तीन वर्षांची वार्षिक वर्गणी रु. २००/-

ISSN : 2229-3256

यशदा यशमंथन

वर्ष ११ वे । अंक पहिला
जानेवारी-मार्च २०१७
मूल्य : रु. २०/-

यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनी, पुणे

यशदा • यशमंथन

ISSN 2229-3256

जानेवारी-मार्च २०१७

वर्ष ११ वे । अंक १ ला

मूल्य : रु. २०/-

प्रेरणा
आनंद लिमये भाप्रसे
महासंचालक

मार्गदर्शन
सोनाली पोंक्षे-वायंगणकर भाप्रसे
उपमहासंचालक

नरेश झुरमुरे भावसे
उपमहासंचालक

संपादक
डॉ. बबन जोगदंड
संशोधन अधिकारी (प्रकाशन)

संपादक मंडळ
डॉ. शशिकांत लोखंडे
अतिरिक्त संचालक

अनुक्रमणिका

- कौशल्यवृध्दीसाठी प्रशिक्षणाची गरज - डॉ. वि.ल.धारूरकर ३
- समुपदेशन एक कला - प्रा. डॉ. रेणुका भावसार ७
- भारतीय लोकसेवेतील सुधारणा - प्रा. डॉ.बी.आर. कत्तुरवार ९
- तंत्रज्ञानाची किमया - डॉ. अरविंद कुलकर्णी १३
- यशदाच्या प्रशिक्षणामुळे वाचविले एका महिलेचे प्राण - बालाजी शेवाळे १६
- ओळख स्वत:ची - सुरेश वांदिले १८
- कौटुंबिक अस्वस्थतेचा कार्यालयीन कामकाजावर विपरित परिणाम - डॉ. विजयकुमार पं. फड २०
- इंटरनेटविश्व, सोशल मिडिया आणि मराठी भाषा - व्यंकटेश कल्याणकर २५
- नोकरशाहीची तटस्थता नवीन विचार, नवीन संदर्भ : डॉ. भारत गोरे ३०
- मोफत सल्ला कक्षाचा अनेकांना फायदा ३२

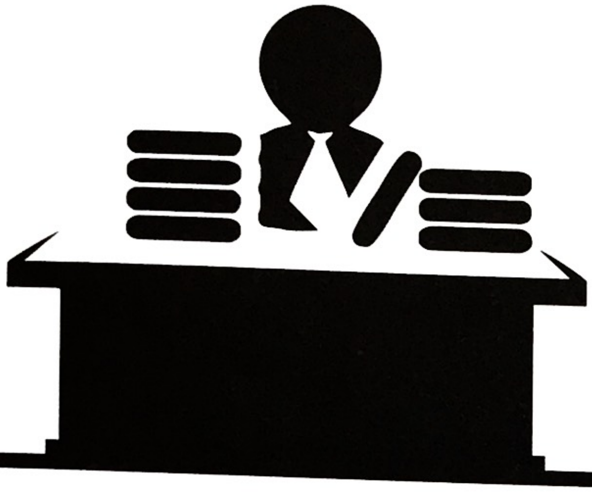
३ वर्षांची वर्गणी रु.२००/-

यशदा यशमंथनसाठी लेख, वर्गणी, जाहिरातीसाठी पत्ता :
संशोधन अधिकारी (प्रकाशन), यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनी (यशदा),
राजभवन आवार, बाणेर रोड, पुणे ४११ ००७. दूरध्वनी : ०२०-२५६०८२२७
ई-मेल : editoryashmanthan@yahoo.in वेबसाइट: http://www.yashada.org

या अंकातील सर्व मते लेखकांची असून त्यांच्याशी
संपादक व 'यशदा' सहमत असेलच असे नाही.

भारतीय लोकसेवेतील सुधारणा

प्रा. डॉ.बी.आर. कत्तुरवार



भारतीय लोकसेवा ही लोकांच्या कल्याणासाठी असणारी सेवा आहे. या सेवेत अधिकाधिक सुधारणा होऊन लोकांना तत्पर, कार्यक्षमपणे सेवा मिळावी यासाठी केंद्र सरकारने अनेक प्रशासकीय सुधारणा आयोग नेमले आहेत. या आयोगाच्या भूमिका या लेखात मांडण्यात आल्या आहेत.

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर भारतामध्ये लोककल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेचा स्वीकार करण्यात आला. त्यामुळे शासनाच्या पर्यायाने लोकसेवकांच्या कार्यात प्रचंड वाढ झाली. लोककल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेनुसार जनहिताची कामे करण्यासाठी कार्यक्षम लोकसेवेची निर्मिती करण्यात आली. त्यामुळे लोकसेवकांची संख्या मोठ्या प्रमाणात वाढली.या लोकसेवकांच्या संदर्भातील विविध कार्ये पार पाडण्यासाठी एक स्वतंत्र व्यवस्था असावी,अशी शिफारस प्रशासकीय सुधारणा आयोगाने केंद्र सरकारकडे केली. त्यानंतर इ.स.१९७० मध्ये लोकसेवकाच्या संदर्भातील विविध कार्ये पार पाडण्यासाठी एक स्वतंत्र विभाग निर्माण करण्यात आला.

प्रशासकीय सुधारणा घडवून आणण्यासंदर्भात देशपातळीवर अनेकदा सांगोपांग चर्चा केली जाते,आयोग नेमले जातात व अहवाल केंद्र शासनाकडे सादर केला जातो. केंद्र सरकार त्या अहवालाचा अभ्यास करण्यासाठी मंत्र्याचा गट स्थापन करते व त्यानंतर काही शिफारशी स्वीकारल्या जातात तर काही नाकारल्या जातात. प्रशासकीय सुधारणेचे विविध प्रयत्न फलदायी होण्यासाठी सर्वप्रथम लोकसेवकांच्या मानसिकतेत सकारात्मक परिवर्तन करणे आवश्यक आहे. जोपर्यन्त शुद्ध आचरण, नीतीमूल्यांची जोपासना, मानवी संवेदना, कर्तव्यपरायणता इत्यादी मूल्यांचा लोकसेवक जोपर्यंत स्वीकार करणार नाहीत प्रशासकीय सुधारणेचा प्रयत्न यशस्वी ठरणार नाही.

लोकसेवेत सुधारणेची उद्दिष्टे

परिवर्तन किंवा बदल हा निसर्गाचा व मानवी जीवनाचा स्थायी भाव आहे. स्वातंत्र्योत्तर काळात तर मानवाने ज्ञान, विज्ञान व तंत्रज्ञानाच्या क्षेत्रात नेत्रदीपक क्रांती घडवून केली आहे. या क्रांतीमुळे मानवाचा आर्थिक,सामाजिक, शैक्षणिक जीवनस्तर उंचावला आहे. साहजिकच याचा सकारात्मक परिणाम प्रशासन व्यवस्थेवर व लोकसेवेवर पडलेला दिसून येतो. संघटना शासकीय असो की खाजगी असो, लहान असो अथवा मोठी असो ठरविलेली ध्येय, उदिष्टे साध्य करण्यासाठी कुशल अशा मनुष्य बळाची आवश्यकता असते. प्रशासकीय कार्ये पार पाडणाऱ्या या मनुष्यबळासच लोकसेवा म्हणून संबोधले जाते. या लोकसेवेत काळानुरूप सुधारणा करणे अत्यावश्यक व अनिवार्य असते.

स्वातंत्र्यपूर्वकाळात ब्रिटिशांनी निर्माण केलेली उच्च दर्जाच्या लोकसेवेला स्वातंत्र्यानंतरही महत्वपूर्ण स्थान देण्यात आले आहे. इ.स. १९५०-५१ च्या दरम्यान लोकसेवेतील दोष किंवा उणिवा शोधून काढून त्यात सुधारणा घडवून आणण्याचा विचार समोर आला. लोकसेवेच्या सुधारणेसंदर्भात केंद्र शासन स्तरावर अनेक प्रयत्न करण्यात आले. लोकसेवेत सुधारणा करण्याची आवश्यकता खालील बाबीवरून स्पष्ट होते.

ज्या माणसांकडे चांगल्या विचारांचा भक्कम पाया नाही, त्यांच्या आयुष्याची इमारत उभीच राहू शकत नाही.

प्रशासनातील दोष दूर करण्यासाठी

प्रशासनातील काही लोकसेवकांच्या नकारात्मक मानसिकतेतून लोकसेवेला नोकरशाहीचे स्वरूप प्राप्त झाले आहे. प्रशासनात यांत्रिकता व असंवेदनशीलता निर्माण होत आहे. बेजबाबदारपणा, अरेरावी, कामचुकारपणा इत्यादी दोष निर्माण होऊन लोकसेवेला नोकरशाहीचे स्वरूप प्राप्त होत आहे. लोकसेवा ही जन कल्याणास बांधिल असते, याची जाणीव लोकसेवकामध्ये निर्माण करण्यासाठी वेळोवेळी त्यांच्या कार्य प्रणालीचा अभ्यास करून त्यात सुधारणा करणे आवश्यक असते.

माहिती व तंत्रज्ञानाचा प्रशासनात उपयोग करण्यासाठी

एकविसाव्या शतकात मानवाने ज्ञान, विज्ञान व तंत्रज्ञानाच्या क्षेत्रात नेत्रदीपक क्रांती घडवून आणली आहे.या क्रांतीचा सकारात्मक परिणाम प्रशासन व्यवस्थेवर व लोकसेवेवर पडलेला दिसून येतो. माहिती व तंत्रज्ञानाच्या क्षेत्रात निर्माण करण्यात आलेल्या नवनवीन साधनांचा उपयोग लोकसेवेत करण्यासाठी प्रशासकीय सुधारणेची आवश्यकता आहे.

प्रशासन व्यवस्थेला आधी गतिमान करण्यासाठी

संपूर्ण विश्वात खाजगीकरण, जागतिकीकरण व उदारीकरणाच्या प्रभावामुळे प्रत्येक क्षेत्रात झपाट्याने बदल होत आहेत. त्यामुळे लोकसेवेला देखील पारंपारिक विचारला सोडून स्वत: मध्ये आवश्यक सुधारणा करून घेणे काळाची गरज बनली आहे.

सार्वजनीक वित्ताचा अधिकाधिक उपयोग करण्यासाठी

शासनाकडे अथवा लोकसेवकांकडे जमा होणारे वित हे जनतेच्या श्रमातून गोळा झालेले असते. नागरिक प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष कराच्या माध्यमातून लोकसेवकांकडे वित्त जमा करीत असतात. त्या वित्ताचा उपयोग जनकल्याणासाठी होणे अत्यावश्यक असते. वेळोवेळी प्रशासकीय कामातील दोष किंवा उणिवा शोधून त्यात सुधारणा करणे जनहितासाठी आवशयक आहे.

लोकसेवकांची कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी

लोकसेवकांची कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी व त्यांना प्रेरणा देण्यासाठी प्रशासकीय कार्यालयाच्या रचनेपासून ते लेखापरीक्षणाच्या कामामध्ये सुधारणा करणे आवश्यक आहे, त्यासाठी केंद्र व राज्य शासन लोकप्रशासनातील अनुभवी लोकसेवकांच्या अध्यक्षतेखाली समिती तथा आयोग स्थापन करून सुधारणा करीत असते.

स्वातंत्र्योतर काळातील लोकसेवा सुधारणेचे प्रमुख प्रयत्न

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर भारतातील प्रशासन व्यवस्थेत प्रशासकीय सुधारणा घडवून आणण्यासाठी विविध आयोग नेमण्यात आले होते. प्रामुख्याने खालील आयोगामार्फत लोकसेवेत सुधारणा घडवून आणण्याचा प्रयत्न करण्यात आला.

ए.डी. गोरवाला आयोग (१९५१)

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर केंद्र शासनाने लोककल्याणकारी राज्य, स्वातंत्र्य, समता, न्याय, बंधुता इत्यादी लोकशाहीत्मक मूल्यांचा स्वीकार केला. त्यानुसार तत्कालीन लोकसेवकांच्या रचना, कार्ये, कार्यपद्धती व मानसिकतेत सुधारणा करणे अत्यावश्यक होते.त्यासाठी केंद्र सरकारने इ.स.१९५१ मध्ये ए.डी. गोरवाला यांच्या अध्यक्षतेखाली एका आयोगाची स्थापना केली. ए. डी. गोरवाला हे सेवानिवृत्त आय.सी. एस.अधिकारी होते. त्यांनी तत्कालीन लोकसेवेचा सखोल अभ्यास करून आपला अहवाल केंद्र शासनाकडे सादर केला. त्यात लोकसेवेमध्ये सुधारणा घडवून आण्यासाठी खालील महत्त्वपूर्ण शिफारशी सूचविण्यात आल्या होत्या.

- लोकसेवकांची भरती गुणवत्तेला अधिक महत्त्व देऊन करण्यात यावी.
- विविध खात्याच्या मंत्र्यांनी खात्याचे धोरण ठरविताना आपल्या खात्यातील वरिष्ट लोकसेवकांचा सल्ला विचारात घ्यावा.
- प्रशासनातील लोकसेवकांच्या तक्रारींचे निवारण करण्यासाठी इंग्लंडमधील व्हिटले परिषदेसारखी यंत्रणा स्थापन करावी.
- प्रशासकीय अधिकारी-कर्मचाऱ्यांना (लोकसेवकांना) प्रशिक्षण देण्यासाठी प्रशासकीय महाविद्यालयाची स्थापना करण्यात यावी.
- उच्च दर्जाच्या अधिका-यांची निवड केल्यानंतर त्यांची नियुक्ती करताना ते ज्या राज्याचे रहिवाशी आहेत त्या राज्यात नेमणूक करू नये.
- लोकसेवकांनी सेवा करीत असताना सत्यनिष्ठ असावे.तसेच आपले कर्तव्य प्रामाणिकपणे पार पडावे.

पॉल एच. ॲपलबी आयोग (१९५२)

इ.स. १९५२ मध्ये केंद्र सरकारने अमेरिकेतील प्रशासकीय तज्ञ पॉल एच. ॲपलबी यांना निमंत्रित केले व त्यांच्या अध्यक्षतेखाली एक आयोग स्थापन केला. प्रशासकीय सुधारणेच्या क्षेत्रात

जग प्रेमाने जिंकता येते, शत्रुत्वाने नाही.

तज्ञ असलेल्या पॉल एच. ॲपलबी यांनी भारतभर दौरा केला . त्यानंतर अभ्यासपूर्ण असा लोकसेवेच्या सुधारणे संदर्भातील आपला अहवाल इ.स. १९५३ मध्ये (Report of Survey of Indian Public dministration) केंद्र शासनाकडे सादर केला. या अहवालात त्यांनी खालील महत्वपूर्ण शिफारशी सुचविण्यात आल्या.

■ प्रशासनातील लोकसेवकांना दर्जेदार प्रशिक्षण देण्यासाठी अखिल भारतीय लोकप्रशासन संस्थेची स्थापना करावी,अशी महत्वपूर्ण शिफारस केली. याच शिफारसीनुसार इ.स. १९५४ मध्ये नवी दिल्ली येथे इंद्रप्रस्थ या भागात Indian Institute of Public administration या संस्थेची स्थापना करण्यात आली.

■ भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेतील विविध लोकसेवा संघटीत करून त्याऐवजी एकच विस्तृत सेवा स्थापन करावी.

■ लोकसेवकांचे पंक्ती घटक व स्टाफ घटक असे वर्गीकरण केले जाते. अशा प्रकारचे विभाजन करतांना स्पष्ट फरक नसल्यामुळे प्रशासनात गोंधळ निर्माण होतो,म्हणून यासंदर्भात केंद्र सरकारने स्पष्टीकरण करावे.

पॉल एच. ॲपलबी यांनी लोकसेवेच्या रचना व कार्य पद्धतीत महत्वपूर्ण सुधारणा करण्यासाठी वरील शिफारशी सुचविल्या होत्या.

पॉल एच. ॲपलबी आयोग (१९५६)

केंद्र शासनाच्या विनंती नुसार पॉल एच. ॲपलबी हे इ.स. १९५६ मध्ये दुस-यंदा भारतात आले व प्रशासन व्यवस्थेचा सविस्तर अभ्यास केला. त्यानंतर सादर केलेल्या आपल्या अहवालात खालील सुधारणा त्यांनी सुचविल्या.

■ केंन्द्रीय नियोजन आयोगाने केवळ नियोजनात्मक कार्ये करावीत,त्यांनी लोकसेवकांच्या प्रशासकीय कामात हस्तक्षेप करू नये.

■ संसद सदस्यांनी देखील लोकसेवकांच्या प्रशासकीय कामकाजात हस्तक्षेप करू नये.

■ भारतीय प्रशासनातील लोकसेवकांमध्ये नेतृत्व गुणाचा व कल्पना शक्तीचा विकास झाला पाहिजे,जेणेकरून त्यांच्या कार्यक्षमतेत वाढ होईल.

■ लोकसेवकांना त्याच्या स्वविवेकानुसार कार्य करता यावे म्हणून त्यांना शासनाने व्यापक स्वरूपाचे अधिकार द्यावेत.

■ वेगवेगळ्या विभागात समन्वय साधण्यासाठी उच्च दर्जाच्या आधिकाऱ्यांची नेमणूक करण्यात यावी.

के.संथानम आयोग (१९६२)

स्वातंत्र्योत्तर काळात लोकसेवेत भ्रष्टाचार वाढला होता. लोकसेवेतील भ्रष्टाचार कसा कमी करता येईल ? याचा अभ्यास करण्यासाठी इ.स. १९६२ मध्ये के.संन्थानम यांच्या अध्यक्षतेखाली एक समिती स्थापन करण्यात आली. या समितीने इ.स. १९६४ मध्ये आपला अभ्यासपूर्ण अहवाल सादर केला. त्यातील लोकसेवेत सुधारणा करण्यासाठी खालील सुधारणा सुचविल्या आहेत.

■ प्रत्येक मंत्रालयात किंवा खात्यात भ्रष्टाचारासंदर्भातील प्रकरणे निकालात काढण्यासाठी केंद्रीय दक्षता आयोगाची स्थापना करण्यात यावी.

■ प्रशासकीय कार्यालयातील लोकसेवकांमार्फत जनकल्याणाची कामे करताना होणारा विलंब दूर करावा.

■ लोकसेवकांची भरती करताना गुणवत्तेला प्राधन्य देण्यात यावे. तसेच उमेदवाराचे चारित्र्य पाहण्यात यावे.

■ प्रत्येक विभागात भ्रष्टाचाराची प्रकरणे चौकशी करण्यासाठी एका अधिकाऱ्याची नेमणूक करण्यात यावी.

पहिला प्रशासकीय सुधारणा आयोग. (१९६६)

दि. ५ जानेवारी १९६६ रोजी केंद्र शासनाने पहिला प्रशासकीय सुधारणा आयोग स्थापन केला . के. हनुमणतया हे या आयोगाचे अध्यक्ष होते. आयोगाने आपला अभ्यासपूर्ण अहवाल दि.३० जून १९७० रोजी केंद्र सरकारकडे सादर केला. त्यात लोकसेवेत काही सुधारणा करण्यासंदर्भातील शिफारशी केलेल्या आहेत,त्या खालील प्रमाणे आहेत.

■ विविध खात्यामध्ये प्रशासकीय सुधारणा अधिक प्रभावीपणे करण्यासाठी स्वतंत्र संघटन व पद्धती (Organization and Method) हा विभाग स्थापन करावा.

■ मंत्रीमंडळातील मंत्र्यानी धोरण ठरविताना लोकसेवकांचा सल्ला विचारात घ्यावा.

■ प्रशासकीय कार्यालयातील विविध कामामध्ये होणारा भ्रष्टाचार दूर करण्यासाठी व भ्रष्टाचारा सन्दर्भातील प्रकरणाची नि:पक्षपतीपणे चौकशी करण्यासाठी लोकपाल ही संस्था निर्माण करावी.

■ लोकप्रशासनातील रिक्त असलेली लोकसेवकांची पदे भरताना ६० टक्के जागा प्रत्यक्ष भरतीद्वारे भरण्यात याव्यात व ४० टक्के जागा लोकसेवकांना बढती देऊन भरण्यात याव्यात.

■ लोकसेवकांना प्रशिक्षण घेणे अनिवार्य करण्यात यावे.

■ लोकसेवेतील कामचुकार व अकार्यक्षम लोकसेवकांना वयाच्या

सौंदर्य हे वस्तूमध्ये नसून, पाहणाऱ्याच्या दृष्टीमध्ये असते.

५० व्या वर्षी सक्तीने सेवानिवृत्त करण्यात यावे.

■ केंद्र शासनाने लोकसेवकांच्या संख्येत घट करू नये.

दुसरा प्रशासकीय सुधारणा आयोग (२००५)

भारतीय प्रशासन व्यवस्थेत व लोकसेवेत सुधारणा घडवून आणण्यासाठी केंद्र शासनाने दि.३१ ऑगस्ट २००५ रोजी दुसरा प्रशासकीय सुधारणा आयोग स्थापन केला. या आयोगाने प्रशासकीय सुधारणा घडवून आणण्याच्या अनुषंगाने प्रशासकीय कार्य पद्धतीचा सविस्तर अभ्यास केला व केंद्र शासनाकडे आपला अभ्यासपूर्ण अहवाल सादर केला. त्यामध्ये भारतीय लोकसेवेत सुधारणा करण्यासंदर्भातील खालील शिफारशी केलेल्या आहेत.

■ लोकप्रशासनातील कार्यालयीन गोपनीयतेचा कायदा (Official Secretact) रद्द करण्यात यावा.

■ जनतेला लोकसेवकाकडून आवश्यक असलेली माहिती प्राप्त करता यावी म्हणून माहितीच्या अधिकाराचा कायदा (Right to information Act) प्रभावी बनवावा.

■ प्रशासकीय कार्यालयातील भ्रष्टाचार दूर करण्यासाठी व भ्रष्टाचारा सन्दर्भातील प्रकरणाची नि:पक्षपतीपणे चौकशी करण्यासाठी लोकपाल ही संस्था निर्माण करावी.

■ पोलीस सेवेतील लोकसेवकांच्या कार्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवण्यात यावे.

■ विविध राज्यातील लोकायुक्त ही संस्था बहुसदस्यीय करावी.

स्वातंत्र्यानंतर भारतातील लोकसेवकांच्या कार्यात सुधारणा करण्यासाठी वरील अनेक आयोग स्थापन करण्यात आले. परंतु आज लोकसेवकांच्या वर्तनाचा वस्तुनिष्ठ दृष्टीने अभ्यास केल्यास लोकसेवक आणि सर्वसामान्य जनता यांच्यातील नाळ तुटलेली दिसून येते. सर्व सामान्य जनतेची लोकसेवकासंदर्भात नकारात्मक मानसिकता बनत चालली आहे. विशेषत: आय.ए.एस. आणि आय.पी.एस. यासारख्या उच्च दर्जाच्या अधिकाऱ्यांनी प्रशासकीय नीतीमूल्याच्या जोपासनेकडे विशेष लक्ष दिले पाहिजे. वरिष्ठ अधिकारी शिस्तप्रिय,प्रामाणिक,चारित्र्यसंपन्न व संवेदनशील असतील तर त्यांच्या वर्तनाचे अनुकरण कनिष्ठ कर्मचारी वर्ग करीत असतो. गोरगरीब जनतेची सेवा करण्यातच खरे जीवन साफल्य ठरणार आहे,या मूल्याची जाणीव सर्व लोकसेवकांना होणे आवश्यक आहे. त्यासाठी लोकसेवेतील प्रत्येक स्तरावरील अधिकारी कर्मचाऱ्यांनी कार्य संस्कृती व नितीमूल्याचे संवर्धन करीत आपले कर्तव्य पार पाडले पाहिजे.तरच लोकसेवा सुधारणे संदर्भात विविध आयोगाने केलेल्या शिफारशीनां महत्व प्राप्त होईल आणि लोककल्याणकारी राज्याची सर्व उद्दिष्टे साध्य होतील.

प्रा. डॉ.बी.आर. कत्तुरवार
विभाग प्रमुख,लोकप्रशासन विभाग
देगलूर महाविद्यालय, देगलूर जि.नांदेड
मो. ९४२३३ ०५८७०
ईमेल brkattruwar@gmail.com

प्रशासनातील अधिकाऱ्यांचे, तज्ज्ञांचे विविध विषयांवरील
उद्‌बोधक प्रेरणादायी लेख आकर्षक मांडणी । संपूर्ण रंगीत छपाई

३ वर्षांची वर्गणी केवळ २०० रु.

यशदा• यशमंथन

संपर्क: ०२०-२५६०८२६६

सत्पुरुषाचा राग परवडला; परंतु दुष्ट लोकांचा स्नेहदेखील उपयोगाचा नाही - लोकहितवादी गोपाळ हरी देशमुख