डॉ. शंकरराव चव्हाण यांचे शून्याधारित अर्थसंकल्पातील योगदान

संशोधक
ऋषिकेश विश्वांबर मुंगल

मार्गदर्शक
प्रा. डॉ. डी. एच. मेहत्रे
राज्यशास्त्र विभागप्रमुख
राजीव गांधी महाविद्यालय, मुदखेड, जि. नांदेड

प्रस्तावना :

१२ मार्च १९८६ रोजी शंकरराव चव्हाण यांची दुसऱ्यांदा महाराष्ट्राचे मुख्यमंत्री म्हणून कारकीर्द सुरू झाली. ते २६ जून १९८८ पर्यंत मुख्यमंत्री पदावर होते. दुसऱ्या कालखंडामध्ये त्यांनी धोरणात्मक निर्णय घेतले. त्यापैकी शून्याधारित अर्थसंकल्प हा एक होता. शून्याधारित अर्थसंकल्पाची मूळ कल्पना अमेरिकेची आहे. शंकरराव चव्हाण हे अमेरिकेच्या दौऱ्यावर शून्याधारित अर्थसंकल्पाचा सुक्ष्मपणे अभ्यास केला. ते स्वत: महाराष्ट्र राज्याचे मुख्यमंत्री या नात्याने शून्याधारित अर्थसंकल्पाची महाराष्ट्राला आवश्यक असल्याचे नमूद केले. यावेळी ते म्हणाले की, महाराष्ट्र राज्याचा खर्च उत्पन्नाच्या मर्यादेत ठेवण्यासाठी काही कठोर उपाय योजने अपरिहार्य होते. यावेळी ते म्हणाले की, महाराष्ट्राच्या खर्चविषयक धोरणांचे पुनर्विलोकन करण्याची गरज निर्माण झाली आहे. केवळ वरचेवर उपाय योजून भागणार नाही. भूतकाळात जेव्हा जेव्हा सरसरकटपणे खर्चामध्ये कपात करण्यात आली तेव्हा तेव्हा तात्पुरती धोरण आखले गेले. निरर्थक डामडौलाचा आणि अनुत्पादक खर्च करण्यास वाव नाही. गुंतविलेल्या प्रत्येक रुपयापासून अधिकाधिक लाभ मिळविण्यासाठी अधिक मेहनत घेतली पाहिजे. केवळ खर्च करीत राहण्यापेक्षा प्रत्यक्ष उद्दिष्टे साध्य करणे अधिक महत्वाचे आहे. शासनाने आपल्या खर्चाची अधिक परिणामकारकता साधली पाहिजे व शासन कार्यक्रमाच्या अंमलबजावणीवरील खर्च कमी केला पाहिजे. याकरिताच शून्याधारित अर्थसंकल्पाशिवाय दुसरा पर्याय उपलब्ध नाही. म्हणून शंकरराव चव्हाणांनी शून्याधारित अर्थसंकल्प जाहीर केला. परंतु या धारेणाच्या विरोधात महाराष्ट्रात शासकीय कर्मचारी आणि विरोधकांनी मोठ्या प्रमाणात टीका केली. हा अर्थसंकल्प रद्द व्हावा म्हणून विरोधी पक्षनेत्यांनी महाराष्ट्रात जनआंदोलने निर्माण झाली. अशाही परिस्थितीत शंकरराव चव्हाणांनी शून्यआधिरीत अर्थसंकल्प मागार घेतला नाही.

संशोधनाची उद्दिष्टे :

१. शून्यआधारित अर्थसंकल्प संकल्पना समजून घेणे.
२. शून्यआधारित अर्थसंकल्पाची वैशिष्टयाचा अभ्यास करणे.
३. शून्यआधारित अर्थसंकल्पाचे महत्त्व जाणून घेणे.
४. शून्यआधारित अर्थसंकल्पाच्या गुण दोषांचा अभ्यास करणे.

शून्यआधारित अर्थसंकल्पाची वैशिष्टे :

१. शून्याधारित अर्थसंकल्पनांची संपूर्ण कार्यवाही ही संबंधित प्रशासकीय विभागाअंतर्गत मर्यादित करण्यात आली होती. यानुसार पुनर्विलोकन करण्याची प्राथमिक जबाबदारी पूर्णपणे संबंधित विभागावरच सोपविण्यात आली होती.
२. कर्मचारी वर्गात कपात करण्यासाठी असे ठरविण्यात आले होते की, जो कर्मचारी वर्ग आवश्यकते पेक्षा जास्त असेल ते किमान ३ पूर्ण करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांनी विहीत परिक्षा उत्तीर्ण होण्याची अट टाकण्यात

आली. सामान्य प्रशासन विकासात एक अतिरिक्त संवर्ग कक्षही स्थापन करण्यात आला होता. त्यानुसार अतिरिक्त ठरलेला कर्मचारी जोपर्यंत दुसरीकडे नेमला जात नाही तो पर्यंत तो ज्या कार्यालयात काम करीत असेल त्याच आस्थापनेवर राहून त्याच कार्यालयातून आपले वेतन घेईल.

३. शासनाच्या निरनिराळ्या विभागांच्या मोठ्या प्रमाणात विकास विषयक गरजा नजरेसमोर ठेऊन असे ठरविण्यात आले होते की शासनाच्या कोणत्याही विभागाने केलेली बचत निश्चितपणे त्याच विभागाला खर्चाच्या अग्रक्रमाच्या क्षेत्रात पुन्हा उपाययोजनासाठी शक्य तितक्या जास्त प्रमाणात दिली जाईल असे जाहीर केले होते.

शून्याधारित अर्थसंकल्प तयार करण्याची कार्यपद्धती :

१. प्रत्येक विभागातील उच्चस्तरीय व्यवस्थापकांनी खर्चविषयक निर्णय घेणारे व्यवस्थापनातील स्तर निश्चित करावेत.

२. प्रत्येक निर्णय घटकांनी त्यांची उद्दिष्टे स्पष्ट करून एकूण उद्दिष्टांशी कसा आणि काय संबंध आहे हेही स्पष्ट सांगितले पाहिजे.

३. प्रत्येक निर्णय घटकाने स्वतःची उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी विविध पर्यायी मार्गांचा शोध घेतला पाहिजे. त्यासाठी होणारा खर्च व त्यापासून मिळणारे फायदे यांचे स्पष्टीकरण केले पाहिजे.

४. अनेक शासकीय योजना कार्यक्रम सामाजिक, आर्थिक आणि कल्याणकारी स्वरूपाच्या असतात आणि म्हणून त्यांच्याकडे खाजगी कंपन्यांपेक्षा वेगळ्या दृष्टीकोनातून पाहिले पाहिजे.

वरील धोरणात्मक पद्धतीने हा शून्याधारित अर्थसंकल्प पूर्णतत्वास नेण्यासाठी सातव्या पंचवार्षिक योजनेची अंमलबजावणी करण्यासाठी राज्य शासनाला साधन संपत्ती उभारण्यामध्ये येणाऱ्या तीव्र अडचणी लक्षात घेऊन अपव्यय होणारा खर्च काढून टाकण्यासाठी कसोशीचे प्रयत्न करण्याचा निर्णय घेण्यात आला. खर्चासंबंधीचे प्रस्ताव तपासण्याची सध्याची पद्धत अधिक काटेकोर करण्यात आल्या पाहिजेत आणि त्या योगे सदर प्रस्तावावरील खर्चाची परिणामकारकता आजमाविण्यात आली पाहिजे. अनावश्यक काम टाळावे, काही कामाची पुनरावृत्ती होऊ न देणे आणि कार्यपद्धती सुटसुटीत होणे, यासाठी प्रशासकीय सुधारणा जलद गतीने करण्यात यावी. या सर्व घटकावरुन शंकरराव चव्हाणांची दूरदृष्टी व त्यांच्यातील कुशल अभ्यासकाचे व प्रशासकाचे गुण स्पष्ट दिसतात.

शून्याधारित अर्थसंकल्पनामुळे महाराष्ट्रातील शासकीय योजनांवर व्यर्थपणे होणारा खर्च व इतर आर्थिक नुकसान आळा बसला आणि महाराष्ट्राची आर्थिक परिस्थिती मजबूत होण्यास मदत झाली. या शिवाय शासकीय उधळपट्टी व अनावश्यक योजनावर खर्च न केल्यामुळे जवळणस १ वर्षामध्ये महाराष्ट्र शासनाच्या तिजोरीमध्ये जवळपास १०० कोटी रुपये जमा झाले. शून्याधारित अर्थसंकल्प मांडणारे महाराष्ट्र हे एकमेव राज्य असून या अर्थसंकल्पाची पूर्ण जबाबदारी शेवटपर्यंत शंकररावांनी सांभाळली होती. यातून त्यांच्या कार्यकुशलतेचे दर्शन घडते.

शून्याधारित अर्थसंकल्पाचे गुण किंवा महत्त्व :

१. कृषि अभियांत्रिकी कर्मशाळांमधील कार्याचा आढावा घेण्यात आल्याने १० पदे रद्द करण्यात आली होती.

२. पाटबंधारे व सार्वजनिक बांधकाम विभागाकडून काढण्यात येणाऱ्या निविदामध्ये सुसूत्रीकरण करणे सोपे झाले.

३. बुलडोझर चालकांची व इतर सहाय्यक कर्मचारी वर्गाची ६९ पदे रद्द करण्यात आली. परिणामी प्रतिवर्षी

रुपये १२.५८ लाखाची बचत झाली.

४. सार्वजनिक बांधकाम विभागाने २५ लाखांपेक्षा अधिक खर्च असलेल्या काही निवडक पुलांचा वापर करणाऱ्या वाहनांवर पथकर आकारण्याची पद्धती अवलंबविली आहे.

५. इंडियन बँक व बँक ऑफ महाराष्ट्र यांच्या शाखांमार्फत मोटार वाहन कर गोळा करण्याची योजना निवडक ठिकाणांनी सुरु करण्यात आली. या योजने अन्वये मुंबईत इंडियन बँकेच्या २५ शाखा मोटार वाहन कर गोळा करण्यास परवानगी मिळाली.

६. जपानी पद्धतीने शेती करणे लोकप्रिय करण्यासाठी चालू करण्यात आलेली भारत जपान केंद्रे व उपकेंद्रे दिनांक ९ सप्टेंबर १९८७ पासून बंद करण्याचे आदेश देण्यात आले होते. त्यामुळे विविध प्रवर्गातील ५७ पदे अतिरिक्त ठरली होती.

७. मोटार वाहन चालकांनी नवीन लायसन्स मिळवणे व त्यांचे नूतनीकरण करणे यासाठी मोटार वाहन विभागाऐवजी, निरनिराळ्या प्रकारची फी रोख गोळा करण्याऐवजी स्टॅम्प्स द्वारे गोळा करण्याचे ठरविण्यात आले. यामुळे या विभागातील लिपीकवर्गीय काम बऱ्याच प्रमाणात कमी झाले.

८. सहकारी संस्थांच्या लेखापरिक्षेच्या संबंधात खाजगी सनदी लेखापरिक्षकांच्या सेवेचे जास्तीत जास्त वापर करावा असे ठरविण्यात आल्याने सर्व सहकारी संस्थांची शासकीय लेखापरिक्षकांकडून लेखा परिक्षा करण्यासाठी शासकीय कर्मचाऱ्यांची पूर्णकालीन पदे निर्माण करण्याची गरज भासली नाही.

९. शासनाची कार्यालये व कर्मचारी वर्ग यांच्या साठी लागणारी व्यवस्था करण्याकरिता शासकीय इमारती बांधण्यासाठी, भांडवली साधन संपत्ती उभारण्याकरिता, सार्वजनिक क्षेत्रातील उपक्रमांना, बँका व सहकारी संस्था यांना भाड्याने कसा देता येईल याचाही विचार या धोरणात केला असल्यामुळे महाराष्ट्र शासनाच्या तिजोरीत वाढ झाल्याचे दिसून आले.

१०. सुसूत्रीकरणाचा महत्वाचा प्रयत्न म्हणून १९८७-८८ या वर्षापासून दुचाकी वाहनावर एकाच वेळी कर वसुलीची पद्धती आली. त्यामुळे लिपीकांच्या ८९ पदांचे फेरवाटप करता आल्याने अधिक उत्पादकता, कार्यक्षमता वाढविणे आणि महसूल संघटन करणे शक्य झाले. तसेच त्यामुळे दुचाकी वाहनावरील कराची खात्री लायकपणे संपूर्ण वसुली होण्याची उद्दिष्ट साध्य झाल्याने वसुलीचा खर्च बराच कमी झाला.

११. पाटबंधारे विभागातील उपलब्ध कर्मचारी वर्गाची कामाच्या कार्यभाराच्या संदर्भात पाहणी करून कर्मचारी वर्ग रचना पद्धतीत सुधारणा करण्याची तसेच कर्मचाऱ्याची जादा पदे कमी करण्याचे ठरविण्यात आले होते. परिणामी ३ मंडळे दहा विभाग व ९७ उपविभाग गरजेपेक्षा अधिक असल्याने आढळून आले होते. त्यामुळे प्रतिवर्षी रुपये ६.३७ कोटी रक्कमेची बचत झाली.

१२. वसुलीचा खर्च कमी करण्यासाठी आणि या करापासून मिळणाऱ्या महसुलात वाढ व्हावी म्हणून या करांच्या अंमलबजावणीचे काम हे विक्रीकर कर्मचारी वर्गावर सोपविल्यास ते फायद्याचे ठरेल. म्हणून महाराष्ट्र हॉटेल्स व निवासगृह यामधील ऐष आरामावरील कर अधिनियम १९८७ हा नवीन अधिनियम करण्यात आला. यांच्या परिणामी पर्यटन विभागातील निरनिराळ्या संवर्गामधील १९ पदे रद्द करण्यात येतील व त्या योगे शासनाच्या खर्चात बचत होईल. या सुसूत्रीकरणामुळे करांपासून मिळणाऱ्या महसुलातही मोठ्या प्रमाणात वाढ दिसून आली.

१३. ज्या पोलिस रुग्णालयामधील अंतर्गत सुविधेचा वापर कमी प्रमाणात करण्यात येत होता त्या पोलिस

रुग्णालयाचे दवाखान्यांमध्ये रुपांतर करणे सहज शक्य झाले. परिणामी वार्ड बॉईजची व परिचारिकांची १० पदे प्रस्थापित करता आली. लाच लुचपत प्रतिबंध केंद्राच्या सहकार शाखेचे कक्षाचे त्यामानाने थोडे असलेले काम गुन्हा अन्वेषण विभागाच्या विद्यमान कर्मचारी वर्गाकडे सोपविण्यात आली व सहकार शाखेच्या कर्मचारी वर्गाला दुसरे काम नेमून देण्यात आले. त्यामुळे दरवर्षाला १० लाख रुपयाचे बचत झाली.

१४. काही प्रकारच्या कामासाठी जेवढे मनुष्य बळ लागते तेवढ्या प्रमाणात ते लागू नये म्हणून काही निवडक क्षेत्रात अत्याधुनिक साधन सामुग्रीही पुरविण्यात आली. या दृष्टीने उचललेले एक महत्वाचे पाऊल म्हणजे पोलिस खात्याला फोटो कॉपीची यंत्रे पुरविली. यामुळे अभिलेखांच्या प्रती बनविण्याच्या कामात गुंतल्यामुळे बऱ्याच लेखनिक पोलिसांना हे काम करावे लागले नाही. पोलिसांच्या नित्याच्या कामासाठी चाळीस फोटो कॉपी यंत्राची तरतूद केली. त्यामुळे ८८३ पोलिसांच ी बचत होऊ शकली. त्य ामुळे रुपये १२१.५४ लाख एवढी वार्षिक बचत झाली आहे.

एकंदरीत वरील शून्याधारित अर्थसंकल्पावरून असे दिसून येते की, यामुळे विविध विभागातील १०३८ पदे अतिरिक्त ठरल्याने कमी करण्यात आली. तर ९९ पदे इतर विभागात समाविष्ट करण्यात आली. तसेच तीन मंडळे, दहा विभाग आणि ९७ उप विभाग अतिरिक्त ठरले. यामध्ये मोठ्या प्रमाणात पदे होती. यातून महाराष्ट्र शासनाचे ७ कोटी ८१ लाख १२ हजाराची महिन्याला बचत झाली. त्यामुळे मुख्यमंत्री शंकरराव चव्हाण यांनी शून्याधारित अर्थसंकल्प मांडलेला महाराष्ट्रासाठी वरदान ठरलेला दिसून येतो.

शून्याधारित अर्थसंकल्पाचे दोष :

१. अत्याधुनिक तंत्रज्ञानाचा वापर झाल्यामुळे बेकारीच्या प्रमाणात वाढ झाली.

२. शून्याधारित अर्थसंकल्पाकडे सामाजिक दृष्टीकोणातून पाहिले असता नोकर कपातीमुळे अनेक कर्मचाऱ्यावर घरी बसण्याची वेळ आली.

३. पुणे व मुंबई येथील औद्योगिक रासायनिक शाळा बंद केल्यामुळे याचाही औद्योगिकरणावर अनिष्ट परिणाम दिसून आला.

४. शून्याधारित अर्थसंकल्पाखालील काही बाबीत साध्य केलेल्या गोष्टी परिणमाच्या स्वरुपात मांडणे शक्य आहे. परंतु त्याच बरोबरच अशाही काही बाबी आहेत की त्यांच्या खर्चातील बचतीचे किंवा निर्माण होणाऱ्या अतिरिक्त महसुलाचे निर्धारण करणे अवघड आहे.

एकंदरीत शून्याधारित अर्थसंकल्पाचा अभ्यास केल्यानंतर असे दिसून येते की, या अर्थसंकल्पामुळे नोकरशाहीत बचत झाल्यामुळे महाराष्ट्र शासनाची आर्थिक बचत होऊ शकली. या अर्थसंकल्पाच्या दोषापेक्षा फायदाच जास्तीचा झालेला दिसून येतो. कोणत्याही बाबीला सकारात्क आणि नकारात्मक अशा दोन बाजू असतात. त्यामुळे शून्याधारित अर्थसंकल्पाचे काही दोष असले तरी त्याचे महत्त्व नाकारता येण्यासारखे नाही.

सारांश :

शंकरराव चव्हाण यांनी शून्याधारित अर्थसंकद्वारे महाराष्ट्रात मोठ्या प्रमाणात परिवर्तन घडवून आणले. यामध्ये विविध विभागातील १०३८ पदे अतिरिक्त ठरल्याने कमी करण्यात आली. तर ९९ पदे इतर विभागात समाविष्ट करण्यात आली. तसेच तीन मंडळे, दहा विभाग आणि ९७ उप विभाग अतिरिक्त ठरले. यामध्ये मोठ्या

Research Hub International Journal

प्रमाणात पदे होती. यातून महाराष्ट्र शासनाचे ७ कोटी ८१ लाख १२ हजाराची महिन्याला बचत झाली. त्यामुळे मुख्यमंत्री शंकरराव चव्हाण यांनी शून्याधारित अर्थसंकल्प मांडलेला महाराष्ट्रासाठी वरदान ठरलेला दिसून येतो.

संदर्भग्रंथ :

- वाघ चंद्रशेखर, १९७५, नेकदार मुख्यमंत्री शंकरराव चव्हाण, प्रथमावृत्ती
- काँग्रेस कार्यकारिणीची बैठक अहवाल, ६ सप्टेंबर १९७१, नागपूर
- म्हैसेकर गो.रा., १९९५, गोदाकाठचा राजयोगी शंकरराव चव्हाण
- पाटील पंढरीन, १९७६, लोकनुवर्ती राज्यकर्ता शंकरराव चव्हाण
- महाराष्ट्र विधिमंडळ बैठक अहवाल, २० फेब्रुवारी १९७५
- वाळींबे व्ही. एस., १९९६, मुख्यमंत्री शंकरराव चव्हाण, व्ही.एस. वाळींबे, प्रकाशन पृ.
- महाराष्ट्र विधानसभा कार्यवाही, ४ मार्च १९७६, विधानभवन कार्यालय मुंबई, राज्यपालांच्या अभिभाषणावर चर्चा, उन्हाळी अधिवेशन, खंड २
- लोकराज्य, १ मे १९८७, महाराष्ट्र दिन विशेषांक
- महाराष्ट्र विधानसभा कार्यवाही, २८ नोव्हेंबर १९८६, विधानभवन कार्यालय मुंबई, अर्धातास चर्चा, पावसाळी अधिवेशन, खंड १
- गंधे दिवाकर, १६ मार्च १९८७, लोकराज्य
- सांवत सुरेश, २०१०, महाराष्ट्राचे शिल्पकार शंकरराव चव्हाण, महाराष्ट्र राज्य साहित्य आणि संस्कृती मंडळ, मुंबई, द्वितीयावृत्ती
- भावे मधूकर, २००९, यशवंतराव ते विलासराव, मनोविकास प्रकाशन, पुणे
- देवराये संतोष, २०११, असामान्य लोकनेता डॉद्य शंकरराव चव्हाण, निर्मल प्रकाशन, नांदेड
- कदम जगदिश-संपादक, गव्हाणे अजय, अजय विभूते, २०१०, झेप महाराष्ट्राची, संगत प्रकाशन, नांदेड
- सावंत उत्तम सदाशिव, २९९८, शंकरराव चव्हाण जीवन व कार्य, अप्रकाशित ग्रंथ, स्वा.रा.ती.म. विद्यापीठ, नांदेड
- गाडे सोपान, महाराष्ट्राचे मुख्यमंत्री, शिवाणी प्रिंटर्स, पुणे

Research Hub International Journal