॅनेजरचें काम करावें लागतें. सरकारचें व लोकशासनाचें धोरण ठरविणें तें कायदेमंडळाकडून मान्य करून घेणें, त्यासाठीं कायदेमंडळाकडून वजेट मंजूर करून घेणें या सर्व गोष्टी प्रमुख शासकाला कराव्या लागतात.

धोरण ठरविल्यानंतर त्याची अंमलबजावणी व्यवस्थित होते कीं नाहीं हेहि त्याला पाहावें लागतें. त्या धोरणाला अनुसरून आज्ञा आदेश देणें, मार्गदर्शन करणें ही त्याची जबाबदारी आहे.

राष्ट्रीय धोरणाची व्यवस्थित अंमलबजावणी होण्यासाठीं सरकारच्या सर्व खात्यांमध्ये सुसंवाद प्रस्थापित करावा लागतो. सर्व खात्याचे मंत्री त्याला जबाबदार असतात. एखाद्या खात्याचें काम असमाधानकारक वाटल्यास त्याला त्या मंत्र्याकडे स्पष्टीकरण मागतां येतें व स्पष्टीकरण अयोग्य वाटल्यास त्याला मंत्रिपदावरून दूर करतां येते व खात्यांची अदलाबदल करतां येते.

रोज लोकसभेला अनेक कायदे पास करावे लागतात. त्यामुळे प्रत्येक कायदा अगदीं तपशीलवार रीत्या मंजूर करता येत नाहीं. कायद्याची सर्वसाधारण चौकट मान्य करून त्यांतील तपशीलाबद्दल लोकसभा शासनसंस्थेला स्वातंत्र्य देते. त्या तपशीलासंबंधीं खात्यांना अधिकार देण्याचें काम प्रमुख प्रशासक करतो.

सर्व लोकशासनाला पैसे लागतात. अर्थमंत्री आर्थिक कारभारासाठीं जबाबदार असला तरी त्याच्यावर प्रमुखप्रशासक या नात्यानें पंतप्रधानाचें लक्ष असतें. खर्चाचा अग्रक्रम ठरविणें, वेग ठरविणें हींहि कामें तो करतो.

राजनैतिक प्रतिनिधि, गव्हर्नर वगैरेंच्या नेमणुका घटनेनुसार राष्ट्राध्यक्ष करीत असले तरी या नेमणुकीसंबंधी सर्वाधिकार पंतप्रधानांचाच आहे. या व अशा अनेक पदांसाठीं नियुक्ति करण्याचें काम प्रमुख प्रशासक करतो.

सरकारी लोकशासन अडथळ्याशिवाय, सुव्यवस्थित चालावें यासाठीं त्यावर नियंत्रण ठेवणें, देखरेख करणें व सुलभतेसाठीं कांहीं सूचना करणें हे त्याचें कर्तव्यच आहे.

कारभारांत कोठें गैरप्रकार दिसला तर त्याची चौकशी करण्याचा त्याला अधिकार आहे.

सरकारचा व जनतेचा घनिष्ठ संबंध राहावा म्हणून जनसंपर्क ठेवणे, जनतेसमोर लोकशासनाचे प्रतिनिधित्व करणे हेहि काम त्याला करावे लागते.

प्रमुख प्रशासकांच्या तीन प्रकारच्या कामांतील एका प्रकारच्या कामाचा तपशील आपण पाहिला. यावरून सहजच असा निष्कर्ष निघतो की प्रमुख प्रशासकांचे काम अत्यंत विकट, तांतडीचे व अतिशय त्रासाचे आहे. भरपूर व विश्वासू साहच असल्याशिवाय हे काम एका माणसाला जमणे अशक्य आहे. एखादी व्यक्ति कितीहि तीक्ष्ण बुद्धीची, विलक्षण कार्यक्षमतेची, कर्तव्यगार असली तरी हे कामच इतके प्रचंड आहे की प्रमुख प्रशासकाला आपले कांहीं अधिकार खालच्या शासकांवर किंवा सहकाऱ्यांवर सोपवावे लागतात. पं. नेहरूंसारख्या कामाचा प्रचंड उत्साह असलेल्या व्यक्तीलासुद्धा २ उपमंत्री व ४ चिटणीस लागतात. सर्व कारभार स्वतःच पाहता येत नाही. भारतासारख्या प्रचंड देशांतील प्रमुख शासकाची जबाबदारी अधिकच वाढते.

ल्यूथर गुलिक नांवाच्या एका लेखकाने प्रमुख प्रशासकांची सात कर्तव्ये लक्षांत राहण्यासाठी पोस्टकोर्ब (POSDCORB) हा शब्द तयार केला आहे. यांतील एक अक्षर एका कामासाठी आहे. प्लॅनिंग, ऑर्गनायझिंग, स्टॉफिंग, डायरेक्टिंग, को-ऑर्डिनेटिंग, रिपोर्टिंग व बजेटिंग.

प्रमुख प्रशासकांच्या कामाचा विचार करतांना कांही प्रश्न उपस्थित होतात. प्रमुख प्रशासक हा खऱ्या अर्थाने तज्ञ प्रशासक नव्हे. तो राजकीय कार्यक्रमांमुळे, त्याच्या पक्षांतील स्थानांमुळे प्रमुख प्रशासक बनतो. त्याच्या हाताखालील अधिकारी मात्र प्रशासक असतात पण त्यांना राजकीय दृष्टिकोन नसतो. कित्येकदा त्याच्या दैनंदिन कामांतील तांत्रिक अज्ञानाचा फायदा घेऊन प्रशासक त्याला फसवितात तर कधी तो आपल्या राजकीय मतांमुळे उत्पन्न झालेले निष्कर्ष खालील अधिकारी प्रामाणिकपणाने नको म्हणत असताना त्यांच्यावर लादतो. तो जनतेचा प्रतिनिधि तर सरकारी अधिकारी कार्यक्षमतेचे अधिकारी. त्यांच्यांत संघर्ष होणे जनतेच्या हिताचे नाही. पण संघर्ष तर टळत नाही.

दुसरा पेचप्रसंग असा उत्पन्न होतो कीं सध्यांच्या नियोजनबद्ध अर्थ-व्यवस्थेमुळे प्रमुख प्रशासकांचे स्वातंत्र्यच मुळीं नष्ट झालें आहे. लोकशासन-यंत्रणा अपरिहार्य झाली असून ती कायम असते, त्यांच्या कामाच्या पद्धति, निर्णय घेतांना बांधायचे ठोकताळे सर्व ठराविक असते. त्यांत नव्याने अधिकारावर आलेल्या प्रमुख प्रशासकाला बदल करण्याची इच्छा असली तरी करता येत नाहीं. बदल लादण्याचा प्रयत्न केला व स्वतःमार्गे असलेल्या शक्तिची जाणीव नोकरशाहीला करून दिली नाहीं तर ते बदलाला विरोध करतात. म्हणजे सरकारें व पंतप्रधान बदलत राहतात पण कारभारांत कांहींहि फरक पडत नाहीं. दुसरें असें कीं एक सरकार आपल्या कारकीर्दीच्या मध्यांत सात वर्षांत पुरी होईल अशी एक धरणयोजना सुरू करते. अडीच वर्षांत त्यांतील $\frac{1}{3}$ काम पूर्ण होते. नंतर या सरकारच्या ऐवजीं दुसरें सरकार व दुसरा प्रमुख प्रशासक येतो. पण त्याला ही धरणयोजना चालू ठेवण्यावांचून गत्यंतर नसते. औद्योगीकरणाचा पाया एका सरकारनें घातला कीं दुसऱ्या सरकारला त्याच्यावर एक मजला बांधणें भाग पडते. अशा तऱ्हेनें एका बाजूनें कायम नोकरशाही व दुसऱ्या बाजूनें नियोजन प्रमुख शासकांचे स्वातंत्र्य हिरावून घेत आहेत. असें जरी असलें तरी लोकशासन-यंत्रणेंत तोच अत्यंत महत्त्वाचा आहे यांत शंका नाहीं.

* * *

सरकारी खातीं :

लोकशासनाच्या इमारतीचा पाया असें सरकारी खात्यांचें वर्णन केलें जातें तें खरेंच आहे. खात्यांचें काम जितकें उत्तम चालेल त्यावरच लोकशासनाची एकूण कार्यक्षमता अवलंबून असते. लोकशासनाच्या एकूण कामा-पैकीं जवळ जवळ ९० टक्के काम खात्या मार्फत होते. नियोजनाची अम्मल-बजावणीहि त्यांनाच करावी लागते. पोस्ट, तार, टेलिफोन, दारूगोळा, रेल्वे वगैरे व्यापारी पद्धतीचीं कामेहि कित्येक वर्षे सरकारी खातीं पार पाडीत आहेत. युद्धकाळांत अन्नधान्याच्या व्यापार, खरेदी किरकोळ विक्री सरकारी खात्यानेंच सांभाळली होतीं.

सरकारी खात्यांची संख्या वाढत चालली आहे. अमेरिकेंत १७८९ सालीं घटना मान्य झाली त्यावर्षीं युद्ध, परराष्ट्रसंबंध व खजिना एवढीं तीनच खातीं संघराज्य सरकारांत होतीं. सध्यां तेथें १० खातीं आहेत. आपल्या देशांतहि सध्यां सुमारे ५० पेक्षां अधिक खातीं आहेत.

सर्व खातीं सारखीं नाहीत. पोस्ट व रेल्वे सारखीं नोकरवर्गाच्या संख्येच्या दृष्टीने प्रचंड खातीं असतात तर अणुशक्तिसारखें लहानसें खातेंहि असूं शकतें. सरकारनें करावयाच्या कामांपैकीं एखादें महत्त्वाचें काम वेगळें काढता आलें कीं त्याचें स्वतंत्र खातें बनवतात. कधीं कधीं पूर्वीं एक असलेलें खातें फोडून त्याचीं दोन वा तीन खातीं बनवतात. कांहीं खातीं फार थोड्या क्षेत्रापुरतीं असतात. तर कांहीं खात्यांचा विस्तार देशाच्या कोनाकोपऱ्यांत झालेला असतो. अर्थखात्याचा कारभार एकाच केंद्रांत असतो तर पोस्टा-सारख्या खात्याच्या शाखा शहरांत, गांवांत, खेडेंगांवांत पसरलेल्या आहेत. कांहीं खातीं प्रत्यक्ष सेवाकार्य करतात. उदा. पोस्ट टपालाची ने-आण करण्याचें काम करते. पोलिसखातें कायदा व सुव्यवस्था ठेवतें. कांहीं खातीं केवळ देखरेखीचें काम करतात. प्रत्यक्ष सेवा करीत नाहीत. स्थानिक स्वराज्य खातें नगरपालिका व डिस्ट्रिक्ट लोकल बोर्डांच्या कारभारावर देखरेख करते. कांहीं खातीं केवळ संशोधन करीत असतात. तर कांहीं खातीं न्याय देण्याचें, भांडणें, तंटे सोडविण्याचें काम करीत असतात.

खात्यांची स्थापना करतांना कार्य, हेतु, व्यक्ति व कामाची पद्धत असे निकष लावतात. अस्पृश्य मुलांसाठीं, वृद्धांसाठीं, स्त्रियांसाठीं, प्रवाशासाठीं अशी व्यक्तींवर आधारित खातीं असतात. टपालाची व्यवस्था, वाहतुकीची सोय, कायदा व सुव्यवस्था ठेवणें या हेतुसाठीं किंवा या कामासाठीं खातीं स्थापन करतात. शिक्षण, बांधकामखातें वगैरे कामाच्या पद्धतीवरहि खात्यांची आंखणी होते. विशिष्ट प्रदेश किंवा लोकसमूह यांच्यासाठींहि स्वतंत्र खातीं स्थापन करतात. वसाहतींसाठीं वेगळें खातें असतें. खात्यांची संघटना करण्यासाठीं वरीलपैकीं कोणताहि एकच निकष लागणार नाहीं. कांहीं वेळां एकाच खात्यासाठीं अनेक निकष लागतील. विशिष्ट कार्य हा त्यांतल्या त्यांत महत्त्वाचा निकष होय.

लोकशासनाच्या यंत्रणेत खातीं ही रक्तवाहिन्यांइतकीं महत्त्वाचीं आहेत. या खात्यांत खातेप्रमुख सर्वांत महत्त्वाचा. त्याची जबाबदारीहि सर्वांत जास्त. खातेप्रमुख एक व्यक्ति असावी कीं अनेक व्यक्तींचें मंडळ असावें असा एक मतभेदाचा मुद्दा आहे. आपल्या देशांत दोन्ही प्रकार आहेत. सर्वसाधारण खात्याचा खातेप्रमुख राजकीयदृष्ट्या मंत्री व लोकशासनदृष्ट्या सेक्रेटरी असतो. म्हणजे एकच व्यक्ति खातेप्रमुख पदावर असते. पण कस्टम्स, सेंट्रल एक्साइज, इनकमटॅक्स या तीन विभागांचा कारभार पाहण्यासाठीं सेंट्रल बोर्ड ऑफ रेव्हिन्यू हें मंडळ आहे. रेल्वेसाठींहि रेल्वे बोर्ड आहे.

ज्या ठिकाणीं निर्णय चर्चेनें घेणें आवश्यक आहे, भांडणाऱ्या दोन गटांमधें न्याय द्यावयाचा आहे, फार मोठ्या क्षेत्रावर गंभीर परिणाम करणारे निर्णय घ्यावयाचे आहेत, प. स. क. सारखे काम आहे अशा ठिकाणीं एका प्रमुखापेक्षां मंडळ प्रमुख असणें बरें.

ज्याठिकाणीं धोरण व कार्यपद्धति पक्की आहे; निर्णय घेण्यासाठीं चर्चा सल्लामसलतीची गरज नाही अशा खात्यांना एकच व्यक्ति खातेप्रमुखाच्या जागीं असावी. एक व्यक्ति असण्यानें अम्मलबजावणी तडकाफडकी होते. चूक झाल्यास त्या व्यक्तीला जबाबदार धरता येते, निर्णय घेण्याचे व चांगलेवाईट परिणाम घेण्याचें स्वातंत्र्य त्या व्यक्तीला असल्यानें त्या व्यक्तीला काम करणें सोपें पडते.

खातेप्रमुख हा सामान्य जनतेचा प्रतिनिधि असलेला तज्ञ नसलेला माणूस असावा कीं त्या खात्यांतील तज्ञ असावा हा पूर्वी मतभेदाचा मुद्दा होता. आतां लोकशाही यंत्रणेत आपण हें मान्य केलें आहे कीं धोरण ठरविण्याच्या मर्यादेपर्यंत सामान्य जनतेचा प्रतिनिधि हा प्रमुख राहिल व अम्मलबजावणीसाठीं सेक्रेटरी हा खातेप्रमुख राहणार. त्यांत अडचण एवढीच आहे कीं धोरण व अम्मलबजावणी यांतील सीमारेषा इतकी अस्पष्ट आहे कीं दोघेही मधूनमधून एकमेकांच्या क्षेत्रांत आक्रमण करतात. कधीं नकळत कधीं मुद्दाम. खात्याच्या कारभारासाठीं संसदेत मंत्री जबाबदार असतो. रेल्वेचे अपघात झाल्याबद्दल रेल्वेखात्यावर झोड उठली त्यावेळीं रेल्वेमंत्र्यांनीं व अन्नखात्यांतील अनागोंदीबद्दल अन्नमंत्र्यांनीं राजीनामे दिले ते याचमुळे.

खातेप्रमुखाच्या जागीं काम करणारा सरकारी अधिकारी हा त्या क्षेत्रांतील विशेषज्ञ असावा कीं सर्वसाधारण उच्च कार्यक्षमतेचा अनुभवी अधिकारी असावा याबद्दलहि मतभेद आहेत. मुंदडा प्रकरणाच्यावेळीं अर्थ-खात्याचे प्रमुख चिटणीस असलेले पटेल त्यापूर्वीं संरक्षण विभागांत चिटणीस होते. म्हणजे सनदी नोकरींतील कोणताहि अधिकारी कोणत्याहि खात्याचा खातेप्रमुख होऊं शकतो. त्याला त्या खात्याचें कांहींहि ज्ञान नसलें तरी चालतें. तंत्रज्ञ असला तर तो त्या विषयांत अत्यंत हुषार असेल पण खाते-प्रमुखाला आवश्यक असणारे व्यवस्थापकीय गुण त्याच्याजवळ असणार नाहींत.

कांहीं खात्यांना सल्लागार मंडळें असतात. रेल्वेला सल्ला देण्यासाठीं प्रवासी मंडळें आहेत. रेडिओसाठींहि सल्लागार मंडळें असतात. जनतेची संमति व सहकार्य मिळविण्यासाठीं या मंडळाचा उपयोग होतो. खात्यांच्या संबंधित जे आर्थिक हितसंबंधित गट असतात त्यांना या मंडळावर प्रतिनिधित्व द्यावें कीं नाहीं यावरहि मतभेद आहेत. असें प्रतिनिधित्व दिल्यास त्यांचा स्पष्ट विरोध मावळेल, त्यांच्या अडचणी समजावून घेऊन खात्याचें काम करता येईल. पण त्यांना मताचा अधिकार दिला तर मंडळाचें कामच स्थगित होईल. हितसंबंधाचें झगडे मंडळांत सुरू होतील. त्यांना मताचा अधिकार न देता नुसत्या शिफारसी करण्याचा अधिकार दिला तर अशा सल्लागार मंडळाचा खात्यांना फायदा होईल.

प्रत्येक खात्यांतील सर्वोच्च कायदेशीर अधिकार खातेप्रमुखाकडे असतो. तो अम्मलवजावणीचे हुकूम देत असतो पण ते निर्णय त्याच्या एकट्याच्या लहरीनें निघत नाहींत. सर्व सरकारी काम हें एक प्रकारें टीमवर्क असतें. प्रत्येक निर्णयासाठीं पुष्कळ डोकेंफोड, चर्चा होते. कायदे तयार करतांना जशीं अनेक डोकीं, अनेक मनें एकत्र येतात त्याप्रमाणें लोकशासनांतील प्रत्येक निर्णय अनेक दिवसांच्या प्रक्रियेतून, अनेक लोकांच्या बुद्धीवर पासून घेतलेला निर्णय असतो. कांहीं वेळां तर खातेप्रमुखाला असा प्रश्न पडतो कीं तो खातेप्रमुख आहे कीं स्वतःच्या संघटनेचा कैदी आहे.

एखाद्या खातेप्रमुखाचें यश अनेक गोष्टींवर अवलंबून असतें. त्याचें व्यक्तिमत्व, त्याची मानसिक गुणवत्ता व कार्यक्षमता, खात्यांतील वातावरण व संघटना, खात्यांतील अन्तर्गत रचना, खातेप्रमुखाला मिळणारा सल्ला व

नोकरवर्ग या सर्व गोष्टींमुळे खातेप्रमुख यशस्वी किंवा अयशस्वी बनतो. त्याचें काम इतकें अवघड असतें कीं कार्यक्षम सहाय्यकांशिवाय त्याला कामच करणें अशक्य असतें.

प्रत्येक खात्यांत अधिकारानुसार तीन मोठे विभाग पाडलेले असतात. खातेप्रमुख सर्वांत वर. त्यानंतर पहिला प्रशासक वर्ग. यांची संख्या फारच थोडी. दुसरा वर्ग मध्यम अधिकाऱ्यांचा. यांना देखरेख ठेवण्याचे कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना मार्गदर्शन करण्याचें, त्यांच्यावर नियंत्रण ठेवण्याचें काम करावयाचें असतें. ते घोरणाच्या कक्षेपासून पुष्कळ दूर असतात. तिसरा वर्ग म्हणजे कारकून, मुख्य कारकून, टायपिस्ट वगैरे अधिकारी. तिसरा वर्ग पहिल्या व दुसऱ्या वर्गाचे हुकूम पाळण्याचें फक्त काम करीत असतो. त्यामुळे संख्येनें तिसरा वर्ग सर्वांत मोठा असला तरी महत्त्वाच्या दृष्टीनें पहिला व पहिल्यासाठीं अधिकारी तयार करण्याची शाळा या नात्यानें दुसरा वर्ग असतात.

खात्याचें काम सुरळित व कार्यक्षमतेनें चालावयाचें असेल तर अन्तर्गत नियंत्रण व शिस्त यांची आवश्यकता असते. खात्याचें प्रमुख कार्यालय व भौगोलिक दृष्ट्या दूरवर पसरलेलीं लहानमोठीं केंद्रे यांचीं कामें एका सूत्रांत झालीं पाहिजेत. हें अन्तर्गत नियंत्रण ठेवण्याचें काम उच्च व मध्यम दर्जाच्या अधिकाऱ्यांना करावें लागतें. हें नियंत्रण करण्याचे विविध मार्ग आहेत.

प्रत्यक्ष आज्ञा देणें, मधूनमधून सर्व अधिकाऱ्यांची परिषद बोलावून कामाची चर्चा करणें, कामाचे तक्ते ठेवून कामाच्या प्रगतीचे आलेख तयार करणें, प्रत्येक लहान कार्यालयाकडून विशिष्ट मुदतींत अहवाल घेणें व त्यावर शेरें लिहून मार्गदर्शन करणें, खर्चावर नियंत्रण ठेवणें, सर्व कार्यालयांच्या पत्रव्यवहाराच्या फायली मागवून त्यावरून त्यांच्या कामाचा अंदाज घेणें व त्यानुसार त्यांना सूचना देणें, एखाद्या ठिकाणच्या कार्यालयाबद्दल विशेष तक्रारी आल्यास चौकशी करणें, खात्यांतील सर्व नोकरवर्ग अधिकाधिक कार्यक्षम होण्यासाठीं निरनिराळे उपाय योजणें. वगैरे अनेक मार्गांनीं खातेप्रमुख दुय्यम अधिकाऱ्यांच्या मदतीनें खात्यांत अंतर्गत एकसूत्रता आणतो. भौगोलिक दृष्ट्या ज्या खात्यांचा फार मोठा पसारा आहे त्यांना या अन्तर्गत नियंत्रणाचें महत्त्व फार आहे. लष्करांत हें नियंत्रण कमालीचें कडक असतें. इतर खात्यांत खात्याच्या कामाप्रमाणें नियंत्रणाचें स्वरूप असतें.

सुसंवाद व दळणवळण

वाद्यवृंदांत सुसंवादाची जितकी अपेक्षा आहे तितकीच किंबहुना त्या-
हून अधिक सुसंवादाची अपेक्षा लोकशासनांत असते. मोटारी तयार कर-
ण्याच्या मोठ्या कारखान्यांत सर्वत्र लहान मोठे भाग तयार होत असतात.
कांहीं भाग बाहेरून आणवावे लागतात व हे सर्व भाग एकत्र जोडण्याचा एक
विभाग असतो. या विभागाच्या कामावर मोटारीचे उत्पादन अवलंबून
असतें हें खरे पण सर्व महत्त्व त्यालाच देता यत नाहीं. लहान भाग तयार
करणाऱ्यांनीं तो भाग एकूण रचनेचा विचार न करतां तयार केला तर
तो मोटारीला जोडतां येणार नाहीं. तो जोडल्याशिवाय मोटर पूर्ण होणार
नाहीं. म्हणजे मोटारीच्या कारखान्यांत एखादा स्कू जरी करावयाचें काम
चालूं असेल तर तो कुठें बसवावयाचा आहे, त्याची लांबी रुंदी काय असावी
हें पूर्वनिश्चित असतें. जवळजवळ असाच सुसंवाद लोकशासन यंत्रणेंत
असावा लागतो.

लोकशासनांत सुसंवाद राखण्याची पदोपदीं इतकी गरज पडते कीं
ज्याला सुसंवाद ठेवण्याचा गुण आहे तोच उत्तम प्रशासक होऊं शकतो.
आदर्श प्रशासकाला सुसंवाद निर्माण करण्याची, असलेला वाढविण्याची
संवयच पाहिजे. वरच्या अधिकाऱ्यांत व खालच्या कनिष्ठ अधिकाऱ्यांत
म्हणजे उभ्या पातळीवर सुसंवाद लागतो; राजकीय प्रमुख प्रशासक व
कायम प्रमुख प्रशासक यांच्यांत सुसंवाद पाहिजे; समान दर्जाच्या अनेक
अधिकाऱ्यांत किंवा कार्यालयांत म्हणजे आडव्या पातळीवर सुसंवाद लागतो.
संघराज्य असेल तर केंद्र सरकार व राज्यसरकार किंवा एक राज्यसरकार
व दुसरें राज्यसरकार यांच्यामधें सुसंवाद पाहिजे. राज्यसरकार व स्थानिक
स्वराज्य संस्था यांच्यांत सुसंवाद पाहिजे. थोडक्यांत म्हणजे उभ्या, आडव्या
अशा सर्व पातळ्यांवर सुसंवादाची गरज असते. कॉर्पोरेशन्स व सरकारी
खातीं यांच्यांत सुसंवाद पाहिजे.

अर्थखाते परकीय चलनाचा किमान वापर करावा म्हणून सर्व खात्यांन आदेश देते. संरक्षण खाते तो आदेश बिनतक्रार पाळते पण त्याचवेळी उद्योग व व्यापारखाते खाजगी व्यापाऱ्यांना परदेशी माल आणण्यासाठी भराभर परवाने देत असते अशी विसंवादाची उदाहरणे प्रत्यहीं अनेक दिसतात. एक खाते अल्पबचत योजनेच्या प्रसारासाठी लाखों रुपये खर्च करते तर दुसऱ्या खात्याचा प्रमुख त्या योजनेचे बोगस योजना असे वर्णन करतो.

एका विशिष्ट उद्दिष्टाच्या प्राप्तीसाठी सर्व व्यक्ति व पदांचे कार्य काच दिशेने व एकमेकाला पूरक होईल असा प्रयत्न करणे म्हणजे सुसंवाद निर्माण करणे. एक राज्यसरकार दारूबंदीचा कायदा पास करते. पण शेजारच्या राज्यांत दारू उघड्यावर हवी तेवढी विकली जाते. सरहद्दीतील निदान ५।१० मैलाच्या प्रदेशांत दारूबंदी करा अशी विनंती ते राज्य धुडकावून देते. अशा स्थितीत या राज्यांतील दारूबंदी यशस्वी होणार कशी ?

धोरण, कार्यक्रम, व्यक्ति, वेळ व प्रदेश या सर्वांत सुसंवाद निर्माण करावा लागतो. सुसंवादासाठी उत्तम रचना, सर्व पातळीवर सहकार्याची भावना व वरीष्ठ अधिकाऱ्यांत श्रेष्ठ दर्जाचे व्यवस्थापकीय गुण इतक्यांची आवश्यकता असते. काम जितके अवघड व त्रासदायक तितकी सुसंवादाची गरज जास्त. कामाचा व्याप मोठा असला म्हणजे केंद्रकार्यालयाहून प्रत्यक्ष काम करणारी कार्यालये भौगोलिक दृष्ट्या दूर अंतरावर असली तर सुसंवादाची गरज जास्त. सुसंवाद उत्तम असला म्हणजे भौगोलिक अन्तर कितीहि असले तरी लोकशासकीय अंतर कमी असते. सुसंवाद ठीक असला म्हणजे तारेने एक हुकूम पाठवून देशभर त्याची अम्मलबजावणी करता येते. भौगोलिक अंतराची आडकाठी येत नाही. सुसंवादाच्या अभावी मात्र त्याच गांवांतील कार्यालयाला एक हुकूम कळण्यास दहा दिवस लागतात.

सरकारी कामे करण्यासाठी सध्या कॉर्पोरेशन्स किंवा कंपन्यांची स्थापना करतात. कॉर्पोरेशनला स्वतंत्र कायदेशीर अस्तित्व असल्याने तीं खात्यापासून वेगळीं असतात. सरकारी उतरंडी मधे त्यांचा समावेश नसतो. यामुळे तर सुसंवादाची अधिक गरज निर्माण होते. एस्. टी. कॉर्पोरेशन व सरकारचे रस्ता वाहतूक खाते यांच्यांत सुसंवाद असला पाहिजे. नाही तर दोघेहि सरकारी काम करीत असतांना एकमेकांविरुद्ध कोटांत जातात.

सुसंवाद आणण्यासाठीं अनेक मार्ग सुचवितां येतील. संघटना जर उत्तम असेल तर संघर्ष होण्याचे प्रसंग आपोआपच कमी येतात. अधिकारक्षेत्रांची स्पष्ट जाणीव, पुरेसे अधिकार, कामांची व्यवस्थित वाटणी, एका कामासाठीं एकच व्यक्ति जबाबदार व प्रदत्त अधिकाराचें तत्त्व इतक्या गोष्टी सांभाळल्या म्हणजे स्थिर संघटना उभी राहते. मग आपोआप सुसंवाद येतो. खात्यांतील सरकारी नोकरांच्या वृत्तीवरहि सुसंवाद असला पाहिजे. एखादी मॅच जिंकण्यासाठीं जसें टीममधें वातावरण पाहिजे त्याचप्रमाणें खात्याचें काम नोकरांनीं केलें म्हणजे सुसंवाद निर्माण होईल. सुसंवादासाठीं निरनिराळ्या संबंधित खात्यांच्या संयुक्त समित्या स्थापन करून त्यांत संयुक्त प्रश्नावर चर्चा करतां येईल. प्रादेशिक मंडळें स्थापन करून त्या प्रदेशांतील सर्वांगीण विकास कामांसाठीं संबंधित खात्यांत व इतर कार्यालयांत सुसंवाद आणतां येईल. मधून मधून सरकारी अधिकाऱ्यांच्या सभा घेऊन समान प्रश्नावर चर्चा करून सामाजिक प्रश्नांची सोडवणूक करतां येते. पण हे सर्व मार्ग वरवरचे आहेत. संस्थात्मक आहेत. या विशिष्ट संस्था किंवा रचना केल्या म्हणजे सुसंवाद येतोच असें नाहीं.

कामांत वरपासून खालपर्यंत सुसंवाद निर्माण करण्यासाठीं प्रत्येक व्यक्तीला आपल्या कामाचा अंतिम उद्देश व हेतु काय आहे याची जाणीव असली पाहिजे. या उद्देशांवर त्याची श्रद्धा असली पाहिजे. जर त्याला ते उद्देशच मान्य नसतील तर त्याच्या हातून काम होणें अशक्य आहे. सर्व अधिकाऱ्यांत आपण एका टीमचे सदस्य आहोंत व आपल्याला सामना जिंकवयाचा आहे ही भावना दृढमूल झालेली असली पाहिजे. वरिष्ठ अधिकाऱ्यांत या टीमचें प्रभावी नेतृत्व करतां येईल असे गुण असले पाहिजेत. त्यांच्या डोक्यांत गोंधळ असला तर ते काय नेतृत्व करणार ? वरिष्ठ अधिकारी कितीहि उत्तम असले व कनिष्ठ नोकर मख्ख व बथ्थड असले तरीहि कामें होणार नाहींत. कनिष्ठ अधिकाऱ्यांची आदेश स्वीकाराची शक्ति तीक्ष्ण असली पाहिजे. वरीष्ठांच्या पात्रतेबद्दल किंवा ज्ञानाबद्दल कनिष्ठांची निश्चित खात्री असली पाहिजे. त्यांना त्याबद्दल शंका वा संशय असेल तर ते प्रामाणिकपणें आज्ञापालन करणार नाहींत. वरिष्ठांच्या पात्रतेप्रमाणें त्यांच्या न्यायबुद्धीबद्दलहि कनिष्ठांची खात्री असली पाहिजे. सर्व सरकारी नोकर

नोकरीची अशाश्वति किंवा राजकीय हस्तक्षेपाचा दबाव यांपासून पूर्णपणे मुक्त असावेत. मध्यम दर्जाच्या अधिकाऱ्यांत व्यवस्थापकीय कुशलता व देखरेखीची मार्गदर्शनाची कला उत्तम अवगत असली पाहिजे व सर्वांत महत्त्वाची गोष्ट म्हणजे दळणवळणाची साधनें परिणामकारक असलीं पाहिजेत.

सुसंवादासाठी व एकूण संघटनेसाठी परिणामकारक दळणवळणाची साधनें लोकशासनामध्ये फार महत्त्वाची मानली जातात. प्रमुख प्रशासकाला त्यांची उद्दिष्टे, धोरण, कार्यक्रम, काम करण्याची पद्धत या सर्वांचा परिणाम सर्व यंत्रणेत पसरावयाचा असतो. एखादे काम करण्याच्या मागची बौद्धिक भूमिका, भावनिक तीव्रता व समजूत या गोष्टी दळणवळणाच्या मागनिं वरपासून खालपर्यंत येतात. कार्यालय लहान असेल तर प्रत्यक्ष सोपे व अनौपचारिक असे दळणवळण असते तर कार्यालय मोठे असले तर ते अप्रत्यक्ष, अनौपचारिक व अत्यावश्यक बनते. लहानशा ऑफिसमध्ये वरिष्ठ अधिकारी खालच्या अधिकाऱ्यांना समोर बोलावून आपल्या अपेक्षा सांगतो. मोठ्या ऑफिसांत त्याला या गोष्टी चक्रमुद्रित किंवा छापील परिपत्रक काढून सर्वांना कळवाव्या लागतात. दळणवळणाचे हे माध्यम प्रत्यक्ष बोल्याइतके परिणामकारक नाही हे उघड आहे. दळणवळणाचा हा प्रश्न नुसता तांत्रिक नाही. नाहीतर दळणवळणाच्या नव्या शास्त्रीय साधनांमुळे तो कधीच सुटला असता. दळणवळणाच्या प्रश्नांत मानसशास्त्रीय अडचणीहि आहेत. दळणवळण हे एकतर्फी नसते. वरिष्ठ अधिकाऱ्यांनी कितीहि अर्जट पत्रे पाठविली व कनिष्ठांनी त्यांतील निकड ओळखलीच नाही तर काय उपयोग ? हुकूम लालशाईत छापून पाठवला किंवा एक्सप्रेस तारेनें अर्जट, व्हेरी अर्जट असें लिहून पाठवला व खालच्या अधिकाऱ्याच्या मनावर त्याचा इष्ट तो परिणाम झाला नाही तर काय उपयोग ?

म्हणजे दळणवळणाची परिणामकारकता साधणे मुख्यतः खालच्या अधिकाऱ्यांच्या आज्ञा किंवा वरिष्ठ अधिकाऱ्यांचे आदेश स्वीकारण्याची शक्ति व इष्ट प्रतिक्रिया देण्याची कितपत आहे त्यावर अवलंबून असते. तांत्रिक साधनांवर नव्हे. खादी दारूबंदी, वनमहोत्सव किंवा मूलोद्योग शिक्षण यांच्या अम्मलबजावणीच्या वेळीं असेंच होतें कीं मंत्र्यांनी कितीहि लो.....५

तीव्रता दाखविली तरी खालच्या अधिकाऱ्यांत त्याच्या एकदशांशहि तीव्रता निर्माण होत नाही. दरवर्षी वनमहोत्सव साजरा करा म्हणून परिपत्रकें निघतात व 'केला' 'अत्यंत यशस्वी झाला' असे अहवाल खालून वर जातात. त्यांत निकड तीव्रता किंवा आंच नसते. मध्यम दर्जाचे अधिकारी व कनिष्ठ नोकर यांची प्रवृत्ति नवीनाला विरोध करण्याची अथवा नवीन कार्यक्रमाची टवाळी उडविण्याची असते व त्यांच्यावरच प्रत्यक्ष अम्मल-बजावणी करण्याची जबाबदारी असते मग नवे कार्यक्रम मंत्र्याला कितीहि पोटतिडिक असली तरी यशस्वी होणार कसे? या विचारामधूनच अधिकारीहि सत्तारूढ पक्षांपैकीं असावेत असा दावा कांहीं लोक करतात.

दळणवळण नुसते खात्यांत अन्तर्गत नसतें. खात्याचा बाहेरील जन-तेशीं संबंध ठेवण्यासाठीं हि त्याचा उपयोग होतो. त्यासाठीं नवे मार्ग शोधावे लागतात. जनता निरक्षर असेल तर खात्याची माहिती देण्यासाठीं छापील पत्रिकांचा कांहीं उपयोग नाही. त्यासाठीं छोट्या फिल्म तयार केल्या पाहिजेत.

दळणवळणामध्ये मानसिक अडचणींचें पूर्ण निराकरण झालें नसलें तरी नव्या शास्त्रीय शोधामुळें दळणवळणाचें काम अत्यंत सुलभ झालें आहे. त्या शोधामुळें आतां भौगोलिक अंतर जवळजवळ नष्ट झालें आहे असें म्हटलें तरी चालेल. परराष्ट्रमंत्र्याला रोज जगांतील अनेक राजधान्यांत देशांचें प्रतिनिधित्व करणाऱ्या वकीलांशीं संबंध ठेवतां येतो व एखाद्या महत्त्वाच्या प्रश्नावर प्रत्यक्ष बोलून सरकारचें धोरण सांगतां येतें. यामुळें परराष्ट्रमंत्री व त्या देशांचे वकील यांच्या बोलण्यांत कधीं विसंगति आढळत नाही.

दळणवळणाच्या माध्यमाचे चार मुख्य प्रकार आहेत. (१) तोंडी (२) लेखी (३) प्रात्यक्षिक (४) फिल्म वगैरेंच्या साह्य.

लोकशासनामध्ये सर्वांत लोकप्रिय माध्यम लेखनाचें आहे. प्रत्येक लहानसहान आज्ञाहि कागदावर उतरविली जाते. त्याच्या कॉप्या ठेवल्या जातात. रोज पत्रें, परिपत्रकें, पत्रिका, आदेश, हुकूम, मार्गदर्शन यांच्या कागदांचा ढिगारा प्रत्येक कार्यालयांत जमतो. याशिवाय निमसरकारी, खाजगी पत्रेंहि अधिकारी खालच्या अधिकाऱ्यांना लिहितात. लेखीध्य मा-माचे फायदे तीन. लेखी हुकुमामुळें कायमची नोंद राहते. हुकूम लेखी द्यावयाचा असल्यानें आपोआपच त्यांतील भोंगळपणा, असंदिग्धपणा नाहीसा

होऊन निश्चितता येते. अर्थावद्दल गोंधळ होत नाही व तिसरा फायदा म्हणजे एकाच वेळीं अनेक लोकांना तोच हुकूम पाठवतां येतो.

तोंडी दळणवळण लहान कार्यालयांत परिणामकारक असतें. त्याचे कांहीं फायदे आहेत. अधिकारी आपल्या दुय्यमाला कांहीं आदेश तोंडी देत असतांना दुय्यम शंका लगेच निरसन करून घेऊं शकतो, आदेशाचा परिणाम ताबडतोब मोजता येतो, व्यक्तिनुसार आदेशाची लांबी, भाषा बदलता येते. कांहीं दुय्यमांना वेगळ्या भाषेंत सांगितलें तरच समजतें; कांहींना एका ओळींत सर्व आदेश ध्यानांत येतो. तोंडी पद्धतीनें आदेश समजावून सांगतां येतो; आदेशाची पार्श्वभूमि व उद्देश विशद करून सांगतां येतो व आज्ञापालन ताबडतोब होतें.

तोंडी दळणवळणाचे कांहीं तोटे होतात. अशा आदेशांची कांहींहि नोंद ठेवली जात नाही. त्यामुळें कांहीं काळानंतर कोणता आदेश, कोणते शब्द वापरले याबद्दल मतभेद होतात. कित्येकदां गैरसमज होण्याचा किंवा मुद्दाम करून घेण्याचा संभव असतो. तोंडी आदेश घेताना खालचे अधिकारी आदेश आपल्याला समजला असा भाव चेहऱ्यावर दाखवतील पण खरें त्यांना समजलेलें असणार नाही. लेखी आदेश तीनतीनदां वाचतां येतो किंवा दोघेतिघे मिळून वाचून त्याचा अर्थ समजावून घेऊं शकतात. अनेक लोकांना आदेश द्यावयाचे असतील तर एका अधिकाऱ्याला अनेकदां तोंड वाजवावें लागेल. किंवा ती आज्ञा तोंडी देण्याचें काम दुय्यमांवर सोपवावें लागेल. असें काम सोपविलें म्हणजे त्यांत चूक होण्याचा संभव अधिक वाढतो.

मलेरिया नियंत्रण, खतांचा वापर, प्रौढ-शिक्षण वगैरे क्षेत्रांत तोंडी आदेश किंवा लेखी आदेशापेक्षां तज्ञांच्या प्रत्यक्ष प्रात्यक्षिकानें पुष्कळ काम होईल. अनेक व्याख्यानांनीं जे साध्य होत नाहीं तें एका प्रात्यक्षिकानें विद्यार्थ्यांना समजते असें सांगतात तें लोकशासनांतहि खरें आहे. प्रदर्शनांमुळेंहि हा हेतु साधेल. शेतीखात्यांत एखाद्या केंद्रांत झालेल्या प्रयोगाचें प्रदर्शन ठेवलें म्हणजे सर्व केंद्रावरील लोकांना काय करावयाचें आहे तें चटकन् समजतें.

लष्कर आरमार किंवा विमानदलांत दळणवळणासाठीं फिल्मचाहि उपयोग करतात. फिल्ममुळें बोलणाऱ्या व्यक्तीच्या भावना, वृत्ति व विचार

यांची तीव्रता पाहणाऱ्याला समजते. शिवाय त्याची कायम नोंद राहते. याशिवाय पाहणी किंवा देखरेख वगैरे करूनहि दळणवळण ठेवतां येतें.

दळणवळण हा केवळ तांत्रिक प्रश्न नाही. ती एक कला आहे. या कलेंत पारंगत असलेला प्रमुख प्रशासक सर्व यंत्रणेमध्ये विशिष्ट उद्दिष्टांसाठीं सुसंवाद निर्माण करूं शकतो.

★ ★ ★

आर्थिक कारभाराच्या महत्त्वाचे वर्णन करून सांगण्याची कांहीं आवश्यकता नाही इतकें तें स्पष्ट आहे. देशाचा आर्थिक कारभार जर चोख असेल तर सर्व लोकशासन कार्यक्षम राहिल; आर्थिक कारभारांत गोंधळ माजला तर सर्व सरकारी यंत्रणेंतच अनागोंदी माजेल. 'राजा व्यापार करूं लागला म्हतजे प्रजा भिकारी होते' असें ज्या वेळीं लोकमत होतें त्याहि वेळीं राज्यांतील अर्थखातें महत्त्वाचें मानलें जात असे. अर्थमंत्र्याला प्रधानमंत्र्याच्या खालोखाल मान असे. आतां तर नियोजनबद्ध अर्थरचनेचें युग आहे. अशा वेळीं आर्थिक कारभाराच्या किंवा अर्थमंत्र्याच्या हातांत इतर खात्यांच्या नाड्या असतात.

जनतेवरील विविध करांच्या रूपानें, अन्तर्गत किंवा परदेशीं कर्ज, गंगाजळी वगैरे रूपानें पैसे मिळविले व ते धोरणांतील अग्रक्रमानुसार, नियोजनाच्या मार्गानें जनतेचें राहणीचें मान वाढविण्यासाठीं खर्च करणें, खर्चलेला प्रत्येक रुपया जास्तींत जास्त उपयुक्त कसा ठरेल हे पाहणें या सर्व गोष्टी आर्थिक कारभारांत येतात. कर, कर्ज किंवा जुनी शिल्लक यांच्यामुळें मिळणारे पैसे अपुरे पडतात त्या वेळीं अधिक भांडवल मिळविण्यासाठीं राष्ट्रीयीकरणाचा उपाय वापरावा लागतो. किंवा निर्यात व्यापार वाढविणें व आयात व्यापार किमान करणें याचाहि सरकारला अवलंब करावा लागतो. परदेशांत व्यक्ति, संस्था किंवा सरकारें यांच्याकडून भांडवल, तंत्रज्ञ मिळविण्यासाठीं वाटाघाटी कराव्या लागतात. परदेशी भांडवलाचा पुरवठा सतत मोठ्या प्रमाणांत व्हावा यासाठीं देशांत व देशाबाहेर पोषक वातावरण तयार करावें लागतें, देशांतील उद्योगधंद्यांची वाढ होण्यासाठीं खाजगी उद्योगपतींना सवलती द्याव्या लागतात; मदत करावी लागते व

त्यांच्यावर नियंत्रणहि ठेवावे लागते. एखाद्या जोखमीच्या क्षेत्रांत खाजगी भांडवलदार प्रवेश करण्यास तयार होत नसतील तर ते क्षेत्र स्वतःकडे घेऊन उद्योगधंद्यांची वाढ करावी लागते.

‘उपलब्ध असलेल्या कापडाप्रमाणे कोट शिवा’ अशी एक म्हण इंग्रजांत अर्थव्यवस्थेसंबंधी आहे. म्हणजे देशांतील साधनसामग्रीच्या वेतानें विकासयोजना ठरवा. उगाच महत्त्वाकांक्षी योजना घेऊन अपयशी व त्यामुळे निराश होण्यांत काहीं अर्थ नाही. हा विचार आतां जुना झाला आहे. आतां प्रथम लोक आपल्या गरजा काय आहेत तें पाहून अग्रक्रम ठरवून योजना तयार करतात व नंतर त्या योजनेसाठीं किती पैसे लागतील त्याचा हिशोब करून तितके पैसे मिळविण्याची खटपट करतात. पैसे देशांत उपलब्ध नसतील तर परदेशांतून आणतात.

नियोजनबद्ध अर्थव्यवस्था स्वीकारल्यामुळे आर्थिक कारभार अधिकच महत्त्वाचा झाला आहे. नियोजन मान्य केल्यामुळे देशांतील सर्व अर्थजीवनावर सरकारची सत्ता येते. नियोजनाला सुसंगत ठरेल अशाच वेताने अर्थजीवनाच्या सर्व क्षेत्रांतील कारभार चालतो. औद्योगीकरणाला अग्रक्रम असला म्हणजे साहजिकच शिक्षणावर कमी पैसे खर्च होतात. नियोजनांतील अग्रक्रमानुसार राष्ट्रीय जीवनांतील अग्रक्रमानुसार राष्ट्रीय जीवनांतील गोष्टींचें महत्त्व ठरते. कधीं सरकारी खर्च भराभर वाढविण्यांत येतो तर कधीं एकाएकी काटकसरीची कात्री चालू होते.

अर्थखात्याच्या कामांपैकीं सर्वांत महत्त्वाचें काम म्हणजे अंदाजपत्रक तयार करणें, त्याला संमति मिळविणें व त्याची अम्मलवजावणी करणें. आपल्या देशांत आर्थिक वर्ष १ एप्रिल ते ३१ मार्च असें असतें. त्यामुळे जानेवारीच्या अधिवेशनांत अंदाजपत्रक सादर केलें जातें. इतर देशांत सर्व खात्यांसाठीं एकच अंदाजपत्रक असतें तर आपल्या देशांत रेल्वेचें अंदाजपत्रक रेल्वेमंत्री मांडतात व पास करून घेतात व त्यानंतर इतर खात्यांचें एकत्र अंदाजपत्रक अर्थमंत्री लोकसभेंत मांडतात व मंजूर करून घेतात. घटनेप्रमाणें अंदाजपत्रकाला ‘वार्षिक अर्थविषयक निवेदन’ (Annual Financial statement) असें म्हणतात. तें इतर सर्व आर्थिक बिलांप्रमाणें

लोकसभेतच प्रथम सादर करावें लागतें. घटनेंत राष्ट्राध्यक्ष अंदाजपत्रक सादर करवितात असा उल्लेख आहे. राज्यसभेला अंदाजपत्रकावर फक्त चर्चा करतां येते, त्यावर दुसऱ्या सुचवितां येत नाहीत.

अंदाजपत्रक सादर करण्यापूर्वी त्याची प्रक्रिया कित्येक दिवस आधीं सुरू झालेली असते. प्रत्येक खातें पुढील वर्षीं आपणाला लागणारा खर्च व मिळणारें उत्पन्न याचा अंदाज तयार करतें. खातें—प्रमुखाला एकट्याला हेंही करतां येणें शक्य नसतें. त्यामुळें तो आपल्या विभागप्रमुखांना किंवा उप-विभागप्रमुखांना त्यांचे अंदाज स्वतःकडे पाठविण्यास सांगतो. ही माहिती एकत्रित करून तो खात्याचा आगामी जमाखर्च बनवतो. खात्यासाठीं नव्या योजना घेणें, त्यासाठीं करावा लागणारा खर्च कसा न्याय्य आहे, त्यांत कपात करणें कसें चूक आहे हें सर्व लिहून तो हा अहवाल मंत्र्यांपुढें ठेवतो. मंत्री स्वतःच्या कांहीं कल्पना मांडून त्या अंदाजांत कमीजास्त भर घालतो. मंत्रीमंडळाच्या दृष्टिकोनाप्रमाणें मंत्री सुधारणा सुचवितो.

असें प्रत्येक खात्याचें अंदाजपत्रक अर्थखात्यांत येतें. तेथें त्यावर अर्थ-खात्याच्या दृष्टिकोनांतून सर्वांगीण विचार होतो. प्रत्येक खात्याच्या सर्वच्या सर्व मागण्या पुऱ्या करणे अशक्य आहे. नियोजनांत स्वीकारलेल्या अग्रक्रमांनुसार खात्यांच्या मागण्यांना अग्रक्रम देण्यांत येतो. कांहीं वेळां त्यांत कपात सुचविद्धें जाते तर कांहीं वेळां या वर्षीं कांहींहि नवे करावयाचें नाहीं असें ठरविण्यांत येतें. उत्पन्नाच्या मानानें खर्च अर्थातच अधिक असतो. तेव्हां उत्पन्नवाढीचे मार्ग आणखी शोधून काढण्यासाठीं विचारविनिमय होतो. सारखे कर वाढवत सुटणेंहि योग्य नसते. कर्ज देशांत परदेशांत उभारावयाची कीं काय यासंबंधी विचार होतो. आज ना उद्यां हीं कर्ज फेडावयाचीं असल्यानें व भराभर कर्ज घेऊन पुढील पिढ्यांना तीं फेडावयाला लावणें, त्यांच्यावर बोजा टाकणें बरोबर नसतें. त्याच वेळीं देशाची परकीय चलन अवस्था काय असते हेंहि पाहावें लागतें.

अर्थमंत्री हा समग्र विचार करतो त्या वेळीं तो पंतप्रधानाचा सल्ला घेत असतोच. एखादा मंत्र्याचा त्याच्या खात्यातील एखाद्या योजनेसंबंधीं विशेष आग्रह असेल तर तो मंत्रीमंडळांत ती योजना मांडून पास करून घेतो. मग ती अर्थखात्याला मान्य करणें भागच पडतें. अर्थखातें इतर

खात्यांच्या प्रत्येक मागणीकडे यांत कपात कशी करतां येईल याच दृष्टी-कोनांतून पाहते त्यामुळे खातीहि अवाच्यासवा अंदाजपत्रकें मांडतात. त्यांना माहित असते कीं यांत कपात होणार. अर्थखात्यानें स्वतःचें धोरण बदललें तर खात्यांचीं अंदाजपत्रकें अधिक रेखीव होतील व अर्थखात्याचें काम कमी होईल अर्थमंत्री नंतर सर्व खात्यांचें (रेल्वे सोडून) आय-व्यय निवेदन तयार करतो व त्याला मंत्रीमंडळाची संमति घेतो. याहि वेळीं पंतप्रधानाच्या संमतीनें कांहीं बदल मंत्र्यांना करवून घेतां येतात. हें झाल्यानंतर अर्थमंत्री अंदाजपत्रक लोकसभेला सादर करतात. हें भाषण फार महत्वाचें असतें कारण त्यांत नवें कर, आयातनिर्यात धोरण, पुढील वर्षाचे खर्च वगैरेंची माहिती मिळते. नवे कर कोणते हें लोकांना या भाषणापूर्वीं समजतां कामा नये. नाहींतर व्यापारी सावध होऊन कर आहे त्या वस्तू काळ्या बाजारांत गडप करतील.

लोकसभेंत अंदाजपत्रकावर चर्चा होते. त्यावर सभासद टीका प्रति-टीका करतात. बहुधा अंदाजपत्रक आहे तसेंच स्वीकारलें जातें. क्वचित् अर्थमंत्री स्वतःच एखादा कर कमी करतो किंवा करपात्र वस्तु करमाफ करतो. विरोधी पक्षांनीं मांडलेल्या सर्व कपातसूचना नापास होतात. त्यांतील एक जरी पास झाली तरी सरकारला राजीनामा द्यावा लागतो. पण गेल्या ५० वर्षांत संसदीय लोकशाहींत अशी वेळ आली नाही. सर्व प्रतिनिधि पक्षीय शिस्तीनुसार मतदान करित असतात त्यामुळे निवडणुकीच्या वेळीं बहुमतांत असलेलें सरकार पांच वर्षांच्या काळांत पराभूत झाल्याचें उदाहरण नाही. लोकसभेमध्ये दोन तीन दिवस चर्चा होऊन 'वार्षिक अर्थविषयक निवेदन' मान्य होतें व त्याला कायदेशीर स्वरूप प्राप्त होतें.

यानंतर वर्षभर अंदाजपत्रकानुसार खर्च होतो आहे कीं नाही यावर अर्थखात्याची नजर असते. वर्षाच्या मध्ये पुरवणी-मागण्या लोकसभेला सादर करून आणखी पैशाची सोय केली जाते, खात्यासाठीं अंदाजपत्रकांत रक्कम जरी मंजूर होते तरी अर्थखात्याच्या किचकट पद्धतींतून ती प्रत्यक्ष खात्याकडे येऊन खर्च होण्यास पुष्कळ वेळ लागतो. या पद्धतीमुळे कामांत फार विलंब लागतो. लहान सहान खर्चाच्या मंजूरीसाठीं प्रत्येक मंत्रालयाला अर्थखात्याकडे पत्रव्यवहार करावा लागतो. मंत्र्यांच्या सहीनें आलेला कागदहि

अर्थमंत्र्यापासून अर्थखात्यांतील दुय्यय अधिकाऱ्यापर्यंत फिरविला जातो. नियोजनांत मंजूर झालेल्या योजनांसाठीं हि अर्थखात्याकडून लौकर पैसे सुटत नाहीत. अर्थखात्यांतील निष्कारण किचकट असलेले नियम हें नियोजनांतील पैसे खर्च न होण्याचें व विलंब लागण्याचें मुख्य कारण आहे.

वर्षभर खात्यांनीं केलेल्या खर्चाचे हिशोब ठेवले जातात. हिंदुस्थानांत एक विशेष गोष्ट अशी आहे कीं कंट्रोलर ऑडिटर अँड जनरल या अधिकाऱ्याच्या हाताखालीं हिशोब ठेवणें व तपासणें ही दोन्हीं कामें ठेवलेलीं आहेत. कंट्रोलर व ऑडिटर जनरल हें पद घटनेनेंच मंजूर केलें आहे. राष्ट्राध्यक्ष त्याची नेमणूक करतात व सुप्रीम कोर्टाच्या न्यायाधीशाला नोकरीवरून काढून टाकण्यासाठीं जे अवघड नियम आहेत तेच नियम याच्याहि बाबतींत आहेत. त्याला दरमहा चार हजार रुपये पगार मिळतो. त्याची नेमणूक झाल्यानंतर हा पगार कमी करतां येत नाही. निवृत्त झाल्यानंतर त्याला कोणतीहि सरकारी नोकरी करतां येत नाही. ह्या सर्व तरतुदी अशाकरितां कीं कंट्रोलर व ऑडिटर जनरल या पदावरील माणूस शासनसंस्थेपासून स्वतंत्र व निर्भय राहावा. राष्ट्रीय धनावर तो पालक या नात्यानें जनतेच्या वतीनें तो देखरेख ठेवतो. केंद्र व राज्यसरकार या दोघांचेहि हिशोब ठेवणें व तपासण्याचें काम तो व त्याच्या हाताखालील अधिकारी करतात.

हिशोब ठेवण्याच्या पद्धति सर्वच देशांत जवळजवळ सारख्याच आहेत. त्याचें आतां शास्त्र बनल्यानें व त्या शास्त्रांतील निपुण लोक उपलब्ध असल्यानें हें काम आतां अवघड राहिलें नाही.

आर्थिक कारभारांतील शेवटचा टप्पा म्हणजे हिशोब तपासणें. खर्च कायद्यानें मान्य केलेल्या पद्धतीनें केलेला आहे किंवा नाही, त्यांतील बिनचूकपणा, अंदाजपत्रकांत मंजुरी दिल्याप्रमाणेंच खर्च झालेला आहे अथवा मंजुरीशिवाय केलेला आहे; मंजुरी एका कामासाठीं खर्च दुसऱ्या कामासाठीं असें झालें आहे काय, पैसे वाया गेल्याचीं उदाहरणें सांपडतात काय वगैरे सर्व हिशोब तपासनीस पाहतात. आर्थिक वर्षाच्या शेवटीं हिशोब तपासनीस सरकारी हिशोबाची पाहाणी करतात व तो अहवाल सरकारला सादर करतात. लोकसभेंत सर्व पक्षीयांना त्यांच्या बलाप्रमाणें स्थान असलेलीं एक पब्लिक

अर्काँटस् कमिटी असते. ती कमिटी या सर्व प्रकटनांचा वारकाईनें अभ्यास करून आपला अहवाल लोकसभेला सादर करते. त्यावर लोकसभेंत चर्चा होते. कांहीं गैरप्रकार आढळल्यास संसदसदस्य सरकारवर कडक हल्ला चढवितात. डॉ. अँपलबी यांनीं सरकारला सादर केलेल्या आपल्या अहवालांत पार्लमेंटनें कंट्रोलर व ऑडिटर जनरलला व त्याच्या अहवालाला अवास्तव महत्त्व देऊन सरकारी अधिकाऱ्यांना धारेवर धरण्याची वृत्ति स्वीकारली आहे त्याचा निषेध केला आहे. हिशेब तपासनीस हे टांग्याच्या घोड्याप्रमाणें दुसऱ्या कोणत्याहि गोष्टी विचारांत न घेतां त्यांच्या ठराविक पद्धतीनें हिशोबांतील चुका काढत बसतात. जनतेचें हित, कामाची घाई, खर्च करण्यांतील तारतम्यबुद्धी वगैरे गोष्टींचा त्यांना समज वेताचाच असतो असें त्यांचें म्हणणें आहे.

हिशोब ठेवणें व हिशोब तपासणें हीं दोन्हीं कामें आपल्या देशांत एकत्रित आहेत हें बरोबर नाहीं. त्यापेक्षां हिशोब लिहिण्यावरचे अधिकारी शासनसंस्थेला जबाबदार व हिशोब तपासनीस कायदेमंडळाला जबाबदार अशी वाटणी केली व दोन स्वतंत्र कार्यालये व यंत्रणा केल्या म्हणजे आहे यापेक्षां कामांत सुधारणा होतील. १९५४ पासून केंद्रसरकारनें कांहीं खात्यांसाठीं अल्पप्रमाणांत हिशोब ठेवणें व तपासणें यांसाठीं दोन स्वतंत्र विभाग ठेवले आहेत.

कौटिल्यापासून अगदी विसाव्या शतकांतील लास्कीसारख्या विचारवंतांचें नेहमीं हें सांगणें होतें कीं राष्ट्रांनें पैशाकडे काळजीपूर्वक लक्ष दिलें म्हणजे राष्ट्र समृद्ध होतें. पैशाकडे काळजीपूर्वक लक्ष दिलें म्हणजे राष्ट्र समृद्ध होतें. पैशाकडे ज्यांचें दुर्लक्ष होतें त्यांचा लौकर अधःपात म्होतो. यामुळें लोकशासनांत आर्थिक कारभाराला विशेष महत्त्व असते.

* * *

नियोजन

सध्यांचें युग हें नियोजनाचें युग आहे असें म्हणतात. राज्यव्यवस्था लोकशाही, कम्युनिस्ट, भांडवलदारी, हुकूमशाही कशीहि असली तरी कोणत्या ना कोणत्या प्रकारचें नियोजन राज्यांत असतें. नियोजनामुळें लोकशासनाचें

महत्त्व अधिकच वाढलें आहे. कारण नियोजन नुसतें राजधानींत बसून तज्ञांनीं करून उपयोग नाही. नियोजनामध्ये अपेक्षित असलेल्या खर्चात, वेळांत व पद्धतीनें विशिष्ट कामें पार पाडणें हें महत्त्वाचें आहे. नियोजनाची अम्मलवजावणी व्यवस्थित असेल तर नियोजनाला अर्थ आहे. नाहीतर लक्ष्ये सारखीं बदलावीं लागतात. कांहीं कामें पुरीं करतां येत नाहीत, कधीं पैसे कमी पडतात. तर कधीं पैसे उरतात. एका कामाचा वेग व त्याच्यासाठीं निर्माण होणाऱ्या इतर कामांचा वेग यांमध्ये विसंगति असतां कामा नये.

नागरिकांचें राहणीमान वाढविणें, त्यासाठीं अधिकाधिक सुखसोयी करणें यासाठीं सरकार नियोजनामुळें सरकारी क्षेत्र वाढत चाललें आहे. पूर्वीं संपूर्ण खाजगी प्रभुत्व असलेलीं उद्योगधंद्यांचीं क्षेत्रें संपूर्ण किंवा बऱ्याच मोठ्या प्रमाणांत सरकारनें स्वतःच्या ताब्यांत घेतलीं आहेत. यामुळें लोकशासनाचें महत्त्व, सरकारी नोकरांची संख्या व त्यांच्यासाठीं सरकारची शासनयंत्रणा, कायदेमंडळ व न्यायसंस्था अशीं तीन अंगें मानतात. आतां नियोजनमंडळ हें चौथें अंग समजण्यास कांहीं हरकत नाही इतकें त्याचें वर्चस्व वाढलें आहे. नियोजनामुळें सरकारच्या सर्वच अंगांवर अधिक कामें, जबाबदाऱ्या येऊन पडल्या आहेत. नियोजनामुळें लोकशासन अधिक गुंतागुंतीचें होऊन त्याचें काम आतां पुष्कळच अवघड झालें आहे.

नियोजनाचे विविध प्रकार आहेत. कुटुंबांतील व्यक्तींची संख्या नियंत्रित करण्यासाठीं किंवा उत्पन्नाच्या प्रमाणांत ठेवण्यासाठीं कुटुंबनियोजन केलें जातें. कुटुंबनियोजन हें वैयक्तिक स्वरूपाचें आहे. त्यांत सरकारची सकित येत नाही. या बाबतींत सरकार उत्तेजन देतें, किंवा तटस्थ राहतें, कांहीं देशांतील सरकारें या विचाराला विरोधहि करतात.

नियोजनाचा सर्वांत महत्त्वाचा प्रकार म्हणजे अर्थव्यवस्थेचें नियोजन. खाजगी क्षेत्र कमी कमी करून अर्थव्यवस्थेवर सरकारचें प्रभुत्व बसविण्यासाठीं या नियोजनाचा वापर होतो. कांहीं विशिष्ट उद्दिष्टें, लक्ष्ये साध्य करणें व अर्थव्यवस्थेची अधिक चांगली पुनर्रचना करणें यासाठीं आर्थिक नियोजन करतात. यासाठीं केंद्रीकरण अपरिहार्य होतें. कारण मार्गदर्शन अम्मलवजावणी एकाच केंद्राकडून होणें आवश्यक असतें. आर्थिक

उत्पादनाचीं सर्वच्या सर्व साधनें सरकारी मालकीचीं करणें हा प्रकार रशियादि कम्युनिस्ट देशांत आहे; इंग्लंडमधील मजूरपक्षांनं किंवा सध्यां भारतांतील काँग्रेस पक्षांनं मिश्र अर्थव्यवस्थेचें धोरण स्वीकारलेलें आहे. म्हणजे मोक्याचीं क्षेत्रें सरकारच्या ताब्यांत ठेवावयाचीं व कांहीं क्षेत्रें खाजगी उद्योगपतींच्या ताब्यांत राहूं द्यावयाचें. राष्ट्रीयीकरणाच्या उपायानें उद्योगधंदे सरकार ताब्यांत घेतें. अॅटमिक एनर्जी कमिशन एवढा अपवाद वगळला तर अमेरिकेंत उत्पादनांच्या साधनांवर सरकारचें वर्चस्व नाही.

आर्थिक नियोजनाचा दुसरा प्रकार म्हणजे भांडवलदारी अर्थरचनेचें स्वरूप कायम ठेवून फक्त आर्थिक चक्रामुळें येणारीं संकटें चलनवाढ, मंदी वगैरे टाळण्यासाठींच फक्त सरकारी उपाययोजना करावयाची. १९३० च्या सुमारास मंदीची लाट व त्यामुळें वाढत्या बेकारीचा प्रश्न जगभर पसरला होता. त्यावेळीं अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स वगैरे राष्ट्रांनीं या दुसऱ्या प्रकारच्या आर्थिक नियोजनाचे कांहीं प्रयोग केले.

विशिष्ट प्रदेश वा लोकसमूह फार मागसलेले असतील तर त्यांच्या प्रगतीसाठीं कित्येकदां सरकारला विशेष योजना बनवाव्या लागतात. त्या प्रदेशाची वाढ व लोकसमूहाची आर्थिक सामाजिक प्रगति विशिष्ट दिशेनें व्हावी यासाठीं नियोजन केलें जातें. हे अर्थातच मर्यादित स्वरूपाचें असतें.

नगररचना हाहि एक नियोजनाचा प्रकार आहे. देशांतील मुख्य शहरें, त्यांच्या भोवतालची उपनगरें, रस्ते वगैरेंची वाढ कशी व्हावी यासंबंधीं तपशीलवार योजना नगररचनेंत केलेली असते. लोकांची सोय, वाहतुकीमध्ये अडचण न येता दळणवळणाची सुलभता, कारखाने, सरकारी इमारती यांना स्थान, रस्ते, गटारें वगैरेंचा विचार करून शहराची वाढ कशी व्हावी याचा आराखडा तयार करतात. हा आराखडा तयार केल्यानंतर मनुष्य-वस्तीसाठीं एखादा विभाग असेल तर त्यांत कारखान्याला जागा देत नाहीत. जागेचा उपयोगहि विशिष्ट कामासाठीं ठरवून देतात. शेतीसाठीं मुक्रर केलेल्या जागेंत इमारती बांधतां येत नाहीत किंवा कारखान्यासाठीं ठरविलेल्या क्षेत्रांत थिएटरें बांधतां येत नाहीत.

आर्थिक कारभार : नियोजन

अनुक्रम

33230

वि: .../.../...

क्रमांक

9800

नों दि: .../.../...

एखाद्या कार्यक्रमासाठी हि योजनाबद्ध आखणी केली जाते. उदाहरणार्थ वन्य पशुपक्षांच्या सांभाळासाठी आपल्या देशांत एक आठवडा पाळतात. त्यावेळी या प्रश्नासंबंधी लोकांचे मत तयार करण्यांत येते. वन-महोत्सव, वचतसप्ताह अशा कार्यक्रमांची ठरवून अम्मलबजावणी केली जाते. कधी कधी सरकारी नोकरांच्या संख्या कार्यक्षमतेबद्दल योजनाबद्ध कार्यक्रम आखण्यांत येतो. काहीं कार्यालयांत संख्या कार्यक्षमतेबद्दल योजनाबद्ध कार्यक्रम आखण्यांत येतो. काहीं कार्यालयांत संख्या अधिक असते. नोकर पुष्कळ असले म्हणजे काम चांगले होते असे नाही. उलट पुष्कळ म्हणजे एकाच्या ऐवजी तीन वा चार नोकर असले म्हणजे कामाला कोणीच जबाबदार नसतो.

कोणत्याहि प्रकारचे लहानमोठे नियोजन स्वीकारले म्हणजे त्याची अम्मलबजावणी करण्याचे काम खात्यांतील नोकर वर्गावर पडते. नियोजनाच्या अम्मलबजावणीसाठी खास वेगळी नोकरयंत्रणा नसते. खात्यांतील नोकरांना दैनंदिन कामांबरोबर योजनेतील कामाचीहि जबाबदारी घ्यावी लागते. यामुळे आधीच जेरीला आलेले अधिकारी त्रस्त होतात व योजनेचा वेग थंडावतो. योजनेच्या अम्मलबजावणीसाठी असदी स्वतंत्र यंत्रणा सिद्ध करणे अशक्य असले तरी त्याची सर्वच जबाबदारी खात्यांतील नोकरवर्गावर टकलणे योग्य नाही. योजना यशस्वी व्हावयाची असेल तर नोकरसंख्या व त्यांच्यावरील खर्च वाढणार व आपणाला अधिक कर द्यावे लागणार याची जनतेने समजून उमजून तयारी ठेवली पाहिजे. नियोजनहि हवे व लोकशासन मात्र वाढू नये अशी भूमिका घेता येणार नाही.

नियोजन मंडळाचे स्थान कोणते असावे याबद्दल तज्ञांत मतभेद आहेत. लोकशासनाचे एक अविभाज्य अंग असे नियोजन मानले तर त्या नियोजनावर शाननसंस्थेचे प्रभुत्व राहणार. नियोजनामुळे शासनसंस्थेचा प्रमुख पंतप्रधान किंवा अध्यक्ष यांचे महत्त्व वाढते. नियोजनमंडळ शासनसंस्थेला जबाबदार असावे असा एक विचार. दुसरा विचार असा की दीर्घकालीन व समग्र नियोजनासाठी प्रस्थापित केलेले नियोजन मंडळ विशेष तज्ञांचे असावे व त्यावर पंतप्रधान किंवा शासनसंस्थेचा अधिकार चालू नये. अशा प्रकारच्या नियोजनमंडळावर वाटल्यास विविध खात्यांचे प्रतिनिधि घ्यावेत.

आपल्या देशांत केंद्र सरकार व नियोजनमंडळ हे जवळ जवळ एकच आहे. नियोजनमंडळाला स्वतंत्र अस्तित्व नाही.

आय्. ए. एस्; आय्. पी. एस्. सारखी इंडियन इकनॉमिक सर्व्हिस प्रस्थापित करून अर्थशास्त्रांतील तज्ञ नियोजनाच्या अम्मलबजावणीसाठी घ्यावयाचे व त्या अधिकाऱ्यांची स्वतंत्र यंत्रणा तयार करावयाची अशी मधे केंद्र सरकारची एक योजना होती. ती योजना कार्यान्वित झाली तर योजनेची अम्मलबजावणी अधिक कार्यक्षमतेने होईल.



देशांतील घटनेनुसार देशांत लोकशासनाच्या दोन किंवा तीन पातळ्या तयार होतात. संघराज्यात्मक घटना असेल तर केंद्र सरकार, राज्यसरकार व स्थानिक स्वराज्यसंस्था अशा तीन पायऱ्या असतात. एकात्म पद्धतीची राज्यघटना असेल तर केंद्र सरकार व स्थानिक स्वराज्य संस्था एवढ्या दोनच पायऱ्या असतात. या पायऱ्यांचे परस्परांशी राजकीय, आर्थिक, घटनात्मक असे विविध संबंध असतात. सध्या त्यांचे लोकशासन विषयक संबंध फक्त अभ्यासावयाचे आहेत.

सर्वसाधारण लोकशासनाची जी मूलभूत तत्त्वे आहेत ती सर्वच पातळ्यांवर असतात. लोकशासन विषयक प्रश्न व अडचणीहि समान असतात. फरक पडतो तो फक्त क्षेत्राच्या लहानमोठे पणामुळे फरक पडतो. नगरपालिकेचा अध्यक्ष, जिल्हा लोकल बोर्डाचा अध्यक्ष, राज्यसरकारचा मुख्यमंत्री, देशाचा प्रधानमंत्री हे आपआपल्या क्षेत्रांत प्रमुख प्रशासक आहेत. त्यांच्या क्षेत्रांतील फरक उणे केला तर त्यांचे प्रश्न, त्यांचे कार्य जवळजवळ सारखेच आहे असे आपल्या लक्षांत येईल.

या तिन्ही पातळ्यांचा समग्र विचार केला तर असे दिसते की दिवसेंदिवस केंद्रसरकार अधिकाधिक बलिष्ठ होत चालले आहे. स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे अधिकार राज्यसरकारे घेत आहेत व राज्यसरकारांचे अधिकार कमी कमी करून केंद्र सरकारे स्वतःकडे घेत आहेत. ही प्रक्रिया जगांतील सर्वच देशांत थोड्याफार प्रमाणांत चालू असलेली आढळते. प्रक्रियेचा वेग कमी जास्त असेल पण त्याची दिशा मात्र केंद्रीकरणाकडे आहे यांत शंका नाही. कांहीं अभ्यासकांच्या मते सुमारे ५० वर्षांनंतर संघराज्य व एकात्म असे सरकारचे दोन प्रकार राहणार नाहीत इतके केंद्रीकरण होईल.

या केंद्रीकरणाच्या प्रक्रियेला देशाच्या घटनांतील तरतुदी हातभर लावतात. उदाहरणार्थ आपल्या देशांतील घटनेत अध्यक्षांना आणि बाणीच्या काळीं वापरावयाचे म्हणून इतके अधिकार घटनाकारांनी देऊन ठेवले आहेत कीं भारत हें संघराज्य आहे कीं एकात्म याचा उलगाडा न व्हावा. आपली घटना तयार होत असतानांची आंतरराष्ट्रीय तंग परिस्थिति, फाळणीची स्मृति, देशांतील कमालीची विविधता वगैरेंमुळे घटनेत केंद्रसरकार अत्यंत बलशाली, राज्यसरकारें त्याच्या मानानें फारच दुर्बल व स्थानिक स्वराज्य संस्था तर नाममात्र अस्तित्वांत अशी व्यवस्था झाली. ब्रिटिशांच्या वेळें 'प्रांत' हें नांव काढून संघराज्याला शोभेसें 'राज्य' हें नांव पूर्वीच्या प्रांतांना दिलें असलें तरी त्यांचे अधिकार मात्र फारच कमी झाले आहेत.

घटनेतील केंद्रीकरणाला पोषक असलेल्या इतर अनेक तरतुदी सांगता येतील. राज्य सरकारांनीं आपला कारभार केंद्रसरकारच्या कायद्यांना पोषक होईल असाच चालविला पाहिजे असें आपल्या घटनेत स्पष्ट म्हटलें आहे. राज्यसरकारांना वेळोवेळीं मार्गदर्शन करण्याचा अधिकार केंद्रसरकारला आहे. लष्करी दृष्ट्या किंवा एकूण देशाच्या दृष्टीनें दळणवळणाचें एखादें साधन केंद्रसरकारला महत्वाचें वाटलें तर त्याची दुस्ती करणें किंवा नवीन रस्ते तयार करणें हीं काम केंद्रसरकार राज्यसरकारांना सांगू शकेल. रेल्वे रस्त्यांची काळजी घेण्याबद्दलहि केंद्रसरकार राज्यसरकारला आदेश देऊं शकते. केंद्रसरकारचे आदेश राज्यसरकारांनीं मानले नाहीत तर घटनात्मक पेचप्रसंग म्हणून राष्ट्राध्यक्षाला आणि बाणीच्या परिस्थितींतील अधिकार वापरतां येतील. राज्यसरकारच्या कक्षेत नसलेलें एखादें काम करण्यासाठींहि केंद्रसरकार आदेश देऊं शकेल. नद्यांच्या पाण्याच्या वापरासंबंधींहि केंद्रसरकार आदेश देते.

घटनेमधें केंद्रसरकारच्या कामांची, राज्यसरकारच्या कामांची, सामायिक कामांची अशा तीन याद्या आहेत. केंद्रसरकारनें स्वतःच्या यादींतील एखाद्या कर्तव्यासंबंधीं कायदा केला तर तो सर्व भारतासाठीं असतो. त्याची अंमलबजावणी करण्यासाठीं केंद्रसरकारजवळ स्वतंत्र लोकशासन यंत्रणा नसते. तें काम एकाच यंत्रणेला करावें लागतें. न्यायालयांची रचनाहि सर्व देशासाठीं एकच आहे. संघराज्याच्या कायद्यांसाठीं वेगळीं कोर्टे नाहीत.

केंद्रीकरणाची प्रवृत्ति घटनेत आढळते म्हणजे घटना हें केंद्रीकरणाचें एक कारण आहे असें म्हणतां येणार नाहीं. घटनेत देशाच्या परिस्थितीचें, लोकमताचें प्रतिबिंब पडतें. केंद्रीकरणाचें एक साधन एवढेंच घटनेतील या तरतुदीचें महत्त्व आहे.

केंद्रीकरणाची प्रवृत्ति देशांत दिसते याचीं अनेक कारणें आहेत. पूर्वीची स्वयंपूर्ण, ग्रामीण समाजरचना नवें शहरीं औद्योगिक स्वरूप घेत आहे. लहान लहान खेडीं, उत्पन्नाचीं छोटीं केंद्रे नष्ट होत जाऊन प्रचंड शहरें व मोठ्या प्रमाणातील उत्पन्नाचीं साधनें केंद्रित होत आहेत. म्हणजे पूर्वीच्या विकेंद्रित अर्थव्यवस्थेच्या जागीं केंद्रित अर्थव्यवस्था आली आहे. याचा परिणाम सरकारी यंत्रणेवर लोकशासनावर होतो व तेथेंहि केंद्रीकरण अपरिहार्यतेनें येतें. नव्या अर्थरचनेमुळें राष्ट्रीय पातळीवर विचार व नियोजन केलें पाहिजे अशीं नवीं क्षेत्रें निर्माण होतात. आर्थिक नियोजन, शिक्षण, राजरस्ते, सामाजिक सुधारणा, कायदे, कामगार कल्याण योजना, आरोग्य, किमानवेतन कायदे वगैरे प्रश्न आतां स्थानिक सरकारांना सोडवितां येत नाहींत. त्यासाठीं केंद्रसरकारची आवश्यकता पडते. या मोठ्या कार्यक्रमांसाठीं अधिक पैशांची गरज पडते त्यामुळें अधिक कर बसवावे लागतात. पैसे मिळविण्याचे नवे मार्ग शोधावे लागतात. या शोधाशोधींत केंद्र सरकार व राज्यसरकारें यांची स्पर्धा सुरू होते. शेवटीं अर्थातच राज्यसरकारांना माघार घ्यावी लागते व केंद्राकडून मिळणाऱ्या आर्थिक मदतीवर स्वतःचें कार्यक्रम आखावे लागतात. स्थानिक स्वराज्य संस्थांना स्वतःच्या गरजांसाठीं राज्यसरकारवर अवलंबून राहावें लागतें. पैसे देणारें सरकार अर्थातच कांहीं अटी घालतें. कार्यक्रमासंबंधीं पूर्वसंमति घेतली पाहिजे, अहवाल दिले पाहिजेत, मार्गदर्शन व आदेश मान्य केले पाहिजेत वगैरे अटींना पैसे घेणाऱ्यांना मान्यता द्यावीच लागते. ज्या प्रश्नांच्या बाबतींत एकापेक्षां अधिक सरकारांचा म्हणजे दोन राज्यसरकारें किंवा राज्यसरकार व केंद्रसरकार यांचा संबंध येतो त्या ठिकाणीं केंद्रसरकारकडे अदृश्य रूपानें अधिकार जातात. केंद्र प. स. क. च्या सदस्यांची नेमणूक राष्ट्राध्यक्ष करतो. राज्य प. स. क. च्या सदस्यांची नेमणूक गव्हर्नर करतो. पण जर दोन राज्यांना संयुक्त प. स. क.

हवें असेल तर त्याची नेमणूक राष्ट्राध्यक्ष करतो. दोन्ही राज्यांच्या गव्हर्नरांना हा अधिकार नाही. केंद्रीकरणाची आणखीहि कारणे सांगता येतील. सध्यां सर्वत्रच केंद्रीकरणाची प्रक्रिया वाढती आहे. भविष्याकडे नजर फेकल्यास ही प्रक्रिया बदलेल असें वाटत नाही. उलट सध्यांपेक्षां केंद्रीकरणाचा वेग वाढेलच असें वाटतें. विकेंद्रीकरण लोकशाहीला पोषक आहे हें सर्वांना पटतें पण केंद्रित, मोठ्या उद्योगधंद्याची अर्थरचना बदलल्याशिवाय व विकेंद्रीकरण तेथें प्रथम आणल्याशिवाय राजकीय किंवा लोकशासनीय क्षेत्रांत विकेंद्रीकरण आणतां येत नाहीं हें समजूनहि मोठ्या व अवजड उद्योगधंद्यांवर आधारलेल्या प्रगतीचा मोह सुटत नाही. केंद्रित अर्थव्यवस्था व विकेंद्रित लोकशासन हे एकत्र नांदणें अशक्य आहे.

केंद्रीकरणाचें तंत्रहि ठरल्यासारखेंच आहे. जे मार्ग वापरून केंद्रसरकार राज्यसरकारांचें स्वातंत्र्य किमान पातळीवर आणून ठेवतें तेच मार्ग वापरून राज्यसरकारें स्थानिक स्वराज्य संस्थांची स्वायत्तता निष्प्रभ करतात. मार्ग तेच; तंत्रहि तेंच, फक्त पातळी वेगळी. राज्यसरकारें स्थानिक स्वराज्यसंस्थांकडून माहिती मागवतात व त्यांना त्यांच्या कामाबद्दल मार्गदर्शन करतात; त्यांच्याकडून दर तीन महिन्यांनीं किंवा प्रतिवर्षीं सर्व कामकाजाचा अहवाल मागवतात व त्यावर आपलीं मते नोंदवितात; स्थानिक स्वराज्य संस्थांना कांहीं योजना हातीं घ्यावयाच्या असतील तर त्यासाठीं सरकारकडे पूर्वसंमति मागावी लागते, संमति मिळाल्यानंतर ग्रँट मागावी लागते. त्यांच्या मागण्या कमी जास्त करण्याचा अधिकार सरकारला असतो. योजनांची अम्मलबजावणी चालू असतांना सरकार कधीहि आपले अधिकारी पाठवून देखरेख व तपासणी करतें. त्या वेळीं कांहीं गोष्टी सरकारला गैर वाटल्या तर ताबडतोब सूचना दिल्या जातात. वर्षांच्या शेवटीं सरकारी हिशोबतपासनीस स्थानिक संस्थांचे हिशोब तपासतात व त्याचा अहवाल सरकारला सादर करतात. त्या वेळींहि सरकार टीका टीप्पणी करूं शकतें. पैसे देतांना कांहीं अटी सरकार घालतें. नोकरांची पात्रता, पगार भत्ते, कामाची मुदत अशा अटी सरकार घालतें व त्या स्थानिक स्वराज्यसंस्थांना पाळाव्या लागतात. कांहीं अधिकारी सरकार तात्पुरते या संस्थांना देते. ते कधीहि परत घेण्याचा सरकारला अधिकार असतो. नगरपालिकेचे कर वसूल करण्याचे राहिले तर

सरकार नगरपालिकेच्या विनंतिनुसार अधिकारी पाठवते. सरकार प्रत्यक्ष हुकूम काढूनहि कांहीं गोष्टी स्थानिक स्वराज्य संस्थावर लादते व वाटल्यास संस्था बरखास्त करून त्यांच्या कार्यापैकी कांहीं भाग वा संपूर्ण कार्य स्वतः कडे घेऊ शकते.

वरील वर्णनांत स्थानिक स्वराज्य संस्था या शब्दांऐवजीं राज्यसरकार आणि राज्यसरकार याऐवजीं केंद्रसरकार असें वाचलें तरीहि चालेल. आपल्या देशांत तर केंद्रीकरणाचा वेग बराच आहे. लोकशासन यंत्रणेंत केंद्र-सरकारचे नोकर व राज्यसरकारचे नोकर असा फरक नाममात्र आहे. दोघांवरहि केंद्रसरकारचें तितकेंच नियंत्रण आहे. सर्व राज्यांतील वरीष्ठ अधिकारी अखिल भारतीय सनदी नोकरीतील असतात. निवडणूक मंडळाचे अधिकारी, हिशोबतपासणी खाते, न्यायालयें, इनकमटॅक्स, कस्टम्ससारखे महत्वाचे कर, यामुळें केंद्रसरकारला सर्वाधिकार आहेत. राज्यसरकारें नगर-पालिकांसारखीं आहेत व नगरपालिका घटनेच्या दृष्टीनें अस्तित्वांतच नाहीत.



अर्थरचनेमधें सरकारनें हस्तक्षेप करतां कामा नये; आर्थिक कारभार हा सर्वस्वी स्वतंत्र राहिला पाहिजे हा विचार आतां जुना झाला आहे. औद्योगिक, व्यापारी क्षेत्रांतहि सरकार आतां स्वतः कांहीं भाग घेऊं लागलें आहे. उद्योगधंदे व व्यापार यांच्यामधें हस्तक्षेप करण्याची आमची अजिबात इच्छा नाही, अगदीं नाइलाजानें अथवा शेवटचा उपाय म्हणून आम्ही कांहीं नियंत्रणें तात्पुरतीं घालूं असें सरकार म्हणत असलें तरी तें खरें नाहीं हें सर्वांनीं ओळखलें आहे. सरकारचें क्षेत्र दिवसेंदिवस इतकें वाढलें आहे कीं त्याच्या कक्षेतून उद्योग व व्यापार दूर राहणें अशक्य आहे. सर्व उद्योग-धंद्यांवर सरकारचें सारखें नियंत्रण नाहीं. कांहींना सरकार मार्गदर्शन करतें, कांहींना आर्थिक मदत देतें, कांहींच्या नियंत्रणमंडळावर सरकारचे प्रतिनिधि असतात. आपल्या देशांत सरकार कांहीं उद्योगधंद्यांना फक्त मदत करतें; कांहींवर सरकारचें नियंत्रण आहे व कांहीं उद्योगधंदे सरकारचे आहेत. सरकारच्या मालकीचे उद्योगधंदे राज्यसरकार किंवा केंद्रसरकार किंवा दोघांच्या मिळून मालकीचे असतात.

पोस्ट व तार खातें व रेल्वे हें मुलकी भागांतील व दारुगोळा कारखाने हे लष्करी विभागांतील सरकारी मालकीचे सर्वांत जुने उद्योगधंदे आहेत. दुसऱ्या महायुद्धांत जीवनावश्यक वस्तूंची टंचाई पडली व अन्न, साखर, कापड वगैरे वस्तू दुर्मिळ झाल्या. त्या वेळीं सरकारला तो व्यापार स्वतःकडे घ्यावा लागला. नागरी पुरवठा खातीं नव्यानें निर्माण झालीं. युद्धोत्तर काळांत स्वतंत्र सरकारचें धोरण कल्याणकारी राज्य हें असल्यानें जनतेच्या सुख-सोयीसाठीं नियोजनबद्ध प्रगति करण्याचें सरकारनें ठरविलें. पूरनियंत्रण, पाणीपुरवठा व वीजउत्पादन या तीन उद्दिष्टांसाठीं अनेक योजना हातीं घेण्यांत आल्या. दळणवळणाच्या क्षेत्रांत जनतेच्या सोयी अधिक वाढाव्या

म्हणून अनेक राज्यसरकारांनी मोटार-वाहतूक स्वतःच्या ताब्यांत घेतली. याशिवाय सिंद्रीला खताचा कारखाना, हिंदुस्तान केबल्स लिमिटेड, हिंदुस्तान मशीन टूल्स लिमिटेड, हिंदुस्तान शिपयार्ड लि., हिंदुस्तान इन्सेक्टीकसाइड्स लि., हिंदुस्तान अँटिबायोटिक्स लि., चित्तरंजन लोकोमोटिव्ह फॅक्टरी, इंटीग्रल कोच फॅक्टरी, विमानवाहतूक वगैरे अनेक उद्योगधंदे सरकारनें सुरू केले. हे सर्व व्यवसाय सरकारचे असले तरी त्यांचें कायदेशीर स्थान भिन्न आहे.

सरकारी मालकीच्या उद्योगधंद्यांचे चार भाग पडतात. एक प्रकार म्हणजे जेथें कांहीं उत्पादन चालू आहे. कांहीं उद्योगधंदे केवळ वाटपासाठी आहेत. तर कांहीं उत्पादन व वाटप दोन्ही करतात. तिसरा प्रकार म्हणजे वाहतूक, दळणवळण, पोस्ट वगैरे मार्गें जनतेची सेवा करणारे व्यवसाय व दामोदर घाटी योजनेसारख्या बहूद्देशीय योजना हा चौथा प्रकार. हे प्रकार सरकार एकाच पद्धतीनें चालवीत नाहीं. खाजगी मालकी टाळून मालकी सामाजिक करून व्यवसाय चालविण्यासाठीं खालील प्रकार आहेत.

- १) सध्यां अस्तित्वांत असलेल्या सरकारी खात्यांकडून नवा व्यवसाय चालविणें.
- २) त्या व्यवसायासाठीं कंपनी प्रस्थापित करणें.
- ३) इंडिपेंडेन्ट रेग्युलेटरी कमिशनस स्थापन करणें.
- ४) स्वायत्त कॉर्पोरेशन्स निर्माण करणें.
- ५) कंझुमर्स कोऑपरेटिव्हज् स्थापन करणें.
- ६) स्थानिक स्वराज्य संस्थांमार्फत.

१] पोस्ट व तार, रेल्वे, युद्धकाळीं अन्नधान्याचा व्यापार इत्यादि व्यवसाय आपल्या देशांत सरकारी खात्यांमार्फतच चालविले जातात. इतर सर्व खात्यांप्रमाणें व्यवसाय करणारीं खातींहि पार्लमेंटला संपूर्ण जबाबदार आहेत. त्यांचा खर्च पार्लमेंट मंजूर करते. ज्या ठिकाणीं दैनंदिन चाकोरी पद्धतीचें काम आहे तेथें खात्यांमार्फत काम चांगलें होतें. ज्या ठिकाणीं व्यापारी कसब, बाजाराचें ज्ञान, धोका पत्करण्याची तयारी, प्रस्थापित व्यवसायांशीं टक्कर घेण्याची आवश्यकता असेल तेथें सरकारी खातीं काम करूं शकत नाहींत. सरकारी अधिकारी कितीहि हुषार असले तरी त्यांना व्यापारी डोकें नसतें. खात्यांमार्फत कारभार चालवावयाचा म्हणजे तो व्यवसाय दुसऱ्या कोणा-

लाहि चालवू देतां कामा नये. रेल्वेला, पोस्टाला किंवा दारूगोळ्याच्या कारखान्याला खाजगी क्षेत्रांत स्पर्धा नाही. म्हणून त्याचें काम बरें चाललें आहे असें वाटतें कारण तुलनेला जागाच नाही. खात्यामार्फत चालविल्या जाणाऱ्या व्यवसायांत स्वायत्तता असणें अशक्य आहे.

२] पाणीपुरवठा, वीजउत्पादन व वाटप, गॅस उत्पादन व वाटप, स्थानिक बस वाहतूक वगैरे स्थानिक गरजेच्या पण लहान क्षेत्रांतील व्यवसाय नगरपालिकांकडे सोपविले जातात. त्यासाठीं सरकार नगरपालिकेला आर्थिक साहाय्य करतें व कधीकधीं अधिकारीहि पुरवतें.

३] गिन्हाइकांची सहकारी संस्था हा प्रकार जगांतील अनेक देशांत थोड्या फार प्रमाणांत आहे. इंग्लंडमध्ये अनेक ठिकाणीं गरजेच्या वस्तूंचें उत्पादन व किरकोळ व्यापार या संस्थेच्या ताब्यांत आहेत. सहकारी शेतीचा पहिला टप्पा म्हणून सहकारी सेवा संस्था निर्माण करण्याचें काम चालू आहे. त्या संस्था आपल्या सभासदांची सेवा करतील, त्यांना ट्रॅक्टर्स, औषधे, उत्तम बीबियाणें पुरवतील, संस्थेवर मालकी सभासदांची राहिल. अशा संस्थांना सरकार भांडवल पुरवतें.

४] इंडिपेंडेंट रेग्युलेटरी कमिशनस हा खास अमेरिकन प्रकार आहे. फॉर्बर्ड मार्केट कमिशनचा अपवाद वगळला तर आपल्या देशांत हा प्रकार नाही. १८८३ पर्यंत अमेरिकेंत सर्व कारभार खात्यामार्फत चालत असे. १८८७ मध्ये आंतरराज्यीय व्यापार मंडळाची स्थापना करण्यांत आली. त्यानंतर टेनेसी घाटी मंडळ निर्माण करण्यांत आलें. १९४८ मध्ये अशीं १४ मंडळें झालीं.

हीं कमिशनस अमेरिकन अध्यक्षाच्या अधिकारांपासून स्वतंत्र आहेत. कमिशनस त्याला जबाबदारहि नाहीत व त्याला अहवालहि सादर करीत नाहीत. राष्ट्राध्यक्ष व त्याचीं शासन यंत्रणा यापेक्षां हीं कमिशनस अगदीं स्वतंत्ररीत्या कारभार करतात. मात्र कमिशनसच्या सभासदांची नेमणूक करण्याचा अधिकार अध्यक्षाला आहे. जरी शासनसंस्थेच्या वर्चस्वापासून तीं स्वतंत्र असलीं तरी काँग्रेस व सुप्रीम कोर्ट यांचा अधिकार त्यांच्यावर चालतो. काँग्रेसनें या कमिशनसना जन्म देऊन अधिकार दिलेले असतात; काँग्रेसला वाटल्यास कमिशनस बरखास्त करतां येतील. त्यांचा खर्च काँग्रेस मंजूर

करते, कमी किंवा जास्तहि करू शकते, त्यांच्या अधिकारांत बदल करू शकते. कमिशनसच्या कार्याच्या कायदेशीरपणाबद्दल निर्णय देण्याचा अधिकार सुप्रीम कोर्टाला आहे. सुप्रीम कोर्ट निर्णय देतांना कमिशनची कृति योग्य अयोग्य, वेकायदेशीर व कायदेशीर अशी कांहींहि ठरवू शकेल.

म्हणजे शासनसंस्था वगळतां कायदेमंडळ व न्यायसंस्था यांचें नियंत्रण कमिशनसवर असतें असें वाटेल. पण काँग्रेसचें नियंत्रण केवळ धोरणापुरतें अधूनमधूनच असतें, कोर्टाचें नियंत्रणहि कोणी प्रश्न उपस्थित केला तरच निर्माण होतें. म्हणजे हीं कमिशनस जवळजवळ संपूर्ण स्वतंत्र असतात असें म्हटलें तरी चालेल.

या कमिशनसना कारभार चालवावा लागतो, स्वतःच्या क्षेत्रासाठीं कायदे तयार करावे लागतात व न्यायदानहि करावें लागतें. त्यांच्या या जबाबदाऱ्या मिश्र स्वरूपाच्या असल्यानें त्यांना 'सरकारचें चौथें अंग' असें म्हणतात. त्यांना हे विविध अधिकार दिले आहेत कारण त्यांना नव्या क्षेत्रांत काम करावयाचें होतें. हा एक प्रयोगच होता. खाजगी संपत्ति व खाजगी आर्थिक उलाढाली यांचें नियमन करून सामाजिक हितरक्षण करणें हें त्यांचें काम होतें. टेनेसी घाटीसारख्या विकासयोजनांवर त्यांना नियंत्रण ठेवून त्याचा फायदा सर्वांना मिळवून द्यावयाचा होता. यासाठीं अर्थातच राजकीय उलाढाली, पक्षबाजी यापासून अलिप्त असलेल्या तज्ञांच्या हातीं अधिकार ठेवणें आवश्यक होतें. तांत्रिक कामावर राजकीय कार्यामुळें निवडून आलेल्या व्यक्तींचा अधिकार चालूं नये हा विचार कमिशनसच्या स्थापनेच्या पायाशीं होता. अमेरिकेंतील खात्यांतील नोकरवर्ग हे राजकीय मतांनुसार बदलत होता त्या काळीं आर्थिक क्षेत्रांत तज्ञांना स्वायत्तता असावी, त्यांच्यावर राजकारण्यांचा वरचष्मा राहूं नये यासाठीं कमिशनसना काँग्रेसनें भरपूर स्वातंत्र्य दिलें.

या स्वातंत्र्यामुळें कांहीं गोष्टी चांगल्या झाल्या हें खरें पण त्याचबरोबर शासनसंस्थेपासून कमिशनसना संपूर्ण स्वायत्तता दिल्यानें राज्ययंत्रणेंत 'स्वायत्त बेटें' तयार झालीं व संघराज्याच्या कारभारांतील एकात्मता नष्ट पावली. या कमिशनसमुळें अध्यक्षाचे अधिकार मर्यादित झाले पण काँग्रेसचे वाढले नाहीत. जीवनाचीं व लोकशासनांतील कांहीं अत्यंत महत्त्वाचीं क्षेत्रें कमिशनसच्या ताब्यांत असल्यानें तीं क्षेत्रें अध्यक्षाच्या मार्गदर्शना-

पासून दूर पडलीं. त्यांत कांहीं सुधारणा करण्याचें मनांत असूनहि अध्यक्षांना कांहींहि करतां आलें नाहीं. अनेक अध्यक्षांनीं कमिशनसची स्वायत्तता कमी करण्याचा व त्यांना अध्यक्षाला जबाबदार ठवण्याचा प्रयत्न केला पण सर्व अयशस्वी झाले. कारण अध्यक्षांचे असे प्रयत्न काँग्रेसनें हाणून पाडले. अमेरिकेंतील विशिष्ट घटनेमुळे असें होणें अपरिहार्य होते. १९३७ मधें प्र. रूझवेल्टनें या प्रश्नाचा विचार करण्यासाठीं एक कमिटी नेमली. त्या कमिटीनें असा निर्णय दिला कीं प्रत्येक कमिशन एका खात्याच्या क्षेत्रांत घालावें. पण त्याचाहि उपयोग झाला नाहीं. कमिशनसची स्वायत्तता कमी करण्याचे प्रयत्न हे काँग्रेसचा अधिकार कमी करण्याचे प्रयत्न आहेत असें मानून काँग्रेसनें त्याला सतत विरोध केला.

५] आपल्या देशांत सरकारतर्फें उद्योगधंदे चालविण्यासाठीं दोन मार्गांचा अवलंब करतात. इंडियन कंपनीज अॅक्टान्वये एक जॉइंट स्टॉक कंपनी स्थापन करणें किंवा पार्लमटच्या खास कायद्यान्वये काँपोरेशन्स प्रस्थापित करणें. कंपनी व काँपोरेशन या दोन्हीमध्ये स्वायत्तता ठेवली जाते. विशिष्ट व्यवसायांतील काम प्रामुख्याने व्यापारी स्वरूपाचें असेल तर कंपनी प्रकार चांगला. सरकारी कामाचेंच वाढतें स्वरूप म्हणजे पाणी व वीजपुरवठा यासारखे असे व्यवसायाचें स्वरूप असेल तर काँपोरेशन स्थापन करणें बरें. दळणवळण वहातूक हीं कामें सरकारच्या कामाचीच पुढची वाढ आहे. त्या कामासाठीं काँपोरेशनचा प्रकार चांगला. प्रत्येक काँपोरेशनसाठीं पार्लमेटचा स्वतंत्र कायदा आवश्यक असल्यानें त्या व्यवसायाच्या खास गरजा, विशेष अडचणी, प्रश्न यांचा विचार करून कायद्यांत तरतुदी केल्या जातात. पण त्याचबरोबर कायद्यांत दुरुस्ती करून घेतल्याशिवाय कामांत बदल करता येत नाहीं ही एक काँपोरेशन प्रकारची अडचण होय. कंपनीचा प्रकार हा लवचिक असल्यानें व्यवसायांत झटझट सुधारणा करणें शक्य होतें. जेथें उत्पादन व विक्री असे व्यवसायाचें स्वरूप आहे तेथें कंपनीचा प्रकार उपयोगी पडतो तो यामुळे कीं डायरेक्टरांच्या संमतीनें घोरणांत चटकन बदल करतां येतात.

सरकारनें चालविलेल्या व्यवसायांत कंपनी असो वा काँपोरेशन असो यशाचे निष्कर्ष कोणते ? फायदा व अधिक फायदा हा खाजगी क्षेत्रांतील यशाचा निकर्ष आहे. तो सरकारी व्यवसायांना लागू पडणार नाहीं. सरकारी

व्यवसायांत लक्ष्ये ठरलेलीं असतात व उत्पादनाचा दर्जा ठरलेला असतो. हीं लक्ष्ये कार्यक्षमतेने व काटकसरीने पूर्ण करणे व त्यांचा दर्जाहि सांभाळणे हें यशाचें गमक आहे. याशिवाय हें काम विशिष्ट मुदतींत पूर्ण झालें पाहिजे. उत्पादन किती करावयाचें ठरलें असेल तितकें किंवा त्यापेक्षां अधिक झालें पाहिजे. याशिवाय सरकार हा 'आदर्श मालक' असल्यानें खाजगी क्षेत्रांतील वेकायदेशीर मार्गाचा अवलंब सरकारी उद्योगधंद्यांना करतां येत नाही. इतकें सर्व साधून मग नफाहि झाला तर तो व्यवसाय फारच यशस्वी झाला असें म्हणतां येईल. पण नफा हें प्रमुख गमक नव्हे हें मात्र निश्चित.

सरकारी व्यवसायांत भांडवल सरकार पुरवत असल्यानें व तोटा झाल्यास सरकारचा होत असल्यानें कांहीं गैरप्रकारहि होतात. किती खर्च लागेल याचा निश्चित अंदाज व प्रत्यक्ष खर्च यांच्यामध्ये कोटघवधि रूपांचा फरक पडतो. लक्ष्ये वेळेंत पुरीं होत नाहींत. नेहमीं उशीरच होतो. कारण काम लौकर झालें पाहिजे अशी पोटतिडिक कोणालाच नसते. खाजगी क्षेत्रांतील उद्योगपति डोळ्यांत तेल घालून व्यवसायाची काळजी घेतो कारण नुकसान झालें तर त्याचें वैयक्तिक असतें. सरकारी व्यवसायांत फायदा झाला तर बोनस मागायला सर्व तयार. नुकसान मात्र सरकारचें अशी परिस्थिति असते. आंच कोणाला नसल्यानें वरील अधिकारीहि तुटकपणानें काम करतात. डायरेक्टरांची नेमणूक सरकार करतें. त्या डायरेक्टरांनाहि व्यवसायाबद्दल भावनिक आत्मीयता वाटत नाही. सरकारी व्यापारी व्यवसाय नवीन असल्यानें अननुभवी लोकांच्या हातांत त्या व्यवसायांचा कारभार दिला जातो. या व्यवसायांतील अधिकारी हे सरकारी नोकर असल्यानें त्यांच्या बढत्या बदल्यामुळें व्यवसायांतील नोकरवर्गांत स्थिरता राहत नाही. डायरेक्टर कितीहि हुषार व कर्तबगार असला तरी व्यवसाय चालवितांना त्याला खाजगी उद्योगपतीएवढें स्वातंत्र्य मिळत नाही. सरकारी व्यवसायांवर सतत टीकेची झोड उठविण्यांत येते. पार्लमेंटमध्ये प्रश्न, विरोधी पक्षीयांच्या जाहीर सभेंत टीका, वृत्तपत्रांतील लेखांचा त्रास त्यांना सतत भोगावा लागतो.

अशा अडचणी असूनहि सरकारला व्यापारधंद्यांत उतरावें लागतें यालाहि जबरदस्त कारणे आहेत. चालू उद्योगधंद्यांत झपाट्यानें सुधारणा

करणे, त्यांचें उत्पादन वाढविणें व त्याबरोबर विषमता कमी करणें हें सरकारचे उद्दिष्ट असतें. कांहीं व्यवसाय समाजाच्या अत्यंत जरूरीचे असतील तर त्यावर खाजगी व्यक्तींची मालकी राहूं देणें चुकीचें ठरतें. देशाचें औद्योगीकरण झपाट्यानें करावयाचें असेल तरीहि सरकारनें पुढाकार घेतल्याशिवाय त्या कामाला वेग येत नाही. नफ्याची खात्री असल्याशिवाय नव्या क्षेत्रांत खाजगी भांडवलदार भांडवल गुंतवत नाहीत. भांडवलच कमी पडतें अशा वेळीं सरकारला जबाबदारी स्वीकारावी लागते. आपल्या देशांत मूलभूत उद्योगघद्याची वाण होती. त्यासाठीं कोट्यवधि रुपयांचें भांडवल अनेक वर्षे गुंतवत राहणें भाग होतें. हें खाजगी क्षेत्राला कितीहि श्रीमंत व्यक्तीला शक्य नव्हतें. त्याची जबाबदारी सरकारनें घेतली.

हिंदुस्थानांत स्वातंत्र्यापूर्वी रिझर्व बँकेचा (१९३४) अपवाद वगळला तर एकहि कॉर्पोरेशन नव्हतें. स्वातंत्र्यानंतर सरकारला ताबडतोब अनेक कामे हातीं घ्यावीं लागलीं. पुनर्वसाहत अर्थ मंडळ (१९४८), दामोदर घाटी कॉर्पोरेशन (१९४८) औद्योगिक अर्थ मंडळ (१९४८) औद्योगिक कामगार राज्य विमा मंडळ (१९४८), भारतीय विमानवाहतूक (१९५३) परदेशी विमानवाहतूक (१९५३) आयुर्विमा कॉर्पोरेशन (१९५६) अशीं अनेक कॉर्पोरेशन्स सरकारनें स्थापन केलीं. आपल्या देशांत कॉर्पोरेशन स्थापन करण्याचा कायदा करण्याचा अधिकार फक्त संसदेला आहे. राज्य-कायदेमंडळांना नाही. राज्यांच्या एस्. टी. कॉर्पोरेशनसाठीं कायदा करण्याचा अधिकार राज्यांना पार्लमेंटनें कायदा करून दिला. अमेरिकेमधील कॉर्पोरेशन आणीबाणीच्या वेळीं स्थापन झालीं. आणीबाणी नाहीशी झाल्यावर कॉर्पोरेशन्स रद्द करण्यांत आलीं. कांहीं राहिलीं. आपल्या देशांत पुनर्वसाहत कॉर्पोरेशन एवढा अपवाद वगळला तर बाकीचीं कॉर्पोरेशन्स कायम स्वरूपाच्या आर्थिक विकासासाठीं निर्माण करण्यांत आलीं आहेत.

कॉर्पोरेशन स्थापन करण्यांत चार हेतु साध्य होतात. एखाद्या व्यवसायासाठीं भांडवल मिळत नसेल किंवा कमी पडत असेल तर भांडवलाचा पुरवठा सरकारकडून होतो. व्यापारी व औद्योगिक कार्य खात्याकडून व्यवस्थित केलें जात नाही तें अशा प्रकारच्या कॉर्पोरेशन्सकडून चांगलें होतें. कारण डायरेक्टर म्हणून सरकारी प्रतिनिधि व्यतिरिक्त त्या

व्यवसायांतील श्रेष्ठ व तज्ञ व्यावसायिकाची नेमणूक करतां येते व त्याच्या अनुभवाचा फायदा घेतां येतो. उदा. परदेशी विमानवाहतूक कॉर्पोरेशनचे अध्यक्ष व अन्तर्गत विमानवाहतूक कॉर्पोरेशनचे सदस्य म्हणून सरकारने जे. आर. डी. टाटांची नेमणूक केली आहे. तिसरा हेतु हा कीं आणीबाणीच्या प्रश्नांना या मार्गानें तोंड देतां येतें. आणीबाणीचे प्रश्न एकूण अर्थरचनेपासून अलग काढतां येतात व त्यासाठीं स्वतंत्र उपाययोजना करतां येते. उदाहरणार्थ देशाची फाळणी झाल्यानंतर आपल्या देशांत हजारों निर्वासित आले. त्यांचे पुनर्वसाहन करण्यासाठीं त्यांना आर्थिक मदत द्यावयाची होती. हें काम करण्यासाठीं वेगळें कॉर्पोरेशन स्थापन करण्यांत आलें. प्रश्न संपला म्हणजे ते कॉर्पोरेशन बरखास्त होईल. एखाद्या प्रदेशाची आर्थिक प्रगति साधण्यासाठीं पूरनियंत्रण, पाणीपुरवठा व वीजउत्पादन अशा बहुदेशीय कामासाठीं कॉर्पोरेशनचा उपयोग होतो.

जॉइंट-स्टॉक कंपनीच्या मार्गानें एखादा व्यवसाय सुरू करण्यासाठीं कंपनी शेअर्स काढतें. त्यांतील निम्मे किंवा निम्यापेक्षां जास्त शेअर्स सरकार स्वतः घेतें व उरलेले खाजगी क्षेत्रांतील व्यक्ति विकत घेतात. शेअर्सच्या प्रमाणांत डायरेक्टर बोर्डावर सरकारचे प्रतिनिधि असतात व तितकेच सरकारचे नियंत्रण असतें. या कंपन्यांचे अहवाल संसदेला सादर करावे लागत नाहींत.

कॉर्पोरेशनचें सर्व भांडवल सरकारचे असतें. किंवा कांहीं सरकारचें व कांहीं खाजगी असतें. कांहीं वेळां सरकार कॉर्पोरेशन स्थापन करून भांडवलाची सोय करून तें चालविण्यासाठीं खाजगी उद्योगपतींना देतें.

कॉर्पोरेशन्सचें काम व्यवस्थित चालण्यासाठीं त्यांना भरपूर स्वायत्तता असली पाहिजे. संसदेनें कायदा पास करून कॉर्पोरेशनला अस्तित्वांत आणल्यानंतर निष्कारण कॉर्पोरेशनच्या कारभारांत हस्तक्षेप करतां कामा नये. धोरणासंबंधीं कांहीं बदल सुचविण्याचा संसदेला पूर्ण अधिकार आहे. पण दैनंदिन कारभारांत त्यांनीं कांहीं अधिकार चालविण्याचा प्रयत्न करूं नये. मंत्र्यांनींही ढवळाढवळ करतां कामा नये. कॉर्पोरेशनच्या बाबतींत सरकारनें प्रदत्त अधिकाराचें तत्त्व स्वीकारून अधिकाधिक अधिकार कॉर्पोरेशनकडे सोपविले पाहिजेत.

आपल्या देशांत या कॉर्पोरेशनच्या नियामक मंडळावर सरकारी प्रतिनिधि म्हणून सरकारी अधिकाऱ्यांनाच नेमतात. साहजिक त्यांना स्वातंत्र्य फार कमी असतें. प्रत्येक प्रश्नावर निर्णय घेतांना त्यांना आपल्या सरकारांतील वरीष्ठाधिकाऱ्यांचा सल्ला घ्यावासा वाटतो व असा सल्ला घ्यावा असा सरकारचा अप्रत्यक्ष आग्रह असतो. म्हणजे एका हातानें सरकार स्वायत्त कॉर्पोरेशन स्थापन करतें व दुसऱ्या हातानें त्यांची स्वायत्तता नष्ट करतें. कायद्यांत मात्र स्वायत्ततेच्या सर्व तरतुदी असतात. उदाहरणार्थ दामोदर घाटी योजनेच्या कायद्यांत असें कलम आहे कीं हें कॉर्पोरेशन व सरकार यांच्यांत कांहीं मतभेद उत्पन्न झाले तर सुप्रीम कोर्टाच्या प्रमुख न्यायाधीशानें नेमलेल्या लवादानें हा प्रश्न सोडवावा. त्यानंतर अनेकदां प्रश्न उपस्थित झाले पण या कलमाची अम्मलबजावणी झाली नाही. यांत फक्त सरकारचा दोष आहे असें नाही. ज्यांना स्वायत्तता दिली त्यांनीं त्या स्वायत्ततेचा आग्रह धरला नाही. खाजगी क्षेत्रांतल्या उद्योगधंद्याप्रमाणें सरकारी व्यवसाय चालवावयाचा असेल तर त्याला धंद्यासाठीं अत्यावश्यक असलेली प्रेरणा व स्वातंत्र्य, लवचिकपणा व स्वायत्तता देणें आवश्यक आहे. पण सरकारला स्वतःचे अधिकार वाटून देणें नकोसें वाटतें. सरकारनें प्रतिनिधि म्हणून नेमलेले अधिकारी बोर्डावर पूर्ण वेळ काम करत नाहीत. त्यांना त्यांच्या नोकऱ्या सांभाळून मग हें बोर्डाच्या डायरेक्टरचें काम पाहावें लागतें. विमान वाहतुकीच्या दोन्ही बोर्डांवर दळणवळण मंत्रालयाचा, अर्थखात्याचा सचीव व नागरी विमानवाहतुक खात्याचा डायरेक्टर जनरल हे तीन सरकारी अधिकारी सरकारचे प्रतिनिधि म्हणून आहेत. सरकार स्वतःच्या प्रतिनिधींची नेमणूक करतांना व्यक्तींची करत नाही. पदांची करतें. त्या व्यक्तीची बदली व बदती झाली म्हणजे बोर्डांतील सरकारी प्रतिनिधि बदलतात. यामुळें कामावर परिणाम होतो. व्यवसाय यशस्वी रीत्या चालवावयाचा असेल तर डायरेक्टर असे सारखे बदलते असणें बरोबर नाही. सिंद्री खताच्या कारखान्याच्या प्रमुख अधिकाऱ्याला, त्याला खतासंबंधी माहिती मिळविण्यासाठीं जगाच्या दौऱ्यावर पाठवून आणल्याबरोबर सरकारनें अन्तर्गत विमान वाहतूक कॉर्पोरेशनचा अध्यक्ष म्हणून नेमला ! सरकारनें कॉर्पोरेशन्सच्या डायरेक्टर पदांवर पूर्ण वेळ काम करणारे अधि-

कारी निदान पांच वर्षे मुदतीकरितां नेमले पाहिजेत. या बोर्डाची स्वायत्तता टिकण्यासाठीं संसदेचे सदस्य वा मंत्री यांना त्यांचे डायरेक्टर्स होतां येऊं नये.

स्वायत्तता टिकली पाहिजे हें म्हणत असतांनाच आपण हें लक्षांत ठेवलें पाहिजे कीं या कॉर्पोरेशन्स व सरकारी खातीं यांच्यामधें सुसंवाद असला पाहिजे. पाणीपुरवठा व वीज खातें व दामोदर घाटी योजना यांच्यांत जर सुसंवाद नसेल तर देशाची संपत्ति, वेळ व शक्ति यांचा निष्कारण अपव्यय होईल. आयुर्विमा कॉर्पोरेशनचें पैसा गुंतविण्याचें धोरण व इतर कॉर्पोरेशन्सचें भांडवल गुंतविण्याचें धोरण यांत विरोध असूं नये. त्यासाठीं कॉर्पोरेशनचे प्रतिनिधि व संबंधित खात्यांचे व इतर कॉर्पोरेशन्सचे प्रतिनिधि यांची एक संयुक्त समिति असावी व त्यांनीं सुसंवाद राखण्यासाठीं प्रयत्न करावा.

सरकारी व्यवसाय कार्यक्षमतेनें चालविण्यावर देशाची आर्थिक प्रगति बऱ्याच अंशीं अवलंबून आहे. सरकारी व्यवसायामुळें ज्यांच्या हितसंबंधांना धक्का पोचला ते सरकारी व्यवसायांतील दोषांची अतिशयोक्तिपूर्ण जाहिरात करतात. त्यांच्याबद्दल देशाला इषारा देण्याचें काम माजी अर्थमंत्री टी. टी. कृष्णम्माचारी यांनीं केलें होतें. जर हे व्यवसाय उत्तम चालले तरच लोकांचा विश्वास ते कमावूं शकतील व मग लोकांचा पाठिंबाहि त्यांना मिळेल. हे व्यवसाय कार्यक्षमतेनें कसे चालावे यासाठीं भारतसरकारनें १९५१ मधें ए. डी. गोरवाला यांना व १९५६ मध्यें डॉ. पॉल अॅपलबी या अमेरिकन तज्ञाला या विषयावर अहवाल सादर करण्यास सांगितला होता. दोघांनींहि कॉर्पोरेशनला जास्तींत जास्त स्वायत्तता मिळाली पाहिजे व त्यांच्यावरील सरकारी नियंत्रण किमान व्हावें असें सुचविलें आहे. डॉ. अॅपलबी यांनीं तर अर्थखातें, संसद, प. स. क. व हिशोबतपासनीस, या सर्वांनीं कॉर्पोरेशनवरील आपले अंकुश काढून घ्यावेत व कॉर्पोरेशन्सना मोकळेपणानें जगण्याचें स्वातंत्र्य द्यावें असें सुचविलें आहे.

सध्यां सरकार व संसद या दोघांचेंहि नियंत्रण कॉर्पोरेशन्सवर आहे. कॉर्पोरेशनच्या नियामक मंडळाच्या अध्यक्षी व इतर सदस्यांची नेमणूक सरकार करतें. या कॉर्पोरेशन्सना आदेश व सूचना देण्याचा सरकारला अधिकार आहे. या सूचना सर्वसाधारण प्रश्नांबाबत असाव्यात असें कायद्यांत

असतें पण सर्वसाधारण प्रश्न कोणते व तपशिलाचे कोणते हें सरकारच ठरवितें व वाटेल त्या बाबतींत आदेश देतें. भांडवल सरकार पुरवतें व कॉर्पोरेशनला आणखी भांडवल उभारावयाचें असेल तर सरकारची संमति लागते. कॉर्पोरेशन्स हिशोब ठेवणें व तपासणें याच्या पद्धति सरकार ठरवून देते. सध्यां या बाबतींत सरकारी खात्यांच्या पद्धतींत व कॉर्पोरेशन्समध्ये कांहीं फरक नाही. कॉर्पोरेशननें कांहीं योजना आखल्या तर त्याच्या कार्यवाहीसाठीं सरकारची संमति लागते. सरकारला कॉर्पोरेशनकडे कोणतीहि माहिती मागण्याचा हक्क आहे.

शासनसंस्थेचे इतकें नियंत्रण असून देशांतील सार्वभौम कायदेमंडळ या नात्यानें संसदेचेहि कॉर्पोरेशनवर नियंत्रण असतें. प्रत्येक कॉर्पोरेशन एक सरकारी खात्याला जोडली आहे. त्या खात्याच्या मंत्र्याला संसदेंत सदस्य काॅर्पोरेशनसंबंधीं प्रश्न विचारतात. कॉर्पोरेशनचें वार्षिक अंदाजपत्रक व कामाचा अहवाल संसदेला सादर केला जातो. व त्या वेळीं कॉर्पोरेशनच्या कामावर मुक्त चर्चा व टीका होऊं शकते. संसदेची पब्लिक अकाँट्स किंवा एस्टिमेटस्स कमिटी कॉर्पोरेशनच्या आर्थिक कारभारावर चर्चा करूं शकतात. कॉर्पोरेशनच्या कायद्यांत दुरुस्ती करावयाची असेल तर त्याला संसदेची मान्यता लागते. त्याहि वेळीं संसद सदस्य चर्चा करतात. माहिती घेणें, चर्चा करणें व सर्वसाधारण धोरण ठरविणें, सर्वसाधारण प्रश्नांवर टीकाहि करणें इतका संसदेचा अधिकार आहे. पण संसदेला तो अपुरा वाटतो. कॉर्पोरेशन्ससंबंधीं झालेल्या प्रत्येक चर्चेच्या वेळीं संसद सदस्यांनीं कॉर्पोरेशन्सच्या स्वायत्ततेवर हल्ला चढवून संसदेचा अधिकार व नियंत्रण वाढविण्याचा आटोकाट यत्न केला. आयुर्विमा कॉर्पोरेशनमधील मुंदडा प्रकरणानें लोकसभेचें नियंत्रण आवश्यक न्याय्य व जनहितदक्ष आहे असें लोकांना वाटें लागलें आहे.

कॉर्पोरेशनला स्वायत्तता किती प्रमाणांत द्यावी व संसदेनें किती प्रमाणांत नियंत्रण ठेवण्याचा प्रयत्न करावा हे मुद्दे तत्कालीन स्वरूपाचे आहेत. दिवसेंदिवस सरकाराचें क्षेत्र वाढत असतांना व सरकारला व्यापारी व औद्योगिक क्षेत्रांत उतरावें लागत असतांना कॉर्पोरेशनचा प्रकार अधिकाधिक लोकप्रिय होणार यांत शंका नाही. मात्र अंतिमतः त्यांना स्वायत्त ठेवण्यांत सरकारचें व जनतेचें हित आहे हें ओळखलें पाहिजे.

लोकशासनाची योग्यायोग्यता अनेक गोष्टींवरून मोजण्यांत येते. नेतृत्व, संघटना, आर्थिक पाठबळ, नियत, पद्धत वगैरे गोष्टी महत्त्वाच्या आहेतच. पण सर्वांत महत्त्वाची गोष्ट म्हणजे नोकर चांगले कर्तबगार स्त्री-पुरुष शोधून काढणे, त्यांना नोकरांत घेणे, सांळाळून ठवणे व त्यांनी त्यांच्या सर्व शक्तिबुद्धिनिशी सेवा करावी यासाठी पोषक वातावरण निर्माण करणे हीं कामें नोकरव्यवस्थेंत येतात.

देशांत युनियन पब्लिक सर्व्हिस कमिशन किंवा प्रत्येक राज्यासाठी स्टेट पब्लिक सर्व्हिस कमिशन असतें पण नोकरव्यवस्थेंतील सर्व बाबतींत त्यांना लक्ष घालतां येत नाहीं. खातींच बरेंचसें काम करित असतात. नोकर व्यवस्था ह्या सदरांत किती बाबींचा समावेश होतो असा विचार सुरू झाल्याबरोबर अनेक बाबी डोळ्यासमोर येतात. उदाहरणार्थ नोकरभरती, प्रवेशपरीक्षा, नेमणुका, दर्जांचें वर्गीकरण, पगारासंबंधीं धोरण, कामें नेमून देणें, कामावर देखरेख, नोकरांतील प्रशिक्षण, बढती, बदली, सर्व्हिस रेकॉर्ड, शिस्त, हकालपट्टी, रजेचे नियम, इतर सुखसोई, अपघात, आजार नुकसान-भरपाई, निवृत्ति, पेन्शन, प्रॉव्हिडंट फंड, सरकारी नोकरांना संघटनेचा हक्क, नियत, प्रतिष्ठा इत्यादि अनेक गोष्टींचा आपल्याला थोड्याफार प्रमाणांत अभ्यास करावा लागेल.

कायम स्वरूपाची व राजकारणापासून अलिप्त असलेली नोकरशाही आपल्याला अपेक्षित असल्यानें वरील सर्व गोष्टी उपस्थित होतात. शंभर दीडशें वर्षांपूर्वी जेव्हां अशी अपेक्षा नव्हती त्या वेळीं नोकरव्यवस्थेंसंबंधीं इतक्या बारकाईनें अभ्यास करण्याची आवश्यकता नव्हती. राजेशाही असतांना महाराजांची नोकरी म्हणजे सुळावरची पोळीच असे. महाराज खूप

ज्ञाले तर एकदम जाहगीर किंवा महाराजांच्या गळ्यांतील मोत्यांचा कंठा मिळे. महाराज नाराज झाले म्हणजे तडकाफडकी नोकरी जात असे. कधी-कधी नोकरीबरोबर प्राणहि. सरकारी नोकरीत प्रवेश करण्यासाठी परीक्षा, मुलाखती वगैरे भानगडी नव्हत्या. दरबारांतील कुणा तरी वरिष्ठाची मर्जी सांभाळली की काम फत्ते होत असे. पगाराच्या, पगार वाढीच्या श्रेणी वगैरे स्थिर नसत. महाराजांची इच्छा व लहर हेंच सर्वत्र परिमाण होतें.

लोकशाही राष्ट्रांच्या प्रारंभीच्या काळांतहि सरकारी नोकरी हें चरित्रार्थचिं साधन या नात्याने ओळखलें जात नसे. जो पक्ष निवडून येई त्या पक्षाच्या सहानुभूतीदारांना त्यांनीं निवडणुकींत दिलेल्या साहाय्याला स्मरून नोकऱ्या मिळत. तो पक्ष अधिकारावर राहीपर्यंत त्या टिकत. सरकारी नोकरीसंबंधी कांहीं विक्षिप्त कल्पना राज्यकर्त्यांच्या डोक्यांत होत्या. १८०१ सालीं अमेरिकेंत जेफर्सन अध्यक्ष झाल्यावर त्यानें प्रत्येक नागरिकाला सरकारी नोकरींत योग्य वाटा मिळाला पाहिजे हें तत्त्व मांडलें. सर्व लोक समान आहेत तेव्हां सरकारी नोकरी कुणा एका व्यक्तीची किंवा वर्गाची मिरासदारी राहूं नये अशी त्याची कल्पना होती.

सर्वांना सारखा वाटा मिळाला पाहिजे या कल्पनेनंतर १८३० च्या सुमारास पक्षीय पायावर नोकऱ्या मिळाल्या पाहिजेत या तत्त्वाचा जॅकसनने पुरस्कार केला. १८२० सालीं एक कायदा अमेरिकेंत पास करण्यांत येऊन संघराज्याच्या कांहीं नोकऱ्यांची मुदत फक्त चारच वर्षे ठरविण्यांत आली. म्हणजे एक अध्यक्ष निवडून आल्याबरोबर त्यानें भराभर आपलीं माणसें नोकऱ्यांत घ्यावीं. चार वर्षांनीं दुसरा अध्यक्ष निवडून आल्यावर त्यानें अगोदरच्या सर्व माणसांना घरीं बसवून स्वतःचे मित्र नोकरीवर नेमावे. जॅकसननें 'आळीपाळीनें सर्वांना नोकरी करण्याची संधि' मिळावी हें तत्त्व मांडलें. जो पक्ष अधिकारावर त्याचे हितचिंतक सरकारी नोकरींत असावेत या तत्त्वाला कम्युनिस्टांचासुद्धा पाठिंबा आहे. लेनिनच्या लिखाणांत व सध्यांच्या कम्युनिस्ट राजवटींत त्याचा पुरावा सांपडतो.

अमेरिकेंत हा पक्षीय संबंदावर सरकारी नोकऱ्या मिळण्याचा प्रकार अनिबंध रीत्या १८७१ पर्यंत चालू राहिला. त्या वर्षीं एक सिव्हिल सर्व्हिस कमिशन नेमण्यांत आलें व कांहीं नेमणूका कमिशनमार्फत करण्यांत याव्यात.

असें ठरविण्यांत आले. पक्षापेक्षां गुणाला प्राधान्य देऊन निःपक्षपातीपणें सरकारी नोकरींत योग्य त्यांनाच फक्त प्रवेश द्यावा अशी मागणी जनतेंत वाढत होती. १८८१ सालीं अध्यक्ष गारफील्डचा एका त्रस्त बेकारानें खून केला. त्यामुळे सरकारी नोकऱ्यासंबंधीं राजकीय पक्ष तटस्थ राहावेत या विचाराला अधिक जोरानें चालना मिळाली व त्यानुसार कायदेहि झाले. पेंडल्टन रँम्स्पेक वगैरे कायद्यांन्वये अमेरिकेंत संघराज्यापुरतें तरी निदान नोकऱ्यांतील पक्षांचें प्रभुत्व संपलें. अजूनहि मिसूरीसारख्या कांहीं संस्थानांत पक्षाधारित नोकऱ्यांचें तत्त्व आहे.

१८५५ पर्यंत इंग्लंडमध्ये सरकारी नोकऱ्या कोणा बड्या वजनदार व्यक्तीच्या शिफारशीनुसार मिळत असत. त्यामुळे कार्यक्षमतेपेक्षां आपली सत्ता टिकवून धरण्यासाठीं या माणसाचा कितपत उपयोग आहे हा विचार नोकरी देतांना केला जाई. सरकारी नोकऱ्या देतांना कांहीं चांचण्या असाव्यात अशी मागणी अनेक वर्षे चालली होती. त्या मागणीला विरोध करतांना तीन प्रश्न उपस्थित केले जात. १) चांचणी कशा प्रकारची, २) नोकरी देतांना पात्रतेचे निकष कोणते व ३) व्यक्ति पात्र आहे कीं नाहीं हें ठरविण्याचें काम कोणी करावयाचें? खातेंप्रमुखानें कीं एका स्वतंत्र निःपक्षपाती यंत्रणेनें? या तिन्ही प्रश्नांना जागरूक जनतेनें उत्तरें दिलीं व त्या उत्तरांच्या आधारे इंग्लंडची आजची नोकरव्यवस्था चालू आहे. १) चांचणी म्हणजे उमेदवारांची मोकळी स्पर्धा वा मुलाखती, २) पात्रतेचा निकष शैक्षणिक लायकी व ३) पात्रता ठरविण्याचें काम सिव्हिल सर्व्हिस कमिशनचें, खातेंप्रमुखाचें नव्हे. १८५५ सालीं मुलकी नोकरींतील शिफारस पद्धत बंद झाली. पण लष्करांत मात्र १८७० पर्यंत नोकऱ्या विकत घ्याव्या लागत. ग्लॅडस्टननें ही पद्धत बंद केली.

लेखी परीक्षा घेऊन त्यांत अनेक उमेदवारांची पात्रता तपासून निवडक लोकांना फक्त घ्यावयाचें ही पद्धत सर्व जगांत प्रथम चिनी राज्यकर्त्यांनीं सुरू केली. १७ व्या व १८ व्या शतकांत रशियामधें ही पद्धत सुरू झाली. फ्रान्समधें नेपोलियननें सरकारी यंत्रणेची नव्या पायावर उभारणी करून बुद्धीवर आधारलेल्या स्पर्धावर सरकारी नोकऱ्या देण्यास सुरुवात केली.

आज जवळजवळ सर्व देशांत अपक्ष तज्ञ यंत्रणेकडून सरकारी नोकर-भरती करण्यांत येते. इतकें असलें तरी राजकीय पक्षांनीं आपला सर्व अधिकार या बाबतींत सोडून दिला आहे असें म्हणतां येणार नाहीं. अमेरिकेंत, इंग्लंडमध्ये किंवा आपल्या देशांतील स्वातंत्र्योत्तर काळांतील अनुभव असा आहे कीं सरकारी नोकऱ्यांच्या बाबतींत भाषा, जात, प्रांत याप्रमाणें पक्षांचाहि थोड्याफार प्रमाणांत विचार केला जातो. अगदीं साध्यां नोकऱ्यां-साठींहि मंत्र्यांचीं शिफारसपत्रें आणलीं जातात. आमदार, खासदार, मंत्री इत्यादिकांना रोज अनेक चिट्ठ्याचपाट्या द्याव्याच लागतात. निवडणुकीच्या राजकारणामुळें प्रत्येकाचे असे कांहीं विशिष्ट हितसंबंध घट्ट बनलेले असतात कीं स्वतः निवडून आल्यानंतर किंवा मंत्री झाल्यानंतर आपल्या हितचिंतकांना, सहानुभूतिदारांना मदत करणें अपरिहार्य नव्हे आवश्यकच बनतें. यांतून विरोधी पक्षांचे लोकच फक्त वांचतात कारण त्यांच्या चिट्ठ्यांचा उपयोग होत नाहीं किंबहुना झालाच तर उलटा होतो म्हणजे नोकरी मिळायची ती अजिबात मिळत नाहीं.

राजकीय पक्षाचा दबाव फक्त भरतीपुरताच मर्यादित नाहीं. बढत्या बदल्या या बाबतहि त्यांचा हस्तक्षेप चालू असतो. एखादा अधिकारी आपलें काम कसोशीने करूं लागला व त्यामुळें त्या भागांतील बड्या घेंडांना त्रास वाटूं लागला कीं त्या अधिकाऱ्याची उचलवांगडी झालीच पाहिजे. स्थानिक पुढारी तसा दम त्या अधिकाऱ्याला तोंडावर भरूं शकतात व वेळ आल्यास खरा करून दाखवितात. अधिकारी फारच 'त्रासदायक' असला तर त्याला कुठेंतरी कचाट्यांत पकडण्यांत येतें व त्याला विचान्याला नोकरीला मुकावें लागते. पं. नेहरूंचा एके ठिकाणीं दौरा होता. स्टेशनवरील स्वागतसमारंभांच्या वेळीं सुव्यवस्था ठेवण्याची जबाबदारी एका नवीन तरुण पोलिस अधिकाऱ्याकडे आली. त्यानें व्यवस्था चांगली व्हावी या चांगल्या हेतूनें कांहीं निवडक कार्यकर्ते सोडून बाकीच्या कार्यकर्त्यांना स्टेशनांत येण्याची परवानगी नाकारली. त्या कार्यकर्त्यांनीं गृहमंत्र्याला ट्रंक कॉल केला. त्याच टेलिफोनवरून गृहमंत्र्यानें या पोलिस अधिकाऱ्याचे कान उपटले. या अधिकाऱ्याकडे उपहासानें पाहत सर्व कार्यकर्ते स्टेशनमध्ये गेले. व्यवस्था मोडून गेली. स्वागतांत गोंधळ झाला व साहजिकच पंडितजी भडकले व त्यांनीं

नोकर व्यवस्था

अनुक्रम ... 33230

वि. 17 अंश १९
नों दि: १५६५

याला कोण अधिकारी जबाबदार म्हणून पृच्छा केली ! दुसऱ्या दिवशीं वृत्त-पत्रांत स्वागतसमारंभाच्या वेळच्या गैरव्यवस्थेवर टीका आली. दुर्दैव त्या अधिकाऱ्याचें ! स्वातंत्र्योत्तर काळांत कारभारांत जी शिथिलता आली आहे त्याच्या अनेक कारणांपैकीं राजकीय पक्षांचा हस्तक्षेप हें एक फार महत्त्वाचें कारण आहे.

नोकरशाहीकडे पाहण्याचा राजकीय पक्षांचा दृष्टिकोन वेगळा आहे. त्यांना जीव का प्राण वाटणारीं ध्येयें नोकरशाहीला काडीमोल वाटतात. नवे कायदे सरकार करीत राहते पण जनतेनें इच्छा असूनहि त्यांना त्या कायद्यान्वये मिळणाऱ्या सवलतीचा फायदा घेता येत नाहीं. कारण सरकार व जनता यांच्यामध्ये शुक्राचार्याप्रमाणें नोकरशाही बसली आहे. दारूबंदी, बेसिक एज्युकेशन या चांगल्या गोष्टींना मिळावें तितकें यश मिळत नाहीं. कारण नोकरशाहीची त्या गोष्टीवर श्रद्धा नाहीं. काहीं ठिकाणीं तर सरकारी नोकर कसोशीनें अम्मलबजावणी करण्याऐवजीं सरकारी कायद्याची टवाळी करतात. दारूबाज अधिकाऱ्याकडून दारूबंदीची अम्मलबजावणी कशी होणार ? नियोजनासंबंधीं जनतेत उत्साह नाहीं अशी तक्रार सरकार करते. उत्साह निर्माण करण्यासाठीं त्यांना सुटांबुटांतल्या टायवाल्या कलेक्टरवर अवलंबून राहावें लागतें. मग उत्साह निर्माण व्हावा कसा ? त्याऐवजीं काहीं मोक्याच्या जागीं पक्षाचे निष्ठावन्त कार्यकर्ते अधिकारी म्हणून नेमले तर अम्मलबजावणी अधिक प्रामाणिक नाहीं का होणार ?

लोकशाही राज्यरचनेत खरी शृंगापत्ति ही आहे कीं तज्ञांचें मार्गदर्शन व लोकांची सार्वभौम इच्छा यांत मेळ कसा घालावा, याचें उत्तर सांपडेपर्यंत लोकशाही राज्यांतील लोकांसमोर दोन मार्ग आहेत. एक नोकरशाहीमधें हस्तक्षेप करणारी पक्षीय लोकशाही किंवा दुसरा मार्ग म्हणजे पक्षविरहित सरकार. या दोहोपैकीं एक मार्ग त्यांना निवडावा लागेल. पक्षाधिष्ठित सरकार व निवडणुका जोपर्यंत देशांत आहेत तोपर्यंत कोणताहि पक्ष अधिकारावर असो तो नोकरशाहीत हस्तक्षेप केल्याशिवाय राहणार नाहीं. कम्युनिस्ट राजवटींत नोकरशाहीची कल्पनाच नाहीं. नोकरशाही व पक्ष-यात अभेद ते मानतात. त्यामुळें त्यांच्यापुढें ही बिकट समस्या नाहीं. पण

असें केलें म्हणजे लोकशाहीचा अस्त होतो. सर्व नोकरशाहीचें अस्तित्व सध्यांच्या सत्तारूढ पक्षाशीं निगडित असल्यानें नोकरशाही तोच प्रश्न याव-
च्चंद्रदिवाकरौ अधिकारावर राहावा म्हणून प्रयत्न करते.

नोकरव्यवस्थेंमधील हा एक महत्त्वाचा प्रश्न आहे कीं कायम नोकर-
शाही व बदलतें सरकार यांची सांगड जनहिताच्या व कार्यक्षम कारभा-
राच्या संदर्भांत कशी घालतां येईल. या प्रश्नसंबंधीं जागृत जनमत
घड्याळांच्या लंबकाप्रमाणें कधीं या टोकाला तर कधीं त्या टोकला असतें.
कायदेमंडळांनीं केलेल्या चांगल्या जनहिताच्या कायद्याचा नोकरशाहीनें
विचका केला. लांचलुचपत दिसली कीं जनमत या नोकरशाहीवर संतापतें.
पण त्याच वेळीं त्यांना लोकप्रतिनिधींचा अज्ञानीपणा, अननुभवीपणा यांची
जाणीव होते. व कार्यक्षम अपक्ष नोकरशाहीचे गोडवे गाण्यास सुरुवात होते.
खरें म्हटलें तर निर्भेळ जनहित व चोख कार्यक्षमता यांचा मिलाफ घडवून
आणणें इतकें कांहीं अवघड नाहीं.

सरकारी नोकरी हा व्यवसाय मानून त्यांत बुद्धिमान स्त्रीपुरुषांनीं
यावें व निवृत्त होईपर्यंत इमानेइतबारें बदलत्या सरकारांची सेवा करावी
अशी लोकशाहींत जनतेची अपेक्षा असते. सरकारी नोकरी पत्करल्यानंतर
ती व्यक्ति सरकारची चोवीस तास नोकर बनते. सरकारी नोकराला अन्य
व्यवसाय करतां येत नाहीं; राजकारणांत भाग घेतां येत नाहीं; विशिष्ट
चाकोरींत सर्व आयुष्य घालवावें लागतें, स्वतःला न पटणाऱ्या हुकूमांची
अम्मलबजावणी करावी लागते; व्यक्तिस्वातंत्र्यावर नानाविध बंधनें
घालून घ्यावीं लागतात. या व अशा आणखी कांहीं अडचणी सोसून बुद्धि-
मान कर्तव्यगार तरुणांनीं या नोकरींत यावें व स्वतःचें सर्व आयुष्य घालवावें
असें या नोकरींत आहे काय ? सरकारी नोकरी ही व्यवसाय किंवा वृत्ति
(career) कशी बनते ?

लोक सरकारी नोकरी आपला जीवन व्यवसाय बनवतात याचें मुख्य
कारण सरकारी नोकरीची शाश्वति. नोकरी कंत्राटपद्धतीची, कांहीं वर्षे
मुदतीची किंवा पक्षसंबंधावर अवलंबून असेल तर तो व्यवसाय म्हणून
कोणी करणार नाहीं कारण त्यांत शाश्वती नाहीं. शाश्वतिप्रमाणें यांत
बढतीची संधि असते. आपण नीट काम केलें तर आपला पगारहि वाढत

नोकर व्यवस्था

जाईल व आपण उच्चपदावर जाऊं ही खात्री प्रत्येक तरणाला वाटते. समाजांतहि सरकारी नोकराला मानाचे स्थात असते. ब्रिटिशांच्या कारकीर्दीमुळे आपल्या समाजांत सरकारी नोकरांबद्दल प्रतिष्ठा व एक प्रकारचा धाक समाजांत असे. सरकारी नोकरांना कांहीं विशेष सवलती, विशेष संरक्षण उपलब्ध असतात. उदाहरणार्थ सरकारी नोकरांत निवृत्त झाल्यानंतर पेन्शनची सोय असते, आजारपणांत वैद्यकीय मदत मिळते, पगारी अर्धपगारी रजा मिळते. संपूर्ण नोकरांत कधी पगाराचा दिवस अनियमित होत नाही. सूर्य एक वेळ सकाळच्या ऐवजीं दुपारी उगवेल पण सरकारी नोकरांचा पगार उशीरा किंवा अपुरा मिळणार नाही. या सर्व गोष्टींचा विचार करून हजारों सुशिक्षित, कर्तबगार तरुण सरकारी नोकरांकडे आकर्षित होतात. त्यांच्या भरतीपासून निवृत्तीपर्यंतचे सर्व प्रश्न नोकरव्यवस्थेत येतात.

नोकरव्यवस्थेतील भरती, नोकरांचे विशेष हक्क वगैरे कांहीं प्रश्न पब्लिक सर्व्हिस कमिशनकडे सोपवले गेले आहेत. सरकारी नोकरशाहीतील कांहीं नोकरांची भरती करतांना परीक्षा व मुलाखती घेण्याचें काम या कमिशनकडे असते. कमिशनवरील सदस्यांपैकी निम्मे सदस्य सरकारी नोकरांतील जुने, अनुभवी, मुर्खी (किमान १० वर्षे नोकरां केलेले) नोकर असतात.

ब्रिटिशांच्या कारकीर्दीत आय्. सी. एस्. नोकरांना एक विशेष प्रतिष्ठा होती. कारण त्यांच्यावर भारतीय कायदेमंडळांचें नियंत्रण चालत नसे. त्यांच्या पगाराची रक्कम अंदाजपत्रकांत नमूद केलेली असे पण त्यावर मतदानाचा हक्क नसे. १९३५ च्या प्रांतिक स्वायत्ततेच्या कायद्यानंतरहि या नोकरांवर सेक्रेटरी ऑफ स्टेटचे नियंत्रण होतें. लोकनियुक्त मंत्री व सेक्रेटरी ऑफ स्टेटला जबाबदार असणारे सरकारी नोकर अशीं त्यावेळीं चमत्कारिक परिस्थिति होती. १९१९ च्या कायद्यानंतरच हिंदी लोकांना या उच्च परीक्षांना बसून सनदी नोकरांत शिरतां येऊं लागले. त्यांना बढतीची संधिहि कमीच असे. 'इंडियन सिव्हिल सर्व्हिस' या नांवानें ही नोकरशाही ओळखली जात असे. पण त्यांतील लोक इंडियन नव्हते; सिव्हिल नव्हते व त्यांच्यांत

सर्व्हिसची प्रवृत्ति नव्हती. आपल्या गरीब देशाच्या महसुलांतून त्यांना अवाढव्य पगार मिळत. त्यामुळे या सर्व नोकरशाहीबद्दल सर्वसामान्य जनतेत तिरस्कार, असूया, द्वेष संताप असे.

आपल्या देशाच्या राज्यघटनेत सरकारी नोकरीसंबंधी एक स्तंत्र प्रकरणच आहे. सरकारी नोकरांसंबंधी सर्व नियम केंद्र अथवा राज्य कायदेमंडळांनी करावेत असे तत्त्व त्यांत आहे. म्हणजे अंतिमतः जनतेचे सार्वभौमत्व त्यांत नमूद केले आहे. सरकारी नोकरांना नोकरीची शाश्वति देण्यांत आली आहे. एखाद्या नोकराला काढून टाकावयाचे असेल किंवा त्याला खालच्या जागी ओढावयाचा असेल तर त्याला त्याची वाजू मांडण्याची संधि देण्यांत येईल.

संघराज्यासाठी एक नोकरयंत्रणा, राज्यांसाठी दुसरी व राज्यसभेने बहुमताने निर्णय घेतल्यास संघराज्य व राज्यसरकारे यांना मिळून एक यंत्रणा अशा तीन नोकरयंत्रणा आपल्या देशांत घटनेप्रमाणे अभिप्रेत आहेत. केंद्रासाठी एक युनियन पब्लिक सर्व्हिस कमिशन व राज्यासाठी राज्य प. स. क. असतात. दोन किंवा अधिक राज्ये सामायिक प. स. क. निर्माण करू शकतील. केंद्र प. स. क. च्या अध्यक्ष व सदस्यांची नेमणूक राष्ट्राध्यक्ष व राज्य प. स. क. च्या अध्यक्ष सदस्यांची नेमणूक गव्हर्नर करतात. प. स. क. च्या सदस्याची नेमणूक सहा वर्षांकरिता होते. त्याला पुन्हां नेमता येत नाही. सुप्रीम कोर्टाने चौकशी करून सदस्याची वर्तणूक गैर आहे असा शेर दिला तर फक्त राष्ट्राध्यक्षच सदस्याची नेमणूक मुदतीपूर्वी रद्द करू शकतात. त्यांच्या पगारावर कायदेमंडळांत दरवर्षी चर्चा होऊ शकत नाही. प. स. क. च्या सदस्यांनी आपले काम चोख केले तरच नोकरशाही शुद्ध व कार्यक्षम राहिल. म्हणून प. स. क. ला वरील सर्व सोयी मुद्दाम उपलब्ध करून देण्यांत येतात. केंद्र प. स. क. चे सदस्य ६५ व्या वर्षी व राज्य प. स. क. चे ६० व्या वर्षी निवृत्त होतात. प. स. क. च्या सदस्याला त्याची मुदत संपल्यानंतर पुन्हां कोठेही सरकारी नोकरी करता येत नाही. त्याचे वय निवृत्ति घेण्याइतके नसेल तर राज्य प. स. का च्या सदस्याला केंद्र प. स. क. वर सरकार घेऊ शकेल. किंवा सदस्याऐवजी त्याला अध्यक्ष करू शकेल. दरवर्षी प. स. क. आपल्या कामाचा अहवाल

राज्यप्रमुखांना सादर करतात. नंतर त्यावर कायदेमंडळांत चर्चा होते. हा अहवाल व शिफारशी सरकारनें सभागृहासमोर सरकारच्या लेखी स्पष्टीकरणासह सादर केलाच पाहिजे असें सरकारवर घटनात्मक बंधन आहे. प. स. क. नें केलेल्या शिफारशी मान्य न केल्यास, कां केल्या नाहींत याचें स्पष्टीकरण सरकारला द्यावें लागते. प. स. क. चें स्वातंत्र्य, चोखपणा, प्रतिष्ठा यांच्या संरक्षणासाठीं या सर्व तरतुदी भारतीय घटनेनेंच केल्या आहेत.

प. स. क. ची कामेहि घटनेंत नमूद करण्यांत आलीं आहेत. नेमणुकीसाठीं सुयोग्य उमेदवाराची शिफारस करणें, नोकरभरतीसाठीं स्पर्धापरीक्षा ठेवणें हीं महत्त्वाचीं कामे प. स. क. केंद्र व राज्यसरकारांसाठीं करतात. नोकरयंत्रणेचे पालक असें प. स. क. चें स्थान असल्यानें सरकारनें खालील बाबतींत प. स. क. चा सल्ला घेतला पाहिजे असें बंधन आहे.

१) मुलकी नोकऱ्यांच्या भरतीच्या पद्धतीसंबंधीं सर्व प्रश्न.

२) मुलकी नोकरींत नेमणुका करतांना पाळावयाचीं तत्त्वे, बढतीचीं तत्त्वे, राज्य यंत्रणेतून केंद्रयंत्रणेत किंवा उलट अशी बदली करतांनाचीं तत्त्वे, नेमणुका, बदल्या व बढत्या यांच्या संबंधीं उमेदवारांच्या पात्रतेचे निकष.

३) केंद्रसरकार व राज्यसरकारें यांच्या नोकरींत असलेल्या सर्व मुलकी नोकरांच्या शिस्तीसंबंधीचे सर्व प्रश्न; एखाद्या नोकरासंबंधीं तक्रार व नोकराची तक्रार, सरकारी नोकरांचे सरकारविरुद्ध दावे व त्यांचा खर्च; पेन्शनसंबंधीं तक्रारअर्ज वगैरे.

प. स. क. ची भूमिका वरील बाबतींत सल्लागाराची आहे. वरील शिवाय आणखी कोणत्याहि बाबतींत राष्ट्राध्यक्ष किंवा गव्हर्नर यांच्याकडून सूचना आल्यास प. स. क. ला शिफारशी कराव्या लागतात. अपवादात्मक परिस्थितींत विशिष्ट प्रश्नांबाबत प. स. क. चा सल्ला घेणें सरकारवर बंधनकारक राहूं नये असा कायदा सरकारला करतां येतो.

सर्व नोकरव्यवस्थेंत राजकीय पक्ष, वशीलेबाजी, प्रांत, भाषा, जात वगैरे निकष न ठरतां केवळ पात्रता व कर्तबगारी यांच्या निकषावरच

भरती व बढती व्हावी या हेतूने ही सर्व प. स. क. ची तरतूद आहे. गुणाधारित नोकरयंत्रणा ही लोकशाही यशस्वी ठरण्यासाठी अत्यंत मूलभूत आवश्यकता आहे. प. स. क. च्या तरतुदीमुळे वरील सर्व गैर निकष नष्ट होऊन आतां भरती केवळ गुणांवर १०० टक्के निखालस पात्रतेवर होते असें मानणें भोळसटपणाचें द्योतक ठरेल. प. स. क. च्या परीक्षांतहि प्रांतीय भावनांचा वरचष्मा असतो असा जाणत्यांचा अभिप्राय आहे. याशिवाय तोंडीं परीक्षांना बरेच मार्क ठेवल्यानें लेखी परीक्षेंतील गुण तोंडी मुलाखतींत उधळून लावणें शक्य होतें. उदाहरणार्थ आय्. ए. एस्. परीक्षेसाठीं लेखी परीक्षा १४५० मार्कांची व तोंडी परीक्षा ४०० मार्कांची असते. आय्. पी. एस्, साठीं लेखी ८५० व तोंडीसाठीं ३०० मार्क असतात. तोंडी मुलाखतींत कर्तबगारी व प्रभावी व्यक्तिमत्त्व, सखोल ज्ञान, वाचापंडितत्व हें एकच आहे असा गैरसमज करून उमेदवार निवडले जातात. प. स. क. संबंधीं एक विनोद सुप्रसिद्ध आहे. कांहीं उमेदवारांच्या मुलाखती चालू होत्या. एक उमेदवार खोलींत शिरतांच प. स. क. चा एक सदस्य उद्गारला 'हा उमेदवार माझा जावई असल्यामुळे मी या मुलाखतीपुरता वाहेर जातो !' तो वाहेर गेला व त्याच्या जावयाची मुलाखत संपताच परत आला व मुलाखतीचें काम पुढें चालू राहिलें. प. स. क. च्या सदस्यानें प्रामाणिकपणा तर दाखवलाच पण शिवाय इतर सदस्यांना अप्रत्यक्ष रीत्या ओळख करून देऊन जावयाची नोकरी पक्की केली ! हा एक विनोद म्हणून वाजूला ठेवला तरी प. स. क. च्या कडे काम सोपविलें म्हणजे आतां सर्व चारित्र्यपूर्ण चोख झालें; शंभर टक्के सोन्यासारखीं नोकरमाणसें आपल्याला मिळणार असा समज करून घेण्याचें कारण नाही. त्यांतहि कांहीं प्रमाणांत भेसळ, असणारच. कारण शेवटीं हा प्रश्न माणसाच्या मनाच्या धारणेचा, चारित्र्याचा, नीतिमत्तेचा आहे. त्यांत कितीहि यांत्रिक, कायदेशीर तरतुदी केल्या तरी माणसाच्या मूलतः स्वार्थी असलेल्या मनःप्रवृत्तीचें प्रतिबिंब अल्पांशानें कां होईना पडणारच. प. स. क. च्या सदस्यांची नेमणूक राष्ट्राध्यक्ष व गव्हर्नर म्हणजे पर्यायाने पक्षीय सरकारांकडेच असते.

तथापि आपण हें मानलें पाहिजे कीं इतर सर्व उपलब्ध मार्गपेक्षां नोकरव्यवस्थेसाठी स्वतंत्र प. स. क. नेमणें हा मार्ग त्यांतल्यात्यांत श्रेष्ठ

आहे. प. स. क. चे वार्षिक अहवाल दरवर्षी लोकप्रतिनिधींसमोर सार्वभौम कायदेमंडळासमोर येतच असल्याने तोहि अंकुश मधूनमधून लावतां येईल. शेवटीं कुठेंतरी विश्वास टाकणें प्राप्त आहे. त्या दृष्टीनें सध्यांची पद्धत त्यांतल्या त्यांत समाधानकारक आहे असें म्हणावें लागेल.



नोकरभरती

नोकरव्यवस्थेंत सर्वांत महत्त्वाची गोष्ट म्हणजे नोकरभरती. त्याचा प्रारंभ वृत्तपत्रांतील जाहिरीतीनें होतो. सर्वांना समान संधि या तत्त्वानुसार सर्वांच्या माहितीसाठीं पुष्कळ खप असलेल्या वृत्तपत्रांत जाहिरात देण्यांत येते. जाहिरात न देतां जागा भरणें ही एक प्रकारची वशिलेबाजीच आहे. जाहिरात दिल्यानें एका जागेसाठीं पुष्कळ उमेदवार येतात व त्यांत निवड करून सर्वोत्कृष्ट उमेदवाराला नोकरींत घेण्यांत येतें. विशिष्ट कामासाठीं नेमकीं विशिष्ट उत्तम माणसें शोधून काढणें हें तत्त्व नोकरभरतीच्या वेळीं चांचणी घेणाऱ्यासमोर असतें. त्यामुळें जाहिरातीचे पैसे खर्च झाल्याबद्दल वाईट वाटण्याचें कारण नाहीं.

ही जाहिरात कशी असावी यासंबंधीं कांहीं प्रघात आहेत. अर्जाची शेवटची तारीख त्यांत नमूद असावी; नोकरीच्या आवश्यक अटी म्हणजे किमान शैक्षणिक पात्रता, किमान व कमाल वयोमर्यादा, पगाराचें स्केल, इतर कांहीं पेन्शन, प्रॉव्हिडंट फंड वगैरे फायदे, नोकरी तात्पुरती आहे कीं कायम, मुलाखतीला बोलावल्यास प्रवास खर्च ज्याचा त्यानें करावयाचा कीं सरकार देणार, अर्जाची फी, अर्ज विशिष्ट नमुन्यांवर करावयाचे कीं साध्या कागदावर, किती जागा भरावयाच्या आहेत त्यांची संख्या इत्यादि माहिती त्या जाहिरातींत असली पाहिजे. सरकारी जाहिराती व खाजगी कंपन्यांच्या जाहिराती यांची तुलना केल्यास खाजगी कंपन्यांच्या जाहिराती अधिक आकर्षक असतात असें आढळून येईल. जाहिरात आकर्षक असणें आवश्यक आहे. खरोखर पात्र असलेल्या लोकांना अर्ज करण्यास त्या जाहिरातीनें

प्रवृत्त केलें पाहिजे. खरोखर पात्र असलेल्या अनेक उमेदवारांमधून एका सर्वोत्कृष्ट उमेदवाराची निवड होणें अतिमतः नोकरशाहीच्या व जनतेच्या हिताचें आहे.

सरकारी नोकरांची भरती करतांना कांहीं नियम असतात. हे नियम त्या त्या पदाप्रमाणें बदलतात. कांहीं पदें अशीं असतात कीं त्यांना तीक्ष्ण बुद्धिमत्तेची आवश्यकता असते; कांहींना वेताची बुद्धिमत्ता, कांहींना साधी बुद्धि व एखाद्या तांत्रिक कामांतील हुषारी अपेक्षित असते. या प्रत्येक प्रकारच्या भरतीच्या वेळीं नियम वेगळे, पद्धति वेगळी ठेवावी लागते. कांहीं पदें प. स. क. कडून भरलीं जातात; कांहीं जागांसाठीं भरती करण्याचा अधिकार खातेप्रमुखांना देण्यांत येतो; अगदीं खालच्या दर्जाच्या जागासाठीं भरती करण्याचा अधिकार स्थानिक कार्यालयाच्या प्रमुखांना मिळतो.

लष्करी नोकरांत भरती करतांना विशिष्ट उमेदवार लढाऊ जमातींतील आहे कीं बिनलढाऊ जमातींतील आहे हें पाहतात. तसा प्रकार सरकारी मुलकी नोकरांत नाहीं. विशिष्ट जातीचे लोक अमुक नोकरांत अधिक घ्यावेत अशी कांहीं तरतूद नाहीं. जाहिरात देऊन जे उमेदवार अर्ज करतील त्यांना परीक्षा घेऊन किंवा परीक्षा मुलाखती दोन्ही किंवा फक्त मुलाखती घेऊन निवडण्यांत येते.

अर्ज करतांना मात्र आपल्या देशांत वयाचें बंधन आहे. सरकारी नोकरासाठीं सर्वसाधारणें २५ हे वय आहे. अनुसूचित जातीसाठीं वय थोडें अधिक असलें तरी चालतें. किमान वयहि १८ हें आहे. उच्च पदासाठीं २५ पेक्षां अधिक वय असलें तरी परवानगी देतात. आय्. ए. एस्. वगैरे परीक्षांसाठीं वयोमर्यादा २१ ते २४ अशी आहे. वयाचें बंधन कां असावें याला समाधानकारक उत्तर मिळत नाहीं. तरुणांना नोकरांत घेतल्यानें त्यांना नवीन शिकवतां येतें, त्यांना उत्साह असतो वगैरे कारणें वयोमर्यादा असावी असें म्हणणारे देतात. खरें म्हटलें तर वयोमर्यादा इतकी कडक असण्याचें कांहीं कारण नाहीं. लष्करांतील वयोमर्यादा समजू शकते कारण तिथें शारीरिक सामर्थ्य हाच मूलाधार आहे. पण मुलकी नोकरांत प्रौढ माणसें घेतल्यानें काय बिघडणार आहे ? अमेरिकेंत भरतीसाठीं वयोमर्यादा नाहीं. ५३ व्या वर्षापर्यंत सरकारी नोकरांत शिरतां येतें. निवृत्तीचें वय

ठरवावें, किंबहुना त्याहि वेळीं विशिष्ट वयापेक्षां शारीरिक अपात्रता हाच निकष मानावा. वयाच्या या बंधनामुळे आपल्या देशांतील यंत्रणेतील नोकरांची गति फार थंड झाली आहे. एकदां एक माणूस एका खात्यांत चिकटला की त्याला दुसऱ्या खात्यांत कितीहि चांगली संधि असली तरी जातां येत नाहीं. कारण ऑफिसतर्फे जाऊं देत नाहीत. नोकरी सोडून जावें तर वयाची अडचण. समानसंधीच्या तत्वानुसार भरतीच्या चांचणीसाठीं कोणालाहि, कितीहि वयाच्या उमेदवाराला उपस्थित राहतां यावें. चांचणीमध्ये कोणाची गय करूं नये; अगदीं सर्वांची सारखी कडक चांचणी घ्यावी. त्यांत एखादा ३०।३५ वयाचा उमेदवार येऊं शकला तर काय विघडणार आहे ?

वयाप्रमाणेंच शैक्षणिक पात्रतेचें बंधनहि सध्यां भरतीसाठीं असतें. खरें म्हटलें तर त्याचीहि आवश्यकता नाहीं. कांहीं व्यावसायिक पदासाठीं म्हणजे सिव्हिल सर्जन वगैरेसारख्या जागांसाठीं शैक्षणिक पात्रता असावी; किंवा तांत्रिक व शास्त्रीय खात्यांतील पदांसाठीं किमान शैक्षणिक पात्रता समजू शकते. पण इनकमटॅक्स इन्पेक्टरसारख्या जागांसाठीं किमान पदवीधर असण्याची काय आवश्यकता आहे ? आपल्या देशांत दारिद्र्यामुळे, इतर कांहीं अडचणींमुळे अनेक विलक्षण बुद्धिमान तरुणांना मॅट्रिकनंतर कॉलेजचें शिक्षण घेतां येत नाहीं. त्यांना केवळ पदवी नाहीं म्हणून बढतीच्या वेळीं किंवा भरतीच्या वेळीं वंचित करणें अन्यायकारक आहे. सनदी नोकरीसाठींहि किमान पदवीधर (थर्डक्लाससुद्धां चालेल) असण्याची अपेक्षा आहे. म्हणजे ज्यांना सध्यांच्या विषम आर्थिक परिस्थितीमुळे कॉलेजचें शिक्षण वयाच्या २४ व्या वर्षाच्या आंत पुरें करतां येत नाहीं त्यांनीं आय्. ए. एस्. वगैरे नोकऱ्या मिळविण्याचें स्वप्नसुद्धां पाहूं नये. ही विषम आर्थिक परिस्थिति समाजांत असणें ही सरकारची व समाजाची दुर्बलताच नव्हे का ? असें असतांना ज्यांच्या वडिलांजवळ पैसे आहेत त्यांनीं कॉलेजशिक्षण घ्यावें, पदवीपरीक्षा द्यावी व मगच त्यांना सरकारी नोकरीतील विशिष्ट पदांचे दरवाजे खुले हें अनैतिक आहे. नोकरी करून कॉलेज करणें सध्यां शक्य झालें आहे पण प्रत्येकाला ऑफिसमधून तशी

परवानगी मिळतेच असें नाहीं. शिवाय नियमाप्रमाणें वर्षेहि अधिक लागतात. बाहेरून बी. ए. होईतोवर ज्यासाठीं घडपड केली त्या नोकरीचें वय उलटून जातें. थोडक्यांत म्हणजे ज्यांचे घरचें चांगलें, त्यांनीं शिकावे. त्यांनाच चांगल्या नोकऱ्या मिळाव्यात म्हणून त्यांच्या मुलांची चांगल्या शिक्षणाची सोय व्हावी व पुन्हां त्यांना चांगल्या नोकऱ्या मिळाव्या अशी उच्च सरकारी अधिकाऱ्यांची एक नवी जात या वय व शिक्षणाच्या अटींमुळे निर्माण होते.

त्यापेक्षां परीक्षा किती कडक घ्यावयाच्या त्या प. स. क. नें घ्याव्यांत. त्यांत एखादा फक्त मॅट्रिक पास झालेला उत्तीर्ण झाला तर त्याला नोकरी द्यावी. कांहीं उमेदवार कमी शिकलेले आहेत यासाठीं त्यांना सोपे प्रश्न विचारले जाऊं नयेत किंवा त्यांना कांहींहि सवलती जादा देऊं नयेत. फक्त त्यांना परीक्षेला बसण्याची परवानगी द्यावी म्हणजे झालें. कांहीं बुद्धिमान तरुणांना दुर्दैवानें पदवी घेतां आली नाहीं ते या परीक्षेंत खरोखरच तीक्ष्ण बुद्धिमत्तेचे असतील तर चमकून उठतीलहि. केवळ शैक्षणिक पदवीच्या अभावी इतर बाबतींत कर्तवगार असूनहि सरकारी नोकरांवर अन्याय झाले तर तें संघटनेच्या, त्या नोकरांच्या किंवा जनतेच्या हिताच्या दृष्टीनें योग्य ठरणार नाहीं. पुढें भविष्यकाळांत ज्या वेळीं गरीबी हा शिक्षणाच्या मार्गांत अडथळा राहणार नाहीं त्या वेळीं वाटल्यास किमान शैक्षणिक पात्रता ठेवावी. डॉ. अँपलबी यांनीं तर आपल्या अहवालांत सुचविलें आहे कीं इंजिनियरिंगसारख्या क्षेत्रांतहि कामाचें ज्ञान असेल तर किमान शैक्षणिक पात्रतेची अट लावूं नये. आपल्या देशांत स्थापत्य-विशारदांची इतकी टंचाई आहे कीं दरवर्षीं पास होणारे पदवीधर अपुरे पडतात. अशा वेळीं अनुभवानें प्रत्यक्ष कामामुळे ज्यांना या कामाचें ज्ञान आहे त्यांना नेमणुका का देऊं नयेत ? त्यांना पुरेसें ज्ञान आहे कीं नाहीं तें अवश्य पहावें. ते बी. ई. पास आहेत कीं नाहीं हें दुय्यम महत्त्वाचें ठरवावें. क्वचित् असें आढळतें कीं बी. ई. पास झालेल्या कॉलेजांतून नुकत्याच आलेल्या तरुणापेक्षां, कंत्राटदाराच्या हाताखालीं अनेक वर्षे काम केलेल्या मिस्त्रीला अधिक ज्ञान असतें. पण आपल्या परंपरागत जुनाट पद्धतीच्या विचारांमुळे अशा माणसांचा व त्यांच्या ज्ञानाचा देशाला उपयोग होत

नाहीं. जागा रिकाम्या राहूं देतील ; माणसांअभावीं विकासयोजना लांबणीवर टाकतील पण पदवीव्यतिरिक्त असलेल्या ज्ञानाचा वापर करावयाचा नाहीं असाच जणू राज्यकर्त्यांचा निश्चय आहे.

वय व शिक्षणाप्रमाणें सरकारी नोकरींत अनुभव हा एक तिसरा अडसर आहे. अनुभवाची अट ही एक गंमतच आहे. अनुभव नाहीं म्हणून नोकरी मिळत नाहीं व नोकरी नाहीं म्हणून अनुभव येत नाहीं. अशा वेळीं त्या उमेदवारांनं काय करावें ? अनुभवाची गरज असावी कीं नाहीं याबद्दल निर्णायक मत देणें कठिण आहे कारण त्याबद्दल तज्ञ मंडळींत मतभेद आहेत. तरतरीत बुद्धीचा, नवें शिकण्याची हौस असलेला तरुण माणूस नोकरींत घ्यावा कीं अनुभवानें ज्याच्या कामाच्या पद्धति पक्क्या झाल्या आहेत असा वेताच्या बुद्धीचा माणूस घ्यावा हा प्रश्न चांचणी घेणाऱ्यांना पडतो. आतां दिवसेंदिवस अनुभवाची अट न लावण्याची प्रवृत्ति वाढत आहे. बढतीच्या-वेळीं आतां अनुभवाचा विचार करतात. त्या वेळीं तरी तो करावा कीं नाहीं हाही मतभेदाचा मुद्दा आहे.

जाहिरातींत निर्दिष्ट केलेल्या अटींप्रमाणें जे अनेक उमेदवार पात्र ठरतील त्यांना मुलाखतीला बोलावतात. कधीं त्यांना विशिष्ट प्रकारच्या परीक्षांना बसण्यास सांगतात. लेखी परीक्षांत शेंकडा पन्नासपेक्षां अधिक गुण मिळविणाऱ्या उमेदवारांना मुलाखतीला बोलावतात व दोन्हींचे मार्क एकत्र करून क्रमांक लावतात.

परिक्षा घेण्याचें आतां एक नवें शास्त्र निर्माण होत आहे. या परीक्षांमधून उमेदवार काय शिकला आहे हें समजण्याचा कांहीं उपयोग नाहीं. तो ज्या पदासाठीं अर्ज करित आहे त्या पदासाठीं तो कितपत लायक आहे हें या परीक्षांमधून समजलें पाहिजे. परीक्षातज्ञांचें म्हणणें असें आहे कीं उमेदवारांची पात्रता जवळजवळ अचूकरीत्या समजते. नव्या मानसशास्त्रीय चांचण्या वरवर दिसायला आचरटपणाच्या वाटतात पण त्यांचे तज्ञ सांगतात कीं यांतूनच उमेदवाराची पात्रता स्पष्ट व्यक्त होते.

परीक्षा विविध प्रकारच्या असतात. कांहीं परीक्षांत सर्व उमेदवार एकाच वेळीं एकत्र जमून उत्तरें लिहितात; कधीं त्यांचे लहान गट केले जातात तर कधीं प्रत्येक उमेदवाराची स्वतंत्र परीक्षा घेण्यांत येते. उमेद-

वारांची ज्या बाबतींतली पात्रता तपासावयाची असेल त्यानुसार परीक्षांचा प्रकार वेगळा ठरवितात. काम करण्याची शक्ति, विशिष्ट प्रकारच्या कामासंबंधी आवड; आतांपर्यंतचे साध्य, शारीरिक सामर्थ्य, वैयक्तिक गुणदर्शन व कलाप्रदर्शन अशा विविध पैलूंसाठीं विविध चांचण्या घ्याव्या लागतात. कधीं लेखी; कधीं तोंडी तर कधीं प्रत्यक्ष काम करून दाखवावें लागतें.

सर्वसाधारण बुद्धिमत्तेचें मोजमाप करण्याच्या नव्या शास्त्रशुद्ध चांचण्या आतां तयार झाल्या आहेत. व नव्या होत आहेत. या प्रकारच्या परीक्षांसाठीं खर्च व वेळ फारच थोडा लागतो. त्यामधून उमेदवारांची प्रशासनविषयक क्षमता, दृश्यमांकडून काम करवून घेण्याची पात्रता, चाकोरीस उपयोगी पडणारी बुद्धी, आवड, व्यक्तिमत्व वगैरेचें यथार्थ ज्ञान होतें.

उमेदवार सरकारी नोकरींत घेताना त्याच्या पात्रतेबरोबर त्याचें चारित्र्य व देशावरील निष्ठा याचाहि विचार करावा लागतो. नाही तर बाकी सर्व गोष्टी असून फक्त चारित्र्य व निष्ठा नसेल तर उपयोग होण्याऐवजीं देशाचें नुकसानच होईल. सरकारी नोकरींत सर्वसाधारण जनतेमधूनच माणसें येणार हें खरें असलें तरी सरकारी नोकरयंत्रणा सर्वसाधारण जनतेपेक्षां चारित्र्यांत श्रेष्ठ असली पाहिजे. सरकारी नोकर जर नीतिमत्ता सोडून वाटेल तसें वागूं लागले तर कुंपणानें शेत खाल्ल्याची परिस्थिति येणार. पण या अत्यंत महत्त्वाच्या गोष्टींसाठीं चांचणी उपलब्ध नाही. त्यासाठीं चौकशी कधींकधीं पोलिसचौकशी करावी लागते. प्रत्येक उमेदवारानें चारित्र्यासंबंधीं दोन सभ्यगृहस्थांचे दाखले अर्जाला जोडावे अशी अट असते. पण हे चारित्र्याचे दाखले इतके स्वस्त व विनमहत्त्वाचे झाले आहेत कीं कोणताहि उमेदवार तसे दोनच काय दहासुद्धां दाखले आणूं शकेल. त्या दाखल्यावरून सरकारी नोकरांचें चारित्र्य ठरवावयाचें तर प्रत्येकाचें चारित्र्य ' माझ्या चांगल्या माहितीनुसार यांचे चारित्र्य वरें आहे.' असाच निर्णय घ्यावा लागेल.

सरकारी नोकरींत सध्यां बोकाळलेल्या लाचलुचपत, वशिलेबाजी वगैरेंच्या रोजच्या दर्शनामुळें चारित्र्याची किती कठोर कसोटी घेऊन मगच उमेदवाराची निवड सरकारी नोकरीसाठीं करावी याची जाणीव होईल

अनुक्रम ३३२३०

स्थळप्रत
वि: ११५६
नों: दि: १९११

क्रमांक १४००

नोकर व्यवस्था

देशावर परचक्र आल्याशिवाय निष्ठेची कसोटी लागत नाही असे नाही. सुवेज्ञ प्रकरणाच्या वेळीं परराष्ट्रसंबंध खात्यांतील एका अधिकाऱ्याने गुप्त कागदपत्राच्या फायली आपल्या शत्रुराष्ट्राला विकल्या ही बातमी जाहीर झाली होती. अशी, निष्ठा नसलेली माणसें मोक्याच्या जागीं जर असतील तर देशावर संकट येईल. त्या वेळीं सर्व नोकरयंत्रणा अधर्मावायू झाल्यासारखी कोसळून पडेल. उमेदवाराची निष्ठा तपासण्याची कांहीं चांचणी नाही. चारित्र्य व निष्ठा यांच्यासाठीं उमेदवारांच्या पूर्वयुष्याची, त्यांच्या सामाजिक राजकीय संबंधांची तपासणी, सांपत्तिक स्थिति व संपत्तीचे उगमस्थान यांची बारकाईनें चौकशी करण्यांत आली पाहिजे. अर्थात् पूर्वयुष्यांत क्षणिक भावनेच्या पोटीं, किंवा अज्ञानामुळे त्यानें केलेल्या चुकीबद्दल त्याला एकदम वाद ठरवू नये. त्यानें समाधानकारक स्पष्टीकरण दिल्यास त्याला निवडण्यास हरकत नसावी.

इतके सर्व झाल्यानंतर प. स. क. सुयोग्य उमेदवारांचीं नांवे जाहीर करते. सरकारला आवश्यक असतील तितकीच बरोबर नांवे जाहीर केलीं जातात अथवा खालच्या जागांसाठीं एका जागेसाठीं दोन वा तीन या प्रमाणांत उमेदवारांना निवडण्यांत येते व त्यांपैकीं कोणताहि निवडण्याची खातेप्रमुखांना संधि देण्यांत येते. खातेप्रमुखांनीं किंवा सरकारांनीं उमेदवार निवडले म्हणजे पहिला टप्पा संपला. या उमेदवारांना नेमणूकपत्रें मिळतात.

★ ★ ★

पदांचें वर्गीकरण

नेमणूकपत्रांत व्यक्तीच्या पदाचा दर्जा स्पष्ट लिहिलेला असतो. दर्जांनुसार पदांचें वर्गीकरण करतात. आपल्या देशांत क्लास वन, क्लास टू-क्लास थ्री व क्लास फोर असे सरकारी अधिकाऱ्यांचें दर्जे आहेत. नवीन नेमणूक वरीलपैकीं कोणत्या तरी एका दर्जात होते.

या प्रत्येक दर्जात किती सरकारी नोकर असावेत हें निश्चित नाही. त्यांची संख्याहि समान नसते. दर्जांचें वर्गीकरण पदांच्या कर्तव्यांवर व जबाबदारीवर अवलंबून असते. सर्व कारकुनी काम करणारे नोकर एका

दर्जात येतात. देखरेख करणारे क्लास टू मधे, निर्णय घेणारे क्लास वन मधे अशी सर्वसाधारण वाटणी करतां येईल. प्युन्स, शिपाई, पोस्टमन वगैरे क्लास फोरमधे मोडतात.

एका दर्जातील सर्वांची शैक्षणिक किमान लायकी समान असते; त्यांचा अनुभव, ज्ञान कर्तबगारी यांत फारसा फरक नसतो. त्या दर्जात येण्यासाठी जी किमान पात्रता आवश्यक असते ती सर्वांच्या ठायीं असते. याशिवाय सर्वांच्या पगाराचें मान समान असतें.

असें वर्गीकरण असणें अपरिहार्य आहे कारण सरकारला हजारोंच्या संख्येनें नोकर लागणार व त्या प्रत्येकाशीं वैयक्तिकरीत्या संबंध ठेवून त्यांचे प्रश्न स्वतंत्रपणें सोडविणें सरकारला अशक्य आहे. नियम सुद्धां एका दर्जासाठीं केलेले असतात. त्यांत व्यक्तिगणिक अपवाद केले जात नाहींत. रजा अमुक इतक्या दिवस हक्काची असें दर्जाकरतां सांगतात. त्यांत व्यक्ति-व्यक्ति गणिक फेरबदल होत नाहीं. दर्जाचें वर्गीकरण केले नाहीं तर कमा-लीचा गोंधळ माजेल. प्रत्येक नेमणुकीचा पगार, रजेचे नियम, कामाच प्रकार व्यक्ति व्यक्तींत वेगळें असणार. म्हणजे सरकारसमोर जितके सरकारी नोकर तितके पेचप्रसंग उत्पन्न होतील.

दर्जाचें वर्गीकरण त्रिकालाबाधित नसतें. सरकार मधूनमधून तज्ञ-समित्या नेमून सर्व प्रश्नांवरोंवर दर्जाची पाहणी करीत असतें. त्यांत बदलहि करण्यांत येतो. हिंदुस्थानांत पूर्वी सर्वाँडनेट व इनफिरियर असें दोन दर्जे होते. ते रद्द करून १९४७ पासून त्याला क्लास थ्री व क्लास फोर अशीं नवीं नांवे मिळालीं. गॅझेटेड व नॉनगॅझेटेड ही वर्गवारी तर सुप्रसिद्धच आहे. सर्वसाधारणपणें पहिल्या दोन दर्जाचे नोकर गॅझेटेड व शेवटच्या दोन दर्जाचे नॉनगॅझेटेड असें म्हणतां येईल. सध्यां आपल्या देशांत सरकारी नोकरांचे खालील आठ दर्जे आहेत.

- १) अखिल भारतीय नोकऱ्या (आय्. ए. एस्. आय्. पी. एस्.)
- २) केंद्र सरकार क्लास वन.
- ३) केंद्र सरकार क्लास टू.
- ४) राज्य सरकारांच्या नोकऱ्या.

५) विशेषज्ञ विभाग.

६) केंद्र सरकार क्लास थ्री.

७) केंद्र सरकार क्लास फोर.

८) केंद्र सचिवालयांतील एक, दोन, तीन चार श्रेणीच्या नोकऱ्या.

या वर्गीकरणामुळे सरकारचे अनेक प्रश्न सुलभ होतात. समान कामासाठी समान पगार हें तत्त्व पाळलें जातें. वढती व बदली करतांना दर्जेवारीनें विचार करतां येतो; पगार व इतर सुखसोई दर्जावर अवलंबून असल्यानें पगाराच्या मानाच्या बाबतींत वशिलेबाजीला वाव राहत नाही; किंवा प्रत्येक व्यक्तिगणिक कायदेमंडळाची संमति घ्यावी लागत नाही. सर्व गोष्टी दर्जावर अवलंबून असल्यानें नोकरांतील विशिष्ट वातावरण व सरकारी नोकरांची नियत खराब होत नाही. दर्जाच्यामुळे हिशोब-तपासनीसांचें काम सुलभ होतें. सर्व नोकरयंत्रणेला एक व्यवस्था व पद्धत लाभते. नोकरांसंबंधीं सर्व नियम व्यक्तिनिरपेक्ष ठरतात व कोण व्यक्ति आहे त्याचा विचार न करतां निर्णय दिले जातात. दर्जामुळे त्या त्या दर्जातील नोकरांत क प्रकारचा बंधुभाव व संघटन निर्माण होतें. त्यामुळे सर्व यंत्रणेचें वातावरण सुधारतें.

या वर्गीकरणामुळे वरच्या दर्जाच्या सरकारी नोकरांत एक प्रकारची अहंमन्यता येण्याचा संभव असतो. गॅझेटेड अधिकारी नॉनगॅझेटेड अधिकाऱ्यांशी सामाजिक संबंध ठेवण्याचेंहि टाळतात. वर्गभावना प्रज्वलित होण्याचाहि संभव असतो. भारतातील चार दर्जाच्या सरकारी नोकऱ्यांमुळे नवें चातुर्वर्ण्यच निर्माण झाला आहे. दिल्लीतील नव्या वसाहतींना शाननगर, माननगर, विनयनगर, सेवानगर अशीं नावें देऊन त्यांत विशिष्ट दर्जाच्या नोकरांचीं घरे बांधतात. सरकारी नोकरांचीं घरे मुंबईत बांधली आहेत तींमुद्दां या क्लास टू क्लास थ्रीच्या पायावरच, यामुळे एक नवा जात्यभिमान, अस्पृश्यता समाजांत येण्याचा निश्चित संभव आहे. अखिल भारतीय सर्व्हिसेसचे अधिकारी तर पूर्वीच्या ब्राह्मणांपेक्षांहि स्वतःला श्रेष्ठ समजतात. त्यांच्या दर्जामुळे व त्या दर्जाला अपेक्षित असलेल्या वागणुकीमुळे त्यांचा सर्वसाधारण समाजाशी व 'सार्वभौम जनतेशी' कांहींहि संबंध राहिलेला लो.....८

नाहीं. ब्रिटिशांच्या काळीं वरिष्ठ सरकारी अधिकाऱ्यांनीं नागरिकांत मिसळतां कामा नये असें तत्त्व होतें. त्यामुळें डाक बंगले गांवाच्या बाहेर बांधले जात असत. त्या अधिकाऱ्यांची जनतेकडे पाहण्याची दृष्टि जेत्यांची होती. लोक त्या वेळीं प्रजा होते. ही 'डाकबंगला' मनोवृत्ति अद्यापहि वरिष्ठ अधिकाऱ्यांत दिसती. ही प्रवृत्ति समाजवादी, लोकशाही समाजरचनेशीं अगदीं विसंगत आहे. या अधिकाऱ्यांचीं मुलें मिशनरी किंवा परदेशी शाळा कॉलेजांत शिक्षण घेतात. वडिलांच्या दर्जामुळें त्यांना आर्थिक अडचणी कधीं येत नाहींत. त्यामुळें पुन्हां अखिल भारतीय स्पर्धांत त्यांनाच नंबर मिळतात. म्हणजे हळूहळू वरिष्ठ सरकारी अधिकाऱ्यांची एक जातच तयार होते. दर्जावर आधारलेल्या वर्गीकरणाचा हा फार वाईट परिणाम आहे. दर्जामुळें अप्रत्यक्ष लांचलुचपतीला मदत होते. क्लास वन् अधिकारी मोठ्या बंगल्यांत राहिला पाहिजे. त्याला ड्रायव्हरसह मोठी मोटर असली पाहिजे. क्लास टूला निदान मोटर असली पाहिजे अशा कांहीं दर्जेदार समजुती सरकारी अधिकाऱ्यांत प्रचलित झाल्या आहेत. दर्जाची प्रतिष्ठा राखण्यासाठीं हें आवश्यक आहे असें सांगण्यांत येतें. एखादा नवा अधिकारी वरच्या दर्जांत गेला कीं त्याला दर्जाच्या इतमामाप्रमाणें खर्च वाढवावा लागतो. त्याला पगारांत परवडलें नाहीं तर 'अन्य' मार्गाचा अवलंब करावा लागतो. हें थांबविण्यासाठीं प्रारंभीचा उपाय म्हणून सरकारनें सातशें रुपायांपेक्षा कमी पगार असलेल्या अधिकाऱ्याला स्वतःची मोटर घेण्यास बंदी घातली पाहिजे.

वर्गीकरणाचे हे कांहीं दुष्परिणाम आहेत हें खरें. पण यंत्रणेच्या सोईसाठीं कांहीं वर्गीकरण अपरिहार्य आहे.

वर्गीकरण करणें अत्यंत विकट काम आहे. कोणत्याहि प्रकारचें वर्गीकरण केलें तरी त्यांत कांहीं पदें व व्यक्ति असमाधानी राहतातच. क्लास थ्री मध्यें अनेक वर्षे काम केलेले अधिकारी, क्लास टू मध्यें नुकत्याच लागलेल्या अधिकाऱ्यांपेक्षां अनुभवानें थोर असतात. त्यांना क्लास टू मध्यें समाविष्ट करून घ्यावें अशी त्यांची मागणी असते.

आपलें वर्गीकरण इंग्लंडमधील वर्गीकरणावरच आधारलेलें असल्यानें दोन्हीत फारसा फरक नाहीं. अमेरिकेंतील वर्गीकरण वेगळें आहे. तेथें प्रत्येक प्रकारच्या नोकरीसाठीं इंग्रजी अक्षरांपैकीं एक अक्षर देतात. उदा.

पी.-प्रोफेशनल, सी-क्लीरीकल, अ-अॅडमिनिस्ट्रेटिव्ह, एफ्-फिस्कल वगैरे. सिव्हिल इंजिनियरिंगसाठीं ८३० हा आंकडा याप्रमाणें प्रत्येक खात्याला एक एक आंकडा दिलेला आहे. चौथ्या दर्जाचा सिव्हिल इंजिनियर पी-८३०-४ या शब्दानें ओळखला जाईल.

पदांचें दर्जावर आधारलेलें वर्गीकरण हा सर्व नोकरव्यवस्थेचा पाया आहे. या पायावर नोकरयंत्रणा व संघटना उभी असते. वर्गीकरण जर शास्त्रशुद्ध नसेल तर पगार, बढती, बदली या प्रत्येक बाबतींत खटके उडतील. त्यामुळें वर्गीकरणाला लोकशासन तज्ञ अतिशय महत्त्व देतात.



प्रशिक्षण

नोकरांत प्रवेश मिळविण्यापूर्वी किमान शिक्षणाची अपेक्षा असतेच पण याशिवाय कांहीं नोकऱ्यांत नोकरी मिळाल्यानंतर प्रशिक्षण घ्यावें लागतें. एखादा तरुण कारकून म्हणून नोकरीला लागला तर हेडक्लार्क त्याला काम समजावून सांगतात किंवा कांहीं दिवस एखाद्या अनुभवी कारकुनाच्या हाताखाली काम करण्यास सांगतात. हें एकप्रकारचें प्रशिक्षणच होय. पण यासाठीं कांहीं विशिष्ट मुदत, अभ्यासक्रम वगैरे कांहीं नाहीं.

सनदी नोकरांसाठीं मात्र एक वर्षांचें निश्चित प्रशिक्षण असतें. आय्. ए. एस्. साठीं दिल्लीला व आय्. पी. एस्. साठीं मॉंट अबू येथें प्रशिक्षण केंद्रें आहेत. नोकरांसाठीं निवड झाल्यानंतर सर्वांना प्रथम केंद्रांत राहून नोकरी-संबंधीं सर्व प्रशिक्षण घ्यावें लागतें व प्रशिक्षण पूर्ण झाल्यानंतर मगच त्यांची नेमणूक होते. पोलिस सर्व् इन्स्पेक्टरांसाठीं नाशिकला पोलिस ट्रेनिंग स्कूल आहे. निवड झालेल्या सर्व उमेदवारांना तेथें प्रशिक्षण घ्यावें लागतें. परराष्ट्र संबंध खात्यांतील निवड झालेल्या नोकरांनाहि परदेशी भाषा, विशिष्ट रीतिरिवाज, पद्धति, आंतरराष्ट्रीय कायदा यांचें प्रशिक्षण घ्यावें लागतें. या प्रशिक्षणामुळें नोकरांतील काम चांगलें होतेंच शिवाय नोकरांत शिरतांना सहकार्यांबद्दल बंधुभाव निर्माण होतो.

नोकरी प्रवेशपूर्वींचें हें प्रशिक्षण कांहीं नोकऱ्यांसाठींच असतें. कांहीं नोकऱ्यांत मधूनमधून कांहीं वर्षांच्या अंतरानें शिक्षण मिळतें. यामुळें मेंदू तरतरीत राहतो व नोकरीच्या धवडग्यांत पूर्वीं शिकलेलें जें सर्व विसरलें गेलें असतें त्यावर ब्रश मारला जातो. या प्रशिक्षणाचें क्षेत्र अधिक व्यापक केल्यास नोकरवर्गाची कार्यक्षमता वाढेल. सत्तादानानंतर भारतांत नवी परिस्थिति उत्पन्न झाली. या परिस्थितींत सरकारी नोकरांनीं कसें वागावें हें शिकविण्यासाठीं जर सरकारनें कांहीं छोटे अभ्यासक्रम सुरू केले असते तर त्याचा पुष्कळ फायदा झाला असता. जनतेशीं वागण्याचा, सामान्य माणसाकडे पाहण्याचा सर्व दृष्टिकोनच बदलून गेला होता. त्याची स्पष्ट जाणीव जुन्या नव्या सरकारी अधिकाऱ्यांना करून देणें आवश्यक होतें.

प्रशिक्षण वा मधूनमधूनचे अभ्यासक्रम या दोन्हीसाठीं सरकारनें विद्यापीठांचें साह्य घेतलें तर त्यांत जास्त सुसंबद्धता येईल. केंद्रकार्यालयानें पत्रके काढून व तीं सर्वत्र पाठवूनहि खालच्या अधिकाऱ्यांचें शिक्षण साधतां येईल. किंवा मधूनमधून परिषदा, परिसंवाद चर्चा वगैरेंच्या द्वारेंहि प्रशिक्षण देतां येतें. विविध प्रकारचीं कामें देऊनहि प्रशिक्षण देतां येईल. एखादा इंजिनियर नोकरीला लागल्यानंतर प्रारंभीचीं दहा वर्षे त्याला बोगदे, रस्ते, इमारती, धरण, कालवे, वगैरे सर्व प्रकारच्या कामांवर फिरवून आणावें. त्यानंतर त्याला उरलेलीं २० वर्षे कोणत्या तरी एका किंवा दोन कामांवर नेमावें. म्हणजे तो कांहीं कामांत तज्ञ होईल व माहिती मात्र त्याला सर्वच कामांची असेल.

सरकारी नोकरांच्या प्रशिक्षणाची आणखी एक बाजू आहे. प्रशिक्षण सरकारकडून दिलें जातें. तें तर सर्वांनीं घेतलेंच पाहिजे. कारण त्यामुळें कार्यक्षमता वाढते. पण कांहीं नोकर स्वतःहून शिक्षण घेत असतील तर त्यासंबंधीं सरकारचें धोरण काय असावें ? गरीबीमुळें ज्यांना मॅट्रिकनंतर लगेच नोकरीला प्रारंभ करावा लागला त्यांना नोकरींत असताना शिक्षण घेण्याची इच्छा असेल तर त्यांना परवानगी दिली पाहिजे. नुसती परवानगी देऊनहि उपयोग नाही. त्यांना सहानुभूतिपूर्वक सवलती दिल्या जाव्यात. त्यांनीं पदवी मिळविली तर त्यांचा वैयक्तिक सरळ फायदा होतो पण अप्रत्यक्षपणें सरकारचाहि फायदा होतोच. मॅट्रिक कारकुनापेक्षां नोकरी

करून वी. ए. झालेल्या कारकुनाची समज व ग्रहणशक्ति अधिक असणार. त्याचा फायदा सरकारी कामालाच होईल. शिक्षण्याची परवानगी देताना हें मात्र वरिष्ठांनी पाहावें कीं, शिक्षणाच्या निमित्तानें तो स्वतःच्या कामांत कांहींहि कामचुकारपणा करीत नाही. कांहीं लोकांची काम करण्याची शक्ति अधिक असते. ऑफिसचें ७ तासाचें काम करूनहि त्यांचा उत्साह संपत नाही. मग इतर नोकरांप्रमाणें क्लबमध्ये पत्ते, बुद्धिवळें खेळणें किंवा निव्वळ कौटुंबिक गोष्टींत रमणें यापेक्षां त्यांनीं आपली शक्ति कॉलेजचें किंवा दुसरें एखादें शिक्षण घेण्यांत वेचली तर काय विघडणार आहे ?

सध्यां या प्रश्नावद्दल सरकारचें कांहींच स्पष्ट धोरण नसल्यानें शिक्षणाला परवानगी देणें, उत्तेजन देणें वा विरोध करणें हे सर्व स्थानिक खाते-प्रमुखाच्या मर्जीवरं अवलंबून राहते. कांहीं खालपासून वरपर्यंत चढलेले साहेब स्वानुभवानें खालच्या अधिकाऱ्यांना ममतेनें वागवितात व कॉलेजची परवानगी देतात; कधीं अर्धा तास उशीरा येण्याची मुभा देतात, परीक्षेच्या अगोदर अभ्यासासाठीं रजा देतात. तर कांहीं साहेब उत्तेजनहि देत नाहीत व विरोधहि करीत नाहीत. कांहीं ठिकाणीं वरिष्ठ अधिकारी या प्रवृत्तीला सरळ विरोध करतात व शिक्षणाच्या नोकराची लांब, कॉलेज नसलेल्या गांवीं बदली करतात. या प्रश्नाच्या सर्व बाजू विचारांत घेऊन सर्व ऑफिसांसाठीं एक धोरण असणें श्रेयस्कर आहे.



पगार

नोकरव्यवस्थेत पगाराचें महत्त्व अनन्यसाधारण आहे. सर्व सरकारी नोकर केवळ पैशासाठींच फक्त काम करतात असें स्पष्ट म्हणणें क्रूरपणाचें ठरेल. पण माणसें पैशाकरिता नोकरी करतात यांत कांहीं खोटे नाहीं. नोकरीकडे आकृष्ट करणाऱ्या सर्व गोष्टींमध्ये पगाराचा पहिला व (कदाचित् शेवटचा) क्रमांक लागेल.

विशिष्ट नोकरीसाठीं विशिष्ट पगार हें कोणत्या तत्त्वाच्या आधारावर ठरवतात ? कलेक्टरला हजार रुपये व रेल्वे गार्डला तीनशें रुपये कां ? तसें म्हटलें तर दोघांच्याहि सेवेची जनतेला गरज आहे. जेव्हां कधीं सर्वोदयी समाजरचना प्रस्थापित होईल त्यावेळीं पगार पदांवर अवलंबून राहणार नाहीं. जो तो आपल्या कुवतीनुसार काम करील व गरजेनुसार दाम घेईल. पण सध्यां तर गरजेचा पगाराशीं काडीचाहि संबंध नाहीं. पगाराचा व शिक्षणाचाहि कांहीं संबंध दिसत नाहीं. कारण पगार शिक्षणावर अवलंबून नाहीं. साधा बी. ए. असलेला सरकारी अधिकारी हजार बाराशें रुपये मिळवतो तर पीएच्. डी डीलिट् असलेला प्राध्यापक पांचशें कधीं २०० वर काम करतो. पगाराचें मान केवळ पदावर अवलंबून आहे. पगार पदासाठीं असतो, त्या व्यक्तीच्या गरजेसाठीं, ज्ञानासाठीं नसतो. लेक्चररला १५० ते २५० पगार मिळेल. मग तो लेक्चरर कोणत्या विषयाचा आहे, फर्स्टक्लास आहे कीं सेकंड क्लास आहे; पीएच्. डी आहे कीं एम्. ए. थर्डक्लास आहे; तो कसा शिकवतो याला महत्त्व नाहीं.

विशिष्ट पदांसाठीं विशिष्ट पगार हें ठरवितांना हा विचार करतात कीं, तो पुरेसा व आकर्षक असला पाहिजे. पुरेसा व आकर्षक कोणाला ? त्या पदासाठीं सुयोग्य माणसांनीं स्पर्धा करून नोकरींत यावें व नोकरींत

टिकून राहावे इतपत तो पुरेसा व आकर्षक असला पाहिजे. पगार कमी असेल तर योग्य पात्रता असलेले लोक अर्जहि करणार नाहीं. किंवा दुसरी कोणती नोकरी मिळत नाहीं म्हणून ही नोकरी पत्करतील व लगेच सोडून देतील. पगार उगीचच्या उगीच फार जास्त ठेवला तर अपेक्षित पात्रतेपेक्षां अधिक पात्रतेचीं माणसें नोकरींत येण्याचा यत्न करतील. तेंहि नको. कारण समजा मॅट्रिक टायपिस्टसाठीं ३०० रुपये पगार ठेवला तर ग्रॅज्युएट टायपिस्ट त्या नोकरीसाठीं धडपडतील व मॅट्रिक टायपिस्टांना कधींच नोकऱ्या मिळणार नाहींत. पगार असा पाहिजे कीं पात्र असलेल्या अनेक लोकांची स्पर्धा झाली पाहिजे म्हणजे त्यांतील सर्वोत्कृष्टांची निवड करतां येईल. स्पर्धाच झाली नाहीं तर जो मिळेल तो गाळ घ्यावा लागतो. लोक नोकरींत आज आले व उद्यां सोडून जाऊं लागले तर तेंहि हितावह नाहीं. सध्यां शिक्षक-पेशाचा पगार इतका तोकडा आहे कीं कुठेहि नोकरी मिळाली नाहीं कीं लोक शिक्षक होतात. शिक्षक असतांना दुसरी नोकरी शोधण्याचा प्रयत्न करतात व मिळाल्याबरोबर चालते होतात. पगार आकर्षक व पुरेसा असला म्हणजे कर्तबगार लोक नोकरींत येतात व टिकतात.

पगार ठरवितांना आणखी एका गोष्टीचें भान ठेवावे लागतें. ती म्हणजे सरकारी नोकरांची नियत बऱ्याच अंशीं त्यांच्या पगारावर अवलंबून असते. सरकारी नोकरांची वैयक्तिक व सर्व सरकारी नोकरांची सामुदायिक नीतिमत्ता उच्च पातळीची असली पाहिजे. एखादा सरकारी अधिकारी समाजांतील लोकांचे पैसे हातउसने घेऊन बुडवूं लागला किंवा वाण्या-न्हाव्या-धोब्याचीं बिलें देण्याचें टाळूं लागला तर सरकारी नोकर या व्यवसायाबद्दल समाजांत तिरस्कार व तुच्छता उत्पन्न होईल. यामुळें अम्मलबजावणींत अडथळे निर्माण होतील. म्हणून नियत निदान अपुऱ्या पगारामुळें बिघडूं नये इतका विचार पगार ठरवितांना करावा लागतो.

विशिष्ट कामाची समाजाला गरज किती आहे यावरहि त्या कामाचा मोबदला अवलंबून असतो. मोठमोठ्या संशोधकांच्या सेवेची समाजाला गरज आहे मग त्यांना भरपूर पैसे समाजाला द्यावेच लागणार. पंतप्रधान, लष्करांतील अधिकारी तंत्रज्ञ, स्थापत्यविशारद इत्यादींची सेवा ज्या प्रमाणांत समाजाला लागते त्या प्रमाणांत समाज त्यांना मोबदला देतो.

समाजाची गरज जशी विचारांत घेतात त्याप्रमाणे त्या नोकरीच्या पात्रतेसाठी त्या व्यक्तीला किती वर्षे, किती पैसे खर्च करावे लागले याचाहि विचार करतात. डॉक्टरपेक्षां शिक्षकाला पगार कमी कारण त्या व्यवसायाचे शिक्षण घेण्यासाठी डॉक्टर झालेल्या व्यक्तीला अधिक वर्षे, बराच पैसा खर्च करावा लागला आहे. परदेशांत शिकून विशेष तज्ञ होऊन आलेल्या माणसाला अधिक पगार द्यावा लागतो.

पगाराचे मान ठरवितांना त्याच पात्रतेच्या व्यक्तीला खाजगी क्षेत्रांत किती पगार व इतर फायदे मिळू शकतील त्याचहि विचार करणे भाग पडते. खाजगी क्षेत्रांत अधिक पगार मिळत असेल तर अधिक कर्तबगार माणसे तिकडे जातील व सरकारला कच्च्यांतून निवड करावी लागेल. खाजगी क्षेत्रांतील पगार सरकारी पगारावर ठरतात, कारण त्यांनाहि कर्तबगार व्यक्ति हव्या असतात. उलट खाजगी कारभारांत अधिक पगार द्यावा लागतो. कारण त्यांत सरकारी नोकरींतील तथाकथित प्रतिष्ठा व सुरक्षितता नसते असा उमेदवारांचा ग्रह असतो. सरकार हे आदर्श मालक असल्यामुळे त्यांना पगाराशिवाय आणखी कांहीं सबलती द्याव्या लागतात.

कांहीं लोकांचे म्हणणे असे आहे कीं पगाराचे मान राहणीच्या खर्चाच्या निर्देशांकावर ठेवावे; म्हणजे ते स्थिर न ठेवतां बदलते असावे. गिरणीतील कामगारांना महागाई भत्ता या पद्धतीवर हिशोब करून मिळतो. ही पद्धत सरकारी नोकरींत स्वीकारली तर ते अतिशय गैरसोईचे होईल. दर महिन्याचीं पगारपत्रके भिन्न होतील व हिशोबतपासनीस जेरीला येतील. एकदम मंदीची फार मोठी लाट आली किंवा वेगाने किंमती वाढू लागल्या तर कधीकधी पगारांत फेरबदल करणे भाग पडते पण ते अपवादात्मक परिस्थितींत.

पगाराचे मान ठरवितांना कमाल व किमान पगार देशाच्या परिस्थितीच्या संदर्भात ठरवून मग त्याप्रमाणे इतरांचे पगार द्यावेत असाहि विचार कांहीं लोक मांडतात. भारतासारख्या गरीब देशांत जास्तीत जास्त पगार पांचशे रुपये असावा अशी म. गांधींची कल्पना होती. किमान व कमाल यांचे प्रमाण १:२० असावे म्हणजे अव्यवहारी ठरणार नाही. किमान पगार शंभर रुपये असावा व जास्तीतजास्त २ हजार असावा. देशाची

परिस्थिति सुधारेल त्याप्रमाणें हें प्रमाण बदलत न्यावें म्हणजे त्यातील दरी कमी करावी. नाँवें स्वीडन वगैरे देशांत किमान व कमाल पगाराचें प्रमाण १ : ५ असें आहे. तें आदर्श मानलें पाहिजे.

सध्यां देशांत काय परिस्थिति आहे त्याचा विचार केला पाहिजे. सध्यां आय्. ए. एस्. (ज्युनि.) ३५० ते ९५० असें १९ वर्षांचें व सीनियर ३०० ते १८०० २५ वर्षांत असें पगाराचें मान सर्वांत वरिष्ठ अधिकाऱ्यांना आहे. सेक्रेटरी, सदस्य रेल्वे बोर्ड, सेंट्रल बोर्ड ऑफ रेव्ह्यु, प. स. क. वगैरेच्या सदस्यांना २ हजार ते ३ हजार रुपये पगार मिळतो. व क्लास फोरमधील नोकरास ३० ते ३५ रुपये मिळतात. या दोन टोकांमध्ये क्लास टूमधील अधिकारी व क्लास थ्रीमधील कारकून मंडळी असतात.

पगाराचें मान दर्जावर अवलंबून असतें; वैयक्तिक पात्रता व कामांतील हुपारी यांवर अवलंबून नसतें. दरवर्षी पगारांत आपोआप वाढ होतच राहते. त्यामुळें पगारासाठीं लोक नोकरी करतात हें जरी खरें असलें तरी अधिक कामासाठीं, किंवा कामांत कौशल्य दाखविण्यासाठीं सरकारी नोकरांना पगार प्रेरणा देऊं शकत नाहीं. काम केलें न केलें ; कसेतरी केलें तरी पगारांत कपात होत नाहीं; जसा काळ लोटेल त्या प्रमाणांत किमान वाढ मिळणारच अशा स्थितींत अधिक मन लावून काम कोण करणार ? अधिक चांगल्या कामासाठीं प्रेरणा देण्यासाठीं बढतीची पद्धत व यंत्रणा ठेवावी लागते. बढतीची शक्यता नसेल तर चांगलें काम होण्याची शक्यता फारच कमी.

बढतीपूर्वी पगाराव्यतिरिक्त सरकारी अधिकाऱ्यांना ज्या इतर सोई उपलब्ध असतात त्यांचा विचार करूं.

सरकारी नोकरीच्या नियमांत कामाचे तास, रजेचे नियम, सुट्ट्या, पेन्शन वगैरे गोष्टींचाहि समावेश होतो.

प्रत्येक दर्जानुसार रजेचे नियम वेगळे असतात. रजेचे विविध प्रकार आहेत. विशिष्ट मुदत नोकरी केली म्हणजे विशिष्ट दिवस विश्रांति घेण्याचा हक्क निर्माण होतो. त्याला हक्काची रजा म्हणतां येईल. ही रजा सांठवतां येते व एकदम घेतां येते. या रजेच्या काळांत संपूर्ण पगार मिळतो. रजा घेऊन विश्रांति घेणें हें आरोग्याच्या दृष्टीनें व कामांत हुशारी

राखण्याच्या दृष्टीने आवश्यक मानले गेले आहे. खरें म्हटले तर सरकारने वरिष्ठ अधिकाऱ्यांना किंवा बहुता सर्वच अधिकाऱ्यांना सक्तीने रजा घेऊन विश्रांति घ्यावयास भाग पाडले पाहिजे. आपल्याकडील ऑफिसांत रजा न घेणे ही एक निष्ठेची, चांगल्या कामाची कसोटी मानतात. ही समज अत्यंत चुकीची आहे. मधूनमधून रजा घेणे हे मन ताजेंतवाने ठेवण्यासाठी व उत्साह कायम राखण्यासाठी आवश्यक असते.

आजारपणासाठी किंवा किरकोळ खाजगी कामासाठी रजा मिळते. किरकोळ रजा वर्षात १४ दिवस असते. विशेष अभ्यासासाठी किंवा कधी रजा मिळू शकते. कोणत्याही प्रकारची रजा शिल्लक नसेल तर बिनपगारी रजा मिळते. रजा हक्क म्हणून कोणी मागू शकत नाही हे खरें पण रजा शिल्लक असेल तर मागितल्याबरोबर रजा मिळावी असा संकेत आहे. युद्ध किंवा आणीबाणीच्या वेळीं सर्व प्रकारच्या रजा रद्द करतात. इतर वेळीं गरजेच्या वेळीं रजा मिळते हे सरकारी नोकरीतील एक महत्त्वाचे आकर्षण आहे.

रजेप्रमाणे नोकरव्यवस्थेत कामाचे तास महत्त्वाचे आहेत. कामाचे तास प्रत्येक खात्यांत वेगळे असणार हे उघड आहे. पोस्ट व तारखात्यांतील तारविभागांतील कारकुनांना आठवड्याला पन्नास तास काम करावे लागते. दर्जाप्रमाणे किंवा कामाचे तास त्या त्या खात्यांत बदलतात. सेंट्रल पे कमिशनच्या शिफारशी प्रमाणे आठवड्याला ऑफिसधील काम ३८ $\frac{1}{2}$ तास व्हावे. रोज अर्धा तास सुटी व ६ $\frac{1}{2}$ तास प्रत्यक्ष काम व शनिवारी साडेतीन तास काम व्हावे.

याही वेळांत दुय्यम तिय्यम दर्जाचे नोकर चोख काम करीत नाहीत अशी वरच्या अधिकाऱ्यांची तक्रार असते. याउलट खालच्या नोकरांची अशी तक्रार आहे की रोज ७ तास ऑफिस काम हे कागदोपत्रीच राहते. आम्हांला ऑफिसवेळानंतरहि वरचे साहेब राववितात. महसूल, आयकर वगैरे खात्यांतील कारकुनांचा हा नेहमींचा अनुभव आहे की त्यांना ऑफिसची वेळ संपल्याबरोबर कधीच घरी जाता येत नाही. सेंट्रल पे कमिशनसमोर साक्षी देताना कांहीं प्रतिनिधींनी या अधिक वेळ थांबून काम करण्यासाठी

अधिक भत्ता मिळावा अशी मागणी केली होती पण ती मान्य झाली नाही. हा भत्ता मान्य केल्यास नेहमीच्या कामांत लोक टंगळमंगळ करतील अशी भीति कमिशनला वाटली असावी.

सरकारी नोकरांना आणखीहि सवलती मिळतात. महागाईच्या प्रमाणांत महागाई भत्ता, राहण्यासाठी घरें किंवा घरभाडें त्यांना मिळतें. सरकार आपल्या नोकरांसाठी वसाहती बांधतें. या वसाहती दर्जावर आधारलेल्या असतात. त्यामुळें एक नवी जातिव्यवस्था रूढ होते. शिवाय वसाहतींत राहणाऱ्या नोकरांचें सामाजिक संबंध दुरावतात. त्यांच्या पत्नीसुद्धां ऑफिसांतील कामाची चर्चा करतात. त्यांचें खाजगी जीवन जवळजवळ नष्ट होतें पण चांगल्या घरांत कमी भाड्यांत राहावयास मिळतें म्हणून लोक राहतात. याशिवाय सरकारी घर मिळण्यांत अग्रक्रम लागला यांत मान असतो. त्यामुळें ते इतर महत्त्वाच्या गैरसोयींकडे दुर्लक्ष करतात. सरकारी नोकरांना सरकारी दवाखान्यांत औषधोपचारहि मिळतो.

आयुर्विमा कॉर्पोरेशनच्या नोकरांना दरवर्षी बोनस मिळतो, रेल्वेंतील नोकरांना वर्षाकाठीं प्रवास करण्यासाठीं पासेस मिळतात. असे कांहीं नोकरांना कांहीं विशेष सवलती मिळतात. खरें म्हटलें तर असें असतां कामा नये. सरकारी नोकर सर्व सारखे मानले गेले पाहिजेत. सिंद्री खताचा कारखाना हाहि रासायनिक कारखाना व एच्. ई. फॅक्टरी (खडकी) हाहि रासायनिकच. पण सिंद्रीतील नोकरांना बोनस मिळतो व त्याच प्रकारचें काम करणाऱ्या खडकीच्या नोकरांना मात्र पगाराव्यतिरिक्त कांहीं नाहीं हें गैर आहे. रेल्वेंतील नोकरांच्या कुटुंबियांना मोफत पासेस मिळतात मग पोस्टांतील लोकांना काडें, पाकिटें फुकट कां मिळूं नयेत? या प्रकारामुळें सरकारी यंत्रणेंतच परस्पर स्पर्धा व हेवेदावे सुरू होतात.

★ ★ ★

प्रतिष्ठा व नियत

सरकारी नोकरांना समाजांत एक प्रकारची प्रतिष्ठा असते. सर्व पदांना ही प्रतिष्ठा समान नाही. पारतंत्र्याच्या काळीं राज्यकर्त्यांचे प्रतिनिधि म्हणून जनता सरकारी नोकरांकडे पाहत असे, नोकरही तसेंच वागत

असत. स्वातंत्र्योत्तर काळांत सरकारी नोकर हे जनतेचे सेवक बनले त्यामुळे पूर्वी त्यांच्याबद्दल असलेला एक प्रकारचा धाक नाहीसा झाला.

सरकारी नोकरांना ही प्रतिष्ठा लाभते याचें मुख्य कारण त्यांचा पगार. या पगारामुळे त्यांना बऱ्यापैकी आर्थिक राहणीचें मान राखतां येतें. आपल्यासारख्या दरिद्री देशांत खेड्यापाड्यांत इतकें दारिद्र्य आहे कीं खेड्यांतील २५ एकर जिराईत जमीनीचा मालक असलेला शेतकरी ७५ रुपये पगार मिळविणाऱ्या पोस्टमनचा हेवा करतो. शहरांतहि हीच परिस्थिति. सरकारी नोकरांना पगार इतरांच्या मानानें बरा मिळतो व शिवाय अत्यंत नियमित मिळतो. खाजगी संस्थांप्रमाणें जास्त रकमेवर सही करून कमी रक्कम कधीं घ्यावी लागत नाहीं.

आर्थिक परिस्थिति व हातीं असलेले अधिकार यामुळे कांहीं अधिकाऱ्यांना सामाजिक स्थानहि महत्त्वाचें मिळतें. उदाहरणार्थ कलेक्टर हा जिल्ह्यांतील अनेक सामाजिक सांस्कृतिक संस्थांचा आश्रयदाता असतो. कोणत्याहि सामाजिक कार्यक्रमांसाठीं सरकारी अधिकाऱ्यांसाठीं पुढच्या खुर्ची राखून ठेवण्यांत येतात. सरकारी नोकर जें काम करतात त्यावरहि त्यांची प्रतिष्ठा अवलंबून असते. पोलिस अधिकारी व न्यायाधीश हे दोघेहि समाजाची सेवाच करतात पण न्यायाधीशाला जी प्रतिष्ठा मिळते ती पोलिस अधिकाऱ्याला मिळत नाहीं. फायर ब्रिगेडच्या अधिकाऱ्याचें लोक जेवढें कौतुक करतात तेवढें इतर कोणाचें होत नाहीं. एखाद्या कामासाठीं अतिशय उच्च शिक्षणाची व कष्टाची आवश्यकता असली तरीहि त्या पदाची प्रतिष्ठा वाढते. चीफ सेक्रेटरी टू गव्हर्नमेंट, मोठ्या हॉस्पिटलचा प्रमुख, वगैरे जागा अशा आहेत कीं त्या पदांमुळे व्यक्तीची प्रतिष्ठा वाढते.

गणवेष वापरणें, मोठमोठ्या लोकांशीं नोकरीनिमित्तानें संबंध येणें, नोकरीची शाश्वती, त्या पदाकडे पाहण्याची देशांतील नेत्यांची दृष्टि वगैरें-चाहि प्रतिष्ठेवर परिणाम होतो. स्थानिक स्वराज्य संस्थांतील नोकरांकडे पाहण्याची दृष्टि व न्यायाधीश वर्गाकडे पाहण्याची दृष्टि यांत महदंतर आहे. त्यामुळे जनतेलाहि असेंच वाटते कीं न्यायाधीश ही प्रतिष्ठेची जागा आहे. पक्षनिष्ठेवर नोकऱ्या मिळू शकतात हें अमेरिकन लोकांना माहीत असल्यानें त्यांना सरकारी नोकरीची विशेष कदर वाटत नाहीं. इंग्लंड, हिंदुस्थान या देशांत अद्यापहि सरकारी नोकरीची समाजांत प्रतिष्ठा आहे.

प्रतिष्ठेशीं अत्यंत निगडित असलेली दुसरी गोष्ट म्हणजे सरकारी नोकरांची नियत. नियत ही एक मानसशास्त्रीय कल्पना आहे. पहिल्या महायुद्धानंतर त्याची शास्त्रशुद्ध पायावर जाणीव झाली. सरकारी नोकरांच्या समूहाची किंवा व्यक्तीची आंतरिक भावना असें नियतचें वर्णन करतां येईल. या भावनेमुळे कामांत जोम व दिशा येते. 'मला काय करावयाचें' ही भावना नाहीशी होते. सरकारी नोकरांची नियत उच्च दर्जाची असेल तर कार्यक्षमता वाढेल. नियत ढासळली तर कोणतेंहि काम चांगलें होणार नाही. अनेक गोष्टींमुळे नियतवर परिणाम होतो.

सरकारी नोकरांना आपण कां काम करतो याच्या उद्दिष्टांची व हेतूंची स्पष्ट कल्पना असली पाहिजे. देशाच्या घटनेतील आदर्श व ध्येयें यांची त्यांना माहिती होऊन जर त्यांनीं आपल्या दैनंदिन कामाची अंमलबजावणी केली तर त्या कामाला जोम येईल, दिशा लाभेल. सध्यां आपल्याला असें आढळते कीं सरकारी नोकर त्या घटनेतील ध्येयासंबंधीं उदासीन आहेत, तटस्थ आहेत किंवा त्यांच्यावर विश्वास नाही वा क्वचित् विरोध आहे. अशा परिस्थितींत उत्तम अंमलबजावणीची अपेक्षा धरणें वाळूचें तेल काढून तें लावून टक्कलावर केंस उगवण्याची अपेक्षा करण्यासारखेंच आहे.

प्रत्येक सरकारी नोकर हा विशाल यंत्रणेचा एक घटक आहे. त्यानें त्या यंत्रणेला सहकार्य केलें पाहिजे, यंत्रणेवर त्याची निष्ठा व भक्ति असली पाहिजे. असें त्यानें करावें म्हणून भागणार नाही. त्याची कां निष्ठा असली पाहिजे, हें त्याला स्पष्टपणें समजलें पाहिजे. आपण जें काम करतो तें उपयुक्त आहे याची त्याला खात्री असली पाहिजे. आपण काय काम करीत आहांत, त्याचें पुढें काय होतें, परिणाम काय होतो याची त्याला जाणीव नसेल तर त्याला कामांत रस वाटणार नाही. अल्पवचत योजनेतील कित्येक अधिकारी स्वतःच असें मानतात कीं आपलें काम निरूपयोगी आहे.

नोकरयंत्रणेमध्ये सर्व नोकरांत वरिष्ठ किंवा कनिष्ठ अधिकाऱ्यांत सहकाऱ्यांत परस्पर विश्वास नांदला पाहिजे, प्रत्येकाची समूहावर निष्ठा असली पाहिजे. परस्पर गैरविश्वासांमुळे, संशयामुळे जर ऑफिसांतील वातावरण कलुषित झालें तर सर्वांच्या नियतवर व कामावर परिणाम होतो.

नोकरीची अशास्वति, राजकीय पुढाऱ्यांचा हस्तक्षेप, वृत्तपत्रांतील खोटी व अतिशयोक्त टीका यांमुळेहि सरकारी नोकरांच्या नियतवर गंभीर परिणाम होतो. त्यांना कर्तव्यापासून पराडमुख होण्यास या तिन्ही गोष्टी भाग पाडतात. कांहीं वेळां सरकारी नोकर इतके असहाय्य बनतात कीं त्यांच्यांतील स्वतःवरचा व कामावरचा विश्वास नाहीसा होतो. नोकरी-बाहेरील जीवनाचाहि नियतवर परिणाम होतो. समाजांतील चारित्र्याचा अभाव पाहून सरकारी अधिकारी त्यांच्या नोकरींत कणखरपणा ठेवण्यास साशंक बनतो. चांगलें काम केल्यास सरकार किंवा जनतेकडून शाबासकी मिळण्याची शक्यता नसेल तर चांगलें काम होणार नाहीं. लष्करांत जसे विविध पदके देतात त्याप्रमाणें सरकारी मुलकी नोकरींतहि कामाच्या मान्यतेच्या कांहीं प्रथा पाडणें आवश्यक आहे.

नियत ही गोष्ट अशी आहे कीं त्यासंबंधीं निश्चितपणें बोलणें कठिण आहे. सरकारी नोकरांत नियत आहे कीं नाहीं, असल्यास उच्च नियत आहे कीं हीन आहे या प्रश्नांबद्दल गणिती पद्धतीनें उत्तरें मिळणार नाहीत कारण हा सर्व प्रश्न वृत्ति, विश्वास, मत व श्रद्धा यांवर आधारलेला आहे.



शिस्त

चांगलें काम करण्याची प्रेरणा बढतीपद्धतीमुळे मिळते. पण कांहीं लोक बढतीची अपेक्षाच करीत नाहीत; किंवा ते अशा पदावर असतात कीं त्या पदाच्यापलीकडे जाणें त्यांना अशक्य असतें. अशा वेळीं त्यांच्या कामांत ढिलेपणा येतो. कोणत्याहि संघटनेचें काम चालवावयाचें म्हणजे विशिष्ट नियम, विशिष्ट शिस्त व शिस्तभंग करणारांवर इलाज या गोष्टी क्रमप्राप्तच आहेत. त्या नसतील तर गोंधळ माजेल. संघटना सैल पडेल.

सरकारी नोकरांनीं वरिष्ठांची आज्ञा बिनतक्रार पाळली पाहिजे, मनःपूर्वक काम करून कार्यक्षमतेनें आपलीं कर्तव्ये पार पाडलीं पाहिजेत. कामें वेळेवर केलीं पाहिजेत; ऑफिसमध्ये वेळेवर आलें पाहिजे; ऑफिसच्या

सर्व कामांत सत्यनिष्ठ असले पाहिजे; त्यांना ठाऊक असलेली कोणतीही आवश्यक माहिती त्यांनी लपवून ठेवतां कामा नये. खोटी माहिती देणें किंवा माहिती दडपून ठेवणें दोन्हीहि गुन्हे समजले जातात. ऑफिसांतील गुप्त माहिती बाहेर फोडतां कामा नये.

या व अशा प्रकारच्या गुन्हांसाठीं सरकारी अधिकाऱ्यांना शिक्षा होते गुन्हाच्या प्रमाणांत दंड, बिनपगारी, अर्धपगारी किंवा पगारी वढतर्फी, पेन्शनसह, पेन्शनशिवाय किंवा पेन्शन कमी करून सक्तीची निवृत्ति व पेन्शन रद्द करून नोकरीवरून दूर करणें अशा चार प्रकारच्या शिक्षा सरकारी नोकरांना होतात. याशिवाय साध्या चुकांसाठीं वरिष्ठ अधिकारी तोंडी किंवा लेखी ताकीद देतात, स्पष्टीकरणें मागतात, क्वचित् पगारवाढ थोपविण्यांत येते.

लोकशाही देशांतील सरकारी नोकरांवर अधिक जबाबदारी असते. त्यांची वागणूक आपल्या वरिष्ठांशीं, सहकाऱ्यांशीं सौजन्याची असलीच पाहिजे. शिवाय स्वतःच्या हाताखालील अधिकाऱ्यांना व जनतेला त्यांनीं सौजन्यानें वागविलें पाहिजे. लोकांशीं दैनंदिन संबंध येणाऱ्या सरकारी नोकरांना लोकांशी वेपवार्डिनें किंवा अधिकाराच्या तोऱ्यांत उद्धटपणें वागणें महाग पडतें. सरकारी अधिकाऱ्यांनीं नोकरीची प्रतिष्ठा व मान ऑफिसांत व ऑफिसबाहेर राखला पाहिजे. त्यांची खाजगी वागणूक सुद्धां उत्तम असली पाहिजे. नाहींतर त्या वागणुकीमुळे त्यांच्या नोकरीच्या पदावद्दल जनतें तिरस्कार उत्पन्न होतो. त्यांनीं कर्जवाजारी, व्यसनी असतां कामा नये. केंद्र-सरकारनें नुकताच एक कायदा पास करून सर्व नोकरांना पहिली पत्नी जिवंत असतांना दुसरें लग्न करण्यास बंदी घातली आहे. त्यांच्या खाजगी जीवनावर सुद्धां सरकारचें असें लक्ष असतें.

सरकारी अधिकाऱ्यांच्या गुन्हांत सर्वांत मोठा गुन्हा लांचलुचपत. थोड्या फार प्रमाणांत सर्वच देशांत लांचलुचपत बोकाळली आहे. महायुद्धोत्तर काळांत जनतेच्या नैतिक चारित्र्याचा हास झाला. त्यांत विलक्षण महागाई व अपुरे पगार, वाढतें सरकारी क्षेत्र, चैनीचीं वाढतीं साधनें, आत्मसंयमाचा अभाव, मंत्री व आमदार खासदार यांची वागणूक या सर्व गोष्टींमुळे आपल्या देशांत लांचलुचपतीचें प्रमाण पुष्कळच आहे. विशेष दुर्दैवाची गोष्ट म्हणजे हें असेंच चालावयाचें किंवा सगळेंच असें करतात मग आपण

कां करूं नये असा प्रत्येकजण विचार करतो. कांहीं सरकारी अधिकारी तर दरमहा ठराविक रकमेनें लांच घेतात व त्याला दुसरा पगार असें संबोधतात. लांच देणें व घेणें हा आतां नव्या जीवनाचा एक अविभाज्य घटक बनतो कीं काय अशी भीति वाटते.

सरकारनें लांचलुचपत प्रतिबंधक विभाग सुरू केला आहे व सरकारी अधिकाऱ्यांना या गुन्ह्याबद्दल पकडणें व त्यांच्यावर खटले भरणें हें काम त्यांच्यावर सोपविलें आहे. या विभागानें लहानसहान अधिकाऱ्यांना पकडण्या-ऐवजीं मोठ्या आय्. सी. एस्. किंवा आय्. पी. एस्. अधिकाऱ्यांना, एक-दोन मऱ्यांना पकडले तर त्याचा परिणाम सर्व नोकरयंत्रणेवर होईल. सध्यां सर्वसाधारण समज असा आहे कीं ही यंत्रणा हजारांनीं लांच घेणाऱ्या अधिकाऱ्यांकडे दुर्लक्ष करते व किरकोळ लोकांना मात्र पकडते.

हा विभाग कितीहि कार्यक्षम झाला तरी लांचलुचपत अजिबात नष्ट होणें अशक्य आहे. मानवी स्वभावाच्या मर्यादा लक्षांत घेतां कांहीं प्रमाणांत या गोष्टी चालणारच असें गृहीत धरलें पाहिजे. तें प्रमाण किमान कसें करतां येईल यांवर लक्ष केंद्रित केलें पाहिजे. जागृत लोकमत व पुरेसे पगार यामुळें हे गुन्हे थांबवितां येतील. पण पुरेसे या शब्दाला कांहींच मर्यादा नसल्यानें याहि उपायाला मर्यादा पडते. नोकरांत प्रवेश करतांना स्वतःच्या जवळच्या नातेवाईकांच्या स्थावर जंगम सांपत्तिक स्थितीची तपशीलवार माहिती सरकारला दिली पाहिजे व त्यांत वाढ झाल्यास सरकारला ताबडतोव स्पष्टीकरणासह माहिती दिली पाहिजे असा कायदा आहे. सरकारी अधिकाऱ्यांनीं भेटी स्वीकारतां कामा नये असाहि कायदा आहे. या कायदांची कठोर अंमलबजावणी झाली तर गैरप्रकारांनीं श्रीमंत होण्याचा मार्ग बराच अरुंद होईल, याशिवाय असेंहि करतां येईल कीं सरकारी अधिकाऱ्यांनीं आपले पैसे स्टेट बँक ऑफ इंडिया किंवा पोस्टांत किंवा सरकारनें ठरवून दिलेल्या बँकेतच ठेवले पाहिजेत; मोठ्या रकमेनें गुंतवावयाचे झाल्यास प्लॅन लोनमधेंच गुंतविले पाहिजेत. हे सर्व नियम पत्नीलाहि लागू करावेत. कारण हल्लीं पत्नीच्या किंवा जवळच्या नातेवाईकांच्या नांवें संपत्ति करण्याचा प्रघात आहे. पांचशें किंवा सातशें रुपयापेक्षां कमी पगार असलेल्या अधिकाऱ्यांना स्वतःची मोटर असतां कामा नये अशीं बंधनें घातलीं पाहिजेत.

शिक्षा देण्याचा अधिकार खातेप्रमुखाला असतो. शिक्षा कां केली त्या गुन्ह्याचा तपशील नोकराला लेखी द्यावा लागतो. त्याचें म्हणणें ऐकून घ्यावें लागतें. यानंतरहि त्या नोकराला कोर्टाकडे धांव घेता येते, अन्याय्य शिक्षेबद्दल वरिष्ठ अधिकाऱ्यांवर कोर्टांत फिर्याद करतां येते.

लोकशाही विशेषतः संसदीय लोकशाही देशांत सरकारी नोकरांच्या शिस्तीचा प्रश्न फार गंभीर आहे. कारण कायदेमंडळांतील प्रतिनिधि आपण जनतेचे रक्षणकर्ते आहोंत या भावनेनें सरकारी कारभारांत हस्तक्षेप करण्याचा, कधीं चांगल्या हेतूनें तर कधीं वाईट, प्रयत्न करीत असतात. अशा वेळीं सरकारी नोकराची निष्ठा विचलित होण्याचा संभव असतो. वरिष्ठाधिकाऱ्यापेक्षां जिल्हा पुढाऱ्याचें सांगणें ऐकणें बरें कीं काय असा भ्रम त्याच्या मनांत निर्माण होतो. यामुळें कडक शिस्तीची अधिक आवश्यकता आहे. शिस्तभंग केल्याबद्दल शिक्षा ताबडतोब झाली पाहिजे, नाहीतर कसेंहि वागलें तरी चालतें अशी भावना सरकारी नोकरांत पसरली तर कार्यक्षमता टिकणें अशक्य आहे. शिक्षेबद्दल अनिश्चितता असतां कामा नये. विस्तवाला हात लागल्यानंतर ज्याप्रमाणें भाजणारच त्याप्रमाणें अमुक शिस्तभंग झाला कीं अमुक इलाज होणारच अशी गुन्हा करणाऱ्याची व इतर सर्वांची खात्री असली पाहिजे.



व्हिटले कौन्सिल

खाजगी उद्योगधंद्यांत मालकांनीं कामगार प्रतिनिधींच्या सल्ल्यानें कांहीं गोष्टी कराव्यात असा सरकारचा आग्रह असतो. त्यासाठीं प्रत्येक कारखान्यांत कामगार प्रतिनिधि, मालक किंवा मालकाचे प्रतिनिधि व सरकार अशा तिघांचें एक मंडळ असावें व कामगारविषयक बऱ्याचशा प्रश्नांचा निर्णय तेथें घेतला जावा अशी सरकारची अपेक्षा असते. मालकाप्रमाणें नोकरांनाहि उद्योगधंद्याचें धोरण ठरविण्यांत कांहीं अधिकार असावा हें तत्त्व याच्या पायाशीं आहे. हा विचार पहिल्या महायुद्धानंतर विशेष प्रकर्षानें लोकांसमोर आला.

सरकारी दारूगोळा कारखान्यांत कामगार प्रतिनिधींच्या सल्ल्याने कांहीं कामगारांच्या सोयी सवलतीचे प्रश्न सोडविले जातात. पण आपल्या देशांत लोकशासनाच्या खात्यांत किंवा सचिवालयांत ही पद्धत कोठेहि नाही. इंग्लंडमधे १९१७ पासून खालचे अधिकारी व वरचे अधिकारी यांच्या पातीदारीनें कारभार चालविणे या तत्वाला अधिकृत पुरस्कार लाभला आहे. त्या वेळचे हाऊस ऑफ कॉमन्सचे स्पीकर मि. व्हिटले यांनीं १९१७ मधे एक अहवाल सादर करतांना त्यांत ही योजना मांडली. १९१९ मधे इंग्लंडमधे एक राष्ट्रीय व्हिटले कौन्सिल प्रस्थापित झाले. आतां प्रत्येक खात्याला एक याप्रमाणें जवळजवळ ७० व्हिटले कौन्सिल्स आहेत.

सरकार व सरकारी नोकर यांच्यामध्ये अधिकाधिक सहकार्य उत्पन्न करणे, सरकारी नोकरीसंबंधीचे प्रश्न, नोकरांचे हितसंबंध राखून कार्यक्षमता वाढविणे, नोकरांच्या तक्रारींचें निराकरण करण्यासाठीं यंत्रणा पुरविणे व नोकरीच्या विविध प्रकारांचे अनुभव एकत्र करून एकमेकांना साहाय्य करणे हा व्हिटले कौन्सिलचा उद्देश आहे. राष्ट्रीय कौन्सिलमधे २७ उच्च दर्जाचे अधिकारी असतात. २७ सभासद खालच्या श्रेणीतील नोकरांचे प्रतिनिधि असतात. अध्यक्ष वरच्या दर्जापैकीं खजिनाविभागांतील अधिकारी असतो व उपाध्यक्ष खालच्या श्रेणीतील कोणीतरी निवडलेला असतो. निर्णय सर्वसंमतीनें घ्यावा लागतो. वैयक्तिक मतदान नसतें. चर्चा तडजोड याच मार्गाने कौन्सिलचें काम चालतें.

नोकरांच्या विविध कल्पना व दीर्घ अनुभव यांचा सर्वांना अधिकाधिक उपयोग करून घेणे, जबाबदारीच्या क्षेत्रांत खालच्या श्रेणीतील नोकरांना अधिक स्थान देणे, नोकरभरती, कामाचे तास, वढती, शिस्त, नोकरीची मुदत, पगार वगैरेसंबंधीं सर्वसाधारण चर्चा करून नियम ठरविणे, प्रशिक्षणासंबंधीं सोयी करणे, कार्यालयीन यंत्रणा व संघटना यांमधे सुधारणा करून काम सुलभ करणे, नोकरांवर परिणाम करणाऱ्या विलासंबंधीं विचार करणे इत्यादि कामे व्हिटले कौन्सिलला करावीं लागतात.

आपल्या देशांत १९४७ पूर्वी ही पद्धत येणे अशक्यप्रायच होते कारण त्या वेळीं सरकार साम्राज्यवादी होते. पण त्यानंतर सरकारनें लोकशासन विषयक अनेक समित्या स्थापन केल्या व अनेक सुधारणा करण्याचा यत्न केला.

सध्यां सरकारी नोकरांना त्यांच्यावर झालेले अन्याय मांडण्यास जागा नाही. त्यांना आमदार, खासदार यांना भेटून आपली गाऱ्हाणीं कायदेमांडळांत मांडतां येत नाहीत. सरकारकडूनच अन्याय होतो व त्याच्या निराकरणासाठीं सरकारकडेच अर्ज करावा लागतो. कल्याणकारी राज्य किंवा समाजवादी पद्धतीची समाजरचना असें उद्दिष्ट असलेल्या राज्यांत सरकारी नोकर व सरकार यांच्यांत सहकार्य सामंजस्य असावयास पाहिजे. सरकारवद्दल आपलेपणाची भावना सर्व नोकरांना असणें अगत्याचें आहे.



हक्क

लोकशाही विचार जीवनाच्या सर्व क्षेत्रांत पसरले आहेत. राज्याच्याहि सर्व अंगांवर त्यांनीं परिणामकारक बदल घडवून आणले आहेत. नोकरशाहीवर मात्र लोकशाही विचारांचा अगदीं किमान परिणाम झाला आहे. अजूनहि सरकारी नोकरांना राज्य कमीतकमी स्वातंत्र्य देऊं पाहूतें. सरकारी नोकरांवर इतकी बंधनें आहेत कीं खाजगी कारभारांत कोणीहि इतकीं बंधनें मान्य करणें शक्य नाहीं. या बंधनांमुळे कित्येकदां सरकारी नोकरांना नोकरीचा उबग येतो व स्वातंत्र्यप्रिय किंवा व्यक्तिस्वातंत्र्यवादी प्रतिभावना व्यक्ति सरकारी नोकरीपासून दूर राहतात.

गमतीची गोष्ट ही आहे कीं सर्वांच्या हक्काच्या जपणुकीसाठीं धडपड करणारीं कायदेमांडळेहि नोकरांवर अधिकाधिक नियंत्रण असावें असेंच मानतात. सरकारनें आपल्या नोकरांशीं वागतांना अगदीं कडकपणें वागावें यासाठीं अनेक कारणें पुढें करण्यांत येतात. स्वतः सरकार खाजगी क्षेत्रांतील नोकरांना असे हक्क असावेत, तीं स्वतंत्र असलीं पाहिजेत, असे कायदे पास करतें. कामगारांना संपाचा अधिकार आहे पण सरकारी अधिकाऱ्यांच्या संपाकडे त्या दृष्टिकोनांतून पाहिलें जात नाहीं. सरकार स्वतःच्या नोकरांना एका पद्धतीनें वागवितें व खाजगी क्षेत्रांतील मालकांवर मात्र त्यांच्या नोकरांच्या हक्कांसाठीं नियंत्रण ठेवतें. यांत सरळसरळ विसंवाद दिसत

असूनहि त्याचें समर्थन करण्यांत येतें. त्यासाठीं सरकारच्या प्रतिष्ठेचा दाखला देण्यांत येतो. सरकारवरील प्रचंड सामाजिक, राजकीय व अर्थिक जबाबदारीची आठवण करून देण्यांत येते. कायदेमंडळें तर नोकरशाहीकडे एक-प्रकारच्या धास्तीनेंच पाहत असतात. त्यांना वाटतें कीं या 'राक्षसाला' सारखें नियंत्रणांत ठेवलें तर बरें नाहीतर हा आपल्यालाच खाऊन टाकावयाचा. नोकरशाहीशिवाय तर भागत नाही पण नोकरशाहीशीं जमतहि नाही अशी कांहींशी समाजाची व कायदेमंडळांची वृत्ति आहे.

सर्व सरकारी नोकरांना निवडणुकींत मताधिकार असतो. पण फक्त मताधिकारच. त्यांना प्रचाराचा, निवडणुकीला स्वतः उभे राहण्याचा, सभांत भाषणें करण्याचा, राजकीय कार्यक्रमांना उपस्थित राहण्याचा हक्क नाही. एखाद्या सरकारी अधिकाऱ्याला निवडणूक लढवावयाची असेल तर त्यानें अगोदर आपल्या पदाचा राजीनामा दिला पाहिजे. नोकरशाही तटस्थ व राजकीय सत्ताबदलापासून अलिप्त असण्यासाठीं हीं सर्व बंधनें आवश्यक आहेत असें म्हटलें पाहिजे. अर्थात् हीं बंधनें सर्व सरकारी नोकरांवर सारख्याच प्रमाणांत असण्याची आवश्यकता नाही. ज्या नोकरांचा धोरण ठरविण्याच्या कक्षेशीं कांहींहि संबंध येत नाही त्यांना निवडणूक लढविण्यास कां हरकत असावी? समजा एखाद्या पोस्टमननें म्युनिसिपालिटीची निवडणूक लढविली व तो अयशस्वी झाल्यानें पुन्हां आपलें काम करूं लागला. तो आपलें काम पूर्ववत् किंवा नियमानुसार चोख करतो कीं नाही तें पहावें. सचिवालयांतील सेक्रेटरीनें निवडणूक लढवूं नये असें म्हणतां येईल कारण तो अयशस्वी झाल्यानंतर त्याला पूर्वीचें काम मनापासून करतां येणार नाही. त्याचा धोरणाशीं जवळून संबंध येतो. इंग्लंडमधें १९५३ मधें एक योजना सरकारनें मान्य केली आहे. त्यानुसार औद्योगिक विभागांत काम करणाऱ्या सरकारी अधिकाऱ्यांना निवडणूक लढवितां येते. एकूण दहा लक्ष सरकारी नोकरांपैकीं सुमारे ६२ टक्के नोकरांना सर्व राजकीय स्वातंत्र्यें देण्यांत आलीं, २२ टक्के नोकरांना अल्प प्रमाणांत स्वातंत्र्य देण्यांत आलें; १६ टक्के नोकरांनीं मात्र राजकीय कार्यक्रमापासून अगदीं अलिप्त राहावें असें ठरविण्यांत आलें. ज्यांना स्वातंत्र्य आहे त्यांना निवडणुकीच्या वेळीं राजीनामा द्यावा. निवडून आले तर ठीक नाहीतर परत नोकरीवर पूर्ववत् यावें.

नोकर व्यवस्था

सरकारी नोकरांना स्वतःच्या हितसंबंधांचें संरक्षण करण्यासाठीं संघटित होण्याचा व संप करण्याचा हक्क आहे. या हक्कामुळे कांहीं सरकारी नोकर विशेष बलशाली झाले आहेत. पोस्टल कामगार, संरक्षण कामगार, गोदीसंघटना वगैरे सरकारी नोकरांच्या संघटना संख्येनें व संघटनेनें इतक्या बलिष्ठ व प्रभावी आहेत कीं, त्यांचा धाक सरकारला वाटतो. त्या मानानें कारकुनांच्या किंवा नॉनगॅजेटेड स्टाफच्या संघटना फारच दुर्बल आहेत. सरकारी नोकर संघटित असणें हें त्या नोकरांच्या व सरकारच्याहि हिताचेंच असतें. संघटित समूहाशीं बोलणीं करणें; कांहीं प्रश्नांची चर्चा करणें सोपें पडतें.

आपल्या देशांत कायद्याचें राज्य असल्यानें इतर सर्व नागरिकांना जे अधिकार घटनेनें दिले आहेत ते सरकारी नोकरांनाहि आहेत. अन्याय झाल्यास त्यांना कोर्टांत सरकारवर फियाद ठोकून अन्यायनिवारण करतां येते. एखाद्या नोकराला सरकारनें अयोग्य रीत्या नोकरींतून कमी केल्यास त्याला कोर्ट नुकसानभरपाई व परत त्याच जागीं नोकरी देववितें.

सरकारी अधिकाऱ्यांच्या हक्काचा प्रश्न इतका काळजीचा होण्याचें कारण असें आहे कीं दिवसेंदिवस सरकारी क्षेत्र वाढत चालल्यानें सरकारी नोकरांची संख्या भूमितिश्रेणीनें वाढते आहे. देशांतील सुशिक्षित लोकसंख्ये-पैकीं शेकडा नव्वदपेक्षां अधिक लोकसंख्या सरकारी नोकरांत लौकरच जाईल. समाजवादी समाजरचनेंत हें क्षेत्र झपाट्यानें व्यापक होणार. अशा स्थितींत सुशिक्षितांना राजकीय क्षेत्रांतून असें अलिप्त ठेवणे कितपत हितकारक ठरेल? या नियमांमुळे नोकरी करणाऱ्यांना राजकारण बाद असल्यानें राजकारणांत ज्यांचा राजकारण हाच धंदा आहे असे लोक राहतात. लोकशाहीच्या प्रगतीच्या दृष्टीनें हें हितकारक नाही. सरकारी धोरणाकडे पाहून खाजगी क्षेत्रांतहि नोकरांवर नाना बंधनें घालण्याकडे मालकांचा कल वाढत चालला आहे.

सरकारी नोकरांत स्त्रियांना समान हक्क आहे. आपल्या देशांत कांहीं अपवाद वगळल्यास कोणतीहि नोकरी स्त्रियांना बंद नाही. इंग्लंडमध्ये एकूण नोकरांपैकीं एकतृतीयांश स्त्रिया आहेत. समान हक्काची कल्पनां, युद्धकाळीं पुरुष नोकरांची चणचण, कमी पगारांत तेंच काम करण्याची

स्त्रियांची तयारी, आर्थिक स्वातंत्र्याची स्त्रियांची मागणी या सर्व गोष्टींमुळे गेल्या पंचवीस वर्षांत स्त्रिया सरकारी नोकरींत दिसू लागल्या आहेत. खालच्या दर्जाचे काम करण्याची त्यांची स्वाभाविक मनोभूमिका असल्याने टायपिस्ट, टेलिफोन ऑपरेटर वगैरे जागीं पुरुष नोकरांपेक्षा अधिक आज्ञाधारकपणे स्त्रिया काम करतात. त्यांच्या स्वभावांतील सौजन्य, सौंदर्यदृष्टि, नेटकेपणा यामुळेहि कांहीं विशिष्ट नोकऱ्या त्या अधिक कार्यक्षमतेनें करू लागल्या.

सरकारी स्त्रीनोकरांना वाळंतपणाची रजा, दिवसपाळी, अधिक कष्टांचे, जोखमीचे काम न देणे वगैरेसारख्या सवलती देतात. याशिवाय विवाहित स्त्रीला तिच्या पतीपासून बदली वगैरेमुळे दूर जावे लागणार नाही अशीहि काळजी घेण्यांत येते. आपल्या देशांतहि 'समान काम समान दाम' या न्यायाने स्त्रियांना नोकऱ्या देण्यांत येतात. स्त्री नोकरामुळे कार्यालयांतील वातावरणावर व कार्यक्षमतेवर कोणता परिणाम होतो याबद्दल मतभेद आहेत. पुरुष बेकारांची संख्या प्रचंड असतांना स्त्रियांना नोकऱ्या द्याव्यांत कीं काय असाहि प्रश्न उपस्थित होतो. ज्या स्त्रियांवर घरच अवलंबून आहे त्यांना नोकरी देण्यांत वावगे नाही पण ज्यांच्या घरांतील वडील, पति भाऊ वगैरे इतर लोक नोकरी करीत आहेत त्यांना अर्थोत्पादनाचा आणखी एक मार्ग उपलब्ध कां करून द्यावा? पण हा सामाजिक प्रश्न आहे. लोकशासनांत सरकारी नोकरांच्याबाबतींत स्त्रीपुरुष असा भेद करण्यांत येत नाही. आपल्या देशांत स्त्रिया अंडरसेक्रेटरीच्या हुद्यापर्यंत व डायरेक्टर ऑफ एज्युकेशनच्या जागीं काम करतात.

★ ★ ★

बढती

सरकारी नोकरींतील पगार दर्जावर अवलंबून असतात; कामाच्या गुणांवर व वैयक्तिक पात्रतेवर अवलंबून नसतात. त्यामुळे अधिक चांगले काम करण्यास सरकारी नोकराला बेकार प्रेरणा मिळत नाही. दरवर्षी आपोआप पगारवाढ होतच असते. ही थांबवितां हि येते पण तें अपवादात्मक

परिस्थितींत. एका कचेरीतील दहा कारकुनांपैकी एकाद्यानें कष्ट करून पदवी परीक्षा प्राप्त करून घेतली किंवा दुसऱ्या एखाद्यानें मनापासून काम करून कामांत हुपारी मिळविली तरी या दोघांना इतर आठ लोकांच्या इतकाच पगार मिळतो. दर वर्षी दहाहि जणांना समान पगारवाढ मिळते. त्यामुळे त्या दोघांना आपण अधिक चांगले काम कां करावे असा प्रश्न पडतो. ते दोघे चांगले काम करतात; मनापासून चोख करतात यामुळे त्यांचे बरोवरीचे सहकारी त्यांची कुचेष्टाच करीत असतात. वरच्या अधिकाऱ्याला या दोघांच्या कामाबद्दल कितीहि समाधान वाटत असले तरी तो त्यांना ५ रुपयेहि जादा पगार देऊं शकत नाही. त्याचप्रमाणें जे बाकीचे कारकून काम टाळतात, मनापासून करीत नाहीत; चुका करतात त्यांचेहि ५ रुपये वरच्या अधिकाऱ्याला कमी करतां येत नाही. अशा स्थितींत काम न करणें हीच फुशारकीची गोष्ट न बनती तरच आश्चर्य वाटलें असतें.

अधिक चांगले काम करण्यास सर्वांना प्रेरणा देणें हा बढती पद्धतीचा मुख्य उद्देश आहे. बढतीची अजिबात शक्यता नसेल तर सरकारी अधिकारी कितपत काम करतील हा प्रश्नच आहे. वरच्या हुद्यावर जाणें, अधिक पगार मिळविणें हें प्रत्येक माणसाच्या मनांत असल्यानें बढतीची शक्यता असेल तर बहुतेक सर्वजण स्वतःला बढती मिळावी म्हणून धडपडतात. त्यामुळे एक प्रकारची चांगली स्पर्धा निर्माण होते व सर्वजण अधिक काम करतात.

नोकरव्यवस्थेंत बढतीचा प्रश्न महत्त्वाचा आहे कारण या प्रश्नामधें सर्व सरकारी नोकरांना रस असतो; त्यांत त्यांचे हितसंबंध गुंतलेले असतात. बढतीचा प्रश्न हा एका दृष्टीनें तांत्रिक प्रश्न आहे. एक नियम ठरवून दिला कीं त्या नियमानुसार सरळ बढत्या होत राहतील. प्रत्येक व्यक्तीसाठीं स्वतंत्र विचार करण्याची आवश्यकता नाही. दुसऱ्या दृष्टीनें विचार केला तर हा प्रश्न न्यायाचा आहे. किंवा सर्वसामान्य बुद्धीवर आधारीत निर्णयाचा आहे. कांहीं मुदतींत आपल्याला वरची जागा मिळेल ही भावना किंवा आशा प्रत्येक नोकराला वाटणें अगदीं नैसर्गिक आहे. ही मुदत फार दीर्घ असेल तर बढतीची आशा वाटणार नाही. ही आशा बळकट असेल तरच कर्तबगार नोकर नोकरींत राहतील.

बढतीची पद्धत अत्यंत काळजीपूर्वक ठरविली पाहिजे कारण ही पद्धत जर चूक असेल तर बढतीची आशा लोकांना वाटणार नाही व त्याचा कामावर परिणाम होईल. शिवाय या नोकरींत न्याय नाही; अन्याय आहे, वशिलेबाजीवर बढत्या मिळतात असा जर नोकरांचा समज झाला तर सर्व नोकरांची नियत बिघडेल. काम उत्तम होणें अशक्य होईल. बढतीपद्धत चुकीची असेल तर नोकरव्यवस्थेवर दोन वाईट परिणाम होतात. एक म्हणजे सर्व नोकरवर्गांत वरच्या अधिकाऱ्यांबद्दल तिरस्कार उत्पन्न होतो, नियत बिघडते व दुसरा परिणाम म्हणजे अपात्र, नालायक लोक उच्च जागी जातात. अपात्र लोक वरच्या जागी गेल्यानें पुन्हां दोन वाईट परिणाम होतात. एक अपात्र लोकांमुळे काम बिघडतें व कर्तबगार लोक नाराज होतात किंवा नोकरी सोडून निघून जातात.

या सर्व वाईट परिणामांचा विचार करून बढतीपद्धत अशी शोधून काढली पाहिजे कीं हे सर्व वाईट परिणाम टाळण्यांत यावेत. बढतीपद्धतीचा उद्देश थोडक्यांत सांगावयाचा तर असें म्हणतां येईल कीं ' वरच्या जागां-साठीं पात्रतेत सर्वोत्कृष्ट असे नोकर मिळविणें व त्याच वेळीं सर्व नोकर-वर्गाची नियत सांभाळणें ' हा बढतीपद्धतीचा उद्देश असावा.

बढतीपद्धतीशीं खालच्या नोकरवर्गाचा अधिक संबंध येतो कारण वरच्या अधिकाऱ्यांना बढतीसाठीं कोणतेहि बाह्य अडथळे नसतात. आय्. ए. एस. परीक्षेंतून आलेला अधिकारी आपोआप पात्रतेनुसार वर वर जाऊं शकतो. खरा सामाजिक प्रश्न खालच्या श्रेणीवर असतो. बहुसंख्य लोक असे आहेत कीं त्यांना शिक्षण घेतां न आल्यानें वरच्या श्रेणींत एकदम प्रवेश मिळत नाही. ते खालच्या नोकरींत प्रथम शिरतात व नंतर स्वतःची पात्रता वाढवितात. पात्रतेप्रमाणें त्यांची महत्त्वाकांक्षाहि वाढते. या पात्रतेला वाव न मिळाला तर सर्व नोकरव्यवस्थेवरच अहितकारक परिणाम होतो. पगार-वाढ खरें म्हणजे कार्यक्षमतेवर अवलंबून आहे. पण ती इतकी सहजसुलभ, आपोआप वाटते कीं त्यामुळे कार्यक्षमता वाढत नाही. खाजगी कारभारांत पगारवाढ व पगारकाट दोन्हीहि आपोआप न होता कार्यक्षमतेवर होतात. पगारवाढहि वर्षावर निश्चित रक्कम अशी नसते. काम पसंत पडलें तर

कधीकधीं एकदम शंभर दोनशें रुपयांचीहि पगारवाढ मिळते. त्यासाठीं विशिष्ट मुदत थाबलेंच पाहिजे असें नाहीं. या व्यवस्थेमुळें तेथें बढतीचा प्रश्न इतका विकट नाहीं.

बढतीसाठीं संधि फार कमी असते. हा अनुभव जगांतील सर्वच देशांत आहे. खालच्या दर्जातील अधिकाऱ्यांच्या बढतीव्यवस्थेसंबंधीं तीन प्रकारच्या तक्रारी असतात. १) वरच्या दर्जाच्या जागांची संख्या फारच मर्यादित असते. कामाच्या प्रमाणांत ही संख्या मुंगीच्या पावलानें वाढते. साहजिकच बढती मिळूं शकेल असे पात्र लोक पुष्कळ व बढती मिळाली असे अगदीं थोडे असें दृश्य दिसतें. वरच्या जागा भराभर वाढल्या तर खालच्या सर्व पात्र लोकांना बढत्या मिळतील. २) वरच्या जागांसाठीं परीक्षा घेऊन प्रत्यक्ष भरती केली जाते. त्यामुळें खात्यांत पूर्वी असलेल्या व कांहीं वर्ष अनुभव असलेल्या लोकांना बढतीची आशा कमी होते. आर्थिक परिस्थितीमुळें त्यांना पदवीपरीक्षेपर्यंत शिकता आलेलें नसतें. मॅट्रिक झाल्यानंतर ते लगेच नोकरीला लागतात. कांहीं वर्षे गेल्यानंतर नुकतीच पदवीपरीक्षा व खात्याची परीक्षा पास होऊन वयानें त्यांच्यापेक्षां लहान असलेला एक तरुण त्यांचा साहेब बनतो. या साहेबाला प्रारंभीला काम शिकविण्याची जबाबदारीहि त्यांच्यावरच असते. ३) खात्यांच्या प्रवेशपरीक्षेमुळेंच आणखी कांहीं वाईट गोष्टी होतात. त्या पदासाठीं आवश्यक नाहीं इतक्या चांगल्या पात्रतेचीं माणसें नोकरींत येतात व नंतर पुढें बढती करून घेण्याचा मार्ग खुंटल्यामुळें खात्यांत कुजतात.

या तिन्ही प्रकारच्या तक्रारींत बरेंच तथ्य आहे. भारतांतील ५५ लक्ष सरकारी नोकरांपैकीं निदान ५० लक्ष किंवा त्याहून अधिक नोकरांच्या मनांत आपल्याला बढती नाहीं म्हणून निराशा असणार. सध्यांच्या समाजवादी समाजरचनेंत सरकारी क्षेत्र वाढत जाणार असें गृहीत धरलें तर दिवसेंदिवस या असंतुष्टांची संख्या वाढतच जाणार. थोड्याच वर्षांत आजचा हा सुप्त प्रश्न रौद्र स्वरूप धारण करील. हें टाळावयाचें असेल तर वरच्या जागा अधिक मोठ्या प्रमाणांत उत्पन्न कराव्या लागतील. सध्यां कामाच्या प्रमाणांत अगदीं किमान मोजक्या वरच्या जागा तयार करतात किंवा भरल्या जातात. ही परिस्थिति बदलून अधिक जागा तयार केल्या गेल्या

पाहिजेत. म्हणजे खालच्या नोकरांना बढतीची आशा कधीं संपणार नाही. ही आशाहि नष्ट होतां कामा नये. त्याचप्रमाणें बढती फार उशीराहि येऊन उपयोग नाही. बढती वेळच्यावेळीं मिळाली तर त्याची कार्यक्षमता व नियतीवर परिणाम होतो. बढतीला फार उशीर झाला तर त्या अधिकाऱ्याला त्यांत स्वारस्य वाटत नाही. वयाच्या अटीमुळें बढतींत अडथळे येतात. एखादा तरुण मॅट्रिकनंतर नोकरीला लागेल. समजा ५ वर्षे नोकरी करील. नोकरी सोडून २ वर्षे कॉलेजचा अभ्यास करील व नंतर वरच्या जागेच्या प्रवेशपरीक्षा उत्तीर्ण होऊन पुन्हां नोकरींत प्रवेश करील. असें आपल्या देशांत होत नाहीं कारण खालच्या वरच्या सर्व सरकारी जागांसाठीं वयाची अट आहेच. अमेरिकेंत वयाची अट सैल असल्यानें कित्येक महत्त्वाकांक्षी व कर्तबगार तरुण हा मार्ग स्वीकारतात.

बढतीसंबंधीं दोन प्रश्न उपस्थित होतात. १) उपलब्ध योग्यता व बढतीची मागणी या दोन्ही गोष्टी व बढतीची संधि यांच्यांत काय प्रमाण आहे ? २) बढतीसाठीं निवड करण्याचे निकष कोणते ?

पहिल्या प्रश्नाचें उत्तर देणें जवळ जवळ अशक्य आहे. उपलब्ध योग्यता व वरच्या रिकाम्या होणाऱ्या जागा यांना आपोआप जोडणारा सांधा सध्या आपल्याजवळ नाहीं. कधीं योग्य माणसें उपलब्ध असतात तर जागा नसतात. कधीं जागा असतात तर उपलब्ध माणसांत योग्य माणसें नसतात. योग्यता ठरविण्याचे निश्चित निकष उपलब्ध नाहीत यामुळेंच खालच्या अधिकाऱ्यांची सर्व डोकेंदुखी असते. मानवी स्वभावाला अनुसरून ते स्वतःला अतिशय योग्य समजतात. सरासरीपेक्षां आपण कांकणभर सरस नाहीं, असें कोणीच कबूल करीत नाहीं. वरची जागा आपल्यालाच मिळणें न्यायाचें ठरेल असा प्रत्येकाचा ठाम विश्वास असतो.

याचें कारण असें आहे कीं कारकुनी दर्जांत नको तितकें शिक्षण घेतलेलीं व आवश्यक नाहीं इतक्या पात्रतेचीं माणसें काम करीत असतात. सध्यां सीनियर ग्रेड कारकुनासाठीं पदवीपरीक्षा दुसरी श्रेणी ही किमान लायकी ठरिवतात. असे पदवीधर नोकरींत आल्यानंतर थोड्याच दिवसांत काम आत्मसात् करतात व त्यांना तें काम स्वतःच्या शिक्षणाच्या व कर्तबगारीच्या मानानें फारच क्षुल्लक भासतें. खरोखर कारकुनी कामासाठीं पदवीधर

माणसाची आवश्यकता काय आहे ? पदवीधर कारकुनाला ऑफिसमध्ये पत्रव्यवहाराची आवक जावक वारनिशी सांभाळण्याचें काम दिलें तर त्यांत शिक्षण, कार्यक्षमता यांचा दुरुपयोगच नाही कां ? अशा प्रकारच्या व्यवस्थेंत त्याच्या शिक्षणाचा वा कार्यक्षमतेचा उपयोग सरकारला होत नाही व त्याच्याहि मनांत सध्यांच्या कामाबद्दल तिरस्कार उत्पन्न होऊन आपण उच्च दर्जाच्या कामासाठी योग्य आहोंत असा गंड तयार होतो. नव्या जागा भराभर तयार होत नाहीत. नव्या जागा तयार होत असतील तर संधि बरीच वाढेल.

संधि वाढण्यासाठी नव्या जागा तयार झाल्या पाहिजेत; नव्या जागा तयार होण्यासाठी नवीन खाती, नवीन विभाग झाले पाहिजेत; नवीन विभाग कायदेमंडळांतील पाठिव्यावर अवलंबून असतात; कायदेमंडळांतील पाठिवा अधिकारारूढ पक्षाच्या धोरणावर; अधिकारारूढ पक्षाचें धोरण जनतेच्या लोकमतावर विसंबित असतें. या सर्व गोष्टी अशा आहेत की एका व्यक्तीला, ती बढतीसाठी कितीहि उत्सुक असली तरी त्यांत काहीं परिणामकारक बदल करतां येणार नाही. खाजगी कारभारांत मात्र व्यक्तीला असा बदल करून घेण्यासाठी धडपड करतां येते. बढती, पदवी वा विशिष्ट शिक्षणावर अवलंबून असेल व शिक्षण वडिलांच्या सांपत्तिक स्थितीवर अवलंबून असेल तर वरच्या जागाबद्दलचा राग अधिकच वाढतो.

सरकारी किंवा खाजगी नोकरीतील रचना पिरॅमिडसारखी असते. तळाशी असंख्य नोकर व वरवरच्या पातळीवर नोकरसंख्या कमी होते. नोकरींत घेतांना केवळ पात्रता हाच निकष असतो. बढतीच्या वेळीहि केवळ पात्रताच विचारांत घ्यावी की इतर गोष्टींचाहि विचार करावा असा प्रश्न पडतो. हें मात्र खरें की कोणताहि निकष कसाहि लावला तरी सर्वांचें समाधान होणें कालत्रयीहि शक्य नाही. बढतीच्या जागा कमी; बढतीसाठी महत्त्वाकांक्षा असलेले, स्वतःला अत्यंत लायक समजणारे असंख्य लोक व शिवाय लायकी असो वा नसो खर्च वाढत चालल्याने अधिक पगाराची अपेक्षा सगळेच करतात. जेफर्सननें एकें ठिकाणीं म्हटलें आहे कीं 'फार थोडे लोक मरतात व राजीनामा तर कोणीच देत नाही' अशा परिस्थितींत सर्वांचे समाधान होणार कसें ?

बढतीची संधि फक्त वैयक्तिक कर्तबगारीवर अवलंबून नसते. परिस्थितीवरहि ती बऱ्याच अंशीं अवलंबून असते. स्वातंत्र्य मिळाल्या-बरोबर आपल्या देशातील बहुसंख्य गोरे अधिकारी राजीनामे देऊन निवृत्त झाले. त्या वेळीं जे दुय्यम होते त्यांना या परिस्थितीमुळे एकदम बढतीची संधि मिळाली. श्री. ए. डी. गोरवाला यांनी आपल्या ' रोल ऑफ अॅडमिनिस्ट्रेटर ' या पुस्तकांत या काळाचें वर्णन सुरेख केले आहे (पृ. २६) ते लिहितात, ' दैवानें कांहीं लोकांच्या डोक्यावर वरदहस्त ठेवला. असिस्टंट सेक्रेटरी होण्याची ज्यांना स्वप्नांतसुद्धां आशा नव्हती ते डेप्युटी सेक्रेटरी झाले; कांहीं लोकांची महत्त्वाकांक्षा होती कीं आयुष्याच्या शेवटीं डेप्युटी कलेक्टर तरी व्हावें. त्यांना कलेक्टरच्या जागा मिळाल्या ! ' ' फार थोडे लोक मरतात व राजीनामा तर कोणीच देत नाहीं ' हें खरें असलें तरी कधीं कधीं परिस्थितीमुळे स्वप्नांतसुद्धां नसलेल्या संधि दत्त म्हणून समोर उभ्या राहतात. कर्तबगारी तर हवीच पण त्याच्या जोडीला अशी परिस्थितीहि हवी. या परिस्थितीलाच सरकारी नोकर ' नशीब ' म्हणतात व त्याच्या आराधनेसाठीं अनेक उपाय करतात. बढती मिळावी म्हणून शिरडीला जाऊन येणारे थोडे नाहीत. प्रत्येकाचा हाच समज आहे कीं वैयक्तिक पात्रता तर आहेच, आतां फक्त अनुकूल परिस्थिति आली कीं काम भागलें !

कोणत्याहि नियमानुसार बढत्या दिल्या तरी सर्वांचें समाधान होणें अशक्य आहे. बढतीचे नियम ठरवितांना दोन निकष लावले पाहिजेत. एक म्हणजे सर्वोत्कृष्ट लोकांना प्रथम संधि मिळाली पाहिजे व दुसरा नियम असा कीं कृत्रिम नियमांमुळे कोणाहि व्यक्तीला बढतीच्या विचारांतून वगळलें जाता कामा नये. सर्वांना बढतीसाठी अधिकार असावा व पात्रतेनुसार बढति असावी. अनेक प्रकारचीं कृत्रिम बंधनें सध्यां व्यक्तीच्या बढतीच्या मार्गांत आडवीं यतात. कधीं व्यक्तीचें सामाजिक स्थान वा वर्ग याचा विचार केला जातो. अमेरिकेंत कांहीं बढत्यांसाठीं निग्रोचा विचारहि केला जात नाही. किंवा राजनैतिक प्रतिनिधि नेमतांना त्याचें कुल, सामाजिक व आर्थिक स्थान अत्यंत उच्च आहे कीं नाहीं हें पाहतात. या खात्यांतून त्या खात्यांत बढती मिळत नाही. एखाद्या खात्यांत

वरच्या जागा भराभर तयार होतात त्या खात्यांतील दुय्यम तिय्यम दर्जाच्या लोकांना कमी पात्रता असूनहि बढत्या मिळतात पण त्याच जागांसाठीं पात्र असूनहि केवळ दुसऱ्या खात्यांत आहे म्हणून कांहीं व्यक्तींचा विचार केला जात नाही. नोकरी ज्या खात्यांत सुरू केली त्यावरहि बढतीची संधि अवलंबून असते. नगरपालिकेंत नोकरी धरली तर वाढून वाढणार तरी कधीं ? आयकर विभाग प्रचंड आहे. त्यांत वाढीची शक्यताहि पुष्कळ. त्यामुळें बढतीची संधि मोठ्या प्रमाणांत केंद्र सरकारच्या नोकरांना प्रांत सरकारपेक्षां सर्वसाधारणपणें अधिक संधि मिळते. सध्यांच्या जमान्यांतील विशेषज्ञतामुळें बढतींत अडथळे उत्पन्न झाले आहेत. विशेषज्ञत्वामुळें नोकरी ताबडतोब व मोठ्या पगाराची मिळते पण नंतर बढतीला वाव फार कमी राहतो. टेलिव्हिजन विभागांत एखादा तज्ञ असेल तर त्याची बढती होऊन होऊन किती होणार ?

बढतीसाठीं अनेक पद्धति उपलब्ध आहेत. त्यांतील जुनी व सार्वत्रिक असलेली पद्धत म्हणजे अनुभव किंवा नोकरी किती केली त्या मुदतीवर बढती अवलंबून ठेवावयाची. ही पद्धत फार सोडस्कर आहे. प्रत्येक नोकर विशिष्ट श्रेणींत नोकरीला कधीं लागला त्याची नोंद ऑफिसजवळ असते. बढतीसाठीं जागा रिकामी झाल्याबरोबर खालच्या नोकरांपैकीं ज्याची सर्वांत अधिक दिवस नोकरी तो बढतीला लायक ठरतो. म्हणजे बढतीचा निर्णय जवळजवळ आपोआप व सर्वांना पूर्वींपासून माहित असलेला असाच होतो. या पद्धतीमुळें अनेक नोकरांतील एकाची निवड करण्याचें बिकट कटु काम करण्याचें धर्मसंकट वरच्या अधिकाऱ्यावर येत नाही. किंवा या पद्धतीमुळें कधीं वयानें लहान असलेला माणूस वयानें मोठा असलेल्याचा अधिकारी होत नाही. बढती देतांना वरच्या अधिकाऱ्याला सरळ सांगता येते कीं याच्या ऐवजीं 'क्ष' ला बढती दिली कारण 'य' पेक्षां 'क्ष' सीनियर आहे. या प्रकारामुळें एक प्रकारची समानतेची भावनाहि निर्माण होते. जुन्या लोकांना नवीन ताज्या दमाच्या लोकांपासून स्वतःचें संरक्षण करण्यासाठीं याचा उपयोग होतो. इतर सर्वजण स्वतःला लायक समजत असतात. त्यांच्या या सम-जुतीला सीनिऑरिटीमुळें धक्का न बसतां समानतेच्या पायावर बढत्या मिळतात. त्यामुळें त्यांनाहि ही पद्धत बरी वाटते. सर्व साधारणपणें असें म्हणतां येईल कीं नोकरवर्गाला ही पद्धत आवडते.

कांहीं कामांत विशिष्ट श्रेणीपर्यंत अनुभवावर बढती हें तत्त्व योग्य आहे यांत शंका नाही. कारकुनी प्रकारच्या कामासाठीं अनेक वर्षांचा त्या कामाचा सराव व कार्यालयीन निष्ठा यामुळें कोणताहि माणूस बढतीलालायक होतो. याशिवाय अनुभवाला मान्यता मिळण्याची शक्यता प्रत्येकालाच असल्यानें ही पद्धत सर्वांना सोडस्कर वाटते. या पद्धतीमुळें वशिलेबाजीला किंवा वशिलेबाजीमुळें बढत्या झाल्या या संशयालाहि आळा बसतो.

या पद्धतींतहि पुष्कळ अडचणी आहेत. अनुभवाची कायदेशीर व्याख्या उपलब्ध नाही. अनेक वर्षे एखाद्यानें काम केलें म्हणजे तो सर्वोत्कृष्ट असतो असें मानणें चुकीचें आहे. जबाबदारी जसजशी वाढत जाते तसतसे केवळ अनुभव किंवा केवळ इतक्या वर्षांची नोकरी हा निकष टाकाऊ ठरतो. शिवाय फक्त याच निकषावर बढती अवलंबून असेल तर कर्तव्यगार माणसें नोकरींत टिकत नाहीत. कारण त्यांना इतकीं वर्षे थांबण्यास सवड नसते. त्यांना उगीचच्या उगीच इतक्या दिवस कुजविणेंहि योग्य नाही.

बढती देणें ज्यांच्या हातीं असतें त्या अधिकाऱ्यांना व खाजगी कारभारांतील मालकांना बढती अशी आपोआप असावी हें बरोबर वाटत नाही. बढती केवळ गुणांवर अवलंबून असावी अशी त्यांची अपेक्षा असते.

गुणावर बढती द्यावयाची हे तत्त्व दिसावयास ठीक आहे पण अभ्रमल-वजावणीसाठीं फार अवघड आहे. कारण गुण तरी कसे ठरविणार? व अशी बढती दिल्यानंतर ज्यांना बढती दिली नाही त्यांची प्रतिक्रिया काय होईल हाहि एक विचारार्ह प्रश्नच आहे. कारण गुणावर बढती या तत्त्वानें आपण सर्वत्र लोक गुणवान व लायक आहोंत या गोड समजाला धक्का बसतो व एकाला बढति मिळाली व नऊ लोकांना मिळाली नाही म्हणजे त्या एकापेक्षां हे नऊ लोक निश्चितपणें कमी प्रतीचे आहेत हेंहि सिद्ध होतें. असें सिद्ध होणें बहुसंख्य लोकांना आवडत नाही.

गुण ठरविण्यासाठीं परीक्षा घ्याव्यात हा एक सध्यां सर्वत्र मान्य झालेला मार्ग आहे. या परीक्षा तीन प्रकारच्या असतात. पहिला प्रकार असा कीं या परीक्षांना कोणीहि बसूं शकेल. इनकमटॅक्स इन्स्पेक्टरच्या जागांसाठीं अशा परीक्षा होतात. पदवी व वय या अटी पुऱ्या करतां येतील अशा खात्यांतील सध्यां नोकरी करणारांनीं बसावें वा काल पदवीपरीक्षा पास झालेल्या उमेद-

वारान्तीहि वसावें. जे पास होतील त्यांना क्रमांकानुसार व गरज असेल त्या बेतानें नोकऱ्या मिळतील. दुसऱ्या प्रकारच्या परीक्षा फक्त खात्यांतील सध्यां नोकरी करणाऱ्यांसाठीच असतात. बाहेरचे लोक त्याला वसू शकत नाहीत. तिसऱ्या प्रकारच्या परीक्षा अशा असतात कीं बढतीसाठी त्या पास होणें अपरिहार्य असतें पण पास झाल्याबरोबर बढती मिळेलच असें नाही. बढती जागा होतील तेव्हां मिळेल पण परीक्षा उत्तीर्ण झालेच पाहिजे.

नोकरांतील विशिष्ट श्रेणी ओलांडण्यासाठी टप्प्याटप्प्यावर परीक्षा ठेवण्यानें वशिलेबाजीला आळा बसतो व खरोखरच जे लायक असतात ते केवळ अनुभवाभावीं कुजत नाहीत हा परीक्षेचा फायदा आहे. पण या प्रकारावर टीकाहि बरीच होते. इंग्लंडमध्ये असें मानलें जातें कीं प्रवेशाच्या वेळची परीक्षा कडक असेल तर बढतीसाठी मधूनमधून परीक्षा ठेवणें अनावश्यक आहे व त्यामुळें नेहमींच्या कामांत अडथळे उत्पन्न होतात. त्या अधिकाऱ्याचें त्याच्या कामापेक्षां परीक्षेकडेच अधिक लक्ष असतें. फ्रान्समधेंहि परीक्षा पद्धत फारशी ग्राह्य मानली जात नाही. कारण बढतीसाठी विस्तृत ज्ञानापेक्षां कामाची प्रेरणा, निर्णय घेण्याची पात्रता व काम घेण्याची पद्धत याचा अधिक विचार करावयास पाहिजे.

नोकरव्यवस्थेचें क्षेत्र लहान असेल तर वरच्या अधिकाऱ्याचें मत हाच एकमेव निकष बढतीच्या वेळीं लावला जातो. कारण परीक्षा घेणें व्यवहार्य असतें. अनेक वर्षांच्या अनुभवानें वरच्या अधिकाऱ्याला माणसांची योग्य पारख असते असें गृहीत धरून त्याच्यावर बढतीचें काम सोपवावें लागतें. परीक्षेच्या वेळीं तिसरी यंत्रणा हें काम करीत असते. वरच्या अधिकाऱ्याच्या वैयक्तिक मतावर बढती संपूर्णरीत्या अवलंबून ठेवली तर मात्र खात्यांमधील वातावरण फारच बिघडेल. एकमेकांतील वैरभाव, गटबाजी, साहेबास संतुष्ट करण्याच्या उचापती व विविध उपाय या सर्व भानगडींमुळें कामाचा विचका होईल. क्षेत्र अगदीं लहान असेल तर केवळ नाइलाजानेंच या पद्धतीचा अवलंब करावा लागतो.

कार्यक्षमता मोजण्यासाठी अमेरिकेमध्ये तक्ते करण्यांत येतात. हे तक्ते व आपल्याकडे पूर्वीपासून चालू असलेली सर्व्हिस रेकॉर्डची पद्धत या दोन्हींचा विचार करूनहि बढती देण्याची एक पद्धत आहे. कार्यक्षमतेच्या

तक्त्यांत अनेक सदरें असतात. त्यांत वरिष्ठ अधिकारी स्वतःच्या मतानुसार उत्तम, बरा, वाईट असा किंवा अ, व, क असे शेरे देत असतात. प्रत्येक शेऱ्याला विशिष्ट गुण कल्पून बढतीच्या वेळीं निर्णय घेण्यांत यतो. या कार्यक्षमता तक्त्याचे पुष्कळ नमुने उपलब्ध आहेत. या पद्धतींत आपण तीन गोष्टी गृहीत धरतो. एक म्हणजे वरिष्ठ अधिकारी कार्यक्षमता नोंदवितो किंवा नोकरीपुस्तकावर शेरा मारतो त्या वेळीं त्याचें मत अचूक असतें. दुसरें म्हणजे अचूक निर्णय त्याला घेतां येत असेल पण तो घेण्याचें त्याला स्वातंत्र्य आहे का ? सरकारी धोरणानुसार विशिष्ट जातीच्या लोकांना बढत्या द्यावयाच्या असतील तर कार्यक्षमतेसंबंधीं शेरा मारण्याचें स्वातंत्र्य त्याला नाही असेंच म्हणावें लागेल व तिसरी गोष्ट आपण गृहीत धरतो कीं शेरा लिहितांना त्याचा हेतु चांगलाच असतो.

बढतीच्या वेळीं पद्धत कोणतीहि असली तरी बढती देणारांनीं त्या व्यक्तीला पद कसें सांभाळतां येईल याचा विचार मुख्यतः केला पाहिजे. पण आपल्याकडे याच्या नेमका उलट विचार करतात. प्राध्यापक म्हणून एखादा माणूस खूप यशस्वी झाला असला तर त्याच्या या गुणावर त्याला प्रिन्सिपॉल करणें चूक ठरेल. कारण प्रत्येक चांगला प्राध्यापक कार्यक्षम प्राचार्य होतोच असें नाही. नवीन पदामुळें येणारीं कर्तव्ये पार पाडण्यासाठीं त्या व्यक्तीला आवश्यक ते गुण आहेत कीं नाहीत याचा विचार व्हावा. जुनें पद त्यानें कसें सांभाळलें होतें याचा विचार दुय्यम महत्त्वाचा आहे. कारण वरच्या जागा या देखरेखीच्या स्वरूपाच्या असतात. त्यासाठीं दुसऱ्यांकडून काम करवून घेण्याचे गुण आवश्यक असतात. नेतृत्व अंगीं असावें लागतें, दुय्यम नोकरांच्या कामामध्ये सुसंवाद निर्माण करतां यावा लागतो व कांहीं वेळां विशिष्ट ज्ञानाची आवश्यकता असते. प्रत्येक श्रेष्ठ संशोधक एखाद्या राष्ट्रीय प्रयोगशाळेचा प्रमुख प्रशासक म्हणून कार्यभावनेनें काम करूं शकेलच असें म्हणतां येणार नाहीं.

लोकशासनाच्या जवळ जवळ सर्व तज्ञांचें मत असें आहे कीं बढतीची निवड खातेप्रमुखानेंच करावी. प. स. क. सारख्या बाह्य यंत्रणेनें हा निर्णय देऊं नये. मात्र पोस्टखात्यासारखी प्रचंड संघटना असेल तर पहिल्या दोन तीन पायऱ्यांसाठीं परीक्षा घेण्याचें काम प. स. क. सारख्या संघटनेनें करावें.

आपल्या देशांत अनुभव व गुण या दोन्हीहि निकषांचा उपयोग करून बढती दिली जाते. वरच्या दर्जासाठी किती वर्षे नोकरी केली यापेक्षा कर्तबगारी व पात्रता याला महत्त्व आहे. खालच्या जागांसाठी अनुभवाचें तत्त्व लावतात.

बढतीचा विचार करतांना एका मूलभूत गोष्टीचा सर्वांना वसर पडतो. बढतीकडे दोन दृष्टिकोनांतून पाहिलें जातें. व्यक्ति बढतीकडे पाहते कारण व्यक्तीला स्वतःची उन्नति हवी असते. अधिक पगार, अधिक अधिकार, कष्टाचें काम कमी, जबाबदारीचें काम अधिक हे कोणाला नको असणार ? प्रत्येक कारकून किंवा प्रत्येक सरकारी नोकर याच हेतूनें बढतीकडे पाहतो.

पण बढतीचा हेतू, व्यक्तीचा पगार वाढविणें एवढाच नाही. किंबहुना तो अनुषंगिक महत्त्वाचा आहे. बढतीचा हेतू हा आहे कीं कर देणाऱ्यात सार्वभौम जनतेची अधिकाधिक कार्यक्षमतेनें सेवा करण्यासाठीं जास्तीत जास्त कर्तबगार माणसें मिळावीत. समाजाचें हित हें बढतीच्या पायाशीं आहे. अ, ब, क या तिघांनाहि कलेक्टर व्हावेसें वाटतें. कारण कलेक्टर होऊन चैन करण्याची त्यांना इच्छा आहे. आपण कलेक्टर होण्यास सर्वतोपरी लायक आहोंत असें त्या तिघांनाहि वाटतें, पण कलेक्टरची जागा त्या तिघांतील सर्वोत्कृष्टाला किंवा कदाचित् त्यांच्याशिवाय दुसऱ्यालाच मिळेल कारण सरकारला कलेक्टर हवा असतो. अ, ब वा क ला मोटर मिळावी म्हणून नव्हे तर जिल्ह्याचा कारभार व्यवस्थित चालविण्यासाठीं. हा विचार जर सर्व सरकारी अधिकाऱ्यांनीं केला व अन्तर्मुख होऊन आत्मनिरीक्षण केलें तर बढतीसंबंधींच्या कित्येक तक्रारी मिटतील. बढती देणें ज्यांच्या हाती आहे त्यांनींहि राजकीय मते, जात, धर्म, नातें गोते वगैरेचा विचार न करतां केवळ पात्रतेवर बढती दिली पाहिजे. त्याचप्रमाणें अमुक इतकीं वर्षे नोकरी केली म्हणजे अमुक पद मिळणार अशी आपोआप होणारी बढती असतां कामा नये. बढती देण्याचें काम खातेप्रमुखानें केलें पाहिजे पण खातें फार अवाढव्य असेल तर बढती कमिटी नेमण्याची पद्धत आहे. ही कमिटी नोकरांतील रेकॉर्डचा व प्रत्यक्ष मुलाखतींत अनुभव जमेला धरून निर्णय देते.



बदली

सरकारी अधिकाऱ्यांना बदली हें एक संकटच वाटतें. बढतीसह बदली असेल तर कांहीं तरी बरें पण आहे त्याच ग्रेडमध्ये बदली होणें लोकांना नको असतें. इतर देशांच्या मानानें आपल्या देशांत बदल्या फार लवकर होतात. एखादा अधिकारी दोन तीन वर्षे एकाच ठिकाणी राहिला तर त्याची स्थानिक जनतेशीं परिचय होऊन स्नेहसंबंध प्रस्थापित होतील अशी भीति ब्रिटिश सरकारला वाटली असावी व म्हणून त्यांनीं तीन वर्षे ही एका ठिकाणीं राहण्याची कमाल मुदत ठरविली होती. कलेक्टरसारखे अधिकारी तर याहि मुदतींत २-३ ठिकाणीं बदलून जातात.

केंद्र कार्यालयांतून जिल्ह्यांतील अम्मलवजावणीच्या जागीं किंवा जिल्ह्यांतून केंद्रकार्यालयांत अशा बदल्या होणें फायदेशीर ठरतें. कारण या प्रकारामुळें अधिकाऱ्यांना दोन्ही प्रकारच्या कामाचा अनुभव मिळतो, लोकांच्या प्रश्नाशीं प्रत्यक्ष संबंध राहतो व मधून मधून कामांत बदल झाल्यानें मन ताजेंतवानें राहतें. कामांत सुधारणा होते.

प्रत्येक खात्याचें काम वेगळ्या प्रकारचें असल्यानें या खात्यांतून त्या खात्यांत अशी बदली सहसा होत नाहीं. एखाद्या खात्याची नोकरकपात करणें भाग असेल तर मात्र त्यांतील कांहीं नोकरांना इतर खात्यांत पाठवतात. या वेळीं खातेप्रमुख अशी काळजी घेतात कीं आपल्या खात्यांतील सर्वांत अपात्र नोकरांना दुसऱ्या खात्यांत पाठवावयाचें. ज्या खात्यांत हे नवे नोकर बदलून येत असतात ते यांना टाळावें कसें याचे मार्ग शोधीत असतात. बदली हें शस्त्र कधीं कधीं एखाद्या त्रासदायक, कामचुकार नोकराला धडा शिकविण्यासाठीं वापरतात. प्रत्येक खात्यामध्ये कांहीं गांवें अशीं बदनाम असतात कीं तिथें बदली करण्याचा धाक दाखवितांच लोक ठिकाणावर येतात. मुंबईच्या जेलविभागांत विसापूर, इन्फ्रम्टॅक्स खात्यांत अलीबाग वगैरेंची अशी ख्याती सांगतात.

बदलीला सरकारी नोकर इतके कंटाळतात हें अगदीं स्वाभाविक आहे. बदली कधीं व्हावी याला कांहीं नियम नाहीं. कोठें व्हावी यालाहि कांहीं निर्बंध नाहीं. एखाद्या विशाल राज्यांत एका टोकापासून दुसऱ्या टोकापर्यंत

बदली होणें आश्चर्यकारक नाहीं. अशा वेळीं सर्व संसार इकडून तिकडे हलवावयाचा म्हणजे विलक्षण त्रास होतो. केंद्र सरकारच्या नोकरांना तर सर्व भारतांत कोठेंहि जावें लागतें. बदलीसाठीं जो प्रवासभत्ता मिळतो तो ब्रिटिश सरकारनें तयार केलेल्या कुटुंबाच्या व्याख्येंतील व्यक्तींना मिळतो. आपल्या कुटुंबांत जर आई वडील भाऊ बहिणी असतील तर त्यांचा प्रवासभत्ता मिळणार नाहीं. पुण्यासारख्या शहरांत नोकरी करणारांना बी एरिया भत्ता मिळतो. त्यांची इतर गांवीं, बदली झाली कीं महागाई तितकीच असूनहि भत्ता मात्र बंद होतो. कोणी नोकरी करून शिकत असले तर त्यांचें शिक्षण थांबतें. कोणी नाट्यसंगीतादि सांस्कृतिक क्षेत्रांत काम करीत असले तर त्यांच्या बदलीमुळें त्यांचाहि विकास थांबतो व संस्थाहि थंडावतात.

वरील कारणें महत्त्वाचीं आहेतच पण सर्वांत संकट मुलांच्या शिक्षणाचें असतें. शिक्षणाचें माध्यम, अभ्यासक्रम, पाठ्यपुस्तकें या सगळ्यांतच फरक पडतो व मुलांचीं कधीं कधीं वर्षेहि वाया जातात. बदल्या ज्यांच्या कपाळीं आहेत अशा सरकारी नोकरांना आपल्या मुलांकडे द्यावें तितकें लक्ष देतां येत नाहीं. क्वचित् त्यांना दोन विन्हाडेंहि करावीं लागतात. याला एक उपाय आहे. केंद्र सरकारचीं कार्यालये असतील त्या सर्व गांवीं एक माध्यम, एक अभ्यासक्रम व एक पाठ्यपुस्तकें असलेल्या शाळा असाव्यात. दिल्ली विद्यापीठानें अशा शाळा सर्वत्र चालविण्याची तयारी दाखविली होती. पण माध्यमाचा प्रश्न लोंबकळत असल्यानें ती योजना प्रत्यक्षांत आली नाही.



निवृत्ति

सरकारी नोकरांच्या नोकरीला मर्यादा असते. मंत्री कितीहि वयाचे असले तरी चालतात. उलट विनोबा म्हणतात त्याप्रमाणें केवळ मृत्यूमुळेंच त्यांची जागा खाली होते! पण सरकारी नोकरांना मात्र मर्यादा असते. निवृत्तीसाठीं सर्वसाधारणपणें वयोमर्यादा असते. कांहीं ठिकाणीं नोकरीच्या एकूण वर्षांची मर्यादा असते. ही वयोमर्यादा देशांतील हवामानाप्रमाणें विविध

असते. इंग्लंडमधे ६० तर भारतांत ५५ व्या वर्षी नोकर निवृत्त होतात. कांहीं खात्यांतील काम विशेष जिकीरीचें असतें. त्यामुळें तेथें लौकर निवृत्त व्हावें लागतें. शिक्षक, प्राध्यापक, न्यायमूर्ति यांना अधिक वर्षे काम करता येतें. प्रत्येक देशांत कायदेमंडळ कायदे करून ही मर्यादा ठरवितें. मर्यादा असणें इष्टच आहे कारण विशिष्ट वयानंतर कार्यक्षमता व उपयुक्तता कमी होते व जुने लोक निवृत्त झाले तरच नवीन लोक नोकरांत येऊं शकतील. कांहीं वेळां निवृत्ति-वय झाल्यानंतरहि दरवर्षी मुदतवाढ देतात. पण त्यालाहि मर्यादा असते.

मर्यादा असली पाहिजे याबद्दल मतभेद नाहीत. फक्त ती सक्तीची असावी कीं ऐच्छिक असावी हा प्रश्न आहे. कांहीं व्यक्तींची प्रकृति ५५-६० व्या वर्षीहि ठणठणीत असते. अशांना सक्तीनें घरीं बसवून सरकारचा काय फायदा? पण अशी मुभा दिली तर निवृत्त कोणी होणारच नाहीत अशी भीति वाटते. वरचे लोक लौकर निवृत्त झाले नाहीत तर खालच्या लोकांना बढतीची संधि अधिक दुर्मिळ होते. सरकारनें नेमलेल्या पे कमिशननें नुकतीच अशी शिफारस केल्याचें समजतें कीं निवृत्तीचें वय ५५ ऐवजीं ५८ असावें. त्याविरुद्ध लगेच ओरड सुरू झाली आहे. रशियांत सक्तीची निवृत्ति नाही. प्रकृति व्यवस्थित असेपर्यंत नोकरी करतां येते.

निवृत्तीनंतर सरकारनें कांहीं पेन्शन वा प्रॉव्हिडंट फंडाची सोय करावी कीं नाही हा आतां वादाचा मुद्दा राहिला नाही. पण एके काळीं त्याच्यावरहि चर्चा झाल्या. नोकरीचीं वर्षे, विविध पदांवर दर्जांवर केलेलें काम व पगार या सर्वांच्या हिशोबांत पेन्शन मिळतें. व तें पेन्शन दरमहा पगारासारखें मृत्यूपर्यंत चालू राहतें. कांहीं चिवट लोक नोकरीपेक्षां अधिक वर्षे पेन्शन घेतात अशी उदाहरणे आहेत. प्रॉव्हिडंट फंडाच्या पद्धतींत नोकर दरमहा कांहीं पैसे देतो. सरकार तितकेच पैसे देतें व हे सर्व पैसे निवृत्तीच्या दिवशीं एक रकमेत मिळतात. हिंदुस्थानांत ३० वर्षे नोकरी केली तर पगाराच्या सरासरीच्या ३८ इतकें पेन्शन मिळते.

पेन्शन किंवा प्रॉ. फंड या दोन्हींत कांहीं तोटे आहेत. प्रॉ. फंडाची रक्कम एकदम हातांत येते त्यामुळें स्वतःचें घर बांधणें किंवा शेअर्स वगैरे विकत घेणें, दुकान घालणें शक्य होते. कधीं कधीं अकलेच्या अभावीं एकदम

आलेला पैसा भलत्या गोष्टींत खर्च केला जातो व मग उरलेल्या आयुष्यांत बेफिकीर नातेवाइकांवर किंवा स्वार्थी मुलांवर अवलंबून राहण्याची वेळ येते. पेन्शन नियमित स्वरूपांत शेवटपर्यंत मिळतें. त्यामुळें चरितार्थासाठीं कोणावर विसंबण्याची पाळी येत नाही. पण पेन्शन घेऊन लगेच मृत्यू आल्यास इतक्या वर्षांच्या नोकरीचा कांहीं फायदा मिळत नाही. नोकरीचा प्रारंभ करतानाच लोक पेन्शन कीं फंड आहे याचा विचार करतात. संरक्षण खात्यांत मात्र हा निर्णय नोकरीचीं कांहीं वर्षे झाल्यानंतर व्यक्तीला घ्यावा लागतो. त्यापेक्षा निवृत्तीच्या वेळीं निर्णय घेण्याची संधि दिली गेली तर अधिक चांगलें होईल.

पेन्शनची नोकरी हें सरकारी नोकरीचें विशेष आकर्षण मानलें जातें. त्यामुळें नोकरींत स्थिरता राहते. लोक नोकऱ्यांची धरसोड करीत नाहीत. कारण पेन्शनचा हिशोब करतांना सततची नोकरी मोजतात. पण यामुळें नोकरांचें नोकरी बदलण्याचें स्वातंत्र्य जातें. खातेंसुद्धां बदलतां येत नाही.

एकदां एक व्यक्ति नोकरींत आली व सतत अनेक वर्षे साधारण काम करीत राहिली कीं तिला पेन्शन देण्यास सरकार बांधील राहतें. म्हणजे एखाद्या अपात्र माणसाचा सरकारवरील भार तो नोकरींत असतांनाच फक्त असतो असें नाही. तो जिवन्त असेपर्यंत त्याला पैसे देत बसावें लागतें. यामुळें नोकर-भरतीच्या वेळीं किती काळजी घेतली पाहिजे हेंच अधिक स्पष्ट होतें.

सध्यांच्या कल्याणकारी राज्यव्यवस्थेंत वृद्धापकाळीं निवृत्तिवेतन मिळतें हें आतां फक्त सरकारी नोकरीचें वैशिष्ट्य राहणार नाही. प्रत्येक वृद्ध नागरिकाची, विधवांची व पोरक्या मुलांची सरकारनें काळजी घेतली पाहिजे व सरकार घेतेंहि. आपल्या देशांत अजून १५-२० वर्षांत ही परिस्थिति येईल. त्यानंतर पेन्शन व प्रॉ. फंडाचें कौतुक बरेंच कमी होईल.

कायदेमंडळ

लोकशाही राज्यपद्धतींत आपण हें मानतो कीं सरकारी नोकर जनतेला म्हणजे मतदार व मतदारांच्या प्रतिनिधींना जबाबदार असले पाहिजेत. लोकशाहीच्या मूलभूत तत्त्वांपैकीं हें एक तत्त्व आहे. याचें कारण लोकशासन कायद्यावर चालतें व कायदे लोकप्रतिनिधि बनवतात. लोकशासनाचा गाडा चालण्यासाठीं जो अवाढव्य पैसा लागतो तो पैसाहि लोकप्रतिनिधि मान्य करतात व कररूपानें मतदारांकडून वसूल करतात.

प्रत्येक सरकारी नोकर त्याच्या प्रत्येक कृत्याबद्दल जनतेला जबाबदार आहे. जनता आपल्या प्रतिनिधींमार्फत त्याच्यावर टीका करूं शकते किंवा वेळ पडल्यास चौकशी करून शासनहि देऊं शकते. प्लेटोनें कल्पिलेल्या पालकांच्या प्रजासत्ताकांत प्रशासकांवर अंकुश असण्याची कांहींहि आवश्यकता नव्हती. कारण त्यांचे जन्म, शिक्षण सर्वच राज्यनियंत्रित असल्यानें ते आपो-आपच 'स्वजनांशीं सौजन्यानें व शत्रूंशीं भीतिदायक रीत्या' वागले असते. पण सध्यांच्या लोकशाही-व्यवस्थेंत सरकारी नोकरांवर नियंत्रण असणें आवश्यक आहे. नाहीतर तें कामहि धड करणार नाहीत व अनियंत्रित राहिल्यास नोकरशाही बलिष्ठ होईल अशी भीति लोकशाहीवाद्यांना वाटत.

सरकारी नोकरांना आपण कांहीं अधिकार देतो. या अधिकाराचा सदुपयोग किंवा दुरुपयोगहि होऊं शकतो. पोलिस अधिकाऱ्यांना गोळीबाराचा अधिकार दिल्यानंतर त्या अधिकाराचा दोन्हीं प्रकारें उपयोग करता येईल. तेव्हां प्लेटोप्रमाणें आपल्याला नोकरशाहीवर अगदीं विश्वासून राहतां येणार नाही, हें कोणालाहि पटेल.

विस्तीर्ण राज्यें व वाढतें सरकारी क्षेत्र यांमुळें धोरण ठरविणारे व जनता यांच्यांत पुष्कळ अंतर पडतें. या धोरणाची अम्मलबजाणी करून

धोरणाचे चांगले परिणाम जनतेपर्यंत नेण्यासाठी कायमची तज्ञ नोकरशाही आवश्यक असते. जर प्रत्यक्ष लोकशाही असेल व स्वतःचे प्रश्न स्वतःच सोडवावयाचे असा निर्णय प्रत्येक लहान समूहाने घेतला तर नोकरशाहीची आवश्यकताहि पडणार नाही व मग अंकुशाचा प्रश्नच उद्भवत नाही. प्रातिनिधिक लोकशाहीमधे हे सर्व प्रश्न उत्पन्न होतात. या प्रकाराच्या व्यवस्थेत कायदेमंडळ जनमताची प्रतिनिधि बनतात व ते जनमत प्रस्थापित करण्यासाठी पगारी कुशल असा कायम नोकरवर्ग नेमला जातो. म्हणजे जबाबदारी खालून वर व वरपासून खाली जाणारे दोन स्तंभ देशांत तयार होतात. नोकरशाही स्तंभांत आज्ञा वरपासून खालपर्यंत येतात. कायदेमंडळाच्या स्तंभांत सामान्य मतदार, त्याचे प्रतिनिधि व प्रतिनिधींचे सरकार अशी जबाबदारी खालून वर जाते. नोकरशाहीची कामे कोणतीं हे लोकमताची अभिव्यक्ति जो कायदा त्याच्या द्वारे ठरतात. म्हणजे नोकर त्या कायद्याला जबाबदार असतात. मतदार या व्यक्तीला किंवा स्वतःच्या सदसद्विवेक बुद्धीला नव्हे. कायद्याला म्हणजे कायदा तयार करणाऱ्या संस्थेला वा कायद्याचे उल्लंघन झाले की नाही याचा निर्णय देणाऱ्या संस्थेला म्हणजेच कायदेमंडळ व न्यायालय यांनोकर जबाबदार असतात.

सरकारी नोकरांची कर्तव्ये एका ओळीत सांगायची तर असे म्हणता येईल की 'कायदा, संपूर्ण कायदा व कायद्याशिवाय दुसरे कांहीहि नाही.' याशिवाय इतर कांहीहि केल्यास शिक्षा होते, या कायद्याच्या सार्वभौमत्वामुळे फारच चमत्कारिक पेचप्रसंग निर्माण होतो. सरकारी नोकराने कायदा पाळावा अशी अपेक्षा केल्याने त्याची अंतःप्रेरणा आपण मारून टाकतो. कारण अंतःप्रेरणा व कायदेशीरपणा या दोन गोष्टी परस्पर विसंगत आहेत. काम ढिलेपणाने केले तरी दोष येतो. कामांत उत्साहाने चपळाई दाखविली व कायद्याचे उल्लंघन झाले तरी ठपका येतो. कायद्याची काटेकोर अंमलबजावणी व त्यानुसार काम कोणालाच उपकारक ठरत नाही लोकशासनामधे एक तत्त्व आहे की 'तुमच्या वरिष्ठ अधिकाऱ्याला बदन म करावयाचे असेल तर तुम्ही तो आज्ञा देईल त्याप्रमाणे तंतोतंत वागा.' म्हणजे स्वतःची बुद्धि न वापरता, कल्पनाशक्ति, निर्णयशक्ति

तारतम्यबुद्धि न बाळगता तो सांगेल त्याची अक्षरशः अम्मलवजावणी केली म्हणजे त्याचा निकाल लागलाच म्हणून समजा. एखाद्या अधिकाऱ्याने कायदेशीर काटेकोरपणा दाखविला तर 'थंड नोकरशाही' म्हणून त्याचे वर्णन होतें. त्याने स्वतःची बुद्धि वापरून कायद्याचे उल्लंघन केले की त्याचे वर्णन 'वेकायदेशीर अतिक्रमण किंवा नोकरशाहीचा हस्तक्षेप असें होतें.

हा पेचप्रसंग टाळण्यासाठी लोकशाही देशांत स्वतःच्या खात्यांतील सर्व नोकरांतर्फे मंत्री पार्लमेंटला जबाबदार असतो. त्याने नोकरांवर नियंत्रण ठेवावे व नोकरांच्याकडून कांहीं वावगे घडल्यास त्याची घटनात्मक जबाबदारी स्वशिरावर घ्यावी. पार्लमेंटने स्वतःचा अधिकार सतत टोचण्यासाठी वापरला तर नोकरशाही काम करू शकणार नाही. कांहीं तांत्रिक व दैनंदिन महत्वाचीं कामे संसदीय नियंत्रणापासून अल्पित ठेवावीं लागतात कोर्टांत प्रश्न गेला तर तेथे कायद्याचा कीस काढण्याचीच प्रवृत्ति अधिक. कायद्यामागील भावना न पाहतां कायद्याच्या शब्दांवर कोर्ट आपला निर्णय देतें. नियंत्रण ठेवू नये तर नोकरशाही उन्मत्त होईल व एखादे वेळीं लोकशाहीचाच घास घेईल. कायद्याचे नियंत्रण ठेवून नोकरशाहीला संसद व न्यायालयांना जबाबदार ठेवले तर अति किचकट कायदेशीरपणा येतो व काम धड होत नाही असा पेचप्रसंग लोकशाही राष्ट्रांत नेहमीं उभा राहतो.

कायदेमंडळें लोकशासनावर नानाविध मार्गांनीं आपले नियंत्रण ठेवीत असतात. लोकशाहींत सरकारचीं सर्व धोरणे कायदेमंडळांत ठरतात व त्या धोरणाची अम्मलवजावणी करण्याचे काम सरकारी नोकर करीत असतात. हे धोरण बदलून किंवा नव्या धोरणाचा अंगीकार करून नोकरशाहीवर नियंत्रण ठेवतां येतें. सरकारला दरवर्षीं कोट्यवधि रुपये खर्चासाठीं लागतात. ह्यांतील प्रत्येक रुपया कायदेमंडळाच्या मान्यतेनें सरकारला मिळतो. सरकार कायदेमंडळाची संमति मागतें त्या वेळीं त्या खात्यांतील नोकरयंत्रणेवर, कार्यक्षमतेवर टीकेची झोड उठवितां येते. विरोधी पक्ष एक रुपयाची कपात सुचवून सरकारच्या सर्व धोरणावर टीका करतात. संसदेचे सभासद प्रश्न, उपप्रश्न विचारून लोकशासनांतील एखादे प्रकरण उजेडांत आणू शकतात.

सरकारने खर्च केलेल्या पैशांच्या हिशोबाची पाहणी स्वतंत्र हिशोब-तपासनीस करतात. त्यांचा दरवर्षी अहवाल कायदेमंडळासमोर ठेवला जातो. त्या अहवालावर सर्व सदस्य चर्चा करू शकतात. या वेळीं शासनयंत्रणेला धारे-वर धरण्यांत येते व मंत्र्यांना यंत्रणेचे समर्थन करावे लागते. कधी कधी समर्थन करणे अशक्य झाल्यास छगला समितीसारखी चौकशी समिती नेमावी लागते.

कायदेमंडळाला एकूण नोकरव्यवस्थेवरहि अंकुश ठेवतां येतो. कायदे-मंडळ एखादा कायदा पास करून विशिष्ट लोकांना सरकारी नोकरींत घेऊं नये असें बंधन घालू शकते. पगाराचे मान त्यांच्या संमतीनेच अम्मलांत येते. चौकशी समिति नेमण्याची मागणी करण्याचा धाकहि सरकारी नोकरांना पुरेसा होतो. अमेरिकेमध्ये विस्कन्सिन इंटरपेलेशन अन्वये सेनेटच्या ६ व हाऊस ऑफ रिप्रेझेंटेटिव्ह्जच्या १७ सभासदांनी अर्ज केल्यास कोणत्याहि सरकारी अधिकाऱ्याला कायदेमंडळासमोर यावे लागते व तेथे प्रश्नांच्या सरवत्तीला तोंड द्यावे लागते.

अशा विविध प्रकारांनी कायदेमंडळ लोकशासनावर अंकुश ठेवते. कायदेमंडळहि स्वतःचे मत मागील निवडणुकींत कशीं मते मिळालीं व आगामी निवडणुकींत मते कशीं मिळतील याच अंदाजाने व्यक्त करित असते.

सरकारच्या धोरणासंबंधीं सर्वसाधारण चर्चा वा टीका करण्याचा अधिकार संसदेला असावा यांत शंका नाही. पण कांहीं वेळां स्वतःच्या सार्वभौमत्वामुळे धुंद होऊन संसद सरकारच्या दैनंदिन कारभारावरहि अंकुश ठेवू पाहते व संसदीय लोकशाहीमुळे सरकारला हतबल होऊन हे अतिक्रमण सहन करावे लागते. पार्लमेंटच्या या नियंत्रणामुळे नोकरशाही भित्री बनते व सर्व नोकरांत निर्णय घेणे टाळण्याची प्रवृत्ति वाढते. कारण कधीं एखादे प्रकरण संसदेत निघेल हे सांगता येत नाही. ब्रिटिश मजूर पक्षाचा नेता ह्यू गेटस्केल एके ठिकाणीं उद्गारला कीं, 'सरकारी नोकरांना अवास्तव चिकित्सक, भित्री, कागदपत्रांत रमणारे, करणारी एक कोणती महत्त्वाची गोष्ट असेल तर ती म्हणजे पार्लमेंटमधील प्रश्नाची भीति.' हिशोबतपासनीसांच्या अहवालाला संसद अवास्तव महत्त्व देते. स्वतःच्या नोकरावर अविश्वास दाखविते. पार्लमेंटच्या सदस्यांना सारखे

वाटते की आपण प्रश्न विचारून सरकारला हैराण केलें नाही तर जनतेशीं आपण कृतघ्न ठरूं. खाजगी कारभारांतील व्यक्तींच्या मतावर विसंबून सरकारी नोकरांवर पार्लमेंट-सदस्य कधीं कधीं विनाकारण टीका करतात. स्तुति करण्यास योग्य असें संसदेला कांहींहि कधींहि लोकशासनांत आढळत नाहीं. सतत कांहींतरी टीका करण्यास योग्य असें शोधून काढण्याची त्यांची वृत्ति असते. या सर्व चिमट्यांमुळें सरकारी अधिकारी तंतोतंत कायद्याला चिकटून राहतात. अन्तःप्रेरणेनें कोणतेहि काम उत्साहानें करीत नाहीत कारण त्यांना सारखी अशी भीति वाटत असते कीं आपण चांगल्या हेतूनें कांहीं करावयाला जावें व प्रकरण अंगाशीं यावयाचें त्यापेक्षां न केलेलें काय वाईट ?

दुसरा एक पेचप्रसंग असा उत्पन्न होतो कीं प्रशासक तज्ञ असतांना त्यांचा निर्णय बदलण्याचा अधिकार अडाणी जनतेच्या अतज्ञ प्रतिनिधींना कां असावा ? लोकशासनांतले सर्व निर्णय लोकमतानुसार घेतले तर कार्यक्षमता नाहीशी होईल. निर्णयाचा अधिकार तज्ञांवर सोपविला तर कार्यक्षमता येईल पण लोकमताला कांहींच किंमत रहाणार नाहीं. ज्ञान व लोकमत यांची सांगड सर्वांच्या हितासाठीं कशी घालावी हा लोकशाही राष्ट्रांपुढें महत्त्वाचा प्रश्न आहे.

★ ★ ★

न्यायालयें

सरकारी नोकरशाहीची प्रत्येक कृति कायदेशीर आहे कीं नाहीं हें पाहणें हा नोकरशाहीवरील न्यायालयीन अंकुशाचा पहिला उद्देश आहे. नागरिकांना घटनेनें दिलेल्या हक्कांवर नोकरशाहीनें वेकायदेशीर आक्रमण करूं नये हें पाहणें हा दुसरा उद्देश होय.

नोकरशाहीविरुद्ध तक्रार करण्यासाठीं न्यायालयांचे दरवाजे जनतेला नेहमीं खुले असलें पाहिजेत. एखादा कायदा घटनाबाह्य किंवा घटनाविरोधी आहे अशीहि तक्रार कोणाहि नागरिकाला कोर्टाकडे करतां येते. पण तो

आपल्या सध्यांच्या अभ्यासाचा विषय नाही. कायद्याच्या योग्यायोग्यतेबद्दल आपल्याला कांहीं म्हणावयाचें नाही. सरकारी नोकराचें कृत्य बेकायदेशीर व म्हणून गैरे ठरविणें हा अधिकार नागरिकांना असतो.

सरकारी अधिकाऱ्यानें दिलेला निर्णय (१) समर्थनीय आहे. (२) असमर्थनीय आहे. (३) दुरुस्त करणें आवश्यक आहे. या तिन्ही मागण्यांसाठीं नागरिकांना कोर्टाकडे जाता येते.

पांच प्रकारच्या चुका झाल्यांस नागरिक न्यायालयाकडे दाद मागूं शकतात. (१) सरकारी अधिकाऱ्याला कांहीं अधिकार असे प्राप्त झाले. असतात कीं त्या अधिकाराच्या अम्मलबजावणीच्या वेळीं त्यानें तारतम्यबुद्धि न वापरतां लहरीनें घेतला किंवा चुकीचा घेतला असा आरोप करून नागरिकांना न्यायालयाकडे जातां येते. (२) प्रत्येक अधिकाऱ्याचें अधिकारक्षेत्र ठरलेलें असतें. त्या अधिकारक्षेत्रांत नसलेला निर्णय त्यानें घेतला कीं त्याविरुद्ध तक्रार करतां येते. उदाहरणार्थ रेंट कंट्रोलर हा अधिकारी कलेक्टरच्या खालच्या दर्जाचा आहे पण त्याचे निर्णय कलेक्टर फिरवूं शकत नाही. असा निर्णय फिरविल्यास अधिकारक्षेत्रभंग अशी तक्रार करतां येईल. (३) कायद्याचा अर्थ समजण्यांतच अधिकारी कधी कधी चूक करतात व पूर्वी कोर्टानें दिलेल्या निर्णयाविरुद्ध निर्णय घेतात. (४) कामाच्या पद्धतींत कधीकधी चूक होते. उदाहरणार्थ एखाद्या कनिष्ठ नोकराला काढून टाकावयाचे असल्यास कायद्याप्रमाणें विशिष्ट पद्धतीचा अवलंब केला गेला पाहिजे. त्यांत कांही चूक झाल्यास तो नोकर कोर्टाकडे जाऊं शकतो. (५) सत्य गोष्ट शोधण्यांत चूक आहे हेंहि कोर्टांत जाऊन सिद्ध करून घेतां येतें. हा प्रकार प्रत्यक्ष अम्मलबजावणीपैकीं असल्यानें या प्रकारच्या फिर्यादी फार कमी असतात.

कोर्टांत दाद मागण्याच्याहि विविध पद्धति आहेत.

१) मुलकी किंवा फौजदारी प्रकारच्या गुन्ह्यांबद्दल सरकारी अधिकाऱ्यांवर नुकसानभरपाईचे दावे लावतां येतात.

२) मॅडमस : हा दावा लावला असतां कोर्ट त्या सरकारी अधिकाऱ्याला अमुक गोष्ट करा किंवा करूं नका अशी आज्ञा फर्मावूं शकतें.

३) इंजंक्शन : सरकारी अधिकाऱ्यांचें एखादें कृत्य थोपवावयाचें असल्यास कोर्टाकडून इंजंक्शन घेता येतें. हें तात्पुरतें किंवा कायम स्वरूपाचें असे दोन्ही प्रकारचें असते.

४) सर्टिओरराय : कांहीं सरकारी अधिकाऱ्यांना न्यायालयीन अधिकारिह अल्प प्रमाणांत असतात. त्यांनीं दिलेले निर्णय योग्य वा अयोग्य ठरविण्यासाठीं कोर्टांत जातां येतें.

५) हेबियस कॉर्पस : विनाचौकशी एखाद्या व्यक्तीला सरकारनें तुरुंगांत डांबलें तर हेबियस कॉर्पसचा अर्ज करून कोर्टाकडून त्या व्यक्तीला मुक्त करवितां येते.

६) को वॉरंटो : सार्वजनिक हिताच्या दृष्टीनें एखादी व्यक्ति विशिष्ट पदावर असणें गैर आहे असा दावा करतां येतो. निवडणुकांचे दावे या कलमाखालीं येतात.

घटना, व्यक्तिस्वातंत्र्ये, मूलभूत हक्क यांचे संरक्षणकर्ते पालक या नात्यानें नागरिक न्यायालयांकडे पाहतात. सरकारचें कार्यक्षेत्र व अधिकार वाढत असल्यानें व्यक्तिस्वातंत्र्याची अधिकच काळजी वाटते. यामुळें नोकरशाहीवर न्यायालयांचें नियंत्रण नागरिकांच्या दृष्टीनें आवश्यक आहे असेंच मानलें पाहिजे.

पण याहि नियंत्रणाच्या बाबतींत पेंचप्रसंग उत्पन्न होतात. हें नियंत्रण जर फार जबर असेल तर नोकरशाही काम करूं शकणार नाही. नियंत्रण ढिलें असेल तर नोकरशाहीची उन्मत्त सत्ता प्रस्थापित होईल. पोलिस गोळीबाराच्या प्रश्नाचें उदाहरण देतां येईल. 'तुम्ही गोळीबार करा; चौकशी होणार नाही.' असें आश्वासन पोलिस अधिकाऱ्यांना मिळालें तर ते अधिकाराचा दुरुपयोग करतील. याउलट 'गोळीबार तुम्ही स्वतःच्या जबाबदारीवर करा; प्रत्येक गोळीबाराची आपोआप न्यायालयीन चौकशी होईल.' असें जर पोलिसांना सांगितलें तर ते लुटालूट जाळपोळ वाटेल तें झालें तरी गोळीबाराचा हुकूम देणार नाहीत कारण नंतर त्यांची नोकरी जाण्याचा संभव आहे. या शृंगापत्तीतून मार्ग कसा काढावयाचा ही खरी बिकट समस्या आहे.

न्यायाधीश हे फक्त कायद्याचे तज्ञ असतात. लोकशासनांत मात्र रसायनशास्त्र, स्थापत्यशास्त्र वगैरे सर्व शास्त्रांचे प्रकार असतात. अशा वेळीं निर्णय देण्याचें काम त्या विषयांत तज्ञ नसलेल्या न्यायाधीशांकडे सोपविणें युक्त नाही. न्यायालयीन चौकशी होत असतांनाहि पुरावे गोळा करण्याचें काम प्रशासकांनाच करावें लागतें. या पुराव्यावर कोर्टाचा निर्णय अवलंबून राहतो. कांहीं तांत्रिक प्रश्नांत कायदा अद्याप झालेला नाही. त्या ठिकाणीं कोणीहि सर्वसाधारण बुद्धीचा समंजस माणूस निर्णय घेऊं शकतो.

न्यायाधीश कायद्याची भाषा पाहून निर्णय देतात, कायद्यामागील भावना जाणत नाहीत अशी सरकारची नेहमीं तक्रार असते. सरकारच्या डोळ्यासमोर समाजवादी समाजरचना असते व गरीबांसाठीं थोडा पक्षपात केला पाहिजे अशी धारणा असते. न्यायाधीश मात्र अत्यंत तटस्थबुद्धीनें, कोणाविषयीहि आपुलकी न बाळगतां न्याय देतात. असें करणें त्यांचें कर्तव्यच आहे. या पंचप्रसंगांतून वाढ करण्याकरितां सरकारनें घटनेंतच दुरुस्ती करून घेतली व कांहीं कायदे न्यायालयांच्या प्रभुत्वापासून दूर ठेवले. उदाहरणार्थ घटनेतील ३१ अ या दुरुस्तकलमाप्रमाणें ९ व्या परिशिष्टातील १३ कायद्यांसाठीं कोर्टांत जातां येत नाही. ३१ व्या कलमाप्रमाणें खाजगी संपत्तीचा मूलभूत हक्क घटनेनें मान्य केला आहे. जमीनदारी-विनाशक बिल किंवा जमीन-सुधारणा कायद्यांच्या आड हें कलम येऊं लागलें तेव्हां सरकारनें ही युक्ति काढली.

न्यायालयांनीं कठोरपणें कायद्याची काटेकोर अम्मलबजावणी अपेक्षित्यास प्रारंभ केला तर लोकशासन निष्प्राण होईल. जर लोकशासनावर न्यायालयांचें कांहींहि नियंत्रण राहिलें नाही तर व्यक्तिस्वातंत्र्य संपुष्टांत येईल. न्यायालयांचें नियंत्रण व लोकशासनाचें स्वातंत्र्य या दोन्हींत कशी सांगड घालावी हा एक मोठा पंचप्रसंग आहे. दिवसेंदिवस सरकारी क्षेत्र वाढत चालल आहे. त्यामुळें लोकशासनाचे अधिकारहि मोठ्या प्रमाणांत लोकांना जाणवूं लागले आहेत. अशा वेळीं अधिक नियंत्रणाची आवश्यकता आहे. नाहीतर कमी कमी होत चाललेलें स्वतंत्र व्यक्तिजीवन नष्ट होईल.

लोकशाहीत जनमत सार्वभौम मानलें जातें. लोकांच्या मतावर व विश्वासावर सरकार अधिकारावर राहते. लोकांचा विश्वास उडाल्यावर पांच वर्षे पुरीं होण्याच्या आंत सत्तारूढ पक्षाला आपलें चंभगवाळें आवरावें लागतें. सरकारच्या धोरणासंबंधी लोक तटस्थ असून चालत नाहीं. त्यांची संमति सरकारला हवी असते. जनतेचा विश्वास व संमति हा सध्यांच्या सरकारचा प्राणवायु आहे. यामुळें लोकमताला लोकशाही सरकारें फार किंमत देतात. लोकांनीं एकदां आपल्याला निवडून दिले आहे आतां पांच वर्षे लोकांची फिकीर नाहीं असं म्हणून चालत नाहीं. कारण जनता कधीं रौद्ररूप धारण करील हें कांहीं सांगतां येत नाहींत. लोकांचा विश्वास ही अत्यंत नाजूक वस्तु आहे. ती गमावणें अगदीं सोपें; कमाविण्यास मात्र राजकीय पक्षांना वर्षानुवर्षे जनतेचा अनुनय करावा लागतो.

वहुसंख्य जनतेनें निवडून दिलेला राजकीय पक्ष सरकार बनवतो. म्हणजे त्या सरकारचीं धोरणें जनतेला पूर्वसंमत असतात. त्या धोरणाची अम्मलबजावणी करणाऱ्या अधिकाऱ्यांच्या वागणुकीवरून लोक सरकारची पारख करतात. म्हणजे पोस्ट, पोलिस रेल्वे वगैरे खात्यांतील लोकांशीं संबंध येणारा प्रत्येक सरकारी नोकर हा एका अर्थानें जनतासंपर्क अधिकारीच असतो. त्याला या स्थानाची जाणीव असो वा नसो. त्यानें सौजन्य दाखविलें, मदत करण्याची वृत्ति दाखविली तर लोक सरकारवर खूप होतात. त्यानें स्थानमाहात्म्य गाजविण्यास व अधिकाराचा तोरा मिरविण्यास प्रारंभ केला कीं लोक सरकारवर चिडतात. सरकारी कार्यालयांत कित्यकदां असमंजसपणा, बेपर्वाई, अपात्रता, उद्धटपणा, असभ्यपणा, पैशाचा व शक्तीचा व्यर्थ व्यय, दुर्लक्ष व लोकांची गैरसोय होईल अशा पद्धति वगैरे गोष्टींचें प्राबल्य दिसतें.

यामुळे जनता सरकारवर संतापते. व यांत लौकर सुधारणा न झाल्यास सरकारी अधिकाऱ्यांच्या वागणुकीचे प्रायश्चित्त सत्तारूढ पक्षाला भोगावे लागते. पुढच्या निवडणुकींत तो पक्ष आपटी खातो.

सरकारला याची जाणीव असल्याने सध्यां लोकशासनांत प्रसिद्धि व जनतासंपर्क विभाग अत्यंत महत्त्वाचा ठरला आहे. लोकशाही सरकारांना तर तो अपरिहार्य आहे. कारण त्यांना लोकांचीं मनें जिंकण्यासाठीं 'आम्ही तुमच्यासाठीं काय करित आहोंत' हे लोकांना सांगावयाचें असतें. लोकशासनाचें जनतारूपी मालकांसमोर प्रतिनिधित्व करावयाचें असतें.

नोकरशाही व नागरिक याचे विविध प्रकारचे संबंध नानाविध पातळीवर येत असतात. त्या संबंधांमुळे सरकार व नागरिक यांच्यावर कांहीं परस्पर परिणाम घडतात. या सर्वाला मिळून जनतासंपर्क असें नांव ठेवता येईल. आमदारांशीं चर्चा, त्यांच्या विकासयोजनांना भेटी, पत्रकारांच्या सहली, पत्रकारपरिषदा, राजकीय पुढाऱ्यांशीं वाटाघाटी, जाहीर भाषणें वृत्तपत्रांशीं संबंध, विविध गटांशी, जमातींशीं त्यांच्या नेत्यातर्फे संबंध या सर्व गोष्टींचा जनतासंपर्कांत समावेश होतो.

जनतासंपर्काच्या जाळ्याचा एक विभाग म्हणजे सरकारी प्रसिद्धि-विभाग. सरकारी कार्यक्रमांविषयीं, सरकारनें गेल्या वर्षीं काय केलें, पुढल्या वर्षीं काय करणार आहे वर्गरे सर्व माहिती हे खातें जनतेला पुरविते. या माहितीच्या साधनानें जनतेच्या मनांवर व कृतींवर आपल्याला इष्ट तो परिणाम घडवून आणतां येईल असा प्रसिद्धि खात्याला विश्वास वाटतो. कधीं कधीं आपल्याला हवें तसें लोकमत तयार करविण्यासाठी किंवा आपल्याला सोईस्कर अशी कृति जनतेकडून करवून घेण्यासाठीं हि प्रसिद्धि व जनतासंपर्क विभागाचा लोकशाही सरकारें उपयोग करतात. लोकांची तटस्थता किंवा विरोध घालवून तेथें स्नेहसंबंध प्रस्थापित करणें, सरकारी कार्यक्रमावद्दल जनतेंत आदर व विश्वास उत्पन्न करणें हीं कामें प्रसिद्धिविभागानें करावयाचीं असतात. माहिती व प्रचार यांतील रेवा फारच अस्पष्ट असल्यानें कधीं कधीं त्यांत गोंधळ होतो पण तें सध्यांच्या जमान्यांत क्षम्यच मानलें पाहिजे. जनता ही मते देणारी व नंतर पैसे मंजूर करणारी असल्यानें तिचें मत वळविण्यासाठीं जेवढें करावें तेवढें थोडेंच होईल. जनतासंपर्क व प्रसिद्धिविभाग यांचें

तंत्र थोड्याफार प्रमाणांत कम्युनिस्ट देशांतील विचारनियंत्रणाच्या धर्तीवर चालले आहे अशी भीति वाटते. पण लोकांचा स्वाभाविक रीत्याच सरकार सांगतें तें गुपचूप स्वीकारण्यास विरोध असतो. त्यामुळे आपल्या देशांतील प्रसिद्धिविभागामुळे जनतेवर इतकें वैचारिक नियंत्रण येईल अशी निदान सध्यां तरी भीति नाही. सरकार म्हणेल त्यावर लोकांचा विश्वास बसत नाही ही गोष्ट इतर बाबतींत मात्र अत्यंत घातक आहे.

वृत्तपत्रांच्या प्रतिनिधींशीं चांगले संबंध प्रस्थापित करून सरकारी धोरणें, कार्यक्रम व उद्दिष्टें याबद्दल माहिती पुरविणें, कांहीं सप्ताह, दिन साजरे करून जनतेचें ज्ञान व रस वाढविणें, पुस्तिका, फिल्मस, पत्रकें, भित्तिपत्रकें यांच्या द्वारे सरकार काय करते आहे याची जनतेला माहिती देणें. व्याख्यानें, सभा संमेलनें, परिसंवाद, शिबिरे घेणें, रेडिओवरून माहिती ध्वनिक्षेपित करणें, लोकांच्या विविध तक्रारींची दखल घेणें, त्यासंबंधीं स्पष्टीकरणें, खुलासे प्रसिद्ध करणें, लोकांच्या विविध चौकशांना समजूत पटेल अशीं उत्तरे देणें, प्रतिवर्षीं निरनिराळ्या खात्यांचे व एकूण सरकारचे वाचनीय अहवाल प्रसिद्ध करणें, हवामान अंदाज, बाजारभाव वगैरेंची माहिती पुरवून लोकांना मदत करणें, कायदेमंडळांतील कामकाज पाहण्यासाठीं लोकांना उत्तेजन देणें, सरकारी साध्यांची आंकडेवारी मधूनमधून प्रसिद्ध करणें, वगैरे विविध मार्गांनीं प्रसिद्धि व जनतासंपर्क विभाग आपलें काम करीत असतो.

लोकमताचें वारें कुठें झुकतें आहे तें या विभागाला अगोदर अचूक समजलें पाहिजे म्हणजे विशेष दुर्बल स्थानीं सरकारची सर्व शक्ति एकवटतां येते. यासाठीं निरनिराळ्या वृत्तपत्रांत येणारी माहिती, अग्रलेख, वाचकांचीं पत्रें, स्फुट सूचना, नेत्यांचीं भाषणें त्यांना संकलित करून ठेवावीं लागतात. एखाद्या वृत्तपत्रामार्फत लोकमताचा अंदाज येण्यासाठीं टपाली मतदान ठेवावें लागतें किंवा कधीं कधीं समाजांत सरकारविरोधी वातावरण वाढतें किंवा कमी आहे हें समजण्यासाठीं खास नेमणुका कराव्या लागतात. पूर्वीं हळू अल रशीद गुप्त वेष परिधान करून राजधानींत हिंडून सरकारबद्दल सामान्य लोकांचें काय मत आहे तें समजून घेत असे. आतां

प्रत्यक्ष पंतप्रधान किंवा इतर मंत्र्यांना असें भेटण्याची गरज नाही. तें काम जनतासंपर्क विभाग करीत असतो.

अन्तर्गत कारभारांत जनतासंपर्क व प्रसिद्धीचें अनन्यसाधारण महत्त्व आहे पण आंतरराष्ट्रीय राजकारणांतहि आतां त्याची गरज तीव्रतेनें जाणवते, यामुळे प्रत्येक सरकारजवळ आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रांत प्रसिद्धीचें काम करणारी यंत्रणा असते. कांहीं राष्ट्रे आपल्या भूमिकेबद्दल परराष्ट्रांत मुद्दाम गैरसमज पसरवून देत असतात. तो दूर करणें, आपल्या सांस्कृतिक राजकीय आर्थिक जीवनाची ओळख करून देणें वगैरे कामें या विभागाला करावीं लागतात.

लोकशाही राज्यवस्थेत या विभागाचें महत्त्व दिवसेंदिवस वाढत चालल्यानें या विभागांतील नोकरसंख्या पुष्कळच वाढली आहे. या नोकरांसंबंधीं इतर सरकारी नोकरांपेक्षां वेगळा दृष्टिकोन ठेवला पाहिजे. त्यांना सरकारी धोरणाची, कार्यक्रमाची प्रसिद्धि करावयाची असल्यानें त्यांना राजकीय दृष्टिकोन, जाणीव असणें अपरिहार्य आहे. जनतेशीं संबंध ठेवण्यासाठीं आवश्यक असलेल्या इतर मानसिक शक्ति त्यांच्याजवळ असाव्यात, त्यांचे जनतेंत अगोदरच उत्तम संबंध असतील तर फारच चांगलें. त्यांचें व्यक्तिमत्व प्रसन्न व स्वभाव शांत असेल तर त्यांना हें काम अधिक चांगलें करतां येईल. त्यांचें चारित्र्य व वागण्याची पद्धत यालाहि इतर सरकारी नोकरांच्या मानानें अधिक किंमत आहे कारण हे नोकर जनतेसमोर सरकारचें सर्व खात्यांचें प्रतिनिधित्व करीत असतात. जनतेशीं सर्वांत अधिक त्यांचा संबंध येतो. या सर्व गुणांमुळे या खात्यांतील निदान वरिष्ठ अधिकाऱ्यांची भरती करतांना पक्षीय संबंधाचे निकष लावले तर त्यांत तक्रार करण्यांत कांहीं अर्थ नाही.



भारताच्या प्रजासत्ताक घटनेच्या ५३ व्या कलमानुसार शासनसंस्थेचे सर्व अधिकार राष्ट्राध्यक्षाकडे असतात. त्यानें ते स्वतः किंवा दुय्यम अधिकाऱ्यांच्या तर्फे वापरावयाचे आहेत. ७७ व्या कलमानुसार सर्व शासनसंस्था-विषयक कृती राष्ट्राध्यक्षांच्या हुकूमानें केल्या जातील. राष्ट्राध्यक्षाला सर्व अधिकार दिले असले तरी ते खऱ्या अर्थानें पंतप्रधान व केंद्रीय मंत्रीमंडळ यांचे आहेत हें संसदीय लोकशाहीच्या पद्धतींत उघड आहे. राष्ट्राध्यक्षाची भूमिका इंग्लंडच्या राजाप्रमाणें जवळजवळ आहे. लोकसभा, राज्यसभा व राज्यसरकारचीं खालचीं सभागृहे त्याची निवड करतात.

लोकसभेमध्ये बहुमत असलेल्या पक्षाच्या पुढाऱ्याला राष्ट्राध्यक्ष पंतप्रधान म्हणून नेमतात. नंतर पंतप्रधानाच्या शिफारशीनुसार इतर मंत्री, उपमंत्री व राष्ट्राध्यक्ष नेमतो. हें मंत्रीमंडळ लोकसभेला संयुक्त रीत्या जबाबदार असतें. म्हणजे प्रत्येक मंत्री वैयक्तिक रीत्या त्याच्या खात्याच्या कारभाराबद्दल व संयुक्त रीत्या सर्व सरकारच्या कारभाराबद्दल लोकसभेला जबाबदार असतो. कोणत्या सभासदाला मंत्री म्हणून नेमावें, कोणाला कोणतें खातें द्यावें या सर्व गोष्टी पंतप्रधानाच्या मुखत्यारींतल्या आहेत. एखाद्या मंत्र्याचा तो राजीनामा मागूं शकतो किंवा राष्ट्राध्यक्षाला सांगून त्याला वडतर्फ करू शकतो. खात्यांची फेरवाटणी कधीहि करण्याचाहि त्याला पूर्ण अधिकार आहे. पंतप्रधानानें राजीनामा दिला म्हणजे सर्व मंत्रीमंडळानें राजीनामा दिला असें गृहीत धरण्यांत येतें. कांहीं मंत्र्यांना त्यांच्या पक्षांतील महत्त्वामुळे वा ते सांभाळीत असलेल्या खात्यामुळे कॅबिनेट मंत्र्यांचा दर्जा मिळतो. कांहीं साधे मंत्री, कांहीं उपमंत्री व कांहीं पार्लमेंटरी सेक्रेटरी असतात. दर आठवड्यांत एक दिवस कॅबिनेटची म्हणजे कॅबिनेट दर्जाच्या

मंत्र्यांची पंतप्रधानाच्या अध्यक्षतेखाली सभा होते व सरकारपुढील सर्व महत्त्वाच्या प्रश्नांचा ऊहापोह होऊन घोरण निश्चित केले जाते. कांहीं मंत्र्याकडे एकाच वेळीं दोनतीन खात्यांचा कारभारहि देतात.

हिंदुस्थानांतील केंद्र सरकारच्या वाढीचा ऐतिहासिक आढावा घेतला तर असें आढळते कीं त्यांत मंत्रालयांच्या संख्येची वाढ होत चालली आहे. १७८५ सालीं फक्त पांच खातीं, १८६९ मधें सहा, १९०६ मधें दहा, १९१४ मधें दहा, १९२३ मधें नऊ, १९३७ मधें चौदा, १९४५ मधें अठरा, १९४७ मधें सतरा, १९५७ मधें वीस अशीं मंत्रालयाची वाढ होत गेलेली आहे. मार्च १९५० पासून देशाच्या विकासाकडे लक्ष देण्यासाठीं एक नियोजन मंडळहि प्रस्थापित करण्यांत आलें आहे.

भारतसरकारच्या आजच्या कोणत्याहि एका मंत्रालयाच्या कारभाराचा तपशील पाहिला म्हणजे शितावरून भाताचें ज्ञान होईल. प्रत्येक मंत्रालयामधें दोन अगर तीन खातीं असतात व त्यावर एक मंत्री असतो. कांहीं वेळां एकाच मंत्र्यावर दोन किंवा अधिक मंत्रालयांची जबाबदारी असते. प्रत्येक खात्याला सेक्रेटरी टू गव्हर्नमेंट या दर्जाचा एक अधिकारी प्रमुख असतो व त्याच्या हाताखालीं सचिवालयांतील आणखी नोकर वर्ग असतो. हा सेक्रेटरी मंत्र्याला घोरण वा अम्मलबजावणीसंबंधीं सर्व सल्ला देतो. खात्याचें काम व संघटना याची जबाबदारी सेक्रेटरीवर असतेच पण त्यानें मंत्र्याला दिलेल्या सल्ल्याबद्दलहि तो जबाबदार असतो.

या सेक्रेटरीला एकट्याला झेपण्यासारखें काम नसेल तर त्या खात्याचा एक विभाग वेगळा करून त्यावर जाईंट सेक्रेटरीची नेमणूक करतात. त्यानंतर कामविभागणीसाठीं प्रत्येक खात्याचे अनेक विभाग (Division) उपविभाग (Branch) व भाग (Section) पाडतात. लहान भागांत कारकून, टायपिस्ट, आवकजावक नोंदणारे कारकून, अप्पर डिव्हिजन व लोअर डिव्हिजन कारकून असतात. या सर्वांवर एक भागप्रमुख असतो. सर्वसाधारणपणें असे दोन भाग म्हणजे एक उपविभाग बनतो. या उपविभागावर अंडर सेक्रेटरी या दर्जाचा अधिकारी असतो. दोन उपविभाग मिळून एक विभाग असतो व त्यावर डेप्युटी सेक्रेटरी या हुद्याचा अधिकारी काम करतो.

खात्याचा सर्व पत्रव्यवहार प्रथम एका मध्यवर्ति बारनिशीत येतो. नंतर पत्रें त्या त्या भागाकडे पाठविण्यांत येतात. प्रत्येक भागाला एक आवक जावक कारकून असतो तो सर्व पत्रें भागप्रमुखासमोर ठेवतो. भागप्रमुख सर्व पत्रांची दोन विभागांत वांटणी करतो. प्रथमच खात्याकडे आलेलीं नवीन प्रकरणांचीं पत्रें एका गटांत व पूर्वीच्या प्रकरणांशीं संबंधित पत्र-व्यवहार दुसऱ्यांत. प्रथमच आलेल्या प्रकारणांचेहि दोन गट पाडतात. विशेष काळजीपूर्वक अभ्यास करून व वरीच चर्चा करून निर्णय घ्यावा लागेल व निर्णयासाठीं किमान महिना लागेल अशीं प्रकरणें एका गटांत व साधीं प्रकरणें दुसऱ्या गटांत. प्रकरण कोणत्या गटाचें त्याचा शेरा मारून भागप्रमुख तीं प्रकरणें त्या प्रकरणांचा कारभार पाहणाऱ्या दुय्यमांकडे पाठवतो. अवघड प्रकरणांची वासलात भागप्रमुख स्वतःच लावतो किंवा दुय्यमाला प्रत्यक्ष समोर बोलवून प्रकरण कसें हाताळावयाचें तें समजावून सांगतो. कधीं महत्त्वाच्या प्रश्नासाठीं भागप्रमुख वरिष्ठ अधिकाऱ्यांचाहि सल्ला घेतो. अतिशय महत्त्वाचीं प्रकरणें डेप्युटी, जॉइंट वा सेक्रेटरीपर्यंत नेऊन त्यावर निर्णय घेतला जातो. त्याहून प्रकरण फार महत्त्वाचें असेल तर प्रकरणावरोवर साद्यंत हकीगतीचा तपशील जोडून तें प्रकरण सेक्रेटरी मंत्र्यापुढें ठेवतो. मंत्री स्वतःची तारतम्यबुद्धि वापरून सेक्रेटरीच्या सल्ल्यानें निर्णय देतो. किंवा त्यालाहि प्रकरण भारी वाटलें तर तो तें कॅबिनेटच्या सभेसमोर ठेवतो व कॅबिनेटमधें त्या प्रकरणावर निर्णय घेतला जातो.

१९६२ सालीं केंद्रसरकारची खालील मंत्रालये आहेत.

- १) परराष्ट्रसंबंध
- २) संरक्षण
- ३) अर्थ
- ४) गृह
- ५) कायदा
- ६) व्यापार व उद्योग
- ७) पोलाद खाणी व तेल
 - अ) पोलाद व लोखंड खातें
 - ब) तेल व खाणी खातें.

- ८) रेल्वे
- ९) वाहतूक व दळणवळण
 - अ) वाहतूक खातें
 - ब) नागरी विमान वाहतूक व दळणवळण खातें
- १०) मजूर व रोजगार
- ११) अन्न व शेती
 - अ) अन्नखातें
 - ब) शेतीखातें
- १२) पाणीपुरवठा व वीज
- १३) शिक्षण
 - अ) शिक्षण खातें
 - ब) शारीरिक शिक्षण व सांस्कृतिक कार्यक्रम खातें
- १४) शास्त्रीय संशोधन व सांस्कृतिक संबंध
- १५) आरोग्य
- १६) नभोवाणी व माहिती
- १७) सार्वजनिक कामें, घरबांधणी व पुरवठा
- १८) अल्पसंख्यांक व पुनर्वसाहत
- १९) समाज विकास व सहकार
- २०) योजना आयोग (खातें)
- २१) संसदीय कारभार (खातें)
- २२) अणुशक्ति (खातें)

या बावीस मंत्रालयांप्रमाणें नियोजन मंडळ केंद्रिय नियोजनाचें काम पाहतें. नियोजन मंडळाचें स्थान मंत्रालय किंवा खातें यापेक्षां वेगळें आहे. आर्थिक विकासासाठीं नियोजनाचा स्वीकार करण्यांत यावा हा विचार १९३८ मध्येंच काँग्रेसनें मान्य केला होता. नेहरूंच्या अध्यक्षतेखालीं एक नियोजनमंडळ त्याच वर्षीं स्थापण्यांत आलें. त्या मंडळानें अनेक विषयांवर उपसमित्या नेमून भारताची आर्थिक पुनर्रचना कशी व्हावी याचे सुमारे

१६ आराखडे तयार केले. पण त्याच सुमारास दुसरें महायुद्ध सुरू झालें व हें सर्व काम मार्गे पडलें. स्वातंत्र्यानंतर औद्योगिक व शेतकी क्षेत्रांत आपला देश स्वयंपूर्ण करण्याचें ध्येय औद्योगिक धोरणविषयक १९४८ च्या प्रसिद्ध ठरावांत मान्य करण्यांत आलें. मार्च १९५० मधें एक नियोजन मंडळ प्रस्थापित करण्यांत आलें. कार्यक्रमाचे आराखडे तयार करणें व त्याच्या अम्मलबजावणीची काळजी घेणें हीं कामें त्यांच्यावर सोपविण्यांत आलीं. एप्रिल १९५१ ते मार्च १९५६ या कालावधीसाठीं पहिल्या पंचवार्षिक योजनेचा आराखडा नियोजन मंडळानें तयार केला व संसदेनें तो मान्य केला.

१९५० मधें कोलंबो येथें कॉमनवेल्थ परराष्ट्रमंत्र्यांची एक बैठक भरली होती. त्यांत आग्नेय व दक्षिण आशियाई देशांत राजकीय स्थैर्य प्रस्थापित होण्यासाठीं व जागतिक अर्थव्यवहारांतहि वाढ होण्यासाठीं या प्रदेशांसाठीं एक आर्थिक योजना असावी असें ठरलें. त्या त्या देशांच्या योजना समाविष्ट असलेली 'कोलंबो योजना' असावी व त्या योजनेसाठीं कॉमनवेल्थ राष्ट्रांनीं परस्पर साहच करावें असें ठरलें. आपल्याहि पहिल्या व दुसऱ्या योजनेचा समावेश कोलंबो योजनेंत झाला आहे. एप्रिल १९५६ ते मार्च १९६१ या काळासाठीं दुसरी पंचवार्षिक योजना आखण्यांत आली.

आपल्या देशाच्या घटनेंत तीन यंत्रणांना विशेष स्थान मुद्दाम देण्यांत आलें आहे. १) पब्लिक सर्व्हिस कमिशन २) इंडियन ऑडिट व अकॉंट्स खातें ३) निवडणूक मंडळ.

प. स. क. ची स्थापना हिंदुस्थानांत १९२६ सालीं झाली. भारतीयांना सरकारी नोकऱ्यांत अधिकाधिक स्थान मिळावें या काँग्रेसच्या १८८५ पासूनच्या मागणीचा परिणाम म्हणून देशांत प. स. क. स्थापून त्यांच्या वतीनें भारतांतच परीक्षा घेऊन सनदी नोकरभरती सरकार करूं लागलें. त्यापूर्वी परीक्षा इंग्लंडमध्ये होत असत. त्यामुळें कित्येक हुपार, कर्तवगार तरुणांना तेथें जाऊन परीक्षेला वसणें अशक्य झालें होतें. जून १९२३ मधें ली यांच्या अध्यक्षतेखालीं एक कमिशन सरकारनें नेमलें व त्याच्या शिफारशीनुसार व १९१९ च्या कायद्यांतील तरतुदीप्रमाणेंच प. स. क. ची स्थापना १९२६ मधें झाली.

सध्यांच्या घटनेंतील प. स. क. संबंधीं तरतुदीबद्दलची माहिती नोकरव्यवस्था या प्रकरणांत दिली आहे.

प. स. क. खालील पदांसाठीं परीक्षा घेते.

- १) इंडियन अँडमिनिस्ट्रेटिव्ह सर्व्हिस (आय्. ए. एस्.)
- २) ,, फ़ॉरिन सर्व्हिस
- ३) ,, पोलिस सर्व्हिस
- ४) ,, ऑडिट अँड अकॉंटस् सर्व्हिस
- ५) ,, कस्टम्स् अँड एक्साइज सर्व्हिस
- ६) ,, डिफेन्स अकाउंटस् सर्व्हिस
- ७) ,, रेल्वे ,, ,,
- ८) ,, इन्कमटॅक्स सर्व्हिस क्लास १
- ९) ,, पोस्टल सर्व्हिस ,,
- १०) मिलिटरी लँडस् व कॅटोनमेंटस् सर्व्हिसेस
- ११) ट्रॅफिक अँड कर्माशियल डिपार्टमेंटस् ऑफ रेल्वेज
- १२) सेंट्रल सेक्रेटारिएट सर्व्हिसेस.

या अखिल भारतीय क्लास वन् सर्व्हिसेस होय. याशिवाय इंजिनियरिंग, संरक्षणविभाग, सर्व्हे, संरक्षणविभागांतील डॉक्टर्स, सचिवालयांतील कारकून, टायपिस्ट वगैरेंसाठीं प. स. क. परीक्षा घेते. कांहीं वेळां परीक्षा न घेतां नुसत्या मुलाखती घेऊन प. स. क. नेमणुकीची शिफारस करते.

घटनेनें आणखी एका यंत्रणेला महत्त्वाचें स्थान दिलें आहे. ती म्हणजे इंडियन ऑडिट व अकॉंटस् डिपार्टमेंट. या विभागाच्या प्रमुखाला कम्प्ट्रोलर व ऑडिटर जनरल असें म्हणतात. त्याची नेमणूक राष्ट्राध्यक्ष करतात व संसदेच्या दोन्ही सभागृहांनीं बहुमतानें ठराव केल्याशिवाय त्याला काढतां येत नाहीं. हिशोब लिहिणारा व तपासणारा हे विभाग एकत्र असणें हें आपल्या घटनेचें वैशिष्ट्य आहे. ती यंत्रणा शासनसंस्थेच्या प्रभुत्वापासून दूर व स्वतंत्र असावी यासाठीं घटनेनें कम्प्ट्रोलर व ऑडिटर जनरल या पदाला एवढें महत्त्व दिलें आहे. त्याची नोकरी संपल्यानंतर त्यानें कोठेहि नोकरी करतां कामा नये असें त्याच्यावर बंधन आहे. त्याचे अहवाल लोकसभा व

राज्य विधानसभामधे मांडले जातात व त्यावर चर्चा होते. हा एक प्रकारे शासनसंस्थेवर अंकुशच आहे. कम्प्ट्रोलर व ऑडिटर जनरलला मदत करण्यासाठी ४ डेप्युटी कं. ऑ. ज. असतात.

घटनेने महत्त्व दिलेली तिसरी यंत्रणा निवडणूक मंडळ. लोकशाही सुरळीत चालण्यासाठी निवडणुका खुल्या, निःपक्षपाती स्वतंत्र वातावरणात घेतल्या गेल्या पाहिजे. निवडणुका घेणारा प्रमुख अधिकारीहि शासनसंस्थेहून स्वतंत्र असणे अगत्याचें आहे. घटनेच्या ३२४ व्या कलमानुसार निवडणूक मंडळाची २५ जानेवारी १९५० पासून स्थापना झाली आहे.

निवडणूक मंडळाच्या प्रमुख प्रशासकाची नेमणूक राष्ट्राध्यक्ष करतात. त्याला सुप्रीम कोर्टाच्या न्यायाधीशाप्रमाणे नोकरीची शाश्वती असते. इतर सभासदांची नेमणूकहि राष्ट्राध्यक्षच करतात. प्रमुख प्रशासकाच्या शिफारसीशिवाय त्या सभासदांना काढून टाकतां येत नाहीं. निवडणूक मंडळाला साह्य करण्यासाठी फार मोठी यंत्रणा नाहीं. निवडणूक घेण्यासाठी राज्य-सरकारांच्या सल्ल्याने त्या सरकारच्या नोकरांची तात्पुरती नेमणूक निवडणूक अधिकारी म्हणून करण्यांत येते. मतदारसंघाची लोकसंख्येतील बदलानुसार पुनर्रचना करण्यासाठी एक डिलिमिटेशन कमिशन असतें.

सरकारचीं कामें सारखीं वाढत चालल्यानें सरकारी नोकरांची संख्या गेल्या कांहीं वर्षांत दरवर्षीं अडीच टक्क्यांनीं वाढली आहे. सचिवालयांतील नोकऱ्या व बाहेरील नोकऱ्या असे दोन मोठे विभाग सरकारी नोकरांत पडतात. सचिवालयांतील उच्च दर्जाच्या अधिकाऱ्यांत पांच श्रेणी आहेत.

- १) सेक्रेटरी : या पदावरील व्यक्ति आय्. सी. एस्. असेल तर दरमहा ४ हजार व आय्. ए. एस्. असेल तर ३ हजार रुपये पगार मिळतो.
- २) जॉइंट सेक्रेटरी : आय्. सी. एस्. ३ हजार; आय्. ए. एस्. २२५० रुपये दरमहा.
- ३) डेप्युटी सेक्रेटरी : ११०० ते १८०० रुपये दरमहा
- ४) अंडर सेक्रेटरी : ८०० ते ११५०
- ५) विभाग प्रमुख : ५३० ते ८००
- ६) उपविभाग प्रमुख : २७५ ते ५००

- ७) भाग प्रमुख : १६० ते ४५०
 ८) अप्पर डिव्हिजन क्लार्क : ८० ते २२०
 ९) लोअर डिव्हिजन क्लार्क : ६० ते १३०

आठवड्याला प्रत्येकानें ३६ तास काम करावें असा नियम आहे.

राज्यसरकारच्या यंत्रणेत जिल्हा हा महत्त्वाचा घटक आहे. जिल्हा-प्रमुख किंवा कलेक्टर हा आय्. ए. एस्. अथवा आय्. सी. एस्. असतो. तो जमीनमहसुलाचा प्रमुख असला तरी जिल्ह्याच्या सर्व कारभाराबद्दल त्याला जबाबदार धरतात. जिल्ह्यांतील कारभारासंबंधी तो डिव्हिजनल कमिशनरला जबाबदार असतो. कांहीं जिल्हे एकत्र करून एक डिव्हिजन स्थापतात. डिस्ट्रिक्ट मॅजिस्ट्रेट या नात्याने तो जिल्ह्यांत कायदा व सुव्यवस्था ठेवतो. त्या कामांत त्याला साह्य करण्यासाठी जिल्हा पोलिस प्रमुख (D. S. P.) असतो. कलेक्टरच्या हाताखाली डेप्युटी व असिस्टंट कलेक्टर असतात. कांहीं राज्यांत जिल्ह्याचे सबडिव्हिजन या नांवानें भाग पाडतात. तर कांहीं राज्यांत तालुके किंवा तहसील असतात. तालुक्यांवर मामलेदार, वा तहसीलदार या नांवाचा अधिकारी असतो. हे अधिकारी कलेक्टरला जबाबदार असतात. जिल्ह्यांसाठी लोकनियुक्त डिस्ट्रिक्ट लोकलबोर्डस, शहरां-साठी नगरपालिका, गांवासाठी पुरपालिका किंवा खेडेगांवांसाठी ग्रामपंचायती असतात. प्रत्येक गांवांत पाटील, तलाठी, कुलकर्णी हे अधिकारी असतात.

याशिवाय आरोग्य, शिक्षण, शेती उद्योग, तुरुंग वगैरे खात्यांची कार्यालये जिल्ह्यांत व तालुक्यांत असतात. ती त्यांच्या प्रांतिक ऑफिसला जबाबदार असतात. जिल्हा पोलिस प्रमुख आय्. जी. पी. ला जबाबदार असतो. लोकशासन यंत्रणेत खेडे, तालुका, जिल्हा-डिव्हिजन व प्रांत अशा पायऱ्या आहेत.



हिंदी प्रशासनाचे विशेष

स्थानांच्या लोकशासन यंत्रणेचा पाया ब्रिटिशांनी आपल्या अमदानीत हिंदुस्थानांत घातला. त्यावेळीं सरकारी नोकर व प्रजा यांच्यामधील संबंध जेते व जित असे असावेत असा त्यांचा प्रयत्न होता. सरकारी नोकरांत

अधिकाधिक भारतीय घेण्यांत येऊं लागल्यानंतर प्रत्येक निर्णयासाठीं त्यांनीं प्रकरण वर पाठवावें अशी अपेक्षा सरकारनें ठेवली. यामुळें यंत्रणेंत विलक्षण केंद्रीकरण झालें आहे. कोणत्याहि साध्या प्रकरणाचा निकाल खालच्या पातळीवर लौकर लागत नाही. फाइली खालून वर व वरून खालीं जाण्या-येण्यांत बराच कालावधि लोटतो. प्रदत्त अधिकाराचें तत्त्व अधिकाऱ्यांनीं आत्मसात् केलेलें नाही. स्वातंत्र्यानंतर भारतसरकारनें लोकशासन यंत्रणेंत फार मोठे बदल करण्याचें टाळलें. त्यामुळें ब्रिटिशांच्या वेळचीच सर्व परिस्थिति कायम आहे. डॉ. पॉल अॅपलबी यांच्या म्हणण्याप्रमाणें नवीन प्रचंड उद्दिष्टांच्या मानानें लोकशासन यंत्रणा फारच कुचकामी आहे. वसाहत चालविण्यास ती ठीक होती. समाजवादी समाजरचना हें ध्येय असलेल्या प्रजासत्ताकाला ही यंत्रणा आहे अशी उपयोगी नाही.

केंद्रीकरणामुळें कामांत विलंब होतो व विलंबामुळें आपोआप लांच-लुचपतीचा व राजकीय हस्तक्षेपाचा प्रवेश होतो. आपलें काम ताबडतोब करून घेण्याची प्रत्येकाला तांतडी असते. नेहमींच्या पद्धतीनें वागल्यास ज्या निर्णयाला महिना लागेल तो निर्णय मूठ दाबल्यास दुसऱ्या दिवशीं मिळतो किंवा मंत्र्याचा, मंत्र्याच्या मित्राचा वा नातेवाइकाचा वशिला लावल्यास निर्णय लौकर व शिवाय मनासारखा मिळतो. कांहीं काळानंतर काम करून घेण्यासाठीं पैसे देणें हें लोकांना नित्याचें वाटतें व नोकरांना आपल्या गंभीर गुन्हाची जाणीवहि राहत नाही. त्यांना विलंब मानवूं लागतो.

सरकारी कामांत गुप्ततेचा अभाव हा एक महत्त्वाचा दोष आपल्या यंत्रणेंत आहे. कनिष्ठ व वरिष्ठ अधिकारी, मंत्री, आमदार, खासदार सर्वजण अर्ध्याकच्च्या माहितीच्या आधारे सरळ वाटेल त्या गोष्टी लोकांत बडबडत असतात. यामुळें सरकारी कामाबद्दल व निर्णयाबद्दल लोकांचे गैरसमज होतात.

संसदेंत वा राज्य कायदेमंडळांत कधीं कोणी प्रश्न विचारील व कशा संबंधीं विचारील याची कांहींच निश्चितता नसल्यानें प्रत्येक वरिष्ठ सरकारी अधिकारी मनांत घाबरून असतो. त्यामुळें निर्णय घेणें टाळण्याकडे त्याची प्रवृत्ति असते. आपली जबाबदारी दुसऱ्यावर ढकलून मोकळें कसें व्हावें याची त्याला विवंचना असते. इतर देशांच्या मानानें आपल्या देशांत

कारकुनी काम वरेंच जास्त आहे. याचें कारण ब्रिटिशांनीं कित्येकदा गरज नसतांहि सरकारी नोकरींत माणसें भरलीं. आपल्या देशांत नोकरीसाठीं अत्यंत कमी पगारांत माणसें उपलब्ध होतीं. छपाईचें कामहि विनाकारण पुष्कळ असतें. तें वेळेवर कधींच उपलब्ध नसतें. साध्या गोष्टीसाठीं १० प्रकारचे फॉर्म असतात. कांहीं राज्यांत अद्यापहि न्यायसंस्था व शासनसंस्था यांचे विभक्तीकरण पूर्ण झालें नाहीं. जातीय वादाचा प्रादुर्भाव नोकरींतहि झाला आहे.

इतक्या विकट अवस्थेंतहि देशाचा राज्यकारभार चालू आहे. पंच-वार्षिक योजनाहि अम्मलांत आणल्या जात आहेत. याचें कारण यंत्रणा चांगली आहे असें नाहीं. महत्त्वाच्या व मोक्याच्या जागेवरील मोजके सरकारी नोकर विलक्षण श्रम करून हा गाडा रेटीत आहेत. पण अशांची संख्या फार थोडी आहे. यंत्रणा सुधारली नाहीं तर त्यांचेहि श्रम वाया जातील.

★ ★ ★

पहिल्या महायुद्धानंतर लीग ऑफ नेशन्सची स्थापना झाली. आंतर-राष्ट्रीय पोस्ट संघटनेसारख्या आणखी कांहीं संघटना लीगपूर्वी अस्तित्वांत होत्या पण त्यांचें स्वरूप तांत्रिक व लीगच्या मानानें मर्यादित होतें. लीगचे असेंब्ली, कौन्सिल व सचिवालय हे तीन मुख्य घटक होते. सचिवालयाकडे लीगच्या प्रशासनाची कायम स्वरूपाची जबाबदारी होती. आंतरराष्ट्रीय प्रशासनाची सुरवात तेव्हांपासून झाली असें म्हणण्यास हरकत नाही.

सचिवालयांत (प्रमुख-सचीव, सेक्रेटरी) जनरल हा सर्वोच्च अधिकारी होता. त्याच्या हाताखाली ६०० अधिकारी व त्यापेक्षा अधिक कनिष्ठ नोकर जिनिव्हामधील सचिवालयांत काम करीत असत. प्रमुख-सचीवाची नेमणूक असेंब्लीच्या संमतीनें कौन्सिल करीत असे. इंग्लंडचे सर एरिक डूमंड हे १९२० ते १९३३ पर्यंत प्रमुखसचीव होते. त्यांच्यानंतर फ्रान्सचे एम्. जोसेफ अँव्हनॉय हे प्रमुखसचीव झाले. कौन्सिलच्या संमतीनें प्रमुख सचीव इतर अधिकाऱ्यांची नेमणूक करीत असे. दोन उपसचीव व दोन सचीव असे चार वरिष्ठ अधिकारी प्रमुखसचिवास मदत करीत असत. हे चार, चार बड्या (इंग्लंड फ्रान्स, इटाली, जपान) राष्ट्रांपैकी असत. सचिवालयांत अनेक विभाग होते व त्या प्रत्येक विभागावर एकेक अधिकारी नेमलेला असे. नोकरभरतीसाठी परीक्षा किंवा प. स. क. वगैरे तरतुदी नव्हत्या. प्रमुखसचिव कार्यक्षमता व सभासद राष्ट्रांपैकी सर्वांना संधि या दोन गोष्टींचा विचार करून नेमणुका करीत असे. जरी सर्व सभासदराष्ट्रांपैकी चांगल्या व्यक्तींना घ्यावें असा दंडक होता तरी लीगचे नोकर हे त्या सरकारांचे प्रतिनिधि नव्हते. ते सचिवालयाला जबाबदार असत व त्याच्यावर निष्ठा ठेवण्याची त्यांना शपथ घ्यावी लागे. कामकाजपत्रिका तयार करणे, भाषणांची नोंद ठेवणे

भाषांतरें करणें, विविध प्रश्नांवर माहिती गोळा करणें, अधिकृत वृत्तान्त प्रसिद्ध करणें वगैरे कामें त्यांना करावीं लागत. लीगभोवतीं असलेल्या चार तांत्रिक संघटनांतहि असे आंतरराष्ट्रीय प्रशासक होते.

दुसरें महायुद्ध संपता संपतांच यूनोची स्थापना झाली. यूनो सनदेच्या १७ ते १०१ कलमांत सचिवालयासंबंधीं तरतुदी आहेत. सुरक्षा मंडळाच्या शिफारशीनुसार आमसभेनें प्रमुख-सचीव नेमावयाचा. या शिफारशीच्या वेळीं पांच बड्या राष्ट्रांसह सात अनुकूल मते त्या व्यक्तीला किमान पडलीं पाहिजेत. आमसभेंत मात्र साधें बहुमत चालतें. म्हणजे बड्या राष्ट्रांना प्रमुख सचीवाच्या पदासाठीं शिफारस करतांना व्हेटोचा अधिकार आहे. आमसभा शिफारस नाकारूं शकते पण स्वतःच एखाद्या व्यक्तीची नेमणूक करूं शकत नाहीं. सुरक्षा मंडळाच्या शिफारशीसाठीं थांबावें लागतें. १ फेब्रुवारी १९४६ या दिवशीं नॉर्वेचे परराष्ट्रमंत्री मि. ट्रिग्वे ली यांची पहिले प्रमुख सचीव म्हणून नेमणूक झाली. सनदेत प्रमुख सचीवाची नेमणूक किती वर्षांची असावी असें कांहीं बंधन नाहीं. आमसभेनेंच एक ठराव करून सर्व साधारणपणें त्यानें पांच वर्षे काम करावें असें ठरविलें आहे. ही मुदत संपल्यानंतर त्यानें कोणत्याहि सरकारची नोकरी स्वीकारूं नये. त्याचें विशिष्ट काम लक्षांत घेतां त्याच्यावर हें बंधन घालणें इष्टच आहे. १९५२ मधें श्री. ट्रिग्वे ली यांनीं राजीनामा सादर केला. एप्रिल १०, १९५३ या दिवशीं स्वीडनचे एक मंत्री मि. डाग हॅमरशील्ड यांची नेमणूक झाली. सप्टेंबर १९५७ मधें आणखी पांच वर्षांकरितां त्यांचीच प्रमुखसचिव म्हणून नेमणूक झाली. प्रमुख सचिवाला वर्षाला कर वजा जातां १ लक्ष रुपये पगार व १ लक्ष रुपये भत्ता मिळतो. संघटनेच्या खर्चाचें घर त्याला मिळतें. अंडर सेक्रेटरीला वर्षाला ६० हजार रुपये पगार मिळतो. १९६१ मधें काँगोंत विमान अपघातामधें हॅमरशील्ड वारल्यानंतर ब्रह्मदेशचे ऊ थांट हे प्रमुखसचीव म्हणून काम पाहतात.

प्रमुख-सचीव हा यूनोचा प्रमुख प्रशासक म्हणून काम करतो. सर्व दैनंदिन कारभार पाहण्याचें काम त्याच्याकडे असतें. सर्व संघटनेच्या अहवाल दरवर्षीं सादर करण्याचें काम त्याला करावें लागतें. यूनोच्या अंगोपांगांनीं त्याच्यावर इतर कांहीं कामें सोपविलीं तर तींहि त्याला पार पाडावीं

लागतात. कामकाजपत्रिका तयार करणें, सभा बोलाविणें, सभासदराष्ट्रें किंवा इतर राष्ट्रांच्या तक्रारी स्वीकारणें व त्या तक्रारींवर विचार करण्यासाठीं सुरक्षामंडळाची सभा बोलविणें वगैरे कामें तो करतो. जागतिक शांतता धोक्यांत आहे असें त्याला वाटलें कीं तो ती बाब सुरक्षामंडळाच्या नजरेला आणून देऊं शकतो.

अहवाल तयार करणें, सभांसाठीं माहिती संकलित करणें, भाषणांचा अनुवाद, युनोपुढें असलेल्या प्रश्नांवर संशोधन, आंकडेवारी गोळा करणें, नकाशे तयार करणें, यूनोच्या कार्याची जनतेला माहिती देणें वगैरे कामें यूनोच्या नोकरांना करावीं लागतात.

सचिवालयांत खालील आठ विभाग आहेत. प्रत्येक विभागावर उपप्रमुखसचिव असतो.

- १) सुरक्षा मंडळाचे प्रश्न
- २) आर्थिक प्रश्न
- ३) सामाजिक प्रश्न
- ४) विश्वस्तमंडळ व अस्वयंशासित प्रदेशांचे प्रश्न
- ५) माहिती विभाग
- ६) कायदा विभाग
- ७) परिषदा व इतर कामें
- ८) कारभारविषयक व आर्थिक

याशिवाय प्रमुखसचिवाचें कार्यालय वेगळें असतें.

४३०० अधिकारी व कनिष्ठ नोकर यूनोच्या सचिवालयांत काम करतात. आमसभेनें ठरवून दिलेल्या नियमावलीनुसार प्रमुखसचिव त्यांची नेमणूक करतो. यूनोची आमसभा, सुरक्षा मंडळ, आर्थिक व सामाजिक मंडळ आणि त्याच्या १० विशिष्ट कार्ये करणाऱ्या संघटना, विश्वस्तमंडळ वगैरे अंगांची कारभारविषयक कामें करण्यासाठीं या नोकरांची नेमणूक होते. त्यांच्या नेमणुकीच्या वेळीं कार्यक्षमता, तीव्र बुद्धि वगैरेंवरोबर भौगोलिक वाटणीचाहि विचार होतो. या सर्व अधिकाऱ्यांची निष्ठा यूनोवर असणें अपेक्षित आहे. ते कोणाहि सरकारखालीं नाहींत हें विशेष ठसविण्यासाठीं त्यांना राष्ट्रीय कर माफ केलेले असतात. यूनोला त्यांना पगाराच्या

१५ टक्के ते ५० टक्के कर द्यावे लागतात. त्यांच्या उत्पन्नावर कोणतेही सरकार आयकर लावू शकत नाही. हे सर्व अधिकारी व नोकर निरनिराळ्या देशांचे असतात पण एके ठिकाणी काम करतात. त्यांच्या रूपाने एक आंतरराष्ट्रीय सनदी नोकरशाहीच तयार होत आहे. जागतिक सरकारकडे जाण्याच्या प्रगतिपथावरील हा एक महत्त्वाचा टप्पा आहे.

भरपूर पगार, राजनैतिक हक्क, उदार रजा, आयकरापासून मुक्तता, अवाढव्य भत्ते, वगैरेमुळे व आपण यूनोची नोकरी करतो आहोत ही भावना असल्यामुळे यूनोला उत्तम माणसांची वाण कधी पडली नाही. सचिवालय न्युयार्कमधे असल्याने कनिष्ठ नोकरवर्ग म्हणजे टायपिस्ट, लघुलेखक, वगैरे ठिकाणी अमेरिकन नोकरांची संख्या पुष्कळ आहे पण वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या जागी इतर अनेक देशांतील अत्यंत हुषार व्यक्ति काम करीत आहेत. वरचे अधिकारी प्रमुखसचिव नेमतो तर खालचे अधिकारी एका भरतीमंडळाकडून निवडले जातात:

इंग्लिश, फ्रेंच, रशियन, चिनी व स्पॅनिश यांपैकी कोणत्याही भाषेतून यूनोत बोलता येते. इंग्लिश व फ्रेंच या कारभाराच्या म्हणजे दफतराच्या भाषा म्हणून मान्य करण्यांत आल्या आहेत. एखादा सभासद भाषण करू लागला म्हणजे त्याचा ताबडतोब उरलेल्या ४ भाषांतून अनुवाद सांगितला जातो. असे विविध भाषा-कोविद यूनोला लागतात. विविध भाषा, विविध देश, आंतरराष्ट्रीय कायदा यांची माहिती असणाऱ्या लोकांना अग्रक्रम दिला जातो.

यूनोच्या नोकरीचे आंतरराष्ट्रीयत्व किंवा जागतिक स्वरूप सर्वच सभासद राष्ट्रांनी मान्य केले पाहिजे. प्रत्येक नोकराला, अधिकाऱ्याला व प्रमुख सचिवाला नोकरी सुरू करण्यापूर्वी अशी शपथ घ्यावी लागते की मी सचिवालयावर निष्ठा ठेवीन; माझ्या स्वतःच्या सरकारकडून किंवा सचिवालयाव्यतिरिक्त इतर कोणाही संस्थेचे हुकूम मानणार नाही, त्यांच्या आदेशांचे पालन करणार नाही. आंतरराष्ट्रीय नोकराने फक्त आंतरराष्ट्रीय कर्तव्य व जबाबदाऱ्या पार पाडल्या पाहिजेत. आंतरराष्ट्रीय नोकरांनी आपल्या वागणुकीत असे कोणतेही कृत्य करता कामा नये की ज्यामुळे

त्यांच्या आंतरराष्ट्रीयत्वावर त्याचा परिणाम होईल. त्यांनीं मतदान करण्यास हरकत नाहीं पण कोणत्याहि राजकीय कार्यक्रमांत जर तो कार्यक्रम यूनोच्या ध्येयघोरणाशीं विसंगत असेल तर भाग घेऊं नये. त्यांचें स्वतंत्र व तटस्थ स्थान कलंकित होईल असें त्यांनीं कांहीहि करतां कामा नये. प्रत्येक सभासद राष्ट्रानेहि यूनोला असें वचन दिलें आहे कीं कोणत्याहि नोकरावर दबाव आणण्याचा तें राष्ट्र प्रयत्न करणार नाहीं. या नोकरांना त्यांच्या नोकरीच्या काळांत एखादी गुप्त माहिती समजली असेल तर ती सांगण्याची त्यांच्यावर सक्ति होतां कामा नये. नोकरीसंबंधीं कांहीं तक्रार असल्यास नोकराला सचिवालयांतील अपील बोर्ड किंवा आमसभेनें स्थापित केलेल्या एक लवादाकडे अर्ज करतां येतो. देशान्तर्गत नोकरांप्रमाणें आंतरराष्ट्रीय सर्व नोकरवर्गाची संख्या दिवसेंदिवस वाढत आहे. या सर्व नोकरांचा खर्च सभासद राष्ट्रे विशिष्ट प्रमाणांत वर्गणी देऊन करतात.

★ ★ ★

गोरवाला अहवाल : म्हैसूर राज्य

भारतांतील लोकशासनाचा अभ्यास करतांना जुने सनदी नोकर श्री. ए. डी. गोरवाला यांच्या अहवालांचा विचार करणे आवश्यक ठरते. श्री. गोरवाला यांना केंद्रसरकारने लोकशासनासंबंधी अहवाल सादर करण्यास सांगितले होते. त्याचप्रमाणे म्हैसूर सरकारनेहि त्यांना १९५७ मधे म्हैसूर राज्याच्या लोकशासनासंबंधी अहवाल लिहिण्यास सांगितले. ११ मे १९५८ या दिवशी त्यांनी 'म्हैसूर लोकशासनः पाहणी व शिफारशी' हा आपला अहवाल सरकारला सादर केला. त्या अहवालांतील निर्भीड मतप्रदर्शनामुळे म्हैसूरमधील अनेक मंत्री, पुढारी व विरोधी पक्षांतील अनेक नेते अस्वस्थ झाले. १९५९ च्या एप्रिलमधे म्हैसूर असेंब्लीमधे या सुप्रसिद्ध अहवालावर चर्चा झाली व त्यांत गोरवाला यांच्या शिफारशीपेक्षा त्यांच्या पूर्वायुष्यासंबंधी अधिक खल झाला. अहवाल सादर करतांना 'जबाबदारी व शहाणपणा यांचा अभावच दिसून आला व त्याशिवाय सर्वांवर टीका करून गोरवाला यांनी उद्धटपणाची परिसीमा गाठली' अशा शब्दांत या अहवालावर टीका करण्यांत आली. या टीकेत विरोधी पक्षाच्या काहीं पुढाऱ्यांनीहि उत्साहाने भाग घेतला व गोरवाला यांनी 'संबंध म्हैसूरचाच हा अपमान केला' अशी भूमिका धारण केली. अनेकांना अस्वस्थ करण्यासारखे झोंबण्यासारखे या अहवालांत होते तरी काय ?

अहवालाचा प्रारंभ करतांना श्री. गोरवाला यांनी एक सुयोग्य अवतरण दिले आहे. 'लोकांच्या भावनांनी इतिहास घडत नसतो. इतिहास घडतो लोकांच्या कृतींनी !' सरकारच्या उक्तीपेक्षा कृतीवर सरकारचा चांगलेपणा वाईटपणा ठरत असतो हे तत्त्व लोकशासनाच्या सुधारणांचा विचार करतांना लक्षांत ठेवले पाहिजे असे श्री. गोरवाला यांचे म्हणणे आहे.

श्री गोरवाला यांच्या मते चांगल्या कृतीसाठीं दोन गोष्टींची आवश्यकता आहे: १) राज्यकर्त्यांचें वैयक्तिक चारित्र्य व २) नागरिकांचा नैतिक दृष्टिकोन. या दोन गोष्टींचा अभाव असेल तर मग कितीहि तांत्रिक वा संघटनात्मक प्रगति झाली तरी त्याचा उपयोग होणार नाही. राज्यकर्त्यांचें चारित्र्य हीन दर्जाचें असेल किंवा जनसमूह अप्रामाणिक व कमालीचा स्वार्थी असेल तर सरकार चांगलें होणें अशक्य आहे. श्री. गोरवाला यांचें म्हणणें असें कीं, हें तत्त्व न समजल्यामुळें किंवा समजून उमजून त्यासंबंधीं कांहींच करावयाची इच्छा नसल्यानें आपल्या देशांतील बरेचसे लोक सरकारच्या चुकांचें खापर लोकशासनाच्या सध्यांच्या पद्धतीवर फोडतात. पद्धतीमध्ये बदल करतां येईल पण पद्धत एवढेंच कांहीं सध्यांच्या दोषांचें मूळ कारण नव्हे हें लक्षांत ठेवलें पाहिजे.

कन्फ्यूशियसनें एके ठिकाणीं लिहून ठेवलें आहे कीं, ' उच्चाधिकारावर असलेल्या मंडळीचें उदाहरण हें वाच्याप्रमाणें व सामान्य जनांची वागणूक गवताच्या पात्याप्रमाणें असते. वारा ज्या दिशेनें वाहतो त्या दिशेनें गवताचीं पातीं वाकतात. ' म्हणजे राज्यकर्ते जनतेला योग्य असेच मिळतात हें जरी खरें असलें तरी राज्यकर्ते मनांत असल्यास जनतेची वागणूक आपणाप्रमाणें करूं कशतात. भारतीय लोकांत तर चारित्र्याला विशेष किंमत आहे. त्यामुळें उच्चाधिकारावर असलेल्या लोकांची चारित्र्यहीनता जाहीरपणें त्यांच्या नजरेस पडते त्या वेळीं त्यांना धक्काच बसतो.

राज्यकर्त्यांचें वैयक्तिक चारित्र्य म्हणजे काय? प्रामाणिकपणा हा त्याचा एक भाग आहे. जातीयवाद, वशिलेबाजी व लाचलुचपत यापासून पूर्णपणें अलिप्त राहणें याचाहि त्यांत अन्तर्भाव होतो. कोणताहि निर्णय घेतांना प्रश्नाच्या गुणावगुणांचाच केवळ विचार करावयाचा. पूर्वकलुषित दृष्टिकोनाचा पगडा वसूं द्यावयाचा नाही व त्या निर्णयाला कोणाचा प्रामाणिक विरोध असेल तर त्याचा काळजीपूर्वक निःपक्षपातीपणानें विचार करावयाचा हा बौद्धिक प्रामाणिकपणाहि वैयक्तिक चारित्र्यांत अभिप्रेत आहे. थोडक्यांत म्हणजे कोणतीहि कृति करतांना ती कृति सर्व जनसमूहाच्या हिताची आहे ना याची काळजी घेणें हा गुण राज्यकर्त्यांना आवश्यक आहे.

हैं आदर्श वैयक्तिक चारित्र्य सर्वांना साध्य होईल असा अम गोरवालांनाहि नाही. या आदर्शकिडे वाटचाल असल्याशिवाय नोकरसंघटना, रचना व पद्धति यासंबंधी कितीहि सूचना केल्या तरी त्या पालथ्या घड्यावर पाणी ओतल्याप्रमाणे वाया जाणार असे ते म्हणतात.

श्री. गोरवालांनी आपला अहवाल ९ भागांत विभागला आहे. हा अहवाल म्हैसूरसंबंधी असला तरी त्यांतील अनेक शिफारशी सर्वच राज्यांना निर्विवादपणे लागू होण्यासारख्या आहेत. १) प्रास्ताविक, २) सर्वसाधारण पाहणी, ३) अर्थव्यवस्था, ४) कर, ५) उद्योगव्यवसाय, ६) सचिवालय, ७) विविध खाती, ८) ग्रामीण पुनर्रचनेची दिशा व ९) निष्कर्ष असे या अहवालाचे ९ भाग आहेत. प्रत्येक भागांतील पाहणी शिफारशी तपशीलवार देणे शक्य नाही. विस्तारभयास्तव त्यांतील कांहीं निवडक व सर्व राज्यांना लागू पडतील अशा गोष्टींचा उल्लेख करावा लागेल.

गोरवाला म्हैसूरमध्ये होते त्याच वेळीं ' विधान सौध प्रकरण ' चांगले गाजत होते. श्री. हनुमंतय्या म्हैसूरचे मुख्यमंत्री असतांना त्यांनी ही इमारत कायदेमंडळाचे सभागृह या दृष्टीने बांधण्याचा आदेश दिला होता. खर्चासंबंधी अंदाज सारखे बदलत गेले व शेवटीं ही ४ मजली इमारत सुमारे १५३ लक्ष रुपयांना पडली. त्यांत उपयुक्ततेपेक्षां कांहींतरी भव्यदिव्य करून दाखविण्याची व्यक्तिगत महत्त्वाकांक्षाच अधिक होती असें कांहीं लोकांचें म्हणणें होतें. याशिवाय कांहीं लाचलुचपतीचे आरोपहि झाले. त्यामुळे या प्रकरणीं हनुमंतय्यांच्या नंतर मुख्यमंत्री झालेल्या निजलिंगप्पा यांना चौकशीमंडळ नेमावे लागलें. डिसेंबर १९५६ मध्ये चौकशीमंडळानें आपला अहवाल सादर केला पण पुढें सरकारनें त्यासंबंधीं कांहींहि हालचाल केली नाही.

गोरवाला यांनी या प्रकरणीं एक पत्र मुख्यमंत्र्यांना लिहिलें, त्याला मुख्यमंत्र्यांनी उत्तरच दिलें नाही. त्या पत्रांत गोरवाला म्हणतात. " सरकारी व लोकशासकीय कार्यक्षमता ही तंत्रापेक्षां नियतीवर आधारलेली असते. आणि सरकारी कारभारासंबंधीं सर्वत्र संशयाचे ढग इतस्ततः वावरत असतील तर नियत टिकणें अतिशय कठिण आहे. "

म्हैसूर लोकशासनासंबंधीचा सर्वांत मोठा दोष म्हणजे प्रत्येक कामाला उशीर. कोणतेहि, कसेहि लहानमोठें काम असो त्याला सरकारकडून ताबडतोब निर्णय मिळणार नाही. असा विलंब लागण्याचीं कारणें १) संघटनात्मक

दोष, २) कामाची चुकीची वाटणी, ३) तज्ञ नोकरवर्गाचा अभाव किंवा अपुरा नोकरवर्ग, ४) एकाच कामासाठी अनेक माणसें अशीं सांगता येतील. पण विलंब जेव्हां सर्वत्रिक असतो त्या वेळीं त्याचीं कारणें खोलवर गेलेलीं असतात. सरकार व सरकारी अधिकारी ज्या वेळीं जनतेसंबंधीं असलेली आपली जबाबदारी विसरतात त्या वेळीं असे सार्वत्रिक विलंब होतात. अन्यायाची किंवा अर्जाची दाद चटकन व न्याय्य लागणें हाच लोकशाहीच खरा अर्थ आहे. विलंब टाळण्यासाठीं गोरवाला यांनीं अनेक सूचना केल्या आहेत. १) खातेप्रमुखांनीं व कार्यालयप्रमुखांनीं विलंब होणार नाहीं यासाठीं डोळ्यांत तेल घालून देखरेख ठेवली पाहिजे. २) वरच्या अधिकाऱ्यांनीं, मधूनमधून खालच्या अधिकाऱ्यांच्या कार्यालयांना अचानक भेटी दिल्या पाहिजेत. ३) खालच्या अधिकाऱ्यांना पुरेसे अधिकार दिले म्हणजे अनेक प्रश्नांचा निकाल खालच्याखालीं तावडतोव लागेल. साध्या क्षुल्लक प्रश्नाकरितां फाइली वरपर्यंत न्याव्या लागणार नाहीत. ४) चीफ सेक्रेटरींनीं सेक्रेटरींचीं, सेक्रेटरींनीं डेप्युटी सेक्रेटरींचीं कार्यालये आठवड्यांतून एक दिवस दुपारीं तपासावीं.

मंत्री निर्णयासाठीं उशीर लावतात त्याचीं दोन कारणें. १) त्याला निर्णय घेता येत नाहीं व २) त्याला कांहीं विशिष्ट (त्यालाच माहित असलेल्या कारणासाठीं) निर्णय घ्यावयाचा नसतो. कधीं कधीं मंत्रीमंडळांतूनच लौकर निर्णय होत नाहीत कारण कांहीं मंत्र्यांचा विरोध असतो; मुख्य मंत्र्याच्या मदतीनें चीफ सेक्रेटरीला पहिल्या दोन कारणांमुळें होणारा विलंब टाळता येईल पण शेवटच्या कारणामुळें होणारा विलंब मंत्रीमंडळाच्या बैठकी अजेंडा संपेपर्यंत चालविण्याचें ठरल्याशिवाय टाळता येणार नाहीं.

विलंबामुळें लांचलुचपतीला उत्तेजन मिळतें. म्हणजे एका दोषांतून दुसऱ्या दोषाचा उदय होतो. कोणतीहि गोष्ट वेळेवर होत नसेल तर निर्णय लौकर होण्यासाठीं पैसे द्यावे लागतात, शेवटीं त्याला नियमित जकातीचें स्वरूप येते. काम करून देण्यासाठीं लांच घेणें शेवटीं इतकें अंगवळणी पडतें कीं घेणाऱ्या व देणाऱ्यांना आपण कांहीं अनैतिक गोष्ट करीत आहोंत असें मुळीं वाटतच नाहीं. लांच घेण्याची अशी पद्धत पडणें व त्याला लोकांची मूकसंमति असणें ही अतिशय घृणास्पद अवस्था आहे.

सरकारी अधिकाऱ्यांनीं स्वतःची मोटार ठेवणें व विशेषतः ५०० रुपयांपेक्षा कमी पगाराच्या सरकारी नोकरांनीं स्वतःची मोटार ठेवणें या पद्धतीमुळें नोकरांच्या अनैतिकतेला उत्तेजन मिळतें. गोरवालांची अशी सूचना आहे कीं ज्या सरकारी अधिकाऱ्यांचा पगार ५०० रुपयांहून कमी आहे त्यांना मोटार विकत घेण्यास सरकारनें बंदी करावी. कारण सरकार ५०-७५ रुपये भत्ता देतें पण मोटारीचा खर्च मात्र पुष्कळ येतो. तो खर्च भरून काढण्यासाठीं अधिकाऱ्याला गैरमार्गाचा वापर करावा लागतो. एकमेकांच्या स्पर्धेमुळें किंवा प्रतिष्ठेच्या खोट्या कल्पनांमुळें अधिकारी मोटारी विकत घेतात. सरकारनें अशी बंदी घातली तर मध्यम दर्जाच्या अधिकाऱ्यांवर उपकार होईल. अधिकाऱ्यांजवळ मोटारी असल्यामुळें मंत्री वा इतर उच्च पदस्थ अधिकाऱ्यांच्या दौऱ्यांत अधिकाऱ्यांना नाचावें लागतें, तेंहि या हुकमामुळें बंद होईल.

लांचलुचपतीचाच एक प्रकार म्हणजे अवास्तव भरमसाट खर्च. उधळपणाचा त्रास सर्व समाजाच्या माथ्यावर बसतो. लांच घेण्यामुळें कांहीं व्यक्तींना पैसे द्यावे लागतात. गरीब राष्ट्रांमध्ये तर जनतेच्या पैशांची उधळपट्टी करणाऱ्या सरकारचा धिक्कार करावा तेवढा थोडाच आहे. सार्वजनिक पैसे खर्च करण्याचा अधिकार असलेल्या व्यक्तींनीं पैसे खर्च करणें खरोखरच अत्यावश्यक आहे कीं नाहीं हें तपासलें पाहिजे. स्वतःचे पैसे खर्च करतांना सुज्ञ माणूस जसा वागेल त्याहिपेक्षां अधिक काळजी जनतेचे पैसे खर्च करतांना घेतली पाहिजे. पैसे खर्च करतांना १) उद्देश, २) मर्यादा, ३) खर्च केल्यामुळें किती फायदा होईल या तीन निकषांवर निर्णय घेतले जावेत. उधळपट्टीचा एक नमुना म्हणून सरकारी स्वागतसमारंभ पाटर्चा यांचा उल्लेख करता येईल. सरकारी अतिथीगृहें इतक्या संख्येनें व उच्च इतमांमांत ठेवणें हीहि सध्यांच्या दिवसांत एक उधळपट्टीच आहे. सरकारी अधिकाऱ्यांना भत्ते मिळतात मग त्यांनीं खाजगी हॉटेलांत कां उतरूं नये? लंडनमध्ये कॉमनवेल्थ राष्ट्रांच्या पंतप्रधानांची बैठक भरते त्या वेळीं ते वेगवेगळ्या हॉटेलांतच उतरतात. पाश्चात्य देशांत अशीच पद्धत सर्वत्र आहे. सरकारी अतिथीगृहांप्रमाणें सरकारी मालकीच्या किती मोटारी व वाहनें असावीत

यालाहि कांहीं मर्यादाच राहिली नाही. म्हैसूर सरकारने केवळ आदरातिथ्यासाठी २२ मोटारी बाळगल्या आहेत. स्वागतसमारंभाच्या वाक्याहि वन्याच राहतात व त्या वसूल होण्यांत अनंत अडचणी असतात.

मंत्री व खातेप्रमुख दारे काढतात त्या वेळीं त्या दौऱ्यांत सरबराई आदरातिथ्य करण्यासाठी स्थानिक अधिकाऱ्यांना खर्च येतो. तो खर्च अधिकारी त्यांच्याहून खालच्या अधिकाऱ्यांकडून वसूल करतात किंवा वाममागिनि मिळविण्याचा प्रयत्न करतात. खरे म्हटलें तर लोकशाही जमान्यांत अशा सरबराईची आवश्यकता नाही. श्री. गोरवाला यांनी अशी सूचना केली आहे कीं दौऱ्यावर जातांना मंत्र्यांनी व अधिकाऱ्यांनी स्वतःला लागणाऱ्या सर्व वस्तू जवळ बाळगाव्या. ऊन पाणी, दूध यासारख्या अगदीं अत्यावश्यक वस्तू-शिवाय दुसऱ्या वस्तू गांवांत मागू नयेत. या वस्तूसाठीं तत्क्षणींच दाम मोजावे. लोकांच्या तक्रारी ऐकणें, त्याचें निराकरण करणें, स्थानिक कार्यालयांचें निरीक्षण करणें यासाठीं दारे काढले जातात. पण सध्यांच्या दौऱ्यांत हे हेतु साध्य होतात कीं नाही याची शंकाच आहे.

कामाची सुधारणा होण्यासाठी गोरवाला यांची अशी एक सूचना आहे कीं जुने आय्. सी. एस्. व आय्. ए. एस्. अधिकारी सर्व प्रांतांना जवळजवळ समप्रमाणांत मिळावेत. म्हणजे सर्व प्रांतांच्या कारभारांत सार्वत्रिक सुधारणा होईल. मुंबई राज्यांत २८ आय्. सी. एस्. अधिकारी व म्हैसूर प्रांतांत फक्त एकच अशी सध्यां परिस्थिति आहे ती बदलावी असें गोरवालांनीं आग्रहपूर्वक मांडलें आहे.

कार्यालयाची निश्चित वेळ सर्वांनीं चोखपणें पाळणें यावरहि गोरवालांचा फार कटाक्ष आहे. मंत्र्यांनीं सुद्धां ठराविक वेळीं ऑफिसांत हजर असलेंच पाहिजे. वरच्या अधिकाऱ्यांना घरीं सुद्धां काम करावें लागतें म्हणून ते ऑफिसांत वेळेवर आले नाहीत तरी चालेल हें म्हणणें श्री. गोरवाला यांना मान्य नाही. वरचे अधिकारी जर वक्तशीर राहतील तर त्यांच्या उदाहरणामुळें खालचे अधिकारी व कारकूनहि वक्तशीर राहतील. वक्तशीर न राहण्याचे परिणाम दोन होतात. एक म्हणजे कामें तुंबून राहतात व दुसरें म्हणजे ऑफिसशीं संबंधित जनतेची गैरसोय होते. त्यांना हेलपाटे पडतात. चहाकाफी पिण्याच्या निमित्तानें कारकून मंडळी कामाच्या वेळांत तीन चार

वेळां अर्धा अर्धा तास मोडतात हें श्री. गोरवालांना अत्यंत निषेधाह वाटते. अर्ध्या तासाच्या मध्यंतराशिवाय सरकारी नोकरीने कांहीं थोड्या मिनिटांचा अपवाद वगळून कधींहि टेबल सोडता कामा नये असा त्यांचा आग्रह आहे. तीन वर्षे मुदतीच्या आंत अगदीं अपवादात्मक कारण असल्याशिवाय कोणत्याहि सरकारी अधिकाऱ्याची बदली करूं नये अशी गोरवालांची शिफारस आहे. सतत व तावडतोब बदल्या केल्यामुळे नोकराचें कामांत लक्ष राहत नाही व सरकारचा प्रवासखर्च वाढतो.

नाँन-गॅजेटेड अधिकाऱ्यांतून गॅजेटेड पदाकरितां अधिकाऱ्यांची निवड करतांना जातीधर्मासाठीं राखीव जागा असू नयेत अशी गोरवाला यांची शिफारस आहे. नोकरांत भरती करतांना कांहीं जागा मागासलेल्या जातींसाठीं किंवा विशिष्ट जमातीसाठीं राखून ठेवणें सध्यांच्या परिस्थितींत समजू शकतें, पण नोकरांत कांहीं वर्षे काढल्यानंतर पात्रता ठरविण्याचे वेगवेगळे निकष उपलब्ध असतांना जातीच्या राखीवपणासाठीं गुणांचा विचार न करता बढती देणें कार्यक्षमता व नियत या दृष्टीनें योग्य नाही. चार अधिकाऱ्यांपैकीं एकाची निवड वरच्या जागेसाठीं होते कारण तो विशिष्ट जातीचा आहे. जर तो चौघांत कमी प्रतीचा आहे हें त्याला व इतरांनाहि माहित असेल तर एकूण कार्यक्षमतेवर त्याचा फार वाईट परिणाम होतो. गॅजेटेड दर्जामधें मागासलेल्या जातीचे अमुक इतके लोक असलेच पाहिजेत असा सरकारचा आग्रह असेल तर गॅजेटेड दर्जासाठीं एकदम भरती करण्यांत येतें त्यांत राखीव जागा वाढवाव्यात. बढती देतांना राखीव जागा असू नयेत. बढतीच्या वेळीं केवळ पात्रतेचा विचार करावा.

कोणकोणत्या जातींना मागासलेल्या समजावें व त्यांच्यासाठीं खास जागा असाव्यात, यासंबंधीं मधूनमधून फेरविचार करावा. कांहीं जाती शैक्षणिक व आर्थिक स्थित्यन्तरामुळे सध्यां मागासलेल्या राहिल्या नसतील. त्यांच्या राखीव जागा रद्द कराव्यात. राखीव जागांसाठीं विशिष्ट जातींतून उमेदवारांची निवड करतांना त्यांतल्या त्यांत उत्तम ठरेल त्याला कटाक्षानें घेतला जावा. असें न केल्यानें दुहेरी नुकसान होतें. त्या जातीबाहेरील पण सर्वांत लायक माणसाला नोकरी मिळत नाही. त्या जातीतीलहि उत्तम माणसाची निवड होत नाही.

लोकशासनाम विविध पदांची पिरॅमिडसारखी एक उतरंड असते. अशी पाया रुंद व टोक निमुळते असलेली शिडीसारखी पायऱ्या पायऱ्यांची रचना करण्याचें कारण कीं अधिकार वरपासून खालपर्यंत येत जावेत. सर्व कामें मंत्र्यानें किंवा वरिष्ठ अधिकाऱ्यानें करावयाचीं ठरविली तर कामेंच होणें शक्य नाहीं. मंत्र्यानें धोरण आखून द्यावें व प्रश्नाचें सर्वसाधारण स्वरूपासंबंधीं मार्गदर्शन करावें. त्यानें देखरेख करावी व स्वतःचे अधिकार खालच्या अधिकाऱ्यांना, खालच्या अधिकाऱ्यांनी त्यांच्या खालच्या अधिकाऱ्यांना असे अधिकार वरपासून खालपर्यंत यावेत. खालच्या अधिकाऱ्यावर एकदा विशिष्ट अधिकार सोपविला म्हणजे मग त्यांत वरिष्ठानें ढवळाढवळ करूं नये. नाहीतर खालचे अधिकारी त्यांचे अधिकार वापरण्याला कां कूं करतील व कामाला विलंब लागेल. त्याचप्रमाणें अधिकार द्यावयाचे व नंतर सतत त्यासंबंधीं अहवाल मागावयाचे हेहि बरोबर नाहीं. प्रत्येकाला विशिष्ट काम व त्याला योग्य असे अधिकार असावेत व त्या कामांत वरच्या अधिकाऱ्यांनीं हस्तक्षेप करूं नये. यामुळें त्या अधिकाऱ्याला काम करण्यास आवश्यक असलेली स्वतंत्र बुद्धि व प्रेरणा शिल्लक राहत नाहीं. प्रदत्त अधिकारांचें तत्त्व योग्य रीत्या समजण्यासाठीं एका जुन्या म्हणीचा आधार घेतला पाहिजे. ' कुत्रें बाळगून स्वतःच भुंकूं नका ' ही ती म्हण.

म्हैसूर राज्याच्या आर्थिक बाजूचें चिकित्सक सविस्तर परीक्षण करून श्री. गोरवाला यांनीं कांहीं शिफारशी केल्या आहेत. काटकसर ही सर्वांत मोठी गरज आहे. उधळपट्टीच्या कारभारामुळें सरकारवरील कर्जाचा वोजा दिवसेंदिवस वाढत चालला आहे. हें जर असेंच चालू राहिलें तर राज्यसरकारला कर्जे फेडणें अशक्य होईल व भारतसरकारला त्यांचीं कर्जे फेडत बसावें लागेल. यासाठीं गोरवालांची सूचना अशी कीं १) अनावश्यक खर्चाला कात्री लावावी, २) कर्जाची मुदत ५० वर्षे असावी व ३) व्याजाचा दर जास्तीत जास्त ३ टक्के असावा. केंद्रसरकार एखादी योजना सुचवितें. त्याचा कांहीं खर्च पेलण्याची मान्यता दर्शवितें. मग राज्यसरकारें ती योजना आपल्या राज्याला कितपत फलदायी ठरेल याचा विचार न करता ती योजना स्वीकारतात. ज्या योजना राज्याला फायदेशीर आहेत पण केंद्रसरकार त्याला कांहीं अनुदान द्यावयाला किंवा खर्चाचा हिस्सा घेण्यास तयार

नाहीं त्या योजना राज्यसरकारें टाळतात. सध्यां देशानें अत्यंत महत्त्वाकांक्षी असा नियोजनाचा खर्च करण्याचें ठरविलें आहे. कांहीं अर्थशास्त्रज्ञ असें सांगतात कीं हा खर्च डोइजड होईल; नियोजनाची व्याप्ति कमी करा. अशा वेळीं नियोजनांत नसलेल्या योजनांवर भांडवली खर्च करणें धोक्याचें आहे. निदान योजनेंत नसलेल्या कामासाठीं कर्जे तरी नव्यानें उभारूं नयेत. पैसे नसतील तर नियोजनांत नसलेल्या योजना रद्द कराव्या किंवा तहकूब ठेवाव्या.

सर्वसाधारण काटकसर करण्यासाठीं श्री. गोरवाला यांनीं खालील योजना शिफारशीदाखल केल्या आहेत. १) विशिष्ट पदावर काम करणाऱ्या अधिकाऱ्यांना जे स्पेशल पे (खास पगार) मिळतात ते रद्द करावेत. २) एका ऑफिसमधून दुसऱ्या ऑफिससाठीं अधिकारी पाठविला म्हणजे सध्यां त्याला डेप्युटेशन अलावन्स मिळतो, तोहि रद्द करावा. सरकारी अधिकाऱ्यांना म्युनिसिपालिट्या, कॉर्पोरेशन वगैरे निमसरकारी संस्थांना तात्पुरते पाठविण्यांत येतें त्यांनाहि पगाराशिवाय वेगळा भत्ता देण्यांत येऊं नये या भत्त्याचा भार सरकारवर पडत नाहीं म्हणून तो कशाला बंद करावयाचा याला कांहीं अर्थ नाहीं. कारण अखेरीस भार जनतेवरच पडतो. ३) प्रॉजेक्ट किंवा बांधकाम चालू असेल तेथील अधिकाऱ्यांना प्रॉजेक्ट स्थिर होईपर्यंत म्हणजे कधीं कधीं ८-९ वर्षेहि भत्ता देण्यांत येतो. सरकारी नोकरी म्हटलें म्हणजे कधीं शहरांत राहायला मिळेल तर कधीं माळावर राहावें लागेल. त्यासाठीं वेगळा भत्ता कशाला? पण हें अमान्य असेल तर निदान हा भत्ता फक्त २ वर्षेच असावा हें तरी मान्य व्हावें. ४) मेडिकल अधिकाऱ्यांना खाजगी व्यवसाय न केल्याबद्दल भत्ता मिळतो तोहि बंद व्हावा. कारण भत्ता मिळो अथवा न मिळो सध्यां ज्यांना व्यवसाय करता येतो तो केल्याशिवाय राहत नाहींत. ज्या अधिकाऱ्यांनीं खाजगी व्यवसाय करूं नये असें सरकारचें मत असेल त्यांना सरकारी हुकमान्वये व्यवसाय करण्यावर बंदी घालावी व त्याची कडक अम्मलबजावणी करावी. ५) प्रवास भत्ता दर्जावर (गॅझेटेड नॉनगॅझेटेड) अवलंबून न ठेवतां पगारावर अवलंबून ठेवावा. ६) विधानपरिषदेवर दरवर्षीं अडीच लक्ष रुपये खर्च होतात. या वरच्या सभागृहाचा कांहीं उपयोग नाहीं. तें रद्द करावें. ७) सध्यां डिस्ट्रिक्ट लोकल बोर्डांच्या प्रमाणें तालुका व जिल्हा डेव्हलपमेंट बोर्डस आहेत. लोकल बोर्ड

ठेवून बाकी बोर्डस बरखास्त करावींत कारण तोच तो सल्ला अनेक ठिकाणां-
हून घेण्यांत कांहीं अर्थ नाही. यामुळें २ लक्ष रुपये वांचतील ८) कांहीं
ऑफिसांतून कामापेक्षां अधिक नोकर आहेत. त्यांची तपासणी करून निर-
र्थक खर्च कमी करावा. ९) पोलिस खाते सोडून इतर खात्यांत दौऱ्यासाठीं
म्हणून ३८५ जीप व ट्रॅकिंग गाड्यांचा खाजगी वापर होणार नाही व त्याचा
खर्च सरकारी तिजोरीवर पडणार नाही यासाठीं कांहीं योजना असावी.

कर-आकारणी व कर-वसुलीसाठीं श्री. गोरवाला यांनीं कांहीं शिफा-
रशी केल्या आहेत. या शिफारशी सर्व राज्यांत योग्य ठरतील.

जमीनमहसुलामधें कांहीं बाकी शकडा ५ टक्के राहणें अपरिहार्य
आहे. पण बेळगांव भागांत ९२ टक्के वसुली होत असतांना बंगलोर व म्हैसूर
विभागांत ७५ टक्केच वसुली कां व्हावी? अधिकाऱ्यांचा आळस हें याचें
कारण आहे. याशिवाय मंत्री व सेक्रेटरी यांच्या तोंडी हुकुमामुळें कधीकधीं
वसुली तहकूब केली जाते. हा हस्तक्षेप अत्यंत घातक आहे. सारावसुलीचे
दर फार पूर्वीं ठरले आहेत. त्यांत बदल करणें आवश्यक आहे. दारूबंदी
कायद्यामुळें उत्पन्नांत घट व खर्खांत वाढ झाली आहे. लोकांना दारू
पिण्यापासून परावृत्त न करता उत्पन्न फेकून देणें हा सध्यां दारूबंदीचा अर्थ
झाला आहे. तीन कोटी रुपये म्हैसूर सरकारचे या कायद्यामुळें बुडतात. हा
कायदा रद्द करावा असा श्री. गोरवाला यांचा अभिप्राय आहे.

सेक्रेटरीएटमधील कामासंबंधींही श्री. गोरवाला यांनीं कांहीं शिफा-
रशी केल्या आहेत. जे अधिकारी सेक्रेटरीएटमधें अनेक वर्षे राहतात त्यांचा
जिल्ह्यांतील वास्तवतेशीं संबंध तुटतो. त्यांना कार्यालयीन काम महत्त्वाचें व
उच्च प्रतिष्ठेचें वाटतें. म्हणून सचिवालयांत एकाच वेळीं सतत ४ वर्षांपेक्षां
अधिक काळ कोणाहि अधिकाऱ्याला ठेवूं नये. जिल्ह्यांतील अधिकाऱ्यांना
सचिवालयांत व सचिवालयांतील अधिकाऱ्यांना जिल्ह्यांत असा अधूनमधून
बदल घडविला तर तें दोघांनाहि फायदेशीर ठरेल. चीफ सेक्रेटरी, सेक्रेटरी,
डेप्युटी सेक्रेटरी, अंडरसेक्रेटरी अशा प्रत्येक टप्प्यावर जबाबदारी, अधिकार
व कामें यांची वाटणी झाली पाहिजे. यामुळें कामें तुंबून पडणार नाहीत.

लांचलुचपत प्रतिबंधक खात्यानें आपला वेळ व शक्ति किरकोळ
तक्रारींसाठीं खर्च न करतां निवडक पण महत्त्वाच्या प्रकरणीं आपली सर्व
शक्तिबुद्धि प्रामाणिकपणें लावावी. कांहीं कारकून, खेड्यांतील अधिकारी,

छोटे इंजिनियर यांना पकडत वसण्यापेक्षां त्यांनीं मंत्री, आमदार, वरिष्ठ अधिकारी अशा ३-४ वड्या मंडळींना पकडून त्यांचे आरोप सिद्ध करून त्यांना कडक शिक्षा देवविल्या म्हणजे त्याचा सर्व सरकारी यंत्रणेवर जादूच्या कांडीसारखा परिणाम होईल. या खात्याचें काम उत्तम होण्यासाठीं त्यांना वाटेल त्या अधिकाऱ्यांची खोगीरभरती करता कामा नये. अत्यंत निवडक, कार्यक्षम व प्रामाणिक नोकरांना या खात्यांत घ्यावें.

सध्यां अशी परिस्थिति आहे कीं कोणीहि लुंग्यासुंग्यानें उठावें व कोणाहि सरकारी अधिकाऱ्याविरुद्ध तक्रार नोंदवावी. लगेच त्या सरकारी अधिकाऱ्याविरुद्ध लांचलुचपत प्रतिबंधक अधिकाऱ्यांच्या चौकशीचा भुंगा सुरू होतो. यामुळें सरकारी नोकरी मोठी जोखमीची बाब झाली आहे. परिणामतः सरकारी नोकरवर्गाची नियत खालावली आहे, त्यांच्यातील स्वतःच्या जबाबदारीवर काम करण्याची शक्ति लोपली आहे. किंवा लोकांना अप्रिय ठरेल अशा गोष्टी करण्याचें ते टाळतात.

श्री. गोरवाला यांची अशी सूचना आहे कीं लांचलुचपत प्रतिबंधक खात्याची देखरेख ५०० रुपयांपेक्षा अधिक पगार मिळविणाऱ्या अधिकाऱ्या-साठींच असावी. चौकशी सरकारी हुकूमाखेरीज सुरू होऊं नये. तक्रार आली कीं चौकशी सुरू असा प्रकार होऊं नये. प्रथम तक्रारीची पूर्वचौकशी चीफ-सेक्रेटरी, गृहखात्याचे सचिव किंवा वरिष्ठ अधिकाऱ्यांनीं करावी. त्यांत तथ्य दिसलें तर ती चौकशीसाठीं पाठवावी. ४-५ उत्तम पोलिस अधिकारी, कांहीं हिशोबतपासनीस व कांहीं कारकून इतका लहान, संच सर्व चौकशीचें काम करूं शकेल. सध्यांइतका पसारा अजिबात ठेवूं नये.

प्रसिद्धिखात्यासंबंधीं लिहितांना श्री. गोरवाला यांनीं नमूद केलें आहे कीं, सरकारी मालकीच्या व्यवसायांची अधूनमधून वृत्तपत्रांत जाहिरात करणें ठीक आहे पण खास पुरवणी काढण्यासाठीं एकाच वृत्तपत्राला एका दिवशीं १८ हजार रुपये देणें योग्य नाहीं. प्रसिद्धि खात्यातर्फें एक इंग्रजी व एक कानडी माहितपत्रकें प्रसिद्ध होतात. त्यांतील इंग्रजी बंद करावें. एखाद्या खात्याच्या कारभारासंबंधीं कुठें टीका आली कीं ताबडतोब त्या खात्याच्या निदर्शनाला आणण्याचें काम प्रसिद्धि खात्यानें करावें.

टीकाकाराची चूक असेल तर ताबडतोब खुलासा प्रसिद्ध करून टीकाकाराचा कसा गैरसमज झाला ते तांतडीने प्रसिद्ध करावे. त्याचप्रमाणे खात्याची चूक आहे असे दृष्टोत्पत्तीस आल्यास चूक मान्य करून काय उपाययोजना चालू आहे त्याहिसंबंधी ताबडतोड खुलासा व्हावा.

कम्युनिटी प्रॉजेक्ट व नॅशनल एक्स्टेंशन योजना अयशस्वी झाल्या याबद्दल म्हैसूरमध्ये जवळजवळ एकमत आहे असे सांगून श्री. गोरवाला यांनी त्याच्या अपयशाची कारणे सांगितली आहेत. उद्धाराच्या अवास्तव कल्पना व भलता उत्साह यांच्यावर ह्या सर्व योजना आधारल्या आहेत. नैतिकतेचे मंत्र म्हणून आर्थिक सुवत्ता येणार नाही ही अगदी स्पष्ट गोष्ट आहे. या योजनांमुळे कुठे एखादा रस्ता, कांहीं शाळा, कांहीं विहिरी असे मलमपट्टी-वजा कांहीं कार्य झाले. पण त्यामुळे उत्पादनवाढ झाली नाही, राहणीच्या मानांत सुधारणा झाली नाही. अवास्तवतेवर आधारलेल्या या प्रदर्शनी कार्य-क्रमासाठी म्हैसूर सरकार दरवर्षी ५५ लक्ष रुपये खर्च करतं.

अहवालाच्या शेवटी आपल्या निष्कर्षांत श्री. गोरवाला यांनी एक महत्त्वाचा प्रश्न लोकांनी स्वतःलाच विचारावा असे सुचविले आहे. 'प्रामाणिक, कार्यक्षम, संघटित अशा राज्यकारभाराशिवाय लोकांना व राज्याला अधिक हव्याश्या वाटणाऱ्या पुष्कळ गोष्टी आहेत काय?' या प्रश्नाचे उत्तर असेच येईल की अशा राज्यकारभारापेक्षा चांगल्या अशा फारच थोड्या गोष्टी आहेत. मग लोकांनी नेते किंवा नाविन्य यांच्या नादी न लागता आहे ही राज्यकारभार व्यवस्था अधिक कार्यक्षम कशी होईल यासाठी प्रयत्न करावेत. जनता, जनतेचे प्रतिनिधि व मंत्री हे तिघे मिळून कारभारयंत्रणा खिळखिळी करू शकतात किंवा मनांत आणले तर राज्याच्या व जनतेच्या हितासाठी ती अधिक कार्यक्षम करू शकतात.

एप्रिल १९५९ मध्ये म्हैसूर असेंब्लींत या अहवालावर चर्चा झाली. माजी मुख्यमंत्री श्री. हनुमंतय्या यांनी दीड तास भाषण करून गोरवाला अहवालावर टीका केली. ते म्हणाले की लोकशाही पद्धतीची राजवट, मंत्रीमंडळं या गोष्टींबद्दल जुन्या आय्. सी. एस्. मंडळींना एक प्रकारची तुच्छता वाटते कारण त्यांना स्वतःच्या कार्यक्षमतेबद्दल व प्रतिष्ठेबद्दल

अहंगंड आहे. मंत्र्यांवद्दल असा अनादर उत्पन्न करण्यास आपण राजकीय कार्यकर्तेच जबाबदार आहोत. आपण एकमेकांवर इतकी चिखलफेक करतो की सगळेचजण घाणेरडे दिसतो. मंत्री व आय्. सी. एस्. यांचे वर्गच वेगळे आहेत. मंत्र्यांनी देशाच्या स्वातंत्र्ययुद्धांत केलेला त्याग केवढा मोठा आहे. मंत्र्यांना जनतेची काळजी नाही म्हणणें म्हणजे मग जनतेची काळजी आहे तरी कोणाला ?

“ गोरवाला पूर्वी कलेक्टर होते. ते ज्या जिल्ह्यांत कलेक्टर होते तेथें रामराज्य होतें काय ? आपण गोरवालांना चीफ सेक्रेटरी करूं व त्यांना कांहीं मुदत देऊं. या मुदतींत त्यांनीं सर्व सुधारणा केल्या तर त्यांच्या टीकेला कांहीं अर्थ आहे असें ठरेल. गोरवाला १९ व्या शतकांत शिकले व ब्रिटिश नोकरशाहींत त्यांचा जन्म गेला. त्यामुळें त्यांचा दृष्टिकोन दूषित आहे. स्वातंत्र्य मिळाल्यापासून सर्व बिघडलें आहे असा गोरवाला यांचा ग्रह झालेला आहे. संबंध म्हैसूर राज्यांत गोरवाला यांना एकच कर्तबगार अधिकारी दिसला व तो म्हणजे आय्. सी. एस्. असलेले चीफ सेक्रेटरी. म्हैसूर हें आदर्श राज्य समजलें जात असे. म्हैसूरच्या इतिहासांत हा पहिलाच प्रसंग कीं गोरवालासारखा एक इसम सचिवाल्यांत येऊन प्रत्येक नव्या जुन्याला दोष देतो ही उद्धटपणाची कमालच झाली. ”

कांहीं स्वतंत्र व कांहीं विरोधी पक्षीय सभासदांनीं मात्र गोरवाला यांच्या सूचनांचा गंभीरपणें विचार करावा असें सुचविलें.



अॅपलबी अहवाल

भारत सरकारने आपल्या राज्यकारभार पद्धतीची पाहणी करून विशेषतः सरकारच्या औद्योगिक व व्यापारी व्यवसायांमधील कारभारासंबंधी अहवाल सादर करण्यासाठी डॉ. पॉल एच्. अॅपलबी या अमेरिकन तज्ञाची १९५६ मध्ये नेमणूक केली. डॉ. अॅपलबी हे फोर्ड फाँडेशनचे लोकशासन-विषयक सल्लागार आहेत. अमेरिकेतील न्यूयॉर्क राज्यांतील अर्थमंत्रीसदृश पदावर त्यांनी काम केले असल्याने त्यांना लोकशासनाचा प्रत्यक्ष अनुभव होता. डॉ. अॅपलबी यांनी अहवाल १९५६ मध्येच सादर केला.

डॉ. अॅपलबी यांची भारताला भेट देण्याची ही तिसरी वेळ होती. १९५२-५३ मध्ये प्रथम ते आले व त्यांनी भारतीय लोकशासन पद्धतीवर अहवाल सादर केला. त्या अहवालानुसार अर्थखात्याच्या यंत्रणेत सरकारने सुधारणा केल्या. त्याचप्रमाणे सरकारमध्ये संघटना व पद्धत विभाग सुरू करण्यांत आला. या विभागाचे काम बऱ्याच अंशी समाधानकारक चालले आहे. १९५४ मध्ये त्यांनी दुसऱ्या वेळी येऊन कांहीं सूचना केल्या. तिसऱ्या वेळी पुन्हा त्यांच्यावर अहवालाचे काम सोपविण्यांत आले.

डॉ. अॅपलबी यांच्या अहवालावर सप्टेंबर १९५६ मध्ये संसदेत चर्चा झाली. कांहीं सभासदांनी त्या अहवालावर जोरदार झोड उडविली. १० सप्टेंबरला पंतप्रधान नेहरूंनी त्या अहवालावर भाषण केले व त्यांतील कांहीं सूचना सरकार स्वीकारणार असल्याचे सांगितले. आपल्या सध्यांच्या लोकशासनांतील विशिष्ट पद्धतीमुळे निर्माणकार्ये झपाट्याने पार पडत नाही; प्रत्येक पायरीवर उशीर होतो असा डॉ. अॅपलबी यांच्या टीकेचा मुख्य मुद्दा आहे. त्याला उद्देशून नेहरूंनी सांगितले की इतर बाबतीत अमेरिका

व रशिया यांचे कितीहि मतभेद असले तरी या बाबतींत मात्र त्यांचें एकमत आहे कीं आपली पद्धत वेगानें कामें करूं शकत नाहीं कारण भिलाईचे रशियन तज्ञहि डॉ. अँपलबी यांच्याचप्रमाणें तक्रार करतात.

नेहरूंनी डॉ. अँपलबी यांच्या प्रखर टीकेचें स्वागत केलें. अँपलबी यांचा अहवाल संसदेसमोर ठेवला जाणार आहे हें त्यांना माहीत असतें तर त्यांनीं अहवालांतील कडक भाषा सौम्य केली असती असें नेहरू म्हणाले. अहवाल प्रसिद्ध करावयाचा असल्यास मी भाषा बदलून देतो असेंहि डॉ. अँपलबींनीं नेहरूंना सांगितलें. पण नेहरू म्हणाले, 'आहे असाच अहवाल ठीक आहे; त्यांत बदल करण्याची आवश्यकता नाहीं.' आपल्या वरिष्ठ अधिकाऱ्यांना एकदां गदगदा हालविले गेले पाहिजे असें आम्हाला वाटत होतें. असें नेहरू लोकसभेंत म्हणाले.

डॉ. अँपलबी यांनीं अहवालाच्या प्रास्ताविक भागांत भारतानें गेल्या कांहीं वर्षांत केलेल्या प्रगतीची मनापासून स्तुति केली आहे. ते म्हणतात कीं भारतानें जें कमावलें आहे तें स्पष्ट दिसणारें आहे. गुण व संख्या या दोन्ही दृष्ट्या हें साध्य अमाप आहे. इतर कोठेहि पूर्वीं कधींहि इतकें कोणत्या राष्ट्रानें कमावलें नसेल. भारताच्या लोकशासनाला न झेपणारें असें हें साहस भारतानें केलें आहे. प्रमुख पदांवरील व्यक्तींनीं अहोरात्र परिश्रम केल्यानें भारत एवढी प्रगति करूं शकला. पण हें फार काळ चालणार नाहीं. व्यक्ति कितीहि वेगवान बनल्या तरी त्या लौकरच थकणार. यंत्रणाच वेगवान केली पाहिजे.

भारतांतील सध्यांची यंत्रणा स्वातंत्र्यपूर्व कालीन आहे. त्यामधें साम्राज्यशाहीला जितपत कार्यक्षम व वेगवान यंत्रणा हवी तितके गुण खचितच आहेत पण आतां ध्येयें, कार्यक्रम सर्वच बदलल्यानें तीं ध्येयें प्रत्यक्षांत आणण्यासाठीं नव्या पद्धतीचा, नव्या तंत्राचा स्वीकार केला पाहिजे. जुन्या यंत्रणेंत थोडीफार सुधारणा करीत बसण्यापेक्षां नवेंच तंत्र घेणें सोपें पडेल व आत्मसात् करता येईल असें अँपलबीचें म्हणणें आहे.

सरकारनें चालविलेला एखादा औद्योगिक वा व्यापारी व्यवसाय कोणत्या पद्धतीनें चालवावा याची चर्चा करतांना निरर्थक काथ्याकूट पुष्कळ होतो. कॉर्पोरेशन स्थापावें, कंपनी प्रस्थापित करावी कीं रेल्वेसारखे कार्यकारी मंत्रालयच कायम करावें अशा चर्चा चालतात. कमिशन व कॉर्पोरेशन, कंपनी

व अॅपॉरिटी यांच्यांत फरक काय, त्यांचे कायदेशीर फायदेतोटे कोणते यावर वेळ घालविण्यांत येतो. अॅपलबींचें आग्रहानें असें सांगणें आहे कीं या बाबतींत निष्कारण तात्त्विक वाद घालून ठाम भूमिका घेण्यापेक्षां प्रयोगशील वृत्ति ठेवणें अधिक उपयुक्त ठरेल. प्रश्नांचीं उत्तरें भारतीयांनीं, देशाच्या तांतडीचा विचार करून परिस्थितीचा संदर्भ लक्षांत घेऊन शोधून काढलीं पाहिजेत.

सरकारी मालकीच्या व्यवसायांसाठीं विशिष्ट प्रकारची कारभार यंत्रणा केल्यानंतर त्याच्या 'स्वायत्तते' बद्दल तात्त्विक गोंधळ दिसून येतो. जनतेसंबंधीं असलेली जबाबदारी व सरकारी नियंत्रण किती प्रमाणांत असावें यासंबंधीहि तात्त्विक चर्चा चालते. खरी स्वायत्तता देण्याचा प्रश्नच उपस्थित होत नाहीं हें सांगणें नकोच आणि कोणीहि सुज्ञ माणूस त्याची गंभीरपणें मागणीहि करणार नाहीं. लोकशाही राज्यांत सरकार खरोखर महत्त्वाच्या प्रश्नांत हस्तक्षेप करतेच व सरकारला आवश्यक वाटल्यास हस्तक्षेप करता यावा. स्वायत्तता असावी हें म्हणण्याचा उद्देश एवढाच कीं सरकारनें खरोखरच महत्त्वाच्या बाबींशिवाय इतर वेळीं हस्तक्षेप करूं नये. स्वायत्तता किती असावी व सरकारी नियंत्रण किती असावें या बाबतींत अॅपलबी लिहितात कीं हिंदुस्थानांत सरकारी व्यवसायांना अधिक किंवा पुष्कळ सत्ता मिळेल याची मुळींच भीति नाहीं. भीति उलट अशी आहे कीं सरकार व संसद निष्कारण भिऊन या व्यवसायांना फार कमी अपुरी स्वायत्तता देईल.

स्वायत्तता या शब्दाचा अर्थ अॅपलबींच्या मतें या अहवालापुरता असा आहे कीं पूर्वी कधीं नव्हते इतके निर्णय घेण्याचे अधिकार सरकारनें प्रदत्त अधिकार म्हणून या व्यवसायांना द्यावेत. प्रदत्त अधिकारांमुळे सर्व यंत्रणेचीच जबाबदारी वाढते इतकेंच नसून जे अधिकार देतात त्यांचीहि जबाबदारी वाढते. प्रदत्त अधिकाराचे तत्त्व आत्मसात् न केल्यानें हिंदुस्थानच्या लोकशासनपद्धतींत एक मोठा दोष आहे कीं प्रत्येक अधिकारी जबाबदारी टाळतो व दुसऱ्या कोणीतरी—विशेषतः दुय्यम अधिकाऱ्यानें—निर्णय घ्यावा अशी अपेक्षा करतो. अधिकाधिक अधिकार, निर्णय घेण्याचें सुद्धां, दुय्यम अधिकाऱ्यांना देण्याची मात्र वरिष्ठ अधिकाऱ्यांची इच्छा नसते.

दुय्यम कोण व वरिष्ठ कोण हें भारतीय पद्धतींत स्पष्ट करून घेतले पाहिजे. सेक्रेटरीचा दुय्यम डेप्युटी सेक्रेटरी; डेप्युटी सेक्रेटरीचा अंडरसेक्रेटरी

हें उघड आहे. पण याशिवाय एक खास ' दुय्यमत्व ' भारतीय पद्धतींत आहे. एखाद्या मंत्रालयाचा सेक्रेटरी हा खऱ्या अर्थानें अर्थखातें, गृहखातें व नियोजन-मंडळांतील सर्वांत खालच्या दर्जातील अधिकाऱ्यापेक्षांहि दुय्यमच असतो. कारण त्या सेक्रेटरीला त्या मंत्रालयाच्या योजनेसाठी अर्थ, गृहखातें व नियोजन-मंडळाच्या संमतिसाठीं खर्चा पाठवावा लागतो, हा खर्चा योग्य आहे कीं अयोग्य हें ठरविण्याचें काम अर्थ गृह खात्यांतील किंवा नियोजनमंडळांतील कोणीतरी अधिकारी करतो. म्हणजे प्रत्यक्ष कार्य करणारी मंत्रालये व सरकारनिर्मित व्यवस्था या त्यांच्यावर ' निरीक्षण ' करून शिरे मारणाऱ्या, संमति देणाऱ्या किंवा नाकारणाऱ्या मंत्रालयापेक्षां दुय्यम ठरतात.

अँपलबी यांच्या अहवालांतील मुख्य मुद्दा असा आहे कीं प्रत्यक्ष कार्य करणाऱ्या मंत्रालयांना व व्यवस्थांना अधिकाधिक प्रदत्त अधिकार मिळावेत व इतर मंत्रालयाचें त्यांच्यावरील तपासणीचें निरीक्षण बरेंच कमी व्हावें. भारत सध्यां आणीबाणीच्या परिस्थितींत आहे. ध्येयें फार उच्च आहेत व ती साधण्यासाठीं अत्यंत वेगानें वाटचाल करावयाची आहे. अशा वेळीं ताबडतोड निर्णय व झटपट अंमलबजावणी यांची आवश्यकता आहे. लोकशाही मूल्यें टिकवून जास्तीतजास्त वेग असलेली नवी पद्धत आपण स्वीकारली पाहिजे असें अँपलबी सांगतात. व्यक्तिगत जबाबदारी स्वेच्छेनें स्वीकारण्यास तयार असलेल्या व्यक्तींचें प्रमाण फार कमी असतें. पण ' इच्छा असणें ' हें अंमलबजावणीसाठीं लागणाऱ्या कर्तबगारीचें पहिलें लक्षण आहे. ही व्यक्तिगत जबाबदारी वाढविण्याचा अधिक प्रयत्न झाला पाहिजे.

भारतीय लोकशासनाचा मुख्य प्रश्न असा आहे कीं सरकारचा व्याप व कक्षा वेगानें वाढणार आहे; भारतसरकार, राज्यसरकारें, नगरपालिका व ग्रामीण संस्था या सर्व अंगोपांगांची वाढ होणें अपरिहार्य आहे याची जाणीव कित्येकांना नाही. ब्रिटिशकालीन भारतसरकार व सध्यांचें सरकार यांच्यांत कितीतरी फरक पडला आहे. ही वाढ होणें अगत्याचें आहे कारण सामाजिक व आर्थिक ध्येयें फार प्रचंड आहेत. या वाढीला सुसंगत असा बदल पद्धतींमधेंहि झाला पाहिजे हेंहि अद्याप बऱ्याच लोकांच्या लक्षांत आलेलें नाही.

इतक्या झपाट्यानें सरकारची वाढ यापूर्वी फक्त युद्धकाळीं किंवा हुकूमशाहीमधेंच झाली. युद्ध नसतांना, लोकशाही मूल्यें टिकवून सरकारची रोजची वाढती व्याप्ति जनतेच्या हितासाठी वापरावयाचीं तर आपल्या विचाराच्या पद्धतींत नवा दृष्टिकोन आला पाहिजे. विचारांचा पायाच बदलला पाहिजे. सरकारी यंत्रणा चक्रवाढ पद्धतीनें वाढत आहे. सरकारी नोकरांची संख्या व सरकारचा खर्च वाढला पाहिजे हें सर्व पुढारी, पक्ष, संसद यांनीं ओळखलें पाहिजे. हें ओळखून मान्य केल्यानंतर खालील गोष्टींची आवश्यकता आहे.

- १) मंत्रीमंडळ व मंत्री यांच्या खालच्या टप्प्यावर अधिकाधिक सुसंवाद प्रस्थापित करणें.
- २) तंत्रज्ञ प्रशासक व सर्वसाधारण प्रशासक यांच्या भरती व शिक्षणाच्या योजनेंत भरपूर वाढ झाली पाहिजे.
- ३) रचना व पद्धति यांच्यामधें बदल करून यंत्रणेची वाढण्याची शक्ति निर्माण करणें.

४) सध्यां तपासणी निरीक्षकांची सदैव नकारात्मक वृत्ति, पूर्व निर्णयाला चिकटून राहण्याची प्रवृत्ति व पैशासंबंधींचा चिककूपणा हे बदलून त्याजागीं मान्य ध्येयांच्याकडे होणाऱ्या वाटचालींत वेगानें अम्मलवजावणीला त्यांनीं मदत करावी.

नियोजनांतील साध्यें यशस्वी करण्याची व त्यासाठीं व्याप्ति वाढविण्याची जबाबदारी कांहीं खात्यांवर व कांहीं सरकारनिर्मित व्यवस्थांवर आहे. पण फार पूर्वीपासून चालत आलेली निरीक्षण तपासणीची पद्धत अर्थखातें, गृहखातें, कॉन्ट्रोलर व ऑडिटर जनरल, संसदेच्या समित्या यांच्यांत आहे. याशिवाय प्रत्येक साध्या गोष्टीसाठीं मंत्री व मंत्रीमंडळ यांच्याकडे धांव घ्यावी लागत असल्यानें कार्यक्रमाची अम्मलवजावणी व सरकारची वाढ होण्यास अडथळा येतो. याचा परिणाम गोंधळ, विलंब व निराशा यांच्यांत होतो. सरकारी उतरंडीमधें सुधारणा होणें आवश्यक आहे. काम किती होतें, कसें होतें, याच्यांत सुधारणा झाली पाहिजे, वाढ झाली पाहिजे व प्रदत्त अधिकार वाढले पाहिजेत अशी चतुर्विध प्रगति होणें अगत्याचें आहे.

अहवालाच्या तिसऱ्या विभागांत डॉ. अंपलबी यांनी सध्यांच्या पध्दती-मधील दोषांचें परखड शब्दांत दिग्दर्शन केलें आहे. अमुक एक योजना झाली पाहिजे असें मान्य करण्यांत येतें, त्याचें वेळापत्रक तयार करण्यांत येतें, पैसे मान्य करण्यांत येतात. एवढें आलें कीं प्रत्यक्ष अम्मलबजावणीच्या साध्या निर्णयामधें इतके 'पद्धतशीर. अडथळे' आणण्यांत येतात कीं अम्मलबजावणी अशक्य व्हावी अशी भारतांतील सध्यांची पद्धत आहे. सरकारचीं अनेक उपांगे, अनेक अधिकारी त्याच त्याच पद्धतीनें व नकारात्मक दृष्टिकोनांतून प्रत्येक साध्या निर्णयाची तपासणी करीत असतात.

मंत्रीमंडळांत एक प्रॉजेक्ट मान्य करण्यांत येते. त्याचा पंचवार्षिक योजनेंत समावेश करण्यांत येतो. परदेशीय चलन, पोलाद, पैसे वगैरे सर्वांची व्यवस्था कागदोपत्री करण्यांत येते. इतकें होऊनहि तें प्रॉजेक्ट त्या खात्यानें सुरू केलें कीं त्याला प्रत्येक खर्चासाठीं अर्थखात्याची मान्यता; अधिकारी नोकरचाकर वाढविण्यासाठीं गृहखात्याची संमति मिळवावी लागते. पोलादासाठीं व्यापार व उद्योग मंत्रालयाची परवानगी पाहिजे; परकीय चलन वापरण्यासाठीं परवानगी लागतेच. याशिवाय इतर अनेक मंत्री असें तात्त्विक दृष्ट्या सिद्ध करतात कीं या प्रॉजेक्टमधें त्यांचा कांहीं दूरान्वयानें संबंध आहे. त्यांचोहि संमति पदोपदीं घ्यावी लागते नाहीतर ते अडथळे आणतात.

या प्रॉजेक्टसंबंधीं कांहीं संमति मिळविण्यासाठीं समजा, प्रकरण अर्थखात्याकडे गेलें. तर त्या प्रकरणावर मंत्री निर्णय घेत नाहीं. तें प्रकरण अगदीं खालपर्यंतच्या अधिकाऱ्यांच्या टेबलांवरून फिरून येतें. या अधिकाऱ्यांना प्रॉजेक्टसंबंधीं कांहींहि अनुभव किंवा ज्ञान नसतें. प्रॉजेक्टसंबंधीं जो प्रश्न असेल तो पूर्वनिर्णयांशीं सुसंगत आहे कीं नाहीं एवढेंच ते अधिकारी पाहतात. पूर्वनिर्णय प्रमाण मानण्याच्या प्रवृत्तीमुळें या अधिकाऱ्यांचा दृष्टिकोन सदैव भिन्ना व नकारात्मक असतो. पूर्वनिर्णयाला चिकटून राहण्याची ही सरकारी अधिकाऱ्यांची प्रवृत्ति बदलावी यासाठीं सरकारनें कांहींहि केलें नाहीं. क्रांतिकारी युगांतील राजकीय नेतृत्वाचें हें कर्तव्य आहे कीं त्यांनीं नवीं मूल्ये प्रस्थापित करण्यासाठीं पूर्वनिर्णयांपासून अलग झालें पाहिजे. नेहमींच्या पद्धतींतहि पूर्वनिर्णयांना स्वतःची अशी फार थोडी किंमत आहे.

अॅपलबी यांनीं असें स्पष्टपणे नोंदवून ठेवले आहे कीं निष्कारण अनेक आगामी योजनांची निरीक्षण तपासणी करण्यांत येते व ही तपासणी बऱ्याच वेळां निरर्थक व उद्दिष्टांशीं विसंगत असते. अर्थखात्यानें एकदां योजना पाहून पैसे मान्य केल्यानंतर प्रत्येक वेळीं त्या मंत्रालयाला अर्थखात्याकडे जाण्याची आवश्यकता पडूं नये. पैसे कसे खर्च करावे याचें तारतम्य योजना अम्मलबजावणी करणाऱ्या खात्याला अधिक असते. त्यांना हें स्वातंत्र्य दिल्यानंतर मग त्यांना योजनेच्या यशस्वितेबद्दल जबाबदार धरता येईल. मान्य केलेल्या रकमेपैकीं कांहीं रक्कम त्या खात्याला आवश्यक वाटले तर पूर्वीं मान्यता न घेतलेल्या कामासाठींही खर्च करता यावी. संपूर्ण योजनेवर पैसे मान्य करतांना काय तपासणी करावयाची ती कसून करावी. नव्या कार्यक्रमासाठीं लागणारे अधिकारी देतांना गृहखात्यानें उगाच अधिकाऱ्यांचे विशिष्ट हक्क, त्यांची सिनिऑरिटी वगैरेंचा वाऊ करूं नये. आमच्याचकडून सर्व अधिकारी तंत्रज्ञ घेतले पाहिजेत, त्यांना अमुक इतकाच पगार दिला पाहिजे अशीं बंधनें घालूं नये. पगार भरपूर दिला पाहिजे तरच सरकारी कामें कार्यक्षम होतील असें अॅपलबींनीं ठासून सांगितले आहे. मधून मधून संसदेमधें पगार कमी करण्यासंबंधीं सूचना येतात. त्यामुळे सरकारी अधिकाऱ्यांचें मनौधैर्य खचते. सरकारी अधिकाऱ्याला जास्तीतजास्त मासिक ४ हजार रुपये मिळतात. १९३९ च्या बाजारभावाप्रमाणें ४ हजार म्हणजे फक्त ७२६ रुपये एवढाच त्यांना पगार मिळतो. स्वतःच्या कल्याणासाठीं लोकांनीं सरकारवर अधिक पैसा खर्च करण्यास तयार असले पाहिजे.

काँट्रोलर व ऑडिटर जनरल यांचें काम हा जुन्या वसाहतवादी राज्याचा वारसा आहे. जे भारतीय त्या वेळीं भारतसरकारची नोकरी करीत होते त्यांच्यावर अंकुश ठेवण्यासाठीं या ऑफिसचा चांगला उपयोग झाला. नियोजनामध्ये अडथळे आणण्यांत सर्वांत मोठा वाटा हिशोबतपासनिंसांचा आहे. या तपासनिंसांच्या अनावश्यक धाकामुळे सरकारी अधिकाऱ्यांतील जबाबदारी अंगाबाहेर ढकलण्याची प्रवृत्ति वाढते. कोणताहि निर्णय घेऊन त्याची अम्मलबजावणी करण्यास कोणी अधिकारी तयार नसतो. संसदेचाहि यांत दोष आहे. कारण संसदेचे सभासद हिशोबतपासनिंसांच्या उद्दालाला व 'जनतेसंबंधींच्या स्वतःच्या जबाबदारीला' अवास्तव महत्त्व देतात.

सर्व खात्यांना लागणाऱ्या आवश्यक गोष्टी विकत घेण्यासाठी एक केंद्रीय रचना आहे. सर्वांना आवश्यक असणारे बांधकाम करून देणारी अशीच एक केंद्रीय संघटना आहे. या पद्धतीमुळे प्रत्येक कामांत विलंब होतो. मंत्र्यांना कागदोपत्री लहून दिले व जाहीरपणे त्यांचे समर्थन करण्याचे आश्वासन दिले तर स्वतंत्रपणे लागणाऱ्या वस्तू विकत घेण्याची मुभा असावी. बांधकामासाठीही सध्यापेक्षा अनेक यंत्रणा लागतील. कारण या दोन्ही केंद्रीय यंत्रणांमुळे व त्यांच्यावर अवलंबून राहावे लागत असल्याने योजना भराभर कार्यवाहीत आणतां येत नाहीत. एकच योजना अनेक मंत्रालयांकडे तपासणी व शेऱ्यांसाठी पाठविली जाते. त्यांतहि पुष्कळ वेळ जातो.

नियोजनमंडळावर लोकशासन विषयक धोरण ठरविणारे लोक म्हणजे राजकीय नेतृत्व असल्याने भारतीय नियोजनांत कांहीं चांगल्या गोष्टी आपोआप आल्या आहेत. लोकशासन व राजकीय नेतृत्व यांच्यामधील पोकळींत तज्ञ नियोजकांनी आर्थिक नियोजन केले असते तर ते नियोजन निरुपयोगी ठरले असते. नियोजनमंडळ हे भारतसरकारची लहान आवृत्तिच आहे व हे बरेच आहे असे मत अँपलबी यांनी व्यक्त केले आहे. नियोजनाची वाढ व प्रगति म्हणजेच सरकारची वाढ व प्रगति असे या पद्धतीमुळे घडते.

पण याहि मंडळाने आपण कोणी तरी वेगळे आहोत, तज्ञ आहोत, आपली स्वतंत्र यंत्रणा आहे हा गंड धरता कामा नये. प्रत्येक कार्यक्रमावर आपले परीक्षण निरीक्षण शोरा आलाच पाहिजे असा त्यांनी आग्रह धरला तर आधीच असलेल्या अनेक अडथळांचा त्यांनी आणखी एक नवा अडथळा उपस्थित केला असे म्हणावे लागेल.

प्रत्यक्ष कार्यक्रमाच्या मार्गात असे अनेक अडथळे आहेत. ज्यावेळी वसाहतीपद्धतीचे व अत्यंत लहान केंद्रसरकार होते व हिंदी नोकरशाहीवर परक्या सरकारचा भरंवसा नव्हता त्या वेळी तयार केले गेलेले हे अडथळे आहेत. नव्या जमान्यात त्यांची गरज नाही. आतां केंद्रसरकारची व्याप्ति शतपटीने वाढली आहे व सरकारी नोकर हिंदीच असल्याने त्यांच्यावर विसंबण्यास हरकत नाही. कार्यक्रम अम्मलबजावणीत ज्यायोगे गतिमानता येईल ते सर्व केले पाहिजे, अडथळे दूर केले पाहिजेत.

कार्यक्रमाची यशस्विता जोखण्याचा निकष खर्च किती झाला हा आहे असा चुकीचा समज भारतांत आहे. त्यामुळे वर्षांच्या शेवटीं घाइघाईनें खर्च करून टाकण्यांत येतो. ठराविक रक्कम अमुक एका मुदतींत खर्ची पडली म्हणजे कार्यक्रम यशस्वी हा नकारात्मक निकष सोडून दिला पाहिज. अर्थखात्यानें प्रत्यक्ष कार्यक्रमाची अम्मलबजावणी करणाऱ्या मंत्रालयांसंबंधीं जरा ढिलें धोरण येती कांहीं वर्षे स्वीकारलें तरच वेगानें प्रगति होईल.

सरकारी मालकीचे औद्योगिक व्यवसाय व्यवस्थित चालण्यासाठीं वरील सर्व गोष्टींची आवश्यकता आहे हें सांगून अॅपलबी यांनीं कांहीं अडचणी मांडल्या आहेत. संसदेचे सभासद या व्यवसायांना मिळणाऱ्या स्वायत्ततेबद्दल शंका प्रदर्शित करतात व कधीकधीं उगाच बभ्रा करतात. निरनिराळे मंत्री निरनिराळ्या प्रमाणांत अधिकार या व्यवसायांना देतात. प्रदत्त अधिकारच्या प्रगतीसंबंधीं त्यांना भीति वाटते. मॅनेजिंग डायरेक्टर पदासाठीं निवड करतांना व्यक्ति खाजगी क्षेत्रांतील असावी कीं सनदी नोकरांपैकीं यासंबंधीं वितंडवाद करण्यांत वराच वेळ वाया जातो. अॅपलबी म्हणतात कीं सर्वांत लायक माणूस मिळेल तेथून घ्यावा याबद्दल एकमत असतांना व अशीं माणसें बहुधा सनदी नोकरांत उपलब्ध असतांना उगाच वाद घालत बसण्याची काय गरज आहे ?

राष्ट्रीयीकरण केल्यानंतर आणखी एक अशी अडचण येते कीं त्या खाजगी व्यवसायांतील वरीष्ठ अधिकाऱ्यांना भरपूर पगार असतात. सरकार मालक झाल्यानंतर इतर अधिकाऱ्यांचा पगार विचारांत घेऊन त्याहि व्यवसायांतील पगार कमी करण्यांत येतो. डॉ. अॅपलबी यांचें म्हणणें असें कीं समानतेसंबंधीं येथें असलेल्या तीव्र भावनेसंबंधीं अनुदारता व्यक्त न करता असें सुचविता येईल कीं ही समानतेची कल्पना तहकूब केली पाहिजे. पगाराचें मान असें असलें पाहिजे कीं व्यक्तींनीं सर्व शक्तिनिशीं काम केलें पाहिजे. असें काम करण्याची प्रेरणा त्यांना पगारांत मिळावी. आर्थिक प्रेरणेप्रमाणेंच लोकमान्यता या प्रेरणेचाहि विचार करावा असा अॅपलबींचा सल्ला आहे.

लोकशासनासंबंधीं संसदेची काय भूमिका असावी यासंबंधीं अॅपलबींनीं दीर्घ सविस्तर विवेचन केलें आहे. संसद सर्वांत उच्चतम असल्यानें त्यांनीं

धोरणविषयक प्रश्नांचा बारकाईने विचार करावा. कार्यक्रम अम्मलबजावणी-विषयीं सर्वसाधारण दिशा व स्वरूप आखून द्यावे पण लहानसहान प्रत्यक्ष कार्यक्रमांवर नियंत्रण राखीत वसू नये.

१) काँट्रोलर व ऑडिटर-जनरल याच्या कार्याविषयीं संसद सदस्यांची अतिशयोक्तीची कल्पना आहे. त्याच्या अहवालाला अतिमहत्त्व दिल्याने सरकारी सर्व पातळीवरील अधिकाऱ्यांना संसद भिन्ने बनवते. हिशोबतपासनिसाठी चांगले लोकशासन म्हणजे काय हे समजत नाही, त्यांना माहित असण्याचीहि अपेक्षा नाही. ज्यांना लोकशासनावद्दल फारशी माहिती नाही त्यांना हिशोबतपासनिसाठी वद्दल फार आदर वाटतो. त्यांचे कार्य अत्यंत संकुचित व दृष्टिकोन अतिशय मर्यादित उपयोगाचे आहे. ते नकारात्मक असते.

२) जनतेला संसद जबाबदार असते. ही जबाबदारी राखली जात नाही अशी एक अंधूक भीति संसद सदस्यांत सतत असते. सरकारी धोरणावर टीका केलीच पाहिजे नाहीतर आपण जबाबदारी योग्य तऱ्हेने पार पाडत नाही असे त्यांना वाटत असावे.

३) खाजगी व्यवसायांतील व्यक्तींच्या ज्ञानावर व त्यांच्या अंदाजावर अवलंबून राहण्याची प्रवृत्ति संसद सदस्यांत आहे. सध्यांच्या भारतांत हे तर्कशुद्ध नाही.

४) लहान पण प्रभावी अशा खाजगी व्यवसायी लोकांच्या विशिष्ट हितसंबंधांना व स्वार्थी मागण्यांना संसद ताबडतोव मान्यता देते व त्यानुसार सरकारी धोरणांत बदल करणे भाग पडते.

५) पब्लिक सर्व्हिस कमिशनसंबंधीहि संसदेचा दृष्टिकोन बदलला पाहिजे. अधिकाऱ्यांच्या नेमणुकीसाठी मंत्रालयांना अधिकाधिक स्वातंत्र्य मिळणे आवश्यक आहे. निवृत्त पण कर्तबगार अधिकाऱ्यांच्या सेवेला देश मुक्तता कामा नये, कर्तबगार माणूस मिळेल तेथून घ्यावा यासंबंधी संसदेने जागरूक राहवे. अयोग्य माणसाची निवड होऊ नये याची काळजी संसदेला आहे. ते काम पब्लिक सर्व्हिस कमिशन करील. पण 'योग्यांतील सर्वांत योग्य' कमिशनने ठरविता कामा नये.

६) प्रदत्त अधिकाराच्या तत्त्वाला सर्वांत मोठा विरोध संसदेचा आहे. सर्वसाधारण देखरेख आपल्याकडे ठेवून बाकी सर्व अधिकार मंत्रालयांकडे संसदेने सोपवावे.

सध्यां संसदेचा लोकशासनाकडे पाहण्याचा दृष्टिकोन नकारात्मक आहे. तो बदलण्यासाठी संसदेने छिद्रान्वेषण करून ठीकेसाठी मुद्दे शोधत न बसता स्तुति करतां येईल अशा गोष्टी शोधाय्या अशी अॅपलबीची सूचना आहे. नियोजनांत यश मिळण्याची गुरुकिल्ली लोकशासन पद्धतींत सुधारणा करणे हा मुद्दा अॅपलबींनी चौथ्या प्रकरणांत मांडला आहे.

कर वसुलीसंबंधी स्वातंत्र्योत्तर कालांत फार मोठा ढिलेपणा आला आहे; करचुकव्यांची संख्या वाढत चालली आहे. त्यासंबंधी सरकारने कडक घोरण स्वीकारणे आवश्यक आहे.

कांहीहि करण्यापूर्वी प्रत्येकाची प्रत्येक मुद्यासंबंधी संमति घेण्याची गरज असणे हा सध्यांच्या लोकशासनाचा महत्तम दोष आहे. लहानसहान बाबींवर लक्ष निष्कारण केंद्रित करण्यांत येते. कार्यक्रमाची अम्मलबजावणी करणाऱ्या मंत्रालयांना कार्यक्रमासंबंधी जबाबदार धरण्यांत येते हें चूक आहे. कारण ते जबाबदार नसतातच. त्यांना प्रदत्त अधिकार अत्यल्प व त्यांच्यावर परीक्षण निरीक्षण करणारे फार त्यामुळे त्यांच्या हातून वेगानें कामें होत नाहींत. मंत्रालये व मॅनेजिंग डायरेक्टर्स यांना आर्थिक दृष्ट्या जबाबदार व स्वयंपूर्ण व अंदाजपत्रकांचे बाबतींत कार्यक्षम करणे आवश्यक आहे. परकीय चलनाचे हिस्से एकदम मंत्रालयांसाठीं मंजूर करण्यांत यावे. खर्चाच्यावेळीं त्यांना अर्थखात्याकडे धाव घ्यावी लागू नये. ज्या वस्तूंचा मर्यादित पुरवठा आहे. उदा० सिमेंट, पोलाद, यंत्रें, वगैरेची मान्यता एकदम मंत्रालयांना द्यावी.

कॅबिनेट सचिवालयांत एक उच्चतम दर्जाचा खास अधिकारी प्लॅन एक्स्पेडिटर नांवाचा योजनेची गति राखण्यासाठीं नेमण्यांत यावा. मंत्रीमंडळाचा त्याला संपूर्ण पाठिंबा असावा व त्यानें पंच, अडचणींचें निराकरण करणे, कार्यपद्धतींतील विविध अडथळे दूर करून रचनेत व कार्यपद्धतींत सुधारणा घडवून आणणे वगैरे कामें करावीं. त्याच्या हाताखालीं असलेल्या दुसऱ्या एका वरिष्ठ अधिकाऱ्यानें सरकारवाढीसाठीं लागणाऱ्या नोकर-चाकर अधिकारी यांच्या भरतीचें काम वेगानें करावें. पब्लिक सर्व्हिस कमिशनचा अधिकारी वर्ग वाढविण्यांत यावा. त्यांनीं योग्य इसमांच्या मोठ्या याद्या तयार कराव्या व त्यांतून निवड करण्याचा अधिकार कार्यक्रम अम्मल-बजावणी खात्याकडे असावा.

अंपलबी लिहितात कीं मी म्हणतो त्या सूचनांची अम्मलबजावणी करावयाची ठरल्यास खर्च वाढेल यांत शंका नाही. पण चांगल्या लोकशासनाला खर्च अधिक लागतो व तें पैशांची बचतहि करतें हें विसरून चालत नाही.

सरकारी मालकीच्या व्यवसायासाठीं असलेल्या बोर्डाला संसदेनें बरेच अधिकार द्यावेत; बोर्डानें त्यांतील बरेचसे मॅनेजिंग डायरेक्टरला द्यावेत; मॅनेजिंग डायरेक्टरनें स्वतःकडे देखरेखीचा अधिकार ठेवून बाकी सर्व खालच्या अधिकाऱ्यांना सोपवावेत. बोर्डाचीं कामे मुख्यतः दोन १) कार्यांत सुसंवाद ठेवणें व २) कार्याचें मोजमाप करणें. बोर्डावर खाजगी माणसें शक्य तो नेमू नयेत असा अंपलबींचा सल्ला आहे. कांहीं खास योग्यता असेल तर त्यांना खास सल्लागार म्हणून नेमावें.

हिशोबतपासनासांच्या कार्याचे हेतु कुठेंहि फक्त दोनच असतात; १) पैशाचा व्यवहार नियमानुसार झाला आहे कीं नाहीं हें पाहणें व २) व्यवसाय किंवा संस्थेचा जमा-खर्च तटस्थपणें मांडणें. अंपलबींचें म्हणणें असें आहे कीं प्रत्येक व्यवसायाच्या स्वरूपाला योग्य अशा पद्धतीनें त्याचे हिशोब तपासणें व्हावें. सरकारी व्यवसायांची हिशोबतपासणी करून वर सांगितलेले दोन उद्देश, तपासणी, खाजगी हिशोबतपासनासांनीं केली तरी पूर्ण होऊं शकतील. काँट्रोलर जनरल याची प्रवृत्ति व त्याचें आवास्तव स्वातंत्र्य यांमुळे व्यवसायाचा व त्याचा दृष्टिकोन यांच्यात कधीं सुसंवाद येत नाही. हिशोब कोणीहि तपासो, एक गोष्ट लक्षांत ठेवणें आवश्यक आहे कीं जनतेचें हित, सरकारचें धोरण किंवा प्रशासकीय निर्णय यांवर मतें देण्यास हिशोबतपासनीस पात्र नाहीत.

हिशोब ठेवण्याचें काम त्या त्या व्यवसायानें करावें. देशांतील खरेदी ज्या त्या व्यवसायानें स्वतंत्रपणें करावी. व्यवसायाची आखणी करतांना किंवा व्यवसायासाठीं क्षेत्र निवडतांना आगामी वाढीसाठीं भरपूर वाव आहे कीं नाहीं याचाहि विचार केला जाणें आवश्यक आहे.

सरकारी अधिकाऱ्यांचें धैर्य, कल्पनाशक्ति व घडक वाढेल असें धोरण ठेवलें गेलें पाहिजे. अंपलबींनीं यासाठीं एक उदाहरण दिलें आहे. हिंदुस्थान मशीन टल्स ही कंपनी ४७० कोटी रुपये भांडवलाची आहे. १९६०-६१

मधे तेथून दरवर्षी ४०० लेख उत्पादन होतील अशी अपेक्षा होती. नुकत्याच नेमलेल्या मॅनेजिंग डायरेक्टरने अशी सूचना मांडली की फक्त ५ लक्ष रुपये अधिक गुंतवले तर ठरलेल्या वर्षी किंवा तत्पूर्वीही लेखचें उत्पादन मी एक हजार करून दाखवितों. ही सूचना जरी भलतीच आशादायी वाटली तरी त्याला ताबडतोव पाठिंबा मिळणें जरूर आहे. हा पाठिंबा संसदेच्या चर्चेत किंवा मंत्रीमंडळांच्या बैठकींतून किंवा मंत्रालयांच्या परीक्षणनिरीक्षणांतून उपलब्ध होणार नाहीं.

मॅनेजिंग डायरेक्टर व त्याचे दोन दुय्यम सहकारी हे बोर्डाचे सभासद असावेत. म्हणजे प्रत्येक वेळीं दोन दुय्यम अधिकाऱ्यांना बोर्डाच्या कार्याचें आपोआप प्रशिक्षण मिळेल. व्यवसायाचा कारभार चालतांना अॅपलबी यांनीं सर्वसाधारणतः खालीलप्रमाणें निर्णय घ्यावेत असें सुचविलें आहे. शेकडा ९० निर्णय मॅनेजिंग डायरेक्टरच्या पातळीखालीं घेण्यांत यावा. ६-७ टक्के निर्णय मॅनेजिंग डायरेक्टरनें घ्यावेत; २-३ टक्के निर्णय बोर्डांनिं घ्यावेत व एखादा टक्का बोर्डाच्या वरील अधिकाऱ्यांनीं म्हणजे मंत्री, मंत्रीमंडळ यांनीं घ्यावा.

अहवालाच्या शेवटीं अॅपलबींनीं म्हटलें आहे कीं सध्यांची लोकशासनाची सर्वच पद्धत फेकून द्यावी असें मी म्हणत नाहीं. मी फक्त सुधारणांची दिशा दाखविली आहे. या सुधारणा केल्याशिवाय भारताचीं ध्येयें साध्य होणें अशक्य आहे हें मात्र निश्चित.

अॅपलबी अहवालावर लोकसभेंत भरपूर चर्चा झाली. अहवालांतील प्रदत्त अधिकाराचें तत्त्व सरकारनें बऱ्याच प्रमाणांत मान्य केलें. काँट्रोलर व व ऑडिटर जनरल यांच्या कार्यासंबंधीं अॅपलबी यांच्या सूचना इतक्या क्रांतिकारक आहेत, कीं त्या सध्यां मानवणें कठिण आहे.

अॅपलबींच्या अहवालावर भारतांतील विख्यांत लोकशासन-तज्ञ श्री. गोरवाला यांनीं एक लेख लिहून विवेचन केलें. डॉ. अॅपलबी यांनीं सध्यांच्या लोकशासनाचें मूळ वसाहतवादी राज्यपद्धतींत आहे असें सांगून हा एक मोठा दोष आहे असें म्हटलें आहे. हें मत गोरवाला यांना अर्थातच मान्य नाहीं. कारण गोरवाला हे त्याच ब्रिटिश अमदानींतील जुने सनदी नोकर. सध्यांच्या लोकशासनांतील सर्वांत मूलभूत दोष जुनाट पद्धत नसून 'स्वतः'चें काम न समजणारे व त्या कामांत विशेष रस नसलेले सध्यांचे मंत्री हे

आहेत ' असें गोरवालांचें मत आहे. मंत्र्यांच्या मानानें सरकारी नोकरांना त्यांची कार्यक्षमता खालीं खालीं आणावी लागत आहे. म्हणून कार्यपद्धतींत बदल करून कांहीं उपयोग होणार नसून अत्युच्चपदावर असलेल्या मंत्र्यांचीं वागणूक व स्वभाव बदलला तरच कांहीं फायदा होईल. अंपलबी यांनीं प्रत्येक मंत्र्यांच्या स्वायत्ततेबद्दल जीं विधानें केलीं आहेत तीं अमेरिकन पद्धतीच्या मंत्रीमंडळाच्या कल्पनेंतून आलीं आहेत. अर्थखात्याचें इतर मंत्रालयांवर फारसें नियंत्रण असू नये हें अंपलबींचें म्हणणें गोरवालांना मुळींच पटत नाही या नियंत्रणामुळे लोकाचें बरेंच कल्याण साधतें असें ते लिहितात. अर्थखातें, हिशोबतपासनीस यांचे अंकुश नसतील तर मंत्री कसा कारभार करतील याचें भयानक चित्र त्यांनीं रेखाटलें आहे. हिशोबतपासनिसांच्या कार्यांत कांहीं दोष असतील. पण त्यांच्यावर जो हल्ला अंपलबींनीं चढविला आहे त्याचा सर्व लोकशाहीच्या हितचिंतकांनीं निषेधच केला पाहिजे असें गोरवालांचें मत आहे. संसदेसंबंधीहि अंपलबींचें लिहिणें गोरवालांना अमान्य आहे. संसदेनें टीका जरूर तेथें केलीच पाहिजे. ' जगांतील सर्वोत्कृष्ट १२ कार्यक्षम सरकारांपैकी एक ' असें हिंदुस्थान सरकारचें वर्णन करून डॉ. अंपलबींनीं भारतसरकारला खुषीत रहायला उत्तेजन दिलें हें बरोबर नाहीं असें गोरवालांनीं लिहिलें आहे.

★ ★ ★

पराधी ग्रंथ संग्रहालय, ठा. स्थलप्रद.

भजुक्रम... 33230

वि: निबंध...

क्रमांक ... 2500

नों: दि: १९६६



आमचे कांहीं गाजलेले कथासंग्रह

शंकर पाटील

● भेटीगांठी रु. ३-५०

मधु मंगेश कर्णिक

पारध रु. २-५०

दि. बा. मोकाशी

● आमोद सुनासि
आले रु. ४-००

बा. भ. बोरकर

प्रियदर्शिनी रु. ४-५०

हमीद दलवाई

लाट रु. ३-५०

शंकरराव खरात

तडीपार रु. ३-५०

-
- ह्या पुस्तकांचा महाराष्ट्र
सरकारने १९६१ सालांतील
उत्कृष्ट कथासंग्रह म्हणून
प्रत्येकीं १००० रुपयांचें
पारितोषिक देऊन गौरव
केला आहे.



साधना प्रकाश

पुणे



REFBK-0012312