प्रकरण पहिले

प्रकरण पहिले

प्रस्तावना

प्रस्तावना

प्रशासनात आर्थिक प्रशासन हा अत्यावश्यक घटक मानला जातो. शासनाची प्रत्येक कृती आर्थिक प्रशासनावर आधारलेली असते. प्रशासकीय कामे व्यवस्थितपणे पार पाडण्यासाठी पुरेसा पैसा असला पाहिजे आणि तो काळजीपूर्वक खर्च केला पाहिजे. म्हणूनच आर्थिक प्रशासनास फार महत्त्व प्राप्त झाले आहे. आर्थिक प्रशासनात प्रशासकीय कामासाठी लागणारा पैसा उभारणे आणि त्याचा विनियोग करणे या दोन्ही गोष्टींचा प्रामुख्याने समावेश होतो.

एखादया यंत्राला इंधनाची जशी गरज असते त्याप्रमाणे प्रशासनाला वित्ताची गरज असते. शासनसंस्थेला विविध स्वरूपाची कार्ये पार पाडण्यासाठी पैशाची व्यवस्था करावी लागते. प्रो. एल.डी.व्हाईट यांच्या मते, 'राज्याच्या प्रशासनाची प्रत्येक कृती पैशाच्या व्यवस्थेतून चालते.'[१] वित्ताची व्यवस्था ठेवणे म्हणजेच राज्याच्या प्रशासनाची व्यवस्था कार्यक्षमतेने पार पाडणे. कौटिल्याच्या मते, 'राज्याची सर्व कार्ये वित्तावर अवलंबून असतात.'[२] तर मार्शल डिमॉक यांच्या मते, 'वित्तव्यवस्थेच्या अभावी सरकार कोणतेही कार्य करू शकत नाही.'[३]

प्रशासन व वित्तव्यवस्था यांचा संबंध अत्यंत निकटचा आहे. वित्ताशिवाय प्रशासन कार्य करू शकणार नाही. वित्तव्यवस्था निर्माण करून पैशाची उपलब्धता केल्याशिवाय प्रशासकीय कार्य करता येणार नाही. लोककल्याणाची बहुविध कार्ये पार पाडण्यासाठी पैशाची व्यवस्था करावी लागते. तसेच विविध कार्यासाठी जमा झालेला पैसा कोणत्या पद्धतीने खर्च करावा यासाठी सरकारला वित्तीय प्रशासन व्यवस्था करावी लागते.

वित्तीय प्रशासन एक गतिशील प्रक्रिया असून ते लोकप्रशासनाचे महतत्वाचे अंग आहे. विलोबींच्या मते,'कार्यक्षम प्रशासनव्यवस्थेत वित्तीय प्रशासन हा अत्यंत महत्त्वाचा घटक मानला जातो. वित्तीय प्रशासनात करव्यवस्था, उत्पन्नाची, इतर साधनांची व्यवस्था, खर्चाची योजना, जमा व खर्च याची हिशोबपद्धती, हिशेब तपासण्याची व्यवस्था इत्यादी गोष्टींचा समावेश केला जातो.'[४]

नगरपालिका आणि वित्तीय प्रशासन

नागरी विभागामध्ये २० व्या शतकाच्या प्रारंभापासून आधुनिक स्वरूपाच्या स्थानिक स्वराज्य संस्था स्थापन करण्यात आल्या. इंग्रजांनी भारतीय जनतेला राजकीय शिक्षण दयावे या हेतूने स्थानिक स्वराज्य क्षेत्रात प्रयोग केले. महाराष्ट्रापुरता विचार केल्यास पूर्वी बॉम्बे डिस्ट्रीक्ट म्युन्सिपालिटी ॲक्ट संमत केला होता.[५] मात्र स्वातंत्र्यानंतर राज्यपुनर्रचना झाल्यावर घटक राज्यांत एकसूत्रता आणावी म्हणून महाराष्ट्रात १९६५ साली नगरपरिषद,नगरपंचायती व औदयोगिक नागरी अधिनियमाद्वारे नगरपालिका निर्माण झाल्या. या कायदयात १९९४ साली पुन्हा बदल केले गेले.[६] नगरपालिका निर्माण होण्यासाठी किमान १०,००० लोकसंख्या लागते. नगरपालिकेत सदस्यांची संख्या लोकसंख्येनुसार किमान १७ व कमाल ६५ असते. नगरपालिका बरखास्त करण्याचा अधिकार राज्यसरकारला असतो. नगरपालिकेची निर्मिती शहरी भागाच्या विकासासाठी केली जाते. सध्या महाराष्ट्रात २२१ नगरपालिका आहेत.[७]

नगरपालिका सदस्यांची निवड दर ५ वर्षांनी प्रौढ मतदानाद्वारे होते. त्यासाठी लोकसंख्येच्या प्रमाणात शहराची प्रभाग (वॉर्डस्) मध्ये विभागणी केली जाते. त्यातून प्रत्येकी एक सदस्य निवडला जातो. काही जागा अनुसूचीत जाती व जमातींसाठी, काही मागासवर्गासाठी तर काही स्त्रियांसाठी राखीव असतात. नगराध्यक्ष आपला राजीनामा जिल्हाधिकाऱ्यांकडे देतात तर नगरसेवक आपला राजीनामा अध्यक्षांकडे देतात.

प्रशासकीय काम पार पाडण्यासाठी वित्ताची गरज असते. त्याशिवाय कोणतीही प्रशासकीय यंत्रणा त्यांची जबाबदारी पार पाडू शकत नाही. म्हणूनच प्राध्यापक मोरिस्टन मार्क्स म्हणतात, " वित्त हे प्रशासकीय यंत्राचे इंधन आहे " आणि याला नगरपालिकाही अपवाद नाही. नगर पालिका वर नमूद केलेल्या कायदयान्वये अनेक कार्ये नगरवासियांच्या कल्याणासाठी पार पाडत असते.

नगरपालिकेस साधारणतः दोन प्रकारची कार्ये करावी लागतात.[८]

१. अनिवार्य कार्ये. २. ऐच्छिक कार्ये.

१} अनिवार्य कार्ये - अनिवार्य कार्ये म्हणजे अशी कार्ये जी कायदयानुसार नगरपालिकेस पार पाडावीच लागतात. नगरपालिकेने अशी कार्ये न केल्यास नगरपालिका बरखास्त करण्यात येते. अशी काही महत्वाची अनिवार्य कार्ये पुढीलप्रमाणे,

१. पिण्यासाठी शुद्ध पाण्याची व्यवस्था करणे.

२. रस्त्यांची निर्मिती आणि देखरेख करणे.

३. रस्त्यांवर नळ, प्रकाश व नाल्याची व्यवस्था करणे.

४. रस्ते तसेच गल्ल्यांची साफसफाई .

५. सार्वजनिक दवाखान्यांची व्यवस्था.

६. जन्ममृत्यूची नोंद ठेवणे.

७. प्राथमिक शाळांची व्यवस्था करणे.

८. रस्ते, पूल आणि अन्य सार्वजनिक ठिकाणी निर्माण झालेले अडथळे आणि अडचणी दूर करणे.

९. घृणास्पद, भयंकर आणि हानिकारक व्यापार, उदयोग आणि प्रथा यांचे नियमन आणि नियंत्रण करणे.

१०. खाण्याच्या वस्तू आणि भोजनालये यांचे नियमन आणि नियंत्रण करणे.

२} ऐच्छिक कार्ये - ऐच्छिक कार्ये म्हणजे अशी कार्ये की जी कार्ये करण्याचे नगरपालिकेवर कायदेशीर बंधन नसते. नगरपालिकांची आर्थिक स्थिती सुधारल्यास आणि कार्ये करण्यासाठी आवश्यक असणारी साधनसामुग्री उपलब्ध असल्यास जी कार्ये करावयाची असतात त्यांना ऐच्छिक कार्ये म्हणतात. यातील काही कार्ये पुढीलप्रमाणे,

१. भयानक, जुन्या इमारती किंवा ठिकाणे यांना सुरक्षित बनविणे किंवा जनहिताच्या दृष्टीने त्या नष्ट करणे.

२. सार्वजनिक बगीचे, पार्क, पुस्तकालये, संग्रहालय, विश्रामगृह, अनाथाश्रम इ. ची निर्मिती करून त्यावर देखरेख ठेवणे.

३. रस्त्यांच्या दोन्ही बाजूंनी झाडे लावणे व त्यांची निगा राखणे.

४. नगरपालिकेच्या सीमांतर्गत परिवहनासाठी सुविधाजनक व्यवस्था करणे.

५. कमी उत्पन्न असलल्या गटासाठी घरे बांधणे.

६. सार्वजनिक प्रदर्शन आणि सार्वजनिक मनोरंजनाच्या कार्याचे संघटन करणे इ.

वर नमूद केलेल्या कार्यासाठी मोठया प्रमाणात रक्कम खर्च केली जाते. वित्तीय प्रशासनाचे मूळ उद्दिष्ट म्हणजे, प्रशासकीय यंत्रणेला शासनाने पुरवलेली रक्कम कशा रितीने वापरली जाते याचे नियोजन करणे तसेच ही रक्कम कायदेशीर रितीने आणि नियोजित कार्यावरच खर्च केली गेली आहे की नाही याची तपासणी करणे हे आहे. अशी रक्कम प्रत्यक्षपणे लोकांकडून कर किंवा शुल्काच्या रूपाने गोळा केली जात असते आणि अशी रक्कम सार्वजनिक असल्याने त्याचे उत्तरदायित्व प्रशासनावर असते. म्हणजे नगरपालिकेने स्वतःच्या आणि इतर वित्तीय साधनांच्या स्त्रोताबद्दल लक्ष देणे अत्यंत आवश्यक असते. कारण उपलब्ध होणाऱ्या निधीवरून अनेक कार्यक्रम राबवणे शक्य होते. यामुळेच प्रशासनातील वित्तीय प्रशासनाचे महत्त्व अनन्यसाधारणच मानले गेले आहे. प्रस्तुत शोधनिबंधात सातारा नगरपालिकेतील वित्तीय प्रशासनाचे परिक्षण केले जाणार आहे.

अंदाजपत्रक

अंदाजपत्रक या शब्दाला इंग्रजी भाषेत . म्हणतात.फ्रेंच भाषेतील बोगेट . या शब्दातून इंग्रजीतील शब्दाची उत्पत्ती झालेली दिसते. याचा अर्थ 'चामड्याची पिशवी' असा होतो. मात्र काळाच्या ओघात याचा अर्थ 'अंदाजपत्रक' असाच घेतला जाऊ लागला.

अंदाजपत्रक सरकारच्या आय व व्ययाचा तक्ता असतो. काहींच्या मते अंदाजपत्रक हे सरकारच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवण्याचे साधन आहे. मन्रो यांच्या मते, 'अंदाजपत्रक एक प्रकारे आगामी आर्थिक वर्षासाठी आर्थिक योजनांचा प्रलेख असून त्यात एका बाजूला अनुमानित उत्पन्न आणि दुसऱ्या बाजूस संपूर्ण खर्चाचे वर्णन केलेले असते. म्हणून त्यास अर्थसंकल्पही म्हणतात.'

नगरपालिकेचे अंदाजपत्रक

महाराष्ट्र नगरपरिषद, नगरपंचायती व औद्योगिक नागरी अधिनियम १९६५ च्या कलम १०१ व महाराष्ट्र लेखा संहिता नियम २५ यांच्या तरतूदीनुसार नगरपालिका मुख्याधिकारी यांनी प्रथम अर्थसंकल्प तयार करून स्थायी समितीपुढे सादर करावयाचा असतो. ही प्रक्रिया डिसेंबर अखेरीस पूर्ण होणे गरजेचे असते. नगरपालिकेने अर्थसंकल्प तयार करताना परिपत्रक १९८८ नुसार काही विशेष काळजी घेणे गरजेचे असते. जसे की,

१. नगरपालिकेने निरनिराळे निधी ठेवणे गरजेचे असते. या निधींची तरतूद करण्याची जबाबदारी मुख्याधिकारी यांची असते.
२. नगरपालिका हद्दीतील जिल्हा परिषद, प्राथमिक शाळांसाठी नगरपालिकेने आपल्या उत्पन्नाच्या ५% रक्कम जिल्हा परिषदेस द्यावी लागते.
३. दुर्बल घटक कल्याणासाठी उत्पन्नाच्या ५% रक्कमेचा विनियोग कोणत्या प्रयोजनासाठी करण्याचे प्रस्तावित केला याची टिप्पणी सादर करणे गरजेचे असते.
४. योजना वा कामाचे अंदाज, आराखडे तयार नसताना वा योजनांचा पूर्ण तपशील तयार नसताना निव्वळ आर्थिक तरतूद अंदाजपत्रकात दाखविणे गैर आहे.

या तरतूदी लक्षात घेऊन तयार केलेल्या अंदाजपत्रकास महाराष्ट्र नगरपरिषद, नगरपंचायत व औद्योगिक नागरी अधिनियम १९६५ चे कलम १०१ (४) नुसार प्राप्त झालेल्या अधिकारान्वये जिल्हाधिकारी मान्यता देतात. अशा अंदाजपत्रकाच्या प्रती माहितीसाठी पुढील व्यक्तींकडे पाठविल्या जातात.

१. मा. संचालक, नगरपालिका प्रशासन.
२. मा. सचिव, नगरविकास विभाग.
३. मा. आयुक्त व प्रादेशिक संचालक, नगरपरिषद प्रशासन.
४. मा. उपमुख्य लेखापरिक्षक स्थानिक निधी लेखा पुणे.

त्याचप्रमाणे;

१. अध्यक्ष/मुख्याधिकारी, नगरपरिषद.
२. उपविभागीय अधिकारी.

अभ्यासाचे कार्यक्षेत्र

प्रस्तूत प्रबंधामध्ये सातारा शहर नगरपालिका २००१-२००२ ते २००५-२००६ या वर्षांच्या वित्तीय प्रशासनाचा अभ्यास केला जाईल. यामध्ये प्रामुख्याने सातारा नगरपालिकेचे वित्तीय स्त्रोत आणि मिळालेल्या रक्कमेचे कोणत्या आधाराने आणि कोणत्या रितीने सातारा नगरपालिकेच्या विविध कार्यक्रमांवर वाटप केलेले आहे, याचा अभ्यास करण्यात येईल. अलिकडेच नगरपालिकेचा महत्त्वाचा वित्तीय स्त्रोत म्हणजे जकात कर रद्द करून त्याऐवजी व्हॅट आणि सेस (शुल्क) याच्या

माध्यमाने नगरपालिकेस वेगळ्या रितीचा वित्तीय स्त्रोत निर्माण करण्याबद्दल मुंबई येथील नगरपालिकांच्या सर्व आयुक्तांची बैठक घेऊन शासन याबद्दल गांभिर्याने चर्चा करीत आहे. तसेच २००१-२००२ ते २००५-२००६ या काळातील वित्तीय प्रशासनाला अनुसरून होत असलेल्या विकास कामांचा, योजना व कार्यक्रम यांचा सखोल व विस्तृत अभ्यास केला जाईल.

महत्त्व

नगरपालिकेच्या कार्यक्षम आर्थिक व्यवस्थापनासाठी अंदाजपत्रक आवश्यक असते. यामुळे नगरपालिकेला वित्तीय कारभार करण्यास मदत होते. उपलब्ध पैशाचा आधार आणि भविष्यकालीन गरजा लक्षात घेऊन पैसा उभारणीचे कार्य याद्वारे होते. अंदाजपत्रकामुळे नगरपालिका कोणती कार्ये, योजना, कार्यक्रम वर्षभरात करणार आहे ते स्पष्ट होत असते. या अभ्यासामुळे सातारा नगरपालिकेने कोणत्या कार्यावर या ५ वर्षात भर दिला हे लक्षात येते. त्यामुळे सातारा नगरपालिका, सातारा शहरातील लोकांच्या विकासाच्या दृष्टीने कोणत्या दिशेने प्रयत्नशील आहे हे लक्षात येते. सामान्य जनतेच्या माहितीच्या आणि राजकीय जागृतीच्या दृष्टीने अशा अंदाजपत्रकाचा अभ्यास होणे लोकप्रशासनात आवश्यक आहे.

उद्दिष्ट्ये

१. सातारा नगरपालिकेस २००१-०२ ते २००५-०६ या ५ वर्षात कोणकोणत्या वित्तीय स्त्रोतांमुळे किती रक्कम उपलब्ध झाली आणि जिल्हा परिषद व राज्य शासनाकडून मिळालेली आर्थिक मदत यांचा आढावा घेणे.
२. सातारा नगरपालिकेने नगरवासियांच्या हिताच्या दृष्टीकोनातून केलेल्या कार्यक्रमांवर आर्थिक तरतूदींचा अभ्यास अंदाजपत्रकाच्या माध्यमातून करणे.
३. सन २००१-०२ ते २००५-०६ या पाच वर्षात झालेल्या विकास कामांचा अभ्यास करणे आणि त्यातील दोष काय ते पाहणे आणि त्यांच्या निदानासाठी उपाय योजना सुचविणे.
४. विकास कार्यक्रमांबाबत नागरिकांच्या प्रतिक्रिया जाणून घेणे.
५. खर्च झालेल्या रक्कमेच्या हिशोब तपासणीच्या अहवालाचा अभ्यास करणे.

संशोधन पद्धती व माहिती संकलन

सातारा नगरपालिकेच्या वित्तीय प्रशासनाचा अभ्यास केवळ ५ वर्षांकरीता मर्यादित ठेऊन हा अभ्यास व्यष्टी अध्ययन पद्धतीचा आहे. यासाठी सातारा नगरपालिकेस व्यक्तिशः भेट देऊन प्रामूख्याने तेथील लोकप्रतिनिधी, प्रशासकीय आधिकारी यांच्याशी मुलाखतीद्वारे त्यांच्याकडून प्राथमिक माहिती मिळवली. (परिशिष्ट क्र. १)त्याचप्रमाणे नगरपालिकेचे वार्षिक अहवाल अंदाजपत्रके, सभांचे इतिवृत्त यांच्या आधारे प्राथमिक माहिती संकलित केली. तसेच सामान्य नागरिकांच्या सातारा नगरपालिकेबद्दल काय प्रतिक्रिया आहेत हे समजून घेण्यासाठी विविध प्रभागांतून काही नागरिकांसोबत चर्चा करून माहिती मिळवली. (परिशिष्ट क्र.२) दुय्यम माहितीसाठी विविध नियतकालिके, दैनिके यांची मदत घेतली. माहिती प्राप्त करण्यासाठी एकूण १२९ व्यक्तींकडून प्रश्नावलीद्वारे माहिती मिळवलेली आहे.

तक्ता क्र. १.१

अ. क्र.		पुरूष	स्त्री	व्यवसाय					एकूण
				नोकरी		गृहिणी	इतर व्यवसाय		
				पुरूष	स्त्री		पुरूष	स्त्री	
१.	लोकप्रतिनिधी	१६	११	–	–	–	–	–	२७
२.	प्रशासकीय अधिकारी वर्ग	१०	निरंक	–	–	–	–	–	१०
३.	नागरिक	५८	३४	३२	०६	२५	२६	०३	९२
	एकूण	८४	४५	३२	०६	२५	२६	०३	१२९

संदर्भः क्षेत्र अध्ययन

वरील मिळालेल्या सांख्यिकी आणि इतर स्वरूपाच्या माहितीचे विश्लेषण करून काही निष्कर्ष काढलेले आहेत. या शोधनिबंधाचे ७, प्रकरणांत विभाजन करून लिहिलेले आहे. विषयाचे विभाजन खालील नमूद केलेल्या प्रकरणांतून आढळते.

संशोधनाचा आकृतीबंध

प्रकरण पहिले या प्रकरणात वित्तीय प्रशासन, नगरपालिकेतील वित्तीय प्रशासनाचे महत्व, सातारा शहराची थोडक्यात माहिती, तसेच सातारा नगरपालिकेची माहिती आणि संशोधनाची उद्दिष्ट्ये, संशोधन पद्धती आणि संशोधनाला लागणारी माहिती कशा रितीने प्राप्त केली याचा समावेश आहे.

प्रकरण दुसरे

या प्रकरणामध्ये सातारा शहराचा थोडक्यात इतिहास, शहराची माहिती तसेच सातारा नगरपालिकेची माहिती यांचा समावेश केलेला आहे.

प्रकरण तिसरे तिसऱ्या प्रकरणामध्ये सातारा नगरपालिकेच्या सन २००१-०२ ते सन २००५-०६ या ५ वर्षातील नोकरसंख्या, शिक्षणक्षेत्र, सार्वजनिक आरोग्य, सार्वजनिक बांधकाम विभाग, पाणी पुरवठा व्यवस्था, सांडपाणी व्यवस्थापन, घनकचरा व्यवस्थापन, शौचालय व्यवस्थापन, उद्यानांचे व्यवस्थापन, वृक्षारोपण, सामाजिक केंद्रे, अतिक्रमण, अनधिकृत बांधकाम, सार्वजनिक ग्रंथालये, अग्निशमन दल, या घटकांच्या अनुषंगाने संक्षिप्त रीतीने आढावा घेतलेला आहे.

प्रकरण चौथे या प्रकरणामध्ये सातारा नगरपालिकेचे वित्तीय स्त्रोत आणि या वित्तीय स्त्रोतांच्या आधारे सातारा नगरपालिकेने लोककल्याणासाठी राबवलेले विविध विकास कार्यक्रम याची माहिती मिळते.

प्रकरण पाचवे या प्रकरणामध्ये सातारा नगरपालिकेच्या शिक्षणमंडळाच्या आणि नगरपालिकेच्या सर्वसाधारण अंदाजपत्रकांचे (सन २००१-२००२ ते २००५-२००६) या ५ वर्षांचे सविस्तर विश्लेषण करण्यात आले आहे की ज्याद्वारे सातारा नगरपालिकेच्या वित्तीय प्रशासनाचा आढावा घेता आला आहे.

प्रकरण सहावे प्रकरण क्रमांक सहामध्ये सन २००१-०२ ते २००५-०६ या पाच वर्षांत सातारा नगरपालिकेत कार्यरत असणाऱ्या नगरसेवक, अधिकारीवर्ग यांच्या नगरपालिकेबाबतच्या निवडक प्रतिक्रियांचा समावेश केलेला आहे. त्याचप्रमाणे, या कालावधीतील नगरपालिकेच्या एकूण प्रशासनाबाबत नागरिकांच्या काही निवडक प्रतिक्रियांचाही यात समावेश केलेला आहे.जेणेकरून सातारा नगरपालिकेबाबतची मते लक्षात येतील.

प्रकरण सातवे प्रकरण सातमध्ये या शोधनिबंधाचा सारांश आणि शिफारसी मांडलेल्या आहेत.

संदर्भ सूची

१) पाटील बी.बी., लोकप्रशासन, १९९८, पृ. २८६

२) पाटील बी.बी., लोकप्रशासन, १९९८, पृ. २८६

३) पाटील बी.बी., लोकप्रशासन, १९९८, पृ. २८६

४) पाटील बी.बी., लोकप्रशासन, १९९८, पृ. २८७

५) सातारा गॅझेटियर, १९८९, पृ. १२९

६) सातारा गॅझेटियर, १९८९, पृ. १२९

७) डॉ. भोगले शांताराम, भारतातील स्थानिक शासन, १९९०, पृ. ८५

८) डॉ. भोगले शांताराम, भारतातील स्थानिक शासन, १९९०, पृ. ८६