परिदृढ कायदे-कायद्याची लवचिकता, सार्वजनिक उत्तरदायित्व-व्यक्तिगत उत्तरदायित्व, लोकसेवाभावी-खाजगी लोककेंद्री-स्वयंकेंद्री, इत्यादी संदर्भात हे फरक आढळून येतात. हे सर्वच प्रशासकीय व्यवस्थेमध्ये काटेकोरपणे आहेत. या दोन्हीच्या काटेकोरपणातूनच एकत्रित अशा नव्या संकल्पनेचा विचार पुढे येऊन एक नवीन संयुक्त प्रशासन अस्तित्त्वात आली. हीच पद्धत सार्वजनिक खाजगी भागीदारी म्हणून नावारूपास आली.

'शासनाने केलेल्या कायद्याची व धोरणाची अंमलबजावणी करणारे शास्त्र' अशी लोकप्रशासनाची शास्त्रीय दृष्टीकोनातून व्याख्या केली जाते. परंतु प्रत्यक्षात मात्र लोकप्रशासन हे या व्याख्येइतके लहान व साधे सरळ नाही. उलट ते अत्यंत व्यापक, किचकट व जटिल स्वरूपाचे आणि अधिक गुंतागुंतीचे आहे. साहजिकच ते अधिक प्रभावी व कार्यक्षम करण्याच्या दृष्टीने लोकप्रशासनाच्या अभ्यासकांना शास्त्रीय दृष्ट्या नेहमी नव-नवीन प्रयोग करावे लागतात, संशोधन करावे लागते. या संशोधन व प्रयोगाच्या सफलतेतून लोकप्रशासनात नविन सुधारणा घडत जातात. आधुनिक लोकप्रशासनात साठ व सत्तरच्या दशकात अनेक नविन संकल्पना परिभाषित झाल्या. याचे उदाहरण म्हणजे नवलोकप्रशासन, नवलोक व्यवस्थापन, विकास प्रशासन, तुलनात्मक प्रशासन, इत्यादी. यासर्व अभ्यास शाखांमधून सत्तरच्या दशकात विशेषत: नवलोक व्यवस्थापनाचा चेहरामोहरा घेऊन 'सार्वजनिक खाजगी भागीदारी' हा परिभाषिक शब्द उदयास आला. याचा अर्थ 'सार्वजनिक व खाजगी क्षेत्राची भागीदारी' (Public Private Partnership) असा होतो.

३.२ विषय-विवेचन

सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी करार हा शासन व खाजगी क्षेत्रांमधून अशी व्यवस्था निर्माण करणारा आहे की जी सार्वजनिक रूचीपूर्ण सेवा, उद्योग व कार्याच्या पूर्ततेस बांधील असतो. वित्त, गुंतवणूक व व्यवस्थापन यासाठी खाजगीरित्या जबाबदार असतो.

सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी ही संकल्पना खाजगीकरण, उदारीकरण, जागतिकीकरणातून पुढे आलेली संकल्पना आहे. सार्वजनिक - खाजगी भागीदारीमध्ये खाजगी क्षेत्र हा एक महत्त्वाचा घटक असला तरी सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी म्हणजे सार्वजनिक सेवांचे खाजगीकरण नव्हे. सार्वजनिक व्यवस्थेतील काही त्रुटी दूर करण्याकरिता खाजगी क्षेत्रातील गुणांचा लाभ उठविणे हे सार्वजनिक - खाजगी भागीदाराचे उद्दिष्ट आहे. खाजगी क्षेत्राचा समावेश हा वित्तीय तरतूदी व गुंतवणूक, कार्याचे व्यवस्थापन, कार्यासाठी लागणारे नियोजन यापुरते मर्यादित ठेवणे यात अभिप्रेत असते. तसेच सार्वजनिक - खाजगी भागीदारीमध्ये शासन हा प्रमुख घटक असल्यामुळे ते सेवांचे खाजगीकरण नसून दोन्ही क्षेत्रांमध्ये असणारी भागीदारी आहे. शासनाला द्याव्या लागणाऱ्या पारंपरिक सेवा व खाजगी व्यवस्थेकडील साधन सुविधा यांची ती भागीदारी आहे.

सार्वजनिक - खाजगी भागीदारीमुळे शासन लोकांच्या सेवेतून मुक्त झालेले नाही. सार्वजनिक क्षेत्राने खाजगी क्षेत्राशी भागीदारी केल्यामुळे शासनाची जबाबदारी किंवा उत्तरदायीत्व कमी होत नाही. मुळात सार्वजनिक सेवा ही शासनाची जबाबदारी आहे.

३.२.१ सार्वजनिक खाजगी भागीदारीचा उगम

जगभर १९७० नंतर नवहक्क आणि नवलोक व्यवस्थापनाचा स्वीकार करण्यावर भर दिला जाऊ लागला. १९९० नंतर खाजगीकरण, उदारिकरण, जागतिकीकरण यांच्या प्रवाहात जे-जे आर्थिक व राजकीय बदल झाले, त्यांचा प्रशासनावर थेट परिणाम झाला. प्रशासकीय विचार व व्यवहारामध्ये देखील बदलाचे वारे वाहू लागले. शासन व्यवस्थेचे पुनर्शोधन, आंतरपुनरीकरण आणि सुशासन या संकल्पनांना पुरक असे बदल प्रशासन व्यवस्थेमध्ये घडून आले. त्यापैकी एक म्हणजे सार्वजनिक व खाजगी पातळीवरील भागीदारी होय. 'सार्जनिक - खाजगी भागीदारी' ही संकल्पना आधुनिकोत्तर लोकप्रशासनाचा अविष्कार समजली जात असली तरी त्यांची त्यापूर्वी काही तुरळक उदाहरणे आढळतात. उदा. १६ व्या शतकात फ्रान्समध्ये रस्ते बांधणीसाठी शासन व खाजगी उद्योगामध्ये अशा प्रकारचा करार झालेला दिसतो. १९२०मध्ये लंडनमध्ये पाणीपुरवठा सेवेबाबत अशा प्रकारची भागीदारी केल्याचे उदाहरण सापडते. १९ व २० व्या शतकात अमेरिका, मेक्सिको, ब्राझील, चिली, अर्जेंटिना, उरूग्वे या ठिकाणी अशा प्रकारचे प्रयत्न झालेले आढळतात. मात्र औपचारिकदृष्टीने सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी ही संकल्पना खाजगीकरण, उदारीकरण, जागतिकीकरणानंतर उदयास आली. सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी प्रकल्पांना त्यानंतरच औपचारिक स्वरूप प्राप्त झाले.

३.२.२ सार्वजनिक – खाजगी भागीदारी अर्थ

सार्वजनिक – खाजगी भागीदारी ही संकल्पना समजून घेण्यापूर्वी याचा नेमका अर्थ पाहणे आवश्यक आहे. सार्वजनिक – खाजगी भागीदारी यातील 'सार्वजनिक' या शब्दाचा अर्थ सार्वनिक सेवा, सार्वजनिक प्रयत्न, सार्वजनिक कार्य, सार्वजनिक गरजा असा होतो. तर 'खाजगी' या शब्दांचा अर्थ व्यक्तिगत व्यावसायिकता, व्यक्तिगत प्रयत्न, व्यक्तिगत लाभ असा अर्थ होतो. यातून असे स्पष्ट होते की, सार्वजनिक सेवा, गरजा भागविण्यासाठी व्यक्तिगत व्यावसायिकतेची, प्रयत्नांची जोड देणे होय. सार्वजनिक व खाजगी व्यवस्थेला एकत्रित आणणे होय.

खालील व्याख्येवरून हा अर्थ अधिक स्पष्ट होतो.

(१) नुरजहाँ बावा

शासनाचे केंद्रीय, राज्यीय, स्थानिक अधिकारी आणि खाजगी क्षेत्र यांच्यात सार्वजनिक गरजा भागविण्यासाठी सार्वजनिक जीवन सुधारण्यासाठी झालेला कायदेशीर व औपचारिक करार म्हणजे सार्वजनिक – खाजगी भागीदारी होय.

(२) ई.एस. सावाज

ज्यामध्ये सार्वजनिक कार्ये खाजगी क्षेत्राकडून पूर्ण करण्याची व्यवस्था शासन व खाजगी यंत्रणा एकत्रितपणे करतात, त्या संरचनेस सार्वजनिक – खाजगी भागीदारी म्हटले जाते.

(३) आर. थांडावन व सी. कालीचेलवी

शासन किंवा वैधानिक अभिकरणे आणि खाजगी संस्था यांच्यात सार्वजनिक लाभधारकांना सेवा देण्याकरिता करार करणे किंवा त्या सेवा सवलतीमध्ये उपलब्ध करवून देणे म्हणजे सार्वजनिक-खाजगी भागीदारी होय.

(४) नंद धमीजा

सार्वजनिक-खाजगी भागीदारी म्हणजे सार्वजनिक व खाजगी क्षेत्रामध्ये झालेली अशी व्यवस्था जी अंशत: किंवा पारंपारिकतेने सार्वजनिक कार्ये खाजगी क्षेत्राकडून करवून घेते.

थोडक्यात सार्वजनिक – खाजगी भागीदारी म्हणजे शासन व खाजगी क्षेत्रामध्ये असलेली अशी भागीदारी जी सार्वजनिक लाभ व सेवा केंद्रस्थानी मानून खाजगी गुंतवणूक व व्यवस्थापनाचा लाभ घेऊन पूर्ण केली जाते.

३.२.३ सार्वजनिक – खाजगी भागीदारीचे लाभ

भारतासहित ज्या-ज्या राष्ट्रांनी सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीचा स्वीकार केला, त्या राष्ट्रांना त्याचे पुढील फायदे झालेले आहेत.

(१) राज्य विरूद्ध बाजाराचा पर्याय

जागतिक बँकेने सुरू केलेला राज्य विरूद्ध बाजाराचा पर्याय सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीमुळे सापडू शकला. राज्य विरूद्ध बाजार असे लोकसेवांचे स्वरूप न राहता राज्य आणि बाजार या स्वरूपात लोकसेवा देण्यावर भर दिला जाऊ लागला. राज्याच्या त्रुटी दूर करून बाजाराचा लाभ करवून घेऊन, एका नव्या प्रशासन व्यवस्थेचा उदय सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीच्या स्वरूपाने झालेला आहे.

(२) वित्तीय तुटीची कमी शक्यता

खाजगी स्तरावर वित्तीय सहाय्य व नियंत्रण राहिले तर वित्तीय तूट होणार नाही, वित्ताचा गैरवापर होणार नाही. याची दक्षता खाजगी उद्योजकांकडून घेतली जाते. सार्वजनिक क्षेत्रातील वित्तीय तुटीचे उत्तरदायित्व कोणतेही शासन घेत नसल्यामुळे त्यावर कोणत्याही ठोस उपाययोजना केल्या जात नाहीत. परंतु खाजगी क्षेत्राची वित्तीय भागीदारी होणाऱ्या वित्तीय नुकसानीत घट करण्याचाच प्रयत्न सतत केला जातो.

(३) साधनांची समतोल उपलब्धी

शासन व प्रशासन व्यवस्था ही अत्यंत ताठर असते. एका शासकीय कामासाठी त्या कामाला मंजूरी मिळण्यापासून अमलात आणण्यापर्यंत प्रदीर्घ, किचकट प्रक्रियेतून जावे लागते. हेच शासन स्तरावरील बदलांबाबतही घडते. याचा परिण कामांना वेळ तर लागतोच शिवाय जेव्हा ती करावयाची असतात तेव्हा साधनेही पुरेशी नसतात. खाजगी क्षेत्रात मात्र लवचि कार्य प्रक्रिया असल्यामुळे साधनांची सहज उपलब्धी होत असते. खाजगी क्षेत्रातून सहज उपलब्ध होणाऱ्या साधनां सार्वजनिक सेवेचे उद्दिष्ट वेळेत पूर्ण करता येऊ शकते. ही समतोल उपलब्धी प्रशासनाच्या कार्यामध्ये देखील लवचिक आणण्यास हातभार लावते.

(४) भ्रष्टाचारावर पायबंद

सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीने भ्रष्टाचारावर उत्तम नियंत्रण आणलेले आहे. सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी प्रकल्पा करार शासनाच्या उच्च पातळीवरून केले जातात. त्यात एकाच वेळी अनेक विभागांचा, संस्थांची औद्योगिक मंडळांचा कंपन्यांचा सहभाग होत असतो. साहजिकच भ्रष्टाचारावर पायबंद बसतो. खाजगी प्रशासनातील परिदृढ वित्तीय नियंत्रण अश भागीदारीमध्ये प्रभावी ठरते. सार्वजनिक क्षेत्रात होणारी लाचखोरी किंवा भ्रष्टाचार या नव्या व्यवस्थेत राहात नाही.

३.२.४ सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीची गरज

आज जगातील बहुतांश राष्ट्रे लोकशाही व्यवस्थेने बद्ध आहेत. अशा राष्ट्रामध्ये शासन हे साधारणतः जबाबदार, लोकाभिमुख, लोककेंद्री असते. परंतु आज शासन व प्रशासनापुढे अनेक नवनवी आव्हाने उभी आहेत. लोकांच्या गरजामध्ये व शासनाकडून असलेल्या अपेक्षांमध्ये झपाट्याने वाढ होत आहे. लोकांच्या अपेक्षांची, मागण्यांची पूर्तता करतांना विकसित राष्ट्रांची देखील दमछाक होत आहे, तिथे विकसनशील व अविकसित राष्ट्रांचा प्रश्न तर दुरच राहतो. त्यात प्रशासन स्तरावर असणाऱ्या लालफितशाही, दफ्तरदिरंगाई, भ्रष्टाचार अशा दुष्टप्रवृतीमुळे सामान्य माणसाचा प्रशासनावरचा विश्वास उडालेला आहे. किंबहुना अशा प्रवृत्तीखेरीज प्रशासन चालूच शकत नाही, असा समज रूढ झालेला आहे. हे जर थांबवायचे असेल, तर प्रचलित प्रशासन व्यवस्थेमध्ये बदल करावा लागेल, हे सत्तरच्या दशकात अमेरिकी अभ्यासगटाने एकमताने स्वीकारले आहे. या बदलांनाच विकास प्रशासन, तुलनात्मक प्रशासन, नवलोकप्रशासन, नवलोक व्यवस्थापन, नागरिकांची सनद असे अनेक कंगोरे प्राप्त झाले. यातूनच हा विचार पुढे आला की, बदलांचा एक भाग म्हणून सार्वजनिक सेवा या शासनाची जबाबदारी व नियंत्रण कायम ठेवून खाजगी क्षेत्राकडून राबविल्या जाव्यात शासन व्यवस्थेमध्ये पैसा हा सार्वजनिक मालकीचा आहे आणि अधिकारपद परंपरा ही जबाबदारीची टाळाटाळ करण्याला सहज साथ देते, हे कळीचे मुद्देच विचारात घेऊन सार्वजनिक - खाजगी भागीदारीमध्ये वित्तीय व कार्यकारी घटकांची जबाबदारी खाजगी क्षेत्राकडे दिली जाते. खाजगी वित्तीय मालकीमुळे भ्रष्टाचाराचा प्रश्नच निर्माण होत नाही आणि खाजगी क्षेत्राच्या दबावामुळे, शिस्तीमुळे कामाची टाळाटाळ करता येत नाही. सार्वजनिक क्षेत्रात हे दोन महत्त्वाचे बदल करवून शासनामार्फत लोकांना सेवादान करणे, हे सार्वजनिक - खाजगी भागीदाराचे उद्दिष्ट आहे. या दशकाच्या प्रारंभीच सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी ही सर्वच शासन व्यवस्थांनी राजीखुषीने स्वीकारलेली पद्धती म्हणून पुढे विकसीत होत आली आहे.

३.२.५ सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी स्विकारण्याची कारणे

(१) पारदर्शक करार

सार्वजनिक - खाजगी भागीदारीमुळे भ्रष्टाचारावर नियंत्रण आणलेले आहे. सार्वजनिक-खाजगी भागीदारी प्रकल्पाचे करार शासनाच्या उच्च पातळीवरून केले जातात. त्यात एकाच वेळी अनेक विभागांचा, संस्थांचा, औद्योगिक मंडळाचा, उद्योगांचा सहभाग होत असतो. साहजिकच भ्रष्टाचारावर पायबंद असून परदर्शकता निर्माण होते. खाजगी प्रशासनातील ताठर वित्तीय नियंत्रण अशा भागीदारीमध्ये प्रभावी ठरते. सार्वजनिक क्षेत्रात होणारी लाचखोरी या नव्या व्यवस्थेमुळे राहत नाही.

(२) लोक व ग्राहक हिताचे रक्षण

सार्वजनिक - खाजगी भागीदारींमध्ये लोकांना सेवादान करणे हे सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीचे मुख्य उद्दिष्ट आहे. लोकांचे हित समोर ठेवून त्यांना आवश्यक सेवा पुरविण्याची जबाबदारी शासनाची आहे. या भागीदारीमुळे शासनाची भूमिका सुलभ सेवादायी, सशक्त राहते.

(३) बहुघटकीय भागीदारी

यात शासन, राजकारण, प्रशासन, बँका, खाजगी उद्योग, बाजार, ग्राहक, स्वयंसेवी संघटना या घटकांच्या माध्यमातून कार्य केले जाते.

(४) शासनाची प्रशासन व्यवस्थेतील सशक्त भूमिका

सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीकडे सार्वजनिक भागीदारी व खाजगी प्रकल्प असे न पाहता खाजगी भागीदारी आणि सार्वजनिक प्रकल्प असे पाहिले जावे. अशा प्रकल्पामध्ये सार्वजनिक सेवेची गुणवत्ता, मूल्य व किफायतशीरपणा ही शासनाची जबाबदारी आहे. यात शासनाची गुंतवणूक पुर्वीसारखीच राहते. परंतु शासनाच्या भूमिकेचे पुनर्शोधन, नुतनीकरण निश्चित होते या भागीदारीमध्ये शासनाची भूमिका ही सेवादायी व सशक्त स्वरूपाची असते. खाजगी प्रशासन हे नफेखोर वृत्तीचे व्यक्तिगत सेवाभावी असते. या भूमिकेचा त्याग करून सार्वजनिक सेवाभाव आणणे खाजगी क्षेत्रापुढील आव्हान आहे. तर सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीमधील खाजगी उद्योगांना सार्वजनिक सेवेशी बांधील ठेवण्याची जबाबदारी शासनाची असते.

(५) शासनाची वाजवी मालकी

सार्वजनिक-खाजगी भागीदारी मध्ये सार्वजनिक क्षेत्राने खाजगी क्षेत्राशी भागीदारी केल्यामुळे शासनाची जबाबदारी किंवा उत्तरदायीत्व कमी होत नाही. मुळात सार्वजनिक सेवा ही शासनाची जबाबदारी असल्यामुळे शासनाची जबाबदारी व नियंत्रण कायम ठेवले जाते.

(६) कार्याची बहु आयामी रचना

सावर्जनिक - खाजगी भागीदारीमुळे सार्वजनिक कार्य खाजगी क्षेत्राकडून पूर्ण करण्याची व्यवस्था शासन व खाजगी यंत्रणा एकत्रितपणे करते. पुर्वी शासनाकडूनच जनतेला सेवा पुरवण्याचे कार्य केले जात होते. त्यामुळे कार्यात दफ्तर दिरंगाई, लालफित असे दोष होते. परंतु खाजगी भागीदारीमुळे लोकांच्या गरजांची पुर्तता करण्यासाठी मार्ग मोकळा झाला. वेगवेगळ्या घटकांमार्फत सेवा पुरवण्यात येऊ लागल्या. सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीमुळे कार्याची पुर्तताही वेळेवर होऊ लागते व शासनाचा कार्याचा भार ही कमी होतो. उदा. महाराष्ट्र राज्याच्या प्रशासनातील अधिकारी, कर्मचारी वर्गाचा नियमित पगार करण्यासाठी सेवार्थ प्रणाली चालू केली आहे. थांडावन आणि कालीचेलवी या विचारवंतानी सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी स्विकारण्याची काही कारणे सांगितलेली आहेत.

(१) कार्याची बहु आयामी रचना.
(२) शासनाची वाजवी मालकी.
(३) शासनाची प्रशासन व्यवस्थेमधील सशक्त भूमिका.
(४) लोक व ग्राहक हिताचे रक्षण.
(५) पारदर्शक करार.
(६) बहुघटकीय भागीदारी.

३.२.६ सार्वजनिक – खाजगी भागीदारीच्या मर्यादा

अंमलबजावणीकरिता सार्वजनिक - खाजगी भागीदारीच्या मर्यादा विचारात घेणे आवश्यक आहे. २००७-०८ च्या भारतीय आर्थिक पाहणीनुसार भारतात सार्वजनिक - खाजगी भागीदारीसमोर पुढील अडथळे दिसून आले आहेत.

(१) धोरण व नियमातील अंतर.
(२) दीर्घकालीन वित्तीय तरतूद व उपलब्धतेचा अभाव.
(३) सार्वजनिक संस्था व अधिकारी यांच्या सार्वजनिक व खाजगी व्यवस्था लावता येण्यासाठी लागणाऱ्या क्षमतांचा अभाव.
(४) खाजगी क्षेत्रात सार्वजनिक सेवा निर्मिती व तांत्रिक - मानवी बळ पुरविण्याकरिता लागणाऱ्या क्षमतांचा अभाव.
(५) खाजगी क्षेत्राकडील वित्तीय व इतर साधनांचा अभाव.
(६) जनतेची अशा प्रकल्पांना स्विकारण्यासाठी लागणारी मानसिक पातळी बदलणे.

या अडथळ्याशिवाय एकूणच सर्वजनिक - खाजगी भागीदारीच्या पुढील काही मर्यादा आहेत.

(१) वैविध्यपूर्ण भागीदारीकरिता लागणाऱ्या नियमन व नियंत्रणाचा अभाव.

(२) बाजाराच्या सबळ पाठिंब्याचा अभाव.

(३) सशक्त संघटनांचा अभाव.

(४) ग्राहकांशी लागणाऱ्या स्नेहभावाचा अभाव.

(५) नागरी समाजाच्या अधिस्थापनेचा अभाव.

(६) सार्वजनिक - खाजगी भागीदारीच्या संकल्पनेबाबत होणारे गैरसमज.

३.२.७ सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी : शासन जबाबदारी मुक्त नाही

सार्वजनिक - खाजगी भागीदारीमुळे शासन लोकांच्या सेवेतून मुक्त झालेले आहे, असा अर्थ काढणे चूकीचे आहे. वास्तविक पाहता सार्वजनिक क्षेत्राने खाजगी क्षेत्राशी भागीदारी केल्यामुळे शासनाची जबाबदारी किंवा उत्तरदायित्व कमी होत नाही. सार्वजनिक सेवा ही मुळातच शासनाची जबाबदारी आहे. नियोजन आयोगाचे उपाध्यक्ष मॅंटिकसिंग अहलुवालिया यांनी या संदर्भात म्हटलेले आहे की, 'सार्वजनिक - खाजगी भागीदारीकडे सार्वजनिक भागीदारी व खाजगी प्रकल्प असे न पाहता खाजगी भागीदारी आणि सार्वजनिक प्रकल्प असे पाहिले जावे.' सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी म्हणजे शासनाची जबाबदारी व उत्तरदायित्व कमी करणे, असा अर्थ काढणेही चूकीचे आहे. अशा प्रकल्पामध्ये देखील सार्वजनिक सेवेची गुणवत्ता, मूल्य व किफायतशीरपणा ही शासनाचीच जबाबदारी आहे. यात शासनाची गुंतवणूक पूर्वीसारखीच व पूर्वीइतकीच असणार आहे. परंतु शासनाच्या भूमिकेचे पुनर्शोधन, नुतनीकरण निश्चितच होऊ शकते. या भागीदारीमध्ये शासनाची भूमिका सुलभ, सेवादायी व सशक्तच राहते. केवळ शासनाची वित्तीय व कार्यकारी भूमिका खाजगी क्षेत्राकडून पार पाडली जाते.

३.२.८ भारतातील सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी

जागतिक पातळीवर विकसित राष्ट्रांमधील प्रशासकीय सुधारणा उशीरा का होईना भारतानेही स्विकारल्या. सार्वजनिक - खाजगी भागीदारीचा स्विकार भारतासारख्या राष्ट्राने फार पूर्वीच करायला हवा होता. भारतातील वाढती लोकसंख्या, पुरेशा संसाधनांचा अभाव, बेकारी, दारिद्र्य, अपुरी साधनव्यवस्था या सर्व त्रुटींचा विचार करता भारताचे सार्वजनिक क्षेत्र लोक गरजांना पुरेसे ठरलेले नाही. लोकांना पुरेशी संसाधने उपलब्ध करवुन देण्याची क्षमता शासनाची नाही. परिणामी भारतातील दारिद्र्य, बेकारी, उपासमार या समस्या वर्षानुवर्षे कमी होण्याची शक्यता कमीच होत चालली आहे. त्यातच दैनंदिन गरजेच्या सेवा जसे, पाणीपुरवठा, वीजपुरवठा, वहनीय रस्ते पुरविण्यास शासन असमर्थ ठरत आहे. सद्यस्थितीत भारतातील राष्ट्रीय महामार्गापासून स्थानिक मार्गापर्यंतचे रस्ते खाच-खड्डे पार करीत चालावे लागते. भारतातील कित्येक गावांना पाण्यासाठी वणवण भटकावे लागते. विजभार नियमनाने ग्रामीण व औद्योगिक वगळता शहरी भाग त्रस्त झालेला आहे. वाढत्या लोकसंख्येला या आवश्यक सेवा पुरविण्यास शासन असमर्थ ठरते आहे. ही असमर्थता समर्थतेमध्ये, सशक्ततेमध्ये परावर्तित करण्याचा एक उपाय म्हणून भारताने सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीचा निर्धोकपणे स्वीकार करावा असे म्हटले जात आहे. उर्जा, संपर्क, परिवहन, पाणी व स्वच्छता या क्षेत्रासाठी भारताने सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीचा स्वीकार केलेला आहे.

२७ ऑक्टोबर, २००५ रोजी स्थापन झालेल्या अर्थ विषयक कॅबिनेट समीतीने सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी मान्यता समितीची स्थापना केली. या समितीने केंद्र शासनाला अशी शिफारस केली की, भारतात सार्वजनिक - खाजगी भागीदारीवर आधारित १०० कोटी रुपये ते २५० कोटी रुपये पर्यंतच्या प्रकल्पांना मंजूरी द्यावी. त्या अंतर्गत भारतात परिवहन, शहरी व शहरांतर्गत रेल्वे, जहाज आणि जलमार्ग, उर्जा, गॅस, विमानसेवा याकरिता ३३ महत्त्वाचे प्रकल्प सुरू केले. ११ व्या योजनेमध्ये सार्वजनिक खाजगी भागीदारी प्रकल्पांची मर्यादा ५०,००० करोड रूपयेपर्यंत केलेली आहे. आजपर्यंत जवळपास २०० प्रकल्प सुरू करण्यात आलेले आहेत. मुंबई, कलकत्ता, चेन्नई, गुरगाव या महानगरांना या प्रकल्पामध्ये सामाविष्ट करवून घेतलेले आहे. एका अर्थाने ही शहरे सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीची बहुतांश शहरे यशस्वी प्रयुक्त ठरली आहेत.

स्वयं-अध्ययनासाठीचे प्रश्न

(अ) रिकाम्या जागी योग्य शब्द भरा.

(१) सार्वजनिक - खाजगी भागीदारीमध्ये शासन हा प्रमुख घटक असल्यामुळे ते सेवांचे खाजगीकरण नसून दोन्ही क्षेत्रामध्ये असणारी ------------------- आहे.

(अ) मक्तेदारी (ब) जबाबदारी (क) भागीदारी (ड) सहकार्य

घटक ४ : सामाजिक अंकेक्षण

अनुक्रमणिका

४.० उद्दिष्टे

४.१ प्रास्ताविक

४.२ विषय-विवेचन

४.२.१ सामाजिक अंकेक्षण संकल्पना

४.२.२ सामाजिक अंकेक्षणाचा उद्देश

४.२.३ भारतातील सामाजिक अंकेक्षण

४.२.४ सामाजिक अंकेक्षणाचे महत्त्व

४.२.५ सामाजिक अंकेक्षणाच्या पायऱ्या किंवा टप्पे

४.२.६ सामाजिक अंकेक्षणासमोरील आव्हाने

४.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

४.५ सारांश

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

४.७ क्षेत्रीय कार्य

४.८ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

४.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला

- सामाजिक अंकेक्षण संकल्पना काय आहे हे सांगता येईल.
- सामाजिक अंकेक्षणाचे महत्त्व स्पष्ट करता येईल.
- सामाजिक अंकेक्षणामुळे लोकप्रशासनावरील झालेल्या परिणामाची चर्चा करता येईल.
- सामाजिक अंकेक्षणाची आवश्यकता लक्षात येईल.

४.१ प्रास्ताविक

माहिती तंत्रज्ञान व जागतिकीरणाच्या युगात सामाजिक अंकेक्षणाला फार व्यापक महत्त्व प्राप्त झालेले आहे. सामाजिक, आर्थिक, व्यवहारांची तपासणी किंवा परिक्षण करणे म्हणजेच सामाजिक अंकेक्षण होय. प्राचीन राज्य ही पोलिसी स्वरूपात होती. त्यामुळे त्यांचे कार्यक्षेत्र मर्यादित होते, मात्र आधुनिक राज्यांनी कल्याणकारी राज्याचा स्वीकार केल्यामुळे राज्याची कार्ये व्यापक स्वरूपाची झाली आहेत. परिणामतः या कार्यावर खर्च केला जाणारा पैसाही भरमसाठ वाढला. हा पैसा योग्य

त्याच कार्यासाठी खर्च केला जातो का? यासाठी तपासणीची गरज भासू लागली म्हणजेच खऱ्या अर्थाने कल्याणकारी राज्यातच अंकेक्षणाचे महत्त्व वाढत गेले. सामाजिक अंकेक्षण ही लोककल्याणाच्या व प्रशासकीय कार्यक्षमतेच्या दृष्टीने अत्यंत महत्त्वाची संकल्पना आहे. अंकेक्षणामुळे सार्वजनिक कार्याच्या हिशोबातील चुका आणि गैर व्यवहार उघडकीस येतो. यामुळे कर्मचाऱ्यावर नैतिक प्रभाव पडतो.

प्रामुख्याने विविध अधिनियमांनुसार सार्वजनिक कंपनी, सहकारी संस्था, सरकारी कंपनी व त्यांची वार्षिक उलाढाल चाळीस लाखांपेक्षा जास्त आहे. अशा संघटनांना त्यांच्या व्यवहाराचे अंकेक्षण करून घेणे बंधनकारक करण्यात आले आहे. आधुनिक राज्यांनी लोककल्याणकारी राज्याचा स्वीकार केल्यामुळे लोकप्रशासन जनतेप्रती जबाबदार असल्याची भावना वेळोवेळी दाखवून देण्याची संकल्पना म्हणजे सामाजिक अंकेक्षण होय. आज आपण जबाबदार पारदर्शक, भष्टाचार विरहित प्रशासनाची चर्चा करत आहोत, मात्र या संकल्पना आणण्यासाठी सामाजिक अंकेक्षणाची गरज आज प्रखर प्रमाणात जाणवत आहे. लोकप्रशासनाने केलेल्या कार्याचे परिक्षण प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्षरीत्या जनतेकडून होत असल्यामुळे कल्याणकारी राज्य आपणाला पहायला मिळत आहे.

४.२ विषय-विवेचन

सामान्यपणे कोणत्याही प्रशासकीय वा व्यावसायिक संघटना या सामाजिक कल्याण करण्याकरिता स्थापन झालेल्या असतात. या संघटनांना काही सामाजिक जबाबदाऱ्या पार पाडाव्या लागतात. एखादी कंपनी सामाजिक हिताकरिता काही कार्य करते किंवा नाही? तिला झालेल्या फायद्यातून समाज कार्यावर किती रक्कम खर्च केली जाते हे माहित करून घेण्यासाठी सामाजिक अंकेक्षण केले जाते. सामाजिक अंकेक्षणात एखादी कंपनी समाज कल्याणाकरीता सार्वजनिक हित जोपासण्यासाठी त्याचप्रमाणे पर्यावरणाच्या रक्षणाकरींता कोणकोणती कार्ये करते हे तपासणे अपेक्षित असते औद्योगिकरणाच्या विस्फोटामुळे प्रचंड प्रमाणात प्रदूषण निर्मिती होते. अशा प्रदूषणामुळे मानवाचे आरोग्य धोक्यात आले आहे. तेव्हा अशा या कंपन्यांमध्ये जागरूकता निर्माण व्हावी त्याचबरोबर कंपनीच्या व्यवस्थापनाच्या माहितीकरिता सामाजिक अंकेक्षण केले जाते. सामाजिक अंकेक्षण अत्यंत काळजीपूर्वक करणे गरजेचे असते.

४.२.१ सामाजिक अंकेक्षण संकल्पना

सामाजिक अंकेक्षण हे (Social Auditing) या इंग्रजी शब्दाचे मराठी रूपांतर आहे. अंकेक्षणाला पर्यायी शब्द लेखापरिक्षण, हिशेब तपासणी लेखे तपासणी, असा देखील वापरला जातो. सार्वजनिक आर्थिक व्यवहाराची तपासणी किंवा परीक्षण करणे म्हणजे सामाजिक अंकेक्षण होय. सामाजिक अंकेक्षणातील अंकेक्षण या शब्दांचा अर्थ विचारात घेता तो शब्द 'अंकाचे' 'परिक्षण' या दोन शब्दापासून तयार झाला आहे. सरकारच्या आवश्यकतेनुसार अंकेक्षण पद्धतीचा अंकेक्षणाच्या तत्त्वांचा दिवसेंदिवस विकास होत गेला. सामान्यपणे ऐकण्याच्या प्रक्रियेपासून सुरू झालेली अंकेक्षणाची संकल्पना आजच्या माहितीच्या, जागतिकीरणाच्या काळात 'संगणकीय'. 'इलेक्ट्रॉनिक ऑडिट' या आधुनिक संकल्पनेपर्यंत येऊन पोहोचली आहे. थोडक्यात आज सामाजिक अंकेक्षणाच्या कार्याला सामाजिक जबाबदारीत अनन्य साधारण महत्त्व प्राप्त झाले आहे.

शासनाच्या उद्योगातील हिशोब तपासण्याच्या कार्याला सामाजिक अंकेक्षण असे म्हणतात. सार्वजनिक व्यवहाराची वास्तविक आर्थिक स्थिती जाणून घेण्यासाठी त्या व्यवसायातील लेखापुस्तकाचे शास्त्रीयपद्धतीने सूक्ष्म परिक्षण करण्याच्या क्रियेला सामाजिक अंकेक्षण असे म्हणतात. ही संकल्पना अधिक स्पष्ट व्हावी यासाठी आपण कांही व्याख्यांचा अभ्यास करू.

(१) मॉन्टेगोमरी

''सामाजिक अंकेक्षण एखाद्या सार्वजनिक कार्यातील आर्थिक व्यवहारांची सत्यता आणि त्यांचे परिणाम तपासून व पडताळून पाहण्याच्या उद्दिष्टाने त्या सार्वजनिक उद्योगांच्या हिशोबांच्या पुस्तकांचे तसेच मुळ कागदपत्रांचे परीक्षण करणे व त्याबाबत अहवाल देणे होय.''

(२) ए. के. चंदा

''सामाजिक अंकेक्षण म्हणजे केवळ तपासणी किंवा परीक्षण नव्हे व चुका दाखविणे एवढाच सामाजिक अंकेक्षणाचा उद्देश नसतो. तर ही अशी प्रक्रिया आहे की, जिच्यामुळे व्यवस्थापकीय, प्रशासकीय कामातील नियमातील चुका त्रुटी,

अधिनियमितता निदर्शनास आणून दिल्या जातात. त्याचप्रमाणे पुढील योजना अधिक कार्यक्षमतेने, तत्परतेने व काटकसरीने कशा पूर्ण करता येतील. याबाबत उपाययोजना सूचविणे याचाही अंतर्भाव सामाजिक अंकेक्षणात होतो.''

(३) आर. जी. विलियन्स

''सार्वजनिक उद्योगाची कार्याची वास्तव सांपत्तिक स्थिती बिनचूक दाखविण्यासाठी ताळेबंद योग्य प्रकारे तयार करण्यात आलेला आहे किंवा नाही याबातची खात्री करून घेण्याच्या दृष्टीने सार्वजनिक कागदपत्रांचे परीक्षण करणे म्हणजे सामाजिक अंकेक्षण होय.''

थोडक्यात सार्वजनिक लेखापरिक्षण केवळ ताळेबंद, नफा-तोटापत्रक हे लिहिलेल्या हिशोबाप्रमाणे आहेत किंवा नाही इतकेच पाहणे नसून दुय्यम किंवा मूळ पुस्तकामध्ये नोंदविलेले व्यवहार बरोबर आहेत किंवा नाहीत हे पण पहावे लागते.

४.२.२ सामाजिक अंकेक्षणाचा उद्देश

माहिती तंत्रज्ञान आणि संगणकीय लेखापद्धतीमुळे एकूणच सामाजिक अंकेक्षणास अमुलाग्र बदल झाला आहे. सामाजिक अंकेक्षणाचे उद्देश पुढीलप्रमाणे पाहू या.

(१) हिशोबातील चूका शोधणे

सार्वजनिक कार्याचा हिशोब नोंदविताना लहान-मोठ्या चूका होण्याची शक्यता अधिक असते. सार्वजनिक कार्यातील चूका लहान दिसत असल्या तरी त्याचे परिणाम दूरगामी स्वरूपाचे होतात म्हणून अशा चूका अंकेक्षणाच्या माध्यमातून शोधून काढल्या जातात आर्थिक चुका समाजमनाची स्थिती बिघडण्यास कारणीभूत ठरतात. याकरिता लेखापुस्तकांचे अंकेक्षण करून घेतले जाते. सार्वजनिक उद्योगातील कार्यातील लेखापुस्तकातील चूका शोधून काढणे हा सामाजिक अंकेक्षणाचा महत्त्वाचा उद्देश आहे.

(२) नैतिक प्रभाव

सामाजिक अंकेक्षणाच्या भितीमुळे लोकप्रशासनातील प्रत्येक अधिकारी व कर्मचारी आपले काम बिनचूक करण्याचा प्रयत्न करतो. अंकेक्षणाच्या वेळी लबाडी उघडकीस येईल या भितीने अफरातफर किंवा भ्रष्टाचार करण्याचे धाडस कर्मचारी करीत नाही. म्हणजेच कर्मचाऱ्यावर नैतिक प्रभाव टाकण्यासाठी सामाजिक अंकेक्षणाची मदत होते. लोकप्रशासनातील कर्मचाऱ्यावर नैतिक प्रभाव टाकणे हा सार्वजनिक अंकेक्षणाचा उद्देश असतो.

(३) लेखापुस्तके नियमानुसार आहेत किंवा नाही हे पाहणे

लोकप्रशासनातील कोणत्याही संघटनेतील संपूर्ण आर्थिक व्यवहार नोंदविण्यासाठी विविध प्रकारची लेखापुस्तके तयार करावी लागतात. लेखापुस्तके ठेवणे हे प्रत्येक संघटनेला कायद्याने बंधनकारक आहे. संघटनेचे अंकेक्षण बंधनकारक आहे. संघटनेचे अंकेक्षण करताना कायद्याने ठरवून दिलेली लेखापुस्तके प्रशासकीय संघटनेत ठेवण्यात येतात किंवा नाही हे पाहणे सामाजिक अंकेक्षण कार्याचा प्रमुख हेतु असतो.

(४) भविष्यकाळातील आर्थिक धोरण ठरविणे

आधुनिक काळात आर्थिक धोरण ठरविण्यापूर्वी प्रशासकीय संघटनेच्या अंतिम लेखावरून निघणाऱ्या निष्कर्षाचा काळजीपूर्वक विचार करावा लागतो. आर्थिक धोरण ठरविणाऱ्या व्यक्तींना लेखा विवरणावर विश्वास ठेवून निर्णय घ्यावा लागतो. अंतिम लेखावरून निघणारे निष्कर्ष बरोबर आहेत किंवा नाही याबद्दल त्यांची खात्री झाली पाहिजे म्हणून सर्व लेखापुस्तके व त्यावरून तयार केलेले सर्व विवरण योग्यता प्राप्त अंकेक्षकाकडून तसेच सामाजिक स्तरावर तपासून घेतल्याशिवाय मुख्य कार्यकारी प्रमुखाला आपले निर्णय निर्धास्तपणे घेता येणार नाहीत. म्हणून प्रत्येक संघटनेचे भविष्यकाळातील आर्थिक धोरण ठरविण्यासाठी सामाजिक अंकेक्षणाची आवश्यकता असते.

(५) लेखापुस्तकाचे परिक्षण करणे

कायद्याने ठरवून दिलेली आणि इतर आवश्यक ती लेखापुस्तके प्रत्येक प्रशासकीय संघटनेत ठेवली जातात. या लेखा पुस्तकातील व्यवहारांच्या नोंदीच्या सत्यता पडताळून पाहणे हा सामाजिक अंकेक्षणाचा महत्त्वाचा हेतू असतो. एखाद्या

कार्याची नोंद केलेली आहे. त्या व्यवहाराचे प्रमाणक उपलब्ध आहेत. परंतु असा व्यवहार मात्र प्रत्यक्षात झालेलाच नसेल, म्हणून प्रत्येक नोंदीची केवळ पडताळणीच महत्त्वाची असते. असे नाही तर त्या नोंदीची सत्यता तपासून पाहणे हा अंकेक्षणाचा महत्त्वाचा उद्देश असतो.

(६) शासकीय बाबींची पूर्तता करणे

प्रत्येक प्रशासकीय संघटनेत आर्थिक लेखांचे अंकेक्षण करून घेणे कायद्यानुसार बंधनकारक असते. आर्थिक वर्षातील लेखांचे अंकेक्षण करून घेऊन अंतिम अहवाल विक्रीकर कार्यालय, आयकर कार्यालय येथे सादर करावे लागतात. असे अंतिम लेखे अंकेक्षण करूनच सादर करावे असे बंधन असते म्हणून अंकेक्षण करून घेणे महत्त्वाचे असते. लेख्यांचे अंकेक्षण केल्यामुळे कार्याची विश्वसनियता वाढते. थोडक्यात विविध शासकीय बाबीची पुर्तता करणे हा सामाजिक अंकेक्षणाचा महत्त्वाचा हेतू असते.

(७) शासकीय सेवेची गुणवत्ता वाढविणे

सामाजिक अंकेक्षणाचा मुख्य उद्देश म्हणजे शासकीय सेवेची गुणवत्ता वाढविणे हा आहे. १९६० च्या दशकानंतर सेवेची स्पर्धा सार्वजनिक व खाजगी उद्योगात वाढली. लोकांचा अधिक कल खाजगी सेवेकडे असतो. खाजगी उद्योगाबरोबर टिकून राहाण्यासाठी सार्वजनिक उद्योगाला आपल्या कार्याचा दर्जा वाढवावा लागला. सामाजिक अंकेक्षणामुळे तर शासकीय सेवेची गुणवत्ता अधिक वाढविण्याचा प्रयत्न शासनाकडून केला जात आहे.

(८) लोकशाही राज्य भक्कम करण्यासाठी

'लोकांनी लोकांसाठी लोकांकरीता चालविलेले राज्य' म्हणून आपण लोकशाहीची व्याख्या अभ्यासतो. या व्याख्येची प्रत्यक्षात प्रचिती आपणाला सामाजिक अंकेक्षणातून दिसत आहे. हा अंकेक्षणाचा मुळ उद्देश आहे.

थोडक्यात सामाजिक अंकेक्षणामुळे लोकप्रशासन खऱ्या अर्थाने लोक नियंत्रित राहते. त्यामुळे सामाजिक अंकेक्षणाचा उद्देश लोकशाहीला भक्कम करून लोकांचा प्रशासनातील सहभाग वाढविणे हा आहे. वरील उद्दिष्टांव्यतिरिक्त सामाजिक अंकेक्षणाची पुढीलप्रमाणे उद्दिष्टे सांगता येतील.

सामाजिक अंकेक्षणाची इतर उद्दिष्टे

(१) सामाजिक अंकेक्षणाचे प्रशासनाला उत्तरदायी बनविते.

(२) सामाजिक अंकेक्षणाचा उद्देश प्रशासनाला कार्यक्षम काटकसरी व प्रभावशील बनविणे हा आहे.

(३) प्रशासकीय प्रक्रियेत लोकांचा सहभाग वाढवून सार्वजनिक वित्ताचा दुरूपयोग टाळणे हा सामाजिक अंकेक्षणाचा हेतू आहे.

(४) सामाजिक अंकेक्षणामुळे लोककार्याचे लोकहित जोपासण्याचे कार्य गुणात्मक व दर्जेदारपद्धतीने करणे हा आहे.

(५) ग्रामस्तरावरील लोकांना सामाजिक अंकेक्षणातून सहभागी करून जनताभिमुख प्रशासकीय व्यवस्था तसेच बनविणे ग्रामसभेला अधिक बळकट करणे हा ही आहे.

४.२.३ भारतातील सामाजिक अंकेक्षण

सामाजिक अंकेक्षण ही संकल्पना १९७२ मध्ये चार्ल्स मेडवार (Charles Metawar) यांनी मांडली. मात्र भारतीय प्रशासनात इ. स. २००० पासून ती चर्चेत असतानाही तीला प्रत्यक्षात प्रशासनात येण्यासाठी बराच वेळ लागला सेवा हमी योजना २००४ सेक्शन १७ नुसार शासनाने सामाजिक अंकेक्षण करणे बंधनकारक करण्यात आले. कायद्यातील तरतुदीनुसार शासनाने योजनेचे सामाजिक अंकेक्षण वर्षातून किमान दोन वेळा करणे अनिवार्य आहे. या अंकेक्षणासाठी पंचायत राज संस्था जबाबदार असतील व हंगामसभेत पूर्ण केले जाईल. सुरूवातीला केवळ १० राज्यांनी सामाजिक अंकेक्षणाचे कार्य सुरू केले यात आंध्रप्रदेश, छत्तीसगड, गुजरात, कर्नाटक, मिझोराम, सिक्कीम, तेलंगणा, तामिळनाडू, उत्तरप्रदेश, त्रिपुरा, इत्यादींचा समावेश होता. यानंतर सामाजिक अंकेक्षण कायदा २०११ नुसार मध्यप्रदेश, ओरिसा, मणिपूर, मेघालय, राजस्थान, जम्मू कश्मीर, महाराष्ट्र, इत्यादी राज्यांनी सामाजिक अंकेक्षणाची प्रक्रिया सुरू केलेली आहे.

महाराष्ट्र शासनाच्या विविध योजनेपैकी १९७७ ची रोजगार हमी योजना आणि आजचा राष्ट्रीय रोजगार हमी कायदा (२००५) हे शासनाचे महत्त्वपूर्ण कार्यक्रम असल्याचे राष्ट्रीय पातळीवरील विविध संशोधनातून सिद्ध झाले आहे.

१९७७ साली सुरू केलेल्या रोजगार हमी योजनेचा मुख्य हेतू हा लोकांना काम देणे व शेतीपूरक आणि समाजोपयोगी रचना निर्माण करणे हा होता. तो अंमलात आणण्याचा प्रयत्न शासनांकडून झाला. परंतु २००५ मध्ये जेव्हा या योजनेच्या कायद्यामध्ये बदल करून हा कायदा देशामध्ये लागू करण्यात आला तेव्हा महाराष्ट्र शासनाने या कायद्याची अंमलबजावणी करण्यामध्ये मतभेद, अस्पष्टता असल्याचे सांगितले.

मुळात सामाजिक अंकेक्षणाचा उद्देश लोकांपर्यंत योजनांची फळे पोहचली पाहिजेत हा आहे. मात्र महाराष्ट्र राज्य सामाजिक अंकेक्षणात मागे आहे. आंध्रप्रदेश व तेलंगणा राज्यात होत असलेल्या सामाजिक अंकेक्षणाचा अभ्यास केल्यास लक्षात येते की या राज्यशासनाने एक स्वतंत्र संस्था अंकेक्षणासाठी स्थापन केली आहे या संस्थेचे नाव Society for social Audit, Accountability and Transperancy (SSAAT) असे ठेवण्यात आले आहे. सामाजिक क्षेत्रात योग्य अनुभव असलेल्या व्यक्तीस निर्देशक पदावर नियुक्त केले आहे. या निर्देशकाच्या नेतृत्वाखाली राज्यामध्ये सामाजिक अंकेक्षण केले जात आहे. सामाजिक अंकेक्षण म्हणून रोजगार हमी योजनांमध्ये कार्य करणाऱ्या तरूण मुलांमुलींना संधी दिली जाते. त्यांना योग्य प्रकारचे प्रशिक्षण देऊन सामाजिक अंकेक्षक म्हणून कार्यरत केले जाते. आंध्रप्रदेश आणि तेलंगणा या दोन्ही राज्यामध्ये सामाजिक अंकेक्षणाची प्रमुख भूमिका आहे. या राज्याच्या सामाजिक अंकेक्षणाच्या अंमलबजावणीच्या यशानंतर शासनाने २०११ साली सामाजिक अंकेक्षण नियमांची निर्मिती केली यानुसार सर्व राज्यांना आंध्रप्रदेशने निर्माण केलेल्या SSAAT प्रमाणे संस्था निर्माण करून सामाजिक अंकेक्षण करणे बंधनकारक करण्यात आले आहे. याचधर्तीवर २०११-१२ मध्ये SSAAT आंध्रप्रदेश संस्थेने देशातील सर्व राज्य प्रतिनिधींना सामाजिक अंकेक्षणाचे प्रशिक्षण दिले. या सर्व प्रक्रियेसाठी लागणाऱ्या निधीची उपलब्धता केंद्र शासनाने केली. तरीदेखील महाराष्ट्र आणि काही इतर राज्ये सामाजिक अंकेक्षण प्रक्रिया योग्यरित्या पूर्ण करण्यात अपयशी झाले आहेत. सामाजिक अंकेक्षण नियमानुसार निर्देशक सामाजिक क्षेत्रातील असणे गरजेचे असतानाही महाराष्ट्र शासनाने मात्र शासकीय कर्मचाऱ्यांना निर्देशकपदी नियुक्त केले आहे.

अशा अनेक कारणामुळे भारतीय लोकप्रशासनातील 'सामाजिक अंकेक्षणाची' संकल्पना योग्य त्या पद्धतीने प्रभावीपणे अंमलात येत नाही याची अनेक कारणे आहेत. त्याचाही अभ्यास आपण करणार आहोत.

४.२.४ सामाजिक अंकेक्षणाच्या पायऱ्या किंवा टप्पे

सामाजिक अंकेक्षणाच्या पायऱ्या किंवा टप्पे पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) अभिलेख जमा करणे

सामाजिक अंकेक्षणाची प्रथम व महत्वाची पायरी म्हणजे अभिलेख जमा करणे होय. या अभिलेखांतर्गत योजनेवरील जमा व खर्चाचा हिशेब असतो. हे अभिलेख वेगवेगळ्या योजनेअंतर्गत वेगवेगळ्या कार्यालयाकडून सामाजिक अंकेक्षण जमा करते. या संघाचे हे प्राथमिक कार्य असते.

(२) क्षेत्रभेटी आणि तपासणी

सामाजिक अंकेक्षणाची दुसरी पायरी म्हणजे क्षेत्रभेटी आणि तपासणी होय, याअंतर्गत सामाजिक अंकेक्षण संघ (समुह) योजनांची तपासणी करण्यासाठी प्रत्यक्ष त्या क्षेत्राला भेटी देतात. अभिलेखांतर्गत या नोंदी करण्यात आलेल्या आहेत. त्या नोंदणी प्रमाणे कार्य झाले आहे का नाही याची तपासणी केली जाते, म्हणजेच हा टप्पा कार्याच्या प्रत्यक्षात अंमलबजावणीची शहानीशा करण्याचा महत्त्वाचा भाग समजला जातो. याच्या भितीमुळे अनेक योजना भ्रष्टाचार विरहीतपणे राबविल्या जातात.

(३) संहिता अहवाल तयार करणे आणि ग्रामसभा बैठकीची तयारी

सामाजिक अंकेक्षणाची तिसरी पायरी किंवा टप्पा म्हणजे संहिता अहवाल तयार करणे व ग्रामसभेच्या बैठकीची तयारी करणे होय. या अंतर्गत अभिलेख जमा करून त्या अभिलेखाची प्रत्यक्षात क्षेत्रस्थळी भेट घेऊन करण्यात आलेल्या तपासणीचा अहवाल त्यात समाविष्ट होतो. हा अहवाल ग्रामसभेपुढे मांडण्यासाठी बैठक केव्हा कोठे घ्यायची हेही निश्चित केले जाते. ग्रामसभेला अनेकजण उपस्थित राहातील याचा प्रयत्न केला जातो.

(४) ग्रामसभेच्या बैठकीचे आयोजन व सामाजिक अंकेक्षणाला अंतिमरूप

अंकेक्षणाचा हा चौथा टप्पा आहे. या टप्प्यांतर्गत याबाबत ग्रामसभेच्या बैठकीचे आयोजन केले जाते. या बैठकीत तरुणवर्ग गरीब महिला अशा सर्व लोकांचा सहभाग राहील याचा प्रयत्न केला जातो. बैठक भरल्यानंतर सामाजिक अंकेक्षण अहवालावर चर्चा सुरू होते. त्यामुळे या योजनेशी संबंधित व असंबंधितही लोक प्रश्न विचारू शकतात त्या अहवालाची माहिती घेऊ शकतात त्यामुळे प्रत्यक्षात काय घडले हे निदर्शनांस येते व सर्वांच्या सहमतीने सामाजिक अंकेक्षणाला अंतिम रूप दिले जाते.

(५) अहवालाचे प्रस्तुतिकरण

ग्रामसभेच्या बैठकीत सामाजिक अंकेक्षणाला अंतिम रूप दिल्यानंतर सामाजिक अंकेक्षणाचा शेवटचा व पाचवा टप्पा येतो तो म्हणजे अहवालाचे प्रस्तुतिकरण होय.

अशाप्रकारे वरीलप्रमाणे सामाजिक अंकेक्षणाचे विविध टप्पे पाडले असून याचा उद्देश प्रशासनात पारदर्शकता भ्रष्टाचार विरहीतपणा, कार्यक्षमता, उत्तरदायित्त्व यावा हा आहे याचबरोबर या टप्प्यांतर्गत जनसहभागालाही महत्त्व देण्यात आले आहे हे समजते.

४.२.५ सामाजिक अंकेक्षणाचे महत्त्व

आधुनिक राज्यांनी कल्याणकारी व जबाबदार शासनपद्धतीचा स्वीकार केला आहे. त्यामुळे शासन लोकांच्या हितासाठी, लोकांच्या कल्याणासाठी अनेक योजना, धोरणे, कायदे अंमलात आणते. मात्र या सर्वांचीच अंमलबजावणी योग्य पद्धतीने होते असे नाही. **यासाठी प्रशासकीय कार्याची तपासणी होणे आवश्यक असते. यालाच सामाजिक अंकेक्षण किंवा लोक अंकेक्षण किंवा जनता अंकेक्षण असेही म्हणतात. सामाजिक अंकेक्षणाचे महत्त्व भारतात २००३ पासून अधिक प्रमाणात वाढले आहे.** २००५ च्या महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कायद्याच्या भाग १७ मध्ये सामाजिक अंकेक्षणाचे गरज आणि महत्त्व सांगण्यात आले आहे. सामाजिक अंकेक्षण बंधनकारक करण्यात आले आहे. सामाजिक अंकेक्षण ही संकल्पना भारतामध्ये मजदूर किसान शक्ती संघटना या राजस्थानमध्ये कार्य करणाऱ्या संघटनेने अंमलात आणली आहे.

सामाजिक अंकेक्षण या संकल्पनेचा अभ्यास करताना आपल्या लक्षात येते की, शासन महालेखापरीक्षकांच्या नियंत्रणाखाली शासकीय अंकेक्षण करते. पण त्यामध्ये प्रत्यक्षात अंमलबजावणी झाली की नाही ही तपासणी केली जात नाही. तर त्याचे योग्य दस्तऐवज आहेत का तेवढेच पाहिले जाते. परंतु सामाजिक अंकेक्षणामध्ये योग्य दस्तऐवजाबरोबर त्याची गुणात्मक अंमलबजावणी केली आहे का याची तपासणी केली जाते. त्यामुळे सामाजिक अंकेक्षणाचे महत्त्व वाढत आहे.

(१) ग्रामीण विकासासाठी

सामाजिक अंकेक्षण ही लोकप्रशासनातील नवीन संकल्पना आहे. संसदेच्या स्थायी समितीने ग्रामीण विकासाकरीता तसेच वाढलेली जनतेची गाऱ्हाणी कमी करण्यासाठी या संकल्पनेचे महत्त्व दिले आहे. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी योजनेंतर्गतच **मुख्यतः सामाजिक अंकेक्षण या संकल्पनेचा विकास झाला आहे. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी कायद्यांतर्गतच सामाजिक अंकेक्षणाला अधिक महत्त्व प्राप्त झाले आहे. ग्रामीण विकासासाठी राबविण्यात येणाऱ्या विविध योजनांची अंमलबजावणी केवळ कागदोपत्रात न होता प्रत्यक्षात झाली पाहिजे यासाठी सामाजिक अंकेक्षणाचे अधिक महत्त्व आहे.**

महात्मा गांधीजींच्या मते, "भारताचा आत्मा ग्रामीण भागात आहे." त्यामुळे ग्रामीण भागाचा विकास केवळ संख्यात्मक रीतीने न होता गुणात्मक रीतीने होण्यासाठी सामाजिक अंकेक्षण महत्त्वाचे आहे.

(२) प्रशासनाची विश्वासर्हता वाढविण्यासाठी

सामान्यपणे त्या सार्वजनिक कार्याचे लेखापरिक्षण होत असते अशा कार्याच्या प्रशासनाची विश्वासार्हता अधिक वाढीस लागते. या अंतर्गत कोणतेही बेकायदेशीर किंवा अनाधिकृत कार्य झाले नाही. याबाबत लोकांची खात्री पटते. यामुळे जनमानसात प्रशासनाची चांगली प्रतिमा निर्माण होण्यास मदत होते.

(३) प्रशासनात शिस्त निर्माण होण्यासाठी

लोकप्रशासनाच्या कार्याचे नियमितपणे अंकेक्षण केले जात असेल तर प्रशासनाच्या एकूणच व्यवहारांमध्ये एक प्रकारची शिस्त निर्माण होते. सर्व लेखा पुस्तके नियमित व नियमानुसार लिहीली जातात. प्रशासनाला विविध स्तरावर दिलेल्या जबाबदाऱ्या निर्धारित वेळेत पूर्ण केल्या जातात. **लोकप्रशासनातील प्रत्येक कर्मचारी आपले कार्य काळजीपूर्वक व जबाबदारीपूर्वक निर्धारित वेळेत पूर्ण करतो. यामुळे प्रशासनात चांगल्या प्रकारची कार्यपरंपरा, कार्यसंस्कृती निर्माण होण्यास मदत होते.** संघटनेत नवीन येणाऱ्या कर्मचाऱ्यांनाही प्रस्थापित शिस्तीचे काम करावे लागते. त्यामुळे लोकप्रशासनात शिस्त निर्माण करण्यासाठी सामाजिक अंकेक्षणाचे महत्त्व अधिक वाढत आहे.

(४) हिशोब पद्धतीतील दोष व उणीवा दूर करण्यासाठी

लोकप्रशासनातील वेगवेगळ्या संघटनेच्या हिशोबांचे सातत्याने लेखापरिक्षण होत असल्यामुळे लेखापाल सर्व हिशेब योग्य प्रकारे व काळजीपूर्वक लिहितोच पण तरीही यात काही दोष किंवा उणीवा राहिलेल्या असल्यास सामाजिक अंकेक्षणातून त्या उणीवा व दोष दाखवून दिले जातात. पुढच्या वेळी योग्य पद्धतीचा अवलंब करण्याबाबत मार्गदर्शन केले जाते. त्यामुळे एकूणच

प्रशासनातील विविध कार्यांच्या हिशेब विभागाचा दर्जा सुधारण्यास मदत होते. त्यामुळे सामाजिक अंकेक्षण हिशेब पद्धतीतील द्रेष व उणीवा दूर करण्यासाठी महत्त्वपूर्ण आहे.

(५) प्रशासकीय कार्याच्या लौकिकात भर

लोकप्रशासनाच्या लौकिकात भर पाडण्यासाठी लेखापुस्तकांचे अंकेक्षण करणे आवश्यक ठरते. कारण प्रशासकीय संघटनेचे हिशोब तपासून ते बरोबर आहेत त्याचप्रमाणे याचे ताळेबंद योग्य व वास्तवचित्र दर्शवितात असे प्रमाणपत्र सामाजिक अंकेक्षण देत असतो. त्यामुळे अशा कार्याशी संबंधित लोकांमध्ये सदर प्रशासनाच्या एकूणच कारभाराबाबत विश्वास निर्माण होतो व लोकप्रशासनाच्या लौकिकात वाढ होते. जनतेचा लोकप्रशासनावरील विश्वास वाढतो.

(६) भ्रष्टाचारावर नियंत्रण

भारतीय प्रशासनात ग्रामस्तरापासून केंद्रस्तरापर्यंत भ्रष्टाचार हा योजनांच्या अंमलबजावणीतील सर्वात मोठी व गंभीर समस्या आहे. प्रशासकाच्या व राजकारणाच्या मनोवृत्तीत बदल घडवून लोकोपयोगी कार्ये घडवून आणण्यासाठी 'सामाजिक अंकेक्षण' महत्त्वपूर्ण ठरत आहे. सामाजिक अंकेक्षणाची प्रक्रिया वर्षातून दोनवेळेस होत असल्यामुळे तसेच ग्रामीण भागातील अनेक घटकांचा या प्रक्रियेत समावेश असल्यामुळे भ्रष्टाचारावर नियंत्रण येत आहे सामाजिक अंकेक्षणातून लोकजागृती होऊन भ्रष्टाचारावर आळा घालण्याचा प्रयत्न होत आहे. जनतक्रार निवारण यंत्रणेप्रमाणे सामाजिक अंकेक्षणदेखील भ्रष्टाचार नियंत्रण आणण्यासाठी टाकलेली महत्त्वाचे पाऊल आहे.

(७) जनसहभागात वाढ

लोकशाहीच्या यशस्वीतेसाठी प्रशासकीय प्रक्रियेत जनसहभाग असणे आवश्यक असते जनतेच्या सक्रीय पाठींब्यानेच शासन अस्तित्वात येत असते. लोकांच्या सहकार्याशिवाय ते स्थिर राहू शकत नाही. लोकशाही फक्त एक शासन व्यवस्था नसून ती एक जीवनपद्धती लोकशाहीची जीवनमूल्य प्रस्थापित करण्यासाठी सर्वजनतेचा सहभाग असणे आवश्यक असते. म्हणून लोकशाहीला सहभागी संस्कृती असे म्हटले जाते. सामाजिक अंकेक्षणाच्या माध्यमातून ही सहभागी संस्कृती प्रत्यक्षात पहायला मिळत आहे. या प्रक्रियेत जनतेचा सहभाग वाढला असल्यामुळे प्रशासकीय यंत्रणेद्वारे कार्याची योग्य अंमलबजावणी होत आहे. प्रशासनावर अंकुश जनसहभागामुळे बसला आहे तसेच सामान्य नागरिकाला शासन व्यवस्थेच्या कार्यात सहभागी होण्याची संधी मिळाल्याने लोक समाधानी झाले आहेत.

(८) उत्तरदायित्त्वात वाढ

प्रशासकीय स्तरावर विविध कर्मचारी कार्य करतात, ही कार्ये कर्मचारी पार पाडत असताना त्यांना त्यांच्या अधिकाराबरोबर कर्तव्य करण्याचे उत्तरदायित्त्व असते. उत्तरदायित्वाच्या सिद्धांतामुळे प्रशासक अधिकाराचा वापर करताना जास्त काळजी घेतो. कारण उद्या त्यालाच उत्तर द्यावे लागते. सामाजिक अंकेक्षणामुळे प्रशासक कार्यक्षम बनत आहे. प्रशासनाच्या उद्दिष्टास अपायकारक व मारक असलेल्या गोष्टी अंकेक्षणाच्या भितीमुळे टाळल्या जात आहेत. सामाजिक अंकेक्षणामध्ये योग्य ती तपासणी होत असल्यामुळे प्रशासक वर्ग आपली कार्ये योग्य पद्धतीने पार पाडत आहे त्यामुळे त्यांच्या उत्तरदायित्त्वात वाढ झाली आहे.

(९) पारदर्शकतेत वाढ

सामाजिक अंकेक्षणामुळे प्रशासनात पारदर्शकता येत आहे. अंकेक्षणाच्या भितीमुळे केंद्राकडून किंवा राज्याकडून आलेला निधी त्या त्या योजनेच्या लाभार्थ्याला मिळू लागला आहे. कारण ठरविलेली योजना व प्रत्यक्षात सेवा यात तफावत तर प्रशासक अडचणीत येतो. याची जाणीव अंकेक्षणामुळे होत आहे. पारंपरिक प्रशासनात माहिती गुप्त ठेवली जात असे परंतु आज जागरूक समाजामुळे माहिती द्यावी लागते. ही माहिती पूर्णतः अचूक असावी लागते अन्यथा तपासणीतून ते सिद्ध होते व प्रशासकाला प्रश्नाला सामोरे जावे लागते. म्हणजे सामाजिक अंकेक्षणामुळे लोकप्रशासनात पारदर्शकता येण्यास मदत होत आहे.

अशाप्रकारे सामाजिक अंकेक्षण योजनेची गुणात्मक अंमलबजावणी करण्यासाठी परिणामकारक माध्यम म्हणून उपयोगात येत आहे. मात्र ते सर्व राज्यात प्रभावीपणे अंमलात आले नाही त्याची अनेक कारणे आहेत. ती कारणे सामाजिक अंकेक्षणासमोरील आव्हाने आहेत असे आपणाला सांगता येईल.

४.२.६ सामाजिक अंकेक्षणासमोरील आव्हाने

सामाजिक अंकेक्षण कायदेशीर करण्यात आले आहे. सामाजिक अंकेक्षणाचा हेतू प्रशासनाला कार्यक्षम, काटकसर व प्रभावशाली बनविणे हा आहे. लोकहित साध्य करण्यासाठी व ठरविलेली धोरणे ठरविलेल्या पद्धतीने पूर्णपणे म्हणजेच भ्रष्टाचार