M53 एम. ए. (लोकप्रशासन)
COURSE CODE : PAD107
BOOK CODE : PAD 1071
PAD 1072
PAD 1073
PAD 1074

सत्र दुसरे

PAD 107

स्थानिक शासन आणि प्रशासन

पुस्तक १ : स्थानिक शासन : संकल्पना आणि सिद्धांत
पुस्तक २ : तुलनात्मक स्थानिक शासन
(संयुक्त राज्य अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन)
पुस्तक ३ : पंचायती राज
पुस्तक ४ : नागरी स्थानिक शासन संस्था

ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ

ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव
चव्हाण
महाराष्ट्र
मुक्त विद्यापीठ

PAD 107
स्थानिक शासन आणि प्रशासन
Book Code : PAD1071

पुस्तक १

स्थानिक शासन : संकल्पना आणि सिद्धांत

लेखक : डॉ. जितेंद्र वासनिक

घटक १ : स्थानिक शासन : अर्थ, वैशिष्ट्ये, महत्त्व आणि मर्यादा	१
घटक २ : लोकशाही विकेंद्रीकरण : संकल्पना व स्वरूप	११
घटक ३ : स्थानिक शासनाचे सिद्धांत व विचार	१९
घटक ४ : स्थानिक शासनाचे कर्मचारी प्रशासन	३२
घटक ५ : स्थानिक शासनाचे वित्तीय प्रशासन	४५
घटक ६ : स्थानिक शासनासमोरील आव्हाने	५८

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

कुलगुरू : डॉ. पी. जी. पाटील

मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा परिषद

प्रा. डॉ. प्रवीण घोडेस्वार
प्र. संचालक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

नागार्जुन वाडेकर
सहयोगी प्राध्यापक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

डॉ. संजीवनी महाले
सहयोगी प्राध्यापक
शिक्षणशास्त्र विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

डॉ. चेतना कामळस्कर
सहायक प्राध्यापक
विज्ञान व तंत्रज्ञान विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

डॉ. सुरेंद्र पाटोळे
सहायक प्राध्यापक
वाणिज्य व व्यवस्थापन विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

श्रीमती शुभांगी पाटील
सहायक प्राध्यापक
विद्यार्थी सेवा विभाग
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ,नाशिक

डॉ. मंजुलिका श्रीवास्तव
संचालक, Centre for Internal Quality Assurance, इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विद्यापीठ, नवी दिल्ली

डॉ. संदीप चौधरी
प्राध्यापक व विभागप्रमुख
समाजशास्त्र विभाग
सरस्वती भुवन महाविद्यालय, औरंगाबाद

डॉ. भारती गोरे
प्राध्यापक व हिंदी विभागप्रमुख
डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर मराठवाडा विद्यापीठ, औरंगाबाद

डॉ. श्यामल बनसोड
सहयोगी प्राध्यापक, मराठी विभाग
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई

डॉ. ज्योती निसवाडे
प्राध्यापक, मातृ सेवा संघ समाजकार्य महाविद्यालय, नागपूर

डॉ. अजित गागरे
सहायक प्राध्यापक
मीडीया ॲण्ड कम्युनिकेशन स्टडीज
सावित्रीबाई फुले पुणे विद्यापीठ, पुणे

डॉ. शिल्पा वाकचौरे
ग्रंथपाल, गोखले एज्युकेशन संस्थेचे शिक्षणशास्त्र व संशोधन महाविद्यालय
परळ, मुंबई

डॉ. नुसरत मीनू
उर्दू विभाग
वसंतराव नाईक शासकीय कला आणि सामाजिकशास्त्रे संस्था, नागपूर

अभ्यासक्रम समिती

डॉ. श्याम शिरसाठ
प्र. कुलगुरू
डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर मराठवाडा विद्यापीठ, औरंगाबाद

डॉ. बालाजी कत्तूरवार
प्राध्यापक
लोकप्रशासन विभाग
देगलूर महाविद्यालय, देगलूर, जि. नांदेड

डॉ. वासंती रासम
प्रमुख
राज्यशास्त्र विभाग
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. भारत गोरे
सहयोगी प्राध्यापक
लोकप्रशासन विभाग
विवेकानंद महाविद्यालय
औरंगाबाद

डॉ. जितेंद्र वासनिक
सहयोगी प्राध्यापक
लोकप्रशासन व स्थानिक स्वराज शासन विभाग, राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज नागपूर विद्यापीठ, नागपूर

डॉ. प्रीती पोहेकर
प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग
राजर्षि शाहू महाविद्यालय, लातूर

डॉ. अशोक नाईकवाडे
सहयोगी प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग
संत ज्ञानेश्वर महाविद्यालय, सोयगाव
औरंगाबाद

डॉ. अभिजित पिलखाने
सहयोगी प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग
चेतना शिक्षण प्रसारक मंडळ संचलित कला वरिष्ठ महाविद्यालय, औरंगाबाद

Course Code : PAD107 **Book Code : PAD1071 : स्थानिक शासन : संकल्पना आणि सिद्धांत**

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

कुलगुरू : डॉ. पी. जी. पाटील

प्र. संचालक : प्रा. डॉ. प्रवीण घोडेस्वार, मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा

लेखक	संपादक
डॉ. जितेंद्र वासनिक	डॉ. पंजाब थारकर
सहयोगी प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग	प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग
राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज नागपूर	स्वामी रामानंद तीर्थ महाविद्यालय
विद्यापीठ नागपूर	अंबेजोगाई

भाषिक व अनुदेशन संपादन

डॉ. सुशील कांबळे	डॉ. सुशील कांबळे
शैक्षणिक संयोजक	शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा	मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक	य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

शिक्षणक्रम संयोजक

डॉ. सुनील गावंडे	डॉ. सुशील कांबळे	श्री. राजेंद्र सोरमारे
शैक्षणिक संयोजक	शैक्षणिक संयोजक	शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा	मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा	मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक	य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक	य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

निर्मिती

श्री. विलास बधान

प्र. प्रमुख, ग्रंथनिर्मिती केंद्र, य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

© २०२२, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

- **प्रथम मुद्रण** : ऑक्टोबर २०२२
- **प्रकाशन क्रमांक** : २५१५
- **मुखपृष्ठ रेखाटन** : श्री. अविनाश भरणे
- **अक्षरजुळणी** : परफेक्ट कॉम्प्युटर, त्रिमुर्ती चौक, सिडको, नाशिक - ८
- **मुद्रक** :
- **प्रकाशक** : डॉ. प्रकाश देशमुख, प्र. कुलसचिव, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

ISBN 978-93-92982-55-2

B21-22-127

एम. ए. (लोकप्रशासन) पदव्युत्तर शिक्षणक्रम (M53)

अभ्यासक्रम

स्थानिक शासन आणि प्रशासन (PAD107)

पुस्तक पहिले : स्थानिक शासन : संकल्पना आणि सिद्धांत

घटक १ : स्थानिक शासन : अर्थ, वैशिष्ट्ये, महत्त्व आणि मर्यादा
घटक २ : लोकशाही विकेंद्रीकरण : संकल्पना व स्वरूप
घटक ३ : स्थानिक शासनाचे सिद्धांत व विचार
घटक ४ : स्थानिक शासनाचे कर्मचारी प्रशासन
घटक ५ : स्थानिक शासनाचे वित्तीय प्रशासन
घटक ६ : स्थानिक शासनासमोरील आव्हाने

पुस्तक दुसरे : तुलनात्मक स्थानिक शासन (संयुक्त राज्य अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन)

घटक १ : स्थानिक शासन संकल्पना
घटक २ : संयुक्त राज्य अमेरिकेचे स्थानिक शासन
घटक ३ : इंग्लंडचे स्थानिक शासन
घटक ४ : फ्रान्सचे स्थानिक शासन
घटक ५ : चीनचे स्थानिक शासन
घटक ६ : भारताच्या संदर्भात स्थानिक शासनाचा तुलनात्मक अभ्यास (अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन)

पुस्तक तिसरे : पंचायती राज

घटक १ : भारतातील पंचायती राज व्यवस्थेचा उदय व विकास
घटक २ : ७३वी घटनादुरूस्ती
घटक ३ : ग्रामसभा व ग्रामपंचायत
घटक ४ : पंचायत समिती रचना व कार्ये
घटक ५ : जिल्हा परिषद रचना व कार्ये
घटक ६ : पंचायती राज व्यवस्था समस्या / आव्हाने व उपाय

पुस्तक चौथे : नागरी स्थानिक शासन संस्था

घटक १ : भारतातील नागरी स्थानिक शासन व्यवस्था : उगम व विकास
घटक २ : नागरीकरण आणि नगर नियोजन
घटक ३ : ७४ वी घटनादुरुस्ती
घटक ४ : महानगरपलिका, नगरपरिषद, नगरपंचायत, कटक मंडळ
घटक ५ : नगर विकास प्राधिकरणे
घटक ६ : नागरी स्थानिक शासनासमोरील आव्हाने व उपाययोजना

कुलगुरूंचे मनोगत

प्रिय विद्यार्थी मित्रांनो,

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठाच्या एम. ए. लोकप्रशासन या पदव्युत्तर पदवी शिक्षणक्रमात प्रवेश घेतल्याबद्दल मी आपले हार्दिक अभिनंदन करतो. या शिक्षणक्रमाची पुस्तके आपल्या हाती देतांना मला विशेष आनंद होत आहे.

गेल्या तीस वर्षात विद्यापीठाने समाजाच्या गरजेनुरूप कौशल्यधिष्ठित शिक्षणक्रम विकसनास प्राधान्य देऊन शैक्षणिक गरजा पूर्ण करण्याचा प्रयत्न केलेला आहे. केवळ पारंपरिक शिक्षणावर आणि पुस्तकी ज्ञानावर भर ने देता, ज्ञानाचे उपयोजन दैनंदिन जीवनात स्वत:च्या व समाजाच्या हितासाठी कसे करावे, याचे ज्ञान विद्यार्थ्यांपर्यंत पोहचविण्याचा विद्यापीठाने सतत प्रयत्न केलेला आहे. कोणत्याही कारणाने शिक्षणात खंड पडलेल्या विद्यार्थ्यांना उच्च शिक्षणाच्या मुख्य प्रवाहात येण्याची संधी या माध्यमातून उपलब्ध झाली आहे. काम करता करता शिक्षण घेता येईल असे शिक्षणक्रमाचे लवचिक स्वरूप, जसे शिक्षणक्रम पूर्ण करण्यासाठी वाढीव कालावधी, अत्यल्पशिक्षणक्रम शुल्क आणि विद्यार्थिकेंद्री कार्यपद्धती, इत्यादी मुक्त शिक्षणप्रणालीची वैशिष्ट्ये आहेत. विद्यापीठाने शिक्षणाच्या संधीचे लोकशाहीकरण करताना, केवळ आर्थिक कुवत नाही, म्हणून शिक्षण घेता आले नाही अशी स्थिती असणाऱ्या अनेक विद्यार्थ्यांना शिक्षणाच्या मूळ प्रवाहात आणले आहे.

शासन तसेच विद्यापीठ अनुदान आयोगाच्या मार्गदर्शक सूचनांनुसार, विविध संस्था, संघटनांकडून प्राप्त झालेल्या अभिप्रायानुसार तसेच बदलत्या काळाची गरज लक्षात घेऊन विद्यापीठामार्फत नवनवीन शिक्षणक्रम विकसित करण्यात येतात. विविध शिक्षणक्रमाची त्या त्या विषयातील तज्ज्ञांद्वारे विकसित केलेली दर्जेदार पुस्तके विद्यार्थ्यांना मोफत उपलब्ध करून दिली जातात. मुक्त विद्यापीठाने विकसित केलेली ही पुस्तके विद्यापीठाची ओळख झाली आहेत, याचा मला अभिमान वाटतो. अशा प्रकारे मुक्त विद्यापीठाने 'ज्ञानगंगा घरोघरी' पोहचवणारी शिक्षणप्रणाली निर्माण करून देत राज्याच्या विकासात आपले योगदान दिले आहे.

लोकप्रशासन हा विषय एक विद्याशाखा म्हणून फक्त शंभर ते सव्वाशे वर्षांपूर्वी अमेरिकेत अस्तित्वात आल्याचे दिसते. आता जगभरातील जवळपास सगळ्या प्रमुख विद्यापीठांमध्ये लोकप्रशासन एक स्वतंत्र विषय म्हणून शिकविले जात आहे. लोकप्रशासन एक विद्याशाखा म्हणून भारतातूनही मान्यता पावलेली दिसून येते. मात्र महाराष्ट्रात लोकप्रशासन एक स्वतंत्र विषय म्हणून काही मोजक्याच विद्यापीठात शिकविण्यात येतो. मुक्त विद्यापीठाच्या माध्यमातून सदर विषय महाराष्ट्रभर अभ्यासला जात आहे याचा आनंद वाटतो.

राज्याच्या (स्टेट) बदलत्या स्वरूपानुसार आता राज्य केवळ कायदा व सुव्यवस्था पाहणारी व्यवस्था राहिली नसून लोकांचे सर्वंकष कल्याण करणारी व्यवस्था बनली आहे. मात्र आधुनिक कल्याणकारी राज्यात लोकांचे कल्याण साधण्याकरिता कायदेमंडळाने ठरविलेल्या धोरणांची यथोचित अंमलबजावणी करण्यासाठी राज्याएवढीच लोकप्रशासनाच्या कार्याचीही आवश्यकता असते. त्यामुळे विद्यार्थ्यांनी राज्याच्या आणि प्रशासनाच्या बदलत्या भूमिका बारकाईने समजून घ्यायला हव्यात.

लोकप्रशासन हा विषय विविध स्पर्धा परीक्षांची तयारी करणाऱ्या अभ्यासापासून ते ग्रामपंचायतीच्या सदस्यांपर्यंत सर्वांच्या जिव्हाळ्याचा विषय आहे. विशेषत: लोकप्रशासन हा वैकल्पिक विषय घेऊन विविध विद्याशाखेतील विद्यार्थी केंद्रीय व राज्य लोकसेवा आयोगाच्या परीक्षेत यश संपादन करीत आहेत. प्रशासकीय सेवेमध्ये निवड झाल्यानंतर कर्तव्य पाड पाडतांना लोकप्रशासनातील या तत्त्वांचा व सिद्धांतांचा त्यांना व्यवहारात उपयोग होताना दिसतो. त्या अनुषंगाने या शिक्षणक्रमात काही अभ्यासक्रमांचा विशेषत्वाने अंतर्भाव करण्यात आला आहे. जसे, 'ग्रामीण व नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था', 'महाराष्ट्र प्रशासन', 'ग्रामीण विकास', 'भारतातील लोकशाही व विकास', इत्यादी महत्त्वाच्या अभ्यासक्रमाबरोबरच 'लोकप्रशासनातील नवप्रवाह', 'मानव व वित्तीय संसाधन व्यवस्थापन' व 'सामाजिक कल्याण प्रशासन', इत्यादी नविन घटकांचाही समावेश करण्यात आला आहे. आपल्या विषयात अद्ययावत राहण्यासाठी विद्यापीठाने तुम्हाला पुरविलेल्या स्वयं-अध्ययन साहित्याबरोबरच तुम्ही योजना, कुरुक्षेत्र, लोकराज्य अशा चालू घडामोडींवरील मासिकांचेदेखील नियमित अध्ययन करायला हवे.

पारंपरिक शिक्षणप्रणालित विद्यार्थ्यांसाठी महाविद्यालयांमध्ये दररोज अभ्यासवर्ग असतात, तर दूरशिक्षण प्रणालीमध्ये सुट्टीच्या दिवशी संपर्कसत्र आयोजित केली जातात. स्वत:च्या व्यावसायिक तसेच कौटुंबिक जबाबदाऱ्या सांभाळून शिक्षण पूर्ण करणे असे या संकल्पनेमध्ये अपेक्षित असल्याने संपर्कसत्राला जातांना संबंधित अभ्यासक्रमाचा, त्यातील पुस्तकांचा म्हणजेच त्यातील घटकांचा अभ्यास करून उपस्थित राहणे आवश्यक आहे. म्हणजे तुमच्या शंका-अडचणी, प्राध्यापकांना त्यांचे निराकरण करून घेता येईल. आदर्श संपर्कसत्राचे स्वरूप एकसुरी व्याख्यानाऐवजी चर्चात्मक व्हावे अशी विद्यापीठाची भूमिका

आहे. विद्यापीठाने दृक्‌श्राव्य माध्यमाचा प्रभावीपणे वापर करून विविध विषयतज्ज्ञांची व्याख्याने, मुलाखती विद्यापीठाच्या युट्यूब वाहिनीवर (चॅनलवर) उपलब्ध करून दिल्या आहेत त्या आवर्जून पाहाव्यात.

आजच्या माहिती तंत्रज्ञानाच्या युगामध्ये प्रशासनात अंकित (डिजिटल) तंत्रज्ञानाचा वापर करून कागदरहित (पेपरलेस) प्रशासनावर भर दिला जात आहे. त्याचाच एक भाग म्हणून विद्यापीठाच्या विविध शिक्षणक्रमाची पुस्तके डिजिटल स्वरूपात www.ycmou.ac.in या संकेतस्थळावर उपलब्ध करून देण्यात येत आहेत, ती विद्यार्थी, शिक्षक तसेच जिज्ञासूंना उपयुक्त ठरतील अशी खात्री आहे. विद्यापीठाच्या पुस्तकांबद्दल आपल्या अभिप्रायाचे स्वागत आहे.

आपल्या भविष्यातील वाटचालीसाठी पुन्हा एकदा हार्दिक शुभेच्छा !

कुलगुरू

स्थानिक शासन आणि प्रशासन (PAD107)

प्रस्तावना

'स्थानिक शासन आणि प्रशासन' या अभ्यासक्रमात एकूण चार पुस्तकांचा समावेश करण्यात आला आहे. लोकशाही शासन व्यवस्था खऱ्या अर्थाने लोकाभिमुख करण्याचे कार्य स्थानिक शासनाच्या माध्यमातून केले जाते. ज्यामुळे सत्तेचे विकेंद्रीकरण खालच्या स्तरापर्यंत होऊन लोकशाही प्रक्रिया प्रबळ होण्यास मदत होते, म्हणून स्थानिक शासन व्यवस्थेला लोकशाहीचा मूलाधार मानले जाते. स्थानिक शासन समाजातील निम्न स्तरावर कार्य करणारी यंत्रणा असून सामान्य जनतेच्या दैनंदिन जीवनाला त्यांचा स्पर्श होत असतो. केंद्र शासन आणि राज्य शासनाच्या तुलनेत स्थानिक शासन जनतेच्या अधिक जवळचे असते. म्हणूनच 'स्थानिक शासन आणि प्रशासन' या अभ्यासक्रमात स्थानिक शासन आणि प्रशासनाच्या बाबतीत विविध आयामावर प्रकाश टाकण्याचा प्रयत्न करण्यात आला आहे.

पहिल्या पुस्तकात स्थानिक शासन संकल्पना आणि सिद्धांत ह्यांचे अध्ययन करणार आहोत. तसेच स्थानिक शासनाचा अर्थ, वैशिष्ट्ये, महत्त्व आणि मर्यादा जाणून घेणार आहोत. लोकशाही विकेंद्रीकरण संकल्पना व स्वरूप आणि स्थानिक शासनाचे सिद्धांत व विचार, स्थानिक शासनाचे कर्मचारी व वित्तीय प्रशासन यावर प्रकाश टाकणार आहोत. या पुस्तकाच्या शेवटी आपण स्थानिक शासनासमोरील आव्हानांवर चर्चा केली आहे.

दुसऱ्या पुस्तकात विविध देशातील स्थानिक शासनाचा कारभार कशा पद्धतीने केला जातो व तेथील स्थानिक शासन यंत्रणेचा ऊहापोह करणार आहोत. संयुक्त राष्ट्र अमेरिका, इंग्लंड, फ्रांस, चीन या देशातील स्थानिक शासन आणि भारतातील स्थानिक शासनाची संरचना, त्यातील साम्य आणि भेद, प्रशासकीय संघटन, तत्त्वे आणि मूलाधार यांचा तुलनात्मक अभ्यास या पुस्तकामधून करणार आहोत.

तिसऱ्या पुस्तकात स्थानिक प्रशासनाचा अभ्यास हा ग्रामीण स्थानिक शासनाच्या संदर्भात करणार आहोत. ह्यातून आपण भारतातील पंचायती राज व्यवस्थेचा उदय व विकास, त्यांचे स्वरूप, त्यांचे अधिनियम, ७३वी घटनादुरुस्ती, ग्रामसभा व ग्रामपंचायत, पंचायत समिती व जिल्हा परिषद ह्यांची रचना व कार्यक्षेत्र जाणून घेऊन पंचायतराज व्यवस्थेसमोरील आव्हाने व समस्या यांचे अध्ययन करणार आहोत.

या अभ्यासक्रमातील शेवटच्या पुस्तकात स्थानिक प्रशासनाचा अभ्यास हा शहरी स्थानिक शासनाच्या संदर्भात केला आहे. त्यामध्ये आपण भारतातील नागरी स्थानिक शासन व्यवस्थेचा उगम व विकास, नागरीकरण आणि नगर नियोजन, ७४वी घटनादुरुस्ती यांचा अभ्यास केला आहे. तसेच महानगरपालिका, नगरपरिषद, नगरपंचायत व कटक मंडळ ह्यांची रचना व कार्यक्षेत्र जाणून घेऊन अधिकारी आणि पदाधिकारी ह्यांच्या परस्परसंबंधांचे स्वरूप अभ्यासणार आहोत. या पुस्तकाच्या शेवटी नगरविकास प्राधिकरणे आणि नागरी स्थानिक शासनासमोरील आव्हानांचा अभ्यास केला आहे.

पुस्तकाच्या शेवटी असे नमूद करावेसे वाटते की, हा अभ्यासक्रम स्थानिक शासनाच्या संरचनांचे आकलन व्हावे हा त्याचा उद्देश आहे. दूरशिक्षण व्यवस्थेत विद्यार्थ्यांना त्या-त्या विषयाचा अभ्यास स्वत:च्या बळावर, औपचारिक शिक्षण संस्थांची, शिक्षकांची मदत न घेता करता यावा हा हेतू असतो. त्यासाठी विषयाची मांडणी सोप्या भाषेत, तक्ते व अनेक उदाहरणे देऊन सुटसुटीत करण्याचा प्रयत्न केला आहे. तसेच या अभ्यासक्रमातील काही संकल्पना अधिक तपशिलात जाऊन समजावून घेता याव्यात यासाठी अधिक वाचनासाठी पुस्तकांची यादी प्रत्येक घटकाच्या शेवटी दिली आहे. तेव्हा हा अभ्यासक्रम व त्यांचा विषय आपणास आवडेल, अशी आशा आहे.

पुस्तक पहिले : स्थानिक शासन : संकल्पना आणि सिद्धांत

प्रस्ताविक

या पुस्तकात एकूण सहा घटक असून प्रत्येक घटकात स्थानिक शासनाच्या एका विशिष्ट पैलूवर प्रकाश टाकण्यात आला आहे.

घटक १ : स्थानिक शासन, अर्थ, वैशिष्ट्ये, महत्त्व आणि मर्यादा : ह्या घटकात स्थानिक शासनाबाबत तोंडओळख करून देण्याचा प्रयत्न करण्यात आला आहे. घटकाच्या सुरुवातीला स्थानिक शासनाचा अर्थ, स्वरूप, वैशिष्ट्ये, महत्त्व सांगितले आहे. घटकाच्या शेवटी स्थानिक शासनाचा कारभार आणि यंत्रणा कशाप्रकारे कार्य करते यावर प्रकाश टाकण्यात आला आहे. सदर घटकाचे आपण अध्ययन केल्यास आपणास स्थानिक शासनाची तोंडओळख होण्यास मदत होईल.

घटक २ : लोकशाही विकेंद्रीकरण : संकल्पना व स्वरूप : सुसंघटित व स्थिर स्वरूपाची लोकशाही निर्माण करण्याच्या दृष्टीने सत्तेचे विकेंद्रीकरण हे तत्त्व आवश्यक आहे. सदर घटकात लोकशाही विकेंद्रीकरणाची संकल्पना, तिचे स्वरूप, प्रकार, आवश्यकता आणि लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या मर्यादा या घटकावर चर्चा करण्यात आली असून सदर घटकाचे अध्ययन केल्यानंतर आपणास लोकशाही विकेंद्रीकरणाची संकल्पना लक्षात येईल.

घटक ३ : स्थानिक शासनाचे सिद्धांत व विचार : ह्या घटकात स्थानिक शासनाचे सिद्धांत व विचार या संदर्भात अध्ययन करण्यात आले आहे. यामध्ये लोकशाही, सहभागात्मक विचारधारा, कार्यक्षमता सेवा सिद्धांत, साकल्यक एकात्मिकरणवादी विचारधारा, स्वायत्त शासनात्मक विचारधारा, नोकरशाही विचारधारा, विकासवादी विचारधारा, साम्यवादी विचारधारा या सिद्धांत व विचारधारेचा अभ्यास या घटकात करण्यात आला आहे.

घटक ४ : स्थानिक शासनाचे कर्मचारी प्रशासन : कोणत्याही प्रशासकीय संघटनेत कर्मचारी वर्गाचे स्थान अतिशय महत्त्वाचे असते, कारण कर्मचाऱ्यांची योग्यता आणि कार्यक्षमतेवर त्या संघटनेचे यशापयश अवलंबून असते. या घटकात कर्मचारी वर्गाची नियुक्ती, कार्यकाल, वेतन, पदमुक्ती अशा विविध मुद्यावर प्रकाश टाकण्यात आला आहे.

घटक ५ : स्थानिक शासनाचे वित्तीय प्रशासन : कोणतेही कार्य व्यवस्थितपणे पार पाडायचे असेल तर त्याला वित्ताची गरज असते. तसेच स्थानिक संस्थांना आपले कार्य पुर्ण करण्यासाठी पैशांची आवश्यकता असते. सदर घटकात स्थानिक शासनाद्वारे आकारले जाणारे विविध कर, स्व-उत्पन्नाची साधने आणि त्यांना मिळणारे शासकीय अनुदाने या पैलूंवर प्रकाश टाकला आहे.

घटक ६ : स्थानिक शासनासमोरील आव्हाने : संघटना कुठलीही असो तिला आपला उद्देश साध्य करताना अनेक समस्या, संकटे व आव्हानांना सामोरे जावे लागते. स्थानिक संस्थांना कोणत्या आव्हानांना सामोरे जावे लागते त्या सर्व समस्यांचा अभ्यास या घटकात करण्यात आला आहे. हे पुस्तक वाचल्यावर निश्चित आपल्याला स्थानिक शासनासंबंधी ज्ञानात भर पडेल.

घटक १ : स्थानिक शासन : अर्थ, वैशिष्ट्ये, महत्त्व आणि मर्यादा

अनुक्रमणिका

१.० उद्दिष्टे
१.१ प्रास्ताविक
१.२ विषय-विवेचन
  १.२.१ स्थानिक शासनाचा अर्थ
  १.२.२ स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये
  १.२.३ स्थानिक शासनाचे महत्त्व
  १.२.४ स्थानिक शासनाच्या मर्यादा
१.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
१.५ सारांश
१.६ सरावासाठी स्वाध्याय
१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- स्थानिक शासन म्हणजे काय? हे समजून घेता येईल.
- स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये आणि महत्त्व समजून घेता येईल.
- स्थानिक शासनाच्या मर्यादांची चर्चा करता येईल.
- लोकशाही शासन व्यवस्थेत स्थानिक शासनाची भूमिका समजून घेता येईल.

१.१ प्रास्ताविक

स्थानिक शासन व्यवस्था जशी लोकशाही प्रक्रियेची कोनशिला आहे, तशीच स्थानिक पातळीवरील दैनंदिन व विकासात्मक गरजा पूर्ण करणारी प्रभावशाली यंत्रणाही आहे. वास्तविकतः स्थानिक शासन व्यवस्था ही आधुनिक काळाची गरज असली तरी, जगातल्या विविध देशांतील ऐतिहासिक संदर्भावरून असे दिसून येते की, स्थानिक शासनाच्या निर्मितीला एक गौरवशाली परंपरा लाभलेली आहे. अर्थात, स्थानिक शासन विविध देशांच्या ऐतिहासिक, सांस्कृतिक, राजकीय व भौगोलिक वारसाचे प्रतीक असून, कल्याणकारी राज्यनिर्मितीसाठी स्थानिक पातळीवर सत्ता रुजविण्याची व शासनाच्या कार्यात जनसहभाग वाढविण्याची ती एक प्रक्रिया आहे. स्थानिक शासनामुळे राष्ट्रीय कार्यक्रमांची अंमलबजावणी करणारी एक प्रभावी यंत्रणा निर्माण झाली असून, या यंत्रणेने स्थानिक जनतेला लोकशाहीप्रती प्रशिक्षण व राजकीय प्रक्रियेप्रती जागरूक करावयास सुरुवात केली आहे.

स्थानिक शासनाच्या महत्त्वामुळे जगातील बहुतांश राष्ट्रांनी राज्यकारभाराच्या सुविधेसाठी व स्थानिक जनतेच्या कल्याणासाठी स्थानिक शासनाचा स्वीकार केलेला आहे. जागतिक स्तरावर स्थानिक शासनाला स्थानिक स्वराज्य संस्था, स्थानिक शासन, स्थानिक प्रशासन अशा विविध नावांनी संबोधले जाते. बहुतांश राष्ट्रांत स्थानिक शासनाला वैधानिक तर भारतात संवैधानिक दर्जा प्राप्त झालेला आहे.

भारत, ग्रीक, रोमन, चीन, इत्यादी प्राचीन संस्कृतीत स्थानिक शासनाला उज्ज्वल परंपरा लाभलेली आहे. केवळ भारताच्या संदर्भात विचार करता वैदिक, मौर्य, गुप्त व चोल या कालखंडात स्थानिक शासनाचे उत्कृष्ट प्रारूप अस्तित्वात होते. आधुनिक काळात १९९२ च्या ७३ व ७४च्या घटना दुरुस्तीनंतर भारतात स्थानिक शासनाचे कार्यक्षम प्रारूप निर्माण केले गेले. आज भारतासारख्या खंडप्राय देशाची शासनव्यवस्था केंद्र, राज्य व स्थानिक शासन अशी विभाजित केली गेली आहे. ज्यामुळे केंद्र व राज्यांचा भार हलका होऊन प्रशासकीय कार्यक्षमता वृद्धिंगत झाली आहे. थोडक्यात, स्थानिक शासन व्यवस्था स्थानिक पातळीवर मर्यादित क्षेत्रात कार्य करणारी लोकशाहीभिमुख व्यवस्था आहे. जिचा देशाच्या प्रगतीत मोलाचा वाटा आहे, हे मान्य करावे लागते.

१.२ विषय–विवेचन

१.२.१ स्थानिक शासनाचा अर्थ

सर्वसामान्यपणे स्थानिक पातळीवर लोकशाही विकेंद्रीकरणातून स्थानिक गरजानुरूप कार्य करणाऱ्या स्थानिक जनप्रतिनिधीमार्फत चालविल्या जाणाऱ्या व्यवस्थेला स्थानिक शासन म्हटले जाते. वास्तविकतः जागतिक स्तरावर संकल्पनात्मकदृष्ट्या 'स्थानिक शासन' व 'स्थानिक स्वशासन' असा भेद करणाऱ्या विचारवंतांबरोबरच दोन्ही संकल्पनात भेद मानणाऱ्यांचाही मोठा वर्ग आहे. काही विचारवंतांच्या मते, स्थानिक शासनात केवळ स्थानिक पातळीवरील समावेश केला जातो. तर स्थानिक स्वशासनात स्थानिक प्रतिनिधींच्या माध्यमातून चालणाऱ्या यंत्रणांचा अंतर्भाव असतो.

स्थानिक शासनाच्या काही महत्त्वाच्या व्याख्या खालीलप्रमाणे आहेत

(०१) **ब्रिटानिका ज्ञानकोश** : "स्थानिक शासन म्हणजे एकूण राज्याऐवजी अंतर्गतदृष्ट्या लहान भूभागात व्यवस्थापन करून, निर्णय घेऊन त्याची कार्यवाही करणारी सत्ता होय."

(०२) **जे. डी. एच. कोल** : "स्थानिक शासनाचे क्षेत्र मर्यादित असते. ते वरिष्ठ सत्तेने प्रदान केलेल्या अधिकारांचा वापर करतात, ते सार्वभौम नसतात. ते कायदेही करीत नाही. ते केवळ कायद्याची अंमलबजावणी करतात."

(०३) **कार्ल जे. फ्रेडरिक** : "जर स्थानिक उद्देशाच्या दृष्टीने विचार केला, तर स्वायत्त शासन, समाजातील अशी प्रशासकीय व्यवस्था आहे की, जी व्यवस्थापकाच्या नियमांद्वारे अशा प्रकारे नियमित केली जाते की, जी सरकारच्या सत्तेचे तोपर्यंत प्रतिनिधित्व करीत असते, जोपर्यंत ती स्थानिक स्वरूपात असते."

(०४) **जॉन जे. क्लार्क** : " स्थानिक शासन, केंद्र शासन किंवा राज्यशासन यांचा एक भाग असते. जे त्या विशेष भागातील किंवा जिल्ह्यातील रहिवाशांच्या गरजा लक्षात घेऊन व आवश्यक वाटल्यास अशा कामांची जबाबदारी स्थानिक जनतेकडे सोपवून त्यावर केंद्राचे नियंत्रण स्थापित केले जाते."

(०५) **विल्यम रॉब्सन** : "स्थानिक शासनाला अशी एक विभागीय संकल्पना म्हणता येईल की, ज्या ठिकाणाचा समूह असार्वभौमिक असतो व त्यांना त्यांचा कारभार चालविण्यासाठी कायदेशीर अधिकार व आवश्यक अशी संघटना असते."

(०६) **डब्ल्यू. इ. जॅक्सन** : "स्थानिक शासन म्हणजे विशिष्ट भागातील लोकांनी लोकशाही पद्धतीने निवडून दिलेल्या परिषदेकडून स्थानिक कारभारांचे व सेवांचे व्यवस्थापन व प्रशासन करणे होय."

(०७) **सर आयव्हर जेनिंग** : "स्थानिक शासन म्हणजे केवळ स्थानिक शासन व्यवस्था नसून, अशी व्यवस्था आहे की, जी आपल्यापेक्षा वरिष्ठ शासनास जबाबदार असते."

(०८) **एल. गोल्डिंग** : "स्थानिक शासन म्हणजे स्थानिक लोकांनी त्यांच्याशी संबंधित असलेल्या विषयांचे व्यवस्थापन स्वतःच करणे होय."

(०९) **आर. एम. जॅक्सन** : ''स्थानिक शासन ही प्रामुख्याने स्थानिक समूहाच्या कल्याणासाठी विविध सेवांचे संचालन करण्याची पद्धत होय.''

(१०) **डॉ. आशीर्वादम्** : ''स्थानिक स्वशासन केंद्र सरकार किंवा संघराज्यात राज्य सरकारद्वारे निर्माण केलेली एक अशी संस्था असते की, ज्यामध्ये शहर किंवा खेड्यासारख्या क्षेत्रातील जनतेद्वारे निवडलेले प्रतिनिधी असतात व ते आपल्या अधिकार क्षेत्रात त्यांना मिळालेल्या अधिकारांचा जनकल्याणासाठी उपयोग करीत असतात.''

(११) **भारताचे संविधान (७ व्या अनुसूचीतील, राज्यसूचीतील ५ वी तरतूद)** : स्थानिक शासन म्हणजे महानगरपालिका, सुधारणा विश्वस्त मंडळे, जिल्हा मंडळे, खाणी वस्ती प्राधिकरणे आणि स्थानिक शासन किंवा ग्राम प्रशासन यांच्या प्रयोजनार्थ असलेली अन्य स्थानिक प्राधिकरणे यांची घटना व त्यांचे अधिकार होय.

थोडक्यात, स्थानिक शासन व्यवस्था ही स्थानिक आशा-अपेक्षानुरूप चालणारी, स्थानिक समस्यांची सोडवणूक करणारी, दैनंदिन कार्यांच्या स्वरूपात स्वायत्त असणारी; परंतु केंद्र किंवा राज्याच्या अधीन राहून कार्य करणारी स्थानिक प्रतिनिधित्वाची सुसूत्र व्यवस्था मानली जाते.

स्थानिक शासनाचा सैद्धांतिक पाया स्पष्ट करताना डॉ. एन. आर. इनामदार यांनी त्रिसूत्री सांगितली आहे. त्यायच्या मते, स्थानिक शासनाचे सैद्धांतिक अस्तित्व खालील तीन घटकांवर अवलंबून आहे -

(१) अधिकाराचे विकेंद्रीकरण

(२) सत्तेचे विकेंद्रीकरण

(३) निर्णय प्रक्रियेतील स्थानिक जनतेचे सहभागित्व

अर्थात, एक आदर्श स्थानिक शासन व्यवस्था तेव्हाच निर्माण होऊ शकते जेव्हा प्रशासकीय दृष्टिकोनातून अधिकार विकेंद्रित असतील, राजकीय दृष्टिकोनातून सत्ता विकेंद्रित असेल व अशा सत्तेत निर्णय घेण्याचे व धोरण आखण्याचे अधिकार स्थानिक जनतेला आपल्या प्रतिनिधीच्या माध्यमातून प्राप्त झालेले असतील. म्हणूनच या संकल्पनेला जागतिक महत्त्व प्राप्त झालेले आहे.

१.२.२ स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये

आजमितीस जगातील जवळपास सर्वच राष्ट्रांत स्थानिक स्वशासनाची संकल्पना कमी-अधिक फरकाने स्वीकारली गेली आहे. सैद्धांतिक दृष्टीकोनातून विचार केल्यास विविध राष्ट्रांतील स्थानिक शासन व्यवस्थेत रचनात्मक भेद असला, तरी त्यांच्या निर्मितीमागील मूळ उद्देश व त्यांचे कार्य समान असल्यामुळे त्यांच्या वैशिष्ट्यात कमालीचे साम्य असल्याचे दिसून येते.

जनकल्याण व राज्यकारभारासाठी सुविधा या दुहेरी उद्देशाकरिता स्थानिक शासनाची स्थापना केली जाते. त्यामुळे जगातील बहुतांशी राष्ट्रांत या व्यवस्थेचा स्वीकार केला गेला आहे. स्थानिक शासनाच्या उपयोगितेमुळे विविध राष्ट्रांतील स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा तुलनात्मक अभ्यास होऊन त्या त्या देशातील स्थानिक शासनात सुधारणा केली जात आहे व ज्या राष्ट्रात अशी सुसूत्र व्यवस्था नाही, तेथे स्थानिक शासन नवे रूप आकार घेत आहेत.

(०१) वैधानिक किंवा संवैधानिक दर्जा

स्थानिक शासनाची स्थापना राज्य किंवा केंद्राच्या कायदेमंडळाने मंजूर केलेल्या कायद्याद्वारे होत असे. अशा कायद्यात स्थानिक शासनाची रचना व कार्यपद्धतीचे विस्तृत विवरण केलेले असते. भारतात १९९२ च्या ७३ व ७४ व्या घटनादुरुस्तीने ''संवैधानिक तरतुदीनुसार स्थानिक स्वशासनाची स्थापना करणे ही राज्याची जबाबदारी असल्याचे स्पष्ट आहे.'' थोडक्यात, जगातील विविध राष्ट्रांनी स्थानिक शासनाला वैधानिक किंवा संवैधानिक दर्जा दिलेला आहे.

(०२) लोकशाही विकेंद्रिकृत संस्था

लोकशाही व्यवस्था खऱ्या अर्थाने लोकाभिमुख करण्याचे कार्य स्थानिक शासनाच्या माध्यमातून केले जाते. लोकशाही व्यवस्थेचा एक छोटा नमुना स्थानिक शासनाच्या रूपाने दिसून येतो. स्थानिक शासनात निवडणूक, मतदान व निर्वाचित प्रतिनिधित्वाचा अवलंब केला जातो. ज्यामुळे लोकशाही प्रक्रिया प्रबळ होण्यास मदत होते व विकेंद्रित व्यवस्था आकारास येते.

(०३) ग्रामीण व शहरी असे दुहेरी स्वरूप

स्वरूपाच्या दृष्टिकोनातून विचार करता जगात ग्रामीण व शहरी अशा प्रकारच्या स्थानिक शासन व्यवस्था दिसून येतात. ग्रामीण व शहरी समाजातही संस्कृती, त्यांचे प्रश्न, समस्या व मागण्या भिन्न-भिन्न असल्यामुळे त्यांच्याकरिता वेगवेगळ्या स्वरूपाची व्यवस्था करणे आवश्यक असते. भारतातही स्थानिक शासनाअंतर्गत ग्रामीण भागासाठी पंचायतीराज व शहरांसाठी महानगरपालिका, नगरपालिका अशा नागरी स्थानिक शासन व्यवस्थांची तरतूद केलेली आहे. फ्रान्समध्ये शहरी व ग्रामीण दोन्ही भागांसाठी 'कम्यून' व्यवस्था आहे. मात्र त्यांच्या रचना व कार्यप्रक्रियेमध्ये फरक केल्याचे दिसून येते.

(०४) रचनात्मक आणि कार्यात्मक विविधता

विविध देशांत स्थानिक शासनाची रचना वेगवेगळी असल्याचे दिसून येते. भारतात ग्रामीण भागासाठी पंचायती राजव्यवस्था ज्यात जिल्हा परिषद, पंचायत समिती व ग्रामपंचायत, तर शहरी भागांसाठी महानगरपालिका, नगर पालिका, कटक मंडळ यांसारख्या नागरी स्थानिक शासन व्यवस्था आहेत. अमेरिकेत महापौर परिषद, मॅनेजर प्लॅन, कमिशन प्लॅन तर फ्रान्समध्ये डिपार्टमेंट अशी स्थानिक शासनाची व्यवस्था करण्यात आली आहे. या संस्थांमध्ये रचनात्मक विविधता दिसून येते. भारतात ७३व्या घटनादुरुस्तीपूर्वी वेगवेगळ्या राज्यांतील स्थानिक शासनाच्या रचनेतही कमालीची भिन्नता होती. स्थानिक स्वशासनाचे कार्यक्षेत्र मर्यादित असले तरी त्यांच्या कार्यात विविधता असते. स्वच्छता, पिण्याच्या पाण्याचा पुरवठा, सांडपाण्याची व्यवस्था, सार्वजनिक रस्त्यांची देखभाल, दिवाबत्ती, इत्यादी कार्याबरोबरच शिक्षण, आरोग्य, पर्यावरण, कृषी व उद्योग व्यवसायविषयक जबाबदारीही त्यांना पार पाडावी लागते. सामान्यतः स्थानिक पातळीवरील विकासाच्या दृष्टीने आवश्यक असणारी विविध स्वरूपांची कार्ये स्थानिक स्वशासनास करावी लागतात.

(०५) मर्यादित कार्यक्षेत्र

स्थानिक स्वशासनाचे कार्यक्षेत्र भौगोलिक दृष्टिकोनातून एका लहान स्थानिक क्षेत्रापुरते मर्यादित असते. एखाद्या ग्रामीण किंवा शहरी भागातील नियमित व विकासात्मक कार्य करण्याची जबाबदारी स्थानिक स्वशासनावर असते. त्यांची भूमिका राष्ट्रीय किंवा राज्य शासनाच्या धोरणाशी सुसंगत असते, परंतु त्यांना त्या ठरवून दिलेल्या मर्यादित क्षेत्रातच कार्य करावे लागते.

(०६) जनसहभाग

लोकशाही प्रक्रिया प्रभावी होण्याकरिता शासनाच्या प्रत्येक कृतीत जनतेचा सहभाग आवश्यक घटक आहे. प्रतिनिधित्वाच्या तरतुदींमुळे स्थानिक शासन व्यवस्थेच्या राजकीय व प्रशासकीय प्रक्रियेत स्थानिक जनतेचे प्रतिनिधित्व असल्याचे दिसते. शिवाय स्थानिक शासन संस्था स्थानिक पातळीवर कार्यरत असल्याने राज्य शासन व केंद्र शासनाच्या तुलनेत अशा संस्था जनतेला अधिकच जवळच्या वाटतात. अशा संस्थांशी येणारा नित्याचा संपर्कही त्यांचे संबंध अधिकच दृढ करण्यास कारणीभूत ठरतो.

(०७) स्थानिक निर्णय निर्धारण प्रक्रिया

स्थानिक प्रश्न वा विषयासंबंधीचे निर्णय स्थानिक शासनाद्वारे घेतले जातात. प्रामुख्याने दैनंदिन स्वरूपाचे निर्णय व वरिष्ठ शासनाने ठरवून दिलेल्या चौकटीत निर्णय घेण्याची जबाबदारी स्थानिक शासनावर असते. स्थानिक पातळीवरून निर्णय घेतलेले असल्यामुळे ते अधिक वास्तववादी व परिस्थितीभिमुख असतात.

(०८) स्वायत्त व्यवस्था

स्थानिक शासन ही स्वायत्त व्यवस्था आहे. वरिष्ठ शासनाच्या कायद्याद्वारे प्राप्त झालेल्या अधिकारात या संस्था स्वायत्त स्वरूपात कार्य करीत असतात. वरिष्ठ संस्थेचा स्थानिक शासनाच्या दैनंदिन कामकाजात कोणताही हस्तक्षेप असत नाही. थोडक्यात, राज्य व राष्ट्रीय सरकारच्या नियंत्रणापासून त्या बऱ्याच अंशी मुक्त असतात.

(०९) उत्तरदायित्व

स्थानिक शासन व्यवस्था दैनंदिन कामकाजाच्या संदर्भात राज्य व राष्ट्रीय सरकारच्या नियंत्रणापासून मुक्त असली, तरी स्थानिक शासनासंबंधी नियंत्रणाचे अंतिम अधिकार राज्य व केंद्र सरकारला असतात. स्थानिक शासनाचे उत्तरदायित्व हे निश्चित असते.

(१०) स्वतंत्र वित्तीय तरतूद

स्थानिक शासनाची आपली स्वतंत्र वित्त व्यवस्था असते. विकासात्मक कार्यासाठी व प्रशासकीय प्रक्रियेसाठी स्थानिक शासनाला मोठ्या वित्तीय तरतुदींची आवश्यकता असते. ही गरज कर, कर्ज, अनुदान, स्वनिर्मित व स्वनियंत्रित साधनांपासून मिळणाऱ्या उत्पन्नाद्वारे पूर्ण केली जाते. अर्थातच, स्थानिक शासनाच्या माध्यमातून मोठी वित्तीय उलाढाल होत असते.

बदलत्या सामाजिक परिस्थितीनुसार आणि बदलत्या गरजांप्रमाणे त्या त्या देशांनी आपापल्या स्थानिक शासन संस्थांच्या रचना व कार्यात परिवर्तन करून घेतले आहे. अमेरिका, इंग्लंड यांच्याबरोबर भारताचा याबाबतीत अग्रक्रम लागतो. एकंदरीत स्थानिक शासनाच्या संकल्पनात्मक व कार्यप्रक्रियेच्या दृष्टीने विचार करता विविध वैशिष्ट्ये दिसून येतात. प्रामुख्याने स्थानिक जनतेचा सर्वांगीण विकास व विकासकार्यात जनतेचा सहभाग या सोबतच प्रशासकीय प्रक्रियेतील सुविधा या दृष्टिकोनातून स्थानिक शासनाची निर्मिती झालेली असल्यामुळे त्यास लोकशाहीतील ''लोकाभिमुख प्रारूप'' मानले जाते.

जगातील विभिन्न राष्ट्रात भिन्न-भिन्न स्वरूपाच्या स्थानिक शासन संस्था असल्या, तरी त्यांचे अधिकार, जबाबदारी, व्याप्ती व कार्यक्षेत्रात कमालीचे साम्य दिसून येते. स्थानिक शासन संस्थांच्या निर्मितीमागील उद्देश हा सगळीकडे समान असल्याचे दिसते. साहजिकच आधुनिक राज्यव्यवस्थेत स्थानिक शासनाचे स्थान अतुलनीय आणि युगानुकूल आहे.

१.२.३ स्थानिक शासनाचे महत्त्व

आधुनिक काळातील राज्यव्यस्थेत शासनाने आपली उपयोगिता सिद्ध केली आहे. प्रामुख्याने समाजासाठी विकासात्मक सेवा देण्याबरोबरच कल्याणकारी राज्यासाठी आवश्यक आदर्श नागरिक घडविण्याचे कार्यही स्थानिक शासनाद्वारे केले जाते. लोकशाही व्यवस्थेचा पाया असलेले स्थानिक शासन राज्याचा प्रमुख आधारस्तंभ असतो. कारण गरीब, अपंग, अंध, निराधार, बेरोजगार, वृद्ध अशा सर्व घटकांसाठी स्थानिक शासनाद्वारे कार्यक्रम आखले जातात. म्हणूनच स्थानिक शासनाला राज्यव्यवस्थेचा अविभाज्य पैलू समजले जाते. स्थानिक शासनाचे ठळक महत्त्व खालीलप्रमाणे सांगता येईल.

(०१) लोकशाही विकेंद्रीकरण

लोकशाही प्रक्रियेत सत्ता तळागाळापर्यंत विकेंद्रित करणे स्थानिक शासनामुळे शक्य होते. सत्ता ही निम्न स्तरापर्यंत पोहोचवणे लोकशाहीचे मुख्य उद्दिष्ट असते. कारण स्थानिक पातळीवरील सत्ताच स्थानिक जनतेला योग्य न्याय देऊ शकते. या दृष्टिकोनातून भारतातही केंद्र व राज्य शासनाव्यतिरिक्त ग्रामपंचायत, पंचायत समिती, जिल्हा परिषद, नगर पालिका, महानगरपालिका यांसारख्या स्थानिक शासनामुळे खऱ्या अर्थाने लोकशाही विकेंद्रीकरण साध्य केले जात असते.

(०२) लोकशाहीचा आधारस्तंभ

प्रसिद्ध विचारवंत विल्यम रॉब्स म्हणतात, ''स्थानिक शासन लोकशाहीचा कणा आहे.'' म्हणजेच व्यवस्थेचे यशापयश हे स्थानिक शासनाच्या अंमलबजावणीवर अवलंबून असते. एकूणच लोकशाहीची उद्दिष्टे पूर्ण करण्याचे साधन म्हणून स्थानिक शासनाकडे पाहिले जाते. पंडित नेहरू यांनी म्हटले आहे की, ''स्थानिक शासन संस्था या लोकशाहीच्या खऱ्या आधारशिला आहेत आणि असल्याही पाहिजेत. आम्हाला उच्च स्तरावरील लोकशाहीबाबत विचार करण्याची सवय जडली आहे. त्यामुळे खालच्या स्तरावरील लोकशाहीबाबत आम्ही काही विचार करीत नाही; परंतु जोपर्यंत खालच्या स्तरावरील लोकशाही मजबूत होत नाही, तोपर्यंत वरच्या स्तरावरील लोकशाही मजबूत होणार नाही.''

(०३) लोकशाही प्रशिक्षण

''लोकशाहीची उत्कृष्ट पाठशाळा आणि तिच्या यशाची हमी म्हणजे स्थानिक शासनाची कार्यवाही होय.'' (The best school of democracy and the best guarantee for its success is in the practice of local government) असे लॉर्ड ब्राईस यांनी म्हटले आहे. स्थानिक शासन संस्था या लोकशाहीचे लहान प्रतिरूप असतात. अशा संस्थांच्या कार्य प्रक्रियेत प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष सहभागी होण्याची संधी स्थानिक जनतेला मिळत असते. साहजिकच स्थानिक शासनामुळे जनतेला लोकशाही प्रक्रिया जवळून जाणून घेता येते. त्यातूनच त्यांना लोकशाहीचे प्रशिक्षण मिळत असते.

(०४) स्थानिक नेतृत्वाचा विकास

स्थानिक शासन संस्था स्थानिक जनतेला लोकशाहीचे प्रशिक्षण देतात व त्याचबरोबर स्थानिक नेतृत्वाचाही विकास करतात. शासन संस्थांमुळे स्थानिक पातळीवरील नेतृत्वाला शासकीय निर्णय प्रक्रियेत सहभागी होणे सोपे जाते. भावी काळात

त्यातूनच परिपक्व नेतृत्वाचा उदय होत असतो. म्हणूनच प्रो. लास्की म्हणतात. ''स्थानिक शासन संस्थांतून प्रतिनिधींच्या रूपात किमान तीन वर्षे कार्य केलेल्या व्यक्तीलाच केंद्रीय किंवा राज्यशासनाच्या प्रतिनिधीच्या रूपात कार्य करण्याचा अधिकार मिळाला पाहिजे.'' भारताच्या संदर्भात विचार करता स्थानिक शासनाच्या माध्यमातून उदयास आलेले नेतृत्व मंत्री, मुख्यमंत्री, पंतप्रधान यांसारख्या महत्त्वाच्या पदांपर्यंत जाऊन पोहोचले आहेत. जगातही बहुतांशी राष्ट्रांत अशीच स्थिती दिसते.

(०५) राजकीय सहभागाची संधी

राष्ट्रीय किंवा राज्यपातळीवरील राजकीय प्रक्रियेत सहभागी होण्यापेक्षा स्थानिक शासन संस्थांच्या राजकीय प्रक्रियेत सहभागी होण्याची संधी मोठ्या प्रमाणात उपलब्ध होत असते. केवळ भारताचाच विचार करता भारतीय संसदेत लोकसभेत ५४५ व राज्यसभेत २५० इतकेच प्रतिनिधी असतात, परंतु भारतातील ग्रामपंचायतींची संख्या जवळपास ३ लक्ष एवढी तर महाराष्ट्रातील ग्रामपंचायतींची संख्या जवळपास २८ हजार इतकी आहे. त्यातील प्रतिनिधींची संख्या तर प्रचंड आहे. साहजिकच या व अशा स्थानिक शासन व्यवस्थेमुळे राजकीय सहभागाची मोठी संधी स्थानिक नेतृत्वाला मिळत असते.

(०६) प्रादेशिक न्याय

भौगोलिक विविधतेवरून त्या-त्या देशातील सामाजिक स्थिती व त्यांच्या समस्या बदलत असतात. म्हणूनच अशा भूप्रदेशांना न्याय देण्यासाठी राष्ट्रांतर्गत राज्य व जिल्ह्यांसारख्या प्रशासकीय रचनेची निर्मिती केली जाते. स्थानिक शासन संस्था त्या-त्या विशिष्ट मर्यादित भूभागासाठी स्थापित केलेल्या असल्यामुळे त्या मर्यादित क्षेत्राचा विकास करणे सुलभ होते.

(०७) वरिष्ठ शासनाचा भार हलका करते

कल्याणकारी राज्य, कायद्याचे राज्य, लोकाभिमुख राज्य, राष्ट्र संरक्षण व जागतिक शांतता अशा विविध व व्यापक भूमिकेमुळे केंद्र आणि राज्य सरकारसारख्या वरिष्ठ शासनावर व्यापक जबाबदारी आली आहे. ही जबाबदारी पार पाडीत असताना स्थानिक शासन संस्था स्थानिक पातळीवर विविध सेवा पुरविण्याचे कार्य करते. स्थानिक पातळीवरील जबाबदारी स्थानिक शासन संस्थांनी स्वीकारल्यामुळे वरिष्ठ शासनाचा अतिरिक्त कार्याचा भार हलका होतो. त्यामुळे वरिष्ठ शासनाला धोरणनिर्मिती, नियोजन, नियंत्रण, कायदेनिर्मिती व संरक्षण अशा महत्त्वाच्या कार्यासाठी पुरेसा वेळ देता येतो.

(०८) कल्याणकारी राज्याची निर्मिती

समाजातील प्रत्येक घटकाला न्याय देणे हे कल्याणकारी राज्याचे उद्दिष्ट असते. कल्याणकारी राज्याकडून गरीब, दुबळे, अपंग, निराश्रित, वृद्ध, महिला व बालके अशा घटकांना सेवा देणे अपेक्षित असते. ही सेवा पुरविण्याचे कार्य स्थानिक शासन संस्थांकडून केले जाते. प्रसिद्ध विचारवंत वॉरेन म्हणतात, ''समाजाचा असा कोणताही वर्ग नाही की, ज्यासाठी या संस्था आपल्या सेवा उपलब्ध करून देत नाहीत. समाजाच्या काही वर्गासाठी तर गर्भावस्थेपासून ते मृत्यूपर्यंतच्या सेवा या संस्थांकडून उपलब्ध करून दिल्या जातात.'' यामुळेच कल्याणकारी राज्यनिर्मितीच्या प्रक्रियेत स्थानिक शासनाच्या योगदानास महत्त्वपूर्ण मानले जाते.

(०९) स्थानिक समस्यांची सोडवणूक

प्रो. लास्की यांनी म्हटले आहे की, ''आम्ही लोकशाही शासनाचे सर्व फायदे तोपर्यंत मिळवू शकणार नाही जोपर्यंत हे मान्य करीत नाही की, सर्व समस्या या केंद्र शासनाच्या नसून ज्या ठिकाणची ती समस्या आहे, त्या ठिकाणचेच लोक ती समस्या अधिक तीव्रतेने अनुभवू शकतात आणि म्हणूनच स्थानिक जनताच स्थानिक लोकांच्या मदतीने त्यावर योग्य ते समाधान शोधू शकते.'' अर्थात, स्थानिक पातळीवरील समस्या स्थानिक जनतेच्या संदर्भात असल्यामुळे ती सोडविण्याची क्षमता स्थानिक जनतेतच असते. कारण अशा समस्यांचे कारण, प्रभाव, विस्तार या गोष्टी स्थानिक पातळीवरून जाणल्या जाऊ शकतात. म्हणून स्थानिक समस्या सोडविण्याची प्रभावी यंत्रणा म्हणून स्थानिक शासन संस्था कार्यरत आहेत.

(१०) जनजागृतीची यंत्रणा

स्थानिक शासन संस्था या स्थानिक जनतेला अधिक जवळच्या वाटतात. त्यामुळे अशा संस्थाद्वारे राबविल्या जाणाऱ्या योजना व कार्यक्रमांना जनतेचा प्रतिसाद अधिक लाभतो, म्हणून वरिष्ठ शासनांतर्गत जनजागृतीची यंत्रणा म्हणून स्थानिक शासन व्यवस्थेकडे पाहिले जाते. साक्षरता, समाज शिक्षण, आरोग्य शिक्षण, अंधश्रद्धा निर्मूलन, राजकीय सहभाग या व अशा बाबींप्रती समाजात जनजागृती करण्याचे कार्य स्थानिक शासन करत असते.

(११) सर्वांगीण विकासातील महत्त्वाची पायरी

जनतेच्या सर्वांगीण विकासासाठी स्थानिक शासनाद्वारे राबवले जाणारे धोरण व योजना परिणामकारक ठरतात. त्यामुळे एका आदर्श समाजाच्या निर्मितीला हातभार लागतो आहे, म्हणूनच बर्क म्हणतात की, ''स्थानिक शासन संस्था अशा एका शृंखलेची पहिली कडी आहे की, ज्याद्वारे आपणापुढे राष्ट्र व मानवतेच्या प्रेमाकडे अग्रेसर होतो.'' स्थानिक शासन संस्था राबवित असलेल्या पायाभूत योजना व लोकाभिमुख कार्यक्रम यामुळे मानवतावादी समाजनिर्मिती सुलभ होत आहे.

(१२) विकास कार्यात मदत व संगठन

विकास हा सामाजिक, आर्थिक, राजकीय, शैक्षणिक व सांस्कृतिक, इत्यादी स्वरूपाचा असू शकतो. असा विकास साधण्यासाठी विविध विकासात्मक योजना राबवाव्या लागतात. एका क्षेत्रातील विकास हा दुसऱ्या क्षेत्रातील विकासाला साहाय्यभूत ठरतो. त्याचप्रमाणे एक योजना दुसऱ्या योजनेला आधार प्रदान करीत असते. म्हणून अशा विकासात्मक योजनांमध्ये स्थानिक शासन सुसंघटन निर्माण करते. प्रो. हिक्स म्हणतात, ''राष्ट्रीय योजनांच्या प्रसारासाठी ज्या सेवांची आवश्यकता असते त्या सेवा स्थानिक पातळीवर योग्य प्रकारे कार्यरत होऊ शकतात. त्या सेवांना योग्य प्रकारे सुसंघटीत करण्याचा सोपा मार्ग म्हणजे स्थानिक शासन होय.''

(१३) नागरिकत्वाची जडणघडण

आपल्या हक्कांबरोबरच कर्तव्याप्रती जागरूक असलेल्या नागरिकांची जडणघडण स्थानिक शासनाच्या अंमलबजावणीतून होत असते. लॉर्ड ब्राईस म्हणतात, ''स्थानिक शासन संस्थात सामान्य नागरिकांना दुसऱ्यांचे हित साधण्याचे प्रशिक्षणच मिळते, असे नव्हे तर त्यात कार्य करणाऱ्या लोकांना ती कार्ये प्रभावीपणे कशी करावीत व एकमेकांना साथ कशी द्यावी, हेही शिकविले जाते आणि सहज मिळालेले ज्ञान, तर्कसंगती, न्यायप्रियता व समाजशीलता इत्यादी गुणांचा विकास करते.'' म्हणजे नागरिकत्वाचे प्रशिक्षण स्थानिक शासनाच्या प्रक्रियेतून दिले जात असते.

(१४) जनता व वरिष्ठ शासन यांच्यातील दुवा

स्थानिक शासन संस्था, जनता व राष्ट्रीय अथवा राज्य शासनाच्या दरम्यान मध्यस्थाची भूमिका वठवितात. स्थानिक शासन संस्था स्थानिक जनतेच्या वास्तविक मागण्या व समस्या यांची माहिती वरिष्ठ शासनास कळवितात. त्याचबरोबर वरिष्ठ शासन राबवित असलेल्या योजना व कार्यक्रमांना स्थानिक जनतेपर्यंत पोहोचविण्याचे कार्य या संस्था करतात. साहजिकच शासन संस्था 'जनता व वरिष्ठ शासन यांच्यातील दुवा' म्हणून कार्य करताना दिसून येतात.

(१५) किफायतशीर प्रशासन

स्थानिक जनतेसाठी योजना, धोरण, कार्यक्रम स्थानिक पातळीवरून राबविले जात असल्याने पैशाचा, वेळेचा व श्रमाचा अपव्यय टाळला जातो. स्थानिक शासन संस्थेद्वारे समस्या जाणून त्यावर काटकसरीने खर्च केला जातो. या संस्थांना कर, कर्ज व अनुदानाच्या माध्यमातून पैसा उपलब्ध होतो. हा पैसा स्थानिक प्रतिनिधींच्या मान्यतेने खर्च केला जात असल्यामुळे या खर्चावर जनतेचे अप्रत्यक्षरित्या नियंत्रण असते. या सर्व बाबींमुळे प्रशासनात किफायतशीरपणा निर्माण होतो.

सारांश रूपाने आधुनिक राज्यव्यवस्थेत स्थानिक शासन व्यवस्थेला महत्त्वाचे स्थान दिले जाते. अशा संस्थांच्या महत्त्वपूर्ण भूमिकेमुळे टॉक्नविले यांनी स्थानिक शासनाला दिलेली 'राष्ट्राची शक्ती' ही उपाधी यथार्थ वाटते. शेवटी विल्यम रॉब्सनच्या शब्दात ''जर देशात लोकशाहीप्रधान राज्य यशस्वी करावयाचे असेल, तर त्यासाठी स्थानिक शासन संस्था भक्कम कराव्या लागतात.'' या भूमिकेचे समर्थन करावे लागते. कारण स्थानिक शासनविरहित राज्य ही कल्पना करणे आज शक्य नाही.

१.२.४ स्थानिक शासनाच्या मर्यादा

(०१) विसंगत कार्यसूची

स्थानिक शासनाकडे सोपवलेली कार्ये स्थानिक प्रश्नांशी निगडित असावीत, वरिष्ठ शासनाकडून या जबाबदारी हस्तांतरणात चूक झाल्यास स्थानिक संस्था प्रभावहीन होतात. कित्येक वेळेस स्थानिक शासनाकडील कार्यसूचीतील कार्य ते परिस्थितीमुळे पार पाडू शकत नाही. त्यामुळे स्थानिक शासनाकडे सोपविली जाणारी कार्यसूची सुसंगत असावी.

(०२) ठरावीक व्यक्ती व समूहांचे वर्चस्व

स्थानिक शासन संस्था या लहान स्वरूपाच्या असल्याने त्यांच्या कार्यप्रक्रियेत स्थानिक श्रीमंत व प्रभावशाली व्यक्ती किंवा समूहांचे वर्चस्व स्थापित होते, अशा वर्चस्वामुळे ठरावीक लोकांच्याच हिताला प्राधान्य दिले जाते, जे स्थानिक शासनाच्या उद्देशांशी विसंगत आहे.

(०३) स्थानिक हेवे-दावे

स्थानिक शासनातील प्रतिनिधित्वाच्या तत्त्वामुळे स्थानिक पातळीवर निवडणुकीचा अवलंब केला जातो, अशा निवडणुकीत शिरलेल्या अपप्रवृत्तीमुळे वातावरण द्वेषपूर्ण होते व परस्परात हेव्या-दाव्याची भावना निर्माण होते. असे असहकार्यपूर्ण वातावरण स्थानिक शासन संस्थांच्या विकासात मोठा अडसर निर्माण करते.

(०४) अनुभवहीन नेतृत्व

वरिष्ठ व स्थिर झालेल्या नेतृत्वाला स्थानिक शासन संस्थांच्या प्रक्रियेत सहभागी होणे कमीपणाचे वाटते. त्यामुळे अशा संस्थांत येणारे नेतृत्व निर्णय हे अनुभवी नसते. अनुभवाच्या कमतरतेमुळे असे नेतृत्व निर्णय घेताना, धोरण आखताना कमी पडते, याचा परिणाम स्थानिक संस्थांच्या कामकाजावर होत असतो.

(०५) सदोष अधिकार विभागणी

राज्यांकडून स्थानिक शासन संस्थांना अधिकार प्रदान करताना, राज्य कित्येक वेळा या संस्थांना मर्यादितच अधिकार देते. अनेकदा राज्य व स्थानिक शासन संस्था दोघांकडे काही समान विषयांसंबंधी अधिकार असतात. अशा वेळेस स्थानिक शासन संस्था आपले अधिकार प्रभावीपणे वापरू शकत नाही. म्हणून अधिकारांचे हस्तांतरण योजनाबद्ध असावे.

(०६) वित्तीय समस्या

स्थानिक शासन संस्थांना राज्य व केंद्राने ठरविलेल्या मर्यादेंतर्गच महसुलातील वाटा मिळतो. त्याचबरोबर त्यांना आपल्या विकास कार्यावरील व प्रशासकीय कामकाजावरील वरिष्ठ शासनाच्या अनुदानावर व मदतीवर अवलंबून राहावे लागते. या संस्थांजवळ स्वतःची उत्पन्नाची साधने अपवादानेच आढळतात.

(०७) अधिकारी व पदाधिकारी संघर्ष

स्थानिक शासन संस्थांत स्वतंत्र अधिकाऱ्यांची तरतूद असते. त्याचबरोबर निर्वाचन प्रक्रियेच्या माध्यमातून आलेल्या पदाधिकाऱ्यांचीही व्यवस्था असते. अधिकार क्षेत्रातील अस्पष्टतेमुळे या दोन्ही घटकांत संघर्ष होताना दिसतो. नियमानुसारच कार्य करावे, ही अधिकाऱ्यांची भूमिका असते परंतु अधिकारी नियमांचा अतिरेक करतात, असे पदाधिकाऱ्यांना वाटते, यामुळे त्यांच्यातील मतभेद वाढत जातात व स्थानिक शासनाच्या निर्णय प्रक्रियेवर त्याचा विपरीत परिणाम होतो.

(०८) राजकीय पक्षांचा हस्तक्षेप

एका लहान भूभागात स्थानिक शासन व्यवस्था कार्यरत असतात. मात्र वरिष्ठ राजकीय मंडळी व राजकीय पक्ष प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्षरित्या स्थानिक शासनाच्या निवडणुकीत व त्यांच्या कार्यप्रक्रियेत हस्तक्षेप करताना दिसतात. भारतासारख्या देशात ग्रामपंचायत निवडणुकीत राजकीय पक्षांना प्रवेश प्रतिबंधित केला आहे. तरीही अमुक अमुक पक्षाच्या ताब्यात इतक्या ग्रामपंचायती आहेत, अशी जाहीर वाच्यता केली जाते.

(०९) राष्ट्रीयतेपेक्षा स्थानिकतेला प्राधान्य

स्थानिक पातळीवरील बहुतांशी योजना व सुविधा पुरविण्याचे कार्य स्थानिक शासन संस्था करतात. त्यामुळे स्थानिक जनतेचा संबंध स्थानिक पातळीपर्यंतच सीमित असतो. राष्ट्रीय व राज्य सरकारच्या भूमिकेप्रती ते बऱ्याचदा उदासीन असतात. साहजिकच ते राष्ट्रीयतेपेक्षा स्थानिकतेला महत्त्व देऊ लागतात.

(१०) सदोष निर्वाचन प्रक्रिया

स्थानिक शासन संस्थांच्या निवडणुका स्थानिक हितसंबंधांनी प्रभावित होत असतात. प्रामुख्याने जात, धर्म, नातेगोते व

स्थानिक दबावतंत्र, इत्यादी स्वरूपाच्या घटकांनी निर्वाचन प्रक्रिया प्रभावित होते. भारतातील स्थानिक शासन संस्थांतील निवडणूक प्रक्रियेत हे घटक बरेच प्रभावी असल्याचे दिसते.

(११) अनाठायी अपेक्षा

स्थानिक शासन संस्थांकडे अनेक योजना व कार्यक्रम सोपविले जातात. या माध्यमातून त्यांनी स्थानिक जनतेला विविध सेवा-सुविधा पुरवाव्यात, असे अपेक्षित असते. त्याचप्रमाणे स्थानिक जनतेत जागृती निर्माण करणे, त्यांच्यात चांगली विचारसरणी रुजविणे, त्यांच्यातील नेतृत्वाचा विकास करणे या व अशा अनेक अपेक्षाही स्थानिक शासनाकडून केल्या जातात. मात्र यासाठी आवश्यक अधिकार, मनुष्यबळ व आर्थिक संसाधने त्यांच्याकडे नसतात. त्यामुळे स्थानिक शासनास या अपेक्षा पेलविणे अशक्य होते.

(१२) जटिल प्रक्रिया

स्थानिक शासन संस्थांच्या कामकाजाची प्रक्रिया वरवर पाहता सोपी वाटत असली, तरी स्थानिक जनतेचा राजकीय अपरिपक्वतेचा विचार करता ती जटिल स्वरूपाची असते. प्रामुख्याने राज्य व स्थानिक शासन संबंधही सहजासहजी समजण्यासारखे नसतात. या गुंतागुंतीच्या प्रक्रियेमुळे स्थानिक जनतेच्या सहभागात मर्यादा निर्माण होतात.

थोडक्यात, स्थानिक शासन लोकशाही विकेंद्रीकरणातील सर्वांत महत्त्वाचा घटक असतो; परंतु वरील मर्यादा किंवा दोष लक्षात घेऊन स्थानिक शासन संस्थांची चिकित्सा करताना प्रसिद्ध विचारवंत मिल म्हणतात, ''लोकप्रिय स्थानिक संस्थांचा सर्वांत मोठा दोष म्हणजे त्यांचे संचालन नेहमी चारित्र्यहीन लोकांद्वारे होत असते आणि मुख्यतः याच कारणामुळे स्थानिक शासन अयशस्वी होत असते.'' या दृष्टिकोनातून स्थानिक शासनातील अपप्रवृत्तींवर पायबंद घालणे आवश्यक आहे. स्थानिक शासनाची प्रगती ही समाधानकारक असली तरी, ती पूर्णतः निर्दोष मात्र नाही. म्हणूनच या प्रक्रियेत निर्माण होणारे दोष टाळण्यासाठी जाणीवपूर्वक प्रयत्न केले, तर लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या मूळ उद्दिष्टांपर्यंत पोहोचणे शक्य होऊ शकेल. शेवटी लोकशाही विकेंद्रीकरणाचा हा प्रयत्न बहुतांशी यशस्वी झाल्याचे बरेच विचारवंत मान्य करतात.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

(१) ''स्थानिक शासन लोकशाहीचा कणा'' आहे असे कोणी म्हटले आहे?

(२) लोकशाही विकेंद्रीकरणात सर्वांत खालचा स्तर कोणता आहे?

(३) स्थानिक शासनाला संवैधानिक दर्जा केव्हा प्राप्त झाला?

(४) स्थानिक शासनाचा सैद्धांतिक पाया स्पष्ट करताना डॉ. एन. आर. इनामदार यांनी कोणती त्रिसूत्री सांगितली?

(५) स्थानिक शासनाला ''राष्ट्राची शक्ती'' ही उपमा कोणी दिली आहे?

१.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **स्थानिक शासन :** लहान भूभागात व्यवस्थापन करून निर्णय घेऊन कार्य करणारी सत्ता.
- **कल्याणकारी राज्य :** समाजातील प्रत्येक घटकाला न्याय मिळेल या हेतूने कार्य करणारे राज्य.
- **व्यवस्था :** एखादी गोष्ट पूर्ण करण्यासाठी निर्माण केलेली स्थिती.

१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) प्रसिद्ध विचारवंत विल्यम रॉब्स यांनी, ''स्थानिक शासन लोकशाहीचा कणा आहे'' असे म्हटले आहे.

(२) स्थानिक शासन हा लोकशाही विकेंद्रीकरण प्रक्रियेत सर्वांत खालचा स्तर आहे.

(३) १९९२ च्या ७३ व ७४ व्या संविधान दुरुस्तीने स्थानिक शासनाला संवैधानिक दर्जा प्राप्त झाला.

(४) स्थानिक शासनाचा सैद्धांतिक पाया स्पष्ट करताना डॉ. एन. आर. इनामदार यांनी (अ) अधिकाराचे विकेंद्रीकरण (ब) सत्तेचे विकेंद्रीकरण (क) निर्णय प्रक्रियेत जनसहभाग ही त्रिसूत्री सांगितली आहे.

(५) प्रसिद्ध विचारवंत अ‍ॅलेक्स टॉक्‍विले यांनी स्थानिक शासनाला 'राष्ट्राची शक्ती' ही उपमा दिली.

१.५ सारांश

या घटकात आपण स्थानिक शासनाची संकल्पना समजून घेतली आहे. स्थानिक शासन हे स्थानिक प्रश्न व समस्या सोडविण्यासाठीची एकमेव शासकीय प्रणाली आहे. स्थानिक शासन स्थानिक पातळीवर अगदी गावातील शेवटच्या माणसाला ग्रामसभेच्या माध्यमातून प्रत्यक्ष निर्णय प्रक्रियेत सहभाग मिळवून देणारी एकमेव व्यवस्था आहे. स्थानिक समस्यांचे समाधान, स्थानिक जनतेचा सहभाग आणि स्थानिक नेतृत्वास संधी यामुळे स्थानिक शासनाला लोकशाही व्यवस्थेचा आधारस्तंभ मानले जाते. स्थानिक शासन समाजातील निम्न स्तरावर कार्य करणारी यंत्रणा असून सामान्यजनांच्या दैनंदिन जीवनाला त्याचा स्पर्श होत असतो. शेवटी स्थानिक शासनासमोरील मर्यादासुद्धा आपण समजून घेतल्या आहे, असे असले तरी स्थानिक शासनासमोरील दोष दूर केले तर लोकशाही विक्रेंद्रीकरणाच्या मूळ उद्दिष्टांपर्यंत पोहोचणे शक्य होऊ शकेल.

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) स्थानिक शासनाचा अर्थ सांगून वैशिष्ट्ये स्पष्ट करा.

(२) स्थानिक शासनाचे महत्त्व व मर्यादा स्पष्ट करा.

(३) स्थानिक शासनासमोरील आव्हाने स्पष्ट करा.

(४) 'स्थानिक शासन लोकशाहीचा कणा आहे' स्पष्ट करा.

१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) भोगले, एस., (१९९०), *भारतातील स्थानिक प्रशासन*, नागपूर, विद्या प्रकाशन.

(२) आवाळे, एम., (२०००), *पंचायत राज-कार्य-कायदा योजना*, पुणे, अनुबंध प्रकाशन.

(३) दर्शनकार, ए., (१९९६), *पंचायत राज आणि नागरी प्रशासन*, औरंगाबाद, कैलास पब्लिकेशन्स.

(४) माहेश्वरी, एस. आर., (२००३), *लोकल गव्हर्मेंट इन इंडिया*, आग्रा, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल.

(५) देशमुख, ए., (२०१३), *स्थानिक स्वशासन*, नागपूर, श्री साईनाथ प्रकाशन.

घटक २ : लोकशाही विकेंद्रीकरण : संकल्पना व स्वरूप

अनुक्रमणिका

२.० उद्दिष्टे
२.१ प्रास्ताविक
२.२ विषय-विवेचन
    २.२.१ विकेंद्रीकरण म्हणजे काय?
    २.२.२ लोकशाही विकेंद्रीकरण म्हणजे काय?
    २.२.३ लोकशाही विकेंद्रीकरणाचे स्वरूप
    २.२.४ लोकशाही विकेंद्रीकरणाची आवश्यकता
    २.२.५ लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या मर्यादा
    २.२.६ लोकशाही विकेंद्रीकरणाचे प्रकार
    २.२.७ लोकशाही विकेंद्रीकरण यशस्वी होण्यासाठी सूचना
२.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
२.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
२.५ सारांश
२.६ सरावासाठी स्वाध्याय
२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

२.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- लोकशाही विकेंद्रीकरणाची संकल्पना समजून घेता येईल.
- लोकशाही विकेंद्रीकरणाचे स्वरूप, आवश्यकता, प्रकार जाणून घेता येतील.
- लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या मर्यादा समजून घेता येईल.
- लोकशाही विकेंद्रीकरण यशस्वी होण्याचे उपाय जाणून घेता येईल.

२.१ प्रास्ताविक

सुसंघटित व स्थिर स्वरूपाची लोकशाही निर्माण करण्याच्या दृष्टीने सत्ता विकेंद्रीकरण हे तत्त्व आवश्यक ठरलेले आहे. स्वातंत्र्यपूर्व काळात केंद्र सरकार व राज्य सरकार यांनी कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करणे तसेच महसुलाच्या आधारे नागरिकांना आवश्यक तेवढ्याच सुखसोयी उपलब्ध करून देणे व साम्राज्यशाही हितसंबंधाला धोका पोहोचणार नाही एवढाच मर्यादित आर्थिक विकास करणे अशी मर्यादित भूमिका स्थानिक शासन संस्थांची होती. स्वातंत्र्योत्तर काळात मात्र कायदा व सुव्यवस्था बरोबरीनेच आर्थिक, सामाजिक, शैक्षणिक, सांस्कृतिक विकासाला प्राधान्य देऊन लोकांचे जीवनमान उंचावण्याच्या दृष्टीने लोकांचे मूलभूत प्रश्न सोडवण्याची जबाबदारी केंद्र सरकार व राज्य सरकारवर येऊन पडली. पोलादांचे उत्पादन, वीज

उत्पादन, मोठ्या यंत्राचे उत्पादन, पाटबंधारे प्रकल्प, शास्त्रीय व तांत्रिक प्रगती, शेती व पाणी पुरवठ्याच्या योजना, राष्ट्रीय महामार्ग, जमिनीचे मोठ्या प्रमाणात संरक्षण, पशुपालन व दुग्ध व्यवसाय, आरोग्यविषयक सुविधा, इत्यादी मूलभूत प्रश्नांबाबत राष्ट्रीय कार्यक्रमांची आखणी करून त्यांची अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारीही या शासन व्यवस्थेला स्वीकारावी लागली. त्याच वेळी ग्रामीण जनतेकडून येणाऱ्या दडपणामुळे सरकारला स्थानिक स्वरूपांच्या विविध विकास कार्यक्रमांचीही सुरुवात करावी लागली. ज्यांच्याकडे अशा प्रकारच्या योजना व कार्यक्रम सोपवणे शक्य झाले असते अशा विविध स्थानिक स्वराज्य संस्था अस्तित्वात होत्या पण पैसा, मनुष्यबळ व शिस्तबद्ध संघटना यांच्या अभावामुळे ही जबाबदारी पार पाडण्यास या शासन संस्था असमर्थ ठरल्या. परिणामी मोठ्या सरकारी योजना व छोटे स्थानिक कार्यक्रम पार पाडण्यामध्ये सरकारी शक्ती विभागली गेली. त्याचा परिणाम असा झाला की, मोठ्या योजनांना त्याची गरज व जरूरी लक्षात घेता साहजिकच अग्रस्थान मिळाले व स्थानिक कार्यक्रमांमध्ये दुर्लक्ष करावे लागले. राष्ट्राच्या दूरगामी विकासाच्या दृष्टीने ही घटना निराशाजनक होती. म्हणून स्थानिक कार्यक्रमाबाबतच्या जबाबदारीतून राज्य सरकारांनी मुक्त होणे आवश्यक असून स्थानिक कामे लोकांच्या उपक्रमशीलतेवर व उपलब्ध साधनांवर सोपविण्याची गरज आहे. असे झाले तर त्या योजना फक्त राज्य सरकारांना हाती घेणे शक्य होईल त्यावर लक्ष केंद्रित करता येईल. या विचारातून स्वतंत्र अशा शासनाकडे वेगवेगळ्या विकास योजना सोपवून त्या योजना पूर्ण करण्याची जबाबदारी त्यांच्यावर टाकणे हे संयुक्तिक ठरू शकेल असा विचार यातून बळावत गेला. त्या दृष्टीने लोकशाही विकेंद्रीकरणाचा विचार प्रभावी ठरत गेला. भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ४० मध्ये अशी तरतूद करण्यात आली आहे की, घटक राज्यांनी त्यांना सत्ता व अधिकार द्यावेत. त्या आधारे भारतात तिन्ही शासन व्यवस्थांमध्ये सत्ता व अधिकारांचे विकेंद्रीकरण करण्यात आलेले आहे.

२.२ विषय–विवेचन

२.२.१ विकेंद्रीकरण म्हणजे काय?

विकेंद्रीकरण म्हणजे राज्य सरकार आणि स्थानिक शासन संस्थांमध्ये सर्व कामाची विभागणी करून प्रत्येकाने आपापली जबाबदारी दुसऱ्यांशी संबंध न ठेवता स्वतंत्रपणे पार पाडायची असा त्याचा अर्थ नव्हे. राज्य सरकारची काही कामे स्थानिक संस्थांकडे सोपवायची आणि कायदा व सुव्यवस्था याबाबत जी घटनात्मक जबाबदारी असते तिला धोका पोहचू न देता याबाबतची राज्य सरकारची जबाबदारी स्थानिक शासन व्यवस्थेने पार पाडणे असा विकेंद्रीकरणाचा खरा अर्थ आहे.

अर्थातच, त्यांना स्वतंत्रपणे दिलेल्या कामामध्ये राज्य सरकारच्या सर्वसामान्य धोरणांना अनुसरूनच निरनिराळ्या कामाविषयी कोणता अग्रक्रम ठरवायचा किंवा ती कामे कोणत्या विभागात ठरवायची ते ठरविण्याविषयीचे सर्व अधिकार स्थानिक संस्थांना असले पाहिजेत. स्थानिक शासन व्यवस्था ही कामे कोणत्या पद्धतीने करते तसेच त्यांनी हाती घेतलेल्या विकास योजना राज्य सरकार अथवा केंद्र सरकारच्या विकास योजनांशी सुसंगत आहेत की नाही हे पाहण्याचा अधिकार राज्य सरकारला असे. काही प्रमाणात यांच्या अधिकारावर नियंत्रणही ठेवावे लागेल. या सर्व दृष्टिकोनातून विचार करीत असताना लोकशाही शासन व्यवस्थेत स्थानिक शासन संस्थांची निर्मिती करणे, स्थानिक विकासाच्या दृष्टीने त्यांना योग्य ती सत्ता व अधिकार प्रदान करणे, आवश्यक ती प्रशासन यंत्रणा निर्माण करणे, त्यांच्या उत्पन्नाची साधने निश्चित करणे हे अगदी शक्य आहे. असे केल्यास स्थानिक संस्थेला स्थानिक स्वरूपाच्या सर्व विकास योजनांची आखणी करणे व अत्यंत कार्यक्षमपणे त्यांची अंमलबजावणी करणे शक्य होईल. त्याचबरोबर स्थानिक नेतृत्वाला अधिक जबाबदारी स्वीकारल्याचे शिक्षण देणे, योग्य ते अधिकार देणे, त्या आधारे अत्यंत कार्यक्षमपणे स्थानिक पातळीवर विकास साध्य करणे हाच खऱ्या अर्थाने विकेंद्रीकरणाचा मूलभूत उद्देश आहे. ज्या शासकीय व्यवस्थेमध्ये स्थानिक संस्थांना त्यांची कार्ये स्वत: करण्याचे अधिकार प्रदान केले जातात त्याला विकेंद्रीकरण व्यवस्था म्हटले जाते. या संस्थांना देशाच्या संविधानाद्वारे विविध कायद्याद्वारे सत्ता प्रदान केली जाते. या संस्था स्वायत्त रूपाने कार्य करण्यास सक्षम असतात व स्थानिक पातळीवरील जनहिताचे निर्णय त्या घेऊ शकतात. जेव्हा प्रशासनाला विकेंद्रीकरणाचे स्वरूप प्राप्त होते तेव्हा ते विकेंद्रीकरण बाह्य स्वरूपाचे न राहता ते आंतरिक स्वरूपाचे होणे आवश्यक असते. प्रत्येक घटकात आपले कार्य करताना त्यात सर्व इतर घटकांचा समावेश करण्याच्या दृष्टीने विचार होणे अपेक्षित असते.

२.२.२ लोकशाही विकेंद्रीकरण म्हणजे काय?

देशाच्या किंवा घटकराज्याच्या राजधानीतून राज्यकारभाराबाबत व प्रशासनाबाबत सर्व निर्णय घेतले जात असतील तर अशी व्यवस्था केंद्रात्मक असते. दुसऱ्या शब्दात सांगावयाचे झाल्यास ज्या शासनव्यवस्थेत शासक वर्गाच्या हाती सत्ता म्हणजे निर्णय घेण्याचे अधिकार एकवटलेले असतात त्याठिकाणी सत्तेचे केंद्रीकरण झालेले असते. सोप्या शब्दात असे म्हणता येईल की, ज्या शासनव्यवस्थेत एका व्यक्तींच्या अथवा व्यक्तिगटांच्या हाती सत्ता एकवटलेली असते त्यास केंद्रीकरण असे म्हणता येईल. याउलट निर्णय घेण्याचे सत्ता व अधिकार एका व्यक्तीपेक्षा ती सत्ता अनेक व्यक्ती किंवा व्यक्तीगटाकडे असते त्यास विकेंद्रीकरण म्हणता येईल. प्रत्येक स्तरावर निर्णय घेण्याची सत्ता व अधिकार तेथील अधिकाऱ्यांना दिलेले असतात. शासन व्यवस्थेच्या प्रत्येक पातळीवरच सत्ता व अधिकाराच्या बाबतीत स्वातंत्र्य असणे व त्यातूनच निर्णय घेणे व निर्णयाची अंमलबजावणी करणे यालाच लोकशाहीतील सत्ता विकेंद्रीकरण असे म्हटले जाते.

इकबाल नारायणच्या मते, लोकशाही विकेंद्रीकरण शासन कार्यात जनतेच्या सहकार्याची एक अशी व्यवस्था असते ज्यात वेळोवेळी दोन, तीन, चार किंवा पाच वर्षांनंतर प्रादेशिक स्तरावरील शासन व्यवस्थेसाठी जनप्रतिनिधींची निवड करणे एवढ्यापुरतेच मर्यादित न राहता ते आपल्या स्थानिक क्षेत्रात, ग्रामीण व शहराच्या सार्वजनिक कार्यात व दैनंदिन व्यवहारात सक्रिय भाग घेणे हा असतो. लोकशाही विकेंद्रीकरणात त्याच्या दैनंदिन कार्यात संचालन, व्यवस्थापन, इत्यादी कार्यात सहभाग घेणारी जनता स्थानिक पातळीवर कार्यरत असते.

लोकशाही शासन व्यवस्थेमध्ये विकेंद्रीकरण हे तत्त्व लोकशाहीच्या आधाराने राबवले जाते. विकेंद्रीकरणामुळे निरनिराळ्या पातळ्यांवर निर्णय घेण्याची व त्या निर्णयाची अंमलबजावणी करण्याची सत्ता प्राप्त होत असते. अशा सत्तेचा वापर करणारे सर्व पदाधिकारी लोकशाही मार्गानेच सत्तेवर आलेले असतात. लोकशाही तत्त्वानुसारच आपापल्या कार्यक्षेत्रात सत्ता व अधिकारांचा वापर त्यांना करावा लागतो. हा खरा लोकशाही विकेंद्रीकरणाचा अर्थ आहे. प्रशासकीय सुसूत्रतेसाठी प्रशासकीय यंत्रणेमध्ये सर्वच स्तरातील लोकांचा सहभाग असणे हे लोकशाहीसाठी तसेच राष्ट्रीय हितासाठी आवश्यक असते. त्यातूनच लोकशाही विकेंद्रीकरणाला स्वतंत्र असा अर्थ प्राप्त होतो.

२.२.३ लोकशाही विकेंद्रीकरणाचे स्वरूप

लोकशाहीमध्ये विकेंद्रीकरणाच्या संकल्पनेला एक स्वतंत्र असे महत्त्व प्राप्त झाले आहे. सत्ता विकेंद्रीकरण हे लोकशाहीतील आवश्यक तत्त्व मानले जाते. साम्यवादी देशात सत्तेचे राजकीय सोयीसाठी प्रांत, विभाग पाडलेले असतात. पण सत्तेचे विकेंद्रीकरण केलेले नसल्याने साम्यवादी देशात सत्तेचे लोकशाही विकेंद्रीकरण आढळत नाही. रशियात केवळ प्रशासकीय सोयीसाठी अशी रचना असते. हे अधिकारी निवडून दिलेले नसतात. म्हणून हे अधिकारी लोकांना जबाबदार नसतात. इंग्लंडमध्ये स्थानिक संस्था आहेत. परंतु सत्ता व अधिकारांच्या बाबतीत संपूर्ण सत्ता व अधिकारांचे केंद्रीकरण केंद्र सरकारकडे झालेले आहे. इंग्लंडने एकात्म शासन व्यवस्थेचा स्वीकार केलेला आहे. लोकशाहीमध्ये विकेंद्रीकरण या तत्त्वाला एक स्वतंत्र असा सामाजिक, आर्थिक, राजकीय असा आशय प्राप्त होतो. वेगवेगळ्या स्तरावर शासन व्यवस्था निर्माण केलेली असते. या विविध स्तरांवर स्वतंत्र शासन अधिकारी असून त्यांच्या हाती स्वतंत्र अधिकार व सत्ता असतात. या अर्थाने लोकशाही स्थानिक शासन संस्था स्वतंत्रपणे काम करीत असतात. त्यातच त्यांना स्वायत्तता प्राप्त असते. ही शासन व्यवस्था लोकांनी निवडलेली असते. स्थानिक पातळीवर लोकांचे प्रश्न सोडविण्याचे कार्य हे शासन करीत असते. स्थानिक लोकांना शासन व्यवस्थेच्या कार्याबद्दल आत्मीयता वाटत असते. त्यामुळे प्रत्यक्षात अशा शासन व्यवस्थेच्या ठिकाणी लोकशाही विकेंद्रीकरण हे तत्त्व आढळत असते. म्हणूनच लोकशाहीची उत्कृष्ट शाळा व लोकशाहीच्या यशाची खात्री म्हणजे स्थानिक स्वराज्य संस्थांची पद्धत होय.

दि. ६ व ७ ऑगस्ट १९४८ ला दिल्ली येथे आयोजित करण्यात आलेल्या राज्यांच्या स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या खात्यांच्या मंत्र्यांच्या अधिवेशनाचे उद्घाटन भाषणात पंडित जवाहरलाल नेहरू यांनी असे सांगितले की, लोकशाही पद्धतीचा खरा पाया म्हणजेच स्थानिक स्वराज्य संस्था होत. आपणास लोकशाहीचा विचार कळसापासून करावयाची सवय आहे. उलट तो तळापासूनच करावयास पाहिजे. वरिष्ठ पातळीवर केलेला लोकशाहीचा विचार यशस्वी होण्यासाठी त्याचा तळापासून म्हणजे खालच्या पातळीपासून करावा लागेल, तरच त्यास स्थायी स्वरूप प्राप्त होईल.

ॲलेक्स डी टॉक्नविले यांच्या मताप्रमाणे, 'देशात मुक्त शासनाची पद्धत अवलंबिता येईल; परंतु स्थानिक संस्थेचे चैतन्याशिवाय त्यास स्वातंत्र्याचे पूर्ण चैतन्य प्राप्त होऊ शकणार नाही.'

२.२.४ लोकशाही विकेंद्रीकरणाची आवश्यकता

लोकशाही यशस्वी होण्यासाठी सत्तेचे विकेंद्रीकरण आवश्यक आहे. सत्तेचे विकेंद्रीकरण झाले तर स्थानिक शासनाची निर्मिती होते. स्थानिक शासन म्हणजे स्थानिक स्वराज्य संस्थाची निर्मिती होय. त्यामुळे स्थानिक स्वरूपाचे प्रश्न, गरजा सोडविणे व भागविणे या दृष्टीने स्थानिक संस्थांना योग्य ती सत्ता दिली तर स्थानिक स्वरूपाचे प्रश्न स्थानिक जनता आत्मीयतेने सोडविण्याचा प्रयत्न करते. यातून जनतेला शासनात सहभाग मिळतो. राज्यकारभाराचे ज्ञान मिळते. राजकीय शिक्षण मिळते, निर्णय घेण्याची क्षमता येते, हक्क व कर्तव्याची जाणीव होते, आदर्श नागरिकांचे गुण अंगी बाणवल्या जातात आणि याचा एकत्रित परिणाम म्हणजे लोकशाही यशस्वी होते.

याबाबतीत काही देशांची विकेंद्रीकरणाच्या यशस्वीतेची उदाहरणे देता येतील. स्वित्झर्लंडमध्ये शिक्षण व आरोग्य यासाठी मध्यवर्ती शासनात स्वतंत्र मंत्रालयच नाही. या गोष्टी स्थानिक संस्थेकडेच सोपविलेल्या आहेत. स्वीडनमध्ये स्थानिक शासन संस्था मध्यवर्ती शासनाच्या तीन पटीने सार्वजनिक पैसा खर्च करीत असतात. तरीपण हे देश उदा. ऑस्ट्रिया, नेदरलँड, जर्मनी, न्यूझीलंड, कॅलिफोर्निया आर्थिकदृष्ट्या प्रबळ असून त्यांचे राहणीमान उच्च दर्जाचे आहे. याबाबतीत जगात त्यांचा दुसरा क्रमांक लागतो.

स्थानिक शासन मजबूत करण्यासाठी व दुहेरी निष्ठा टाळण्यासाठी बऱ्याच देशांनी १९२० मध्ये आयर्लंडने सुरू केलेली योजना स्वीकारलेली आहे. यात ''स्थानिक शासन सेवा मंडळ'' स्थापण्यात येते. ही संस्था स्वायत्त असून स्थानिक शासनाचे सेवेसाठी कर्मचाऱ्यांची शिफारस करते व कौन्सीलतर्फे नेमणूक करण्यात येते. कनिष्ठ दर्जाच्या कर्मचारी वर्गाची नियुक्ती कौन्सील परस्पर करते. यासाठी मंडळातर्फे मार्गदर्शन व मदत देण्यात येते. नोकरीच्या अटीही ठरवून देण्यात येतात. या पद्धतीचे स्वरूप टांझानिया, पाकिस्तान, श्रीलंका, झांबिया व इतर काही देशांमध्ये यशस्वीपणे राबविण्यात येत आहे. यात मोठ्या अधिकाऱ्यांना कालबद्ध सेवेचे आकर्षण असून मुख्याधिकारी किंवा सदस्य यांचेकडून अयोग्य वागणूक मिळण्यापासून संरक्षण मिळते. त्यांची निष्ठा केंद्रीय सत्तेपेक्षा स्थानिक शासनात अधिक आहे.

हल्ली केंद्र शासनास याची जाणीव आहे की, स्थानिक शासनाची योग्यता त्या प्रमाणात वाढेल, त्या प्रमाणात राष्ट्राची योग्यता वाढेल. जगातील बहुसंख्य राष्ट्रांना याची जाणीव झाली की, स्थानिक शासन ही दुय्यम बाब नसून तो महत्त्वाचा घटक आहे व त्यांच्यावर परिणामकारक राष्ट्रीय योजनांची जबाबदारी टाकणे आवश्यक आहे.

लॅटिन अमेरिकेतील स्थानिक शासन संस्था अतिशय दुर्बल होत्या; परंतु तेथे केंद्र शासनाच्या आर्थिक मदतीने ''नगर परिषद विकास संस्था'' ही निम-स्वायत्त प्रशिक्षण संस्था स्थापन करण्यात आली. या संस्थेच्या कर्मचारी व सभासद यांच्या प्रशिक्षण कार्यक्रमाद्वारे मृतवत स्थानिक संस्थांचा कायापालट करण्यात येऊन, त्या विकासाच्या गतिमान प्रवर्तक शाखा म्हणून पुढे आलेल्या आहेत.

ज्या देशात विभिन्न घटक राहतात व जे आपापले व्यवहार पाहतात, अशा ठिकाणी लोकशाही टिकविण्यासाठी विकेंद्रीकरण हाच खात्रीचा मार्ग आहे. खासदार व निरनिराळ्या राज्यांचे आमदार यांना कार्य करण्यासाठी सत्तेचे व कर्तव्याचे विकेंद्रीकरण हा मोठा दिलासा आहे. त्याचा फायदा अधिकाऱ्यांना स्थानिक पातळीवरील प्रश्न सोडविण्यासाठी होतो. त्यामुळे त्यांना राज्य व केंद्र स्तरावरील प्रश्न सोडविण्यास बरीच मोकळीक मिळेल. तद्वतच दोन्ही स्तरावरील अधिकारी वर्गास त्यांच्यावर सोपविण्यात आलेली कठीण कर्तव्ये पार पाडण्यास मदत होते व त्यासाठी पुरेसा अवधी प्राप्त होतो. त्यामुळे सर्व स्तरावरील प्रशासनास एकप्रकारचा सुरळीतपणा व वेग प्राप्त होतो.

महत्त्वाच्या निर्णयात लोकांचा सहभाग प्राप्त केल्यामुळे विकासाची कामे अधिक यथार्थपणे अमलात आणता येतात. स्थानिक गरजा, आवश्यकता तसेच स्थानिक पातळीवरील ज्ञान यांचा लाभ घेता येईल. शिवाय स्थानिक परिस्थितीला अनुरूप व तेथील गरजांचा विचार करून त्या भागविण्यासाठी योग्य पद्धती सहजतेने निवडता येतील. समाजाच्या गरजा पूर्ण करण्यात प्राप्त झालेल्या यशामुळे समाजाला इतर आवश्यक गरजांची पूर्ती करण्याची स्फूर्ती मिळेल.

विकसनशील राष्ट्रांमध्ये जेथे समाजाच्या सेवांमध्ये प्रचंड वाढ होऊन प्रशासनाच्या कार्याचा विस्तार होतो अशा ठिकाणी विकेंद्रीकरण अतिशय महत्त्वाचे ठरते. अशा वेळी जनतेने ही जबाबदारी विभागून योग्य सहभाग घेण्याची फार आवश्यकता आहे.

राष्ट्रीय विकास कार्यक्रमाची आखणी व अंमलबजावणी परिणामकारकपणे करण्यात समाजाचा सहभाग प्राप्त केल्यास समाजाला केंद्र शासनाची खरी ओळख पटेल व राष्ट्रीयत्वाची भावना जोपासल्या जाईल.

२.२.५ लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या मर्यादा

लोकशाही विकेंद्रीकरणाची अंमलबजावणी करण्यात अतिशयोक्ती झाल्यास ते अपायकारक व त्याज्य होण्याचा संभव आहे. यात काही धोके संभवतात.

(१) मोठ्या प्रमाणावर भ्रष्टाचार संभवतो. त्यामुळे स्थानिक संस्था बदनाम होऊन कार्यक्षमतेत शिथिलता येऊ शकते.

(२) जनतेच्या कुवतीपेक्षा अधिक जबाबदारी त्यांचेकडे सोपविल्यास स्थानिक नेतृत्वाकडून त्याचा अयोग्य वापर होऊ शकतो किंवा विहित कार्य ठप्पही होऊ शकते.

(३) कर्तव्यांचे स्थानिक पातळीवर हस्तांतरण करताना त्यांचा तांत्रिक कर्मचारी किंवा पुरेसा निधी उपलब्ध नसल्यास विशिष्ट कर्तव्ये पार पाडली जाणार नाहीत. स्थानिक परिस्थिती व जनतेची जबाबदारी स्वीकारण्याची तयारी याचा यथायोग्य विचार करून विकेंद्रीकरणाची व्याप्ती व पद्धत ठरविणे श्रेयस्कर होईल.

कोणत्याही प्रकारच्या अंकुशाशिवाय पूर्णपणे सत्तेचे विकेंद्रीकरण करणे कोणत्याही देशास सोयीचे होत नाही. राष्ट्रीय योजनांना विशिष्ट राष्ट्रीय ध्येय प्राप्त करावयाचे असल्यामुळे योजनांची आखणी केंद्र स्तरावर करावी लागेल. विकेंद्रीकरणाचा अर्थ स्थानिक संस्था व राज्य सरकार यांच्या कर्तव्याचे काटेकोर वाटप करून स्वतंत्रपणे व अलिप्तपणे कार्य करणे असा होत नाही.

राष्ट्रीय सेवा प्रतिष्ठानांमध्ये झालेली शिघ्र व प्रचंड वाढ तसेच पूर्वी खाजगी स्वरूपात असलेल्या संस्थांचे राष्ट्रीयीकरण यामुळे विकेंद्रीकरणाच्या प्रक्रियेत शिथिलता आलेली आहे.

अधिकाराचे विकेंद्रीकरण व अधिकारांचे विघटन किंवा विभाजन या बाबी भिन्न आहेत. दोन्ही एकमेकांचे पर्याय नाहीत. विकेंद्रीकरण प्रक्रियेत शासनाकडून ठरावीक कर्तव्ये जबाबदाऱ्या पूर्णपणे काढून घेऊन त्या दुसऱ्या संस्थेस सोपविण्यात येतात. याउलट एकत्रीकरणाचे विघटनाच्या प्रक्रियेत अशी काही कर्तव्ये व जबाबदाऱ्या शासनावर असते. अशा संस्था शासनाच्या अधिपत्याखाली कार्य करतात. त्यामुळे, शासनाच्या अधिकारकक्षेत येतात.

इंग्लंड देशातील स्थानिक शासन पद्धती सत्तेच्या विकेंद्रीकरणाचे आदर्श उदाहरण आहे. तेथे मध्यवर्ती शासन अशा संस्थांची तपासणी करून मार्गदर्शन करते. स्थानिक संस्थांचे कार्याला मंजुरी देणे किंवा घेण्याची मुभा नाही. स्थानिक संस्थांच्या अधिकारावर केंद्र शासनाचे नियंत्रण असले तरी त्या संस्था विरून जात नाहीत.

याउलट फ्रांन्स देशातील स्थानिक संस्थांची पद्धती सत्ता व कर्तव्यांचे विकेंद्रीकरणाचे आदर्श उदाहरण आहे. प्रिफेक्ट मूलत: मध्यवर्ती शासनाचा प्रतिनिधी असतो. निरनिराळ्या खात्यात तो शासनाचे प्रतिनिधित्व करतो व शासनाचे निर्णय अमलात आणतो. मध्यवर्ती शासनाच्या योजनांचे अंमलबजावणींची देखरेख करतो. काही नेमणुका करतो व विकेंद्रित संस्थांची तपासणी करतो. थोडक्यात, ही व्यक्ती म्हणजेच विकेंद्रित अधिकार होय.

२.२.६ लोकशाही विकेंद्रीकरणाचे प्रकार

प्रत्येक देशाची आर्थिक, सामाजिक व राजकीय परिस्थिती भिन्न असते. ही परिस्थिती कायमस्वरूपी नसते. यामध्ये कालमानाप्रमाणे बदल होत असतो. मानवनिर्मितीत संस्थांनी बदलाच्या परिस्थितीशी जुळते घ्यावयास पाहिजे. एका देशात अमलात आलेली विकेंद्रीकरणाची पद्धत दुसऱ्या देशात लागू होईलच हे सांगता येत नाही. अशी पद्धत दुसऱ्या देशाकडून उचलल्यास यात योग्य बदल करून घ्यावा लागेल व नियमही योग्यच करावे लागतील. राष्ट्रीय व स्थानिक पातळीवर विकास होण्याच्या दृष्टीने विकेंद्रीकरणाच्या राष्ट्रकुलाने लिहिलेल्या अहवालात चार प्रमुख प्रकारांचे विवरण दिले आहे.

(१) बहुउद्देशीय स्थानिक शासन

स्थानिक शासन कायदेशीररित्या निर्माण करण्यात येऊन त्यांचेकडून विशिष्ट कार्ये करून घ्यावयाची असतात व या संस्था शासनामार्फत कार्य करतात. या पद्धतीचे वैशिष्ट्य म्हणजे स्थानिक पातळीवर केंद्र शासनाच्या कर्मचाऱ्यांऐवजी स्थानिक पदाधिकारी जनतेची कामे करतात.

(२) भागीदारी पद्धती

या पद्धतीत जनतेची काही कामे केंद्र व राज्य शासनाचे कर्मचारी करतात व बाकी राहिलेली कामे स्थानिक पदाधिकारी करतात. शासनाची कामेसुद्धा स्थानिक पदाधिकारी शासनाचे तांत्रिक कर्मचाऱ्यांची मदत घेऊन व मार्गदर्शनाखाली करू शकतात. या पद्धतीत विशिष्ट परिस्थितीत आवश्यक कार्य करण्यासाठी शासकीय कर्मचारी किंवा स्थानिक पदाधिकारी यांपैकी कोणाचीही मदत घेता येते.

(३) दोन तऱ्हेची पद्धती (द्विदल)

या पद्धतीत जनतेची काही कामे स्थानिक पदाधिकारी करतात तर तांत्रिक स्वरूपाची कामे केंद्र किंवा राज्य सरकारे करतात. स्थानिक संस्थांना शासनाकडून प्राप्त झालेल्या अनुदानाचा योग्य वापर होतो किंवा नाही यावर देखरेख ठेवण्याचा अधिकार केंद्र व राज्य शासनाचे क्षेत्रीय अधिकाऱ्यांना दिलेला असतो. वरिष्ठ अधिकाऱ्यांनी आखलेल्या योजना स्थानिक पातळीस योग्यरितीने राबविण्यासाठी आवश्यक तांत्रिक व आर्थिक नियंत्रण केंद्र अथवा राज्य शासनाच्या कर्मचाऱ्यांचे असते.

(४) एकात्मिक प्रशासकीय पद्धत

या योजनेअंतर्गत केंद्र/राज्य सरकारचे प्रतिनिधी संपूर्ण तांत्रिक सेवांची अंमलबजावणी करतात. यात क्षेत्रीय कर्मचारी व त्या विभागाचे राज्य कर्मचारी त्या भागातील कार्यास जबाबदार असतात. स्थानिक पदाधिकारी किंवा अधिकारी यांचा शासकीय कार्यवाही व कर्मचारी यांचेवर फारच थोडा अधिकार असतो.

वरील विकेंद्रीकरणाचे प्रकार हे ताठर किंवा कडक नसतात. प्रगतीशील देशात वातावरण, परिस्थिती, स्थानिक गरजा व कल्पना यात घडणाऱ्या बदलांप्रमाणे विकेंद्रीकरण प्रक्रियेत बदल करावा लागतो.

२.२.७ लोकशाही विकेंद्रीकरण यशस्वी होण्यासाठी सूचना

भारतासह अन्य देशातही लोकशाही विकेंद्रीकरणाला बऱ्यापैकी यश प्राप्त झालेले आहे. त्याला अधिक यशस्वी व लोकाभिमुख होण्यासाठी पुढीलप्रमाणे प्रयत्न होण्याची गरज आहे.

(१) शिक्षणाचा प्रकार

स्थानिक शासनच नाही तर सगळ्याच क्षेत्रात मागासलेपणाचे प्रमुख कारण शिक्षणाचा अभाव होय. शिक्षणामुळेच सक्षम, प्रभावी व सुज्ञ स्थानिक नेतृत्वाचा विकास शक्य आहे. त्याचबरोबर स्थानिक लोकांचा सामाजिक, आर्थिक, इ. विकास होण्यासाठी शिक्षणाशिवाय गत्यंतर नाही.

(२) विकासाप्रती जागरूकता वाढविणे

आपल्या भागाचा विकास हा किती आवश्यक आहे हे स्थानिक जनतेला पटवून देणे व त्याविषयी जागरूकता वाढविणे. विकासकार्यात जनसहभाग अधिकाधिक वाढविणे आवश्यक आहे. गावाच्या विकासातच आपला विकास आहे, ही भावना जनतेत रुजविणे गरजेचे आहे.

(३) प्रशिक्षण

स्थानिक प्रशासनात कार्य करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांना तसेच जनप्रतिनिधींना योग्य व निरंतर प्रशिक्षण दिले जावे, त्यांना स्थानिक संस्थेचे संघटन, कार्य, अधिकार याविषयी तर माहिती द्यावीच परंतु त्यांची काय कर्तव्ये आहेत हेही समजावून सांगणे आवश्यक आहे, ही प्रशिक्षणाची प्रक्रिया सतत सुरू ठेवणे गरजेचे आहे.

(४) आर्थिक स्वावलंबन

स्थानिक संस्थांना आर्थिक संकटातून बाहेर काढण्याची नितांत आवश्यकता आहे. त्यासाठी स्थानिक संस्थांना स्थानिक कर आकारण्याचे व ते गोळा करण्याचे संपूर्ण अधिकार दिले पाहिजेत. स्थानिक संस्था आर्थिकदृष्ट्या अधिकाधिक स्वावलंबी होणे गरजेचे आहे.

या व अशा इतर अनेक उपायांनी लोकशाही विकेंद्रीकरण यशस्वी होऊ शकेल.

स्वयं–अध्ययनासाठी प्रश्न

रिकाम्या जागा भरा.

(१) लोकशाही विकेंद्रीकरण पद्धतीचा खरा पाया म्हणजे.............होय.

(२) भारतीय राज्यघटनेच्या..............मध्ये स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा उल्लेख आढळून येतो.

(३) राष्ट्रकुल या संघटनेने आपल्या अहवालात लोकशाही विकेंद्रीकरणाचे...........प्रकार सांगितले आहे.

(४) स्थानिक शासन मजबूत करण्यासाठी............या देशाने सुरू केलेली योजना अनेक देशांनी स्वीकारली.

(५) सन १९४८ रोजी............येथे राज्यांच्या स्थानिक स्वराज्य संस्थेच्या खात्यांच्या मंत्र्यांचे अधिवेशन भरविले होते.

२.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **लोकशाही :** लोकांनी, लोकांसाठी, लोकांद्वारे चालवलेली शासन यंत्रणा.
- **केंद्रीकरण :** अशी व्यवस्था की, ज्यामध्ये निर्णय घेण्याचे सर्व अधिकार एका व्यक्तीकडे एकवटलेले असतात.
- **विकेंद्रीकरण :** अशी व्यवस्था की, ज्यामध्ये निर्णय घेण्याचे अधिकार अनेक व्यक्तींकडे असतात.

२.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) स्थानिक स्वराज्य संस्था

(२) कलम ४०

(३) चार

(४) आयर्लंड

(५) दिल्ली

२.५ सारांश

या घटकामध्ये आपण लोकशाही विकेंद्रीकरण संकल्पना समजावून घेतली. सुसंघटित व स्थिर स्वरूपाची लोकशाही शासनव्यवस्था निर्माण करण्याच्या दृष्टीने सत्तेचे विकेंद्रीकरण हे तत्त्व किती आवश्यक आहे हेही आपण बघितले आहे. सत्ता विकेंद्रीकरण हे लोकशाहीसाठी आवश्यक तत्त्व असले तरी विकेंद्रीकरण करत असताना काही मर्यादा येत असतात; परंतु विकेंद्रीकरणाच्या मार्गात येणाऱ्या अडचणी दूर केल्या तर लोकशाही विकेंद्रीकरण यशस्वी होऊ शकेल हेसुद्धा आपण या घटकात बघितले आहे. शेवटी असे म्हणता येईल की, लोकशाही विकेंद्रीकरणामुळे सत्ता ही शासनाच्या निम्न स्तरापर्यंत हस्तांतरीत केली जाऊ शकते व जास्तीत जास्त लोकांना शासनाच्या कार्यात सहभागी करून घेता येते. तसेच शासनाच्या धोरण निर्माण प्रक्रियेत स्थानिक जनतेचा सहभाग वाढविता येतो. स्थानिक शासनाच्या माध्यमातून सत्तेचे असे विकेंद्रीकरण लोकशाहीची पाळेमुळे फार खोलवर रुजविण्यासाठी साहाय्यभूत ठरत आहे; हे आज जनमान्य झाले आहे.

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) लोकशाही विकेंद्रीकरण ही संकल्पना स्पष्ट करा.

(२) लोकशाही विकेंद्रीकरणाचे स्वरूप व महत्त्व विशद करा.

(३) लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या मर्यादा व ते यशस्वी होण्यासाठी उपाय सुचवा.

(४) लोकशाही विकेंद्रीकरणाचे प्रकार स्पष्ट करा.

२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) माहेश्वरी, एस. आर., (२००३), *लोकल गव्हर्मेंट इन इंडिया,* आग्रा, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल.

(२) भोगले, एस., (११९०), *भारतातील स्थानिक प्रशासन,* नागपूर, विद्या प्रकाशन.

(३) आंबेडकर, बी. आर., (२०१३), *संपूर्ण वाङ्मय,* खंड-३, नई दिल्ली, डॉ. आंबेडकर प्रतिष्ठाण.

(४) नेहरू, ज., (१९९), *सामुदायिक विकास और पंचायती राज,* नई दिल्ली, साहित्य मंडळ प्रकाशन.

(५) गांधी, एम., (२०१३), *हिंद स्वराज्य,* वाराणसी, सर्व सेवा संघ प्रकाशन.

घटक ३ : स्थानिक शासनाचे सिद्धांत व विचार

अनुक्रमणिका

३.० उद्दिष्टे
३.१ प्रास्ताविक
३.२ विषय-विवेचन
  ३.२.१ पाश्चिमात्य विचारवतांची मते
  ३.२.२ भारतीय विचारवतांची मते
  ३.२.३ स्थानिक शासनाचे मूलभूत सिद्धांत
  ३.२.४ स्थानिक शासनाचे इतर सिद्धांत व विचार
३.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
३.५ सारांश
३.६ सरावासाठी स्वाध्याय
३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

३.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- स्थानिक शासनाच्या महत्त्वपूर्ण सिद्धांताची ओळख होईल.
- स्थानिक शासनाच्या सिद्धांतासंबंधी काही महत्त्वाच्या पाश्चिमात्य आणि भारतीय विचारवंतांचे काय चिंतन आहे, याची संक्षेपात माहिती होईल.
- स्थानिक शासनाविषयी इतर प्रचलित सिद्धांत व वेगवेगळे विचारप्रवाह यांचीही ओळख होईल.
- स्थानिक शासनाविषयी म. गांधींचे विचार समजून घेता येईल.

३.१ प्रास्ताविक

स्थानिक पातळीवरील कारभार पाहण्यासाठी एक शक्तीशाली स्थानिक लोकशाही यंत्रणा उभी करणे आणि या यंत्रणेमार्फत ग्रामीण क्षेत्राचा आर्थिक व सामाजिक विकास लोकांच्या प्रत्यक्ष सहकार्याने जलद गतीने साधणे ही दोन प्रमुख उद्दिष्टे कोणत्याही देशातील स्थानिक संस्थांची असतात. लोकशाही राज्यात सार्वभौम सत्ता लोकांची असते हा मूलभूत सिद्धांत आहे. लोकांचे राजकीय शिक्षण व संघटन आवश्यक आहे. केवळ लोकांच्या प्रतिनिधींमार्फत देशाचा कारभार चालविणाऱ्या ''लोकशाहीची'' फ्रेंच लेखक रूसो यांनी हेटाळणी केली होती. ब्रिटिश लोकशाहीविषयी लिहिताना ब्रिटिश लोक पाच वर्षांतून केवळ एकदा (निवडणुकीच्या वेळी) स्वतंत्र असतात असे त्यांनी म्हटले होते. आजच्या मोठ्या लोकसंख्येच्या समाजात प्रातिनिधिक लोकशाहीस पर्याय नाही हे खरे; परंतु अशा व्यवस्थेत देखील शासकीय निर्णय घेण्याची प्रक्रिया, या निर्णयाची कार्यवाही यामध्ये लोकांना अधिकतम प्रमाणात प्रत्यक्ष सहभागी करून घेण्याचा सतत प्रयत्न करावयास हवा. असे करणे

स्थानिक पातळीवर सर्वांत अधिक शक्य असते. म्हणून व्यवहार्यतेचा बळी न देता जेवढे जास्तीत जास्त अधिकार स्थानिक स्तरावर सुपूर्त करता येतील तेवढे ते करणे हे लोकशाहीच्या निकोप वाढीसाठी आवश्यक ठरते. स्थानिक पातळीवरील कारभारात लोकांनी शक्यतो प्रत्यक्ष सहभागी व्हावे, स्थानिक स्वराज्याच्या अनुभूतीतून नवे नवे नेतृत्व साकार होत जाणे आणि जागृत, संघटित लोकशक्तीद्वारा लोकशाही कारभार अधिकाधिक समर्थ व्हावा अशी अपेक्षा असते, म्हणून स्थानिक कारभारासाठी व तो अधिकाधिक लोकाभिमुख, सर्वव्यापी व उत्तरोत्तर विकसित होत जावा यासाठी जगभरातल्या विद्वानांनी, त्या त्या देशातील सरकारने व अभ्यासकांनी स्थानिक शासनासंबंधी अनेक सिद्धांत, संकल्पना, विचार व दृष्टिकोन प्रतिपादित केलेले आहेत. त्यांच्या माध्यमातून स्थानिक शासनाला अधिक बळकट व शक्तीशाली केले जाऊ शकणार आहे. हे सगळे सिद्धांत व विचार उत्तमच आहेत. पण या उत्तमाचा अंमल करायला ज्यांच्या हाती देतो ती अंमलबजावणी जोपर्यंत दुरुस्त होत नाही आणि आवश्यक तो ''निर्धार'' दाखविला जात नाही तोपर्यंत चांगले सिद्धांत, विचार, चांगल्या कल्पना व चांगल्या योजना मातीमोलच होत राहणार. कलमाची अंमलबजावणी यंत्रणाही उत्तम असावी लागते. स्थानिक शासनासंबंधी अद्याप कोणत्याच सर्वसंमत सिद्धांत व विचारांचा विकास होऊ शकला नाही. जगभर स्थानिक शासनाच्या बाबतीत अनेक सिद्धांत व विचार फार मोठ्या प्रमाणावर आहेत. त्यांच्यात अनेक अंतर्विरोध, वादविवाद व परस्पर विरोधसुद्धा आहे. स्थानिक शासनाच्या विचारांचा व सिद्धांताचा पाहिजे तितका शास्त्रीय अभ्यास झालेला नाही. ॲलेक्स डी. टॉक्नविले, जॉन स्टुअर्ट मील, कॅन्थीया कॉक्बर्न व मॅन्यूल कॅसेल्स् या प्रमुख विचारवंतांसह अनेकांनी आपले विचार स्थानिक शासनासंबंधी प्रतिपादित केलेले आहेत. त्यातून अनेक सिद्धांत व विचार पुढे आलेले आहेत. भारताचा विचार करता गांधी, नेहरू, आंबेडकर, जयप्रकाश नारायण इत्यादींनी आपले विचार, काही निबंध व भाषणांच्या माध्यमातून व्यक्त केलेले आहेत. त्यातूनही काही नवसिद्धांत व दृष्टिकोन विकसित झाले आहेत, होत आहेत. येथे काही महत्त्वपूर्ण सिद्धांत, विचार व दृष्टिकोनाचे वर्णन केलेले आहे.

३.२ विषय-विवेचन

३.२.१ पाश्चिमात्य विचारवंतांची मते

(१) ॲलेक्स डी. टॉक्नविले (Alexis de Tocqueville)

हा एक फ्रेंच राजकीय विचारवंत होता. तो त्याच्या 'अमेरिकेतील लोकशाही' या ऐतिहासिक ग्रंथामुळे फार प्रसिद्ध पावला होता. त्याच्या अमेरिकेतील प्रवासादरम्यान त्याने केलेल्या निरीक्षणावर आधारित हा ग्रंथ होता. आज हा ग्रंथ राज्यशास्त्र आणि समाजशास्त्र या विषयावरील आद्यग्रंथ मानला जातो. त्याने या ग्रंथात विविध विषयावर आपले विचार मांडले आहेत. त्यातच त्याचे स्थानिक शासनासंबंधीचे विचार प्रकट झालेले आहेत. त्याच्या याच विचारांचा येथे संक्षिप्त आढावा घेण्यात आला आहे.

टॉक्नविले यांनी मुळातच १८४८मध्ये लिहिलेल्या 'अमेरिकेतील लोकशाही' या ग्रंथात त्यांनी सत्तेच्या विकेंद्रीकरणावर भर दिला आहे. लोकशाही समाजाच्या आरोग्यासाठी प्रशासकीय अधिकाराचे विकेंद्रीकरण फारच जरूरी आहे, असे त्याचे म्हणणे होते. त्याचे या संदर्भातले प्रसिद्ध वचन आहे "A nation may establish a system of free government but without the spirit of municipal institution it cannot have the spirit of liberty." याचा आशय असा की, ''स्थानिक शासनसंस्था स्वतंत्र राष्ट्राची एक महान शक्ती असते. राष्ट्राने स्वतंत्र सरकारची निर्मिती केली असली तरी स्थानिक संस्थाशिवाय नागरिकांत स्वातंत्र्याची भावना निर्माण होऊ शकत नाही. स्थानिक शासन नागरिकात सामाजिक कार्याबद्दल जबाबदारीची भावना निर्माण करते. तसेच त्यांच्यातील उदासिनता आणि आळस यांचा शेवट करते.''

स्थानिक संस्था जितक्या क्रियाशील असतील तितक्याच प्रमाणात स्थानिक लोकांचे जीवन सुखी आणि समृद्ध बनत असते. म्हणूनच लोक परस्पर सहकार्य करीत असतात. त्यांच्यात सामाजिक जबाबदारीची भावना वाढीस लागते व त्यातूनच जनसेवक निर्माण होतात. जनता स्वातंत्र्य आणि समता यांचा उपयोग घेत असते. त्यामुळे नुसते अधिकाराचे विकेंद्रीकरण होणे पुरेसे नसून स्थानिक शासन जनतेला जबाबदार असले पाहिजे. जनतेचे पुरेसे नियंत्रण शासनावर व अधिकाऱ्यांवर असले पाहिजे; हे केवळ त्यांच्या शासनातील सक्रिय सहभागामुळेच शक्य होऊ शकेल. त्याचबरोबर टॉक्नविले असेही सांगतो की, स्थानिक शासनाच्या क्रियाशीलतेवर, जबाबदारीच्या तत्त्वावर, स्थानिक कार्यात संपूर्ण झोकून देऊन काम केल्यावरच सुखी व समृद्ध समाजाची निर्मिती होऊ शकते. देशाला स्थानिक शासनामुळे काय लाभ होतात हे सांगताना टॉक्नविले म्हणतो, 'The entire country benefits from the infusion of its traditional habits of local government into the ideas,

opinions, mores and laws of the nation as a whole' तो 'citizen-driven self government' म्हणजेच लोकशाही होय असे ठामपणे मांडतो. शासन व जनतेत मुक्त सहयोग, विकेंद्रीकरण, जनतेचा शासनातील सहभाग, जनतेप्रती शासनाची जबाबदारीची जाणीव तसेच उपलब्धता या घटकांना तो स्थानिक शासन व लोकशाहीचा भक्कम आधार मानतो.

(२) कॅन्थीया कॉक्बर्न (Cynthia Cockburn)

कॉक्बर्न ह्या मुळात एक स्त्रीवादी संशोधक आणि लेखक आहेत. सध्या त्या लंडन येथील सीटी विद्यापीठाच्या समाजशास्त्र विभागात महिला आणि लिंग अध्ययन केंद्रात मानद प्राध्यापक आहेत. १९९५ च्या पूर्वी त्यांनी स्थानिक शासन या विषयावर बरेच सखोल व मूलगामी चिंतन केलेले आहे. त्या चिंतनातून त्यांचा 'The Local State-Management of Cities and People' (१९७७) हा महत्त्वपूर्ण ग्रंथ प्रसिद्ध झाला व इतर लेखनही प्रसिद्ध झाले. या ग्रंथात तिचे स्थानिक शासन व जनता या संबंधाने विचार व्यक्त झालेले आहेत. हा अत्यंत गाजलेला ग्रंथ आहे. त्याबद्दल 'good and important', 'extremely valuable' and 'possibly becoming the standard radical text for courses on local government and community work' असे म्हटले जाते. या ग्रंथात तिने स्थानिक शासनातील दोन नवीन संकल्पना Corporate Management आणि Community Development याचे सहसंबंध कशाप्रकारे स्थानिक शासनातील निर्णय, जबाबदारीची जाणीव व स्थानिक सेवांचे वितरण निर्धारित करतात हे सोदाहरण स्पष्ट करून दाखविले आहे.

कॉक्बर्नने स्थानिक शासनाच्या माध्यमातून समुदायिकरण व विकास यावर भर दिला आहे. पण समुदाय विकासालाच प्रगतिशील आणि सर्वमान्य मानने ह्याला ती विरोध करते. स्थानिक शासनाच्या संबंधात कॉक्बर्न कार्पोरेट मॅनेजमेंट आणि समुदाय विकास यामधील द्वद्वांकडे आपले लक्ष वेधते आणि त्याचा उपयोग व्यूहासारखा करून स्थानिक सेवांचा दर्जा वाढवून स्थानिक शासनाला सेवांच्या अधिक वितरणासाठी प्रोत्साहित करू शकतो, असे सुचविते. तिने तिच्या लिखाणात स्थानिक शासनाला फार महत्त्वाचे स्थान दिले आहे व स्थानिक शासनाच्या संदर्भात मूलभूत चिंतन मांडले आहे. तिच्या मते, स्थानिक शासनाला केंद्र शासनाएवढेच महत्त्व दिले गेले पाहिजे. स्थानिक शासन हा राज्याचा एक भाग आहे. आणि ते राज्य आणि राष्ट्र या दोन्हींच्या सेवेत राहतात. कॉक्बर्न एका ठिकाणी म्हणते, 'Local councils don't spring from some ancient right of self government but are, and under capitalism have always been, an aspect of national (central) government which in turn is part of the state' अशा प्रकारचे स्थानिक शासनासंबंधीचे गंभीर चिंतन तिच्याशिवाय फारसे कोणी केलेले दिसत नाही. तिने स्थानिक शासनाचे, त्याच्या स्वरूपाचे, निर्णय प्रक्रियेचे व सहभागाची प्रक्रिया याचे केलेले विश्लेषण जगभर प्रशंसनीय ठरले आहे.

'समुदाय विकास' या संकल्पनेविषयी ती कमालीची चिकित्सक राहिली आहे. स्थानिक शासन आणि समुदाय विकास यांच्यात फार जवळीकता दिसून येत असली तरी ती अंतर्विरोधाने व्यापलेली आहे, याकडे दुर्लक्ष केले जाते. समुदाय विकास एक आदर्शात्मक अभिव्यक्ती आहे, लोकं नाखूष, कदाचित साधनहिन असल्यामुळे याची चर्चा करण्यास उत्सुक दिसून येत नाही. या समुदाय विकासाच्या संकल्पनेला कॉक्बर्न 'एका खोलीतील हत्ती' (The elephant in the room) अशी उपमा देते. समुदाय विकासाची प्रचलित आणि प्रसिद्ध व्याख्या अशी आहे की, लोक त्यांचे जीवनमान सुधारण्यासाठी लोकशाही प्रक्रियेत सामूहिक सहभाग या माध्यमातून जात आहेत. ह्या प्रयत्नामुळे स्थानिक पातळीवर कार्य करण्यासाठी वातावरण निर्मिती, सुविधा आणि सेवा पुरविणे शक्य होते. साधारणत: स्थानिक शासन-हितसंबंधाचे प्रतिनिधित्व आणि आपल्या मतदाराचे जीवनमान उंचावण्यासाठी एक लोकशाही संस्था म्हणून काम करत असतात. ही सगळी कार्ये समुदाय विकासाच्या कार्यापेक्षा फारशी वेगळी नाहीत. म्हणून स्थानिक शासनाच्या कार्याशी समुदाय विकासाच्या कार्याचा मेळ घालू नये असे ती सुचविते.

(३) मॅन्यूल कॅसल्स् (Manuel Castells)

हे एक स्पॅनीश समाजशास्त्रज्ञ आहेत. ते प्रामुख्याने माहिती समाज, (Information Society) संसूचन आणि जागतिकीकरण या विषयावरचे जागतिक किर्तीचे विचारवंत आहेत. ते बर्कले येथील युनिर्व्हसिटी ऑफ कॅलिफोर्निया येथे बराच काळ समाजशास्त्राचे प्राध्यापक होते. नंतर त्यांनी युनिर्व्हसिटी ऑफ कॅम्ब्रीज, युनिर्व्हसिटी ऑफ पॅरीस, इ. जागतिक विद्यापीठे व संस्थांत कार्य केले आहे. त्यांनी शहरी प्रशासन व शहरांचे मार्क्सवादी दृष्टिकोनातून विवेचन केले आहे. वर्ग, सत्ता व शहरे यांच्यातील परस्पर अंतर्द्वंद्वही गंभीरपणे मांडले आहे. त्यांनी विविध अंगातून केलेले शहरांचे चिंतन शहरी स्थानिक शासनाला अनेक समस्या व प्रश्नांना सामोरे जाण्यासाठी मार्गदर्शक ठरलेले आहे.

शहरी स्थानिक शासनाबद्दल मॅन्यूल कॅसेल्स्ने मांडलेल्या विविध विचारांना आज जगभर मान्यता मिळत चालली आहे. त्याने शहर व्यवस्थापन, सत्ता, राजकारण, समाजकारण, इ. पैलूंविषयी आपली परखड मते प्रतिपादित केलेली आहेत. त्याचे

The Urban Question - A Marxist Approach (1977), City Class and Power (1978), The Informational City (1989), The City and the Grassroots (1983), Local and Global - The Management of Cities in the Information Age (1997), इ. या ग्रंथासोबतच त्यांची ग्रंथत्रयी 'The Information Age' जगभर चर्चिली गेली आहे. त्याने प्रामुख्याने शहर प्रशासनासंबंधी जे विचार मांडले आहेत त्याची ढोबळमानाने येथे चर्चा केली आहे.

त्याच्या मते, सध्याच्या जागतिक परिस्थितीत स्थानिक शासन कदाचित विकास व लोकशाहीचे एकमेव प्रमुख वाहक आहे. ते त्याच्या लघू आकारामुळे आर्थिक व सांस्कृतिक घडामोडींसाठी अधिक लवचीक ठरू शकतात. परंतु वाढत्या आपात्कालीन परिस्थिती व अपेक्षित परिवर्तन या स्थितीमध्ये स्थानिक शासनामध्ये खालील बाबींकडे लक्ष पुरविणे गरजेचे आहे असे कॅसेल्स् म्हणतो.

(१) राष्ट्रीय पातळीवरून अधिकार व संसाधने यांचे स्थानिक पातळीवर विकेंद्रीकरण व्हावे.

(२) शहराच्या मर्यादेत नगरपालिकांचे विकेंद्रीकरण.

(३) समुदाय संगठन नेटवर्कच्या आधारावर शासनात जनतेचा सहभाग.

(४) स्थानिक शासनाने तांत्रिक समता व राजकीय दृष्टी याच्याशी सुयोग मेळ घालावा.

(५) भ्रष्टाचाराशी लढण्यासाठी स्थानिक शासनाने अधिक लोकशाही मार्गाचा अवलंब करून माध्यमांना जास्तीत जास्त प्रवेश दिला पाहिजे व माहिती उपलब्ध करून दिली पाहिजे.

आजकाल जगभरासह भारतातही मेगासिटीज् वाढत चाललेल्या आहेत आणि त्याचे सुयोग्य व्यवस्थापन करणे स्थानिक शासनाला फार अवघड होऊन बसले आहे. मोठ्या शहरांचा आकार व त्याची आर्थिक शक्ती ही वैशिष्ट्ये आहेत. स्थानिक शासनाने त्यादृष्टीने खालील बाबींवर भर द्यावा असे कॅसेल्स् सुचवितो.

(१) मोठ्या शहरातील स्थानिक शासनाने आपल्या सुयोग्य व्यवस्थापनासाठी मेट्रोपोलेटन शासनाचे नेटवर्क मेट्रोपोलेटन डाटा बँकांना निर्णय निर्धारण मुद्यावर आदान प्रदान करून द्यावे व जगातील बहुराष्ट्रीय कंपन्यांशी सामूहिकपणे आपल्या प्रश्नांवर चर्चा व वाटाघाटी कराव्यात.

(२) माध्यमांशी राष्ट्रीय व आंतरराष्ट्रीय स्तरांवर जवळचे संबंध प्रस्थापित करावेत.

(३) इतर मोठ्या शहरांच्या स्थानिक शासनाशी विविध जागतिक प्रश्न व शहर व्यवस्थापन या इतर विषयांवर चर्चा करून सहकार्य मिळवावे व महत्त्वाच्या आंतरराष्ट्रीय संस्थांशी संयोजन करावे.

(४) बहुराष्ट्रीय महामंडळे आणि मोठे स्थानिक शासनांनी परस्परांच्या जिव्हाळ्याच्या विषयावर व धोरणांवर बैठका व परिषदांचे आयोजन करावे.

(५) स्वयंसेवी व सामुदायिक संगठनांनी आपआपसात एक नेटवर्क तयार करावे. त्यासाठी आंतरराष्ट्रीय सभा, प्रकाशने, वार्तापत्रे, ई-मेल, इ.चा वापर करावा.

इत्यादी उपाय त्याने मोठ्या शहरांच्या सुयोग्य व्यवस्थापनासाठी व कार्यक्षम प्रशासनासाठी सुचविले आहेत. जे की भारतासारख्या देशाला फार उपयोगी ठरू शकतात. कारण भारत हा उद्याच्या मोठ्या शहरांचा देश आहे.

स्थानिक शासन हे संघटनेच्या निर्णयांवर नियंत्रण प्रस्थापित करण्यातही महत्त्वाची भूमिका पार पाडते. त्यातून स्थानिक शासनाचे महत्त्व वाढीस लागते व वरिष्ठ शासनाची भूमिका मर्यादित होते. आजचा काळ 'नेटवर्क सोसायटी'चा आहे. त्यामुळे स्थानिक शासन आपल्या सशक्त नेटवर्किंगच्या जोरावर व विकेंद्रीकरणाच्या माध्यमातून स्वत:चा विकास सहजपणे साध्य करू शकते, असे कॅसेल्स्चे म्हणणे आहे. या दृष्टीने त्याच्या या विचारांवर अधिक चर्चा व अभ्यास होणे आवश्यक आहे.

३.२.२ भारतीय विचारवंतांची मते

(१) महात्मा गांधी

म. गांधींचे स्थानिक शासनाविषयीचे विचार म्हणजे प्रामुख्याने ग्रामीण शासनाला अधिकाधिक स्वयंपूर्ण करण्यासाठी काय करता येईल, हे सुचविणारे होते. गांधींचा ग्रामीण जीवन व गावाच्या विकासावर अधिक भर होता. म्हणूनच ते 'खेड्याकडे चला' असे म्हणत. त्यांनी विकेंद्रीकरणाचा सिद्धांत ग्रामपंचायतींना अधिकाधिक अधिकार देऊन ते फलश्रृत करण्यासाठी खूप प्रयत्न केले. त्यांनी यासंबंधीचे विचार 'हिंद स्वराज' या पुस्तिकेत विस्तृतपणे मांडले आहेत. त्याचबरोबर त्यांच्या इतर लिखाणातही त्यांचे पंचायती राजसंबंधी विचार आढळून येतात. ग्रामीण विकासासाठी ग्रामपंचायतींनाच कार्य करावे लागेल व त्यातूनच संपूर्ण ग्रामसुधार होणे शक्य आहे असे त्यांचे म्हणणे होते.

म. गांधींनी आर्थिक विकेंद्रीकरणाप्रमाणेच राजकीय विकेंद्रीकरणालाही अतिशय महत्त्व दिले आहे. लोकशाहीत व्यक्तीस्वातंत्र्य

महत्त्वाचे असते. लोकशाही ही व्यक्तिविकासाला मूर्त रूप देणारे साधन आहे. व्यक्तिजीवनाचे उद्दिष्ट हा व्यक्तिविकास असतो. त्यासाठी सत्तेचे जेवढे जास्त विकेंद्रीकरण तेवढे व्यक्तिस्वातंत्र्य वाढते. केंद्र आणि राज्य सरकारची सत्ता कमी करून ती ग्रामपंचायतीकडे देणे म्हणजेच शासनसंस्थेच्या किंवा राजकीय सत्तेचे विकेंद्रीकरण होय. ''खेडे हा प्रशासनाचा मूलभूत घटक आहे. त्यामुळे खेड्याची सत्ता खेड्यांतच, ग्रामपंचायतीकडे असावी. ग्रामपंचायतीकडून सत्तेचा वापर केवळ लोकसेवेसाठीच केला जावा.'' खेड्यांना त्यांच्या प्रशासनात अधिकाधिक स्वातंत्र्य आणि सत्ता देणे, तसेच खेड्यावर केंद्र किंवा राज्य सरकारने कमीत कमी नियंत्रण ठेवणे हे नियंत्रण नैमित्तिक व नैतिक स्वरूपाचे असावे.

म. गांधींच्या मते, ''ग्रामपंचायत ही एक अतिशय प्राचीन अशी संस्था आहे. ग्रामपंचायत हा अतिशय गोड शब्द असून ती प्राचीन लोकांची जीवनपद्धतीच सांगते. पंचायतीसाठी पाच माणसे निवडली जात व त्यांच्याकडून गावाचे प्रशासन केले जात असे; परंतु ब्रिटिशांनी ही पद्धती नष्ट केली; परंतु आता या संस्थेचे पुनरुज्जीवन करून त्यांच्याकडून प्रेम, ज्ञानाची निर्भयता, कुटीरोद्योग, स्वच्छता यासाठी प्रयत्न केले जातील.'' १९१६ मध्ये त्यांनी विकेंद्रित पंचायत राज्यासंबंधीचे विचार मांडले. ''लोकांना त्वरित कमी खर्चात न्याय मिळण्यासाठी, सरकारी प्रक्रिया कमी करण्यासाठी, आपल्यातील संघर्ष सोडवणूक करण्यासाठी या ग्रामपंचायती आवश्यक असतील असे त्यांनी म्हटले होते. १९३१ मध्ये त्यांनी चार सरकारची योजना सुचविलेली होती. (१) ग्रामपंचायत, (२) जिल्हा, (३) प्रांत, (४) केंद्र सरकार. सत्तेचे केंद्रीकरण हे हिंसेला निमंत्रण देते; तर असे विकेंद्रीकरण हे अहिंसेचे प्रतीक असते असेही गांधींचे मत होते. सत्तेचे विकेंद्रीकरण हे चार मूलभूत तत्त्वांवर आधारित असेल. (१) अहिंसा, (२) व्यक्तिस्वातंत्र्य, (३) समता, (४) स्वयंपूर्णता.

१९४६ मध्ये गांधींनी ग्रामपंचायतीसंबंधी सांगितले की, ''प्रत्येक गाव हे छोट्याशा गणराज्यासारखे स्वतंत्र स्वयंपूर्ण आणि समस्या सोडविण्यासाठी तसेच संपूर्ण जगाविरुद्ध लढण्यासाठी समर्थ असेल. व्यक्तीने गावासाठी, गावाने राज्यासाठी व राज्याने देशाच्या संरक्षणासाठी सज्ज असले पाहिजे.''

गांवामध्ये असणाऱ्या ग्रामपंचायतीचे संघटन लोकशाही स्वरूपाचे असेल. दरवर्षी गावातून ५ पंचांची निवड केली जाईल. योग्यता असणाऱ्या स्त्री-पुरुषांना पंच निवडण्याचा अधिकार असेल. सद्सदविवेक बुद्धीला स्मरून ग्रामपंचायतीकडून निर्णय घेतले जातील. या ग्रामपंचायतीजवळ प्रशासकीय, न्यायविषयक आणि कायदेविषयक अधिकार असतील. पंचायत त्यांच्या कायद्यानुसार कार्य करेल, जनमताचा दबाब त्यांच्यावर राहील.

म. गांधींच्या मते, भारताची गुलामगिरीतून मुक्तता करण्यासाठी भारतातील खेडी ही स्वयंपूर्ण आणि स्वतंत्र, स्वनिर्भर होणे आवश्यक आहे. त्यांना सत्ता देणे आवश्यक आहे. परिपूर्ण प्रशासनाचा पाया हा ग्रामपंचायतीद्वारेच घालता येतो. गांधींचा ग्रामिणीकरणावर अधिक भर आहे. ते घरगुती आणि सुती कापडाच्या उद्योगावर अधिक भर देतात. यश कुटीरोद्योगांचा नाश बिटिशांनी केला. यातील औद्योगिकीकरणाचे दोष टाळून खेड्याला परिपूर्ण बनविण्यासाठी आर्थिक साधने व ग्रामपंचायतीसारखी राजकीय संस्था निर्माण केली जावी. या संस्था लोकांकडूनच संचालित केल्या जातील. यात आत्मशासन असेल. लोक स्वतःवरच शासन करतील. यातून स्वराज्य निर्माण होईल. अततः ग्रामपंचायती स्वराज्य निर्माण करण्याचे एक साधन असेल. हे शासन चालविण्यात लोकांचीच भागीदारी असेल यातून व्यक्तीचाही विकास होईल.

म. गांधी मानवाच्या संपूर्ण विकासाचे उद्दिष्ट समोर ठेवतात. त्यामुळे त्यांच्या चिंतनात सर्व संस्था व्यवस्थेत मानवाची भागीदारी असते. पंचायती राज्यातही भागीदारी आत्मशासनाच्या स्वरूपात आहे. ज्यास गांधी 'स्वराज्य' असे नाव देतात. पंचायती राज्यातील आत्मशासनातूनच स्वराज्य मिळेल. यात व्यक्तिविकासासाठी असणारे स्वातंत्र्य राहील. गांधींनी यासाठीच आपल्या राष्ट्रीय आंदोलनात पंचायती निर्माण करणाऱ्या रचनात्मक कार्यक्रमांवर भर दिला होता. या पंचायती राज्याच्या माध्यमातून जनजागृती येईल. तसेच आपलेच शासन आपल्यावर असल्यामुळे व्यक्तीला स्वातंत्र्याचा अनुभव येईल. तसेच स्वराज्याचीही निर्मिती होईल. व्यक्तीविकासासाठी जे नैतिक आणि आध्यात्मिक स्वातंत्र्य आवश्यक आहे त्यास आधार मिळेल. गांधींजींची स्वातंत्र्याची संकल्पना एखाद्या संपूर्ण वस्तूसारखी होती. त्याचे उद्दिष्ट फक्त राजकीय स्वातंत्र्य नसून ज्यातून व्यक्तीचा समग्र रूपात विकास होईल अशा स्वातंत्र्यावर गांधी भर देतात. गांधींच्या मते, 'कोणत्याही राष्ट्राची संस्कृतीच विकासाचे साधन असते व भारतात पंचायती राज किंवा ग्रामपंचायत ही प्राचीन संस्कृती असून ती भारताच्या विकासाचे माध्यम होऊ शकते.'

गावातील लोकांनीच विकास कार्यक्रमाची रूपरेषा ठरविली पाहिजे व विकासकामात सहभागी झाले पाहिजे. नियोजन हे केंद्राकडून न होता ग्रामपंचायतीकडून तयार केले जावे. आचार्य कृपलानींनी गांधींच्या या दृष्टिकोनासंबंधी सांगितले की, ''गांधींनी देशाचे सामर्थ्य हे केंद्र सरकारवर अवलंबून नसून ग्रामपंचायतीवर अवलंबून असेल असे अभिप्रेत होते.'' या संस्था एकमेकांत त्यागाची भावना निर्माण करतील, परस्परांत अडथळे आणण्याच्याऐवजी सहकार्य निर्माण करण्यास शिकवतील; तसेच या संस्था केंद्र सरकारला मार्गदर्शनही करतील.

औद्योगिकीकरणातूनच समाजावर अनेक दुष्परिणाम होतात. गरिबी, श्रीमंती वाढते. समाजाचे प्रचंड प्रमाणात शोषण होते. उत्पादन साधनांचे केंद्रीकरण होते. त्यासाठी गांधींनी विकेंद्रित अर्थव्यवस्थेवर आपले लक्ष केंद्रित केले. ब्रिटिशांनी या देशाचे आर्थिक शोषण केले कारण तो वसाहतवादी देश होता. दादाभाई नौरोजीने यासंबंधी ''शोषणाचा सिद्धांत'' सांगितला. गांधींजींनी यापुढे जाऊन सांगितले की, ''शहरे ही खेड्यांचे शोषण करतात'' यालाच अंतर्गत वसाहतवाद असे म्हटले जाते. यासाठी गांधींनी अनेक उपाययोजना सुचविल्या आहेत. उदा. खादी व कुटीरोद्योगांना प्रोत्साहन देणे, शेतीत सुधारणा करणे, ग्रामीण समाजास स्वावलंबी बनविणे. अर्थव्यवस्थचे विकेंद्रीकरण करणे, गरीब व श्रीमंतांच्या उत्पन्नातील विषमता कमी करणे, भांडवलदार आणि व्यापारी वर्गाने समाजाचे विश्वस्त म्हणून कार्य करणे, संपत्ती समाजाच्या कल्याणासाठी वापरणे, स्वतःच्या भौतिक गरजा कमी करणे, साधी राहणी व मूल्याधिष्ठित विचारसरणी, इ.

म. गांधींच्या मते, खेड्यात राहणाऱ्यांना उपजीविकेची साधने खेड्यांत उपलब्ध करून दिल्यास ती शहरात येणार नाहीत. खेड्यातील माणसे शहरात आल्यास शहरांतील प्रश्न बिकट बनतात. यातूनच महानगरे निर्माण होतात. पर्यावरण, आरोग्य, गुंडगिरी, बेकारी असे प्रश्नही निर्माण होतात. ग्रामस्वराज्यात खेड्यांना केंद्रस्थानी मानून आत्मनिर्भर अशी अर्थव्यवस्था निर्माण करून आपल्या देशातील सर्वसामान्य माणसाला, श्रमिकांनी निदान सामान्य प्रतीचे जीवन जगता यावे असा विचार ग्रामस्वराज्य संकल्पनेमागे गांधींचा होता. वकील आणि न्हावी यांच्या श्रमाचे मूल्य समान असले पाहिजे. कारण दोघेही एकाच समाजाचे घटक आहेत. तसेच वकिलाचे काम व न्हाव्याचे काम या दोन्हीही कामाची प्रतिष्ठा समान लेखली पाहिजे. कारण दोघांचेही काम समाजात तितकेच उपयुक्त ठरणारे आहे. असा एक मूलतः नवीन दृष्टिकोन स्वीकारून आर्थिक पुनर्रचनेचा मूलमंत्र म. गांधींनी देशाला दिला.

म. गांधीजींची स्वदेशीची संकल्पना ग्रामस्वराज्याशी सुसंगत ठरणारी आहे. ग्रामस्वराज्यात प्रत्येक खेडे एक स्वायत्त लोकराज्य असेल. जीवनावश्यक वस्तूंच्या बाबतीत ते स्वावलंबी राहील. इतर बाबतीत खेडी परस्परावलंबी राहतील. खाण्यासाठी अन्न व वस्त्रासाठी कापूस यांच्या उत्पादनाला येथे अग्रक्रम असेल, तेथे गुरांसाठी कुरणे आणि मुले व मोठी माणसे यांच्यासाठी क्रीडांगणे राखून ठेवली जातील. या गरजा भागल्यावर त्या खेड्यांपाशी अधिक जमीन असेल तर त्यांना गांजा, तंबाखू, अफू अशी मादक द्रव्य सोडून शेतकरी विक्रीसाठी इतर पिकांचे उत्पादन करतील. प्रत्येक खेड्यात एक नाट्यगृह, शाळा आणि सार्वजनिक सभागृह उघडण्यात येईल. पिण्यासाठी स्वच्छ पाण्याचा पुरवठा केला जाईल. पण पाण्याची व्यवस्था त्यांची स्वतःची असेल. पाण्यावर सर्वांचा सारखाच अधिकार असेल. तळी आणि विहिरिवर गावाचे नियंत्रण ठेवून कार्य करता येते.

प्राथमिक शिक्षण सर्वांसाठी अनिवार्य असेल. शक्यतो गावातील सर्व कार्य सहकार्याने केली जातील. आपल्या समाजात असणारा जातिभेद ग्रामस्वराज्यात असणार नाही. सत्याग्रह आणि असहयोगानुसार अहिंसेवर आधारित सत्ता ग्रामीण समाजाजवळ असेल याद्वारे शासनावर नियंत्रण ठेवले जाईल. गावांच्या रक्षणासाठी ग्रामसैनिक असतील ते क्रमवारीनुसार गावाचे रक्षण करतील. त्यासाठी एक हजेरीपटही ठेवले जाईल. गावाचे शासन चालविण्यासाठी दरवर्षी पाच व्यक्ती निवडल्या जातील. गावातील पात्र स्त्री-पुरुष मतदानाद्वारे त्यांची निवड करतील. आजच्यासारखी न्यायव्यवस्था त्यात असणार नाही. ग्रामपंचायतच कायदे संमत करणे, त्यांची अंमलबजावणी करण्याचे कार्य करेल. या ग्रामस्वराज्यात व्यक्तिगत स्वातंत्र्य असलेली लोकशाही असेल व्यक्तीच सरकारचा निर्माता असेल. व्यक्ती व सरकार दोघेही अहिंसा तत्त्वानुसार कार्य करतील. व्यक्ती आपल्या गावाच्या सहकार्याने सर्व जगाशी लढू शकेल. कारण प्रत्येक व्यक्तीच्या जीवनातील मूलभूत तत्त्व म्हणजे त्याने आपल्या गावाच्या रक्षणासाठी प्राणार्पण करणे हे होय.

म. गांधी अतिशय निरोगी असणाऱ्या गावांची कल्पना करीत असत. त्यांच्या घरात आणि झोपडीत पुरेशी हवा आणि प्रकाश येईल. त्यांनी अशा वस्तूंची निर्मिती करावी की, त्या सर्वांच्या गरजेच्या असाव्यात व त्याचठिकाणी त्यांना मिळू शकतील. घराच्या आजूबाजूला भाजीपाला लावता येईल व पशूंना ठेवता येईल इतकी जागा असेल. गावातील रस्त्यावर आणि गल्लीत धूळ असणार नाही. आवश्यकतेनुसार गावात विहिरी असाव्यात ज्यावर गावातील सर्व लोक पाणी भरू शकतील. सर्वांसाठी प्रार्थना मंदिर आणि घरे असावीत. सार्वजनिक सभेसाठी एक निराळे स्थान असेल. गावातील गुरे चारण्यासाठी एक भूमी असावी. सहकारी तत्त्वावरील एक गोशाळा असावी. प्राथमिक आणि माध्यमिक शाळा असाव्यात त्यात औद्योगिक शिक्षण दिले जावे आणि गावातील समस्या सोडविण्यासाठी एक ग्रामपंचायत असेल.

गावात फक्त ग्रामपंचायतीच्याच आदेशाचे पालन केले जाईल. ग्रामपंचायतीच्याच कायद्यानुसार कार्य करेल. खरी शासक ही जनताच असेल. शेतकरी मानदण्ड असेल. त्यामुळे पंचायती राज्यात सर्वांत जास्त महत्त्व शेतकऱ्यांना असेल. ग्रामपंचायतीजवळ जितके जास्त अधिकारी असतील तेवढी ही संस्था योग्य आणि सक्षम होईल. लोकांना योग्य आणि कार्यक्षम बनविण्यासाठी लोकांतील शिक्षणाचे प्रमाण वाढले पाहिजे. म. गांधींनी लोकांची शक्ती सैनिक अंगांनी नसून नैतिक अंगांनी वाढली पाहिजे असे सांगितले. ग्रामपंचायतीचे कार्य प्रामाणिकपणाची स्थापना करणे हे असेल. गावातील भांडणे मिटविण्याचे

ग्रामपंचायतीला करावी लागतील; परंतु त्यापेक्षा मुळातच भांडणे होऊ नये याचीच दक्षता ग्रामपंचायतीला घ्यावी लागेल. यातून त्वरित न्याय मिळेल तसेच पोलीस आणि सैन्याचीही आवश्यकता उरणार नाही.

(२) डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर

स्थानिक शासनासंबंधी डॉ. आंबेडकरांचे विचार प्रामुख्याने नगरपालिका व पंचायती राजच्यासंबंधी आहेत. त्यांनी संविधान सभेत पंचायतीराज व्यवस्थेसंबंधी फार कमी विचार मांडले होते पण त्यांचा त्यावेळच्या पंचायती राज प्रारूपास कडाडून विरोध होता. ग्रामपंचायतीसंबंधी व भारतीय गावासंबंधी त्यांनी संविधान सभेत केलेले विधान जगभर गाजले व त्या एकाच विधानावरून त्यांचे ग्रामीण व्यवस्थेबद्दलचे आकलन स्पष्ट होते ते विधान होते "What is the village but a sink & localism, a den of ignorance, narro-mindedness and communalism? I am glad that the draft constitution has discarded the village and adopted the individual as he unit (Constitutent Assembly Debates, 4 November 1948, pp. 38-9)" त्यांनी केलेले हे विधान आजही पूर्णपणे असत्य आहे, असे म्हणता येत नाही आणि म्हणून डॉ. आंबेडकरांनी पंचायती राज संस्थांमध्ये दलित वर्गासाठी विशेष प्रतिनिधित्वाची मागणी १९३२ मध्ये बॉम्बे लेजिस्लेटिव्ह कौन्सिल डिबेटस्‌मध्ये केली होती व त्यावेळच्या ग्रामपंचायत विधेयकाला कडाडून विरोध केला होता. त्यांचे म्हणणे होते की, भारतासाठी स्वशासनाच्या सिद्धांताचा स्वीकार तेव्हाच केला जाईल जेव्हा या प्रत्येक स्वशासन संस्थेत दलित वर्गाला त्यांच्या अधिकारांचे रक्षण करण्यासाठी विशेष प्रतिनिधित्व दिले जाईल व त्यासाठी आवश्यक ती तरतूद करण्यात येईल. दुसरा मुद्दा त्यांनी उपस्थित केला होता तो ग्रामीण न्यायपालिकेचा. स्थानिक कार्यासोबतच ते काही फौजदारी व दिवानी खटल्याची न्यायिक तपासणी करण्याचे कार्यही करतील या पंच न्यायिक व्यवस्थेला त्यांचा विरोध होता. त्यांनी अशा निवडून आलेल्या पंचाच्या न्यायदानाच्या योग्यतेवर प्रश्नचिन्ह उपस्थित केले होते व त्याऐवजी त्यांनी पर्यायी व्यवस्था सुचविली होती. ज्यात अवैतनिक मॅजिस्ट्रेटच्या पीठातून जिल्हावार न्यायिक परिमंडळाची विभागणी करून अशा न्यायिक मंडळावर शासनाने न्यायिक कार्य करण्यासाठी तीन किंवा अधिक व्यक्तींचे नामांकन करावे व त्यांच्या माध्यमातून न्यायदानाचे कार्य करावे. याचेच सुधारित स्वरूप म्हणजे आजचे लोक अदालत होय.

भारतात पंचायती राजच्या यशस्वी अमलबजावणीसाठी आंबेडकरांनी प्रामुख्याने तीन गोष्टींवर भर दिला होता. (१) पंचायतीमध्ये अल्पसंख्यांकांना/दलितांना आरक्षण. (आजच्या अनुसूचित जाती व जमाती) (२) पंचायतीमध्ये न्यायिक तज्ज्ञांची आवश्यकता आणि (३) जातिव्यवस्था बदल. १९९२ मध्ये ७३ व्या घटनादुरुस्तीत वरील नमूद बाबींचा वेगळ्या स्वरूपात का होईना समावेश झाल्याचे निदर्शनास येते. याच बाबींची आज पंचायती राजची प्रमुख वैशिष्ट्ये व व्यापकता सिद्ध करण्यासाठी आपल्या देशातील विद्वान जगभर चर्चा करत फिरतात. पण या सर्व बाबींची चर्चा व मांडणी डॉ. आंबेडकरांनी १९३२ मध्येच केली होती त्यादृष्टीने ते पंचायती राजच्या आजच्या सुधारणांचे अग्रणी पितामह ठरतात. ७३ व्या घटनादुरुस्तीने (१) पंचायती राजमध्ये अनुसूचित जाती व जमातींना त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात आरक्षण दिले आहे. (२) आर्थिक विकास आणि सामाजिक न्यायासाठी योजना तयार करणे व त्याची अंमलबजावणी करण्याचा अधिकार. (३) भू-सुधार, गरिबी निवारण, दुर्बल घटकांचे कल्याण इ. कार्यक्रमाची अंमलबजावणी करण्याचे अधिकार हे सर्व अधिकार देऊन डॉ. आंबेडकरांच्या विचारांची अंशतः अपेक्षापूर्ती करण्यात आली आहे. परंतु अजूनही या ७३ व्या घटनादुरुस्तीत जातिव्यवस्था निर्मूलन या मुद्याकडे दुर्लक्ष केले आहे. त्यादृष्टीने केंद्र व राज्य शासनाने प्रयत्न करण्याची गरज आहे.

(३) जवाहरलाल नेहरू

स्वतंत्र भारताच्या प्रशासकीय व्यवस्थेची स्थापना, रचना आणि एकूणच प्रशासनासंबंधी नेहरूंचे चिंतन महत्त्वाचे आहे. पॉल ॲपलबींच्या शिफारशींचा आधार घेऊन १९५४ ला त्यांनी भारतीय लोक प्रशासन संस्थेची स्थापना केली. ते समाजवादी आधुनिक विचारांचे पुरस्कर्ते होते. त्यामुळे त्यांनी लोक प्रशासनासंबंधी वेळोवेळी जे विचार मांडले आहेत ते फार महत्त्वाचे आहेत. येथे त्यांच्या स्थानिक शासनासंबंधीच्या व प्रामुख्याने लोकशाही विकेंद्रीकरणासंबंधी विचारांचा मागोवा घेण्यात आला आहे.

कोणत्याही देशात लोकशाही यशस्वी होण्यासाठी समाजात लोकशाही संस्कृती रुजलेली असावी लागते. भारतात अनेक गोष्टी त्याला प्रतिकूल होत्या. साक्षरतेचे प्रमाण अल्प होते. समाजजीवन सर्व प्रकारच्या विषमतेने भरलेले होते. आर्थिक मागासलेपण आणि दारिद्र्य होते. या सर्व परिस्थितीला तोंड देऊन भारतात लोकशाही दृढमूल करणे, हे फार मोठे आव्हान होते. नेहरूंनी ते स्वीकारले. लोकशाही ही केवळ शासनपद्धती मानली जात नाही तर 'लोकशाही ही एक जीवनपद्धतीही आहे.' चांगले आणि प्रतिष्ठित जीवन जगण्यासाठी आवश्यक असे वातावरण फक्त लोकशाही शासनपद्धतीतच प्राप्त होऊ शकते. माणसाच्या व्यक्तिमत्त्वाच्या विकासासाठी योग्य असे वातावरण आणि परिस्थिती फक्त लोकशाहीतच लाभू शकते. समाजाच्या

सर्वांगीण विकासाचे प्रयत्न लोकशाहीमध्ये केले जातात. आर्थिक, सामाजिक आणि राजकीय समतेचे तत्त्व लोकशाहीमध्ये स्वीकारलेले असते आणि विकासाचा लाभ समाजातील सर्व थरातील लोकांना कसा मिळेल, याचा विचार लोकशाहीमध्ये होत असतो म्हणूनच लोकशाहीचा मार्ग हा सामाजिक कल्याणाचा मार्ग आहे. लोकशाहीत राज्यकारभार लोकप्रतिनिधींच्या हाती असतो आणि हे प्रतिनिधी लोकांना जबाबदार असतात. म्हणजेच पर्यायाने अंतिम सत्ता लोकांच्या हाती राहते, असे असले तरी यात सत्ता जास्तीत जास्त लोकांपर्यंत पोहोचत नाही आणि म्हणून लोकशाहीची इच्छित ध्येये प्राप्त करण्यासाठी सत्तेचे विकेंद्रीकरण करून सामान्यांना सत्तेत सहभागी करून घेतले पाहिजे. पं. नेहरूंना केवळ राजकीय लोकशाही अभिप्रेत नव्हती. त्यांना आर्थिक व सामाजिक लोकशाही अभिप्रेत होती, याची पूर्तता समूह विकास योजनेतून होऊ शकली नाही. त्यामुळे याची जागा घेण्यासाठी पंचायती राज म्हणजेच लोकशाही विकेंद्रीकरणाची योजना स्वीकारण्यात आली.

लोकशाही विकेंद्रीकरण म्हणजे खऱ्या अर्थाने स्थानिक पातळीवर सत्तेचे हस्तांतरण करणे होय. यात स्थानिक जनतेला स्वतःचा विकास करण्यासाठी स्थानिक पातळीवर अधिकार प्रदान केलेले असतात. पं. नेहरू म्हणायचे, भारताची प्रगती तेव्हाच होऊ शकेल, जेव्हा गावातील लोकांत राजकीय जागृती निर्माण होईल. यादृष्टीने विकेंद्रीकरणाची भूमिका महत्त्वपूर्ण आहे. नेहरूंनी लोकशाही विकेंद्रीकरण भारतात साकारण्यासाठी सामुदायिक विकास योजना व पंचायती राजव्यवस्था यांचा पाया घातला.

(अ) सामुदायिक विकास योजना

ग्रामीण भारताचा चेहरा-मोहरा बदलण्याच्या हेतूने आणि येथील जनतेला नवा दृष्टीकोन देण्याच्या हेतूने नेहरूंनी सामुदायिक विकास योजना राबविली. या योजनेची सुरुवात दि. २ ऑक्टोबर १९५२ साली नेहरूंच्या हस्ते झाली. ग्रामीण जीवनाचा सर्वांगीण विकास घडवून आणणे, तेथील जनतेच्या दृष्टिकोनात बदल घडवून आणणे व त्यांच्यात उच्च राहणीमानाची इच्छा निर्माण करणे, हे या योजनेचे उद्दिष्ट होते. पहिल्या पंचवार्षिक योजनेमध्ये तिचा विस्तार करण्यात आला. सामुदायिक विकास योजनेद्वारे स्थानिक पातळीवरून वरच्या पातळीकडे विकास प्रक्रिया घडवून आणता येईल, असा नेहरूंचा विश्वास होता. त्याचबरोबर भारतातील सर्वच तळागाळातील मागासलेल्या आदिवासी, इत्यादी जातीचा विकास घडवून आणणे. त्यांचा आर्थिक व सामाजिक स्तर उंचावण्यासाठी मदत करणे. इत्यादी गोष्टी सामुदायिक विकास योजनेत अपेक्षित होत्या. ही योजना ग्रामीण भारताचा कायापालट घडवून आणील, असा नेहरूंचा आशावाद होता; पण या योजनेला अपेक्षित यश लाभले नाही. या योजनेचे यश ग्रामीण जनतेच्या क्रियाशील सहभागावर अवलंबून होते; पण ग्रामीण जनतेचा अपेक्षित सहभाग प्रारंभी लाभला नाही, याचे प्रमुख कारण म्हणजे, सरकारी कृतीवरच अवलंबून राहण्याची सवय ग्रामीण जनतेला लागलेली होती.

ही योजना राबविण्यासाठी पुरेशा प्रशिक्षित आणि अनुभवी तंत्रज्ञानाचा अभाव होता. जे तंत्रज्ञ होते. त्यांची संख्या कमी असल्याने ग्रामीण जनतेशी ते योग्य प्रकारे संपर्क साधू शकत नव्हते. सरकारी नोकरवर्गाची उदासीन आणि अलिप्त वृत्तीही या योजनेच्या अपयशाला कारणीभूत होती.

(ब) पंचायती राजव्यवस्था

सामुदायिक विकास योजनेच्या अपयशानंतर नेहरूंनी पुढील काळासाठी या योजनेच्या स्वरूपात काही बदल केले जावे, असे सुचविले. त्यानुसार, २ ऑक्टोबर १९५९ या दिवशी राजस्थानमधील नागोर जिल्ह्यात पंचायती राजव्यवस्थेची सर्वप्रथम सुरुवात करण्यात आली. पं. नेहरूंनी सुरू केलेली ही पद्धत प्रशासनातील सर्वांत प्रभावी संघटना म्हणून कार्य करीत आहे. पंचायती राजमार्फत लोकशाही विकेंद्रीकरणाचा प्रयोग सुरू झाला. जिल्हा परिषद, तालुका पंचायत आणि ग्रामपंचायत अशा त्रिस्तरीय संस्था स्थापन करून त्यांच्यामार्फत ही योजना राबविली जाते.

भारतातील बहुसंख्य जनता ग्रामीण भागात राहते. ग्रामीण भागत असलेली बेकारी, दारिद्र्य आणि शेतजमिनीवर पडलेला लोकसंख्येचा अतिरिक्त भार कमी कसा करावा, हा देशाचे नियोजन करणाऱ्यांच्या समोरचा मुख्य प्रश्न होता. त्यादृष्टीने पंचायती राजव्यवस्था महत्त्वपूर्ण ठरते. पंचायती राजव्यवस्था ही ग्रामीण जनतेला आत्मनिर्भर बनविण्यासाठी निर्माण केलेली व्यवस्था होती. ती बहुउद्देशीय पण एकात्म स्वरूपाची व्यवस्था होती. शेती उत्पादनात वाढ करणे, ग्रामीण उद्योग सुधारणे, आरोग्य सेवा पुरविणे, शैक्षणिक सुविधा निर्माण करणे, गृह बांधणीचा कार्यक्रम हाती घेणे, करमणूक केंद्रे स्थापन करणे, असे या व्यवस्थेचे अनेक उद्देश होते व आहेत. पं. नेहरूंच्या मते, पंचायती राजव्यवस्था ही व्यापक स्वरूपाची व्यवस्था आहे. कारण ही व्यवस्था म्हणजे एकाच वेळी एक प्रक्रिया आहे, पद्धत आहे, तो एक कार्यक्रम आहे आणि ती एक चळवळही आहे. ती प्रक्रिया आहे कारण पारंपरिक ग्रामीण जीवनात बदल घडवून आणण्याचा तिचा उद्देश आहे. ती एक पद्धत आहे कारण ग्रामीण जनतेला स्वतःच्याच साधनसामग्रीच्या आधारे स्वतःचा विकास घडवून आणल्यास मदत देण्याचा तो मार्ग आहे.

ग्रामीण जनतेचे कल्याण साधण्याचा तो एक कार्यक्रम आहे. तसेच ग्रामीण भारताच्या विकासाची ती चळवळ आहे. ग्रामीण जनतेला स्वावलंबी बनविणे, हा या व्यवस्थेचा उद्देश आहे.

ग्रामीण जनतेच्या जीवनाविषयक दृष्टिकोनात बदल घडवून आणण्याचा नेहरूंचा उद्देश होता. हे उद्दिष्ट साध्य करण्याच्या दृष्टीने ही व्यवस्था कशी कार्य करते, याला फार महत्त्व आहे. ग्रामीण जनतेजवळ स्वतःचा विकास साध्य करण्याची क्षमता आहे आणि सरकारकडून तांत्रिक आणि आर्थिक मदत तसेच आवश्यक ते मार्गदर्शन मिळाल्यास ग्रामीण जनता स्वबळावर हा विकास घडवून आणेल, असा विश्वास नेहरूंना होता. नेहरू एकदा भाषणात म्हणाले, ही व्यवस्था सर्व भारताचा चेहरा–मोहरा बदलणारी आहे, ती ग्रामीण जीवनात क्रांतिकारक बदल घड्वून आणीत आहे. हा बदल घडताना पाहून माझे मन उत्साहाने भरून येते.

पंचायती राजचे स्वरूप

पंचायती राज संस्थांना स्थानिक धोरण ठरविण्याचा, अंमलबजावणी करण्याचा अधिकार दिला जावा. कारण याच संस्था प्रशासकांना लोकांच्या अतिशय जवळ आणतात, असा त्यांचा विश्वास होता. या संस्थेद्वारे प्रत्येक सक्रिय सदस्य लोकांसाठी काहीतरी करू शकतो. त्यासाठी या संस्थांना खऱ्या अर्थाने अधिकार दिल्यास त्या सक्षम होतील. नेहरूंनी पंचायती राजव्यवस्थेच्या संदर्भात पुढील बाबींचा उल्लेख केला आहे.

(१) **प्रभावी नेतृत्वाची गरज** : पंचायती राजव्यवस्थेच्या यशस्वीतेसाठी स्थानिक नेतृत्व प्रभावी असले पाहिजे. अशा नेतृत्वाला स्थानिक समस्यांची जाण व त्या सोडविण्याची इच्छा असली पाहिजे. तरच पंचायती राज व्यवस्था यशस्वी होऊ शकेल.

(२) **लोकशाही रुजविण्यासाठी** : पंचायती राजव्यवस्था खऱ्या अर्थाने देशात लोकशाही रुजविण्याचे कार्य करते म्हणूनच नेहरूंनी पंचायती राजव्यवस्थेला ‘लोकशाहीचे प्रशिक्षण देणाऱ्या शाळा’ या उक्तीचे समर्थन केले आहे.

(३) **ग्रामीण भारताचा चेहरा–मोहरा बदलण्यासाठी** : पंचायती राजव्यवस्था जनतेच्या सहभागित्वावर आधारलेली असते. जनतेला स्वतःचे प्रश्न सोडविण्याची संधी उपलब्ध करून दिली जाते. त्यामुळे खऱ्या अर्थाने ग्रामीण भारताचा चेहरा–मोहरा बदलण्यास मदत होते.

(४) **शेतीचा विकास व उत्पादनात वाढ करण्यासाठी** : पंचायती राजव्यवस्था शेतीचा विकास व उत्पादनात वाढ करण्यावर विशेष भर देते. कारण भारतात शेती हा ८० टक्के लोकांचा व प्रामुख्याने ग्रामीण भागातला मुख्य व्यवसाय आहे. या व्यवसायावरच देशाची आर्थिक व्यवस्था व विकास अवलंबून आहे.

(५) **विकासाचा मूळ मार्ग** : पंचायती राजव्यवस्था हा विकासाचा मूळ मार्ग आहे. या व्यवस्थेत प्रामुख्याने स्थानिक जनतेचा विकास साधण्यावर विशेष भर दिला आहे. जोपर्यंत स्थानिक जनतेचा विकास होत नाही, तोपर्यंत देशाचा विकास होणे शक्य नाही. विकासाची प्रक्रिया स्थानिक स्तरावरून वरपर्यंत जाणे, हीच योग्य विकास प्रक्रिया आहे.

(६) **सहकार्याची वृत्ती** : पंचायती राजमधील लोकांनी मिळून एकमेकांच्या सहकार्याने काम केले पाहिजे. एका कुटुंबातील सदस्याप्रमाणे त्यांनी राहिले पाहिजे. पंचायती राजव्यवस्थेचा मूळ आधार सदस्यातील सहकार्याची भावना हा होय.

अशा प्रकारे पंचायती राज विकासासाठी एक प्रेरक शक्ती आहे. भारताची प्रगती करण्याचा तो एक मूलभूत मार्ग आहे. संपूर्ण जगामध्ये अशा प्रकारची व्यवस्था कुठेच आढळून येत नाही, त्यादृष्टीने हा भारताच्या सर्वांगीण विकासासाठी केलेला एक शक्तिशाली प्रयोग आहे, असेच म्हणावे लागेल.

सामुदायिक विकास योजना व लोकशाही विकेंद्रीकरणाद्वारे लोकशाही दृढमूल करणे व आधुनिक तांत्रिक युगाशी योग्य संबंध जुळवून आणणे, हे नेहरूंना अपेक्षित होते. सामाजिक परिवर्तनाचे सांसदीय लोकशाही रुजविण्याची कट्टर कार्यपद्धती निर्माण करण्याचे आणि स्वतःचा विकास स्वतः घडवून आणण्याचे ते मुख्य साधन म्हणजे लोकशाही विकेंद्रीकरण होय.

लोकशाही विकेंद्रीकरणाची संकल्पना प्रत्यक्षात साकारण्यासाठी नेहरूंनी अशाप्रकारे सामुदायिक विकास योजना व पंचायती राजव्यवस्थेचा मार्ग चोखाळला. आज लोकशाही विकेंद्रीकरण हे भारतीय प्रशासनाचे मूलभूत वैशिष्ट्ये व पंचायती राज स्थानिक विकासाचा मूलमंत्र ठरलेला आहे.

३.२.३ स्थानिक शासनाचे मूलभूत सिद्धांत

बहुतेक मान्य सिद्धांत हे विकेंद्रित निर्णयन व कार्यक्षमता, उत्तरदायित्व, व्यवस्थापनक्षमता (Manageability) आणि स्वायत्तता या आधारावरच शक्तिशाली स्थानिक शासनाचा पुरस्कार करतात. तसेच ते स्थानिक शासनाच्या स्थापनेमागाची योग्य ती कारणमीमांसा देत असतात. साधारणत: तीन प्रकारच्या मूलभूत धारणा स्थानिक शासनाच्या पुष्टीसाठी मांडले जातात.

त्या आधारावरच आपल्याला स्थानिक शासनाच्या सिद्धांताची तीन भागात विभागणी करता येते. प्रथम हे लोकशाही-सहभागात्मक विचारधारा, दुसरी कार्यक्षमता-सेवा विचारधारा तर तिसरी साकल्यक एकात्मिकरणवादी विचारधारा होय.

(१) लोकशाही – सहभागात्मक विचारधारा

लोकशाही-सहभागात्मक विचारधारेचा दृष्टिकोन हाच आहे की, स्थानिक शासनाचे अस्तित्व हे मुळी स्थानिक शासनाच्या शेवटच्या स्तरापर्यंत लोकशाही सहभाग या तत्त्वाचा पुरस्कार करणे व शासनाला जनतेच्या जवळ आणण्यासाठी प्रयत्न करणे. ही विचारधारा स्थानिक शासनाच्या अस्तिव व स्थापनेचे समर्थन करते. लोकशाही मूल्ये रुजविण्यासाठी स्थानिक शासन किती महत्त्वपूर्ण आहे हे पटवून देते. प्रशासकीय प्रक्रियेमध्ये जबाबदारी, उत्तरदायित्व आणि नियंत्रण या प्रशासकीय कौशल्यांना आणि कर्तव्यांना वाढीस लावण्यासाठी प्रयत्न करते. जे निर्णय प्रक्रियेत सहभागी होतात त्यांच्यासाठी स्थानिक शासन राजकीय प्रशिक्षण देणारी संस्था म्हणून कार्य करते. स्थानिक शासन विशिष्ट भागाच्या हितासाठी कार्य करते. राजकीय शिक्षण, त्याचबरोबर उत्तरदायित्वाची भावना निर्माण करण्याचे प्रयत्न करेल हे सर्व जरी स्थानिक शासन करत असेल तरी हे सर्व राजकीय व्यवस्थेच्या अंतर्गत राजकीय तजविजीच्या स्वरूपात बरेचशे अवलंबून असते. याचा अर्थ असा आहे की, त्या-त्या देशातील राजकीय व्यवस्था, विचार व यंत्रणा त्या त्या देशातील स्थानिक शासनाची दिशा व वाटचाल निश्‍चित करत असतात.

(२) कार्यक्षमता – सेवा सिद्धांत

कार्यक्षमता-सेवा ही विचारधारा स्थानिक शासनाच्या अस्तित्वासाठी विवेकी तर्काला ठळकपणे अधोरेखित करून त्याचे स्थान निश्‍चित करते व विशेष सेवांची तरतूद स्थानिक लोकांसाठी निश्‍चित करते. स्थानिक पातळी व समस्या, जनता व जीवनपद्धती याची सूक्ष्म जाणीव, समज व माहिती स्थानिक पातळीवर काम करणाऱ्यांना अधिक असते. त्यामुळे स्थानिक पातळीवरील लोकांनीच जर त्यात सक्रियपणे सहभाग घेतला तर जनतेला पाहिजे त्या सेवा प्रभावीपणे पुरविता येतील व प्रशासनात कार्यक्षमता वाढीस लागेल. काही विशिष्ट स्थानिक भागांच्या गरजा ह्या वेगळ्या असतात. त्याची पूर्तता होणे त्या भागातील लोकांसाठी आवश्यक असते. अशा परिस्थितीत स्थानिक पातळीवरील लोकांनीच प्रशासनात सहभाग घेऊन प्रशासन व शासन करणे हे कधीही श्रेयस्कर असते. कारण त्यांच्यामार्फतच या विशिष्ट भागातील लोकांना न्याय प्राप्त होण्याची अधिक शक्यता असते व त्यामुळे स्थानिक शासनाला कार्यक्षम सेवा प्रदान करता येऊ शकते.

(३) साकल्यक-एकात्मिकरणवादी विचारधारा

या विचारधारेची अशी मान्यता आहे की, राष्ट्रीय शासनापेक्षा स्थानिक कार्य करण्यासाठी स्थानिक शासन अधिक प्रमाणात पुढाकारांसाठी प्रोत्साहन प्रदान करू शकते, राष्ट्रीय जाणिवेची भावना अधिक घट्ट करते, अनेक प्रकारचे प्रयोग, नवनवीन उपक्रमांना चालना देते. या सर्व बाबी केवळ स्थानिक शासनाच्या माध्यमातून संपन्न होऊ शकतात. त्यासाठी स्थानिक शासनाचा हा साकल्यक एकात्मिकरणवादी विचार प्रेरणादायी ठरू शकतो. या विचारधारेमध्ये सर्वांगीण उन्नती, प्रगती आणि एकात्मिकरणाची प्रवृत्ती, भान व त्याचे महत्त्व स्थानिक जनतेस पटवून देण्याचे कार्य अपेक्षित आहे. या दृष्टीने जर विचार केला तर हा दृष्टिकोन स्थानिक शासनाला व्यापकता प्रदान करतो. स्थानिक शासन सहजतेने उपलब्ध स्थानिक कौशल्ये, गरजा व आवश्यकता, हित आणि उपलब्ध संसाधने, क्षमता ओळखून त्याचा वापर आपल्या विकासासाठी करू शकते. या सिद्धांताची अशीही मान्यता आहे की –

(१) आर्थिक प्रामुख्याने सामूहिक विकासाठी स्थानिक लोकांची समज अधिक वृद्धिंगत करणे व त्यांना त्यासाठी उद्युक्त करणे.

(२) सामाजिक आणि आर्थिक विकासासाठी मोठ्या प्रमाणात कार्यक्रम राबविणे तसेच वास्तविकतेची स्थानिकांना जाणीव करून देऊन आपली प्रगती कशी साध्य करता येईल या दृष्टीने प्रयत्न करणे.

(३) स्थानिक शासनाच्या कलेचे लोकांना प्रशिक्षण देणे.

(४) स्थानिक प्रश्नांप्रती वरील नेतृत्वाचे ध्यानाकर्षण घडवून आणणे, इ.

एकूणच या सिद्धांताच्या माध्यमातून स्थानिक जनतेत साकल्यक व एकात्मिकरणाची भावना रुजून त्यांच्यामार्फत त्यांचाच संपूर्ण विकास घडवून आणणे होय.

३.२.४ स्थानिक शासनाचे इतर सिद्धांत व विचार

(१) स्वायत्त शासनात्मक विचार

यात स्थानिक शासनाची कल्पना स्वायत्त शासनाच्या दृष्टीने केलेली आहे. या दृष्टिकोनाचे प्रतिपादन करणाऱ्यांचे मत आहे की, गाव स्तरावर सर्व प्रकारची प्रशासकीय व्यवस्था करण्याची जबाबदारी गावातील लोकांवर असावयास पाहिजे. त्यांना आपल्या अधिकाराचा उपयोग करण्याची कमीत कमी उच्चस्तरीय हस्तक्षेपाचे अंतर्गत, सूट असावयास पाहिजे. या विचारधारेच्या काही समर्थकांचे तर येथपर्यंत म्हणणे आहे की, ग्रामपंचायतीकडे महसूलसुद्धा सोपविला पाहिजे आणि हळूहळू कायदा आणि व्यवस्था कायम ठेवण्याची जबाबदारी त्यांचेवर टाकावयास पाहिजे.

(२) नोकरशाही विचारधारा

या दृष्टिकोनात स्थानिक संस्थांवर प्रशासकीय व्यवस्था सोपविण्यावर फार कमी जोर दिला आहे. ही विचारधारा स्थानिक संस्थांना अशा संस्था मानतात की, जी राज्य आणि केंद्रामार्फत निर्धारित कार्यक्रमांना क्रियान्वित करतील. हे लोक या संस्थांची नीती निर्माण आणि कार्यक्रमांचे निर्मितीत कोणत्याही प्रकारची भूमिका पसंत करीत नाही. ते हे मानतात की, कार्यक्रमांचे अंमलबजावणीत आवश्यकतेनुसार या संस्थेपासून सुधारणा, साहाय्य घेतले जाते. यांना स्वतंत्रता आणि अधिकार सोपविण्याच्या ठिकाणी या संस्थांवर नियंत्रण ठेवण्यावर अधिक जोर दिला आहे. या विचारधारा असणाऱ्यांचा एक वर्ग म्हणतो की, स्थानिक संस्थांनी केवळ मध्यस्थाच्या रूपात काम केले पाहिजे. जेव्हा दुसरा वर्ग या संस्थांना केवळ सतर्कतापूर्वक काही अधिकार देण्याचे समर्थन करतो. या दृष्टिकोनाचा एक कर्मचारी वर्ग आहे. सरकारी कर्मचाऱ्यांच्या दिवसेंदिवसाचे व्यवहार आणि कार्यांनी ही अभिव्यक्ती होते. स्थानिक शासनासंबंधी नियम आणि उपनियमांनी ही विचारधारा सर्वत्र अभिव्यक्त होते. या संस्थांना थोडीदेखील स्वायत्तता देणे कर्मचारी वर्गाला योग्य वाटत नाही.

या विचारधारेची ही कमी आहे की, स्थानिक संस्थेला स्वतंत्रता व अधिकार दिल्याशिवाय त्यांचेपासून उत्तरदायी होण्याची आशा करतात. त्यांना अधिकार न देता जबाबदार कसे ठरविले जाईल?

(३) विकासवादी विचारधारा

विकासवादी विचारधाराच्या संबंधात बलवंतराय मेहता समितीच्या अहवालात काही विचार व्यक्त करण्यात आले आहेत. त्यांचे म्हणणे आहे की, सार्वजनिक कार्यक्रम जनतेत आत्मविश्वास उत्पन्न करण्यात आणि उत्साह किंवा स्वत:चे इच्छेने जनतेत ग्राम विकासाच्या कार्यक्रमांना नियोजित करण्याची क्षमता विकसित करण्यात अयशस्वी राहिली आहे. या उणिवेसह शक्यतोवर सामुदायिक प्रशासन आणि विशेषत: ग्राम विकासाच्या योजना जनतेने निवडलेल्या संस्थांवर सोपवून पूर्ण केले जाऊ शकते. हा एक व्यापक दृष्टिकोन आहे. ज्याचे अंतर्गत बलवंतराय मेहता समितीच्या अहवालात पंचायती राज्याची कल्पना ग्राम विकासाच्या संदर्भात केली गेली आहे. या दृष्टिकोनाला जर सूक्ष्मतेने बघितले तर माहीत होईल की, उद्देश आणि कार्यक्रम दोघांच्या दृष्टीने पंचायती राज सामुदायिक विकासाचा विस्तार मात्र आहे. आणि पंचायती राज संस्थेला विकासाच्या वाहकाच्या रूपात काम करणे आहे. या विचारधारेत विकासाच्या कार्याला प्रमुख मानले गेले आहे.

(४) साम्यवादी विचारधारा

साम्यवादी रशियाच्या राजकीय व्यवस्थेत शेती किंवा उद्योगांचे बाबतीत महत्त्वाचे असे निर्णय घेतले जातात. साम्यवादी चीनमध्ये स्थानिक शासनाची मूळ संस्था कम्यून आहे. कम्यूनच्या माध्यमानेच चीनमध्ये जमीन सुधार, महिला विकास आणि श्रमिकांच्या उद्धाराकरिता अनेक पावले उचललेली आहेत. भारतातदेखील केरळ, पश्चिम बंगालच्या साम्यवादी सरकारांनीसुद्धा लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या संस्थांच्या माध्यमाने आपल्या जमीन सुधारणा कार्यक्रमांना फारच पुढे नेले आहे.

प्रसिद्ध साम्यवादी विचारक नंबुद्रीपाद हे या संदर्भात असे मानतात की, भारतात दोन प्रकारचे शोषण होत आहे. आणि त्यांना समजून घेतल्याशिवाय आमचे निष्कर्ष सिद्ध होणार नाही हे शोषण आहे (१) सामंतवादी शोषण यांचे अंतर्गत ते जाती, धर्म, भाषेच्या शोषणाला मोजतात. (२) भांडवलवादी शोषण, या शोषणाचे फलस्वरूप बेरोजगार किंवा भूमिहिन मजुरांची निर्मिती होते. त्यांचे असेही म्हणणे आहे की, भांडवलवादी विकासाने गावांचा जेवढा विकास झाला आहे तेवढीच तेथे विषमता वाढली आणि तेवढाच तेथे अत्याचार वाढला आहे. आता आम्हाला हेच बघायचे आहे की, पंचायती राजसंस्थावर समाजाचे कोणते वर्ग आपले नियंत्रण निर्माण करतात. किंवा ते लोक विकासाचा फायदा कोणाला देतात. असे तर नाही ना गावचा श्रीमंत हा या संस्थांच्या मदतीने अधिक श्रीमंत व गरीब हा अधिक गरीब होत चालला आहे. नंबुद्रीपादचे असे म्हणणे आहे की, काही ठिकाणी असे न होवो की, लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या या संस्थांनी गरीब अधिक गरीब होऊन जातील किंवा

अनेक विभागात विभागले जातील. साम्यवादी हे मानतात की, विकास होणे जरूरी आहे; परंतु त्याचबरोबर आम्हाला हे बघायचे आहे की, विकास कोणत्या वर्गाचा होत आहे. किंवा त्यांचा विकास कोणत्या वर्गाच्या किमतीवर होत आहे.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

योग्य जोड्या जुळवा

'अ' गट	**'ब' गट**
(१) ॲलेक्स टॉक्वविले	(क) सामुदायिक विकास
(२) कॅन्थीया कॉक्बर्न	(ख) पंचायती राज
(३) मॅन्यूल कॅसल्स्	(ग) लोकशाही विकेंद्रीकरण
(४) महात्मा गांधी	(घ) शहरी व्यवस्थापन

३.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **सामुदायिक विकास :** विकासाची अशी प्रक्रिया की, ज्यामध्ये स्थानिक पातळीवरून वरच्या पातळीपर्यंत विकास घडून येतो.
- **प्रत्यक्ष लोकशाही :** नागरिकांचा प्रत्यक्ष सहभाग असणारी राज्यव्यवस्था.
- **साम्यवाद :** उत्पादन-साधनांची खाजगी मालकी, खाजगी संपत्ती व वर्गभेद यांची लोप झालेली समाजव्यवस्था.
- **विचारधारा :** एखाद्या विषयावर मांडण्यात आलेल्या विचारांची सुसंगत मांडणी.

३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) (ग)
(२) (क)
(३) (घ)
(४) (ख)

३.५ सारांश

या घटकामध्ये आपण स्थानिक स्वशासनाचे विविध सिद्धांत व विचारधारा यांचा अभ्यास केला. स्थानिक शासन अधिकाधिक लोकाभिमुख, सर्वव्यापी व उत्तरोत्तर विकसित होत जावे यासाठी जगातील अनेक विद्वानांनी स्थानिक शासनासंबंधी अनेक सिद्धांत, संकल्पना, विचार व दृष्टिकोन प्रतिपादित केले आहेत. स्थानिक शासनाच्या सिद्धांताबाबत काही महत्त्वाच्या पाश्चिमात्य आणि भारतीय विचारवंतांचे विचार याचाही अभ्यास या घटकात केला आहे. या घटकाच्या शेवटी स्थानिक शासनाचे मूलभूत सिद्धांत लोकशाही-सहभागात्मक विचारधारा, कार्यक्षमता, सेवा सिद्धांत, साकल्यक-एकात्मिकरणवादी विचारधारा, नोकरशाही विचारधारा, विकासवादी विचारधारा, साम्यवादी विचारधारा याचाही थोडक्यात आढावा घेतला आहे. शेवटी असे म्हणता येईल की, स्थानिक शासनाचे सिद्धांत व विविध विचारधारा ह्या आपल्याला स्थानिक शासनाकडे पाहण्याचे विविध चिकित्सक दृष्टिकोन प्रदान करत असतात. त्याच्या माध्यमातून स्थानिक शासनाला अधिक शक्तिशाली बनविण्यासाठीची सूत्र प्राप्त होतात. स्थानिक शासनाप्रती जनतेत एक आपलेपणाची, स्वत: शासन करीत आहोत, आम्हीच आमचा विकास करत

आहोत अशी भावना निर्माण होते व यातून साकल्यक एकात्मिकरणाची प्रक्रिया भक्कम होऊ लागते. हे राष्ट्रीय ऐक्याच्या, समतेच्या, स्वातंत्र्याच्या व बंधुतेच्या तत्त्वांना अंगीकार करण्यासाठी प्रेरित करते. हेच स्थानिक शासनाचे सर्व महत्त्वपूर्ण फलित होय.

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) स्थानिक शासनाचे विविध सिद्धांत स्पष्ट करा.

(२) स्थानिक शासनाच्या सिद्धांतासंबंधी निवडक पाश्चिमात्य विचारवंतांची मते सांगा.

(३) स्थानिक शासनासंबंधी प्रमुख भारतीय विचारवंतांच्या मतांची तुलनात्मक चर्चा करा.

(४) स्थानिक शासनासंबंधी महात्मा गांधी यांचे विचार स्पष्ट करा.

(५) स्थानिक शासनाच्या साम्यवादी विचारधारा सिद्धांतावर चर्चा करा.

३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) डॉ. आंबेडकर, बी. आर., (२०१३), *संपूर्ण वाङमय खंड-३,* नई दिल्ली, डॉ. आंबेडकर प्रतिष्ठान.

(२) शाह, ए., (२००६), *लोकल गव्हर्नमेंट इन डेव्हलपिंग कंट्रीज,* वर्ल्ड बँक.

(३) गांधी, एम., (२०१३), *हिंद स्वराज्य,* वाराणसी, सर्व सेवा संघ प्रकाशन.

(४) नेहरू, जे., (१९९), *सामुदायिक विकास और पंचायती राज,* नई दिल्ली, साहित्य मंडल प्रकाशन.

(५) बॉर्बर, एम. पी., (१९९०), *लोकल गव्हर्मेंट* लागोस, मल्थेर्स प्रेस.

घटक ४ : स्थानिक शासनाचे कर्मचारी प्रशासन

अनुक्रमणिका

४.0 उद्दिष्टे
४.१ प्रास्ताविक
४.२ विषय-विवेचन
    ४.२.१ नागरी स्थानिक शासनातील कर्मचारी प्रशासन
    ४.२.२ पंचायती राजमधील कर्मचारी प्रशासन
    ४.२.३ स्थानिक शासनातील कर्मचारी वर्गाच्या समस्या व उपाययोजना
४.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
४.५ सारांश
४.६ सरावासाठी स्वाध्याय
४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

४.0 उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- स्थानिक शासनातील या कर्मचारी प्रशासनाविषयी मूलभूत स्वरूपाची माहिती मिळेल.
- नागरी शासन तसेच पंचायती राजमधील कर्मचारी प्रशासन समजून घेता येईल.
- स्थानिक शासनातील कर्मचारी वर्गाच्या समस्या जाणून घेता येईल.
- स्थानिक शासनात गटविकास अधिकारी यांची भूमिका समजून घेता येईल.

४.१ प्रास्ताविक

कोणत्याही प्रशासकीय संघटनेत कर्मचारी वर्गाचे स्थान अतिशय महत्त्वाचे असते. कारण कर्मचाऱ्यांची योग्यता आणि कार्यक्षमतेवर त्या संघटनेचे यशापयश अवलंबून असते. जेव्हा योग्य कर्मचाऱ्यांकडे स्थानिक शासनाची विभिन्न जबाबदारी सोपविण्यात येते, तेव्हा जनतेला सुखसोयी प्राप्त होत असतात, ज्यासाठी या स्थानिक संघटनांची निर्मिती करण्यात आलेली असते. स्थानिक संस्थांचे दैनंदिन प्रशासन चालविण्याचे कार्य कर्मचाऱ्यांवर असते. या संदर्भात अर्गलचे म्हणणे सत्य आहे की, ''परिषद धोरण निश्चित करीत असते आणि कर्मचारी वर्ग त्या धोरणाला कार्यान्वित करीत असतो. जर परिषद संस्थांचे मस्तक असेल, तर कर्मचारी तिचे हात आहेत.'' हरमन फायनरने कर्मचारी वर्गाचे महत्त्व प्रतिपादन करताना म्हटले आहे की, सरकारचा राजकीय पक्ष कितीही प्रमाणात संघटित असला, राजकीय सिद्धांत कितीही बुद्धिपूर्ण असले आणि नेतृत्व कितीही आदर्श असले तरी हे सर्व अधिकारी विशेष बाबतीत बुद्धी आणि शक्ती प्रदान करणारे विशेषज्ञ आणि स्थायी आणि विशेष स्वरूपात कार्य करण्यासाठी नियुक्त केलेल्या व्यक्तीशिवाय प्रभावहीन असतात.

स्थानिक नागरी सेवेचे सर्वश्रेष्ठ स्वरूप म्हणजे ज्यात नियुक्ती योग्यतेच्या आधारावर केली जाते, कार्यकालासंबंधी सुरक्षितता असते, बढतीची भरपूर संधी असते आणि राजकीय निःपक्षपातीपणाची व्यवस्था असते. भारतात वरील गोष्टींकडे किती प्रमाणात लक्ष देण्यात आले आहे ही एक विचार करण्यासाठी गोष्ट आहे. भारतात बहुतेक सर्व राज्यांत स्थानिक संस्थांच्या अधिकारपदावर नियुक्ती आणि नियंत्रण स्थानिक संस्थांद्वारेच ठेवण्यात येते. यामध्ये काही उच्च प्रशासकीय, तांत्रिक आणि व्यावसायिक स्वरूपाची पदे अपवाद म्हणून सोडण्यात आली आहेत. या पदावर राज्य सेवेतील व्यक्तींची नियुक्ती करण्यात येते. राज्य सरकारने नियुक्त केलेले अधिकारी बढती, शिस्त, दंड आणि निलंबन, इत्यादी दृष्टीने स्थानिक संस्थांच्या नियंत्रणाखाली नसतात. या कर्मचाऱ्यांसंबंधी स्थानिक संस्थांना असमाधान वाटत नसेल तर स्थानिक संस्था अशा व्यक्तींच्या स्थानांतराची मागणी करू शकतात किंवा त्याविरुद्ध तक्रार करू शकतात. काही उच्च अधिकारी सोडल्यास अन्य कर्मचाऱ्यांवर स्थानिक संस्थांचे पूर्ण नियंत्रण असते.

कर्मचाऱ्यांच्या नियुक्तीचे तसेच त्यांच्यावर नियंत्रण ठेवण्याचे अधिकार नगरपालिकेच्या अध्यक्षांकडे किंवा परिषदेच्या स्थायी समितीकडे असते. काही उच्च पदावर नियुक्ती करण्याचा अधिकार स्वतः नगरपालिकांकडे असतो. महानगरपालिकेत कनिष्ठ श्रेणीतील कर्मचाऱ्यांच्या नियुक्तीचा अधिकार नगर आयुक्तांकडे असतो.

स्थानिक सरकारच्या उच्च पदासाठी जाहिराती देण्यात येतात व योग्यतेच्या आधारावर उमेदवाराची निवड करण्यात येते. काही पदांसाठी कमीत कमी योग्यता राज्यसरकारद्वारे निश्चित करण्यात येते. परंतु यामुळे योग्य व्यक्तींची निवड होईलच याची शाश्वती नसते. स्थानिक संस्था जेव्हा विभिन्न पदांवर नियुक्ती करतात, तेव्हा उमेदवाराच्या योग्यतेकडे लक्ष न देता राजकीय आणि वैयक्तिक दृष्टिकोनातून त्यावर विचार करतात त्यामुळे ज्या उमेदवाराला स्थानिक संस्थांतील प्रभावशाली व्यक्तीचे समर्थन प्राप्त करता येते, त्याची निवड करण्यात येते. लहान पदावरील नियुक्तीच्या वेळी आणि बढतीच्या वेळी तर मुख्यतः राजकीय किंवा त्याहीपेक्षा व्यक्तिगत दृष्टिकोनातून नेमणुका करण्यात येतात.

कार्यकालाची सुरक्षितता यादृष्टीने स्थानिक शासनाच्या सेवेचे दोन वर्गात विभाजन करता येते. यामध्ये जे उच्च अधिकारी असतात त्यांचा कार्यकाल सुरक्षित नसतो, कारण त्यांचे कार्य अशा प्रकारचे असते की, ज्यामुळे त्यांचा स्थानिक संस्थांच्या सदस्यांबरोबर संघर्ष निर्माण होणे अटळ असते. परिणामतः त्यांना एक तर भ्रष्ट तरी व्हावे लागते किंवा पद तरी सोडावे लागते. यामुळे राज्यसरकारकडून अशा उच्च पदावरील व्यक्तींना सुरक्षितता प्रदान करण्यासाठी अशी व्यवस्था करण्यात आली आहे की, स्थानिक परिषद उच्च कर्मचाऱ्याविरुद्ध शिस्तभंगाची कार्यवाही केवळ २/३ बहुमताने करू शकते. तसेच अशा अधिकाऱ्यांना मिळालेल्या दंडाविरुद्ध अपील करण्याचा अधिकार त्यांना असतो. काही राज्यांत कार्यकारी अधिकाऱ्याविरुद्ध केलेल्या शिस्तभंगाच्या कार्यवाहीला राज्यसरकारची संमती मिळणे अत्यावश्यक असते.

कनिष्ठ कर्मचाऱ्यांच्या बाबतीत वरीलप्रमाणे कार्यकालाच्या सुरक्षिततेची व्यवस्था नसली तरी प्रत्यक्षात त्यांचा कार्यकाल सुरक्षित असतो. कारण प्रत्येक भ्रष्ट कर्मचारी आपल्या समर्थनासाठी एखाद्या सदस्याला आपलासा करून ठेवतो किंवा कनिष्ठ पदावरील व्यक्ती स्थानिक सदस्यांशी संबंधित व्यक्ती असल्यामुळे त्यांना कार्यकालाची सुरक्षितता व्यवहारात प्राप्त होते.

४.२ विषय–विवेचन

४.२.१ नागरी स्थानिक शासनातील कर्मचारी प्रशासन

भारतात नगरपालिकांना आस्थापनावर (Establishment) करण्यात येणारा खर्च निर्धारित करण्याचे स्वातंत्र्य देण्यात आले. नगरपालिका कर्मचाऱ्यांची संख्या, त्यांचे वेतन, भत्ते आणि इतर संबंधित प्रश्नांवर विचार करीत असते. तामिळनाडू, आंध्र प्रदेश, केरळ, इत्यादी राज्यांत कर्मचाऱ्यांसंबंधीचे सर्व प्रस्ताव कार्यपालिका अधिकाऱ्याद्वारे ठेवण्यात येतात व त्यावर परिषद विचार करून त्याला त्याच स्वरूपात किंवा काही परिवर्तनासह मान्यता देत असते. या राज्यातील राज्यसरकारला आवश्यकता वाटल्यास कर्मचाऱ्यांची संख्या, वेतन, भत्ते यामध्ये परिवर्तन करण्याचा अधिकार आहे. नगरपालिकेला आयुक्ताचा सल्ला अयोग्य वाटल्यास ती राज्यसरकारकडे अपील करू शकते.

स्थानिक स्तरावर कार्य करणाऱ्या विभिन्न लोकांपैकी अधिकारी वर्गाला अन्य सेवकांपासून अलग ठेवावयास पाहिजे. याचे मुख्य कारण म्हणजे ते अधिक वेतन घेतात असे नसून त्याची नियुक्ती स्वतंत्र अभिकरणाद्वारे करण्यात येते, तसेच त्यांना अपील करण्याचा अधिकार असतो. अधिकारी वर्गाचे मुख्यतः दोन वर्गात वर्गीकरण करण्यात येते. पहिल्या वर्गात प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचा समावेश होतो. उदा. कार्यपालिका अधिकारी, सचिव, इत्यादी आणि दुसऱ्या वर्गात तांत्रिक अधिकारी उदा.

अभियंता, स्वास्थ्य अधिकारी. तामिळनाडू, आंध्र प्रदेश आणि केरळ राज्यांत नगरपालिका परिषद एका विशेष प्रस्तावाद्वारे काही पदांसाठी प्रस्ताव ठेवू शकते. उदा. सचिव, स्वास्थ्य अधिकारी, नगरपालिका अभियंता, इत्यादी. तांत्रिक अधिकाऱ्यांची नेमणूक करण्याचा अधिकार राज्यसरकारकडे आहे. या अधिकाऱ्यांची नियुक्ती, वेतन आणि निलंबन राज्यसरकारच्या स्वीकृतीचे विषय आहेत.

याशिवाय एखाद्या अधिकाऱ्याला पदावरून दूर करण्यासंबंधीचा प्रस्ताव २/३ बहुमताने परिषदेने केला असला तरी त्याला राज्यसरकारची संमती आवश्यक असते. तांत्रिक अधिकारी सोडल्यास अन्य अधिकाऱ्यांवर शिस्तभंगाची कार्यवाही करण्याचा तसेच त्यांना दंड देण्याचा अधिकार कार्यपालिका अधिकाऱ्याला देण्यात आला आहे.

नगरपालिकेला परिषदेचे अधिकार आणि अन्य कर्मचाऱ्यांच्या नियुक्तीसंबंधी नियम करण्याचा तसेच त्यांचे पद, वेतन, भत्ते, अधिकार आणि कार्ये निश्चित करण्याचा अधिकार आहे. या सर्वांसाठी विभागीय आयुक्ताची संमती प्राप्त करणे आवश्यक नसते. परिषदेला आयुक्ताच्या स्वीकृतीनंतर कोणत्याही अधिकाऱ्याला किंवा कर्मचाऱ्याला पदावरून दूर करण्याचा किंवा त्याच्याविरुद्ध शिस्तभंगाची कार्यवाही करण्याचा अधिकार आहे.

महत्त्वाचे अधिकारी

(अ) नागरी स्थानिक शासनातील महानगरपालिका आयुक्त

महाराष्ट्रामध्ये महानगरपालिकेचे कार्यकारी कार्य पार पाडण्यासाठी शासनामार्फत नियुक्त केलेल्या प्रशासकीय अधिकाऱ्यालाच 'महानगरपालिका आयुक्त' असे म्हणतात. महानगरपालिकेतील हे सर्वोच्च प्रशासकीय पद आहे. प्रशासकीय कार्ये पार पाडत असल्याने त्यास महानगरपालिकेचा मुख्य कार्यकारी अधिकारी म्हणूनही संबोधले जाते. महानगरपालिकेत आयुक्ताचे पद हे अत्यंत महत्त्वाचे असते. शारदा चोपडा यांच्या मते, ''महापालिका आयुक्त हा केवळ मुख्य कार्यकारी नाही, तर तो स्वतंत्र समन्वयकही आहे.''

निवड व नियुक्ती : महानगरपालिका आयुक्त हा भारतीय प्रशासकीय सेवेतील अधिकारी असतो. भारतीय प्रशासकीय सेवेतील वरिष्ठ अधिकाऱ्याची नियुक्ती महानगरपालिका आयुक्तपदी केली जाते. महानगरपालिकेच्या आयुक्ताची नेमणूक राज्यशासनामार्फत केली जाते. केंद्रशासित प्रदेशात केंद्र सरकारद्वारे महानगरपालिका आयुक्ताची नेमणूक केली जाते.

दर्जा : महानगरपालिकेनुसार आयुक्ताचा दर्जा निश्चित केला जातो. महाराष्ट्रात मुंबई महानगरपालिका आयुक्त सचिव दर्जाचा, पुणे व नागपूर महानगरपालिकांचा आयुक्त विभागीय आयुक्त दर्जाचा, तर राज्यातील इतर उर्वरित महानगरपालिका आयुक्तांचा दर्जा जिल्हाधिकारी वा उपसचिव दर्जाचा असतो.

कार्यकाल : महानगरपालिका आयुक्ताची नियुक्ती निश्चित कार्यकालाकरिता केली जाते. भारतात महानगरपालिका आयुक्ताच्या कार्यकालात विविधता दिसून येते. जसे, दिल्ली व कलकत्ता महानगरपालिका आयुक्ताचा कार्यकाल पाच वर्षे, तर मुंबई व चेन्नई महानगरपालिका आयुक्ताचा कार्यकाल तीन वर्षे आहे. महाराष्ट्रात महानगरपालिका आयुक्ताचा कार्यकाल तीन वर्षे इतका आहे. या कार्यकालात फेरबदल करण्याचा अधिकार राज्यशासनाला असतो. राज्यशासनाला मुदतवाढ देण्याचा व कार्यकाल संपण्यापूर्वी परत बोलविण्याचादेखील अधिकार आहे. तसेच महानगरपालिकेच्या विशेष सभेत एकूण सदस्यांपैकी किमान ५/८ बहुमताने ठराव संमत करून आयुक्ताला परत बोलवावे, अशी मागणी राज्यशासनास केल्यास राज्यशासन आयुक्तास परत बोलावू शकते.

वेतन व भत्ते : महानगरपालिकेच्या आयुक्ताचे वेतन व भत्ते महाराष्ट्र शासन महानगरपालिकांशी सल्लामसलत करून ठरविते. (महानगरपालिका आयुक्ताचे वेतन महानगरपालिका निधीतून दिले जाते.) एकदा वेतन व भत्ते निश्चित केल्यानंतर त्यांच्या कार्यकालात त्यांना हानी पोहोचेल असे बदल करता येत नाही.

रजा मंजुरी : महानगरपालिकेच्या स्थायी समितीला आयुक्तांच्या रजा मंजूर करण्याचा अधिकार असतो. थोडक्यात, ''आयुक्ताला संघटन, नियोजन, मार्गदर्शन, समन्वय, नियंत्रणविषयक तसेच महानगरपालिका प्रशासन व परिषद, बाह्य अभिकरण आणि जनता यांच्या पारस्परिक आंतरक्रिया घडविणारा तो महत्त्वाचा घटक आहे.''

(ब) मुख्याधिकारी

महाराष्ट्रात नगरपरिषदेच्या प्रशासकीय प्रमुखास विविध राज्यांत विविध नावाने संबोधले जाते. जसे आयुक्त (Commissioner), सचिव किंवा कार्यकारी अधिकारी (Executive Officer), महाराष्ट्रात नगरपरिषदेच्या प्रशासकीय प्रमुखास 'मुख्याधिकारी' (Chief Officer) या नावाने संबोधले जाते. संक्षिप्त स्वरूपातील त्यांचे 'मुख्याधिकारी' (C.O.) हेच नाव अधिक प्रचलित असलेले दिसून येते. नगरपरिषदेचा तो मुख्य प्रशासकीय अधिकारी असतो. नगरपरिषदेच्या 'सचिवालयीन' कार्याची जबाबदारी मुख्याधिकारी (सी.ओ.) चीच असते. या पदासंबंधी महत्त्वाच्या तरतुदी पुढीलप्रमाणे

वैधानिक तरतूद : 'महाराष्ट्र नगरपरिषद, नगर पंचायती व औद्योगिक नगरी अधिनियम १९६५' च्या कलम ७५ अन्वये नगरपरिषदेसाठी प्रशासकीय प्रमुख म्हणून एक 'मुख्याधिकारी' असेल, अशी तरतूद आहे.

दर्जा / श्रेणी : नगरपरिषदेच्या 'अ', 'ब' व 'क' या श्रेणीनुसार मुख्याधिकारीपदाचा दर्जा निश्चित केला जातो. साधारणतः 'अ' दर्जाच्या नगरपरिषदेचा मुख्याधिकारी उपजिल्हाधिकारी दर्जाचा अधिकारी असतो, तर 'ब' दर्जाच्या नगरपरिषदेचा मुख्यधिकारी हा तहसीलदार दर्जाचा अधिकारी असतो व 'क' दर्जाच्या नगरपरिषदेचा मुख्याधिकारी वर्ग-ब तर काही ठिकाणी वर्ग-क दर्जाचा अधिकारी असतो.

निवड : 'अ' व 'ब' दर्जाच्या नगरपरिषदेच्या मुख्याधिकारीपदाकरिता उमेदवाराची निवड महाराष्ट्र लोकसेवा आयोगाकडून होते, तर 'क' दर्जाच्या नगरपरिषदेच्या मुख्याधिकारीपदाकरिता उमेदवाराची निवड विभागीय निवड मंडळाकडून होत असते.

नेमणूक : नगरपरिषदेचा मुख्याधिकारी हे पद राज्यसेवा (State Civil Service) चे असल्याने मुख्याधिकाऱ्याची नेमणूक राज्यशासनाकडून होते.

कालावधी : साधारणतः नगरपरिषदेचा मुख्याधिकारी एका नगरपरिषदेत तीन वर्षांच्या कालावधीसाठी असतो. कालावधी पूर्ण होण्याअगोदर राज्यशासन त्याची बदली करू शकते.

(क) कनिष्ठ कर्मचाऱ्यांची नियुक्ती

तामिळनाडू, आंध्र, केरळ आणि महाराष्ट्र राज्यातील नगरपालिकांत सर्व कनिष्ठ पदांवर कार्यपालिका अधिकाऱ्यांद्वारे नियुक्ती करण्यात येते. ही नियुक्ती कार्यपालिका अधिकारी राज्यसरकारने निश्चित केलेल्या नियमानुसार करीत असतो. अशा प्रकारच्या नियुक्तीची सूचना त्याला परिषदेला द्यावी लागते.

भारतात शहरी स्थानिक प्रशासनातील कर्मचारी व्यवस्था प्रत्येक राज्यात भिन्न असलेली दिसून येते. या सर्व पद्धतींना साधारणतः तीन श्रेणीत वर्गीकृत करता येते.

(१) स्वतंत्र कर्मचारी व्यवस्था

या व्यवस्थेत प्रत्येक स्थानिक संस्था आपल्या आवश्यकतेनुसार कर्मचाऱ्यांची नियुक्ती आणि त्यांची व्यवस्था करीत असते. तसेच त्यांचे स्थानांतरण इतर स्थानिक संस्थांत होऊ शकत नाही.

(२) एकात्मक कर्मचारी व्यवस्था

या व्यवस्थेत राज्यातील सर्व स्थानिक संस्थांसाठी सर्व किंवा काही प्रकारच्या प्रशासकीय आणि तांत्रिक सेवा स्थापना करण्यात येतात. या सेवांवर राज्यसरकारचे नियंत्रण असते. या व्यवस्थेतील कर्मचाऱ्यांचे स्थानांतरण राज्यातील एका स्थानिक संस्थेतून दुसऱ्या स्थानिक संस्थेत करता येते. ही व्यवस्था आंध्र प्रदेश, तामिळनाडू, मध्य प्रदेश, राजस्थान आणि उत्तर प्रदेश, इत्यादी राज्यात प्रचलित आहे.

(३) संघटित कर्मचारी व्यवस्था

या व्यवस्थेत राज्यसरकारचा कर्मचारी वर्ग आणि स्थानिक शासनातील कर्मचारी वर्ग एकाच लोकसेवेचे सदस्य असतात. तसेच कर्मचाऱ्यांचे स्थानांतर राज्यातील विविध स्थानिक संस्थांमध्येच नव्हे तर राज्यसरकारच्या विभिन्न विभागांत होत असते. अशा कर्मचाऱ्यांवर राज्यसरकारचे नियंत्रण असते.

स्थानिक संस्था तसेच राज्यसरकारच्या विभागात होणारे कार्य एकाच प्रकारचे नसल्यामुळे या व्यवस्थेचे व्यापक स्वरूप सर्वत्र पाहावयास मिळत नाही. ओरिसा राज्यात ही व्यवस्था व्यवहारात आहे. कारण या राज्यात स्थानिक संस्थांतील प्रशासकीय आणि तांत्रिकी स्वरूपाच्या वरिष्ठ पदावर राज्यसेवेतील अधिकाऱ्यांची नियुक्ती आवश्यक समजण्यात येते. बिहारमध्ये ही पद्धती मर्यादित स्वरूपात अस्तित्वात आहे. संघटित कर्मचारी व्यवस्था. एक प्रकारे एकात्मक कर्मचारी व्यवस्थेचे विकसित स्वरूप आहे. या व्यवस्थेचे सर्वांत महत्त्वाचे वैशिष्ट्ये म्हणजे या पद्धतीची व्यापक गतिशीलता हे होय.

स्वातंत्र्यानंतर संघटित कर्मचारी पद्धतीचा अवलंब करण्याची मागणी करण्यात येऊ लागली. राज्यातील स्वायत्त सरकार विभाग मंत्र्यांच्या संमेलनात तसेच स्थानिक स्वायत्त सरकारच्या केंद्रीय परिषदेने वेळोवळी संघटित कर्मचारी व्यवस्थेचा स्वीकार करण्याची सूचना केलेली आहे. केंद्रीय सरकारने नियुक्त केलेल्या ग्रामीण शहर संबंध समितीनेसुद्धा आपल्या अहवालात कार्यक्षम आणि स्वच्छ प्रशासनासाठी राज्य स्तरावर विभिन्न सेवांची स्थापना करण्याची आवश्यकता प्रतिपादन केली होती. समितीच्या मते, सुरुवातीला प्रशासकीय क्षेत्रातील कार्यकारी अधिकारी, नगर आयुक्त, सचिव, राजस्व अधिकारी, लेखा अधिकारी आणि तांत्रिक क्षेत्रातील नगर अभियंता, नगर नियोजन अधिकारी, स्वास्थ्य अधिकारी, इत्यादींसाठी राज्य

स्तरावर सेवा (Services) स्थापन करण्यात याव्यात. अनुभवानंतर अन्य सेवांसाठीसुद्धा राज्य स्तरावर अशाच प्रकारच्या सेवांची स्थापना करण्यात यावी. केंद्रीय स्वास्थ्य आणि कुटुंब नियोजन मंत्रालयाने नियुक्त केलेल्या समितीने नगरपालिका कर्मचाऱ्यांच्या सेवेचे अध्ययन करून आपल्या अहवालात अशा सेवांच्या स्थापनेसंबंधी एक विस्तृत योजना प्रस्तृत केली, जी पुढीलप्रमाणे आहे.

(अ) प्रशासकीय सेवा

यात नगरआयुक्त, सहायक नगरआयुक्त, कार्यकारी अधिकारी, मुख्य अधिकारी, सचिव, राजस्व अधिकारी आणि लेखा अधिकारी, इत्यादींचा समावेश केलेला आहे.

(ब) तांत्रिकी सेवा

यात नगर अभियंता, नगर नियोजन अधिकारी, इत्यादींचा समावेश आहे.

(क) स्वास्थ्य सेवा

यात स्वास्थ्य अधिकारी, चिकित्सा अधिकारी, साफसफाई अधिकारी, इत्यादींचा समावेश आहे.

(ड) शिक्षण सेवा

यात शिक्षण अधिकारी, शिक्षण अधीक्षक आणि उच्च माध्यमिक शाळा आणि कॉलेजेसचे प्रमुख यांचा समावेश आहे.

थोडक्यात, स्थानिक संस्थांच्या कर्मचारी व्यवस्थेसाठी उच्च अधिकाऱ्याची नेमणूक राज्यस्तरावरील सेवेतून करण्यात यावी. त्याची निवड स्थानिक सेवा आयोगाद्वारे योग्यतेच्या आधारावर करण्यात यावी. या आयोगाद्वारेच कर्मचाऱ्यावरील आरोपाची चौकशी करण्यात यावी आणि आयोगाचे मत ग्राह्य मानण्यात यावे. काही काळानंतर मध्यम स्तरावरील व्यक्तीची निवडसुद्धा स्थानिक सेवा आयोगाद्वारे करण्यात यावी. कारण याच सेवेतील कर्मचाऱ्याकडून प्रत्यक्षात प्रशासनाचे संचालन केले जाते. या सेवा अधिक काळपर्यंत परिषदेकडे ठेवल्यास भ्रष्टाचार आणि आप्त संबंधाला प्रोत्साहन मिळून स्थानिक शासन अकार्यक्षम बनेल.

(२) नागरी स्थानिक शासनातील कर्मचारी वर्गाचे प्रशिक्षण

स्थानिक शासनातील कर्मचाऱ्यांच्या नियुक्तीचा प्रश्न जितका महत्त्वाचा आहे तितकाच दुसरा महत्त्वाचा प्रश्न म्हणजे त्यांच्या प्रशिक्षणाचा होय. स्थानिक शासनाच्या कार्यात दिवसेंदिवस वाढ होत आहे. नवनवीन प्रश्न स्थानिक शासनासमोर उभे आहेत. अशा वेळी जर स्थानिक शासनाच्या कर्मचाऱ्यांना योग्य प्रकारचे प्रशिक्षण देण्यात आले नाही, तर स्थानिक शासनास आपले कार्य करणे आणि आपल्या समोरील प्रश्न सोडविणे अशक्य होईल. या दृष्टीने स्थानिक शासनाच्या कर्मचाऱ्यांसाठी सेवाकालीन प्रशिक्षण कार्यक्रम, ज्याद्वारे कर्मचारी आपले ज्ञान आणि विशिष्ट कार्यामधील आपले कौशल्य यात वृद्धी करू शकतील अशी व्यवस्था करणे आवश्यक आहे.

अमेरिकेमध्ये स्थानिक प्रशासनातील कर्मचाऱ्यांच्या प्रशिक्षणासाठी एक विस्तृत योजना आखण्यात आली. अमेरिकेत प्रशिक्षणाचे कार्य राष्ट्रीय, शैक्षणिक आणि स्थानिक अशा तिन्ही स्तरांवर चालविण्यात येते. राष्ट्रीय स्तरावर आंतरराष्ट्रीय नगर प्रबंधक संघ (शिकागो), राष्ट्रीय नगरपालिका संघ (न्यूयॉर्क), इत्यादी नागरिक संघटना स्थानिक शासनाच्या कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्याचे कार्य करीत असतात. शैक्षणिक स्तरावर जवळ जवळ ५० विद्यापीठांनी स्थानिक शासनाच्या प्रशिक्षणाची जबाबदारी स्वीकारली आहे. विद्यापीठांनी स्थानिक शासनासंबंधीच्या विशेषीकृत अभ्यासक्रमाची व्यवस्था केलेली आहे. याशिवाय स्थानिक स्तरावर प्रशिक्षण विद्यालये आहेत, ज्यांचे संचालन स्थानिक संस्थांद्वारे करण्यात येते.

परंतु भारतात मात्र निश्चित आणि नियमित स्वरूपात शहरी स्थानिक शासनाचे प्रशिक्षण देणाऱ्या संस्थेचा अभाव दिसून येतो. ही गोष्ट निरुत्साह निर्माण करणारी आहे, कारण भारतातील शहरी प्रशासनाची जटिलता दिवसेंदिवस वाढत आहे. स्थानिक प्रशासनातील ही कमतरता दूर करण्यासाठी शक्य तितक्या लवकर स्थानिक शासनाच्या प्रशिक्षणासाठी एक निश्चित कार्यक्रम तयार करणे व प्रशिक्षण केंद्रांची स्थापना करणे अत्यावश्यक आहे. या प्रशिक्षण केंद्रानी आपल्या कार्यक्रमात खालील गोष्टींकडे विशेष लक्ष देणे आवश्यक आहे.

(१) महाविद्यालयात ज्या विद्यार्थ्यांना स्थानिक शासनासंबंधी आवड आहे त्यांना प्रशिक्षणासाठी आकर्षित करून प्रशिक्षण देणे. यासाठी स्थानिक शासनाचे अध्यापन, संशोधन आणि प्रशासनासंबंधी सेवा उपलब्ध करणे आवश्यक आहे.

(२) शहरी क्षेत्रात प्रशासकीय समस्यांसंबंधी जनतेत जागृती निर्माण करणे तसेच त्यांच्या समाधानासाठी सर्वांगीण कार्यक्रमाची व्यवस्था करणे, तसेच त्याचा विकास करणे.

(३) स्थानिक शासनाच्या संचालनात प्रगत प्रशासकीय कौशल्याचा स्वीकार करण्याच्या प्रक्रियेची गती वाढविणे.

(४) स्थानिक स्तरावर व्यवस्थित नियोजन आणि शासकीय कार्यपद्धतीचे मूल्यांकन करण्यासाठी यंत्रणा निर्माण करणे, तसेच तिचा विकास करणे.

(५) प्रशिक्षण कार्यक्रमाचा विकास करणे, तसेच तो कार्यान्वित करणे.

नगर कर्मचारी प्रशिक्षण समित्यांच्या शिफारसीनुसार केंद्रीय स्वास्थ्य, कुटुंब नियोजन आणि नगर विकास मंत्रालये राष्ट्रीय स्तरावर नगर प्रशासन प्रशिक्षण आणि संशोधन केंद्र (Centre for Training and Research in Municipal Administration) या प्रशिक्षण संस्थेची स्थापना केली आहे. नगर कर्मचाऱ्यांच्या प्रशिक्षणासाठी प्रशिक्षण संस्थेची स्थापना करून कलकत्ता, मुंबई, हैद्राबाद आणि लखनौ येथे प्रादेशिक केंद्रे स्थापन केली. त्यांचे कार्य संबंधित विभागातील नगर कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्याचे आहे. राष्ट्रीय स्तरावरील नगर प्रशासन, प्रशिक्षण आणि केंद्राचा मुख्य उद्देश नगर प्रशासनाला प्रोत्साहन आणि शक्ती देऊन शहरीकरण आणि प्रशासनाच्या समस्यांसंबंधी जागृती निर्माण करण्याचा आहे.

४.२.२ पंचायती राजमधील कर्मचारी प्रशासन

पंचायती राज्यव्यवस्था ही अजूनही नवीन असल्यामुळे कर्मचारी वर्गाच्या संबंधात सुनिश्चित पद्धती अस्तित्वात आलेली नाही. याशिवाय विविध राज्यांत पंचायती राज कर्मचारी वर्गासंबंधी विविधता असल्यामुळे सर्व राज्यांत एकच पद्धती विकसित झालेली नाही.

साधारणतः सर्व राज्यांत पंचायती राजसंस्थांचे वरिष्ठ कर्मचारी राज्य लोकसेवाचे सदस्य असतात. सरकार राज्य सेवेतील कर्मचाऱ्यांना डेप्युटेशनवर जिल्हा परिषदेकडे कार्य करण्यासाठी पाठवीत असते. अशा कर्मचाऱ्यांना काही काळानंतर पुन्हा परत बोलावण्यात येते व त्याठिकाणी राज्य लोकसेवेतील कर्मचाऱ्यांची नियुक्ती करण्यात येत असते. कर्मचारी जिल्हा परिषदेच्या अंतर्गत कार्य करीत असले तरी त्यावर राज्य सरकारचेच नियत्रंण असते. राज्यसरकार अशा कर्मचाऱ्यांचे एका जिल्हा परिषदेमधून दुसऱ्या जिल्हा परिषदेत स्थानांतर करू शकते किंवा त्यांना परत बोलावू शकते. महाराष्ट्रात राज्य सेवेतील अधिकाऱ्यांत मुख्य कार्यकारी अधिकारी, उपमुख्य कार्यकारी अधिकारी, जिल्हा स्तरावरील विविध विभागांचे प्रमुख इत्यादींचा समावेश होतो.

बहुतेक सर्व राज्यांत वरिष्ठ पदावर सेवेतील अधिकाऱ्याची नेमणूक करण्यात येत असली तरी काही राज्यांनी विशेषतः आंध्र प्रदेश, महाराष्ट्र, गुजरात यांनी पंचायती राजसाठी विशेष सेवा स्थापन केली आहे, ज्यात साधारणतः अराजपत्रित अधिकाऱ्यांचा समावेश होतो. महाराष्ट्रात जिल्हा परिषदेसाठी पुढील तीन सेवांची रचना करण्यात आली.

(१) जिल्हा तांत्रिक सेवा - वर्ग ३

(२) जिल्हा सेवा - वर्ग ३

(३) जिल्हा सेवा - वर्ग ४

वरील सेवा प्रत्येक जिल्ह्यासाठी स्वतंत्रपणे स्थापन करण्यात आल्या आहेत. या सेवेतील अधिकाऱ्यांची नेमणूक जिल्हा परिषदेद्वारे करण्यात येते आणि जिल्हा परिषदेच्या अधीनच ते कार्य करीत असतात. या श्रेणीतील कर्मचाऱ्यांची बदली एका जिल्हा परिषदेतून दुसऱ्या जिल्हा परिषदेत होत नाही. सुरुवातीला राज्य सेवा ३ मधील जे अधिकारी जिल्हा परिषदेकडे पाठविण्यात आले होते त्यांना अंतिमरित्या जिल्हा परिषदेच्या सेवा तीनमध्ये समाविष्ट करून घेण्यात आले आहे.

(१) पंचायती राजमधील प्रमुख अधिकारी

(अ) मुख्य कार्यकारी अधिकारी

मुख्य कार्यकारी अधिकारी (CEO) हा जिल्हा परिषदेतील प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी असतो. तो भारतीय प्रशासकीय सेवेतील IAS दर्जाचा वरिष्ठ अधिकारी असतो. 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' मधील कलम ९४ अन्वये त्याची तरतूद केली आहे. मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याची निवड संघ लोकसेवा आयोगाद्वारे केली जाते अथवा बढतीद्वारेही तो या पदावर नियुक्त केला जाऊ शकतो. त्याची नियुक्ती राज्यशासनाकडून होत असते. त्याच्यावर प्रशासकीय दृष्टिकोनातून विभागीय आयुक्ताचे व राजकीय दृष्टिकोनातून जिल्हा परिषद अध्यक्षांचे नियंत्रण असते. परिषदेशी संघर्ष झाल्यास अथवा अकार्यक्षमतेच्या कारणावरून जिल्हा परिषदेत २/३ बहुमताने ठराव पारित झाल्यास राज्यशासन मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यास परत बोलाविते. मात्र, त्या समकक्ष पदावरच त्याची बदली केली जाते.

(ब) गटविकास अधिकारी

गटविकास अधिकारी हा पंचायत समितीतील प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी असतो. समुदाय विकास कार्यक्रम राबविण्यासाठी वर्ष १९५२ ला हे पद प्रथम निर्माण करण्यात आले होते. सध्या गटविकास अधिकारी हा राज्यसेवेतील वर्ग-अ किंवा वर्ग-ब दर्जाचा राजपत्रित अधिकारी आहे (१ लाखापेक्षा कमी लोकसंख्येस वर्ग-ब). 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१' मधील कलम ९७ मध्ये गटविकास अधिकाऱ्याची तरतूद केली आहे. त्याची निवड राज्य लोकसेवा आयोगाद्वारे सरळ सेवा भरतीअंतर्गत किंवा बढतीद्वारेही केली जाते. राज्यशासन गटविकास अधिकाऱ्याची नियुक्ती करते, तसेच त्याच्यावर मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याचे प्रशासकीय, तर पंचायत समिती सभापतीचे राजकीय नियंत्रण असते. 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१' मधील कलम ९८ मध्ये गटविकास अधिकाऱ्याचे अधिकार व कार्ये स्पष्ट केली आहेत.

(क) ग्रामसेवक / ग्रामविकास अधिकारी

ग्रामसेवक हा ग्रामपंचायतीचा सचिव असतो. तो जिल्हा परिषद सेवेतील 'वर्ग-क' दर्जाचा कर्मचारी असतो. मोठ्या ग्रामपंचायतीत ग्राम सेवकास ग्रामविकास अधिकारी संबोधले जाते. 'मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम - १९५८' मधील कलम ६० अन्वये प्रत्येक ग्रामपंचायतीसाठी एक ग्रामसेवक असतो, जो ग्रामपंचायतीच्या कार्यालयीन प्रशासनासाठी जबाबदार असतो. ग्रामसेवकाची निवड ही जिल्हा निवड समितीमार्फत होते, तर त्याची नियुक्ती मुख्य कार्यकारी अधिकारी करतो. त्याच्यावर प्रशासकीय दृष्टिकोनातून गटविकास अधिकारी तर राजकीय दृष्टिकोनातून सरपंच यांचे नजीकचे नियंत्रण असते.

(२) पंचायती राजमधील अधिकाऱ्यांची निवड

जे कर्मचारी राज्य सेवेतील असतात त्यांची निवड नियमितपणे राज्य लोकसेवा आयोगाकडून करण्यात येते आणि राज्यसरकारद्वारे त्यांची नेमणूक करण्यात येते. राज्यसरकार साधारणतः राज्य सेवेतील अनुभवी व्यक्तींचीच पंचायती राज व्यवस्थेत नेमणूक करीत असते. राज्यसेवेतील कर्मचाऱ्यांच्या ह्या सेवा काही काळासाठीच जिल्हा परिषदेला उपलब्ध करून देण्यात येतात. या वर्गातील व्यक्ती राज्य सेवेतील नियमानुसार कार्य करतात. त्यांचे स्थानांतर करण्याचा किंवा त्यांना परत बोलाविण्याचा अंतिम अधिकार राज्यसरकारकडे असतो.

महाराष्ट्र राज्यात जिल्हा परिषद सेवेसाठी कर्मचाऱ्यांची निवड करण्यासाठी जिल्हा स्तरावर तसेच विभागीय स्तरावर निवड मंडळाची व्यवस्था करण्यात आली आहे. विभागीय निवड मंडळ जिल्हा परिषद तांत्रिकी सेवा वर्ग ३ मधील कर्मचाऱ्यांसाठी निवड करीत असते. या निवड समितीत विभागीय आयुक्त आणि अन्य तीन बिनसरकारी सदस्य ज्यांची नेमणूक राज्यसरकारने केलेली असते यांचा समावेश असतो. जिल्हा निवड समिती, जिची स्थापना प्रत्येक जिल्ह्यासाठी करण्यात आलेली आहे. जिल्हा सेवा वर्ग ३ आणि वर्ग ४ साठी कर्मचाऱ्यांची निवड करीत असते. जिल्हाधिकारी हा निवड मंडळाचा अध्यक्ष असून या मंडळात आणखी तीन बिनसरकारी सदस्य असतात.

महाराष्ट्र पंचायती राज सेवेसाठी स्थापन करण्यात आलेली निवड समितीची व्यवस्था योग्य असली तरी अनुभव असा आहे की, या समितीद्वारे निवड करताना बराच वेळ लागतो. प्रत्येक जिल्हा परिषदेचा कर्मचारी वर्ग वेगळा असल्यामुळे वास्तविक पाहता विभागीय आणि राज्यस्तरावरील निवड मंडळाची आवश्यकता भासत नाही. ही मंडळे बरखास्त करण्यात येऊन इतर सेवाप्रमाणेच तांत्रिक सेवा ३ साठी निवड करण्याचे कार्य जिल्हा मंडळाकडे सोपविण्यात यावे तसेच जिल्हा निवड मंडळात जिल्हा परिषदेचा मुख्य (संचालक) आणि जिल्हा बाहेरील जिल्हा परिषदेशी संबंधित असा नागरिक यांचा समावेश करण्यात यावा. निवड मंडळ राजकारण आणि अन्य प्रभावापासून मुक्त राहावे यादृष्टीने जिल्हा निवड मंडळावर नेमलेले सर्व सदस्य हे जिल्ह्याबाहेरील तसेच प्रामाणिकपणाबद्दल सर्वसामान्य असे असणे आवश्यक आहे. जिल्हाधिकाऱ्याला इतर कार्यांचा भार अधिक असल्यामुळे त्याला जिल्हा निवड मंडळाच्या कार्यापासून मुक्त करण्यात यावे. निवड मंडळाचे अध्यक्षपद मुख्य कार्यपालिका अधिकाऱ्याकडे असावे.

निवड मंडळाची रचना वरील प्रकारे केल्यास योग्य कर्मचाऱ्यांची निवड करणे योग्य होईल. तसेच निवड मंडळ निःपक्षपाती बनेल. ज्या वेळी निवड मंडळाला उमेदवाराची निवड करणे शक्य नसेल अशा वेळी मुख्य कार्यपालिका अधिकाऱ्याला तात्पुरत्या नेमणुका करण्याची सत्ता प्रदान करण्यात यावी. अर्थात, अशा प्रकारे नेमलेल्या कर्मचाऱ्यांना निवड मंडळाच्या संमतीशिवाय कोणत्याही कर्मचाऱ्याची नियमित स्वरूपात नेमणूक करण्यात येऊ नये. महाराष्ट्रात बोंगीरवार समितीने दोन विभागासाठी एक निवड मंडळ असावे अशी सूचना केली आहे. अर्थात, ही सूचना आर्थिक दृष्ट्या उपयुक्त असली तरी इतर सर्व दृष्टीने विचार केल्यास फारशी उपयुक्त वाटत नाही. प्रत्येक जिल्ह्यासाठी एक निवड मंडळ असणेच योग्य ठरणार आहे.

कर्मचाऱ्याची निवड योग्यतेच्या आधारावर निःपक्षपातीने होणे जितके महत्त्वाचे आहे तितकीच किंवा त्यापेक्षा अधिक महत्त्वाची गोष्ट म्हणजे पंचायती राजव्यवस्थेत कार्य करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांची ग्रामीण विकासासंबंधीची आस्था होय. आज पंचायती राज व्यवस्थेत ज्या व्यक्ती कार्य करीत आहेत, त्यांना ग्रामीण विकासासंबंधी फारशी आस्था वाटत नाही. राज्यशासनाने जे कर्मचारी पंचायती राजसेवेसाठी उपलब्ध करून दिले आहेत, त्यांच्यामध्ये कार्याबाबत उत्साह दिसून येत नाही. यासाठी निवड मंडळाने पात्रतेच्या आधारावर निवड करतानाच मुलाखतीला आलेल्या उमेदवारांत खालील गुण आहेत किंवा नाही याकडेही लक्ष पुरविले पाहिजे.

(१) ज्या व्यक्तीसाठी त्याला कार्य करावयाचे आहे त्यांचे आचार-विचार आणि संस्कृतीसंबंधीची माहिती.

(२) ग्रामीण प्रवृत्ती

(३) ग्रामीण जनतेबरोबर उत्साहपूर्वक त्यांचे कार्य करण्याची प्रवृत्ती.

(४) ग्रामीण विकास कार्यासंबंधी आस्था.

(५) परिस्थितीनुसार धोरणात आणि कार्यपद्धतीत परिवर्तन करण्याची क्षमता.

महाराष्ट्रातील प्रशासकीय पुनर्रचना आयोगाने (१९६९) आपल्या अहवालात असे स्पष्ट नमूद केले आहे की, ग्रामीण शासनासंबंधी आस्था, माहिती आणि ग्रामीण भागात कार्य करण्याची प्रबळ इच्छा, या गोष्टी असणाऱ्या उमेदवाराला निवड करताना अग्रक्रम देण्यात यावा.

पात्रतेसंबंधी विचार करताना बोंगीरवार समितीने ग्रामसेवकासाठी कृषी पदवी आवश्यक असल्याचे प्रतिपादन केले आहे. त्याचबरोबर अन्य पदासाठी आवश्यक समजल्या जाणाऱ्या पात्रतेसंबंधीसुद्धा पुनर्विचार करणे आवश्यक आहे. पंचायती राज्यसेवेत कर्मचाऱ्यांना पूर्ण काळ स्थानिक शासनाच्या अंतर्गत कार्य करण्याची संधी उपलब्ध करून दिल्यास तसेच पदोन्नतीची व्यवस्था केल्यास या सेवेकडे अधिकाधिक चांगले उमेदवार आकर्षित होऊन या सेवेचा दर्जा व कार्यक्षमता सुधारेल यात शंका नाही.

(३) पंचायती राजमधील कर्मचाऱ्यांची पदोन्नती

पंचायती राज सेवांचा विचार करताना साधारणतः राज्यसेवांतील जे अधिकारी पंचायती राजसंस्थेकडे डेप्युटेशनवर पाठविण्यात येतात, मग ते प्रथम, द्वितीय किंवा तृतीय श्रेणीतील असो, त्यांना त्याचा पूर्वीच्या विभागात पदोन्नतीची संधी उपलब्ध असते. अशा कर्मचाऱ्यांची मूळच्या विभागातील ज्येष्ठता लक्षात घेऊन त्यांची वरिष्ठ पदावर नेमणूक करण्यात येते. परंतु जिल्हा परिषद तांत्रिकी सेवा ३ आणि जिल्हा परिषद सेवा ३ व ४ या सेवेतील कर्मचाऱ्यांना वास्तविक पाहता पदोन्नतीची संधी फारशा प्रमाणात उपलब्ध नाही. वरील सेवेतील कर्मचाऱ्यांना गॅझेटेड पोस्टची दारे बंद करण्यात आली आहेत. वास्तविक पाहता समान पदावर कार्य करणाऱ्या आणि समान पात्रता आणि वेतन असणाऱ्या राज्य स्तरावरील कर्मचाऱ्यांना बढतीची संधी देणे व तशाच प्रकारची संधी जिल्हा परिषदेतील कर्मचाऱ्यांना नाकारणे म्हणजे जिल्हा परिषद कर्मचाऱ्यांवर केवळ अन्याय करण्यासारखेच नाही, तर या सेवेचा दर्जाही खालावण्यासारखेच आहे. हीच परिस्थिती चालू राहिल्यास जिल्हा परिषद सेवेत चांगले उमेदवार आकर्षित होणार नाहीत. वरील दोन्हीही गोष्टी टाळण्यासाठी पंचायती राजव्यवस्थेत ज्या वर्ग दोनच्या जागा आहेत त्यासाठी जिल्हा परिषदेतील तृतीय श्रेणीतील व्यक्तींनाच या पदासाठी संधी देण्यात यावी.

याशिवाय राज्य स्तरावरील वरिष्ठ जागा भरताना जिल्हा परिषदेतील कर्मचाऱ्यांना अशा पदासाठी आवेदनपत्र पाठविण्याची सवलत देण्यात यावी. राज्यसरकारने ५० प्रतिशत जागा मुख्यतः जिल्हा परिषदेतील कर्मचाऱ्यांसाठी राखून ठेवल्यास पंचायती राज सेवेकडून चांगले उमेदवार तर आकर्षित होतीलच तसेच पदोन्नतीची संधी उपलब्ध असल्यामुळे ते कार्यक्षमतेने कार्य करतील.

(४) पंचायती राजमधील कर्मचाऱ्यांचे प्रशिक्षण

पंचायती राज कर्मचारी प्रशासनातील तिसरा महत्त्वाचा प्रश्न म्हणजे कर्मचाऱ्यांचे प्रशिक्षण होय. पंचायती राज व्यवस्थेत कर्मचारी प्रशिक्षणाला विशेष महत्त्व असल्यामुळे कर्मचाऱ्यांच्या प्रशिक्षणासाठी विशेष व्यवस्था करणे अत्यावश्यक ठरते. बहुतेक सर्व राज्यांत विकास अधिकारी तसेच विस्तार अधिकाऱ्यासाठी १ ते ३ महिन्यांचा उद्बोधन वर्ग आयोजित करण्यात येतो. साधारणतः १ ते २ वर्ष पंचायती राजव्यवस्थेत कार्य केल्यानंतर पदाधिकाऱ्याला प्रशिक्षणासाठी पाठविण्यात येते. परंतु हा अभ्यासक्रम फारसा संतोषजनक वाटत नाही. विशेषतः विस्तार अधिकारी आणि खंड विकास अधिकाऱ्यांना देण्यात येणाऱ्या प्रशिक्षणात पंचायती राज आणि सामुदायिक विकास तसेच ग्रामीण समाज जीवन आणि समस्या यांचे सविस्तर प्रशिक्षण देण्यात यावे. याचबरोबर या अधिकाऱ्यांना नियंत्रण आणि मार्गदर्शन आणि मार्गदर्शनाचेही कार्य करावे लागत

असल्यामुळे त्यांना लोकप्रशासनाची मूलतत्त्वे, अर्थसंकल्पाची प्रक्रिया, इत्यादीसंबंधीही माहिती देण्यात यावी. विशेष म्हणजे राज्य सरकारने पंचायती राज्यव्यवस्थेतील कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यासाठी एक प्रशिक्षण संस्था स्थापन करावी.

(अ) ग्रामसेवकाचे प्रशिक्षण

ग्रामीण शासन आणि विकास कार्यक्रमातील सर्वांत महत्त्वाचा घटक म्हणजे ग्रामसेवक होय. ग्रामसेवकाला महत्त्वाचा घटक म्हणण्याचे मुख्य कारण ग्रामसेवकाद्वारेच ग्रामीण शासन कसे आहे हे जनता ठरवीत असते. ग्रामसेवकाचा जनतेशी जवळचा संबंध असतो व त्याच्या गुणावरून जनता, शासनाचे मूल्यमापन करीत असते, या दृष्टीने ग्रामसेवकाच्या प्रशिक्षणाकडे लक्ष देणे आवश्यक ठरते. भारतात बहुतेक सर्व राज्यांत ग्रामसेवकाच्या प्रशिक्षणाची व्यवस्था केलेली आहे. साधारणतः ग्रामसेवक म्हणून नेमण्यात येणाऱ्या व्यक्तीला १ ते २ वर्षांपर्यंत प्रशिक्षण देण्यात येते. परंतु ग्रामीण शासनासंबंधी आस्था असणाऱ्या सर्व व्यक्तींनी तसेच ग्रामीण शासनाचे मूल्यमापन करणाऱ्या समित्यांनी ग्रामसेवकाच्या प्रशिक्षणासंबंधी असमाधान व्यक्त केले आहे.

बोंगीरवार समितीनेसुद्धा ग्रामसेवकाचा कृषी विकासातील वाटा लक्षात घेऊन ग्रामसेवकासाठी कृषी पदवीधर ही पात्रता निश्चित केली आहे. परंतु केवळ कृषी पदवीधरांची नेमणूक करण्यापेक्षा ग्रामसेवक प्रशिक्षणाचा कार्यकाळ चार वर्षांचा ठेवून ग्रामसेवकाला कराव्या लागणाऱ्या सर्व कार्यासंबंधीचे प्रशिक्षण त्याला देण्यात यावे. अर्थात, असे करताना कृषी प्रशिक्षणाला त्यात अग्रक्रम देण्यात यावा.

(ब) पदाधिकाऱ्याचे प्रशिक्षण

सामुदायिक विकास योजनेच्या सुरूवातीपासूनच खंड किंवा क्षेत्रीय स्तरावर कार्य करणाऱ्या सरकारी कर्मचाऱ्यांना विशेष प्रशिक्षण देण्याची आवश्यकता वाटू लागल्यामुळे त्यांच्यासाठी पद्धतशीरपणे प्रशिक्षणाची व्यवस्था करण्यात आली. परंतु पंचायती राजचे यश केवळ सरकारी अधिकाऱ्याच्या कार्यावरच अवलंबून नसून पंचायती राज व्यवस्थेशी संबंधित असलेल्या प्रत्यक्ष आणि अप्रत्यक्षपणे निर्वाचित सदस्यांच्या कार्यक्षमतेवरही अवलंबून आहे. पंचायती राज्यव्यवस्थेचा मूळ आधार जनता आणि जनप्रतिनिधी असल्यामुळे व जनप्रतिनिधींनी सरकारी पदाधिकाऱ्यांच्या साह्याने ग्रामीण विकास साधावयाचा असल्यामुळे या पदाधिकाऱ्यांना प्रशिक्षण देणे आवश्यक ठरते. पदाधिकाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्याची आवश्यकता निर्माण होण्याचे आणखी एक कारण म्हणजे या प्रतिनिधींच्या हाती स्थानिक शासन आणि विकासासंबंधी सत्ता सोपविण्यात आली आहे. सत्तेचा प्रयोग कोणत्या प्रकारे करावा हे जर त्यांना समजले नाही, तर सत्तेचा दुरुपयोग तरी होईल किंवा त्यांना अधिकारी वर्गावर अधिकाधिक अवलंबून राहावे लागल्यामुळे पंचायती राज व्यवस्था पुन्हा नोकरशाहीच्या हाती जाईल, ज्यामुळे पंचायती राज व्यवस्थेचा मूळ उद्देशच नष्ट होईल. वरील कारणांमुळे पदाधिकाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्याची आवश्यकता वाटल्यामुळे बहुतेक राज्यांत पदाधिकाऱ्यांच्या प्रशिक्षणाची व्यवस्था करण्यात आली. ठिकठिकाणी प्रशिक्षण शिबिरे आयोजित करण्यात आली. राजस्थान सारख्या राज्यात तर पंचायती राज अभ्यासकेंद्र स्थापन करण्यात आली.

पदाधिकाऱ्यांसाठी आयोजित करण्यात आलेल्या प्रशिक्षण शिबिरे आणि केंद्राचे निरीक्षण आणि परीक्षण केले असताना असे आढळून आले की, पदाधिकारी अशा प्रशिक्षण केंद्रात किंवा शिबिरात उत्साहाने भाग घेत नाहीत. त्यांना प्रशिक्षण ही कल्पनाच आश्चर्यकारक किंवा स्पष्ट शब्दांत अपमानकारक वाटते. पंचायत समिती आणि जिल्हा परिषदेचे सदस्य तर अशा प्रशिक्षणाकडे उपहासाने पाहतात. अर्थात, या प्रवृत्तीला ग्रामीण मनोवृत्तीबरोबरच प्रशिक्षण केंद्र आणि प्रशिक्षणाची पद्धतीही बऱ्याच प्रमाणात जबाबदार आहे, असे म्हणावे लागते. प्रशिक्षण केंद्रे हे अशावेळी आयोजित करण्यात येतात की ज्या वेळी पदाधिकाऱ्याजवळ वेळ नसतो. दुसरे म्हणजे प्रशिक्षणात केवळ तात्त्विक गोष्टींवर भर दिल्यामुळे पदाधिकाऱ्यांना त्यात रुची वाटत नाही. प्रशिक्षण हे व्यावहारिक गोष्टींवर भर देणारे, त्यांच्या कार्याशी संबंधित असेल आणि प्रशिक्षण देणारा अध्यापक वर्ग योग्य असेल, तरच अशा प्रशिक्षणाकडे पदाधिकारी आकर्षित होऊ शकतात. या दृष्टीने पदाधिकाऱ्यांच्या प्रशिक्षणासंबंधी पुढीलप्रमाणे सूचना कराव्याशा वाटतात.

(१) प्रशिक्षणाचा कार्यक्रम अशा वेळी आयोजित करण्यात यावा की ज्या वेळी प्रशिक्षणार्थी कृषी कार्यात मग्न नसतील. साधारणतः पेरणी किंवा मळणीच्या वेळी प्रशिक्षणाचा कार्यक्रम आयोजित करण्यात येऊ नये.

(२) सर्वप्रथम प्रशिक्षण कार्यक्रमाची पूर्वसूचना गैरसरकारी पदाधिकाऱ्यांना देण्यात यावी तसेच त्याला योग्य असेल ती वेळ निवडण्याची संधी त्याला देण्यात यावी.

(३) प्रशिक्षण काळात प्रशिक्षणार्थिंच्या भोजन आणि निवासाची मोफत व उत्कृष्ट व्यवस्था करावी.

(४) प्रशिक्षणात व्यावहारिक गोष्टींवर भर देण्यात यावा, केवळ तात्त्विक चर्चा केल्यास प्रशिक्षणार्थींना त्यात गोडी वाटणार नाही.

(५) प्रशिक्षण देणारा अध्यापकवर्ग हा अनुभवी असणे आवश्यक असले, तरी जुन्या विचारांचा नसावा. ४० पेक्षा अधिक वय असलेला अध्यापकवर्ग प्रशिक्षण देण्यासाठी निवडण्यात येऊ नये.

(६) राज्यसरकारने नियमित स्वरूपात पंचायती राज प्रशिक्षण केंद्रे स्थापन करावीत, तसेच विद्यापीठांनी स्वतः होऊन याबाबतीत पुढाकार घ्यावा. विद्यापीठातील लोकप्रशासन विभागाकडे हे कार्य सोपवावे.

(७) जिल्हा परिषद आणि पंचायत समित्यांच्या सदस्यांसाठी प्रशिक्षण अनिवार्य करण्यात यावे.

थोडक्यात, प्रशिक्षण कार्यक्रम आकर्षक, उपयोगी आणि प्रशिक्षणार्थींना सोयीचा असावा.

४.२.३ स्थानिक शासनातील कर्मचारीवर्गाच्या समस्या व उपाययोजना

स्थानिक शासन व्यवस्थेची कार्यक्षमता व यश-अपयश हे स्थानिक शासनातील कर्मचाऱ्यांच्या कार्यक्षमतेवर अवलंबून असते. कर्मचाऱ्यांची कार्यक्षमता, प्रामाणिकता जितक्या उच्च कोटीची असेल, तितके स्थानिक शासन कार्यक्षम असेल. कर्मचारीवर्ग हा स्थानिक शासनातील अत्यंत महत्त्वाचा घटक आहे, म्हणून या क्षेत्रातील कर्मचाऱ्यांची भरती, नेमणूक, प्रशिक्षण बढती, वेतन, सेवानिवृत्ती वेतन, कर्तव्यपालन, मानसन्मान व अनुशासन अशा विविध बाबी चांगल्या प्रकारे पूर्ण केल्या पाहिजेत; परंतु स्थानिक शासनात वरील बाबतींत अनेक उणिवा दिसून येतात. या उणिवाच कर्मचारीवर्गाच्या समस्या बनल्या आहेत.

(१) भरतीसंबंधीची समस्या

प्रशासनाच्या कार्यक्षमतेकरिता भरतीची प्रक्रिया ही निष्पक्षपातीपणाने व योग्य पद्धतीने होणे आवश्यक असते; परंतु स्थानिक शासनात नेमका याच तत्त्वाचा अभाव दिसून येतो. पहिली बाब म्हणजे स्थानिक शासनात भरतीच्या बाबतीत विविधता दिसून येते. वर्ग-३ व वर्ग-४ कर्मचाऱ्यांच्या भरतीसाठी निर्माण केलेल्या राज्य निवड समितीत राजकीय नेत्यांचा हस्तक्षेप होताना दिसून येतो. राजकीय नेत्यांच्या वरदहस्तामुळे समाविष्ट झालेला कर्मचारी त्या नेत्याचा वा पक्षाचा हस्तक म्हणून कार्य करतो. कर्मचारी सेवेत भरती होताना पैसे मोजतो. म्हणूनही तो भ्रष्टाचारी मनोवृत्तीचा होतो. परिणामी स्थानिक शासनात अकार्यक्षमता, भ्रष्टाचार वाढीस लागतो.

(२) नेमणुकीसंबंधी समस्या

स्थानिक शासनात वर्ग-१ व वर्ग-२ अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका राज्यशासनामार्फत केल्या जातात तर वर्ग-३ व वर्ग-४ कर्मचाऱ्यांच्या नेमणुका स्थानिक शासनाच्या मुख्य प्रशासकामार्फत केल्या जातात. नेमणुका करताना पक्षीय राजकारणाचा प्रभाव दिसून येतो. वर्ग-३ व वर्ग-४च्या नेमणुकांच्या बाबतीत हा प्रभाव जास्त दिसून येतो. परिणामी कर्मचाऱ्यांत नैराश्याची भावना निर्माण होते व पक्षपाती वृत्ती वाढीस लागते.

(३) प्रशिक्षणासंबंधीची समस्या

प्रशासकीय कर्मचाऱ्यांची कार्यक्षमता उत्साह व नवीन तंत्रज्ञान अवगत करण्याच्या दृष्टीने कर्मचाऱ्यांना सेवापूर्व व सेवाप्रवेशानंतर वेळोवेळी प्रशिक्षण देणे गरजेचे असते. स्थानिक शासनातील कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्याच्या बाबतीत हवी तितकी जागरूकता दिसून येत नाही. तसेच प्रशिक्षण देणाऱ्या संस्थेची कमतरता प्रशिक्षण देणाऱ्या संस्थेत आवश्यकता असलेल्या साधनसामग्रीचा अभाव, प्रशिक्षकांचा तुटवडा व कर्मचाऱ्यांची प्रशिक्षणाबद्दल असलेली उदासीनता, इ. उणिवा दिसून येतात.

(४) वेतनासंबंधीची समस्या

स्थानिक शासनातील कर्मचाऱ्यांच्या वेतनासंबंधीची पहिली बाब म्हणजे इतर शासकीय लोकवर्गाच्या वेतनापेक्षा अतिशय कमी वेतन मिळत असल्याने योग्य उमेदवारांचा अभाव दिसून येतो. वेतनासंबंधी इतर समस्यांत, वेतनात विविधता, मिळणारे भत्ते अत्यंत, तुटपुंजे, वेळेवर वेतन मिळेल याची शाश्वती नाही. इतर नोकरवर्गाच्या तुलनेत कमी फायदे, इ. कारणांमुळे स्थानिक शासनातील कर्मचारी भ्रष्टाचाराकडे प्रवृत्त होतात किंवा अन्य व्यवसायाकडे लक्ष देतात.

(५) बढतीसंबंधीची समस्या

कर्मचाऱ्यांचा उत्साह, कार्यक्षमता वाढवण्याच्या दृष्टीने 'बढती' हा प्रेरणाकारक घटक अत्यंत महत्त्वाचा असतो.

स्थानिक शासनातील कर्मचाऱ्यांना इतर शासकीय नोकरवर्गापेक्षा बढतीच्या संधी फारच कमी दिसून येतात. बरेचसे कर्मचारी तर ज्या पदावर रुजू झाले त्याच पदावरून सेवानिवृत्त झालेले दिसून येतात. परिणामी कर्मचाऱ्यांत कार्य करण्यास प्रेरणा नसल्याने प्रशासनात अकार्यक्षमता निर्माण होते.

(६) बदलीसंबंधी समस्या

स्थानिक शासनात वर्ग-३ व वर्ग -४ कर्मचाऱ्यांच्या बदलीचे क्षेत्र संबंधित स्थानिक शासनाचे असते. अर्थात, एका स्थानिक संस्थेकडून दुसऱ्या स्थानिक संस्थेत बदली होत नाही. त्यामुळे त्यांना मिळणारे हे अभय स्थानिक शासनात अनेक समस्या निर्माण करते. वर्ग-१ व वर्ग-२ अधिकाऱ्यांच्या बदली प्रकरणात राजकीय हस्तक्षेप होताना दिसून येतो.

(७) राजकीय हस्तक्षेप

स्थानिक कर्मचाऱ्यांच्या प्रशासकीय कार्यात होणारा राजकीय हस्तक्षेप ही कर्मचाऱ्यासमोरचा अत्यंत महत्त्वाचा प्रश्न आहे. कर्मचाऱ्यांच्या नेमणुका, बदल्या इत्यादींबाबतीत पक्षीय राजकारणाचा प्रभाव दिसून येतो. तसेच कर्मचाऱ्यांच्या दैनंदिन कामकाजातदेखील राजकीय नेते हस्तक्षेप करताना दिसून येतात. परिणामी स्थानिक शासनातील कर्मचाऱ्यांनी विशिष्ट एखाद्या राजकीय नेत्याचे भरती, बढती, प्रशिक्षण, वेतन, सेवानिवृत्ती वेतन, इ. संदर्भात हस्तक्षेप ही एक मोठी समस्या आहे. अशा समस्यांमुळे स्थानिक स्वराज्य शासनात अकार्यक्षमता, भ्रष्टाचार, दिरंगाई, पक्षपात, इ. दोष निर्माण होतात.

उपाययोजना

स्थानिक शासन अधिक विकासाभिमुख व कार्यक्षम होण्याच्या दृष्टीने कर्मचाऱ्यांसंबंधी वरील समस्या दूर करणे आवश्यक आहे. समस्या निवारण्यासाठी पुढील उपाययोजना सांगता येतील.

(१) भरतीप्रक्रियेसंबंधी उपाय

(अ) स्थानिक शासनातील कर्मचाऱ्यांच्या भरती प्रक्रियेकरिता स्वतंत्र मंडळ स्थापने करणे आवश्यक आहे.

(ब) संपूर्ण राज्यभर भरतीचे निकष समान असावेत.

(क) निवड प्रक्रियेत पारदर्शकता व गतिशीलता आणणे आवश्यक आहे.

(ड) निवड प्रक्रियेत राजकीय हस्तक्षेप होणार नाही, याची दक्षता घेणे अत्यंत आवश्यक आहे.

(२) प्रशिक्षणासंबंधी उपाय

कर्मचाऱ्यांचे मनोबल उंचावणे, अधिक कार्यक्षमता निर्माण करणे, कार्यक्षमता टिकवून ठेवण्याच्या दृष्टीने कर्मचाऱ्यांना वेळोवेळी नियमितपणे प्रशिक्षण देणे आवश्यक आहे. याकरिता स्थानिक शासनाच्या कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देणारे कायमस्वरूपी केंद्र असावे. प्रशिक्षण देण्याकरिता त्या त्या क्षेत्रातील तज्ज्ञ प्रशिक्षकांची नेमणूक करावी. प्रशिक्षणाकरिता आवश्यक असलेल्या साधनसामग्री व सुविधा उपलब्ध करून द्याव्यात.

(३) वेतनासंबंधी उपाय

बुद्धिमान, कार्यक्षम व प्रामाणिक उमेदवार स्थानिक शासनाकडे आकर्षित करण्याच्या दृष्टीने कर्मचाऱ्यांना आकर्षक वेतन व सुविधा पुरवाव्यात, तसेच नियमित वेतन व इतर सवलती मिळतील याकडे कटाक्षाने लक्ष द्यावे.

(४) बढतीसंबंधी उपाय

शासनाच्या इतर नोकरवर्गाप्रमाणे स्थानिक शासनाच्या कर्मचाऱ्यांना बढतीची संधी उपलब्ध करून द्यावी. वर्ग-१ व वर्ग-२च्या अधिकाऱ्यांप्रमाणे इतर कर्मचाऱ्यांना देखील राज्यसेवेत बढतीची संधी उपलब्ध असावी तसेच बढतीच्या तत्त्वात योग्यतेनुसार सर्व कर्मचाऱ्यांना समान संधी देण्यात यावी.

स्थानिक शासनातील कर्मचाऱ्यांच्या बदलीचे क्षेत्र संपूर्ण राज्य असावे. तसेच राज्य सरकारच्या सेवेतून स्थानिक शासन व स्थानिक शासनातून राज्यसेवेत कर्मचाऱ्यांची बदली करण्यात यावी. त्याकरिता (अ) कर्मचारी वर्गासंबंधी शासनाने धोरण निश्चित करावे. (ब) स्थानिक शासनाच्या सेवांचे वर्गीकरण करण्यात यावे. (क) आवश्यकता लक्षात घेऊन पुरेसे कर्मचारी उपलब्ध करून द्यावेत.

थोडक्यात, कर्मचाऱ्यांच्या समस्यांचे स्वरूप जटिल आहे. ज्यावर योग्य वेळी योग्य उपाययोजना करणे आवश्यक आहे. कारण कर्मचाऱ्यांच्या समस्यांचे दूरगामी परिणाम दिसून येतात.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

खालील विधाने चूक की बरोबर ते सांगा.

(१) महानगरपालिकेच्या आयुक्तांची नेमणूक राज्यशासनामार्फत केली जाते.

(२) प्रशासकीय दृष्टिकोनातून मुख्य कार्यकारी अधिकारी यांच्यावर जिल्हा परिषद अध्यक्षांचे नियंत्रण असते.

(३) ग्रामसेवकाची निवड ही जिल्हा निवड समिती करते.

(४) गटविकास अधिकारी हा नगरपरिषदेतील प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी असतो.

(५) प्रशासकीय कार्यात होणारा राजकीय हस्तक्षेप ही स्थानिक शासनातील महत्त्वाची समस्या आहे.

४.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **महानगरपालिका आयुक्त :** महानगरपालिकेचे कार्यकारी कार्य पार पाडणारा प्रशासकीय अधिकारी.
- **मुख्याधिकारी :** नगरपरिषदेचा प्रशासकीय प्रमुख.
- **वैधानिक :** कायदेशीर मान्यता असलेला.
- **ग्रामविकास अधिकारी :** ग्रामपंचायतीचा प्रशासकीय प्रमुख.
- **राजकीय हस्तक्षेप :** प्रशासकीय कार्यात वाढता राजकीय प्रभाव.

४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) बरोबर

(२) चूक

(३) बरोबर

(४) चूक

(५) बरोबर

४.५ सारांश

स्थानिक शासनाच्या कर्मचारी प्रशासनाचे स्वरूप भारतामध्ये वेगवेगळ्या राज्यात वेगवेगळे आहे. त्याचे कारण स्थानिक शासन हा राज्य सूचीतील विषय आहे. भारतातील स्थानिक शासनातील कर्मचारी प्रशासन व्यवस्था परिस्थिती व आवश्यकतेनुसार विकसित होत गेलेली आहे. भारतात स्थानिक शासनातील कर्मचाऱ्यांच्या प्रशिक्षणाकडे विशेष लक्ष देणे गरजेचे आहे. आजही त्यांच्या प्रशिक्षणाकडे पुरेसे लक्ष दिले जात नाही.

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) भारतातील स्थानिक शासन कर्मचारी प्रशासनाची रूपरेखा विशद करा.

(२) नागरी स्थानिक शासनाचे कर्मचारी प्रशासन स्पष्ट करा.

(३) पंचायती राजच्या कर्मचारी प्रशासनाची चर्चा करा.

(४) स्थानिक शासनातील कर्मचाऱ्यांच्या समस्या सांगा.

(५) पंचायती राजमधील कर्मचाऱ्यांचे प्रशिक्षण यावर चर्चा करा.

४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) माहेश्वरी, एस. आर., (२००३), *लोकल गव्हर्मेंट इन इंडिया,* आग्रा, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल.

(२) दर्शनकार, ए., (१९९६), *पंचायती राज आणि नागरी प्रशासन,* औरंगाबाद, कैलास पब्लिकेशन्स.

(३) बिराजदार, टी. एस. आणि घोडके, एस., (१९९९), *भारतातील स्थानिक स्वशासन संस्था,* नागपूर, अंशुल पब्लिकेशन्स,

(४) दौंडकर, एस., (१९९७), *पंचायती राज कारभार आणि योजना,* पुणे, अनुबंध प्रकाशन.

(५) शिरसाठ, एस. आणि बैनाडे, बी., (२०१४), *पंचायती राज आणि नागरी प्रशासन,* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

घटक ५ : स्थानिक शासनाचे वित्तीय प्रशासन

अनुक्रमणिका

५.० उद्दिष्टे

५.१ प्रास्तरविक

५.२ विषय-विवेचन

  ५.२.१ नागरी स्थानिक शासनाचे वित्तीय प्रशासन

  ५.२.२ पंचायती राज संस्थांचे वित्तीय प्रशासन

  ५.२.३ स्थानिक संस्थांचे अर्थकारण

  ५.२.४ स्थानिक शासनाच्या वित्तीय समस्या व उपाययोजना

५.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

५.५ सारांश

५.६ सरावासाठी स्वाध्याय

५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

५.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- स्थानिक शासनाच्या वित्तीय प्रशासनाची ओळख होईल.
- नागरी स्थानिक शासन तसेच पंचायती राजच्या वित्तीय प्रशासनासंबंधी माहिती मिळेल.
- स्थानिक शासनातील वित्तीय प्रशासनाच्या समस्या जाणून घेता येईल.
- स्थानिक शासनाचे स्व-उत्पन्नाच्या साधनांची ओळख होईल.

५.१ प्रास्ताविक

कोणतेही काम व पैसा ह्यांचा संबंध असतो. कोणत्याही स्थानिक शासन संस्थेजवळ अपुरा पैसा असेल तर ती आपली कर्तव्ये सुरळीतपणे व परिणामकारकरित्या पार पाडू शकत नाही. स्थानिक संस्थांकडून खर्चाचे प्रमाण नेहमीच वाढत असते व त्या मानाने उत्पन्न कायम असते. यामुळे काही प्रकारच्या सेवांचा विस्तार कमी करावा लागतो तर काही सेवा स्थानिक शासन संस्थांकडून काढून घ्याव्या लागतात. या स्थितीत सुधारणा करावयाची असल्यास स्थानिक संस्थाच्या अनुदानात वाढ करावी लागेल किंवा स्थानिक संस्थांच्या उत्पन्नाच्या बाबींमध्ये वाढ करावी लागेल.

स्थानिक संस्थांच्या उत्पन्नाच्या साधनांचे दोन प्रकार आहेत.

(१) करांपासूनचे उत्पन्न

(२) कराशिवाय उत्पन्न

करापासूनचे उत्पन्नात मालमत्ता कर, व्यवसाय कर व व्यक्तीवर कर याचा समावेश होतो. कराशिवाय उत्पन्नात खालील बाबी समाविष्ट असतात.

(१) इमारती व जागांचे भाडे (२) जमिनीपासूनचे उत्पन्नाची विक्री, जमिनीची विक्री (३) शैक्षणिक संस्था व वैद्यकीय प्रतिष्ठाने यांचेकडून फी किंवा कररूपाने येणारे उत्पन्न (४) बाजार व कत्तलखाने यांचेकडून वसूल होणारी फी व कर (५) औद्योगिक व व्यापारी प्रतिष्ठानांकडून येणारा कर (६) गुंतवणुकीवरील व्याज (७) शासनाकडून प्राप्त होणारी अनुदाने (८) लोकांकडून प्राप्त होणाऱ्या देणग्या.

विकसनशील देशातील स्थानिक संस्थांचे शासकीय अनुदान वगळता, कराव्यतिरिक्त असणारे उत्पन्न अल्प असते. जनतेच्या वापरासाठी असलेल्या सोईमध्ये बहुतेक स्थानिक बस सेवा, विद्युत पुरवठा यांचा समावेश होतो. दिल्ली, मुंबई, मद्रास व कलकत्ता यांसारख्या महानगरपालिका यातील काही सेवा पुरवितात. परंतु त्यायोगे मिळणारे उत्पन्न उत्साहवर्धक नाही त्यामुळे प्रमुख उत्पन्नाची साधने कर व शासकीय अनुदान आहे. चांगल्या स्थानिक व्यवस्थापनाकरिता पैसा आवश्यक ठरतो. अर्थात, हा पैसा जनतेकडूनच कररूपाने वसूल करणे आवश्यक असते.

स्थानिक शासनाचे योग्य कार्यक्षेत्र, रचना, क्रियाशीलता, राजकीय जाणीव, सहभाग, हे सर्व पैशाशिवाय व्यर्थ आहे. कोणत्याही राज्यकर्त्यांना देशाचा विकास साधावयाचा असेल तर स्थानिक शासनांना विश्वसनीय, योग्य, प्रमाणशीर उत्पन्नाची साधने उपलब्ध करून देणे आवश्यक आहे. या पैशातून त्यांना आवश्यक सोयी उपलब्ध करून देणे शक्य होईल व आवश्यक असा कर्मचारी वर्ग नेमता येईल. आवश्यक आर्थिक मदत व निर्णय घेण्याचे अधिकार न देता नगरपरिषदांवर केवळ जबाबदारीच टाकण्यात आली तर त्यांची स्वायत्तता वाढणार नाही. यासाठी उत्पन्नाची साधने व मनुष्यबळ याचे योग्य प्रमाणात नगर परिषदांना वाटप व्हावयास पाहिजे.

५.२ विषय–विवेचन

५.२.१ नागरी स्थानिक शासनाचे वित्तीय प्रशासन

भारतीय संविधानातील कलम २४३ (द) अन्वये नागरी स्थानिक संस्थांना कर व निधी उभारण्याची शक्ती प्रदान करण्याचा अधिकार राज्याच्या विधिमंडळाला आहे. नगरपालिका कर, निधी, ड्युटीज, फीस अशा विविध माध्यमांतून पैसा उभा करू शकतात

राज्यघटनेतील कलम २४३ (ध) अन्वये नगरपालिकांनी वित्तीय स्थिती सुधारणे, त्याच्यासाठी अनुदानाची व्यवस्था तसेच राज्य व नगरपालिका यांच्यातील कर, ड्युटीज, टोल व फीस यांच्या वितरणासंबंधी सूचना करण्याची जबाबदारी राज्य वित्त आयोगावर सोपविण्यात आली आहे. अशा राज्य वित्त आयोगाच्या स्थापनेची तरतूद राज्यघटनेच्या कलम २४३ (ख) नुसार केली आहे.

भारतीय राज्यघटनेतील कलम २४३ (न) नुसार नागरी स्थानिक संस्थांचे लेखांकन निश्चित करणे व त्या लेख्यांचे लेखापरीक्षण करणे, या बाबीसंबंधी तरतूद राज्य विधिमंडळ करील. असे लेखापरीक्षण हे नियमित करावे लागते.

स्थानिक संस्थांकडे सोपविलेल्या प्रशासकीय कार्याचे क्षेत्र अत्यंत व्यापक आहे. त्यात शिक्षण, आरोग्य, पाणी पुरवठा, दळणवळण, दिवाबत्ती, साफसफाई आणि नागरिकांना आवश्यक अशा अन्य सोयी यांचा समावेश होतो. ही सर्व कार्ये पूर्ण करण्यासाठी त्यांना पैशांची आवश्यकता असते. साधारणतः स्थानिक संस्था विविध करांद्वारे तसेच कर्ज आणि सरकारी अनुदान याद्वारे पैसा उपलब्ध करीत असते. भारतात नगरपालिकेच्या उत्पन्नाच्या साधनांचे अनेक भागांत विभाजन केले जाते. उदा. अप्रत्यक्ष कर, प्रत्यक्ष कर, विविध सेवांसाठी लावण्यात येणारे कर, सरकारी अनुदान, कर्ज आणि अन्य प्राप्ती उदा. दंड, इत्यादी. अप्रत्यक्ष करांत चुंगी कर, टर्मिनल कर, टोल कर, इत्यादींचा समावेश केला जातो. या उलट प्रत्यक्ष करात घर आणि जमिनीवरील कर, संपत्तीवरील कर, मालमत्ता कर, व्यवसाय आणि व्यापारावरील कर, तीर्थस्थानावरील कर, बाजार कर आणि विविध सेवांवरील कर उदा. पाणी कर, दिवाबत्ती कर, स्वच्छता कर, इत्यादी. याशिवाय नगरपालिकेच्या उत्पन्नाची, सरकारी अनुदान आणि कर्ज ही सुद्धा महत्त्वाची साधने आहेत.

(१) अप्रत्यक्ष कर

अप्रत्यक्ष करातील सर्वांत महत्त्वाचा कर म्हणजे चुंगी कर आणि टर्मिनल कर होय. जे मुंबई, पंजाब, उत्तर प्रदेश, मध्य

प्रदेश, राजस्थान, इत्यादी राज्यांत नगरपालिकेच्या उत्पन्नाचे महत्त्वाचे स्रोत होत. हे दोन्ही कर पर्यायी कर आहेत व त्यामुळे दोन्हीही एकदम लावता येत नाहीत. टर्मिनल कर सध्या केंद्रीय कर असल्यामुळे कोणत्याही नवीन नगरपालिकेला तो आता लावता येत नाही. परंतु जेथे तो पूर्वीपासून लागू करण्यात आला आहे, तेथे तो केंद्र सरकारच्या आज्ञेने चालू ठेवण्यात आला आहे. याच कारणामुळे चुंगी कराचे महत्त्व आज वाढलेले आहे. हे दोन्ही कर अधिक उत्पन्न देणारे, अत्यंत लवचीक आणि अप्रत्यक्ष कर आहेत. शहराची सांपत्तिक स्थिती आणि आवश्यकता जसजशी वाढत जाते तसतसे या करांपासून मिळणाऱ्या उत्पन्नातही वाढ होत जाते. चुंगी कर अतिशय प्राचीन तर आहेच परंतु त्याचबरोबर तो अप्रत्यक्ष कर असल्यामुळे जनतेकडून त्याला विरोध होत नाही. याशिवाय ज्याठिकाणी प्रत्यक्ष कर वसूल करणे कठीण असते, तेथे चुंगी कर अतिशय उपयुक्त म्हणून सिद्ध झाला आहे. इतर स्थानिक करांप्रमाणेच चुंगी कर राज्यसरकारच्या संमतीने लागू करण्यात येतो. कराचे दर योग्य प्रमाणात राहावे यासाठी सरकारच्या आज्ञेशिवाय या करात वाढ करता येत नाही. टर्मिनल कर चुंगीकरापेक्षा चांगला असला तरी लहान शहरांचा विचार केला असता टर्मिनल कर चुंगी करापेक्षा फक्त परतीची व्यवस्था सोडल्यास दूषित असल्याचे दिसून येते.

(२) प्रत्यक्ष कर

प्रत्यक्ष कर हे अनेक प्रकारचे असून ते साधारणतः संपत्ती आणि व्यक्तीवर लावण्यात येतात. यापैकी प्रमुख कर पुढीलप्रमाणे होत.

(अ) गृह कर

गृह कर साधारणतः सर्वच देशांत स्थानिक शासनाच्या उत्पन्नाचे साधन राहिले आहे. इंग्लंडमध्ये एकूण उत्पन्नाच्या ५० टक्के उत्पन्न या कराद्वारे मिळत असते, तर अमेरिकेत गृह कर स्थानिक संस्थांच्या उत्पन्नाचे एकमेव साधन समजण्यात येते. भारतात ज्या ठिकाणी चुंगीकर लावण्यात आला नाही, तेथे गृह कर स्थानिक संस्थांच्या उत्पन्नाचे प्रमुख साधन समजले जाते. गृह कराचा महत्त्वाचा फायदा म्हणजे याचे मूल्यमापन करणे सहज शक्य तर आहेच परंतु ते न्याय तत्त्वानुसार करण्यात येते. गरीब जनतेवर हा कर कमी प्रमाणात आकारण्यात येतो. गृह कर नगरपालिकेच्या सीमांतर्गत असलेल्या इमारती आणि जमिनीवर लावण्यात येतो. गृह कराचे प्रमाण इमारतीपासून मिळणाऱ्या वार्षिक उत्पन्नाच्या आधारावर केले जाते. भारतात गृह कर अशा व्यक्तींपासून घेतला जात नाही की जे त्यांचा उपभोग घेतात (भाडेकरू), परंतु अशा व्यक्तींपासून घेतला जातो की जे त्या घराचे मालक आहेत.

(ब) व्यक्तींवरील कर

प्रत्यक्ष कराचा एक अन्य प्रकार म्हणजे व्यक्तीवरील कर होय. व्यवसाय कर, संपत्तीवरील कर किंवा हैसियत कर अशा करांचा समावेश या प्रकारात करण्यात येतो. हे कर स्थानिक व्यक्तीच्या आर्थिक स्थितीवर निश्चित करण्यात येत असल्यामुळे सर्व राज्यांत यांचे एकसारखे महत्त्व नाही. बिहारसारखी काही राज्ये सोडल्यास सर्वच राज्यांत व्यवसाय कर लावण्यात येतो. हैसियत कर मध्य प्रदेश आणि ओरिसात लावण्यात येतो. महाराष्ट्रात नगरपालिकांकडून व्यक्तिगत कर लावण्यात येत नाही, परंतु बंगाल, उत्तर प्रदेश, ओरिसा, बिहार, इत्यादी राज्यांत व्यक्तीवर कर लावण्यात येतो.

(क) व्यवसाय कर

व्यवसाय काराची सुरुवात ब्रिटिश काळातच झालेली दिसून येते. हा कर व्यक्तींनी चालविलेल्या व्यवसायावर परवान्याच्या (Licence) स्वरूपात लावण्यात येतो. हा कर अशा प्रत्येक व्यक्तीवर लावण्यात येतो की जो नगरपालिकेच्या क्षेत्रात एखादे कार्य, व्यापार किंवा उद्योग करीत असतो. व्यवसाय कर मद्रास, आंध्र, केरळ आणि पश्चिम बंगाल, इत्यादी राज्यांत नगरपालिकेच्या उत्पन्नाचे महत्त्वाचे साधन समजण्यात येते. मद्रासमध्ये ज्या व्यक्तीवर व्यवसाय कर लावण्यात येतो त्यांची बारा वर्गात विभागणी करण्यात आली. प्रत्येक वर्गावर लावण्यात येणारा कर राज्यसरकारद्वारे निश्चित करण्यात येतो. कराचे प्रमाण उत्पन्नाच्या आधारावर निश्चित करण्यात येते. काही ठिकाणी व्यवसायावरील कर, ती व्यक्ती आपल्या व्यावसायिक ठिकाणाचे भाडे किती देते यावरून निश्चित करण्यात येतो. व्यवसाय कर साधारणतः दोन प्रकारच्या व्यक्तींवर लावण्यात येतो. प्रथम प्रकारात अशा व्यक्तींचा समावेश होतो की जे नगरपालिकेच्या क्षेत्रात व्यवसाय करीत असतात तसेच सेवांचा लाभ घेत असतात आणि दुसऱ्या प्रकारात अशा व्यक्तींचा समावेश होतो की जे नोकरी किंवा रोजगाराच्या स्वरूपात वेतन प्राप्त करीत असतात. दुसऱ्या प्रकारचा कर साधारणतः सर्वच राज्यांत लावण्यात येतो. हा कर वसूल करणे अतिशय गैरसोयीचे असल्यामुळे स्थानिक संस्थांच्या उत्पन्नाचे महत्त्वाचे साधन समजण्यात येत नाही. काही ठिकाणी हा कर लावण्याचे मुख्य कारण म्हणजे

बड्या व्यवसायातील व्यक्तीच नगरपालिकेवर निवडून आलेल्या असतात. परिणामतः ते प्रत्यक्ष करापेक्षा अप्रत्यक्ष कराचा पुरस्कार करतात.

(ड) परिस्थिती, संपत्ती आणि हैसियत कर

व्यक्तीवर लावण्यात येणाऱ्या कराचे मूल्यमापन त्याची परिस्थिती, संपत्ती आणि कर देण्याची क्षमता (हैसियत) या आधारावर केले जाते. या कराचा उगम चौकीदारी करापासून झालेला आहे, ज्यानुसार त्याच्याकडून तितक्याच प्रमाणात कर घेण्यात येतो की जितक्या प्रमाणात त्याची परिस्थिती आणि संपत्तीचे रक्षण केले जाते. हे कर गृहकराचे पूरक कर असतात. घराकडे पाहून कर लावणे योग्य नसते. कारण त्याच्या परिस्थितीचे योग्य प्रतिनिधित्व करू शकत नाही. घराकडे पाहून व्यक्तीच्या उत्पन्नाची साधने किती आहेत याचा अंदाज करता येत नाही. चांगली स्थिती असलेले लोकही जुन्या घरात राहत असतात. व्यापाऱ्यांची घरेही साधारण असतात परंतु त्यांची सांपत्तिक स्थिती मात्र अतिशय चांगली असते. अशा स्थितीत केवळ गृह कर हा उपयोगी ठरत नाही.

परिस्थितीवरील कर, संपत्तीवरील कर आणि हैसियत कर हा गृहकराचा पर्यायी कर होऊ शकतो किंवा त्याचा सहायक करसुद्धा होऊ शकतो. हा कर गृहकरापेक्षा अतिशय लवचीक आहे. कराचे मूल्यमापन करताना अनेक गोष्टी लक्षात घेतल्या जातात. उदा. करदात्याची परिस्थिती, सामाजिक स्थिती, कुटुंबाचा आकार, नगरपालिकेच्या सीमांतर्गत असलेली संपत्ती तसेच नगरपालिकेच्या सेवांचे त्याला होणाऱ्या लाभाचे प्रमाण, इत्यादी. उत्तर प्रदेश नगरपालिकेच्या कर समितीने असे मत व्यक्त केले होते की, प्रत्येक व्यक्तीचे वास्तविक उत्पन्न जाणून घेणे कठीण आहे. अर्थात, लहान ठिकाणी तुलनात्मक दृष्टीने लोकांची स्थिती कशी आहे हे जाणून घेता येते. थोडक्यात या श्रेणीतील कराचे प्रमाण ठरविणारे आणि कर लावण्यात येणारे लोक यांच्यात घनिष्ठ संबंध असणे आवश्यक असते. कराचे प्रमाण निश्चित करताना व्यक्तिगत मताला महत्त्व असल्यामुळे या कराला विरोध करण्यात येतो. यासाठी हा कर वस्तुनिष्ठ कसा बनेल या दृष्टीने मूल्यांकन, अधिकाऱ्याला सर्व परिस्थितीची जाणीव करून देणे तसेच तो इतर प्रभावापासून मुक्त राहू शकेल यासाठी स्वतंत्र ठेवणे आवश्यक आहे.

(३) अन्य कर

जर एखाद्या शहराची विशेष परिस्थिती असेल तर तेथे भारत सरकारच्या संमतीने कर लावण्यात येतो. उदा. महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश आणि उत्तर प्रदेश. तीर्थस्थानावर कर लावण्यात येतो. याशिवाय नगरपालिका कुत्रे पाळण्यावर तसेच जनावरांच्या खरेदी विक्रीवरही कर लावीत असते. अर्थात, अशा प्रकारचे कर हे नगरपालिकेच्या उत्पन्नाची महत्त्वाची साधने नाहीत.

(अ) सेवासंबंधी कर

सामान्यतः गृह किंवा संपत्तीवर लावण्यात येणाऱ्या कराबरोबर काही सेवा-करही लावण्यात येतात. या करांना सेवा-कर म्हणण्याचे मुख्य कारण म्हणजे नगरपालिकेने उपलब्ध करून दिलेल्या विशेष सेवांसाठीच ते लावण्यात येतात. पाणी कर, दिवाबत्ती कर, साफसफाई कर, शिक्षण कर, इत्यादी. या करांचा उद्देश नगरपालिकेचे उत्पन्न वाढविण्याचा नसून त्या सेवांवर जो खर्च झाला तो वसूल करण्याचा असतो. गरीब लोकांना साधारणतः अशा करापासून मुक्त ठेवण्यात येते. उत्तर प्रदेश, बंगाल आणि बिहार नगरपालिकांच्या अधिनियमात असे स्पष्ट करण्यात आले आहे की सेवासंबंधी करांचे स्वरूप असे असावे की, त्यापासून प्राप्त होणारे उत्पन्न त्या सेवांवर होणाऱ्या खर्चापेक्षा अधिक नसावे. काही व्यक्तींच्या मते अशा प्रकारच्या अधिनियमाचा अर्थ सेवा-करापासून प्राप्त होणारे उत्पन्न त्याच कार्यावर खर्च व्हावे. याचाच अर्थ स्थानिक संस्था या आत्मनिर्भर असाव्यात. वास्तविक सेवा-कर हा अधिक असावा, कारण अशा कार्यांच्या उत्पन्नातून ज्याठिकाणी त्या सेवांची व्यवस्था नाही, तेथेही ती व्यवस्था करता येईल.

(ब) फीपासून मिळणारे उत्पन्न

वरील करांशिवाय नगरपालिकेद्वारे काही उद्देशासाठी फी आकारण्यात येते. ही साधारणतः चार प्रकारची असते. (१) काही विशेष उद्देशासाठी फी आकारण्यात येते उदा. शाळेची फी, मेडिकल फी, इत्यादी. (२) सायकल, दुकान, हॉटेल, इत्यादींवर लायसन्सच्या स्वरूपात फी आकारण्यात येते. (३) नगरपालिकेने केलेल्या दाव्याच्या पूर्तीसाठी प्रसिद्ध केल्या गेलेल्या नोटीस, वॉरंट, इत्यादीसंबंधीची फी. (४) अभिलेखासंबंधीची फी, पाण्यासंबंधीची फी.

अशा प्रकारची फी साधारणतः कायद्याच्या आधारावर किंवा नगरपालिकेने केलेल्या नियम किंवा उपनियमाच्या आधारावर लावण्यात येते.

(४) सरकारी अनुदान

स्थानिक संस्थांच्या विशेष सेवांच्या कार्यक्षमतेचा स्तर कायम ठेवण्यासाठी किंवा एखाद्या विशेष सेवेत कामावर असलेल्या कर्मचाऱ्यांची कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी किंवा स्थानिक संस्थांनी नवीन कार्य हाती घ्यावे या दृष्टीने सरकारद्वारे अनुदान देण्यात येते. सरकारी अनुदानाचा उद्देश स्थानिक संस्थांच्या कार्याचा राष्ट्रीय उद्देशासाठी आणि कार्यक्रमाशी समन्वय स्थापन करण्याचा असतो. अनुदानाद्वारे राज्य सरकार आणि केंद्र सरकार स्थानिक संस्थांना साह्य करताना एक विशेष कार्यक्रम आखण्याबद्दल मार्गदर्शन करीत असते. सरकारी अनुदान देताना स्थानिक संस्था परावलंबी होणार नाहीत याची काळजी घेणे आवश्यक असते. भारतात नगरपालिकांना साधारणतः तीन उद्देशांसाठी अनुदान देण्यात येते. (१) शिक्षण (२) आरोग्य (३) सामान्य उद्देश. यापैकी काही अनुदानाची रक्कम ही वैधानिक असते, तर काहींची अवैधानिक. वैधानिक अनुदानसंबंधित अधिनियमात निश्चित केलेल्या सिद्धांतानुसार देण्यात येते. या उलट अवैधानिक अनुदानाबाबत कोणतेही व्यवस्थित धोरण नसते. ते साधारणतः सरकारच्या इच्छेवर अवलंबून असते. बहुतांश राज्यांत शिक्षणासाठी देण्यात येणारे अनुदान अधिक असते. अनुदान खर्च करतील त्या प्रमाणात देण्यात येते. उदा. प्राथमिक शिक्षणावर नगरपालिका जितका खर्च करतील त्या प्रमाणात शिक्षणासंबंधी अनुदान देण्यात येते. विकास कार्यक्रमासाठी साधारणतः अधिक प्रमाणात अनुदान देण्यात येते, ज्या योगे नगरपालिकांना सार्वजनिक तसेच अधिक रकमेची कार्ये हाती घेता येतात.

स्थानिक संस्थांना योग्य आणि निश्चित स्वरूपात राज्य सरकारकडून साह्य प्राप्त व्हावे यासाठी केंद्रीय वित्त आयोगाच्या धर्तीवर प्रत्येक राज्यात स्थानिक वित्त आयोगाची मागणी करण्यात येत आहे. ग्रामीण शहर संबंध समितीने आपल्या अहवालात या मागणीचे समर्थन केले आहे. समितीच्या शब्दांत, ''प्रत्येक राज्यातील राज्यपालांनी नगरपालिका वित्त आयोगाची स्थापना करावी. या आयोगाचे कार्य स्थानिक संस्थांच्या पाणी पुरवठा, साफसफाई, आरोग्य आणि अन्य अनिवार्य सेवांच्या संदर्भात त्यांना आपली जबाबदारी पार पाडण्यासाठी आवश्यक असलेल्या आर्थिक साहाय्याची पाहणी करणे, हे आहे. या आयोगाचे दुसरे कार्य म्हणजे अशा योजना की ज्या पंचवार्षिक योजनांचा भाग आहेत परंतु स्थानिक संस्थांद्वारे कार्यान्वित केल्या जात आहेत, त्यावर किती खर्च होईल याची पाहणी करणे. आयोगाने स्थानिक शासनाच्या उत्पन्नाच्या साधनाची पाहणी करून भविष्यकाळात त्यापासून किती उत्पन्न मिळेल हे सुद्धा निश्चित करावे. वित्त आयोगाने निश्चित केलेल्या सिद्धांतानुसार राज्य सरकारने स्थानिक संस्थांना अनुदान द्यावे यामुळे स्थानिक संस्था निश्चितपणे कार्य करू लागतील.''

(५) नगरपालिकेद्वारे उभारण्यात येणारे कर्ज

साधारणतः ज्या कार्यापासून उत्पन्न होत नाही आणि अनेक वर्षांनतर उत्पन्नाला सुरुवात होते, आणि अशा कार्यावर अधिक खर्च लागतो. अशा कार्यासाठी साधारणतः कर्ज उभारून खर्च करण्यात येतो. दैनंदिन खर्चासाठी अशा खर्चाचा उपयोग केला जात नाही. कारण असे झाल्यास भविष्यकाळात स्थानिक संस्था आत्मनिर्भर बनणार नाहीत. यासाठी त्यांच्या कर्ज उभारण्याच्या पद्धतीवर किंवा शक्तीवर नियंत्रण ठेवणे आवश्यक असते. नगरपालिका अशाच कार्यासाठी कर्ज घेऊ शकतात की जे त्यांच्या कार्यक्षेत्रात आहेत तसेच त्या क्षेत्रातील रहिवाशांना त्याचा फायदा होऊ शकतो. स्थानिक सरकार आपल्या अधिकोषाच्या जमानतीवर कर्ज घेऊ शकते. कर्ज कोणत्या कार्यासाठी घेता येते हे साधारणतः नगरपालिका कायद्यातच नमूद केलेले असते. साधारणतः पुढील उद्देशांसाठी कर्ज घेता येते.

(१) नगरपालिकेचे निर्माण कार्य

(२) दुष्काळात साह्य देण्यासाठी किंवा सहायक कार्याच्या स्थापनेसाठी.

(३) भयंकर अशा संसर्गजन्य रोगाला प्रतिबंध करण्यासाठी

(४) जमिनीची खरेदी करण्यासाठी.

(५) जुन्या कर्जाची परतफेड करण्यासाठी.

अशा प्रकारे स्थानिक शासनात स्थायी सुधारणा करण्यासाठी, संकटकालीन कार्यासाठी किंवा कर्जाची परतफेड करण्यासाठी नगरपालिकांना कर्ज घेता येते. स्थानिक शासनाला कर्ज घेण्यासाठी राज्य सरकारची संमती घेणे आवश्यक असते.

स्थानिक संस्थांची उत्पन्नाची साधने मर्यादित असल्यामुळे त्यांना कर्ज उभारण्याबाबत परवानगी देताना उदारतेचे धोरण राज्य आणि केंद्र सरकारने अवलंबिणे आवश्यक आहे. कारण संस्थांचे कार्यही अधिक तसेच मानवी जीवनासाठी आवश्यक आहे. साधारणतः स्थानिक संस्थांना खुल्या बाजारातून कर्ज उभारण्यासाठी प्रोत्साहन देण्यात यावे. कारण राज्यसरकार किंवा केंद्र सरकारची स्थिती आज तरी स्थानिक संस्थांना भरपूर प्रमाणात कर्ज देण्याची नाही.

५.२.२ पंचायती राज संस्थांचे वित्तीय प्रशासन

कोणत्याही प्रशासकीय व्यवस्थेचे यश आणि विकास हे त्या व्यवस्थेतील वित्तीय व्यवस्थेच्या नियोजनावर अवलंबून असते. प्रामुख्याने लोकशाही विकेंद्रीकरणाचा आधारभूत घटक म्हणून स्थानिक स्वशासन व्यवस्थेतील उत्पन्नाचे स्रोत आणि खर्चाची वर्गवारी कशी आहे हे जाणणे औचित्यपूर्ण ठरते. विकासाचे दायित्व विशेषतः या संस्थांवरच असते, त्यामुळे स्थानिक स्वशासन संस्थांमधील वित्तीय नियोजनाला विशेष महत्त्व प्राप्त झाले आहे.

पंचायती राज संस्थासंबंधी वित्तीय तरतुदीअंतर्गत अनुदान क्षमता, कर आकारणी, कर वसुली आणि वित्तीय विनियोजन याबाबतीत कलम २४३ (ख) अन्वये राज्यव्यवस्था करील. राज्य शासनाच्या संचित निधीतून विकास अनुदानाची व्यवस्था केली जाईल. या व्यतिरिक्त काही माध्यमांद्वारे पंचायती राज संस्थांना स्वतः निधी उभारण्याचा अधिकार असेल.

भारतीय संविधानातील कलम २४३ (ख) नुसार राज्याचा राज्यपाल घटनादुरुस्तीच्या अंमलबजावणीपासून एका वर्षाच्या आत म्हणजे २४ एप्रिल १९९४ पूर्वी राज्य वित्त आयोगाचे गठण करील. त्याचा कार्यकाल (५) पाच वर्षांचा असेल व प्रत्येक ५ वर्षांसाठी नवीन वित्त आयोगाचे गठण केले जाईल.

राज्य व स्थानिक स्वराज्य संस्थांमधील आर्थिक संबंध सुरळीत ठेवण्यासाठी वित्त आयोग कार्य करील. राज्य वित्त आयोगाची प्रमुख तीन कार्ये असतील.

(१) राज्य आणि पंचायती राज यांच्यातील करांचा वाटा निश्चित करणे.

(२) पंचायती राज संस्था कोणत्या प्रकारचे कर आकारू शकतील, तसेच असलेले कर वाढवू शकतील याबाबत सूचना व शिफारशी करणे.

(३) पंचायती राजची आर्थिक स्थिती सुधारण्यासाठी शिफारशी व सूचना करणे.

राज्य वित्त आयोग ही एक सल्लागार संस्था असेल. आयोग आपला अहवाल राज्यपालांकडे सादर करेल, तर राज्यपाल हा अहवाल विधिमंडळात सादर करतील. महाराष्ट्रात १९९४ सालापासून राज्य वित्त आयोगाचे गठण केले जाते.

भारतातील विशेषतः महाराष्ट्रातील स्थानिक स्वशासन संस्थांमधील वित्तीय व्यवस्था जाणून घेण्यासाठी ग्रामीण व शहरी असा स्वतंत्र विचार करावा लागेल. ग्रामीण स्थानिक स्वशासनातील ग्रामपंचायत आणि जिल्हा परिषद (पंचायत समितीसह) तर नागरी स्थानिक स्वशासनातील महानगरपालिका व नगर परिषद यांच्या वित्तीय व्यवस्थेचे अवलोकन करणे औचित्यपूर्ण आहे. पंचायतीराज संस्थांच्या वित्तीय संसाधनांचे वर्गीकरण कर, अनुदान, कर्ज व स्व-उत्पन्नाची साधने या घटकांत करावे लागते.

(अ) स्थानिक कर

७३व्या घटनादुरुस्तीनुसार पंचायती राज संस्थांना विविध प्रकारचे कर, शुल्क मोबदला, इत्यादी लावण्याचा अधिकार देण्यात आला होता. त्यानुसार भारतासह महाराष्ट्रातील जिल्हा परिषद, पंचायत समिती व ग्रामपंचायतीला विविध प्रकारे कर आकारणी करता येऊ शकते ते खालीलप्रमाणे-

(०१) **घरपट्टी व मालमत्ता कर** : भारतातील ओरिसा व उत्तर प्रदेश राज्य वगळता महाराष्ट्रासह सर्वच राज्यांमध्ये घरपट्टी व मालमत्ता कर आकारण्याचा अधिकार ग्रामपंचायतीला आहे.

(०२) **घरपट्टी व मालमत्तेवरील अधिभार** : महाराष्ट्रामध्ये जिल्हा परिषदेमार्फत घरपट्टी व मालमत्तेवरील अधिभार आकारला जातो; तर केरळ राज्यामध्ये हा अधिकार ग्रामपंचायतीकडे देण्यात आलेला आहे.

(०३) **कृषी कर** : आंध्र प्रदेश राज्यात कृषी कर हा ग्रामपंचायतीकडून आकारला जातो, तर भारताच्या अन्य कोणत्याही राज्यात पंचायती राज संस्थांकडून हा कृषी कर आकारला जात नाही.

(०४) **जमिनीवरील कर** : आंध्र प्रदेश राज्यात हा कर ग्रामपंचायत व पंचायत समिती या दोन्ही संस्थांकडून तर गुजरात, हिमाचल प्रदेश, केरळ, मध्य प्रदेश व उत्तर प्रदेश या राज्यांमध्ये फक्त ग्रामपंचायतीकडून हा कर आकारला जातो. मात्र महाराष्ट्र राज्यात हा कर कोणत्याही पंचायती राज संस्थांकडून आकारला जात नाही.

(०५) **अतिरिक्त अधिभार कर** : महाराष्ट्र राज्यामध्ये हा कर आकारण्याचा अधिकार जिल्हा परिषदेला आहे. आसाम, आंध्र प्रदेश, कर्नाटक, हिमाचल प्रदेश, तामिळनाडू व पश्चिम बंगालमध्ये ग्रामपंचायतीला तर मध्य प्रदेश आणि हरियाणा राज्यात पंचायत समितीद्वारे हा कर आकारला जातो.

(०६) **व्यवसाय कर** : ग्रामपंचायतीच्या माध्यमातून महाराष्ट्रासह हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, मध्य प्रदेश व पंजाब राज्यात व्यवसाय कर आकारला जातो. उत्तर प्रदेश, बिहार व गुजरातमध्ये हा कर जिल्हा परिषदेमार्फत आकारण्यात येतो, तर आसाम राज्यात ग्रामपंचायत व पंचायत समिती हा कर आकारतात.

(०७) **जकात कर** : विशेषतः आयात होणाऱ्या मालावर आकारला जाणारा हा कर प्रकार आहे. भारतामध्ये महाराष्ट्रासह गुजरात, राजस्थान या राज्यांमध्येच हा कर ग्रामपंचायतीमार्फत आकारला जातो. अन्य राज्यांत हा कर नगरपालिकेकडून आकारला जातो.

(०८) **करमणूक कर** : भारतात आसाम, गुजरात, कर्नाटक, केरळ, पंजाब, उत्तर प्रदेश व पश्चिम बंगाल या राज्यांत ग्रामपंचायतीकडून तर बिहार राज्यात जिल्हा परिषदेकडून आणि मध्य प्रदेशात पंचायत समितीकडून ही कर आकारणी केली जाते. मात्र महाराष्ट्रात करमणूक कर हा पंचायती राज संस्थेकडून आकारला जात नाही.

(०९) **यात्रा कर** : यात्रा कर हा महाराष्ट्र राज्यासह आसाम, गुजरात, कर्नाटक व राजस्थान राज्यांत ग्रामपंचायतीमार्फत आकारला जातो.

(१०) **शिक्षण कर** : केरळ, कर्नाटक व आंध्र प्रदेश राज्यात ग्रामपंचायत तर गुजरात, पंजाब, राजस्थानमध्ये पंचायत समिती शिक्षणावरील कर आकारते; परंतु महाराष्ट्रात हा कर स्थानिक स्वराज्य संस्थांकडून आकारला जात नाही.

(११) **पथकर** : भारतात बऱ्याच ठिकाणी पंचायती राज संस्थांच्या माध्यमातून टोल वसूल केला जातो. मात्र महाराष्ट्रात तशी स्थिती नाही; पण आंध्र प्रदेश, गुजरात, तामिळनाडू, पश्चिम बंगाल राज्यांत ग्रामपंचायतीकडून तर आसाम, बिहार राज्यात जिल्हा परिषद व पंचायत समितीतर्फे टोल वसूल केला जातो. विशेषतः वनक्षेत्र जास्त असलेल्या आसाम व ओरिसा राज्यात हा कर ग्रामपंचायत वसूल करते. महाराष्ट्रात हा कर पंचायती राजकडून आकारला जात नाही.

(१२) **वस्तू विक्री कर** : हिमाचल प्रदेश, ओरिसा राज्यात ग्रामपंचायतीकडून तर हरियाणा, बिहार राज्यात पंचायत समिती कर आकारते. मात्र महाराष्ट्रात पंचायती राज संस्थांकडून हा कर आकारला जात नाही.

(१३) **दुकान व सेवेवरील कर** : हा कर आसाम, हरियाणा व हिमाचल प्रदेशात ग्रामपंचायतीमार्फत वसूल केला जातो. मात्र महाराष्ट्रासह अन्य राज्यात पंचायती राज संस्थेमार्फत हा कर वसूल करीत नाहीत.

(१४) **वाहन कर** : वाहन कर हा महाराष्ट्र राज्यासह आसाम, गुजरात, आंध्र प्रदेश, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, ओरिसा, राजस्थान, उत्तर प्रदेश या राज्यांत ग्रामपंचायतीकडून वसूल केला जातो.

(१५) **प्राणी कर** : प्राणी कर वसूल करण्याचे अधिकार ग्रामपंचायतीकडे असलेले राज्ये म्हणजे महाराष्ट्र, गुजरात, मध्य प्रदेश, ओरिसा व उत्तर प्रदेश ही होत.

(१६) **नदी, बंदर, अरण्य संरक्षण कर** : महाराष्ट्रात हा कर पंचायती राज संस्थांकडून वसूल केला जात नाही. मात्र आंध्र प्रदेश, आसाम, बिहार, ओरिसा, कर्नाटक, पश्चिम बंगाल, इ. राज्यांत ग्रामपंचायतीकडून हा कर वसूल केला जातो.

(१७) **पथदिवे कर** : ग्रामपंचायतीला गावामध्ये पथदिवे कर वसूल करता येतो. अशी तरतूद महाराष्ट्र, गुजरात, आसाम, बिहार, हिमाचल प्रदेश, केरळ, मध्य प्रदेश, ओरिसा, राजस्थान या राज्यांतील पंचायती राज संस्थांनी केलेली आहे.

(१८) **पाणी कर** : बिहारसह महाराष्ट्र राज्यात ग्रामपंचायत, पंचायत समिती आणि जिल्हा परिषद पाणी कर आकारणी करीत असते, तर भारताच्या अन्य राज्यांत ग्रामपंचायतीसह काही प्रमाणात पंचायत समितीही पाणी कर आकारते.

(१९) **सांडपाणी व्यवस्था कर** : विशेष करून शहरातील नगरपालिकेकडून हा कर आकारला जातो. महाराष्ट्रात हा कर पंचायती राज संस्थांकडून आकारला जात नसला तरीही गुजरात, आंध्र प्रदेश, केरळ, ओरिसा, उत्तर प्रदेश व पश्चिम बंगाल राज्यात ग्रामपंचायतीमार्फत हा कर वसूल केला जातो.

(२०) **विशेष समुदाय कर** : महाराष्ट्रात कोणत्याही पंचायती राज संस्थेकडून हा विशेष समुदाय कर वसूल केला जात नाही. मात्र हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, केरळ, मध्य प्रदेश, पंजाब व राजस्थान या राज्यांत ग्रामपंचायतीमार्फत हा कर वसूल करण्यात येतो.

(२१) **कर अधिभार** : करावरील अधिभार वसूल करण्याचे अधिकार पश्चिम बंगाल, राजस्थान, आंध्र प्रदेश या राज्यांत पंचायत समितीला आहेत. गुजरात राज्यात जिल्हा परिषद व पंचायत समिती या दोन्ही संस्था हे कर आकारतात, तर महाराष्ट्रात ही व्यवस्था नाही.

स्थानिक करांच्या माध्यमातून पंचायती राज संस्था मोठ्या प्रमाणात स्थानिक करांद्वारे उत्पन्न गोळा करू शकतात. मात्र या करांची विविधता पाहता भारतातील प्रत्येक राज्यात 'स्थानिक कर' प्रणालीचे महत्त्व वेगवेगळे आहे. कारण काही राज्यांमध्ये जिल्हा परिषद व पंचायत समितीलाच स्थानिक कर आकारणीचे जास्त अधिकार देण्यात आलेले आहेत, तर काही

ठिकाणी ग्रामपंचायतीने स्थानिक कर गोळा करून वरिष्ठ पातळीवर म्हणजे पंचायत समितीकडे जमा करावे अशी व्यवस्था आहे, तर काही राज्यांत स्थानिक कर वसुलीस प्रशासकीय यंत्रणा कमी पडते असे दिसते. परिणामी पंचायती राज संस्था या एकूण कर उत्पन्नाच्या केवळ ६ ते ७ टक्के निधी खर्च करतात.

(ब) शासकीय अनुदाने

शासकीय अनुदान हा पंचायती राज संस्थांच्या वित्त उपलब्धीचा मोठा स्रोत आहे. विकास उद्देशाच्या अनुषंगाने शासन पंचायती राज संस्थांना वेगवेगळ्या स्वरूपात अनुदाने देत असते. त्यांचे स्थूल वर्गीकरण खालीलप्रमाणे करता येईल.

(१) **सशर्त किंवा विशेष अनुदान** : पंचायती राज संस्थेत जिल्हा परिषद ही शिखर संस्था आहे म्हणूनच जिल्हा परिषदेकडे विकासाची अनेक कार्ये पंचायती राज व्यवस्थेने सोपविली आहेत. विकास कार्यांसह काही विशेष योजना, प्रकल्प, इ. साठी राज्यशासन सशर्त किंवा विशेष अनुदान पंचायती राज संस्थांना देत असते.

(२) **सामान्य उद्देश अनुदान** : सामान्य परिस्थितीत विशिष्ट कसोटी पूर्ण करणाऱ्या पंचायती राज संस्थांना उद्दिष्टपूर्तीसाठी कायदेशीर तरतुदीनुसार राज्य सरकारकडून अनुदान दिले जाते.

पंचायती राज संस्थांच्या बळकटीसाठी त्यांच्या वैधानिक व प्रशासकीय स्तरात बदल झाले पाहिजेत अशा अनेक शिफारशी राज्य वित्त आयोगाने केल्या होत्या. सदोष यंत्रणेमुळेच स्थानिक पातळीवर वित्तीय व्यवस्था सक्षम नाहीत, असे मत आयोगाने नोंदवले.

(क) स्व–उत्पन्नाची साधने

राज्य सरकारच्या अनुदानावर बहुतांश पंचायती राज संस्था अवलंबून असतात. त्यामुळे आजही या संस्था वित्तीयदृष्ट्या कमकुवत असल्याचे दिसते. अशा परिस्थितीत पंचायती राज संस्थांना स्व–उत्पन्नाची साधने असावीत असे राज्य वित्त आयोगाने सांगितले, ते खालीलप्रमाणे–

(१) विकास निधी / प्रोत्साहन निधी / सामान्य उद्देश निधी पंचायती राज संस्थांनी उभारावा अशी सर्व राज्य वित्त आयोगाने सांगितले. अपवाद असलेले राज्य आंध्र प्रदेश, आसाम, बिहार, गोवा, हरियाणा, ओरिसा आणि उत्तराखंड.

(२) **व्यापार, व्यवसाय, उद्योगावर कर आकारणे** : केंद्र सरकारच्या तसेच राज्य सरकारच्या अंतर्गत असलेले सर्व व्यापार, सार्वजनिक उद्योग, महामंडळावर पंचायती राज संस्था अतिरिक्त कर आकारणी करू शकतात.

(३) **जमीन व इमारतीवर कर** : आपल्या कार्यक्षेत्राअंतर्गत असलेल्या जमीन व इमारतीवर राज्य सरकारने निश्चित केलेल्या दराने पंचायती राज संस्था कर आकारणी करतात.

(४) सार्वजनिक आरोग्य कर

(५) पथदिवे कर

(६) पाणी कर

या सर्व वित्तीय स्रोतांव्यतिरिक्त पंचायती राज संस्था आपल्या स्वतःच्या बळावर स्व–उत्पन्नाची साधने निर्माण करू शकतात; परंतु असे करताना सेवा हा मूळ उद्देश दूर सारला जाऊ नये. खालील घटक स्व–उत्पन्नाची साधने ठरू शकतात.

(१) स्वतःची स्थावर मालमत्ता उभी करून त्यावरील भाडेपट्टी.

(२) स्वतःचे लहान–लहान उद्योग उभे करून त्या माध्यमातून मिळणारे उत्पन्न.

(३) विहित कर्तव्याव्यतिरिक्त सेवा उपलब्ध करु देऊन त्या माध्यमातून मिळणारे उत्पन्न.

(४) पंचायती राज संस्थांनी ठरविल्यास या व्यतिरिक्त उत्पन्नाची साधने.

पंचायत राज संस्थांना स्व–उत्पन्नातून मिळणारे एकूण उत्पन्नाचे प्रमाण ३७% टक्के, शासकीय अनुदानातून मिळणाऱ्या उत्पन्नाचे प्रमाण ४७% आहे, तर इतर माध्यमातून मिळणाऱ्या उत्पन्नाचे प्रमाण १७% आहे असे दिसते.

थोडक्यात पंचायती राज संस्थांसाठी वित्त उपलब्धीचे अनेक स्रोत आहेत. अशा संस्था प्रामुख्याने अनुदानांवर अवलंबून असल्या तरीही इतर स्रोतांच्या माध्यमातून मिळणारे उत्पन्नही वाढत आहे. या दृष्टिकोनातून शासनही प्रयत्नशील असल्याचे दिसते.

५.२.३ स्थानिक संस्थांचे अर्थकारण

स्थानिक संस्थांना पुरेसा निधी उपलब्ध होण्याबाबत विचार करताना दोन ठळक मुद्दे समोर येतात. (१) सध्या उपलब्ध असलेल्या आर्थिक लाभांचा स्थानिक संस्था पुरेसा वापर करतात काय? (२) सध्याच्या आर्थिक उत्पन्नाच्या बाबी अपुऱ्या असून त्यात वाढ करण्याची आवश्यकता आहे काय? यातील पहिल्या मुद्याचा विचार करता असे आढळले की, स्थानिक संस्था त्यांना उपलब्ध असलेल्या आर्थिक बाबींचा पूर्णपणे उपयोग करीत नाहीत. काही प्रकारची कर आकारणी अनिवार्य असूनसुद्धा त्यांचा समावेश ऐच्छिक म्हणून समजण्यात येतो. स्थानिक संस्था कर आकारणी जास्त दराने आकारण्यात हयगय करतात कारण त्यामुळे नागरिकांत नाराजी पसरून त्याचा दुष्परिणाम त्यांच्या राजकारणावर होण्याचा संभव असतो. ज्या संस्था त्यांच्या अधिकारक्षेत्रात येणाऱ्या कर आकारणीचा पुरेपूर फायदा घेत नाहीत त्यांना शासनाच्या उत्पन्नात वाढ मागण्याचा अधिकार नाही.

स्थानिक संस्थांची कर आकारणीबाबत अंमलबजावणी ही असमानधानकारक आहे. मालमत्तांचे मूल्य सर्वसाधारणपणे कमी करून कर आकारण्यात येतो व करांची वसुली पूर्णपणे होत नाही असा सर्वसाधारण अनुभव आहे. स्थानिक संस्थांना कर आकारणी व पूर्ण वसुली याबाबतच्या अंमलबजावणीत सुधारणा करणे आवश्यक असून योग्य आकारणी व पूर्ण वसुली होणे आवश्यक आहे. विशिष्ट परिस्थितीत स्थानिक संस्थांच्या कर वसुलीसाठी, वसुली अधिकारी नेमण्याचा अधिकार राज्यशासनास महाराष्ट्र नगरपालिका कायदा १९६५ अन्वये प्राप्त झाला आहे. यातील कलम १६८ (२) मध्ये असे नमूद केले आहे की, ''एखाद्या स्थानिक संस्थेत आर्थिक वर्ष पूर्ण होऊन येणाऱ्या डिसेंबर महिन्याचे ३१ तारखेस एकूण थकीत कराच्या ५० टक्क्यांपेक्षा कमी वसुली झाली असल्यास संचालक वसुली अधिकारी नेमण्याबाबत संबंधित जिल्हाधिकारी किंवा आयुक्त यांना परस्पर सूचना देऊ शकतात''.

अशा रितीने वसुली अधिकारी नेमला गेल्यास त्यांच्या वसुलीसाठी नियुक्त केलेला कर्मचारी वर्गाचा पगार भत्ते यावरील खर्च संबंधित संस्थेस द्यावा लागतो.

स्थानिक संस्थांनी कर वसुली थकीत असणे व अशा थकीत असलेल्या रकमेचे प्रमाण एकूण थकीत रकमेच्या ५० टक्क्याहून अधिक असणे संबंधित संस्थेच्या अकार्यक्षमतेचे प्रतिक आहे. ग्रेट ब्रिटनमध्ये नगरपालिकांनी आकारलेल्या करांची वसुली ९८ ते ९९ टक्के करावी अशी अपेक्षा असते. ही वसुली ९५ टक्क्यांपेक्षा कमी झाल्यास त्याबाबत चौकशी करण्यात येते.

स्थानिक संस्थांचे स्वतःच्या उत्पन्नाचे स्रोत हे त्याचा खर्च भागविण्यास पुरेसे नसतात. शासन निरनिराळ्या शीर्षकाखाली त्यांना अनुदान देऊन त्यांच्या उत्पन्नात भर घालीत असते, काही बाबतीत अनुदानाचे प्रमाण संस्थांच्या स्वतःच्या पूर्ण उत्पन्नाच्या कितीतरी पट जास्त असते शिवाय संस्थांनी केलेल्या त्यांच्या वसुलीपेक्षाही जास्त असते. याबाबत प्रश्न उपस्थित होतो की, अनुदान देण्यापेक्षा स्थानिक संस्थांच्या कर आकारणीसाठी जास्तीच्या बाबी उपलब्ध करून देण्यात याव्यात काय? की ज्यामुळे त्यांच्या आर्थिक परिस्थितीत कार्य करीत असल्यामुळे सर्वसामान्य तोडगा काढणे लाभदायक ठरणार नाही. ''निरनिराळ्या स्थानिक आर्थिक चौकशी समिती'' याबाबत असे मत व्यक्त करतात की, स्थानिक संस्थांना आवश्यक निधी हा त्यांच्या स्वतःच्या उत्पन्नातून प्राप्त व्हावयास पाहिजे. अनुदान देणे हा शेवटचा उपाय असावा.

समिती असे नमूद करते की, स्थानिक संस्थांना आर्थिक उत्पन्नाच्या बाबी देतांना एक दोष निर्माण होतो. अशी मदत सर्व संस्थांना सारख्या प्रमाणात प्राप्त होत नाही. काही संस्थांना मदत जास्त प्रमाणात मिळते तर इतर संस्थांना आवश्यकतेपेक्षा कमी प्रमाणात प्राप्त होते. हा असमतोल दूर करण्यासाठी अनुदान देण्यात यावे. सर्वसाधारणपणे स्थानिक संस्थांना उत्पन्नाचे मार्ग उपलब्ध करून देताना असे तत्त्व पाळण्यात यावे की त्या साधनांची निवड संस्थांनीच करावी. यामुळे ठराविक वर्षांत किती उत्पन्न मिळेल याची त्यांना कल्पना येऊन त्याप्रमाणे त्यांना खर्चाच्या योजना आखता येतील शासनाकडून प्राप्त होणाऱ्या अनुदानात नेहमी अनिश्चितता असते. ही अस्थिरता दूर करण्यासाठी उत्पन्नाच्या साधनातून अनुदान प्राप्त करणे हा पर्याय ठरू शकतो. अशी साधने प्राप्त झाल्यामुळे स्थानिक संस्थांना उत्पन्नात स्थिरता व निश्चितता येईल.

महाराष्ट्र शासनाने १९७४ मध्ये स्थापन केलेल्या ''नगरपालिका वित्त समितीने'' याबाबत खालीलप्रमाणे अभिप्राय व्यक्त केले आहेत–

शहरी स्थानिक संस्था या स्थानिक स्वराज्य शासनाचे अवयव आहेत. शहरी विभागांचा विचार करता या संस्था म्हणजे देशातील लोकशाहीचा पाया आहेत. साहजिकच अशा संस्थांना केंद्र राज्य शासनाचे उपांग समजण्यात येऊ नये. त्यांच्या विभागातील विकासासाठी आवश्यक कामे करण्यासाठी स्वतंत्रपणे शासन करण्यास त्यांना योग्य दर्जा, अधिकार तसेच उत्पन्नाची साधने उपलब्ध करून देणे आवश्यक आहे. विशिष्ट कार्य करण्यासाठी राज्याने मदत द्यावी. संस्थांना एकट्याने न करता येण्यासारखी, राष्ट्रीय स्वरूपाची तथा सामाजिक न्यायाची कामे करण्यासाठीच आवश्यक साह्य शासनाने करावे.

५.२.४ स्थानिक शासनाच्या वित्तीय समस्या व उपाययोजना

जगातील सर्व विकसित व अविकसित देशातील स्थानिक शासनासमोर ज्या समस्या आहेत त्यापैकी सर्वांत महत्त्वपूर्ण समस्या म्हणजे वित्ताचा तुटवडा होय. सरकारने घेतलेल्या ध्येयधोरणांची अंमलबजावणी करण्यासाठी व प्रशासकीय कार्य कार्यान्वित करण्यासाठी स्थानिक स्वराज्य शासनाची आर्थिक स्थिती मजबूत असणे गरजेचे आहे, परंतु भारतातील स्थानिक संस्थांची आर्थिक स्थिती समाधानकारक दिसून येत नाही. स्थानिक शासनाची आर्थिक समस्या निर्माण करणारे महत्त्वाचे कारण म्हणजे मर्यादित उत्पादनांची साधने होय. स्थानिक शासनाचे यश-अपयश हे त्यांच्या आर्थिक स्थितीवर अवलंबून असते, म्हणून स्थानिक शासनाची आर्थिक स्थिती मजबूत करण्यासाठी उपाययोजना करणे आवश्यक आहे.

स्थानिक शासनात वित्तीय समस्या निर्माण होण्याची कारणे

(१) **घटनात्मक तरतुदींचा अभाव** : स्थानिक शासन अधिक कार्यक्षम व प्रभावी करण्याच्या दृष्टीने ७३ व ७४ व्या घटनादुरुस्तीनुसार स्थानिक संस्थांना घटनात्मक दर्जा देण्यात आला. ज्याप्रमाणे राज्यघटनेत केंद्र, राज्याच्या उत्पन्नाच्या निश्चित अशा तरतुदी करण्यात आल्या आहेत त्याप्रमाणे स्थानिक संस्थांच्या उत्पन्नाच्या तरतुदींचा उल्लेख करण्यात आला नाही. परिणामी आजही स्थानिक संस्थांना राज्यशासनाकडे हात पसरविण्याशिवाय पर्याय नाही.

(२) **वित्त आयोगाच्या अहवालासंबंधी उदासीनता** : ७३ व्या घटनादुरुस्तीनुसार स्थानिक शासनाच्या उत्पन्नाचे स्रोत निश्चित करण्यासाठी दर पाच वर्षाला राज्य वित्त आयोग स्थापन केला जातो. राज्य वित्त आयोग आपला अहवाल राज्य शासनाला सादर करते. महाराष्ट्रात आतापर्यंत दोन राज्य वित्त आयोगांनी आपला अहवाल सादर केला आहे. या अहवालाबाबत राज्य शासन उदासीन दिसून येते. अनेक राज्यांत तर आयोगाचे अहवाल हे अहवालच राहिले आहेत. राज्यघटनेने राज्य वित्त आयोग स्थापन करणे बंधनकारक केले आहे; परंतु अहवालाची अंमलबजावणी झाली नाही तर काय? याची तरतूद मात्र केली नाही.

(३) **मर्यादित उत्पन्नाची साधने** : स्थानिक संस्थांच्या कार्याचा व जबाबदारीचा व्याप दिवसेंदिवस वाढत चालला आहे. त्या तुलनेत उत्पन्नाचे प्रमाण मात्र वाढलेले नाही. स्थानिक संस्थांची स्वयंपूर्णतेकडे वाटचाल अत्यंत धिम्या गतीने होत आहे. कारण स्थानिक संस्थेकडे स्वतःच्या उत्पन्नाचे स्रोत मर्यादित आहेत व जे स्रोत उपलब्ध आहेत, त्यातूनही समाधानकारक असे उत्पन्न मिळत नाही.

(४) **कर आकारणी राज्य शासनाच्या मर्जीवर** : स्थानिक संस्थांनी कोणत्या प्रकारचे कर आकारावेत, कराचा दर व करातला वाटा निश्चितीचे कार्य राज्य शासन वित्त आयोगाच्या सल्ल्याने निश्चित करते. वित्त आयोगाचा सल्ला राज्य शासनावर बंधनकारक नसल्याने यासंबंधी सर्व अधिकार राज्य शासनाला असतात.

(५) **कर वसुलीत उदासीनता** : स्थानिक संस्थांचे कर हे उत्पन्नाचे महत्त्वाचे साधन आहे, परंतु कर वसुलीच्या बाबतीत स्थानिक लोकप्रतिनिधी उदासीन दिसून येतात. लोकप्रतिनिधींना याची भीती असते की, जर आपण कर वसूल केला तर भविष्यात निवडणुकीत आपला पराभव होईल. स्थानिक जनतादेखील कर भरण्यासाठी उत्सुक नसते. तसेच कर चुकवेगिरीचे प्रमाणदेखील मोठ्या प्रमाणावर दिसून येते.

(६) **शासनाद्वारे सशर्त अनुदान** : शासनाद्वारे विविध योजना व कार्याच्या अंमलबजावणीसाठी योजनानिहाय अनुदान स्थानिक संस्थांना दिले जाते. शासन अनुदान देण्याअगोदर काही शर्ती व अटी लावते. या अटींची पूर्तता अगोदर करावी लागते. तद्नंतर अनुदान मंजूर होते. तसेच काही अनुदान जेवढा पैसा स्थानिक संस्थांनी कराच्या स्वरूपात गोळा केला असेल त्या प्रमाणात अनुदान दिले जाते. एकंदर शासनामार्फत मिळणारी विविध प्रकारची अनुदाने ही सशर्त असल्याने शासनाने लादलेल्या अटींची पूर्तता करण्यात स्थानिक स्वराज्य अगदी मेटाकुटीस येतात. त्यामुळे त्यांची आर्थिक स्थिती अत्यंत कमकुवत बनते.

(७) **कर्जासाठी किचकट नियम** : शासनाने संमती दिलेल्या संस्थांकडूनच स्थानिक संस्थांना कर्ज उभारता येते. एखाद्या स्थानिक संस्थेला कर्ज घ्यावयाचे असेल, तर शासनाच्या विविध नियमांचे पालन करावे लागते. हे नियम खूप जटिल आणि किचकट असतात. परिणामी कर्ज घेण्यासाठी मोठा आटापिटा करावा लागतो.

(८) **कर्मचाऱ्यांची अकार्यक्षमता** : स्थानिक संस्थेच्या उत्पन्न-खर्चासंबंधीचे कार्य प्रत्यक्षात कर्मचारी करत असतात. अर्थात स्थानिक संस्थांची वित्तीय स्थिती निश्चित करण्यामध्ये कर्मचाऱ्यांच्या वाटा महत्त्वाचा असतो; परंतु स्थानिक संस्थेतील विविध कारणांमुळे कर्मचारी याबाबतीत उदासीन दिसून येतात. जसे, एखाद्या थकबाकीदाराच्या विरोधात कृती करताना वरून राजकीय दबाव येत असेल, तर कर्मचारीदेखील 'जैसे थे' परिस्थितीच स्वीकारतात. परिणामी अशा अकार्यक्षमतेमुळे स्थानिक संस्थांची आर्थिक स्थिती अधिकच कमकुवत बनते.

वरील कारणाव्यतिरिक्त अंदाजपत्रक, लेखांकन व लेखापरीक्षणाची सदोष पद्धत, दिरंगाई, भ्रष्टाचार, इ. कारणांमुळे स्थानिक संस्थांना आर्थिक समस्येशी सामना करावा लागतो.

स्थानिक संस्थांच्या वरील वित्तीय समस्येतून मार्ग काढण्यासाठी पुढील उपाययोजना सांगता येतील –

(१) घटनात्मक तरतूद

७३ व्या व ७४ व्या घटनादुरुस्तीन्वये अनुक्रमे ११व्या व १२व्या परिशिष्टात ग्रामीण व नागरी स्थानिक संस्थांच्या कार्याची यादी दिली आहे. ११व्या व १२व्या परिशिष्टात जर स्थानिक संस्थांनी आकारावयाच्या करांची तरतूद केल्यास स्थानिक संस्थांना घटनात्मकरित्या उत्पन्नाचा एक निश्चित स्वरूपाचा स्रोत सुरू राहील. यातून निश्चितपणे स्थानिक संस्था स्वयंपूर्ण बनण्यास मदत होईल.

(२) राज्य वित्त आयोगाची प्रभावीपणे अंमलबजावणी

स्थानिक संस्थांची अर्थव्यवस्था सुदृढ करण्याच्या दृष्टीने राज्य वित्त आयोगाने केलेल्या शिफारशींची प्रभावीपणे अंमलबजावणी अत्यंत महत्त्वाची आहे. महाराष्ट्रात राज्य वित्त आयोगाच्या शिफारशींचा फारसा गांभीर्याने विचार झालेला दिसून येत नाही. विविध राज्यांतील वित्त आयोगाच्या शिफारशींची स्थिती पाहता आयोगाची भूमिका व कार्ये फक्त एक घटनात्मक औपचारिकतेचा भाग बनला आहे. शासनाने आयोगाच्या शिफारशी स्वीकाराव्यात व त्याची प्रभावीपणे अंमलबजावणी करावी.

(३) प्रभावीपणे कर वसुली

स्थानिक संस्थांना केवळ कर आकारण्याचे अधिकार दिल्याने उत्पन्न वाढणार नाही, तर कर वसुली प्रभावीपणे होणे गरजेचे आहे. कर प्रणालीसंबंधी यंत्रणा निष्पक्ष असावी तसेच यासंबंधी जनजागृती होणे अत्यंत गरजेचे आहे. जनतेला हे समजले पाहिजे की, जेवढा अधिक पैसा संस्थेकडे असेल, तेवढ्या प्रमाणात अधिक सेवा जनतेला मिळतील. तसेच ज्या स्थानिक संस्था कर वसुलीच्या बाबतीत टाळाटाळ करीत असतील त्यांच्यावर दंडात्मक कारवाई केली पाहिजे.

(४) खर्चाची प्राथमिकता निश्चित करावी

ज्या मूलभूत उद्देशांसाठी स्थानिक संस्था स्थापन झाल्या आहेत, अशा उद्दिष्टांना खर्चात प्राथमिकता देण्यात यावी. कारण स्थानिक संस्थांत स्वागत समारोह, जयंत्या, पुण्यतिथी, विविध समारंभ, पुतळे उभारणे, इ. बाबींवर अधिक खर्च होताना दिसून येतो. अशा खर्चावर मर्यादा घालणे आवश्यक आहे. स्वच्छतेसाठी पैसा खर्च करावा सजावटीसाठी नव्हे, हे तत्त्व मनाशी बाळगून अपव्यय टाळण्याचा प्रामाणिक प्रयत्न झाला पाहिजे.

(५) पक्षपाती दृष्टिकोन कमी व्हायला पाहिजे

स्थानिक संस्थेत कर वसुलीसंबंधी पक्षपात होताना दिसून येतो. राजकीय वरदहस्त असणारी व्यक्ती, श्रीमंत व्यक्ती, मोठे व्यापारी यांच्या बाबतीत करवसुलीच्या कारवाईत राजकीय हस्तक्षेप होतो. कराच्या थकबाकीवर व्यक्तींना राजकीय स्वार्थासाठी प्रशासकीय व्यवस्थेवर दबाव आणून थकबाकीदारांविरुद्धची कारवाई थांबवली जाते. स्थानिक संस्थांची आर्थिक स्थिती मजबूत व समृद्ध करण्याच्या दृष्टीने अशा प्रकारचा पक्षपात थांबला पाहिजे.

(६) भ्रष्टाचारास प्रतिबंध

स्थानिक संस्थांत फार मोठ्या प्रमाणात भ्रष्टाचार वाढलेला आहे. शासनाच्या विविध विकासविषयक योजना म्हणजे जणूकाही भ्रष्टाचाराचे कुरणच आहे, असा समज राजकीय प्रतिनिधी व प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचा झाला आहे. उदा. यशवंत ग्रामसमृद्धी योजना, शहर विकास व नियोजन योजना, विविध प्रकारचे निधी, इ. भ्रष्टाचारासंबंधी कारणीभूत ठरल्या आहेत. याव्यतिरिक्त कल्याणकारी योजना, बांधकाम, परवाने देणे, घरपट्टी आकारणे, इत्यादी कार्यात मोठ्या प्रमाणात भ्रष्टाचार होताना दिसून येतो. त्यासाठी कडक उपाययोजना करणे आवश्यक आहे.

या उपाययोजनांव्यतिरिक्त शासनाने सढळ हाताने योजना समोर ठेवून योग्य ते अनुदान द्यावे. कर्ज घेण्यासाठी नियमावली शिथिल करावी. करप्राणालीसंबंधी जनजागृती करावी, इ. उपाययोजना केल्यास निश्चितपणे स्थानिक संस्थांची आर्थिक स्थिती मजबूत होण्यास मदत होईल.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

(१) स्थानिक संस्थांच्या उत्पन्न साधनांचे कोणते दोन प्रकार पडतात?

(२) स्थानिक शासनाचा सर्वांत महत्त्वाचा कर कोणता आहे?

(३) स्थानिक शासनाच्या उत्पन्नाचे स्रोत निश्चित करण्याचे कार्य कोण करते?

(४) स्थानिक शासनासमोर सर्वांत महत्त्वाची समस्या कोणती आहे?

(५) पंचायती राज संस्थांना स्व-उत्पन्नातून मिळणाऱ्या उत्पन्नाचे प्रमाण किती आहे?

५.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **प्रत्यक्ष कर :** व्यक्ती, कुटुंबे, कंपन्या, संपत्ती, मालमत्ता यांच्यापासून मिळणाऱ्या करांना प्रत्यक्ष कर म्हणतात.
- **अप्रत्यक्ष कर :** सीमा-शुल्क, अबकारी कर, विविध वापरातील वस्तू यांच्यावर लावण्यात येतो तो अप्रत्यक्ष कर.
- **राज्य वित्त आयोग :** राज्यपातळीवरील स्थानिक संस्थांच्या आर्थिक स्थितीचा अभ्यास करणारी यंत्रणा.
- **जमीन महसूल :** शेतसारा

५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) करापासूनचे उत्पन्न व कराशिवाय उत्पन्न हे स्थानिक संस्थांच्या उत्पन्न साधनांचे दोन प्रकार पडतात.

(२) स्थानिक शासनाचा सर्वांत महत्त्वाचा कर घरपट्टी व मालमत्ता कर हा आहे.

(३) राज्य वित्त आयोग हे स्थानिक शासनाचे उत्पन्नाचे स्रोत निश्चित करतात.

(४) वित्ताची कमतरता ही स्थानिक शासनासमोर सर्वांत महत्त्वाची समस्या आहे.

(५) पंचायती राज संस्थांना स्व-उत्पन्नातून ३७% उत्पन्न मिळते.

५.५ सारांश

स्थानिक शासनाची आर्थिक स्थिती मजबूत होणे गरजेचे आहे. त्यासाठी अस्तित्वात असलेल्या वित्तीय स्रोतांची अधिक प्रभावीपणे आखणी होऊन अंमलबजावणी होणे आवश्यक आहे. भारतातील स्थानिक शासनातील वित्तीय प्रशासन काळाच्या ओघात आवश्यकतेनुसार विकसित होत गेलेले आहे. स्थानिक संस्थांना निव्वळ कराच्या उत्पन्नावर त्यांचा कारभार चालवणे शक्य नाही व अशा रितीने करांचा बोजा वाढविणे योग्य नाही. स्थानिक संस्थांच्या कारभारात सुधारणा करावयाची असल्यास त्यांच्या वित्तीय उत्पन्नाच्या बाबींमध्ये वाढ करणे आश्वयक आहे. नागरिकांचा कर देण्याच्या क्षमतेस मर्यादा आहे. त्यामुळे उत्पन्न मिळविण्यासाठी इतर मार्गांचा स्थानिक संस्थांनी विचार करावयास हवा.

५.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) भारतातील स्थानिक शासनाच्या वित्तीय प्रशासनाची रूपरेखा विशद करा.

(२) पंचायती राज व्यवस्थेची वित्तीय संसाधने स्पष्ट करा.

(३) नागरी स्थानिक शासनाच्या वित्तीय प्रशासनावर एक निबंध लिहा.

(४) स्थानिक शासनासमोरील वित्तीय समस्या सांगा.

(५) स्थानिक शासनासमोरील वित्तीय समस्या सोडविण्यासाठी उपाय सुचवा.

५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) भोगले, एस., (१९९०), *भारतातील स्थानिक प्रशासन,* नागपूर, विद्या प्रकाशन.

(२) दर्शनकार, ए., (१९९६), *पंचायती राज आणि नागरी प्रशासन,* औरंगाबाद, कैलास पब्लिकेशन्स.

(३) आवाळे, एम., (२०००), *पंचायती राज-कार्य-कायदायोजना,* पुणे, अनुबंध प्रकाशन.

(४) माहेश्वरी, एस. आर., (२००३), *लोकल गव्हर्मेंट इन इंडिया,* आग्रा, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल.

(५) पवार, एस., (१९९४), *पंचायती राज-आज,* काल आणि उद्या, मुंबई, माहिती व जनसंपर्क महासंचालनालय.

घटक ६ : स्थानिक शासनासमोरील आव्हाने

अनुक्रमणिका

६.० उद्दिष्टे
६.१ प्रास्ताविक
६.२ विषय-विवेचन
    ६.२.१ स्थानिक शासनासमोरील महत्त्वाची आव्हाने
    ६.२.२ स्थानिक शासनासमोरील इतर आव्हाने
६.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
६.५ सारांश
६.६ सरावासाठी स्वाध्याय
६.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

६.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- प्रामुख्याने भारतातील स्थानिक शासनासमोर नेमकी कोणती महत्त्वाची आव्हाने आहेत त्याची माहिती मिळेल.
- स्थानिक शासनासमोरील आव्हानांची माहिती मिळाल्यावर त्यांना सामोरे जाण्यासाठीची दिशाही प्राप्त होऊ शकेल.
- स्थानिक शासन संस्था व इतर संस्था यातील संबंध समजून घेता येईल.

६.१ प्रास्ताविक

वर्तमानकाळात स्थानिक शासन हे समग्र शासनव्यवस्थेचे महत्त्वाचे अंग असून प्रामुख्याने ७३ व ७४ व्या घटनादुरुस्तीनंतर भारतात स्थानिक शासनाचे एक आदर्श प्रारूप निर्माण झाले आहे. भारतात विकास प्रशासनाची मुख्य यंत्रणा व लोकशाही विकेंद्रीकरणाचा आदर्श नमुना स्थानिक शासनाच्या माधमातून पुढे आला आहे. विकास प्रक्रियेत आर्थिक, सामाजिक, राजकीय, प्रशासकीय, इत्यादी पैलूंच्या अनुषंगाने स्थानिक शासन ही एक मूलभूत, सार्वत्रिक, सक्षम, कार्यक्षम व पद्धतशीर व्यवस्था मानली जात आहे. मुख्यतः ग्रामीण व नागरी भागातील सामाजिक व आर्थिक स्वरूपासोबतच तेथील समस्या व गरजा भिन्न असल्यामुळे ग्रामीण भागासाठी स्वतंत्र त्रिस्तरीय यंत्रणा तर नागरी भागासाठी वेगळी व्यवस्था असे उचित वर्गीकरण करण्यात आलेले आहे. पर्यायी रचनादेखील भिन्न स्वरूपाची आहे.

समग्र विकासाच्या दृष्टीने वरिष्ठ शासन कार्यरत असते. सोबतच ज्या उद्देशाने स्थानिक शासनाची निर्मिती झाली, असे उद्देश साध्य करतानाच विविध समस्या सोडविण्यासाठीदेखील स्थानिक शासन प्रयत्न करते. म्हणूनच स्थानिक शासनास 'समस्या समाधानप्रवण प्रशासन' असेही म्हणतात. याउलट काही नवीन समस्या व आव्हाने बदलत्या वातावरणात निर्माण झाल्याचे दिसते. एकीकडे अनुसूचित जाती, अनुसूचित जमाती, इतर मागासवर्ग, महिला व विकासापासून वंचित घटक मुख्य

प्रवाहात सामावून घेतला जात आहे, तर दुसरीकडे ग्रामीण व नागरी मानसिकता व आर्थिक, सामाजिक स्थिती यात झपाट्याने बदल होत आहे. माहिती तंत्रज्ञानाची उपयोगिता व व्याप्ती वाढत आहे तर दुसरीकडे त्याच्या वापरासंदर्भातील मर्यादा पुढे येत आहेत. या बदलत्या स्थित्यंतरानुसार स्थानिक शासनाचा दृष्टिक्षेप बदलला आहे. त्याचे कार्यक्षेत्र विस्तृत झाले आहे. तसेच कार्यपद्धतीतदेखील आमूलाग्र बदल झाला आहे. म्हणूनच स्थानिक शासनास दैनंदिन कार्य करतानाच काही पारंपरिक समस्या सोडविणे व नवीन आव्हानांना सामोरे जाऊन त्यांना हाताळणे अशी व्यापक भूमिका वठविणे क्रमप्राप्त झाले आहे.

६.२ विषय–विवेचन

६.२.१ स्थानिक शासनासमोरील महत्त्वाची आव्हाने

(१) राजकीय पदाधिकारी व प्रशासकीय अधिकारी संबंध

स्थानिक शासनात पूर्वीपासूनच राजकीय पदाधिकारी आणि प्रशासकीय अधिकारी यांच्या परस्पर संबंधाविषयीचा प्रश्न निर्माण झाला आहे. कायद्यानुसार सर्व विकासात्मक कार्याची जबाबदारी ही स्थानिक शासनावर व पर्यायाने स्थानिक नेतृत्वावर सोपविलेली आहे. परंतु राज्य सरकारने या स्थानिक संस्थात राज्यसेवा आणि केंद्रीय सेवेतील व्यक्तींना प्रशासकीय अधिकारी म्हणून नेमलेले असते व हे अधिकारी आपल्या कार्यासाठी राज्यसरकारला जबाबदार असतात. अशा परिस्थितीत स्थानिक नेतृत्व स्वमतानुसार काही गोष्टी करण्याच्या संबंधी निर्णय घेण्याचा प्रयत्न करते आणि त्याच वेळी अधिकारी वर्ग त्यांना तसे करू देत नाही. परिणामतः राजकीय नेते आणि प्रशासकीय अधिकारी यांच्यातील संबंध दुरावतात, बिघडतात. स्थानिक स्तरावर या दोन्हीही अधिकाऱ्यांचा प्रत्यक्ष संबंध येत असल्यामुळे या बिघडलेल्या संबंधांना विकृत स्वरूप प्राप्त होते व त्याच्या विपरीत परिणाम विकास कार्यावर होतो.

अधिकारी आणि राजकीय नेते यांच्यातील संबंध बिघडण्याचे मुख्य कारण म्हणजे नेते मंडळी आपल्या पाठीराख्यांनाच काही सवलतींचा फायदा देऊ इच्छितात. त्यासाठी नियमांबाबत शिथिलतेची मागणी करतात. कारण त्यांना राजकारण करावयाचे असते. अशा वेळी ते योजनेच्या मुख्य उद्दिष्टाकडेही दुर्लक्ष करतात. दुसरे कारण म्हणजे स्थानिक संस्थांतील तृतीय व चतुर्थ श्रेणीचा कर्मचारी वर्ग हा स्थानिक संस्थांचा असतो. या कर्मचाऱ्याचे राजकीय नेत्याशी जवळचे संबंध प्रस्थापित होतात. या व्यक्तीनंतर राजकीय नेत्यामार्फत विशिष्ट ठिकाणी विशिष्ट कार्यालयातच बदलीसाठी प्रयत्न करतात. प्रशासकीय अधिकारी या गोष्टीला प्रशासकीय करण्यासाठी विरोध करतात व राजकीय नेतृत्वाकडे दुर्लक्ष करतात आणि यातूनच नेते व अधिकारी यांच्यातील संबंध बिघडतात. स्थानिक संस्थांतील नेते हा प्रतिष्ठेचा प्रश्न बनवितात. कारण राजकारणात निवडणुकात अशा व्यक्तींनी मदत केलेली असते किंवा अशा व्यक्तींच्या पुढील राजकारणासाठी उपयोग होणार असतो. काही ठिकाणी अधिकारी वर्गही राजकीय नेत्याच्या अधिकारावर अतिक्रमण करतात. त्यांच्या अज्ञानाचा फायदा घेतात व हे लक्षात येताच त्यांच्यातील संबंध दुरावतात.

नेते आणि प्रशासकीय अधिकारी यांच्यातील संबंध बिघडण्याचे मुख्य कारण म्हणजे, स्थानिक संस्थांतील नेतृत्वाचे योग्य शिक्षण, प्रशिक्षण झालेले नसते. जबाबदारीची भावना त्यांच्यात निर्माण झालेली नसते. दुसरे कारण म्हणजे प्रशासकीय अधिकारी वाजवीपेक्षा जास्त नियमांबद्दल दक्ष असतात. विकास कार्यासाठी राजकीय नेते व प्रशासकीय अधिकारी यांच्यातील संबंध चांगले असणे आवश्यक असते. यासाठी दोघांचीही कार्यकक्षा निश्चित केलेली असावी. अधिकारी वर्गाने नियमानुसार आपले मत लेखी स्वरूपात व्यक्त करावे व त्यानंतरही जर राजकीय नेतृत्वाने त्यात बदल केला तर त्या धोरणाची योग्य प्रकारे अंमलबजावणी करावी त्याबाबत विविध शंका उपस्थित करू नये. दुसरे म्हणजे या नवीन नेतृत्वास स्थानिक संस्थांचे नियम व कार्यपद्धती याबाबत प्रशिक्षण द्यावे. असे प्रशिक्षण दिल्यास त्यांना अधिकारी वर्गाची जाबाबदारी समजू शकेल व ते त्यांनी दिलेल्या सल्ल्याच्या विरुद्ध कार्य करणार नाहीत आणि तिसरे म्हणजे प्रशासकीय अधिकाऱ्यांनीही आपला पूर्वीचा कायदा, शांतता व सुरक्षितता हा दृष्टिकोन सोडून विकासात्मक दृष्टिकोन स्वीकारावा. अशा अधिकाऱ्यांना विकासात्मक प्रशासनाचे प्रशिक्षण देऊन स्थानिक संस्थात पाठवावे. सादिक अली समितीने प्रशासकीय अधिकारी आणि निर्वाचित प्रतिनिधी यांच्यातील संबंध सुधारण्याच्या दृष्टीने पुढील उपाय सुचविले आहेत–

(०१) दोन्ही पदाधिकाऱ्यांतील संबंध सुधारण्याचे महत्त्वाचे पाऊल म्हणजे स्थानिक संस्थांचे स्वरूप आणि कार्य याबाबत स्वस्थ परंपरासंबंधी निर्वाचित प्रतिनिधी आणि अधिकारी वर्गाला माहिती देण्याची व्यवस्था करण्यात यावी.

(०२) निर्वाचित प्रतिनिधींचे कार्य धोरण निश्चित करणे आणि ते कार्यान्वित करण्यासंबंधी आदेश देणे. धोरण कार्यान्वित करण्याचे कार्य अधिकारी आणि कर्मचारी वर्गाकडे सोपविण्यात यावे.

(०३) अधिकारी वर्गाला कोणतीही भीती न बाळगता सल्ला देण्यासाठी प्रोत्साहन देण्यात यावे. दिलेला सल्ला हा अनुभवावर आधारित तसेच कायदा आणि नियमावर आधारित असावा.

(०४) एखादा निर्णय घेतल्यानंतर अधिकारी वर्गाला स्वेच्छेनुसार कार्य करण्याचा अधिकार नसतो. त्याने विश्वासाने या निर्णयाची अंमजबजावणी केली पाहिजे.

(०५) कायद्याने जी सत्ता अधिकारी वर्गाला सोपविलेली असते. त्यात कायद्यानुसारच हस्तक्षेप केला पाहिजे.

(०६) या दोन्ही पदाधिकाऱ्यांनी आपल्या प्रतिष्ठेकडे लक्ष न देता मित्र म्हणून तसेच सेवा भावनेने कार्य केले पाहिजे.

(०७) परस्परांचा दृष्टिकोन, विचार यासंबंधी परस्परात विश्वास आणि आदर असला पाहिजे.

(०८) दोन्ही पदाधिकाऱ्यांकडे सोपविलेल्या कार्यासंबंधी स्पष्टता असावी. शक्ती आणि कार्यासंबंधी अस्पष्टता असल्यास त्यातून गैरसमज निर्माण होतात.

(०९) संघर्ष निर्माण झाल्यास तो तत्काळ मिटविण्याचा प्रयत्न केला पाहिजे. हे कार्य उच्च स्तरावरील अधिकारी आणि निर्वाचित प्रतिनिधी यांच्याकडून उत्तम प्रकारे केले जाईल.

(१०) सत्ता ही व्यक्तीकडे न सोपविता साधारणतः व्यक्तीकडे कमी सत्ता सोपवून अधिक सत्ता मूळ संस्थेकडे सोपविण्यात यावी.

(११) परस्परासंबंधी माहिती आणि आदर असणे चांगल्या संबंधासाठी आवश्यक असते. अधिकारी आणि निर्वाचित पदाधिकारी यांचे कार्य परस्परांना पूरक असे समजण्यात यावे.

(१२) निर्वाचित पदाधिकाऱ्यांना अधिकारी वर्गाकडून सल्ला विचारण्याचा अधिकार आहे हे लक्षात ठेवावे तसेच आपण दिलेला सल्ला न स्वीकारण्याचा अधिकार निर्वाचित पदाधिकाऱ्याला आहे हे अधिकारी वर्गाने लक्षात ठेवावे.

(१३) निर्वाचित पदाधिकाऱ्यांनी प्रमुख अधिकाऱ्यांवर नियंत्रण ठेवावे व प्रमुख अधिकाऱ्याने कनिष्ठ कर्मचाऱ्यावर नियंत्रण ठेवावे.

(१४) निश्चित स्वरूपाचे धोरण असल्यास गैरसमज निर्माण होण्याची शक्यता कमी असते.

सादिक अली समितीने सुचविलेले उपाय निर्वाचित प्रतिनिधी आणि अधिकारी यांच्यातील संबंध चांगले ठेवण्याच्या दृष्टीने निश्चितच प्रभावी तसेच उपयुक्त आहेत. परंतु निर्वाचित पदाधिकारी आणि अधिकारी वर्ग यांच्यातील संबंध ही मानवीय समस्या असल्यामुळे ती बाह्य उपायाद्वारे सोडविता येईल असे वाटत नाही. दोन्ही पदाधिकाऱ्यांच्या अधिकार आणि कार्याबाबत स्पष्टता असली तर अतिक्रमणाचा व त्यामुळे संबंध बिघडण्याचा प्रश्न निर्माण होणार नाही असे वाटते.

(२) स्थानिक संस्था व इतर संस्था यातील संबंध

विकासात्मक कार्याची जबाबदारी स्थानिक संस्थांवर सोपविताना पंचायती संस्थांना समन्वय साधणारी मुख्य संस्था समजण्यात आले होते. परंतु प्रत्यक्षात अशाच प्रकारचे स्वतंत्रपणे कार्य करणारे पाच विभाग आहेत. उदा. सहकारी संस्था, पंचायत, रेव्हेन्यू, कृषी आणि सहकार विभाग, यापैकी प्रत्येक विभाग स्वतंत्रपणे आपापली उद्दिष्टे साध्य करण्याचा प्रयत्न करताना दिसतात. त्या वेळी ते इतर विभागाच्या स्वायत्ततेकडे लक्षही देत नाही. पंचायती राज संस्थांना अशा संस्थांवर पर्यवेक्षण किंवा नियंत्रण करण्याचा कोणताच अधिकार नाही. परिणामतः विकास कार्यातील सर्व उपव्यवस्था, त्यांचे कार्य यांच्यात समन्वय राहूच शकत नसल्यामुळे सर्वत्र गोंधळ निर्माण होतो व कोणतेच कार्य योग्य दिशेने होत नाही. यामुळे पंचायती राज संस्थांतील नेत्यांना विकास कार्यक्रमासाठी आवश्यक असलेली स्थानिक स्तरावरील साधनसामुग्री उपलब्ध करता येत नाही. यातच राज्य सरकारने सुरुवातीला जी साधनसामग्री दिलेली असते ती हळूहळू काढून घेतली जाते. अत्यल्प साधनसामग्रीमुळे स्थानिक लोकांचा मिळत असलेला सहभागही हळूहळू कमी होतो. अधिकारी वर्गसुद्धा टारगेट पूर्ण करण्याच्या दृष्टीने जनतेकडून अपेक्षित असलेला सहभाग याकडे दुर्लक्ष करतो. या सर्वांचा परिणाम म्हणजे विकासात्मक कार्यच थांबते. पंचायती संस्थांच्या विकासातील सहभाग कायम रहावा या दृष्टीने त्यांना विकास क्षेत्रातील इतर विभागावर नियंत्रण ठेवण्याचा अधिकार देणे आवश्यक आहे. याचबरोबर स्थानिक नेते आणि अधिकारी वर्ग यांनीही जनतेचा सहभाग मिळेल, स्थानिक साधनसामग्री योजनेसाठी उपलब्ध होईल या दृष्टीने प्रयत्न करावे. ज्या पंचायत समिती क्षेत्रात किंवा जिल्हा परिषद क्षेत्रात स्थानिक साधनसामग्री जुटविण्याचे तसेच जनतेचे सहकार्य प्राप्त करणे शक्य झाले नसेल त्या क्षेत्रातील राजकीय नेतृत्वास पुन्हा

निवडणुकीत उभे राहण्यावर बंदी घालण्यात यावी. तसेच अधिकारी वर्गालाही काही शिक्षा करावी. या गोष्टी केल्यास पंचायती संस्था विकासात्मक कार्यात महत्त्वाचे योगदान करू शकतील.

(३) जातीचा प्रभाव

स्थानिक संस्थेसमोरील तिसरा प्रश्न म्हणजे या संस्थांवर बहुसंख्य अशा जातीचा प्रभाव दिसून येतो. भारतात ग्रामीण आणि अर्ध ग्रामीण जाती व्यवस्थेला अतिशय महत्त्व आहे. निवडणुकीत जातीच्या आधारावर मतदान करण्यात येत असल्यामुळे ज्या जातीची संख्या अधिक असते त्यांच्याकडे सत्ता जाते. इतर जाती तसेच अनुसूचित जाती-जमातींना स्थानिक शासनात प्रतिनिधित्व मिळत नाही. बहुतेक सर्व राज्यांत अनुसूचित जाती-जमातींसाठी काही जागा राखून ठेवण्यात येतात. परंतु यामुळे मूळ प्रश्न सुटत नाही. कायदेशीर व्यवस्थेमुळे अनुसूचित जाती-जमातींना प्रतिनिधित्व मिळत असले तरी प्रत्यक्षात त्याला अर्थ नसतो, कारण निर्वाचनाद्वारे बहुसंख्य जातीचे प्रतिनिधी अधिक निवडून येत असल्यामुळे ते बहुमतांच्या आधारे निर्णय घेतात व अल्पसंख्याकाकडे दुर्लक्ष करतात. अनुसूचित जाती-जमातींच्या प्रतिनिधित्वाचा प्रश्न हा कायद्याने सुटला असला तरी इतर जातींना या संस्थात कोणतेच स्थान प्राप्त होत नाही. जातीचा प्रभाव कमी करण्याचा मार्ग म्हणजे या प्रक्रियेत शिक्षणाला महत्त्वाचे स्थान देणे हा होय. अर्थात, शिक्षण प्राप्त केल्याने हा प्रश्न सुटेल असे वाटत नाही. त्यासाठी संपूर्ण समाज, राजकीय पक्ष, सरकार या सर्वांनीच प्रयत्न करावयास पाहिजे. तसेच बहुसंख्यांक जातींनी इतरांचे अधिकार त्यांचे लोकशाहीतील योगदान मान्य केले पाहिजे.

निवडणुकीच्या संदर्भातील दुसरा प्रश्न म्हणजे भ्रष्ट व्यवहारासंबंधीचा निवडणुकीच्या काळात मतदारांना पैसे देणे आणि अन्य अनुसूचीत साधनाद्वारे आपलेसे करून घेण्यात येते. यामुळे समाजाचा नैतिक स्तर घसरत असतो. अर्थात यासाठी सरकारने कायदेशीर व्यवस्था केली आहे. उमेदवार भ्रष्ट मार्गाने निवडून आले असे सिद्ध झाल्यास त्याचे सभासदत्व रद्द करण्यात येते. परंतु कायद्यामुळे हा प्रश्न सुटण्यासारखा नाही. यासाठी राजकीय पक्षांनीच योग्य वातावरण निर्माण करण्यास मदत केली पाहिजे. राजकीय पक्षांनी आपल्या सदस्यासाठी काही नैतिक आचरणाचे नियम निश्चित करून त्याविरुद्ध कार्य करणाऱ्यास पक्षातून निलंबित केले पाहिजे. तसेच त्यांनी जातीच्या आधारावर उमेदवारी घोषित करू नये.

(४) कर्मचारी वर्गासंबंधी समस्या

ग्रामीण स्थानिक शासनाची चौथी महत्त्वाची समस्या म्हणजे कर्मचारी वर्गाची समस्या होय. स्थानिक शासनातील कर्मचाऱ्यांना मिळणारी सुरक्षितता ही सरकारी नोकरीसारखी नसल्यामुळे तसेच वेतनमानसुद्धा कमी असल्यामुळे या संस्थांकडे योग्य आणि बुद्धिमान उमेदवार आकर्षित होत नाही. योग्य उमेदवार आकर्षित न होण्याचे दुसरे कारण म्हणजे या संस्थांच्या सेवेत पदोन्नतीची फार आशा नसते. सर्व वरिष्ठ जागांवर राज्य सरकारचे अधिकारी असतात. त्यामुळे बहुतेक कर्मचाऱ्यांची ज्या पदावर नेमणूक झालेली असते त्याच पदावर त्यांना निवृत्त व्हावे लागते. याशिवाय उमेदवाराची निवड करतांनासुद्धा भाऊबंदकी, जातीयवाद, राजकीय निष्ठा, वास्तव्य, इत्यादी गोष्टी लक्षात घेऊन उमेदवाराची निवड करण्यात येते. त्यामुळे जे काही चांगले उमेदवार आकर्षित होतात, त्यांनाही वरील पात्रतेच्या अभावामुळे टाळण्यात येते. अशा प्रकारे नेमणूक केलेल्या कर्मचाऱ्यांसाठी प्रशिक्षणाची व्यवस्था नसल्यामुळे त्यांचा दर्जा सुधारण्याची शक्यता नसते.

वर उल्लेख केल्याप्रमाणे स्थानिक संस्थांमध्ये नियुक्त केलेले कर्मचारी हे राजकीय किंवा जातीय निष्ठेच्या आधारावर निवडण्यात येत असल्यामुळे त्यांच्या कार्यात सतत राजकीय पक्ष हस्तक्षेप करीत असतो. परिणामतः स्थानिक अधिकाऱ्यांनी घेतलेले निर्णय हे मुख्यतः प्रशासकीय दृष्टीने घेतल्या जात नाहीत तर राजकीय दृष्टिकोनातून घेतले जातात. निर्णय स्वमर्जीनुसार व्हावेत म्हणून अधिकाऱ्यांच्या सतत बदल्या केल्या जातात.

स्थानिक कर्मचारी प्रशासनसंबंधीचा वरील दोष टाळण्याचा सर्वांत योग्य उपाय म्हणजे या संस्थांच्या सेवेसाठी राज्यस्तरावर एक स्थानिक सेवा म्हणून संघटित करण्यात यावी तसेच राज्यसेवेतील कर्मचाऱ्यांसाठी लागू असलेले सर्व नियम त्यांना लागू करण्यात यावेत. राज्य स्तरावर सेवा संघटित केल्यास स्थानिक संस्थांतील कर्मचाऱ्यांना बढतीची संधी प्राप्त होईल. तसेच एका संस्थेतून अन्य संस्थेत स्थानांतरही करता येईल. याच बरोबरचे राज्यसेवेतील काही वरिष्ठ पदे रिकामी झाल्यास ती पदे बढतीद्वारे भरावयाची असल्यास स्थानिक संस्थातील कर्मचाऱ्यांची ज्येष्ठताही लक्षात घेण्यात यावी.

वरील उपायाद्वारे स्थानिक सेवेकडे केवळ बुद्धिमान आणि योग्य व्यक्तीच आकर्षित होणार नाही तर कर्मचारी वर्ग राजकीय हस्तक्षेप प्रभावापासूनही मुक्त होईल. परिणामतः स्थानिक सेवा कार्यक्षम बनून स्थानिक प्रश्न सोडविणे सुलभ जाईल.

(५) वित्तीय समस्या

स्थानिक शासनासमोरील पाचवी समस्या म्हणजे वित्तीय समस्या होय. भारतातील स्थानिक संस्थांची आर्थिक स्थिती

फारशी समाधानकारक नाही. त्यांच्याकडे विविध विकासात्मक कार्ये सोपविलेली आहेत. ती कार्ये पार पाडण्यासाठी आवश्यक असलेला पैसा उपलब्ध करण्याची साधने मात्र सोपविलेली नाहीत. या संस्थांकडे सोपविण्यात आलेले बहुतेक कर हे ऐच्छिक स्वरूपाचे आहेत. जनता असंतुष्ट होऊ नये म्हणून प्रतिनिधी जनतेवर कर लावण्यास तयार नसतात. यासाठी स्थानिक संस्थांद्वारे लावण्यात आलेले कर अनिवार्य करण्यात यावेत तसेच पंचायती व्यवस्थेत कर लावण्याचे अधिकार ग्रामपंचायत किंवा पंचायतीकडे न सोपविता जिल्हा परिषदेकडे सोपविण्यात यावेत. जिल्हा परिषदेने हे कर वसूल करून त्याचे योग्य प्रमाणात विभाजन पंचायत समिती व ग्रामपंचायतीमध्ये करावे.

मर्यादित उत्पन्नाबरोबर स्थानिक संस्थांच्या वित्तीय प्रशासनातील दुसरा प्रश्न म्हणजे अर्थसंकल्प तयार करण्याची पद्धती. बहुतेक सर्व राज्यांत स्थानिक संस्थांचा अर्थसंकल्प हा सरकारच्या मार्गदर्शनानुसार वरिष्ठ अधिकाऱ्याद्वारे बनविण्यात येतो. अर्थसंकल्प तयार करताना जनप्रतिनिधींना विश्वासात घेतले जात नाही. यामुळे स्थानिक संस्थांचा अर्थसंकल्प हा व्यावहारिक भूमिकेवर आधारित न राहता काल्पनिक बनतो. परिणामतः काही कार्यक्रमांना पुरेसा पैसा उपलब्ध न होऊ शकल्यामुळे त्या अर्धवट राहतात. तर काही महत्त्वाच्या योजनांसाठी पैशांची तरतूद करण्यात न आल्यामुळे त्या कार्यान्वित करण्यात येत नाही. अर्थसंकल्प हा वास्तविक दृष्टिकोनातून बनवावयाचा असेल तर स्थानिक संस्थांना याबाबतीत स्वायत्तता देणे आवश्यक ठरते.

अर्थसंकल्पाबाबत स्वायत्तता देऊन स्थानिक संस्थांची आर्थिक स्थिती सुधारणार नाही, यासाठी स्थानिक संस्थांनी लावलेल्या कराची वसुलीसुद्धा कार्यक्षमतेने तसेच पूर्णपणे केली पाहिजे. जनतेचे प्रतिनिधीच ५ ते १० वर्षे पर्यंत कर देत नाहीत असा अनुभव आहे. करवसुली बरोबरच स्थानिक संस्थांनी आपले उत्पन्न वाढविण्याच्या दृष्टीने लहान प्रमाणात विविध उद्योगधंदे चालवावेत. स्थानिक संस्थांना अशा उद्योगधंद्यासाठी लागणारे भांडवल उभारता यावे यासाठी सरकारने त्यांना स्वतः कर्ज द्यावे किंवा इतर संस्थांकडून कर्ज मिळवून देण्याची व्यवस्था करावी. थोडक्यात, अनिवार्य कर व्यवस्था, कराची कार्यक्षमतेने आणि पूर्णपणे वसुली कराशिवाय इतर उद्योगधंदे चालवून उत्पन्न वाढविणे, आणि सरकारी अनुदान व ते वापरण्यासंबंधीची स्वायत्तता, इत्यादी उपायांद्वारे स्थानिक संस्थाची आर्थिक स्थितीत सुधारणा येईल. स्थानिक संस्थांची आर्थिक स्थिती सुधारल्यास राज्य सरकार या संस्थांकडे आणखीही जबाबदारी सोपवू शकेल जी स्थानिकदृष्ट्या महत्त्वाची आहे. विविध योजना व कार्यक्रमांना राज्य सरकारनेही भरपूर अनुदान द्यावे.

वरील विवेचनावरून हे स्पष्ट होते की, आज स्थानिक संस्थांना विविध आव्हानांना तोंड द्यावे लागत आहे. जोपर्यंत ही आव्हाने पूर्णपणे सोडविल्या जात नाही तोपर्यंत या संस्थांकडून भारतीय जनतेने व्यक्त केलेल्या अपेक्षा पूर्ण होतील असे वाटत नाही. कर्मचारी किंवा वित्तीय प्रश्न सोडविणे शक्य होईल परंतु या संस्थांवर असलेला जातीचा प्रभाव जोपर्यंत कमी होत नाही किंवा जोपर्यंत बहुसंख्यांक जाती अल्पसंख्यांक जातींचे सहकार्य स्थानिक संस्थांच्या यशासाठी आवश्यक आहे हे मान्य करत नाही, तोपर्यंत या संस्थांचा योग्य दिशेने विकास होणार नाही.

६.२.२ स्थानिक शासनासमोरील इतर आव्हाने

(०१) **शाश्वत विकास** : मुळातच ग्रामीण व नागरी स्थानिक शासन 'विकास प्रशासनाच्या यंत्रणा' म्हणून आपली भूमिका वठवते; परंतु विकासाचे स्वरूप हे समस्यांचे तात्कालिक व तात्पुरते समाधान न राहता ते समस्येच्या मुळाशी जाऊन समस्यांचे कायमस्वरूपी उच्चाटन करणे या स्वरूपाचे असावे. पिण्याच्या पाण्याचा तुटवडा या समस्येवर टँकर हे तात्पुरते समाधान ठरू शकते. मात्र पावसाच्या पाण्याचे नियोजन, पुनर्भरण हे त्याचे शाश्वत समाधान ठरू शकते. एकूणच सर्व आघाड्यांवर शाश्वत, कायमस्वरूपी विकासाची कामे करणे गरजेचे आहे.

(०२) **नवीन तंत्रज्ञानाशी एकरूपता** : प्रशासनाच्या कार्यपद्धतीत काटकसर, कार्यक्षमता, परिणामकारकता निर्माण होऊन वेळ, श्रम, पैसा याचा अपव्यव टाळण्यासाठी तसेच प्रशासन अधिक जनताभिमुख होण्याच्या दृष्टीने आधुनिक तंत्रज्ञानास अनन्यसाधारण महत्त्व प्राप्त झालेले आहे. प्रामुख्याने संगणकीकरण, माहिती व सूचनांचे तंत्रज्ञान आत्मसात करून त्यांचा प्रशासकीय कार्यात उपयोग करणे क्रमप्राप्त आहे. आधुनिक युगात नवीन तंत्रज्ञानाचा स्वीकार व त्याची अधिकाधिक उपयोगिता यावरच स्थानिक शासन यंत्रणेचे यशापयश अवलंबून आहे.

(०३) **आकस्मिक व अकल्पित सोडवणूक** : दुष्काळ, पूर, वादळ, भूकंप, इत्यादी नैसर्गिक तसेच दंगल, दरोडा, दहशतवाद इत्यादी मानवनिर्मित आकस्मिक समस्यांची सोडवणूक करण्यासाठी आपत्कालीन व्यवस्थापनाची यंत्रणा उभी करणे गरजेचे आहे. सोबतच भविष्यात येऊ घातलेल्या अशा समस्या की ज्यांची कल्पनाही स्थानिक शासनाने कधी केलेली नाही अशा अकल्पित समस्यांचा वेध घेऊन त्यांच्या निवारणासाठी स्थानिक शासनाने सज्ज असणे गरजेचे आहे.

(०४) **विकास योजनांची पुनर्रचना** : प्रामुख्याने पारंपरिकरित्या स्थानिक शासनाकडून केंद्र व राज्य शासनाच्या विविध विकास योजना राबविल्या जातात. वरिष्ठ शासनाकडून अर्थसाह्य दिले जाते, अशा विकास योजनांचे कालपरत्वे स्वरूप

बदलणे गरजेचे आहे. त्या अनुषंगाने स्थानिक शासनाने विकास योजनांच्या पुनर्रचनेसाठी वरिष्ठ शासनाकडे पाठपुरावा करणे तसेच स्थानिक गरजांनुसार नवीन योजनांची निर्मिती करून त्यास वरिष्ठ शासनाची मान्यता व साहाय्य प्राप्त करून घेणे काळाची गरज आहे.

(०५) **वित्तीय आव्हान** : भारतात मुळातच स्थानिक पातळीवरील विकास योजनांचा खर्च स्थानिक शासनाने करावा असेच अपेक्षित होते; परंतु स्थानिक शासन वरिष्ठ शासनाच्या कर्ज, अनुदान, इत्यादी वित्तीय साहाय्यावर अवलंबून असल्याचे दिसते. त्यामुळे स्थानिक शासनास वित्तीय अपंगत्व आल्याचे आढळते. या अपंगत्वावर मात करण्यासाठी स्थानिक शासनाने स्वयंनिर्मित साधनांद्वारे उत्पन्न प्राप्त करणे गरजेचे आहे. उदाहरणार्थ, मनोरंजनाची साधने, नाट्यगृह, सार्वजनिक कार्यक्रमांसाठी सभागृहे, जंगल कार्यालये, परिवहनाची साधने, इत्यादी तसेच बचत गट, सहकार क्षेत्र, स्वयंसेवी संस्था, खाजगी संघटना यांच्याशी सहकार्य करार करून सार्वजनिक – खाजगी सहभागित्व (Public-Private Partnership) त्यांच्या सहकार्याने स्थानिक शासन स्वयंनिर्मित साधनांपासून उत्पन्न प्राप्त करू शकते.

(०६) **प्रशिक्षण व क्षमता निर्धारण** : बदलत्या परिस्थितीनुसार स्थानिक शासनातील अधिकारी, कर्मचारी व राजकीय पदाधिकारी यांना वारंवार प्रशिक्षण व उद्‌बोधन करणे गरजेचे आहे. सोबतच प्रशिक्षणाद्वारे विकसित होणाऱ्या कौशल्यांच्या उपाययोजनांसाठी अधिकारी, पदाधिकारी यांची क्षमता व इच्छाशक्ती वृद्धिंगत करणे क्रमप्राप्त आहे. उदा. संगणक वापरण्याचे कौशल्य प्रशिक्षणाद्वारे देता येईल मात्र दैनंदिन कार्यात त्याचा उपयोग करण्याची मनोवृत्ती कर्मचाऱ्यांमध्ये निर्माण करावी लागेल.

(०७) **स्थानिक शासन व जिल्हा नियोजन यंत्रणा यांच्यात सांगड** : संपूर्ण जिल्ह्याच्या विकासासाठी जिल्हा नियोजन यंत्रणा तसेच नागरी व ग्रामीण स्थानिक शासन यंत्रणा आपापली भूमिका वठवतातच मात्र यांच्या कार्यात समन्वय व सुसंगतता आढळून येत नाही. नियोजनबद्ध व गतिशील विकासासाठी जिल्हा नियोजन समिती व स्थानिक शासन यंत्रणा यांच्यात समन्वय निर्माण व्हावा यासाठी जाणीवपूर्वक प्रयत्न करणे गरजेचे आहे.

(०८) **आदिवासी विकास** : प्रामुख्याने भारतात ७३ व ७४ व्या घटनादुरुस्तीनंतर अनुसूचित जाती, अनुसूचित जमाती, इतर मागासवर्ग व महिलांना आरक्षणाद्वारे मुख्य प्रवाहात सामावून घेण्याचा शासनाचा प्रयत्न आहेच, परंतु तरीही प्रामुख्याने आदिवासी समुदायाचा प्रयत्नपूर्वक विकास करून त्यांना मुख्य प्रवाहात सामावून घेणे गरजेचे आहे. कारण अजूनही आदिवासी समुदाय विकास प्रक्रियेपासून कोसो दूर आहेत. महाराष्ट्रात काही दूरस्थ आदिवासी क्षेत्रात कुपोषण व भूकबळीचे प्रमाण बरेच मोठे असल्याचे दिसते.

(०९) **जनसहभाग** : स्थानिक शासनाच्या विविध योजना व कार्यक्रम राबविण्यासाठी स्थानिक पातळीवर नागरिकांप्रमाणेच राष्ट्रीय सेवा योजनेद्वारे महाविद्यालयीन विद्यार्थी, स्वयंसेवी संस्था, अशासकीय संस्था, खाजगी यंत्रणा सहभाग व सहकार्य स्वतःपुढे होऊन प्राप्त करून घेणे आवश्यक आहे. प्रामुख्याने शासनाच्या योजनांमध्ये जनसहभाग वाढविण्याइतकेच लोकांना कार्यप्रवृत्त करून लोकांच्या योजनांमध्ये शासनाचा सहभाग वाढविण्याची संस्कृती वृद्धिंगत करणे गरजेचे आहे.

(१०) **पर्यावरणाचे संरक्षण व संवर्धन** : जागतिक पातळीवरच पर्यावरण समस्यांचे स्वरूप जटिल होत चालले आहे. अर्थातच स्थानिक पातळीवरील जनतेच्या वाढणाऱ्या गरजा व बदलती संस्कृती या परिस्थितीत पर्यावरणाचे संरक्षण व संवर्धन करणे हे स्थानिक शासनासमोरील आव्हान आहे. अधिकाधिक नैसर्गिक सहज उपलब्ध होणाऱ्या स्रोतांचा वापर उदा. पवन ऊर्जा तसेच सार्वजनिक वाहनांचा उपयोग करण्याची संस्कृती व शिस्त निर्माण करणे गरजेचे आहे.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

खालील विधाने चूक की बरोबर ते सांगा.

(१) स्थानिक शासनाच्या दृष्टीने प्राचीन काळ हा सुवर्णकाळ होता.

(२) स्थानिक शासनास 'समस्या समाधान प्रवण प्रशासन' असेही म्हणतात.

(३) ७३व्या व ७४व्या घटनादुरुस्तीने स्थानिक शासनाच्या सर्व समस्या मिटल्या आहेत.

(४) स्थानिक शासनातील समस्या सोडविण्यासाठी राजस्थान सरकारने सादिक अली यांच्या अध्यक्षतेखाली समिती स्थापन केली.

(५) वित्तीय समस्या ही स्थानिक शासनातील समस्या नाही.

६.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **भ्रष्टाचार :** अधिकार व पदाचा दुरुपयोग करून अवैध मार्गाने मिळविलेले लाभ म्हणजे भ्रष्टाचार.
- **शाश्वत विकास :** निरंतर विकास व प्रगतीची प्रक्रिया संपूर्ण राज्यामध्ये समान पद्धतीने चालू असणे म्हणजे शाश्वत विकास होय.
- **प्रादेशिक अस्मिता :** विशिष्ट भौगोलिक भागात राहणारे नागरिक जेव्हा प्रदेशाच्या हितसंबंधांना संपूर्ण राज्याऐवजी अधिक महत्त्व देतात तेव्हा त्या विचारधारेला प्रादेशिक अस्मिता असे म्हणतात.

६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) बरोबर
(२) बरोबर
(३) चूक
(४) बरोबर
(५) चूक

६.५ सारांश

स्थानिक शासनाने समाजाच्या वाढत्या गरजांची पूर्ती करणे, नागरी समाज निर्मिती, वेगवान बदलाशी समायोजन साधने तसेच शासनाची निर्मिती करणे, इत्यादी आव्हानांना स्थानिक शासनास सामोरे जाणे क्रमप्राप्त आहे.

भारतातील स्थानिक शासनाचा प्रवास तसा चढ-उताराचाच राहिलेला आहे. प्राचीन ग्रंथसंपदा, कोटिल्याचे 'अर्थशास्त्र', इत्यादींचा संदर्भ घेता असे लक्षात येते की, स्थानिक शासनाच्या दृष्टीने प्राचीन काळ हा सुवर्णकाळच होता; परंतु मध्ययुगीन कालखंडात त्याच स्थानिक शासनाची इतकी अवनती झाली की, त्यांचे अस्तित्वच धोक्यात आले. ब्रिटिश काळात मात्र स्थानिक शासनाचा विकासदेखील तसा संघर्षमयच ठरला. प्रामुख्याने भारतात राज्यनिहाय स्थानिक शासनाने वेगवेगळे पॅटर्न हा जितका स्थानिक शासनाच्या विकासात अडथळा ठरला तितकाच तो राष्ट्रीय विकास नियोजनातही अडथळा ठरला. मुळातच एकाच राष्ट्रात स्थानिक शासनातील असलेली वैविध्यता ही राष्ट्रीय विकासात साह्यभूत ठरली नाही. ७३ व ७४ व्या घटनादुरुस्तीनंतर लोकशाही विकेंद्रीकरणाबरोबरच सक्षम स्थानिक शासन व त्यातील एकजिनसीपणा यामुळे स्थानिक शासनाने एक आदर्श प्रारूप म्हणून भारतातील स्थानिक शासनास मान्यता प्राप्त झाली आहे.

स्थानिक शासनाच्या या आदर्श प्रारूपाने अपेक्षित ते सर्वच ध्येय गाठले असे नाही, परंतु आतापर्यंतचे भारतातील स्थानिक शासनाने प्रदर्शन वाईट राहिले असे नाही. असे असले तरी बदलत्या परिवेशात स्थानिक शासनासमोर जशी समस्या व आव्हाने आहेत तसेच कार्य करण्यासाठी मोठी संधीदेखील आहे. म्हणून विलियम ए. रॉब्सन म्हणतो की, ''जर केंद्रीय शासनाची शक्ती वृद्धिंगत होत आहे याचाच अर्थ स्थानिक शासनाचे कार्यदेखील वृद्धिंगत होत आहेत. यामुळेच वर्तमानकाळात स्थानिक शासनास कार्य करण्यासाठी अधिक संधी उपलब्ध आहे''.

थोडक्यात, स्थानिक शासनास 'स्थापनेमागील उद्देश साध्य करणे, पारंपरिक समस्या सोडविणे व नवीन आव्हानांना सामोरे जाणे' या सर्वच प्रश्नांची सांगड घालण्याचे कार्य करावे लागणार आहे. पुरोगामी विचार करून भविष्यकालीन आव्हाने पेलण्यासाठी स्थानिक शासनाने आजच आपली मुळे अधिक घट्ट रोवल्यास भारतीय लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या प्रक्रियेत स्थानिक शासनास सुवर्णकाळ येणार हे निश्चित आहे.

६.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) स्थानिक शासनासमोरील आव्हानांची चर्चा करा.

(२) स्थानिक शासनासमोरील महत्त्वपूर्ण आव्हाने कोणती आहेत? स्पष्ट करा.

(३) सादिक अली समितीने राजकीय पदाधिकारी आणि प्रशासकीय अधिकारी यांच्यातील संबंध सुधारण्यासाठी केलेल्या उपायांची चर्चा करा.

(४) 'जनसहभाग' हे स्थानिक शासनासमोरील आव्हान आहे चर्चा चरा.

६.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) शिरसाठ, एस. आणि बैनाडे, बी., (२०१४), *पंचायत राज आणि नागरी प्रशासन,* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

(२) दर्शनकार, ए., (१९९६), *पंचायत राज आणि नागरी प्रशासन,* औरंगाबाद, कैलास पब्लिकेशन्स.

(३) बिराजदार, टी. एस. आणि घोडके, एस., (१९९९), *भारतातील स्थानिक स्वशासन संस्था,* नागपूर, अंशुल पब्लिकेशन्स,

(४) दौंडकर, एस., (१९९७), *पंचायत राज कारभार आणि योजना,* पुणे, अनुबंध प्रकाशन.

(५) पवार, एस., (१९९४), *पंचायत राज-काल, आज आणि उद्या,* मुंबई, माहिती व जनसंपर्क महासंचालनालय.

यशवंतराव
चव्हाण
महाराष्ट्र
मुक्त विद्यापीठ

ज्ञानगंगा घरोघरी

PAD 107
स्थानिक शासन आणि प्रशासन
Book Code : PAD1072

पुस्तक २

तुलनात्मक स्थानिक शासन
(संयुक्त राज्य अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन)

लेखक : डॉ. संतोष काकडे

घटक १ : स्थानिक शासन संकल्पना	१
घटक २ : संयुक्त राज्य अमेरिकेचे स्थानिक शासन	११
घटक ३ : इंग्लंडचे स्थानिक शासन	२४
घटक ४ : फ्रान्सचे स्थानिक शासन	३७
घटक ५ : चीनचे स्थानिक शासन	४९
घटक ६ : भारताच्या संदर्भात स्थानिक शासनाचा तुलनात्मक अभ्यास (अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन)	५७

Course Code : PAD107 Book Code : PAD1072 : तुलनात्मक स्थानिक शासन
(संयुक्त राज्य अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन)

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

कुलगुरू : डॉ. पी. जी. पाटील

प्र. संचालक : प्रा. डॉ. प्रवीण घोडेस्वार, मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा

लेखक

डॉ. संतोष काकडे
सहाय्यक प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग
लोकसेवा महाविद्यालय, औरंगाबाद

संपादक

डॉ. पंजाब थारकर
प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग
स्वामी रामानंद तीर्थ महाविद्यालय
अंबेजोगाई

भाषिक व अनुदेशन संपादन

श्री. राजेंद्र सोरमारे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

डॉ. सुशील कांबळे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

शिक्षणक्रम संयोजक

डॉ. सुनील गावंडे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

डॉ. सुशील कांबळे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

श्री. राजेंद्र सोरमारे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

निर्मिती

श्री. विलास बधान
प्र. प्रमुख, ग्रंथनिर्मिती केंद्र, य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

© २०२२, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

- **प्रथम मुद्रण** : ऑक्टोबर २०२२
- **प्रकाशन क्रमांक** : २५१६
- **मुखपृष्ठ रेखाटन** : श्री. अविनाश भरणे
- **अक्षरजुळणी** : परफेक्ट कॉम्प्युटर, त्रिमुर्ती चौक, सिडको, नाशिक - ८
- **मुद्रक** :
- **प्रकाशक** : डॉ. प्रकाश देशमुख, प्र. कुलसचिव, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

ISBN 978-93-92982-60-6

B21-22-128

पुस्तक दुसरे : तुलनात्मक स्थानिक शासन
(संयुक्त राज्य अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन)

प्रस्ताविक

सदरील अभ्यासक्रमाचे हे दुसरे पुस्तक असून ह्या पुस्तकात एकूण सहा घटक आहेत. या प्रत्येक घटकात स्थानिक शासनासंदर्भात विविध देशातील स्थानिक शासनाबाबत तुलनात्मक बाबींवर प्रकाश टाकण्यात आला आहे.

घटक १ : स्थानिक शासन संकल्पना

ह्या घटकात स्थानिक शासन संकल्पना, अर्थ, व्याख्या, स्वरूप, स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये, स्थानिक शासनाचे महत्त्व याबाबतीत अभ्यास करण्यात आला आहे. सदरील घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला स्थानिक शासनासंदर्भात सखोल माहिती मिळेल.

घटक २ : संयुक्त राज्य अमेरिकेचे स्थानिक शासन

प्रस्तुत घटकात आपण संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची विविध वैशिष्ट्ये, तेथील स्थानिक शासनाची रचना व त्या अंतर्गत येणाऱ्या स्थानिक शासनाच्या विविध संस्था, शाखा व प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्या अधिकार कार्याचा अभ्यास करावयाचा आहे. त्याचप्रमाणे अमेरिकेतील स्थानिक शासनाची कार्ये, तेथील वित्ताची साधने, इत्यादीसंबंधी सखोल माहिती ह्या घटकात घ्यावयाची आहे.

घटक ३ : इंग्लंडचे स्थानिक शासन

ह्या घटकात इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाच्या विविध वैशिष्ट्यांचा, तेथील स्थानिक शासनाची ग्रामीण व शहरी संरचना यावर प्रकाश टाकण्यात आला आहे. त्याचबरोबर इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाच्या कार्याचा आढावा घेऊन त्यांची वित्तव्यवस्था कशा स्वरूपाची आहे या बाबीवर सखोल चर्चा करण्यात आली आहे.

घटक ४ : फ्रान्सचे स्थानिक शासन

ह्या घटकात आपण फ्रांसच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये, त्यांची रचना, स्थानिक शासनाची कम्युन संस्था, इत्यादींचा अभ्यास करणार आहोत. फ्रांसच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था म्हणजेच उत्पन्नाची साधने व ते खर्च करण्याची पद्धत तसेच फ्रांसच्या स्थानिक शासनाच्या नियंत्रण व्यवस्थेचादेखील अभ्यास करणार आहोत. ह्या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला फ्रांसचे स्थानिक शासन समजून घेण्यास मदत होईल.

घटक ५ : चीनचे स्थानिक शासन

प्रस्तुत घटकात चीनच्या स्थानिक शासनाची रचना, त्यांची वैशिष्ट्ये, त्यांचे स्वरूप कसे आहे, त्याचबरोबर चीनमधील स्थानिक संस्था कोणकोणत्या पातळीवर कार्य करतात, स्थानिक संस्थांची वित्तीय साधने कोणती आहेत तसेच त्यांचा आय-व्यय कशा पद्धतीने होतो आणि चीनच्या विकासात या स्थानिक शासनाचे काय व कसे योगदान आहे या सर्व पैलूंवर प्रकाश टाकण्यात आला आहे.

घटक ६ : भारताच्या संदर्भात स्थानिक शासनाचा तुलनात्मक अभ्यास (अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन)

ह्या घटकात आपण भारताच्या संदर्भात अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन या देशांच्या स्थानिक शासनाची संरचना, स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये, स्थानिक शासनाची कार्ये आणि तेथील वित्तव्यवस्था कोणत्या पद्धतीची आहे याचा सविस्तर अभ्यास करणार आहोत.

घटक १ : स्थानिक शासन संकल्पना

अनुक्रमणिका

१.० उद्दिष्टे

१.१ प्रास्ताविक

१.२ विषय-विवेचन

 १.२.१ स्थानिक शासनाचा अर्थ व व्याख्या

 १.२.२ स्थानिक शासनाचे स्वरूप

 १.२.३ स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये

 १.२.४ स्थानिक शासनाचे महत्त्व

१.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

१.५ सारांश

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- स्थानिक शासनाचा अर्थ व व्याख्या समजेल.
- स्थानिक शासनाचे स्वरूप कशा प्रकारचे आहे याबद्दल ज्ञान प्राप्त होईल.
- स्थानिक शासनाच्या वैशिष्ट्यांची सविस्तर माहिती मिळेल.
- स्थानिक शासनाचे नेमके महत्त्व काय आहे, हे समजेल.

१.१ प्रास्ताविक

लोकशाही व्यवस्था खऱ्या अर्थाने लोकाभिमुख करण्याचे कार्य स्थानिक शासनाच्या माध्यमातून केले जाते. लोकशाही व्यवस्थेचा एक लहान नमुना स्थानिक शासनाच्या रूपाने दिसून येतो. स्थानिक शासनात निवडणूक मतदान व निर्वाचित प्रतिनिधित्वाचा अवलंब केला जातो. ज्यामुळे लोकशाही प्रक्रिया प्रबळ होण्यास मदत होते. म्हणून स्थानिक शासन व्यवस्थेला लोकशाही व्यवस्थेचा मूलाधार मानले जाते. स्थानिक शासन समाजातील निम्नस्तरावर कार्य करणारी यंत्रणा असून, सामान्य जनतेच्या दैनंदिन जीवनाला त्याचा स्पर्श होत असतो. केंद्र शासन किंवा राज्य शासनाच्या तुलनेत स्थानिक शासन जनतेच्या अधिक जवळचे असते. म्हणूनच स्थानिक शासनास शासनाची पहिली पायरी म्हणतात. राष्ट्रराज्य संकल्पनेमुळे केवळ केंद्रस्थानावरून शासन चालवणे अवघड झाले त्यामुळे अशा मोठ्या राष्ट्रात स्थानिक शासनाचे महत्त्व अधिक वाढले आहे.

स्थानिक शासन व्यवस्था जशी लोकशाही प्रक्रियेची कोनशिला आहे, तशीच स्थानिक पातळीवरील दैनंदिन व विकासात्मक गरजा पूर्ण करणारी प्रभावशाली यंत्रणादेखील आहे. वास्तविक, स्थानिक शासन व्यवस्था ही आधुनिक काळाची

गरज असली, तरी जगातल्या विविध देशांतील ऐतिहासिक संदर्भांवरून असे दिसून येते की, स्थानिक शासनाच्या निर्मितीला एक गौरवशाली परंपरा लाभलेली आहे. अर्थात, स्थानिक शासन विविध देशांच्या ऐतिहासिक, सांस्कृतिक, राजकीय व भौगोलिक वारसाचे प्रतीक असून, कल्याणकारी राज्यनिर्मितीसाठी स्थानिक पातळीवर सत्ता रुजविण्याची व शासनाच्या कार्यात जनसहभाग वाढविण्याची ती एक प्रक्रिया आहे. स्थानिक शासनामुळे राष्ट्रीय कार्यक्रमाची अंमलबजावणी करणारी एक प्रभावी यंत्रणा निर्माण झाली असून, या यंत्रणेने स्थानिक जनतेला लोकशाहीविषयी प्रशिक्षित व राजकीय प्रक्रियेप्रती जागरूक केले आहे. स्थानिक शासनाच्या महत्त्वामुळे जगातील बहुतांशी राष्ट्रांनी राज्यकारभाराच्या सुविधेसाठी व स्थानिक जनतेच्या कल्याणासाठी स्थानिक शासनाचा स्वीकार केलेला आहे. जागतिक स्तरावर स्वशासनाला स्थानिक स्वराज्य संस्था, स्थानिक शासन, स्थानिक प्रशासन अशा विविध नावांनी संबोधले जाते. बहुतांश राष्ट्रांत स्थानिक शासनाला वैधानिक तर भारतात संवैधानिक दर्जा प्राप्त झालेला आहे.

भारत, ग्रीक, रोमन, चीन, इत्यादी प्राचीन संस्कृतीत स्थानिक शासनाला उज्ज्वल परंपरा लाभलेली आहे. केवळ भारताच्या संदर्भात विचार करता वैदिक, मौर्य, गुप्त व चोल या कालखंडात स्थानिक शासनाचे उत्कृष्ट प्रारूप अस्तित्वात होते. आधुनिक काळात सन १९९२ च्या ७३ व्या व १९९३मध्ये झालेल्या ७४ व्या घटनादुरुस्तीनंतर भारतात स्थानिक शासनाचे कार्यक्षम प्रारूप निर्माण केले गेले. आज भारतासारख्या खंडप्राय देशाची शासन व्यवस्था केंद्र, राज्य व स्थानिक शासन अशी विभाजित केली गेली आहे. ज्यामुळे केंद्र व राज्याचा भार हलका होऊन प्रशासकीय कार्यक्षमता वृद्धिंगत झाली आहे. थोडक्यात, स्थानिक शासन संस्था स्थानिक पातळीवर मर्यादित क्षेत्रात कार्य करणारी लोकशाहीभिमुख व्यवस्था आहे, जिचा देशाच्या प्रगतीत मोलाचा वाटा आहे.

अलीकडील काळात स्थानिक शासनाच्या कामाची व्याप्ती वाढतच चालली आहे. त्यामुळे प्रस्तुत घटकात स्थानिक शासनाचा अर्थ व व्याख्या समजून घ्यावयाच्या आहेत. स्थानिक शासनाचे स्वरूप, वैशिष्ट्ये काय आहेत यांचेदेखील सखोल अध्ययन या घटकात करायचे आहे. त्याचबरोबर स्थानिक शासनाचे महत्त्व याचादेखील सविस्तर अभ्यास संबंधित घटकात करायचा आहे.

१.२ विषय-विवेचन

स्थानिक शासनाची कल्पना भारतीयांना नवीन नाही. प्राचीन भारतातील ग्रामीण राजकीय व्यवस्था ही स्वावलंबी, स्वयंपूर्ण स्वराज्याची व्यवस्था होती. मौर्य काळात याचा विकास फार मोठ्या प्रमाणात झालेला आढळतो; परंतु कालांतराने या पद्धतीचा ऱ्हास झाला व ब्रिटिश कालखंडात वेगळ्या उद्देशाने व वेगळे स्वरूप घेऊन हा शासन प्रकार पुन्हा अस्तित्वात आल्याचे आढळते. ब्रिटिश शासन काळात स्थानिक शासनाचा उल्लेख स्थानिक जबाबदारीचे सरकार असा करण्यात येत असे. ब्रिटिशांच्या काळात संपूर्ण भारत केंद्रित प्रशासन व्यवस्थेखाली होता व मध्यवर्ती किंवा प्रांतिक पातळीवर जबाबदार शासनव्यवस्था अस्तित्वात नव्हती. ब्रिटिशांनी प्रशासनाच्या सोयीसाठी भारताचे प्रांतामध्ये विभाजन केले होते; परंतु कोणत्याही पातळीवर स्वदेशीयांना सत्तेमध्ये वाटा दिलेला नव्हता व ते अपेक्षितदेखील नव्हते.

ब्रिटिशांपूर्वीदेखील भारतात ज्या अर्थाने ब्रिटिश काळात जबाबदारीचे शासन असा शब्दप्रयोग केला गेला, त्या अर्थाने स्थानिक स्वराज्य अस्तित्वात नव्हते. ब्रिटिश कालखंडात जो राष्ट्रीय लढा भारतीय जनतेने दिला, त्या संदर्भातच ब्रिटिशांच्या काळात केल्या गेलेल्या या शब्दप्रयोगाचा विचार करावा लागेल. राष्ट्रीय आंदोलनाची तीव्रता जशी भारतामध्ये वाढत गेली व लोकांकडून मोठ्या प्रमाणात त्यांना शासनात सहभागी करून घेण्याबाबत दडपण वाढू लागले, तेव्हा तडजोड म्हणून स्थानिक पातळीवर जबाबदार शासनव्यवस्था सुरू केली गेली. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर स्थानिक सरकारचा उल्लेख स्थानिक जबाबदार सरकार असाच केला जाऊ लागला. भारतीय राज्यघटनेत मात्र याचा उल्लेख स्थानिक सरकार असाच केलेला आहे.

१.२.१ स्थानिक शासनाचा अर्थ व व्याख्या

भारतासह अनेक देशांनी प्रातिनिधिक लोकशाही शासन पद्धतीचा स्वीकार केल्यामुळे सत्तेच्या विकेंद्रीकरणातून स्थानिक शासन संस्थांद्वारे राष्ट्रीय धोरणांची प्रत्यक्ष अंमलबजावणी करण्यासाठी लोकशाही शासन पद्धतीच्या माध्यमातून लोकांमध्ये राजकीय जागृती निर्माण करणे व लोकांचा प्रत्यक्ष राजकीय घडामोडींमध्ये सहभाग असण्यासाठी स्थानिक संस्थांची भूमिका महत्त्वपूर्ण ठरली आहे. भारतात या संस्था दोन प्रकारात कार्यरत आहेत. (१) शहरी स्थानिक शासन, (२) ग्रामीण स्थानिक शासन या संस्था संपूर्ण भारतभर विखुरल्या आहेत.

स्थानिक शासन म्हणजे स्थानिक कारभार, स्थानिक निवडणुका, स्थानिक स्वायत्तता, स्थानिक अर्थव्यवस्था या सर्व घटकांमध्ये स्थानिक पातळीवर जनतेला मिळालेले स्वातंत्र्य असून, स्वतंत्ररित्या सर्व प्रश्नांची सोडवणूक करण्याचा उचित मार्ग होय. स्थानिक शासन संस्थेला महत्त्वाचे स्थान प्राप्त झाले आहे. पूर्वीपेक्षा आज कल्याणकारी राज्याचे स्वरूप बदललेले असून, नागरिकांना जास्तीत-जास्त सोयी आणि संधी उपलब्ध करून देण्यासाठी स्थानिक शासनाचे कार्य आवश्यक झालेले आहे. त्यामुळेच शासन संस्थेचे एक महत्त्वपूर्ण अंग म्हणून स्थानिक शासन संस्था कार्यरत आहेत. लोकशाही व्यवस्थेला बळकटी आणण्याचे कार्य या संस्थांद्वारे पार पाडले जात आहे. जनतेच्या प्राथमिक गरजांशी निगडित असलेली कामे स्थानिक पातळीवर सार्वजनिक स्वरूपात करणाऱ्या संस्थांना स्थानिक शासन संस्था असे म्हणतात. स्थानिक शासनाचा अर्थ स्पष्ट करताना जे. जे. क्लार्क असे म्हणतात की, ''स्थानिक शासन हा राष्ट्रीय अथवा प्रांतिक शासनाचा असा भाग आहे की, जो प्रामुख्याने विशिष्ट प्रदेश किंवा त्या क्षेत्रातील रहिवाशांचे प्रशासकीय (प्रश्‍न) विषय हाताळत आहे, त्याचबरोबर तो प्रांतिक शासनाचा दुय्यम विभाग म्हणून संसदेने सोपविलेल्या प्रशासकीय विषयांचीही अंमलबजावणी करीत असतो. एकंदरीत स्थानिक गरजांनुसार स्थानिक पातळीवर लोकशाही विकेंद्रीकरणाद्वारे कार्य करणाऱ्या स्थानिक लोकप्रतिनिधींमार्फत चालविल्या जाणाऱ्या व्यवस्थेला स्थानिक स्वशासन म्हणता येईल.'' स्थानिक पातळीवर लोकशाही विकेंद्रीकरणातून स्थानिक गरजानुरूप कार्य करणाऱ्या स्थानिक जनप्रतिनिधींमार्फत चालवल्या जाणाऱ्या व्यवस्थेला स्थानिक स्वशासन म्हटले जाते. याबरोबरच सामान्यत: स्थानिक शासन म्हणजे ज्या संस्थांमध्ये प्रत्यक्ष जनतेकडून निवडणुकांद्वारे प्रतिनिधींची निवड केली जाते अशा संस्थांचे शासन होय, असा अर्थ घेतला जातो.

स्थानिक शासनाच्या व्याख्या

स्थानिक शासनाच्या काही महत्त्वाच्या व्याख्या खालीलप्रमाणे आहेत.

(१) **ब्रिटानिका ज्ञानकोश :** ''स्थानिक शासन म्हणजे एकूण राज्याऐवजी अंतर्गतदृष्ट्या लहान भू-भागात व्यवस्थापन करून, निर्णय घेऊन त्याची कार्यवाही करणारी सत्ता होय.'

(२) **वेबस्टरच्या शब्दकोशानुसार :** ''शहरांसाठी निर्माण केलेली अशी संस्था जी राज्य प्रशासनाचा एक छोटासा भाग असून, या संस्थेचे कायदे व नियम वेगळे असतात, अशा प्रकारची शासन व्यवस्था म्हणजेच स्थानिक शासन होय.''

(३) **जे. डी. एच. कोल यांच्या मतानुसार :** ''स्थानिक शासनाचे क्षेत्र मर्यादित असते, ते वरिष्ठ सत्तेने प्रदान केलेल्या अधिकारांचा वापर करतात. ते सार्वभौम नसतात. ते कायदेही करत नाहीत. ते केवळ कायद्याची अंमलबजावणी करतात.''

(४) **कार्ल फ्रेडरिक यांच्या मते :** ''शासन कायद्यांनुसार ठरवून दिलेल्या मर्यादेत स्थानिक पातळीवर कार्य करणारी स्थानिक लोकांची प्रशासकीय व्यवस्था म्हणजे स्थानिक स्वराज्य संस्था असे म्हणता येईल.''

(५) **विल्यम रॉब्सन यांच्या मताप्रमाणे :** ''स्थानिक शासनाला अशी एक विभागीय संकल्पना म्हणता येईल की, ज्या ठिकाणचा समूह असार्वभौमिक असतो व त्यांचा कारभार चालविण्यासाठी कायदेशीर अधिकार व आवश्यक अशी संघटना असते.''

(६) **एल. गोल्डिंग यांच्या मतानुसार :** ''स्थानिक शासन म्हणजे लोकांनी त्यांच्याशी संबंधित असलेल्या विषयाचे व्यवस्थापन स्वत:च करणे होय.''

(७) **जॉन क्लार्क यांच्या मते :** ''स्थानिक शासन म्हणजे देशाच्या किंवा घटक राज्याच्या शासनाचा असा भाग की, जो विशिष्ट भागातील लोकांचे प्रश्‍न सोडवतो व ते प्रश्‍न सोडविण्यासाठी आवश्यक ती सत्ता व अधिकार असलेली व्यवस्था निर्माण करतो.''

(८) **डॉ. आशीर्वादम् यांच्या मताप्रमाणे :** ''स्थानिक स्वशासन केंद्र सरकार किंवा संघराज्यात राज्य सरकारद्वारे निर्माण केलेली एक अशी संस्था असते की, ज्यामध्ये शहर किंवा खेड्यांसारख्या क्षेत्रातील जनतेद्वारे निवडलेले प्रतिनिधी असतात व ते आपल्या अधिकार क्षेत्रात त्यांना मिळालेल्या अधिकारांचा जनकल्याणासाठी उपयोग करीत असतात.''

थोडक्यात, स्थानिक शासन व्यवस्था ही स्थानिक आशा-अपेक्षानुरूप चालणारी, स्थानिक समस्यांची सोडवणूक करणारी, दैनंदिन कार्याच्या स्वरूपात स्वायत्त असणारी; परंतु केंद्र किंवा राज्याच्या अधीन राहून कार्य करणारी स्थानिक प्रतिनिधित्वाची सूत्रबद्ध रचना मानली जाते. अर्थात, एक आदर्श स्थानिक शासन संस्था तेव्हाच निर्माण होऊ शकते, जेव्हा प्रशासकीय दृष्टिकोनातून अधिकार विकेंद्रित असतील, राजकीय दृष्टिकोनातून सत्ता विभाजित असेल व अशा सत्तेत निर्णय घेण्याचे व धोरण आखण्याचे अधिकार स्थानिक जनतेला आपल्या प्रतिनिधींच्या माध्यमातून प्राप्त झालेले असतील.

१.२.२ स्थानिक शासनाचे स्वरूप

स्थानिक शासनाच्या विविध व्याख्यांच्या आशयावरून शासनाचे स्वरूप स्पष्ट करताना असे दिसून येते की, स्थानिक शासन व्यवस्था ही मुख्य शासन व्यवस्थेचाच एक भाग असून, संविधानात्मक आधारावर तिची निर्मिती केली जाते. क्षेत्रीय स्थानिक पातळीवर संपूर्ण रहिवाशांच्या जीवनाशी निगडित अशी ही शासन व्यवस्था आहे. या व्यवस्थेत स्थानिक पातळीवर कार्य करण्याची स्वायत्तता प्राप्त झालेली असते. केंद्र तसेच घटक राज्यस्तरावर अनेक कार्यांत या संस्थांचे योगदान महत्त्वपूर्ण असून, शहरी तसेच ग्रामीण विकासासाठी ते योग्य दिशादर्शक ठरलेले आहे.

विशिष्ट प्रदेशातील समाजाशी निगडित स्थानिक शासन व्यवस्था. उदा. ग्रामीण अथवा शहरातील रहिवाशांसाठी ग्रामपंचायत व नगर परिषद या स्थानिक शासन संस्था निर्माण करण्यामागील उद्देश असा की, वसाहती करून राहणाऱ्या लोकांच्या सामाजिक जीवनात ज्या काही आवश्यक गरजा तसेच ज्या समस्या निर्माण होतात, त्या संदर्भातील सेवा उपलब्ध करून देऊन लोकांच्या आवश्यक गरजांची पूर्ती करणे, तसेच नागरी जीवन सुसह्य, सुरक्षित करण्यासाठी स्थानिक शासन निर्माण केले जाते.

प्राचीन काळात शक्तिशाली, स्वावलंबी, स्वयंशासित कार्य करणाऱ्या स्वतंत्र अशा संस्था होत्या, मात्र, आज भारतीय शासनव्यवस्थेत त्याचे स्वरूप बदलले असून, स्थानिक शासनाचे महत्त्वाचे वैशिष्ट्य हे विशिष्ट प्रादेशिक संकल्पना कार्यक्षेत्र मानले गेले आहे. स्थानिक शासनास एक प्रादेशिक संकल्पना असे संबोधले जात आहे.

१.२.३ स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये

पृथ्वीतलावावरील जवळपास सर्वच राष्ट्रांत स्थानिक शासनाची संकल्पना कमी-अधिक फरकाने स्वीकारली गेली आहे. सैद्धांतिक दृष्टिकोनातून विचार केल्यास विविध राष्ट्रातील स्थानिक शासन व्यवस्थेच्या स्वरूपात रचनात्मक भेद असला तरी त्यांच्या निर्मितीमागील मूळ उद्देश व त्यांचे कार्य समान आहेत. त्यामुळे त्यांच्या वैशिष्ट्यांत कमालीचे साम्य असल्याचे दिसून येते. भारतात लोकशाही शासन व्यवस्था असून, या शासन व्यवस्थेचे तीन प्रमुख स्तर आहेत. राष्ट्रीय स्तरावर केंद्र शासन, राज्य स्तरावर राज्य शासन व स्थानिक स्तरावर स्थानिक शासन यांचा समावेश आहे. स्थानिक शासनामध्ये ग्रामीण व नागरी स्थानिक शासन संस्था येतात. या संस्था स्थानिक क्षेत्रात स्थानिक विकासाची जबाबदारी पार पाडतात.

विल्यम रॉब्सन यांनी स्थानिक शासन संस्थांच्या वैशिष्ट्यांचा विचार करताना स्पष्ट केले की, खेडेगाव, शहर, महानगर, तालुका, इत्यादी स्तरांवर या संस्था निर्माण केल्या जातात. प्रत्येक शासनाचे प्रादेशिक कार्यक्षेत्र राज्य शासनाच्या आदेशाने निश्चित केलेले असते. स्वातंत्र्योत्तर काळात या संस्थांचे महत्त्व ओळखून लोकशाही सत्तेचे विकेंद्रीकरण यादृष्टीने समाज विकासाचा हा यशस्वी प्रयत्न आहे. सर्वसाधारणपणे स्थानिक शासनाची खालीलप्रमाणे वैशिष्ट्ये सांगता येतील.

(०१) विश्वव्यापकता

स्थानिक शासन संस्थांचे स्वरूप अतिशय व्यापक स्वरूपाचे आहे. कारण जनकल्याण व राज्यकारभारासाठी सुविधा या दुहेरी उद्देशाकरिता स्थानिक शासनाची स्थापना केली जाते. त्यामुळे जगातील बहुतांशी राष्ट्रांत या व्यवस्थेचा स्वीकार केला गेला आहे. स्थानिक शासनाच्या उपयोगितेमुळे विविध राष्ट्रांतील स्थानिक शासन संस्थांचा तुलनात्मक अभ्यास होऊन त्या-त्या देशातील स्थानिक शासनात सुधारणा केली जात आहे. ज्या राष्ट्रात अशी सुसूत्र व्यवस्था नाही, तेथे स्थानिक शासनाचे नवे रूप आकार घेत आहे. म्हणूनच स्थानिक शासनाचे विश्वव्यापकता हे अतिशय महत्त्वाचे वैशिष्ट्य असल्याचे सांगता येईल.

(०२) वैधानिक किंवा संवैधानिक दर्जा

स्थानिक शासन संस्थांची स्थापना कायदेमंडळाने मंजूर केलेल्या कायद्यांद्वारे होत असते, अशा कायद्यात स्थानिक शासनाच्या रचना व कार्यपद्धतीचे विस्तृत विवरण केलेले असते. भारतात सन १९९२ च्या ७३व्या व ७४ व्या घटनादुरुस्तीने संवैधानिक तरतुदीनुसार स्थानिक शासनाची स्थापना करणे ही राज्याची जबाबदारी असल्याचे स्पष्ट केले आहे. थोडक्यात, जगातील विविध राष्ट्रांनी स्थानिक शासनाला वैधानिक किंवा संवैधानिक दर्जा दिलेला आहे.

(०३) स्वायत्तता

स्थानिक शासन संस्था या अनेक देशात स्वायत्त आहेत. याचा अर्थ असा की, ज्या स्थानिक क्षेत्राच्या दैनंदिन प्रश्नांशी यांचा संबंध असतो. व्यवहारात मध्यवर्ती सत्तेच्या हस्तक्षेपापासून या मुक्त असतात. यांच्यावर जी कार्ये सोपवलेली असतात, ती पूर्ण करण्याची जबाबदारी या संस्थांवर असते. त्यांची कार्यपद्धती ठरविण्याचा यांना पूर्ण अधिकार असतो. त्यांना स्वतंत्र

उत्पन्नाची साधने असतात. याशिवाय मध्यवर्ती सत्तेकडून आवश्यक असेल तेव्हा आर्थिक मदतही मिळत असते. आपल्या उत्पन्नातून खर्च करण्याचेही अधिकार या संस्थांना असतात. या दृष्टीने या संस्था स्वतंत्र आणि स्वायत्त असतात.

(०४) लोकशाही विकेंद्रीकरण

लोकशाही सुदृढ करण्यासाठी सत्तेचे विकेंद्रीकरण करणे अत्यंत आवश्यक असते. लोकशाही व्यवस्था खऱ्या अर्थाने लोकाभिमुख करण्याचे कार्य स्थानिक शासनाच्या माध्यमातून केले जाते. लोकशाही व्यवस्थेचा एक छोटा नमुना स्थानिक शासनाच्या रूपाने दिसून येतो. स्थानिक शासनात निवडणूक, मतदान व निर्वाचित प्रतिनिधित्वाचा अवलंब केला जातो. ज्यामुळे लोकशाही प्रक्रिया सुदृढ होण्यास मदत होते.

(०५) ग्रामीण व शहरी संस्था

स्वरूपाच्या दृष्टिकोनातून विचार करता जगात ग्रामीण व शहरी अशा प्रकारच्या स्थानिक शासन व्यवस्था दिसून येतात. ग्रामीण व शहरी समाजाची संस्कृती, त्यांचे प्रश्न, समस्या व मागण्या भिन्न-भिन्न असल्यामुळे त्यांच्याकरिता वेगवेगळ्या स्वरूपाची व्यवस्था करणे आवश्यक असते. भारतातदेखील स्थानिक शासनाअंतर्गत ग्रामीण भागासाठी पंचायत राज व शहरांसाठी महानगरपालिका, नगरपालिका अशा नागरी स्थानिक शासन व्यवस्थेची तरतूद केलेली आहे. फ्रान्समध्ये शहरी व ग्रामीण दोन्ही भागांसाठी 'कम्युन' नावाचीच व्यवस्था आहे. मात्र, त्यांच्या रचना व कार्यप्रक्रियेमध्ये फरक आहे.

(०६) संरचनात्मक विविधता

प्रत्येक देशाच्या आवश्यकतेनुसार व त्यांच्या संविधानानुसार स्थानिक शासनाची रचना वेगवेगळी असल्याचे दिसून येते. भारतात ग्रामीण पंचायत राज व्यवस्थेंतर्गत जिल्हा परिषद, पंचायत समिती व ग्रामपंचायत, तर शहरी भागांसाठी महानगरपालिका, नगर परिषद, कटक मंडळ यांसारख्या नागरी स्थानिक शासन संस्था आहेत. अमेरिकेत महापौर परिषद, मॅनेजर प्लॅन, कमिशन प्लॅन, इंग्लंडमध्ये पेरिश, काउंटी, ब्युरो तर फ्रान्समध्ये डिपार्टमेंट, कॅन्टन व कम्युन अशी स्थानिक शासनाची व्यवस्था करण्यात आली आहे. या संस्थांमध्ये रचनात्मक विविधता दिसून येते.

(०७) लोकसहभाग

लोकशाही प्रक्रिया प्रभावी होण्याकरिता शासनाच्या प्रत्येक कृतीत जनतेचा सहभाग आवश्यक आहे. प्रतिनिधित्वाच्या तरतुदीमुळे स्थानिक शासन व्यवस्थेच्या राजकीय व प्रशासकीय प्रक्रियेत स्थानिक जनतेचे प्रतिनिधित्व असल्याचे दिसते. शिवाय स्थानिक शासन संस्था स्थानिक पातळीवर कार्यरत असल्याने राज्य शासन व केंद्र शासनाच्या तुलनेत अशा संस्था जनतेला अधिकच जवळच्या वाटतात. अशा संस्थांशी येणारा नेहमीचा संपर्कही त्यांचे संबंध अधिकच मजबूत करण्यास कारणीभूत ठरतो.

(०८) स्व-विवेकानुसार कार्य

स्थानिक शासन संस्था या शासनाच्या कायद्याद्वारे कार्य करत असल्या तरी आपल्या कार्यक्षेत्रांतर्गत त्या स्वायत्त असतात. स्थानिक परिस्थिती व आर्थिक कुवत लक्षात घेऊन त्या दैनंदिन प्रशासनाबाबत स्व-विवेकानुसार निर्णय घेऊन त्यांची अंमलबजावणी करत असतात. केंद्र किंवा राज्य शासन या संस्थांच्या दैनंदिन कार्यात हस्तक्षेप करत नाही.

(०९) स्थानिक निर्णय प्रक्रिया

स्थानिक प्रश्न व विषयांसंबंधीचे निर्णय स्थानिक शासनाद्वारे घेतले जातात. प्रामुख्याने दैनंदिन स्वरूपाचे निर्णय व वरिष्ठ शासनाने ठरवून दिलेल्या चौकटीच्या आत निर्णय घेण्याची जबाबदारी स्थानिक शासनावर असते. स्थानिक पातळीवरून निर्णय घेतले जात असल्यामुळे ते अधिक वास्तववादी परिस्थितीभिमुख असतात.

(१०) उत्तरदायी व्यवस्था

स्थानिक शासन हे केंद्र शासन व राज्य शासनाला उत्तरदायी राहून कार्ये करत असते. स्थानिक शासन व्यवस्था दैनंदिन कामकाजाच्या संदर्भात राज्य व राष्ट्रीय सरकारच्या नियंत्रणापासून मुक्त असली, तरी स्थानिक शासनासंबंधी नियंत्रणाचे अंतिम अधिकार राज्य व केंद्र शासनाला असतात. स्थानिक शासनाचे उत्तरदायित्व हे निश्चित असते.

(११) स्वतंत्र वित्तव्यवस्था

स्थानिक शासन संस्थांना त्यांचा खर्च भागविण्यासाठी स्वतंत्र वित्तव्यवस्था आहे. विकासात्मक कार्यासाठी व प्रशासकीय प्रक्रियेसाठी स्थानिक स्वशासनाला मोठ्या वित्तीय तरतुदींची आवश्यकता असते. ही गरज कर, कर्ज, अनुदान, स्वनिर्मित व स्वनियंत्रित साधनांपासून मिळणाऱ्या उत्पन्नांद्वारे पूर्ण केली जाते. अर्थातच स्थानिक शासनाच्या माध्यमातून मोठी वित्तीय उलाढाल होत असते. याशिवाय स्थानिक शासन संस्थांना वेगवेगळ्या प्रकारची फी व दंड याद्वारे आपले उत्पन्न वाढवता येते.

थोडक्यात, स्थानिक शासनाच्या संकल्पनात्मक व कार्यप्रक्रियेच्या दृष्टीने विचार करता विविध वैशिष्ट्ये दिसून येतात. प्रामुख्याने स्थानिक जनतेचा सर्वांगीण विकास व विकास कार्यात जनतेचा सहभाग सोबतच प्रशासकीय प्रक्रियेतील सुविधा या दृष्टिकोनातून स्थानिक शासनाची निर्मिती झालेली असल्यामुळे त्यास लोकशाहीतील लोकाभिमुख स्वरूप मानले जाते. जगातील विभिन्न राष्ट्रांत भिन्न-भिन्न स्वरूपाच्या स्थानिक शासन संस्था असल्या तरी त्यांचे अधिकार, जबाबदारी, व्याप्ती व कार्यक्षेत्रात कमालीचे साम्य दिसून येते. स्थानिक शासन संस्थांच्या निर्मितीमागील उद्देशदेखील सगळीकडे समान असल्याचे दिसते. अर्थातच, आधुनिक राज्यव्यवस्थेत स्थानिक शासनाचे स्थान अतुलनीय आहे.

१.२.४ स्थानिक शासनाचे महत्त्व

स्थानिक शासन संस्था या प्राचीन काळापासून अस्तित्वात असलेली व्यवस्था असून, भारतीय समाजजीवनाचा एक अविभाज्य घटक म्हणून त्यांच्याकडे पाहिले जाते. मानवी समाज विकासासोबत स्थानिक शासन व्यवस्था विकसित झाल्या आहेत. जगातील सर्वच देशांमध्ये स्थानिक शासन संस्था असणे हे त्या शासन व्यवस्थेच्या विकासाचे लक्षण ठरते. लोकशाहीची प्रतिष्ठा राखण्याचे कार्य शासन संस्थाच करू शकतात.

वर्तमान युगातील शासन व्यवस्थेत स्थानिक शासन संस्थांनी आपली उपयोजिता सिद्ध केली आहे. प्रामुख्याने समाजासाठी विकासात्मक सेवा देण्याबरोबरच कल्याणकारी राज्यासाठी आवश्यक आदर्श नागरिक घडविण्याचे कार्यही स्थानिक शासनाद्वारे केले जाते. लोकशाही व्यवस्थेचा पाया असलेले स्थानिक शासन राज्याचा प्रमुख आधारस्तंभ असतो. कारण गरीब, अपंग, अंध, निराधार, बेरोजगार, वृद्ध अशा सर्वच घटकांसाठी स्थानिक शासनाला राज्यव्यवस्थेचा अविभाज्य पैलू समजले जाते. स्थानिक शासनाचे महत्त्व दर्शविणारे घटक खालीलप्रमाणे विश्लेषित करण्यात आले आहे.

(०१) लोकशाहीचे विकेंद्रीकरण

स्थानिक शासनाचा मुख्य उद्देश हा लोकशाही विकेंद्रीकरण आहे. लोकशाही प्रक्रियेत सत्ता ही स्थानिक पातळीपर्यंत पोहोचविणे हे लोकशाहीचे मुख्य उद्दिष्ट असते. कारण स्थानिक पातळीवरील सत्ताच स्थानिक जनतेला योग्य न्याय देऊ शकते. या दृष्टिकोनातून भारतातही केंद्र व राज्य शासनाव्यतिरिक्त ग्रामपंचायत, पंचायत समिती, जिल्हा परिषद, नगर परिषद, महानगरपालिका यासारख्या स्थानिक शासन संस्थांची व्यवस्था करण्यात आलेली आहे. अशा स्थानिक शासनामुळे खऱ्या अर्थाने लोकशाही विकेंद्रीकरण साध्य केले जात आहे.

(०२) स्थानिक सेवांची उपलब्धी

स्थानिक शासनामार्फत तेथील जनतेला सर्वांत जलद सेवा उपलब्ध होतात. कल्याणकारी राज्यात नागरिकांचा सर्वांगीण विकास घडवून आणण्यासाठी त्यांना प्राथमिक व मूलभूत सेवा-सुविधा उपलब्ध करून देणे शासनाचे आद्यकर्तव्य आहे. राष्ट्र व राज्य स्तरावरील शासन यंत्रणेला या सेवा पुरविणे स्थानिक शासनाच्या मदतीशिवाय अशक्य असते. म्हणूनच आरोग्य, शिक्षण, स्वच्छता, पाणीपुरवठा, रस्ते, दिवाबत्ती यांसारख्या सेवा स्थानिक शासन संस्था पुरवतात. स्थानिक नागरिकांच्या समस्या समजून घेऊन त्या सोडविण्याचे महत्त्वपूर्ण कार्य स्थानिक शासन करत असते.

(०३) लोकशाहीच्या पाठशाळा

लॉर्ड ब्राईस यांच्या मते, लोकशाहीची उत्कृष्ट पाठशाळा म्हणजे स्थानिक शासन होय. स्थानिक शासन संस्था या लोकशाहीचे लहान प्रतिरूप असतात. अशा संस्थांच्या कार्यप्रक्रियेत प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष सहभागी होण्याची संधी स्थानिक जनतेला मिळत असते. साहजिकच स्थानिक शासनामुळे जनतेला लोकशाही प्रक्रिया जवळून जाणून घेता येते. त्यातून त्यांना लोकशाहीचे प्रशिक्षण मिळत असते, म्हणूनच त्यांना लोकशाहीची पाठशाळा म्हटले जाते.

(०४) नेतृत्वाचा विकास

संघटन, संस्था, राज्य, देश चालविण्यासाठी एका कुशल नेतृत्वाची आवश्यकता असते. त्या देशाचा, राज्याचा व संस्थांचा विकास हा तेथील नेतृत्वावर अवलंबून असतो. स्थानिक शासनात या संस्थांमुळे स्थानिक पातळीवरील नेतृत्वाला शासकीय निर्णय प्रक्रियेत सहभागी होणे सोपे जाते. भावी काळात त्यातूनच परिपक्व नेतृत्वाचा उदय होत असतो. स्थानिक राजकारणात मिळणारे राजकीय धडे व स्थानिक संस्थांमधील कार्याचा अनुभव यातून प्रगल्भ, अनुभवी राजकीय नेतृत्व निर्माण होते. जे भविष्यात राज्य व राष्ट्र स्तरावर आमदार, खासदार, मंत्री, मुख्यमंत्री व पंतप्रधानांपर्यंत पोहोचते, जगातही बहुतांशी राष्ट्रांत अशीच स्थिती दिसते.

(०५) केंद्र व राज्य शासनाच्या कार्याचा भार कमी

स्थानिक शासनामुळे कार्याचे विकेंद्रीकरण झाले. त्यामुळे केंद्र व राज्य शासनाची बहुसंख्य कार्ये ही स्थानिक शासनामार्फत केली जाऊ लागल्यामुळे केंद्र व राज्य शासनाच्या कार्याचा भार कमी झाला आहे. अलीकडे कल्याणकारी राज्याचा पुरस्कार व समाजवादी समाजरचना प्रस्थापित करण्याचा प्रयत्न यामुळे केंद्र व राज्य शासनाच्या कार्यात मोठ्या प्रमाणात वाढ झाली आहे. राष्ट्रीय नियोजन व आर्थिक विकास धोरणासारख्या महत्त्वपूर्ण बाबींकडे पुरेसे लक्ष देणे अशक्य झाले आहे. स्थानिक शासनामुळे केंद्र व राज्य शासनाच्या आपल्यावरील काही जबाबदाऱ्या स्थानिक संस्थेकडे सोपविता आल्या. स्थानिक प्रश्नांविषयीचा कार्यभार स्थानिक शासन संस्था पार पाडीत असल्याने केंद्र व राज्य शासनाला महत्त्वपूर्ण कार्याकडे लक्ष देता येऊ लागले.

(०६) राजकीय सहभागाची संधी

राष्ट्रीय किंवा राज्य पातळीवरील राजकीय प्रक्रियेत सहभागी होण्यापेक्षा स्थानिक शासन संस्थांच्या राजकीय प्रक्रियेत सहभागी होण्याची संधी मोठ्या प्रमाणात उपलब्ध होत असते. केवळ भारताचाच विचार करता, भारतीय संसदेत लोकसभा ५४५ व राज्यसभा २५० इतकेच प्रतिनिधी असतात; परंतु भारतातील ग्रामपंचायतींची संख्या २, ३४, ६७६ पेक्षा अधिक आहे. साहजिकच या व अशा स्थानिक शासन व्यवस्थेमुळे राजकीय सहभागाची मोठी संधी स्थानिक नेतृत्वाला मिळत असते.

(०७) प्रादेशिक न्याय

भौगोलिक विविधतेवरून त्या-त्या देशातील सामाजिक स्थिती व त्यांच्या समस्या बदलत असतात. म्हणूनच अशा भूप्रदेशांना न्याय देण्यासाठी राष्ट्रांतर्गत राज्य व जिल्ह्यांसारख्या प्रशासकीय रचनेची निर्मिती केली जाते. स्थानिक शासन संस्था त्या-त्या विशिष्ट मर्यादित भू-भागासाठी स्थापित केलेल्या असल्यामुळे त्या क्षेत्राचा विकास करणे सुलभ होते.

(०८) स्थानिक समस्यांची सोडवणूक

आम्ही लोकशाही शासनाचे सर्व फायदे तोपर्यंत मिळवू शकणार नाही, जोपर्यंत आपण हे मान्य करत नाही की, सर्व समस्या या केंद्र शासनाच्या समस्या नसून, ज्या ठिकाणची ती समस्या आहे, त्या ठिकाणचेच लोक ती समस्या अधिक तीव्रतेने अनुभवू शकतात आणि म्हणूनच स्थानिक जनताच काही लोकांच्या मदतीने त्यावर योग्य ते समाधान शोधू शकते, असे प्रो. लास्की यांनी म्हटले आहे. साहजिकच स्थानिक पातळीवरील समस्या स्थानिक जनतेच्या संदर्भात असल्यामुळे ती सोडविण्याची क्षमता स्थानिक जनतेतच असते. कारण अशा समस्यांची कारणे, प्रभाव, विस्तार या गोष्टी स्थानिक पातळीवरून जाणली जाऊ शकतात. म्हणून स्थानिक समस्या सोडविण्याची प्रभावी यंत्रणा म्हणून स्थानिक शासन संस्थेकडे पाहिले जाते.

(०९) लोककल्याणकारी राज्याची निर्मिती

समाजातील प्रत्येक घटकाला न्याय देणे, हे कल्याणकारी राज्याचे उद्दिष्ट असते. कल्याणकारी राज्यांकडून गरीब, दुबळे, अपंग, निराश्रित, वृद्ध, महिला व बालके अशा घटकांना सेवा देणे अपेक्षित असते. ही सेवा पुरविण्याचे कार्य स्थानिक शासन संस्थांकडून केले जाते. प्रसिद्ध विचारवंत वॉरेन म्हणतात, समाजाचा असा कोणताही वर्ग नाही की, ज्यासाठी या संस्था आपल्या सेवा उपलब्ध करून देत नाहीत. समाजाच्या काही वर्गासाठी तर गर्भावस्थेपासून ते मृत्यूपर्यंतच्या सेवा या संस्थांकडून उपलब्ध करून दिल्या जातात. यामुळेच कल्याणकारी राज्यनिर्मितीच्या प्रक्रियेत स्थानिक शासनाच्या योगदानास महत्त्वपूर्ण मानले जाते.

(१०) जनजागृतीचे साधन

स्थानिक शासन संस्था या स्थानिक जनतेच्या अतिशय जवळ असल्याने त्या जनजागृतीचे अतिशय प्रभावी साधन आहे. या संस्था जवळच्या वाटत असल्याकारणाने अशा संस्थांद्वारे राबविल्या जाणाऱ्या योजना व कार्यक्रमांना जनतेचा प्रतिसाद अधिक लाभतो. म्हणून वरिष्ठ शासनांतर्गत जनजागृतीची यंत्रणा किंवा साधन म्हणून स्थानिक शासन व्यवस्थेकडे पहिले जाते. साक्षरता, समाजशिक्षण, आरोग्य, शिक्षण, अंधश्रद्धा निर्मूलन, राजकीय सहभाग या व अशा अनेक बाबींप्रती समाजात जनजागृती करण्याचे कार्य स्थानिक शासन संस्था करत असतात.

(११) किफायतशीर प्रशासन

स्थानिक जनतेसाठी योजना, धोरण, कार्यक्रम स्थानिक पातळीवरून राबविले जात असल्याने पैशाचा, वेळेचा व श्रमाचा अपव्यय टाळला जातो. स्थानिक शासन संस्थांद्वारे स्थानिक समस्या जाणून त्यावर काटकसरीने खर्च केला जातो. या संस्थांना कर, कर्ज व अनुदानाच्या माध्यमातून पैसा उपलब्ध होतो. हा पैसा स्थानिक प्रतिनिधींच्या मान्यतेने खर्च केला जात असल्यामुळे या खर्चावर स्थानिक जनतेचे अप्रत्यक्षरित्या नियंत्रण असते. या सर्व बाबींमुळे प्रशासनात किफायतशीरता निर्माण होते.

सारांशत: स्थानिक गरजा व समस्यांच्या पूर्ततेसाठी स्थानिक शासन उपयुक्त असून, नागरिकांचे जीवन सुरक्षित व समृद्ध करण्याचा एक मार्ग आहे. रॉब्सनने म्हटल्याप्रमाणे, राष्ट्रीय पातळीवर लोकशाही व्यवस्था सुदृढ स्वरूपात तेव्हाच यशस्वी होऊ शकेल, जेव्हा स्थानिक पातळीवर लोकतंत्रात्मक संस्थांना पूर्णपणे प्रोत्साहन व सहकार्य देतील. शक्तिशाली व गतिमान लोकशाहीचे चित्र साकारण्यात स्थानिक शासन संस्थांचे योगदान जास्तीत-जास्त प्रमाणात मिळणे आवश्यक आहे. आजपर्यंत भारतासारख्या देशात ग्रामीण स्थानिक शासन संस्थांनी लोकशाहीचे जतन व संवर्धन करण्यास भरपूर योगदान दिलेले आहे. रॉब्सनच्या या विवेचनावरून स्थानिक शासन व्यवस्था या लोकशाहीच्या आधारस्तंभ आहेत, म्हणून लोकशाहीचे सत्य स्वरूप प्रकट करणाऱ्या स्थानिक शासन संस्थांची जपणूक व वाढ करणे म्हणजे सर्व सामान्य जनतेच्या गरजांची पूर्ती करणे होय.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

(१) स्थानिक शासन म्हणजे काय?

(२) भारतीय राज्यघटनेत स्थानिक शासनाचा उल्लेख कशाप्रकारे करण्यात आला आहे?

(३) ग्रामीण स्थानिक शासनास कोणत्या नावाने ओळखले जाते?

(४) स्थानिक शासनाला घटनात्मक दर्जा केव्हा देण्यात आला?

(५) स्थानिक शासन हे ''लोकशाहीची पाठशाळा'' आहे असे कोणी म्हटले?

१.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **संवैधानिक :** घटनेद्वारा मंजूर केलेले.
- **विकेंद्रीकरण :** सत्ता व अधिकार यांचे अनेक लोकांकडे विभाजित करण्याची प्रक्रिया.
- **स्वयंशासित :** स्वत:च्या अधिकाराखालील व्यवस्था.
- **कल्याणकारी राज्य :** आर्थिक आणि सामाजिक न्यायावर विशेष भर देणारे राज्य.

१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) स्थानिक पातळीवर मर्यादित क्षेत्रात कार्य करणारी लोकशाही व्यवस्था म्हणजे स्थानिक शासन होय.
(२) भारतीय राज्यघटनेत स्थानिक शासनाचा उल्लेख ''स्थानिक सरकार'' असा केला आहे.
(३) ग्रामीण स्थानिक शासनास पंचायती राज या नावाने ओळखले जाते.
(४) १९९२च्या ७३ व्या व ७४ व्या घटनादुरुस्तीने स्थानिक शासनाला घटनात्मक दर्जा देण्यात आला.
(५) लॉर्ड ब्राईस यांनी स्थानिक शासनाला लोकशाहीची पाठशाळा म्हटले आहे.

१.५ सारांश

स्थानिक शासन संस्थांचे आधुनिक राज्यातील महत्त्व अनन्यसाधारण आहे, स्थानिक शासन संस्था या प्रारंभापासूनच समाजाचा विकास करताना आढळतात. याशिवाय सर्वसामान्यांना सत्तेत वाटा देऊन विकेंद्रीकरणाच्या प्रक्रियेला यात चालना मिळते. लोकशिक्षणाचे उत्तम माध्यम म्हणून याचा विचार आपल्याला करावा लागेल. लोकांमध्ये लोकशाही मूल्ये रुजविण्याचा प्रयत्न या ठिकाणी केलेला दिसतो. सध्याच्या गुंतागुंतीच्या समाजात स्थानिक प्रश्न क्षुल्लक दिसत असले तरी ते सोडवणुकीसाठी झटत असलेल्या संस्थांचे अस्तित्व दुर्लक्षणीय नाही. लोकशाही दृढ करण्यासाठी या संस्थांचे महत्त्व दिवसेंदिवस वाढतच असल्याचे आपणास दिसून येते. कोणत्याही स्वतंत्र देशाचे सामर्थ्य स्थानिक शासन संस्थांवर अवलंबून असते. देशात स्वतंत्र शासनव्यवस्था प्रस्थापित करता येते; पण स्थानिक शासनाशिवाय खऱ्या अर्थाने तेथे 'स्वतंत्र' कार्य करू शकणार नाहीत. यासाठी स्थानिक शासन संस्थांची गरज, आवश्यकता व महत्त्व कधीच कमी होणार नाही. उलट त्या अधिक व्यापक आणि अर्थपूर्ण व कार्यक्षम कार्य करू शकतील, असा प्रयत्न आणि सुधारणा वेळोवेळी करण्यात येत आहेत.

स्थानिक शासन संस्थांची चिकित्सा करताना प्रसिद्ध विचारवंत प्रो. मिल म्हणतात, लोकप्रिय स्थानिक शासन संस्थांचा सर्वांत मोठा दोष म्हणजे त्यांचे संचालन नेहमी चारित्र्यहीन लोकांद्वारे होत असते आणि मुख्यत: याच कारणामुळे स्थानिक शासन नेहमी अयशस्वी होत असते. या दृष्टिकोनातून स्थानिक शासनातील अपप्रवृत्तींवर पायबंद घालणे आवश्यक आहे.

स्थानिक शासनाची प्रगती ही समाधानकारक असली तरी ती पूर्णतः निर्दोष मात्र नाही. म्हणूनच या प्रक्रियेत निर्माण होणारे दोष टाळण्यासाठी जाणीवपूर्वक प्रयत्न केले तर लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या मूळ उद्दिष्टांपर्यंत पोहोचणे शक्य होऊ शकेल. शेवटी लोकशाही विकेंद्रीकरणाचा हा प्रयत्न बहुतांशी यशस्वी झाल्याचे बरेच विचारवंत मान्य करतात. म्हणूनच प्रो. रिचर्ड पेस्टन म्हणतात, लहान लहान स्थानिक शासन संस्था या लोकशाहीच्या खऱ्या आधारस्तंभ आहेत, त्यांच्या अस्तित्वामुळे लोकशाही अधिक प्रभावी व यशस्वी होते.

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) स्थानिक शासनाचा अर्थ व व्याख्या यावर सविस्तर भाष्य करा.
(२) स्थानिक शासन म्हणजे काय ते सांगून त्याचे स्वरूप स्पष्ट करा.
(३) स्थानिक शासनाच्या वैशिष्ट्यांवर सविस्तर चर्चा करा.
(४) स्थानिक शासनाचा अर्थ सांगून महत्त्व स्पष्ट करा.
(५) स्थानिक शासनावर निबंध लिहा.

१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) शिरसाठ, एस., आणि बैनाडे, बी., (२००६), *भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्था,* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

(२) देशमुख, ए., (२०१३). *स्थानिक स्वशासन,* नागपूर, श्री साईनाथ प्रकाशन.

(३) एखेळीकर, आर., (१९९९), *भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्था,* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

(४) माहेश्वरी, एस. आर., (२०११), *भारत में स्थानीय शासन,* आग्रा, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल प्रकाशन.

(५) शर्मा, एच., (२००६), *इंग्लंड में स्थानिक प्रशासन,* नई दिल्ली, विश्वभारती पब्लिकेशन्स.

घटक २ : संयुक्त राज्य अमेरिकेचे स्थानिक शासन

अनुक्रमणिका

२.० उद्दिष्टे
२.१ प्रास्ताविक
२.२ विषय-विवेचन
 २.२.१ संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये
 २.२.२ संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची संरचना
 २.२.३ संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची कार्ये
 २.२.४ संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था
२.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
२.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
२.५ सारांश
२.६ सरावासाठी स्वाध्याय
२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

२.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी समजेल.
- संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्यांची माहिती मिळेल.
- संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची संरचना समजेल.
- संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाच्या कार्याचा अभ्यास करता येईल.
- संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था कशी आहे, हे समजेल.

२.१ प्रास्ताविक

संयुक्त राज्य अमेरिका आणि त्यांच्या राज्यांमधील सरकारने प्रातिनिधिक शासन पद्धतीचा स्वीकार केलेला आहे. प्रशासनावर जनतेद्वारे निर्वाचित प्रतिनिधींचा अधिकार असतो. तसेच काही राज्यांमध्ये प्रत्यक्ष लोकशाही शासन व्यवस्थेत धोरण निर्मिती व प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची नियुक्ती प्रत्यक्ष जनतेकडून केली जाते. प्रत्यक्ष लोकशाहीमध्ये (१) आरंभन, (२) प्रत्याहरण, (३) जननिर्देश ही प्रमुख साधने आहेत. संयुक्त राज्य अमेरिकेतील स्थानिक शासनाचे स्वरूप हे अमेरिकन लोकशाहीला अनुकूल आहे, कारण अमेरिकेत स्थानिक शासन संस्थांना व्यावसायिक दृष्टिकोनातून पाहिले जाते. कौन्सिल व्यवस्थापक योजनेचा विकास याचे चांगले वैशिष्ट्य आहे. राज्य स्तराखालील प्रशासकीय संस्था या राज्य शासनाच्या प्रतिनिधी आहेत. त्याचे अधिकार आणि संघटन हे राज्याच्या कायद्याद्वारे निर्धारित असतात. येथे एकाच राज्यात अनेक ठिकाणी अनेक प्रकारच्या स्थानिक संस्था उपलब्ध आहेत. येथील राज्यात विभिन्न संस्थांना स्वायत्ततेचा अधिकारदेखील

वेगवेगळ्या प्रकारचा आहे. तसेच अनेक राज्यांत वेगवेगळ्या प्रकारच्या स्थानिक शासन संस्था आहेत. कारण तेथील स्थानिकांना त्यांच्या सोयीनुसार संस्था स्थापन करण्याचे स्वातंत्र्य देण्यात आलेले आहे. सामान्यत: अमेरिकेतील स्थानिक शासन दोन प्रकारचे आहे, ज्यात एक टाऊनमधील लोकांसाठी शहरी सुविधा आणि म्युनिसिपल सुविधांच्या पूर्तता करणारे शासन व दोन खेड्यातील लोकांसाठी शहरी सुविधा आणि म्युनिसिपल सुविधांची पूर्तता करणारे शासन यांचा समावेश होतो. याबरोबरच संयुक्त राज्य अमेरिकेतील शासनाचे आणखी दोन भागात वर्गीकरण करण्यात आले आहे. त्यात एक, एकत्रित घटक असलेले स्थानिक शासन (शहर) व दुसरे, विखुरलेले घटक असलेले स्थानिक शासन (ग्रामीण) यांचा समावेश यात होतो.

प्रस्तुत घटकात आपणास संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची विविध वैशिष्ट्ये यांचा अभ्यास करावयाचा असून, तेथील स्थानिक शासनाची रचना व त्याअंतर्गत येणाऱ्या स्थानिक शासनाच्या विविध संस्था, शाखा व प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्या अधिकार कार्यांचादेखील यात अभ्यास करावयाचा आहे. त्याचप्रमाणे अमेरिकेतील स्थानिक शासनाची कार्ये कोणती आहेत. तेथील वित्ताची साधने, आय-व्यय, इत्यादीसंबंधी सखोल माहिती प्रस्तुत घटकात घ्यावयाची आहे.

२.२ विषय-विवेचन

संयुक्त राज्य अमेरिकेची राजकीय व्यवस्था इंग्लंडप्रमाणे लोकशाही स्वरूपाची आहे. इंग्लंड संसदीय शासन पद्धतीची जननी आहे, तर अमेरिकेच्या राज्यघटनेने अध्यक्षीय लोकशाहीला जन्म दिला. इंग्लंडची राज्यघटना अलिखित आहे. अमेरिकेच्या राज्यघटनेने लिखित राज्यघटनेच्या नव्या युगाचा प्रारंभ केला ही लिखित राज्यघटनेच्या इतिहासाची नांदी आहे. जेफरसनच्या मते, अमेरिकन राज्यघटना निर्विवादपणे मानवास लाभलेली चातुर्याची देणगी आहे. संयुक्त राज्य अमेरिकेने आपल्या संविधानाद्वारे काही नव्या पद्धती प्रस्थापित केल्या आहेत. त्यामध्ये अध्यक्षीय पद्धत, लिखित राज्यघटना, ताठर राज्यघटना, सत्ताविभाजन, मर्यादित शासन, सत्तेचे नियंत्रण व संतुलन इत्यादींचा समावेश यात होतो. अमेरिकेत व्यक्तिस्वातंत्र्याचे मूल्य प्रमुख मानण्यात आले आहे. सन १९७१ साली राज्यघटनेत एकाच वेळी दहा घटनादुरुस्त्या करून 'हक्काची सनद' राज्यघटनेत समाविष्ट करण्यात आली.

अमेरिकेत न्यायमंडळाचे स्वातंत्र्य मान्य करण्यात आले आहे. लिखित राज्यघटनेच्या रक्षणासाठी न्यायालयाचे श्रेष्ठत्व निर्माण केले आहे. वृत्तपत्र स्वातंत्र्य मान्य केले आहे. सर्व राजकीय गटांना स्वतंत्रपणे कार्य करता यावे असे वातावरण निर्माण झाले आहे. अर्थव्यवस्था भांडवलशाही स्वरूपाची आहे. धर्मनिरपेक्षतेच्या तत्त्वावर जनतेची श्रद्धा आहे. लोकमत घडविणारी साधने स्वतंत्र असल्याने त्यांची जडण-घडण सुकरपणे होते. लोकमताचा प्रभाव राजकीय व्यवस्थेवर फार मोठ्या प्रमाणात पडतो, ही बाब लोकशाही तत्त्वाला पूरक अशीच आहे. आज संयुक्त राज्य अमेरिका ही जगातील एक महासत्ता मानली जाते. लोकसंख्या अतिशय कमी व संपत्तीने समृद्ध असलेला हा देश आर्थिक दृष्ट्या संपन्न असून, राजकीयदृष्ट्यादेखील जगाचे नेतृत्व करत आहे. एक अग्रेसर राज्य म्हणून जागतिक राजकारण व अर्थकारण यांचा ते गुरुत्वमध्य बनले आहे.

इंग्लंडमधील लोकांनी येथे येऊन केवळ वसाहतच स्थापन केली असे नसून, येताना आपल्याबरोबर त्यांनी इंग्लंडचे स्वातंत्र्यवादी विचारदेखील आणले. स्वातंत्र्य, स्वराज्य, उदारमतवादी यांचा वारसा असलेली ती माणसे होती. मॅग्नकार्टा, बिल ऑफ राईटस, हेबियस कॉपर्स यांचा वारसादेखील त्यांच्यामागे होता. त्याच सुमारास जे डच, स्वीडिश व फ्रेंच आले तेही या इंग्रज संस्कृतीत मिसळून गेले व त्यातून एक नवीनच संस्कृती उदयास आली. या वसाहती स्थापन करण्याअगोदर एक गोष्ट स्पष्ट करणे जरुरी होते. राजाची पूर्वसंमती त्यास आवश्यक होती. व्यापारी कंपनी किंवा व्यक्तिगतरित्या राजा चार्टरच्या आधारे त्यांना अशी परवानगी देत असे. वसाहती बऱ्याच स्वतंत्र व स्वायत्तपणे आपला कारभार पाहत असत. या वसाहतींना जशी परवानगी देण्यात आली तशी त्या जास्तीतजास्त स्वायत्त व स्वत:च्या सोयीने स्वत:चा कारभार पाहू लागल्या. हळूहळू त्या इंग्रजी संस्कृती व प्रभाव यापासून दूर जाऊ लागल्या. त्यामुळे वसाहतीवर नियंत्रण ठेवण्याची गरज इंग्लंडला भासू लागली. त्या दृष्टीने इंग्लंडची पावले पडू लागली. याच सुमारास इ.स. १६७३ मध्ये उत्तर अमेरिकेतून फ्रेचांना हाकलून लावण्यात आले. या सर्व वसाहती इंग्लंडच्या ताब्यात आल्या.

अमेरिकेची संयुक्त राज्ये यांचा इतिहास तुलनात्मकदृष्ट्या अलीकडचाच आहे. आपण हे जाणतो की, कोलंबसने सन १४९२ साली अमेरिकेच्या भूखंडाचा शोध लावला. १७ व्या शतकाच्या सुरुवातीपासून युरोपमधील लोक अमेरिका खंडात वसू लागले. अशा वसाहतीच्या लोकांनी तेरा ब्रिटिश वसाहती बनवल्या होत्या. सुरुवातीला त्या ब्रिटिश सरकारच्या सत्तेखाली

होत्या. त्यांनी ब्रिटन वसाहतवादाविरुद्ध बंड केले आणि १४ जुलै १७७६ ला स्वराज्याचा हक्क घोषित केला. अमेरिकेच्या संविधानाचे महत्त्व तिची लोकशाही तत्त्वांशी बांधीलकी आणि प्रबळ न्याय मंडळात आहे.

२.२.१ संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये

अमेरिकेत संघराज्य व्यवस्था असल्यामुळे तेथील संघशासन प्रबळ आहे. असे असले तरी तेथील स्थानिक शासनाच्या बाबतीत शहर स्थानिक शासन किंवा स्थानिक शासनास महत्त्वपूर्ण अधिकार बहाल करण्यात आले आहेत. वास्तविक पाहता संयुक्त राज्य अमेरिकेतील स्थानिक शासन संस्था या खऱ्या अर्थाने यशस्वी ठरल्याचे दिसून येते. स्थानिक शासनाबद्दल बोलताना मी. हॅरी म्हणतात, Local Self Government is a system under which the people of that locality passers a certain responsibility and direction of local public affairs and in raising their funds to make their expenses. संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची महत्त्वपूर्ण वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे सांगता येतील.

(०१) इंग्लंडची देणगी

संयुक्त राज्य अमेरिका हे स्वातंत्र्यपूर्व इंग्लंडची वसाहत होती. त्यामुळे खऱ्या अर्थाने अमेरिकेतील शासन व स्थानिक शासनाचा पाया इंग्लंडनेच रोवला असल्याचे दिसून येते. त्यातूनच अमेरिकेतील स्थानिक शासन संस्था या इंग्लंडचाच वारसा असल्याचे म्हटले जाते.

(०२) विविध स्थानिक संस्था

अमेरिकेमध्ये विविध स्थानिक शासन संस्था व त्याची संख्या पुढीलप्रमाणे सांगता येईल. (अ) काऊटी-३३०७, (ब) म्युनिसिपालिटी शासन १७,१८३, (क) टाऊनशिप ७,१९८, (ड) स्कूल डिस्ट्रिक्ट ५०,४४७, (इ) स्पेशल डिस्ट्रिक्ट १४,४०५ इत्यादी. या विविध संस्थांद्वारे शहरी व ग्रामीण भागातील शासन चालविण्याचे काम केले जाते.

(०३) लोकशाहीचा आधारस्तंभ

स्थानिक शासन संस्थांच्या माध्यमातून स्थानिक नागरिक हा प्रत्यक्ष शासनात सहभागी होत असतो. स्थानिक शासनाचा मुख्य उद्देशच असा आहे की, सत्तेचे विकेंद्रीकरण करून जनसहभाग वाढवणे. सत्तेच्या विकेंद्रीकरणामुळे नागरिकांचा स्थानिक शासन संस्थांशी जवळचा संबंध येत असतो. स्थानिक संस्थाही त्यांच्याशी कटिबद्ध असतात. त्यामुळे स्थानिक शासनाला लोकशाहीचा आधारस्तंभ म्हटले जाते.

(०४) नागरिकत्वासंबंधी जाणीव व लोकांचा प्रशासनात सहभाग

संयुक्त राज्य अमेरिकेत नागरिकांचा स्थानिक शासनाशी जवळचा संबंध येत असल्यामुळे त्यांना त्यांच्या नागरिकत्वासंबंधी जाणीव होते. त्यांना आपल्या अधिकार-कर्तव्यांचीदेखील जाणीव होते. त्यामुळे नागरिक स्थानिक शासन व प्रशासनात प्रत्यक्षपणे सहभागी होत असतात.

(०५) राज्यीय जाणिवेचा विकास

अमेरिकेतील स्थानिक शासनास राज्यशासन व संघशासन हे वेळोवेळी सहकार्य करतात, तसेच स्थानिक शासनात नागरिकांचा प्रत्यक्ष सहभाग होत असल्यामुळे त्यांच्यात राज्यीयत्वाची जाणीव निर्माण होऊन तिचा विकास होतो.

(०६) कायदेशीर व कार्यक्षम प्रशासन

संयुक्त राज्य अमेरिकेतील शासनव्यवस्थेत अधिकाराचे विकेंद्रीकरण झाल्यामुळे तसेच तेथील स्थानिक शासन संस्था या बऱ्याच प्रमाणात स्वायत्त असल्यामुळे त्या स्थानिक हिताच्या दृष्टीने योग्य कायदेशीर निर्णय घेऊन कार्यक्षम व परिणामकारक कार्ये पार पाडत असतात. म्हणून तेथील स्थानिक शासनाचे कायदेशीर व कार्यक्षम प्रशासन हे महत्त्वाचे वैशिष्ट्य मानले जाते.

(०७) लालफीतशाही व नोकरशाहीपासून दूर

अमेरिकेतील स्थानिक शासन हे बहुतांशी स्वायत्त असल्यामुळे प्रत्येक संस्थेकडे काही विशिष्ट कार्यक्षेत्र असल्यामुळे तेथील प्रशासन हे लोकाभिमुख होऊन कार्य करत असते. त्यामुळे तेथे नोकरशाही दिसून येत नाही. नोकरशाही नसल्यामुळे भ्रष्टाचार, लालफीतशाही, दिरंगाई, इत्यादींसारखे दोषदेखील येथील स्थानिक शासन संस्थेमध्ये नसल्याचे दिसून येते.

(०८) अल्प ग्रामीण स्थानिक शासन संस्था

अमेरिका हे विकसित राज्य असल्यामुळे तेथे शहरीकरणाचे प्रमाण अधिक आहे. त्यामुळे येथे शहरांची संख्या अधिक आहे. तेथे स्थानिक शासन हे शहरी प्रकारचे अधिक प्रमाणात आहे. सर्वसाधारणपणे अमेरिकेतील ६५ टक्क्यांपेक्षा अधिक लोकसंख्या ही शहरी भागात वास्तव्यास आहे, तर ३५ टक्क्यांपेक्षा कमी लोकसंख्या ही ग्रामीण भागात वास्तव्यास आहे. परिणामी स्थानिक शासन संस्थांची संख्या ही शहरी भागापेक्षा ग्रामीण भागात अल्प आहे.

(०९) प्रशासनात लवचीकता

संयुक्त राज्य अमेरिकेत स्थानिक गरजांनुसार स्थानिक प्रशासन हे ठरवलेली धोरणे, कार्यक्रम, योजना व प्रकल्प बदलत असते. ज्या कार्यक्रमांचा, योजनांचा व यंत्रणांचा कुठलाही फायदा स्थानिक लोकांना होत नाही, त्यांना बंद केले जाते व त्या जागी फायदेशीर ठरेल अशा यंत्रणा उभारून कार्यक्रम व योजनांची अंमलबजावणी केली जाते. म्हणजेच गरजेनुसार त्यात बदल केले जातात, म्हणून त्यांच्या प्रशासनात लवचीकता असल्याचे दिसून येते.

(१०) राज्य व संघ प्रशासनावर कमी ताण

अमेरिकेतील स्थानिक शासन संस्था या जवळपास सर्व स्थानिक गरजांची पूर्तता करत असल्यामुळे राज्य शासन व केंद्र शासनास कामाचा ताण कमी आहे. त्यामुळे राज्य व केंद्र शासन हे इतर महत्त्वपूर्ण कामासाठी अधिक वेळ देऊ शकते. स्थानिक शासनाच्या कारभारावर देखरेख ठेवणे व त्यांना मदत करणे, इत्यादी महत्त्वाची कार्ये राज्य व संघशासन करत असते. तसेच प्रत्येक राज्य शासन हे त्यांच्या स्थानिक गरजेनुसार वेगवेगळ्या प्रकारच्या स्थानिक शासन संस्था चालवते.

(११) राज्य व संघ शासनाचे नियंत्रण

स्थानिक शासन संस्था या बऱ्याच अंशी स्वायत्त असल्या तरी त्यांच्यावर केंद्र व राज्य शासनाचे नियंत्रण असते. राज्य शासन हे पर्यवेक्षण व देखरेख स्वरूपात त्याच्यावर नियंत्रण ठेवत असते. कर्ज, अनुदान, नेमणूक, तपासणी, पर्यवेक्षण, बरखास्ती या माध्यमातून राज्यशासन व संघशासनाचे अमेरिकेतील स्थानिक शासनावर नियंत्रण असते.

२.२.२ संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची संरचना

अमेरिका संघराज्याचा अभ्यास या दृष्टीनेदेखील महत्त्वाचा आहे की, तेथे स्थानिक शासनाच्या अनेक आकार व प्रकाराबाबत विविध प्रयोग करण्यात आले आहेत. त्यामुळे विविधता असलेला समृद्ध अनुभवदेखील मिळतो.

अमेरिकी स्थानिक शासन संस्था या ब्रिटिश परंपरेची देणगी आहे. या संस्था औपनिवेशिक काळात विद्यमान होत्या; परंतु कालानुरूप त्यामध्ये अनेक बदल घडून आले आणि अभिनव पद्धतीचा जन्म झाला. अमेरिकेत एवढ्या अनेक स्थानिक शासन संस्था आहेत, तसेच त्यांच्यात परस्पर भिन्नतादेखील मोठ्या प्रमाणात असल्याचे दिसून येते. या संस्था पाहून इतर राज्यातील लोक गोंधळून जातात. अमेरिकेत कोलंबिया जिल्ह्यासहित जवळपास ४८ प्रकारच्या स्थानिक शासन संस्था आहेत. संयुक्त राज्य अमेरिकेत स्थानिक शासन संस्थांना दोन वर्गात विभागण्यात आले आहे. नगर स्थानिक शासन संस्था आणि ग्रामीण स्थानिक शासन संस्था यांचा समावेश होतो. स्थानिक शासनाची सर्वांत लहान शासन संस्था काऊंटी आहे. पूर्ण देशभरात जवळपास ३००० काऊंटी आहेत. या तीन हजार काऊंटींचे पुन्हा दहा हजार कस्बे किंवा उपनगरांमध्ये जवळपास सोळा हजार नगर प्रशासकीय संस्था स्थापन करण्यात आल्या आहेत, ज्यांना नगर म्हणतात. स्थानिक शासनाच्या नियमित संस्थेव्यतिरिक्त अमेरिकेमध्ये जवळपास आठ हजार इतर संस्था आहेत. त्यांना विशेष जिल्हे म्हणतात. या संस्था विशेष कार्य करतात, जसे, सिंचन व मलनि:सारणासंबधीचे कार्य, इत्यादी. याबरोबरच अमेरिकेत जवळपास एक लाख शिक्षक क्षेत्र किंवा शिक्षण जिल्हे आहे. संपूर्ण अमेरिकेत ९ लाख ५० हजारांच्या आसपास स्थानिक शासन संस्था आहेत. ज्यांना प्रत्येक राज्यात वेगवेगळ्या नावांनी संबोधले जाते. म्हणजेच भारतासारखे एकसमान नाव या स्थानिक संस्थांना दिसून येत नाही.

संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या संविधानाच्या दहाव्या सुधारणेनुसार राज्य शासनाला त्यांच्या आवश्यकतेप्रमाणे विविध पद्धतींच्या स्थानिक शासन यंत्रणा उभारण्याचे स्वातंत्र्य आहे. यामुळे स्थानिक शासनाचे स्वरूप, आकार आणि काही प्रमाणात नावेदेखील भिन्न राज्यात भिन्न आढळतात.

अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची रचना

↓

काऊंटी शासन

↓

म्युनिसिपल शासन टाऊन/व्हिलेज/बरो

↓

टाऊनशिप

↓

नगर (व्यवस्थापन खालील संस्थांद्वारे)

↓

मेयर कौन्सिल फॉर्म

↓

कमिशन फॉर्म

↓

कौन्सिल मॅनेजर फॉर्म

(१) काऊंटी शासन

संयुक्त राज्य अमेरिकेत काऊंटी या राज्याच्या खालोखालचे स्थानिक शासन आहे. इतिहासावरून आपणांस माहित आहे की, अमेरिकेत सुरुवातीला १३ वसाहती प्रस्थापित झाल्या होत्या. त्यामध्ये काऊंटी हेच सुरुवातीचे स्थानिक शासन होते. अमेरिकेच्या ५० पैकी ४८ राज्यांत काऊंटी स्थानिक शासनाचे स्तर आहे. उर्वरित दोन राज्ये लुइसानामध्ये 'पॅरिश' आणि अलास्कामध्ये 'बरो' राज्य स्तराच्या खालील स्थानिक शासन म्हणून आहे. ज्याअर्थी ती काऊंटीची प्रतिरूपे आहेत, त्यांना County Equivalents असे म्हणतात. सरासरी एका राज्यात ६२ काऊंटी असतात. त्यांच्या जनसंख्येचे सरासरी प्रमाण १ लाख इतके असते. कॅलिफोर्नियामधील लॉस एब्जेलेस ही काऊंटी सर्वांत मोठी असून, तिची जनसंख्या सुमारे ९८ लाख इतकी आहे. टेक्सासमध्ये लव्हिंग सिटी या सर्वांत लहान काऊंटीची लोकसंख्या ६७ एवढी आहे.

काऊंटीच्या प्रशासन आणि न्यायालयाच्या मुख्यालयास काऊंटी सिटी असे म्हणतात. बहुतेक राज्यांमध्ये काऊंटीची एक परिषद असते. काही ठिकाणी बोर्ड ऑफ सुपरवायझर, काऊंटी कमिशनर्स, काऊंटी क्रोहोल्डर्स अथवा काऊंटी कायदेमंडळ असेदेखील प्रकार असतात. काऊंटी मेयर आणि काऊंटी इक्सिक्युटिव्हचे (कार्यकारी) पददेखील असते. बहुतेक उपरोल्लेखित नियामक मंडळ नियम बनविणे, धोरण ठरविणे, कार्यकारी आणि अपील ऐकूण घेण्याची अर्धन्यायिक कामे करतात. दैनिक प्रशासन चालविण्यासाठी मुख्य कार्यकारी अधिकारी किंवा काऊंटी मॅनेजरची नेमणूक केली जाते.

संयुक्त राज्य अमेरिकेचा इतिहास तसा अलीकडचाच आहे. त्यांच्या स्वातंत्र्य संग्राम आणि गणराज्य बनविण्याचे अनेक व्यक्तींनी मोठे योगदान दिले होते. त्यामुळे अनेक काऊंटीची नावे अशा महापुरुषांच्या नावांवर आहेत. जॉर्ज वॉशिंग्टनचे नाव ३१ काऊंटीजना देण्यात आले असून, २७ काऊंटीजची नावे थॉमस जेफरसनवर आहेत.

● काऊंटी शासनाची रचना

अमेरिकेच्या प्रत्येक राज्यांना काऊंटीमध्ये विभाजित करण्यात आले आहे. सर्व काऊंटीजचे क्षेत्रफळ हे एक समान नाही. एका काऊंटीचे क्षेत्रफळ एक हजार वर्गमील असते. प्रत्येक काऊंटीच्या प्रशासनाचे संचालन एक समिती किंवा परिषद करत असते. ज्यामध्ये ४ ते ५० सदस्य असतात. यापैकी २/३ काऊंटी परिषदा किंवा समित्या यांचे प्रमुख कार्य हे नियम बनविणे आहे. त्या काऊंटी शासनाच्या प्रशासकीय अधिकारांचाही उपयोग करतात. काऊंटी शासनात समिती किंवा परिषदेच्या व्यतिरिक्त काही प्रशासकीय अधिकारीही असतात. उदा. शेरीफ, कारकून, अभियोग संचालक, वकील तसेच मृत्यू नैदानिक, इत्यादी सर्व अधिकारी निवडलेले असतात आणि त्या प्रशासकीय कार्याचे संपादन करतात. काऊंटीचे न्यायाधीश वेगळ्या पद्धतीने निवडले किंवा नियुक्त केले जातात.

● काऊंटी शासनाचे अधिकार आणि कार्ये

काऊंटी शासनाचे अधिकार आणि कार्ये तीन प्रकारात विभागण्यात आले आहेत, ते खालीलप्रमाणे आहेत.

(अ) कमी क्षेत्राची कार्ये

न्यू इंग्लंडच्या राज्यांमध्ये (अमेरिकेच्या ईशान्य भाग) काऊंटीची कामे खालीलप्रमाणे आहेत.

(१) न्यायालयाचे आणि शेरीफसंबंधी कार्ये.

(२) कायदा व सुव्यवस्था अबाधित ठेवणे.

(३) भूमी उपयोग, नियोजन आणि पायाभूत सेवा पुरविणे.

(४) संघराज्यांची व राज्य शासनाची पायाभूत प्रकल्प (रस्ते, द्रूतमार्ग, पूल, मलनिःसारण, इ.).

(५) आपत्कालीन परीस्थिती योग्य पद्धतीने हाताळणे.

(ब) मध्यम क्षेत्राची कार्ये

न्यू इंग्लंडची राज्ये वगळता इतर राज्यांत बहुतेक काऊंटीची कार्ये खालीलप्रमाणे आहेत.

(०१) स्थानिक न्यायालयांची स्थापना करणे.

(०२) सार्वजनिक उपयोजित कार्ये करणे. (उदा. पाणीपुरवठा, स्वच्छता, इत्यादी).

(०३) ग्रंथालय स्थापन करून चालविणे.

(०४) सार्वजनिक आरोग्य सेवा पुरविणे.

(०५) बागबगीचे व रस्ते निर्माण करणे व त्यांची निगा राखणे.

(०६) कायदा व सुव्यवस्थेसाठी तुरुंगाची व्यवस्था करणे.

(०७) जीवनविषयक आकडेवारी गोळा करणे. (जन्म, मृत्यू नोंद, इत्यादी).

(०८) स्थावर व जंगम मालमत्तेच्या व्यवहारांची नोंद ठेवणे.

(०९) कायदेशीर मान्यता असलेल्या कंपनी क्षेत्रावर नियंत्रण ठेवणे.

(१०) सार्वजनिक दळणवळणाची व्यवस्था करणे.

अशा सेवा पुरविणाऱ्या काऊंटीमध्ये शेरीफ पदसिद्ध मुख्य भूमी अंमल अधिकारीदेखील असतात.

(क) विस्तृत क्षेत्राची कार्ये

काही राज्यांमध्ये अधिक लोकसंख्या असलेल्या काऊंटी खालील सेवा पुरवितात.

(०१) शिशू आणि कुटुंब सेवा

(०२) वयस्क नागरिकांच्या सेवा

(०३) मानसिक स्वास्थ्य सेवा

(०४) कल्याणकारी सेवा

(०५) पशुनियंत्रण

(०६) खाद्य सुरक्षितता विनियमन

(०७) पर्यावरण संवर्धन

(०८) परिविक्षाविषयी सेवा

(०९) मानवी हक्कांचे संरक्षण

(१०) कला विकास

(११) विमानतळे बांधणे व चालवणे

(१२) सार्वजनिक गृहनिर्माण

(१३) नियोजनासंबंधीची कार्ये

(१४) अग्निशमन व्यवस्था

(१५) प्राणीसंग्रहालय, समुद्रकिनारे, बंदरे, कायद्याची ग्रंथालये, परिषद सभागृह

(२) म्युनिसिपल शासन

अमेरिकेच्या एकत्रित वस्ती असलेल्या, परंतु कमी लोकसंख्या असलेल्या भागास ग्रामीण भाग संबोधले जाते. न्यूजर्सी आणि पेन्सिल्वेनिया येथील ग्रामीण संस्थांना 'बरोज' संबोधले जाते. इतर काही राज्यांत लहान नगरपालिकेस 'टाऊन' असे म्हटले जाते. ग्रामीण शासनाच्या परिभाषेत असलेल्या तफावतीमुळे समजण्यास अडचण निर्माण होते.

अमेरिकेत राज्याचे संविधान, अधिनियम, इत्यादींद्वारे काऊंटीची विभागणी केलेल्या भौगोलिक क्षेत्राऐवजी जनसंख्या लक्षीत क्षेत्र भागाला सर्वसामान्य शासन पुरविण्यासाठी म्युनिसिपल शासनाची स्थापना केली जाते. म्युनिसिपल शासनाच्या क्षेत्रांना सिटी, बरो, टाऊन अथवा व्हिलेज असे संबोधले जाते. अमेरिकेत म्युनिसिपालिटीचे आकार भिन्न असतात. लेझी लेकच्या सर्वांत लहान म्युनिसिपालिटीमध्ये ३८ नागरिक असून, न्यूयॉर्क या सर्वांत मोठ्या म्युनिसिपालिटीची लोकसंख्या ८० लाखांपर्यंत आहे.

म्युनिसिपालिटीज या शहराच्या नागरिकांना नागरी सुविधा पुरविण्यासाठी स्थापल्या जातात आणि त्यांची कामे हीच त्यांची खरी ओळख आहे.

● म्युनिसिपालिटीजची कार्ये

अमेरिकेत म्युनिसिपालिटीज शासन खालील प्रकारची अतिशय महत्त्वपूर्ण कार्ये पार पाडते.

(०१) नगर नियोजन/झोन पाडणे (निवासी, व्यापारिक, औद्योगिक, इत्यादी).

(०२) आर्थिक विकास आणि पर्यटन

(०३) सार्वजनिक कामे-पाणीपुरवठा, शहराची स्वच्छता, शहराच्या मताचा विकास, जसे जलाशय, मलनिःसारण, भुयारी गटारे, रस्त्यांचे/गल्ल्यांचे फलक, पुराच्या पाण्याचे नि:स्सारण, पडलेले बर्फ हटविणे.

(०४) बागबगीचे व मनोरंजन केंद्रे बांधणे व चालू ठेवणे.

(०५) कायदा व सुव्यवस्था राखणे.

(०६) आग प्रतिबंधक व अग्निशमन सेवा.

(०७) आपत्कालीन वैद्यकीय सेवा

(०८) आपत्ती व्यवस्थापन

(०९) कर संकलन

(१०) पालिकेचे मानव संसाधन विकास

(११) परिवहन (ऐच्छिक)

(१२) माहिती तंत्रज्ञानाचा वापर

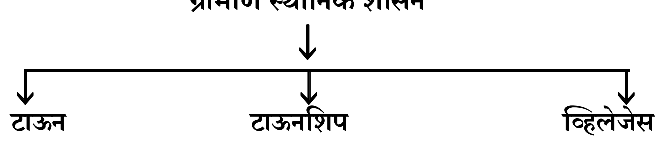
(१३) गृहनिर्माण

(१४) म्युनिसिपालिटी न्यायालये

वरील सर्व कार्यांचा अभ्यास करता असे दिसून येते की, भारतात नगरपालिका / महानगरपालिका ज्या सेवा पुरवितात तशाच सेवा अमेरिकेतील म्युनिसिपालिटीजकडून पुरविल्या जात असल्याचे दिसते.

(३) ग्रामीण स्थानिक शासनाची रचना

संयुक्त राज्य अमेरिकेत ग्रामीण स्थानिक संस्थांची रचना तीन प्रकारात विभागलेली आहेत ती खालीलप्रमाणे.



(अ) टाऊन

संयुक्त राज्य अमेरिकेत काऊंटींना टाऊन आणि नगर या दोन भागात विभाजित केले जाते. टाऊन ग्रामीण स्थानिक शासनाचे मुख्य एकक आहे. तसेच नगर शहीर हेदेखील स्थानिक शासनाचे एकक आहे. टाऊन किंवा कस्बे यांना एक ग्राम किंवा ग्रामीणच समजले पाहिजे. ज्यामुळे आसपासचे क्षेत्र अखंड राहते. टाऊनमध्ये ग्रामीण स्थानिक शासनाचे क्रियात्मक स्वरूप पाहावयास मिळते आणि त्यातूनच वास्तविक प्रत्यक्ष लोकशाहीचे दर्शन होते. टाऊन शासनाला एक कस्बे किंवा टाऊन समितीद्वारा संचालित केले जाते. तेथे सर्व मतदार भाग घेतात. या समितीची बैठक ही वार्षिक असते; परंतु आवश्यकतेनुसार विशेष बैठकीचे आयोजनदेखील करण्यात येते. या समित्या नियम बनविणे आणि अंदाजपत्रक स्वीकारण्याचे कार्य करतात. तसेच आपआपल्या क्षेत्रात विशिष्ट व्यक्तींची टाऊन समिती तसेच शिक्षण परिषदेसाठी निवड करतात. याव्यतिरिक्त काही अन्य अधिकाऱ्यांचीही निवड करतात. या सर्वांचा उपयोग टाऊन सभेच्या काळात स्थानिक शासन चालविण्यासाठीदेखील होतो.

● टाऊन शासनाची रचना

कॅलोरॅडो, इंडियाना, आयोवा आणि आल्काहोया या राज्यांत एकत्रित वस्ती असलेल्या; परंतु लोकसंख्या २००० पेक्षा कमी असलेल्या भागास टाऊन असे म्हणतात.

टाऊन शासनाचा कारभार चालविण्यासाठी प्रत्येक टाऊनमध्ये एक सुपरवायझर (पर्यवेक्षक) असतो. तसेच चार विश्वस्त असतात. त्यांना मदत करण्यासाठी १ टाऊन कारकून असतो, एक लेखापाल, कलेक्टर, कमिशनर हेही असतात. सामान्यत: टाऊनचा कार्यकाळ हा ४ वर्षांचा असतो.

● टाऊन शासनाची कार्ये

संयुक्त राज्य अमेरिकेत ग्रामीण स्थानिक शासनाचा भाग असलेल्या टाऊनची कार्ये आपणाला खालीलप्रमाणे अभ्यासता येईल.

(१) महामार्ग बांधणे व दुरुस्ती करणे.

(२) शिक्षणविषयक कार्य पार पाडणे.

(३) जनतेला सहकार्य करणे, इत्यादी सरकारची कार्ये टाऊनमार्फत चालतात, तर

(४) आगीपासून संरक्षण करणे.

(५) विद्युतपुरवठा करणे.

(६) जलपुरवठा करणे.

(७) वाचनालय व पार्क यांची व्यवस्था करणे, या प्रकारची अतिरिक्त कार्ये ही टाऊनद्वारे स्वतंत्रपणे पार पाडली जातात.

(ब) टाऊनशिप

अमेरिकेमध्ये काही भागात ग्रामीण स्थानिक शासनाच्या संस्थांना टाऊनशिप म्हटले जाते. या संस्थेसाठी मेयर निवडला जाऊ शकतो किंवा परिषदेच्या सदस्यांमधूनही होऊ शकतो. तसेच त्यास विशेष अधिकाराने नियुक्त केल्या जाऊ शकते. टाऊनशिपची परिषद एक नियम निर्माण करणारी संस्था आहे. जी कर्मचाऱ्यांची नियुक्ती करते आणि अंदाजपत्रक स्वीकारते. अमेरिकेमध्ये १६ राज्यांमध्ये काऊंटीचे विभाजन टाऊनशिपमध्ये केले जाते. टाऊनशिपमध्ये जवळजवळ ६ मैल क्षेत्र येते. एक टाऊनशिप मीटिंग असते. टाऊनशिप मीटिंगमधील सदस्य जनतेकडून प्रत्यक्ष मतदानाने निवडलेले जातात. बहुमतवाल्यांकडून विषय व प्रश्न मांडले जातात.

(क) व्हिलेजेस (खेडी)

औद्योगिकीकरणामुळे ग्रामीण भाग उपनगराएवढा विस्तारतो तेव्हा या भागाला सर्व प्रकारच्या स्वतंत्र सेवा उपलब्ध करून देणे आवश्यक बनते. राज्य विधिमंडळामार्फत ही प्रक्रिया होते. अशा भागाला 'व्हिलेज' म्हटले जाते. व्हिलेजमध्ये बहुमत असलेलेच प्रश्न चर्चेला घेतले जातात.

(४) नागरी स्थानिक शासन

संयुक्त राज्य अमेरिकेत सामान्यत: नगर स्थानिक शासनाचे तीन स्तरात वर्गीकरण करण्यात आले आहे.

नगर स्थानिक शासन

↓

मेयर कॉन्सिल फॉर्म | **कमिशन प्लॅन फॉर्म** | **कॉन्सिल मॅनेजर फॉर्म**

संयुक्त राज्य अमेरिकेत नगरांच्या लोकसंख्येत असाधारण वाढ झाली आहे. अमेरिकेत स्थानिक शासनाची सर्वांत अधिक क्रियाशील आणि महत्त्वाची संस्था 'नगर' आहे. ज्यास महानगरपालिकेत संघटित केल्या जाते. टाऊन किंवा टाऊनशिपप्रमाणे काऊंटीचे नगरीय उपविभाग असतात. यांची संख्या जवळपास सोळा हजार एवढी आहे. अमेरिकेत नगरांची जी स्थिती आहे ती इंग्लंडमध्ये बरो किंवा काऊंटी बरोची आहे. नगरीय संस्थांमध्ये ग्रामीण स्थानिक शासनाची, संस्थांची अपेक्षा अधिक स्वायतत्ता असते. प्रत्येक नगराचे शासन व्यवस्थापन एक अधिकारपत्रानुसार असते, जे राजकीय व्यवस्थेद्वारे प्रदान केले जाते किंवा नगर सभा आपल्या स्वायत्त अधिकाराच्या अंतर्गत स्वयंनिर्धारित करतात. नगरासाठी या अधिकारपत्राचे महत्त्व कोणत्याही राज्य किंवा देशाच्या राज्यघटनेच्या संविधानाच्या समान आहे. अधिकारपत्राद्वारे तीन प्रकारच्या स्थानिक शासनाची स्थापना होते, ज्यांची माहिती खालीलप्रमाणे आहे.

(अ) मेयर कॉन्सिल फॉर्म

अमेरिकेत स्थानिक शासनाची ही सर्वांत जुनी व जास्त प्रमाणात आढळणारी पद्धत आहे. प्रत्येक स्थानिक शासनाचे एक कॉन्सिल असते आणि एक मेयर असतो. अमेरिकेतील बऱ्याच शहरात मेयर कॉन्सिल पद्धती अस्तित्वात आहे. काही अपवादात्मक मोठे टाऊन वगळता जवळ-जवळ सर्व लहान टाऊनमध्ये ही शासन पद्धती आजही लोकप्रिय आहे. १४ टाऊनपैकी फक्त दोन टाऊनने नवी पद्धत स्वीकारली होती. मात्र, सन १९३१ ला जवळपास सर्व टाऊनमध्ये पुन्हा 'मेयर' आणि 'कॉन्सिल' ही पद्धत स्वीकारण्यात आली. जवळपास २/३ लहान टाऊन ज्यांची लोकसंख्या ५००० ते १०,००० च्या दरम्यान आहे. तेथे मेयर आणि कॉन्सिल प्रकारचे शासन कार्यरत आहे.

मेयर कॉन्सिलच्या कार्यपद्धतीवरून शहर शासनाने दोन प्रकारात वर्गीकरण करण्यात आले आहे.

(१) शहर शासनाचा विक मेयर प्लॅन

(२) शहर शासनाचा स्ट्राँग (Strong) मेयर प्लॅन

प्रथम प्रकारच्या मेयरचे अधिकार खूपच कमी असतात. तो परिषदेचा सभापती असतो. प्रशासनाचे सर्व विभाग कोणत्या ना कोणत्या आयोगाचे किंवा कॉन्सिलद्वारे निवडले जातात. मेयर काही मुख्य पदांची नियुक्ती करतो. त्यांची कॉन्सिलद्वारे पडताळणी करणे आवश्यक असते. काही विषयाबाबतीत मेयरला नकाराधिकार प्राप्त होतो; परंतु कॉन्सिल त्यास २/३ बहुमताने समाप्त करू शकते. सिद्धांतरूपाने मेयरचे कार्य वेगवेगळ्या विभागाचे नियंत्रण आणि निरीक्षण करणे आहे; परंतु प्रत्यक्षात तो असे करू शकत नाही. कारण की, तसे त्यास अधिकार प्राप्त नाही. दुसरे असे की, शक्तिशाली मेयर यामध्ये स्थानिक शासनाची आधारशक्ती पृथः करणाचा सिद्धांत आहे. कॉन्सिल धोरणाची निर्मिती करते आणि मेयर जनतेद्वारा निवडला जातो. कार्यपालिका शक्तिशाली असते. मेयर महत्त्वपूर्ण अधिकाऱ्यांची नियुक्ती करतो आणि त्यांना पदावरून दूर करू शकतो. नगर घटकांच्या सर्व कर्मचाऱ्यांची नियुक्ती त्यांच्याद्वारे होते आणि नगराच्या अंदाजपत्रकावरही त्याचे नियंत्रण असते. कॉन्सिलच्या निर्णयावर काही प्रतिबंधाचे अधिकारही असतात. शक्तिमान मेयर वस्तुतः नगराच्या प्रशासनाचा अध्यक्ष असतो.

(ब) कमिशन प्लॅन फॉर्म

कमिशन प्लॅन फॉर्म हा नगरांच्या संस्थांचा एक भाग आहे. जेथे आयोग हा नगर शासन सांभाळतो. या आयोगाद्वारे कायदेविषयक किंवा कार्यदायित्वाचे निर्वाहन केले जाते. याद्वारे अशक्त मेयर असणाऱ्या नगराच्या शासनातील दुर्बलता दूर होते आणि शासनाचा कारभार सुलभ होतो. नगर संस्थांच्या या घटकात नगराचे व्यवस्थापन आणि शासन शक्ती एक छोट्या आयोगात समाविष्ट असते. ज्यांचे पाच सदस्य असतात, ज्यांना जनता निवडते. यांच्यामधून एकाची आयोगाचा सभापती किंवा मेयर म्हणून निवड केली जाते. संपूर्ण आयोग धोरण ठरविण्याचे कार्य करतो. आयोगाचा प्रत्येक सदस्य एक विभागाचा कार्यभार सांभाळतो. या पद्धतीचे दोन मुख्य लाभ आहेत.

(१) यामध्ये अधिकार आणि उत्तरदायित्वाचे विभाजन होत नाही.

(२) पाच किंवा सात व्यक्ती सामंजस्याने सोबत काम करू शकतात.

हे पन्नास-साठ किंवा अधिक व्यक्तींसाठी उपयोगी होऊ शकत नाही. या पद्धतीचे काही दोषही आहेत. पहिला दोष हा आहे की, आयोगाच्या सदस्यांची संख्या एवढी कमी आहे की, त्यामध्ये जनतेचे योग्य प्रमाणात प्रतिनिधित्व होत नाही. दुसरे असे की, यामध्ये सर्व सदस्यांचे अधिकार समान असतात. कोणताही सदस्य किंवा कमिशनर दुसऱ्यापेक्षा उच्च होत नाही, जेणेकरून सर्वांच्या कार्यामध्ये समन्वय राखला जाईल. या पद्धतीचा सगळ्यात मोठा दोष हा आहे की, जर आयोगाच्या सदस्यांमध्ये एखाद्या प्रश्नांवरून संभ्रम निर्माण झाला तर त्यास कोणीही सोडवू शकत नाही. नगर प्रशासनाचे हे स्वरूप मोठ्या नगरांमध्ये लोकप्रिय नाही आणि अन्य कोणत्याही नगराने या पद्धतीस स्वीकारलेदेखील नाही. ज्यांची लोकसंख्या ५० हजारांपेक्षा अधिक आहे. ही संख्या २५ हजारांच्या आसपास लोकसंख्या असणाऱ्या लहान नगरांमध्ये अधिक लोकप्रिय आहे.

(क) कॉन्सिल मॅनेजर प्लॅन फॉर्म

कॉन्सिल मॅनेजर प्लॅन या स्थानिक शासनाच्या एककाला सिटी मॅनेजर प्लॅनदेखील संबोधले जाते. ही पद्धत सध्या अमेरिकेत दोन मोठ्या प्रमाणात अमलात असलेल्या पद्धतीपैकी आहे. दुसरी लोकप्रिय पद्धत ही मेयर कॉन्सिल पद्धत आहे जी आपण यापूर्वी चर्चा केलेली आहे. या पद्धतीत कॉन्सिलचे निवडून आलेले नियामक मंडळ हे स्थानिक शासनाचे कायदे करण्याविषयक काम जसे धोरण ठरविणे, आदेश पारित करणे, अर्थसंकल्प मंजूर करणे, शहराच्या विकासाच्या आराखड्यास मान्यता देणे अशी कामे करतात. कॉन्सिलने ठरविलेले धोरण, पारित केलेले आदेश, इत्यादींची अंमलबजावणी करण्यासाठी एका व्यावसायिक मॅनेजरची नियुक्ती केली जाते. जो सर्व अधिकारी व कर्मचारी वर्गाचा प्रमुख असतो. यानुसार स्थानिक शासनाचे दैनंदिन काम मॅनेजरच्या नियत्रंणाखाली चालते. धोरण, आदेश, इत्यादींच्या अंमलबजावणीत त्याला येणाऱ्या अनुभवावरून तो कॉन्सिलला माहिती देतो, त्या आधारे ते त्यांच्या धोरणात सुधारणा करतात.

या कॉन्सिल मॅनेजर फॉर्म पद्धतीत मेयरचे काम बैठकांचे अध्यक्षस्थानी असणे व इतर समारंभीय कामे करणे असते. ही पद्धत कंपनीच्या संचालक मंडळासारखी आहे, जे धोरण ठरवून आणि दिशा-निर्देश देऊन कंपनी चालविण्याचे काम व्यावसायिक मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याला सोपवितात. सध्या ही पद्धत अमेरिकेच्या जवळपास निम्म्या स्थानिक शासनाच्या अमलात आहे.

२.२.३ संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची कार्ये

संयुक्त राज्य अमेरिका स्थानिक शासनाच्या विभागाद्वारे जनकल्याणाचे कार्य संपादित केले जाते. उदाहरणासाठी सामान्य पोलीस, अग्निशामक दल, स्वास्थ्य आणि स्वच्छता, सार्वजनिक मार्ग, रस्ते, शिक्षणालयाचे विभाग, इत्यादी ही पद्धती नागरीय क्षेत्रांपेक्षा अधिक विसंगतीपूर्ण आहे; परंतु दोन्हींचे कार्य जवळपास एकसारखे आहे. स्थानिक प्रशासनाच्या अनेक कार्यांमध्ये राज्य सरकारे प्रत्यक्ष किंवा अप्रत्यक्ष रूपाने भाग घेतात. स्थानिक शासन अमेरिकी शासन व्यवस्थेचे एक महत्त्वपूर्ण अंग आहे. जे राज्यातील वेगवेगळ्या जाती किंवा वर्गाच्या सुख-शांतीसाठी आवश्यक आहे.

(१) सामान्य पोलीस प्रशासन

संयुक्त राज्य अमेरिकेतील स्थानिक शासन संस्थांना सामान्य पोलीस प्रशासनांतर्गत कायदा व सुव्यवस्था राखण्याचे अतिशय महत्त्वपूर्ण कार्य पार पाडावे लागते. स्थानिक शासनाच्या विविध संस्थांमध्ये कायदा व सुव्यवस्थेचा प्रश्न निर्माण होत असल्यास किंवा झाल्यास त्या ठिकाणच्या परिस्थितीवर नियत्रंण आणून परिस्थिती हाताबाहेर जाणार नाही, याची काळजी घेणे.

(२) अग्निशमन कार्ये

अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाला अग्निशमनविषयक कार्य जबाबदारीने पार पाडावे लागते. स्थानिक शासनाच्या विविध संस्थांना आपल्या हद्दीतील अग्नीच्या विविध समस्या घडू नये, यासाठी व आग लागल्यानंतर त्यावर तत्काळ नियंत्रण मिळविण्यासाठी प्रयत्नशील राहावे लागते.

(३) आरोग्य व साफसफाईविषयक कार्ये

स्थानिक शासनाला स्थानिक जनतेचे आरोग्य सुदृढ राहण्यासाठी साफ-सफाई व स्वच्छतेवर विशेष लक्ष द्यावे लागते. तसेच सर्व सार्वजनिक स्थळाची स्वच्छता करून ते नेहमी आरोग्यपूरक असावे. तसेच आरोग्यवर्धक सेवा पुरविण्याचे महत्त्वाचे कार्य या संस्थांना करावे लागते.

(४) सार्वजनिक रस्ते बांधकाम व दुरुस्ती

स्थानिक शासनांतर्गत येणारी सर्व रस्ते यांची बांधणी करणे, तसेच खराब झालेल्या रस्त्यांची दुरुस्ती करण्याचे कार्यदेखील स्थानिक शासनाला करावे लागते. त्याचबरोबर रस्त्यांवरची रहदारी पाहून रस्त्यांची संख्या वाढवणे व त्यांची रुंदी वाढविण्याचे कामदेखील या संस्था करत असतात.

(५) शिक्षण संस्थांचे संचालन

संयुक्त राज्य अमेरिकेतील स्थानिक शासन संस्थांना शिक्षणविषयक अतिशय महत्त्वाचे कार्य पार पाडावे लागते. स्थानिक शासनाच्या अधिकारात येणाऱ्या सर्व शैक्षणिक संस्थांत भौतिक सुविधा, आरोग्यविषयक सुविधा, क्रीडाविषयक सुविधा, शिष्यवृत्त्या या सर्व विद्यार्थ्यांपर्यंत पोहोचाव्यात, यादृष्टीने या संस्था प्रयत्न करत असतात. तसेच शैक्षणिक कर लावणे, तो वसूल करणे. त्याचबरोबर अंध मूकबधिरांच्या शिक्षणाच्या सोयी करणे व शिक्षकांना प्रशिक्षण व प्रोत्साहन देण्याचे काम या संस्था करत असतात.

२.२.४ संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था

वर्तमानकाळामध्ये स्थानिक शासनाचा व्याप अधिकाधिक वाढला आहे. मागच्या ५०-६० वर्षांमध्ये स्थानिक शासनाचा व्याप हा १२० पटीने वाढला आहे. हा व्याप वाढण्याचे प्रमुख कारण म्हणजे लोकसंख्या वाढ होय. दुसरे कारण म्हणजे स्थानिक सेवेची व्यापकता आणि त्यांच्या स्तरात होणारी वाढ होय. यांची अधिकाधिक मागणी ही आहे की, शाळांची संख्या अधिक असावी, रस्ते पक्के असावेत आणि पोलीस व अग्निशमन व्यवस्था कार्यक्षम असाव्यात. या वाढत्या व्यापाची पूर्ती करणे एक बिकट समस्या आहे. कारण की, जनता एकीकडे अधिकाधिक सेवा आणि सुविधा प्राप्त करू पाहते आणि दुसरीकडे कमीतकमी कर देऊ इच्छिते. दोन्हींच्या मागणीमध्ये सामंजस्य स्थापित करण्याची समस्या नेहमीच राहिली आहे. स्थानिक शासनाचा प्रयत्न असा असतो की, सेवांचा स्तर हा उंच असावा आणि जनतेवर कराचा भार अधिक नसावा, जेणेकरून ते सहन करू शकतील.

लोकसंख्या निरंतर गावाकडून नगराकडे स्थलांतरित होत आहे. त्यामुळे स्थानिक शासनाच्या नगरीय संस्थांची कार्ये, उत्तरदायित्व आणि खर्च खूप वाढला आहे. स्थानिक शासनाला विशेष निधी असल्याखेरीज ते आपली कार्ये पार पाडू शकत नाही. यासाठीचा निधी जमविण्याची साधने पुढीलप्रमाणे स्पष्ट करता येतील.

(१) स्थानिक कर

शहर स्थानिक संस्थांना करांमधून ४० टक्के उत्पन्न प्राप्त होते. असा कर वसूल करण्याचे संपूर्ण अधिकार स्थानिक शासनाला दिलेले आहेत. स्थानिक कराचे सामान्यत: तीन प्रकार पडतात त्यात (अ) सामान्य मालमत्ता कर-हा अत्यंत महत्त्वाचा प्रकार आहे. यात इमारती, यंत्रे, अवजारे, गृहोपयोगी फर्निचर, बँक खाते, पाळीव प्राणी, इत्यादींवर कर लावले जातात. (१) वास्तविक कर (२) वैयक्तिक मालमत्ता कर यांचा समावेश होतो. (ब) इतर साधनांवरील कर मालमत्तेवरून पुढील वस्तू व साधनांवरही कर लावला जातो. त्यात मनोरंजन कर, तंबाखूवरील कर, मादक पदार्थांवरील कर, गॅसवरील कर, हॉटेलवरील कर, उत्पन्नावरील कर, विक्रीकर, इत्यादींचा समावेश होतो.

(२) सार्वजनिक सेवांवरील कर

सार्वजनिक सेवांवरील करांच्या माध्यमातून अमेरिकेतील स्थानिक शासन संस्थांना २० टक्के कर प्राप्त होतो. या सार्वजनिक सेवा करामध्ये रस्त्यांच्या बाबतीतील सुविधा कर, सजावट, रंगरंगोटी यावरील कर, पार्किंगवरील कर व इतर सेवाकरांचा समावेश होतो. याद्वारे स्थानिक संस्था विकासाची कामे करत असतात.

(३) स्थानिक उत्पन्न

स्थानिक उत्पन्नाच्या माध्यमातून स्थानिक सरकारला १० टक्के उत्पन्न प्राप्त होते. यात फीस, कर्ज, शुल्क, दंड, व्याज व घरभाडे याबरोबरच नाट्यगृहे, थिएटर, हॉटेल, दुकाने, इत्यादींचा समावेश होतो. तसेच स्थानिक उद्योगांना द्यावी लागणारी परवाना पत्रे, शाळा, दवाखाने यांना द्यावे लागणारे बॉण्ड या सर्व स्थानिक घटकांपासून मिळणारे उत्पन्न स्थानिक शासनाचा निधी उभारण्यात हातभार लावतात.

(४) शासकीय अनुदाने व शेअर

राज्य व संघ सरकार स्थानिक संस्थांना अनुदान देतात व शेअरच्या माध्यमातून जवळजवळ २५ ते ३० टक्के उत्पन्न स्थानिक शासनाला मिळते. राज्य व संघ सरकार पुढील कामासाठी अनुदान देतात. अनुदान हे सामान्य किंवा विशेष हितार्थ देता येते. तसेच कराचे शेअर्सदेखील स्थानिक शासनाला दिले जाते.

(५) कर्ज व उसनवारी

स्थानिक शासन कर्ज व उसनवारी पैसे घेऊ शकते. अनुदान नसेल तर कर्ज घ्यावे लागते, सरकारकडून व वित्तीय संस्थेकडून कर्ज किंवा उधारी घेता येते. मात्र, वित्तीय संस्थांकडून घेण्यासाठी सरकारची परवानगी घ्यावी लागते. तसेच ठरावीक मर्यादेपलीकडे कर्ज घेता येत नाही. त्यावर नियंत्रण असल्यामुळे विशिष्ट कालावधीत ते फेडणे स्थानिक शासनाला बंधनकारक असते. या सर्व मार्गांनी निधी उभारून अमेरिकेत स्थानिक स्वराज्य संस्था आपले वार्षिक अंदाजपत्रक संतुलित ठेवतात.

केंद्र आणि राज्य शासन हे स्थानिक प्रशासकीय विभागांना पर्याप्त प्रमाणात आर्थिक साहायता देतात. त्या बदल्यात त्यांच्यावर पर्याप्त उत्पन्नाला नियमांच्या प्रयोगात आणण्यासाठी काही अटी व नियमांचे पालन करणे आवश्यक असते. राज्य शासन आणि स्थानिक शासन संस्था यांच्या सुधारासाठी व कार्यकुशलतेसाठी त्यांच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवते.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

रिकाम्या जागा भरा.

(१) संयुक्त राज्य अमेरिकेतील स्थानिक शासनाची सर्वांत लहान शासनसंस्था............आहे.

(२) संयुक्त राज्य अमेरिकेत नागरी स्थानिक शासन संस्थांना..............भागात विभाजित केले आहे.

(३) न्यूजर्सी आणि पेन्सिल्वेनिया येथील ग्रामीण स्थानिक संस्थांना............असे म्हणतात.

(४) अमेरिकेत स्थानिक शासनाची............ही सर्वांत जुनी पद्धती आहे.

(५) अमेरिकेत शहरी स्थानिक संस्थांना स्थानिक करापासून...............टक्के उत्पन्न प्राप्त होते.

२.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **संरचना :** एखाद्या व्यवस्थेतील अनेक घटकांचे परस्परांशी येणारे संबंध व्यवस्थितपणे मांडणाऱ्या रचनेस संरचना म्हणतात.
- **स्थावर मालमत्ता :** एकाच ठिकाणी स्थित असलेली मालमत्ता.
- **जंगम मालमत्ता :** एका ठिकाणावरून दुसऱ्या ठिकाणी हलविता येण्याजोगी मालमत्ता.
- **टाऊनशिप :** अमेरिकेमध्ये ग्रामीण स्थानिक शासनाच्या संस्थांना टाऊनशिप म्हटले जाते.
- **मेयर कॉन्सिल फॉर्म :** अमेरिकेतील स्थानिक शासनाची सर्वांत जुनी पद्धत.

२.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) काऊंटी

(२) तीन

(३) बरोज

(४) मेयर कॉन्सिल

(५) ४०

२.५ सारांश

संयुक्त राज्य अमेरिका हे संघात्मक राज्याचे एक आदर्श उदाहरण आहे. येथे स्थानिक शासनाचे महत्त्व व स्थान एकात्मिक शासन पद्धती असणाऱ्या देशांपेक्षाही अधिक उल्लेखनीय आहे. कारण तेथे केंद्र सरकार देशाच्या सर्व प्रशासकीय कार्यासाठी उत्तरदायी नसते. अमेरिकेत विविध संस्थांनादेखील पर्याप्त मूलभूत अधिकार दिले जातात. ज्याचे उत्तरदायित्व स्वत: त्यांच्यावर असते. या संस्था स्थानिक शासनाच्या संस्थांच्या साहाय्याने आपले उत्तरदायित्व पूर्ण करतात. संयुक्त राज्य अमेरिकेत स्थानिक संस्था या इतर देशांसारख्या पूर्वतयारीशिवाय स्थापन केलेल्या आहेत. यांच्यासाठी कोणतेही राज्यव्यापी धोरण किंवा एकसारखी राज्यांची कार्यपद्धती स्वीकारलेली नाही. अंतत: हे स्वाभाविक आहे की, राजकीय जीवनात या संस्था विविध प्रकारे संघटित होत असतात. स्थानिक शासनाच्या या संस्था आपल्या क्षेत्रात राहणाऱ्या सर्व लोकांसाठी सेवा प्रदान करतात, ज्यास स्थानिक प्रशासनाची सेवा असे म्हटले जाते. याच दृष्टिकोनातून स्थानिक संस्था अनेक उद्देशांसाठी संचलित केल्या जातात.

संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासन संस्था या अतिशय महत्त्वपूर्ण भूमिका पार पाडतात. त्यांच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये म्हणजे इंग्लंडची विरासत, लोकशाहीचा आधारस्तंभ, राज्यीय जाणिवेचा विकास, कायदेशीर व कार्यक्षम प्रशासन, लालफीतशाही व नोकरशाहीपासून दूर, अल्प ग्रामीण स्थानिक शासन संस्था, इत्यादी असल्याचे दिसते. येथील स्थानिक शासन संस्थांमध्ये काऊंटी शासन, म्युनिसिपल बरो, टाऊनशिप, नगरांमध्ये मेयर कॉन्सिल फॉर्म, कमिशन फॉर्म, कॉन्सिल फॉर्म, इत्यादी संस्थांचा समावेश होतो. सामान्यतः संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासन संस्था या कायदा-सुव्यवस्था राखणे, अग्निशमन व्यवस्था करणे, आरोग्य व साफसफाई, सार्वजनिक रस्ते बांधकाम व दुरुस्ती, शिक्षण संस्थांचे संचालन, इत्यादी महत्त्वपूर्ण कार्ये पार पाडतात.

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये सविस्तर लिहा.

(२) संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची संरचना विशद करा.

(३) अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाच्या ग्रामीण संस्थांचे सविस्तर विवेचन करा.

(४) संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाची कार्ये कोणती आहेत?

(५) संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या स्थानिक शासनाच्या वित्तव्यवस्थेवर सविस्तर भाष्य करा.

२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) शर्मा, एच., (२००६), *इंग्लंड में स्थानिक प्रशासन,* नई दिल्ली, विश्वभारती पब्लिकेशन्स.

(२) अवस्थी, ए. पी., (२०१३), *तुलनात्मक लोकप्रशासन,* आग्रा, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल प्रकाशन.

(३) कुलकर्णी, सु. ग., (१९९८), *तीन देशांच्या राज्यघटना,* विद्या बुक्स, औरंगाबाद, पब्लिशर्स.

(४) अल्डरफर, एच. एफ., (१९५३), *अमेरिकन लोकल गव्हर्मेंट अ‍ॅण्ड अ‍ॅडमिनिस्ट्रेशन,* न्यूयॉर्क.

घटक ३ : इंग्लंडचे स्थानिक शासन

अनुक्रमणिका

३.० उद्दिष्टे
३.१ प्रास्ताविक
३.२ विषय-विवेचन
    ३.२.१ इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये
    ३.२.२ इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाची संरचना
    ३.२.३ इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाची कार्ये
    ३.२.४ इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था
३.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
३.५ सारांश
३.६ सरावासाठी स्वाध्याय
३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

३.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी समजेल.
- इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाच्या वैशिष्ट्यांची माहिती मिळेल.
- इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाचे स्तर (रचना) कसे आहे हे समजेल.
- इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाकडून केल्या जाणाऱ्या कार्याचे ज्ञान मिळेल.
- इंग्लंडच्या स्थानिक शासनात वित्ताची आय-व्यय कशा पद्धतीने होते, याची माहिती मिळेल.

३.१ प्रास्ताविक

इंग्लंडचे प्रशासन हे जगातील संपूर्ण प्रशासकीय व्यवस्थेच्या तुलनेत सर्वोत्कृष्ट प्रशासन मानले जाते. युनायटेड किंग्डम (U.K.) ची राज्यघटना आदर्श अशा अलिखित राज्यघटनांपैकी एक समजली जाते. लवचीक अशा स्वरूपाचे इंग्लंडचे संविधान आहे. त्याचप्रमाणे इंग्लंडच्या राज्यघटनेत तत्त्व आणि सिद्धांत यामध्ये मोठा फरक असल्याचे दिसून येते. संसदीय शासनपद्धती हेदेखील ब्रिटनच्या राज्यघटनेचे वैशिष्ट्य असल्याचे दिसून येते. इंग्लंडचे शासन हे एककेंद्री शासन आहे. इंग्लंडमध्ये कायद्याचे राज्य आहे. द्विपक्ष पद्धत ही इंग्लंडमधील परंपरागत अशा स्वरूपाची पद्धती आहे. येथील नागरिकांना मूलभूत अधिकार बहाल करण्यात आले आहेत. भिन्न स्वरूपाची शासनप्रणाली हेदेखील इंग्लंडच्या राज्यघटनेचे आणखी एक महत्त्वाचे वैशिष्ट्य आहे. इंग्लंडचे प्रशासन हे जबाबदार आणि कल्याणकारी प्रशासन मानले जाते, त्याचबरोबर येथील प्रशासन हे पारदर्शी, एकात्म, कुशल, तटस्थ तसेच परिवर्तनशीलदेखील आहे. इंग्लंडच्या प्रशासन व्यवस्थेचे महत्त्वपूर्ण वैशिष्ट्य म्हणजे

प्रभावी स्थानिक शासन हे होय. इंग्लंडमधील स्थानिक शासनाचे स्वरूप लक्षात घेताना तेथील स्थिती लक्षात घेणे आवश्यक आहे. इंग्लंड हे संयुक्त राष्ट्र आहे. केंद्र सरकारकडे सर्व स्थानिक अधिकार अंतिमत: सोपवलेले आहेत. केंद्र सरकारमार्फत प्रशासकीय सोयीच्या दृष्टीने स्थानिक विभाग तयार केलेले आहेत. त्यामुळे केंद्र शासन व स्थानिक शासनाचे स्वरूप संयुक्त शासनाचे आहे.

ग्रेट ब्रिटनमध्ये एकात्मिक शासन पद्धती आहे. येथे राज्य शासन व्यवस्था नसून येथे प्रांतीय शासन व्यवस्था किंवा स्थानिक शासनात बृहत् लंडन क्षेत्राची व्यवस्था ही इंग्लंड स्थानिक शासन व्यवस्थेपेक्षा वेगळी आहे. बृहत लंडन क्षेत्र सोडून, उर्वरित देश इंग्लंड आणि वेल्स तसेच उत्तर आयर्लंडचे स्थानिक शासन (क) काऊंटी बरो आणि (ख) प्रशासकीय काऊंटीमध्ये विभाजित आहे; परंतु इंग्लंडमध्ये स्थानिक शासनाच्या अधिकाराचे स्वतंत्र असे अस्तित्व नाही, त्यांच्याद्वारे केली जाणारी कार्ये आणि निर्णय यावर केंद्र सरकारचे नियम व अधिनियम यांचा प्रभाव दिसून येतो, तसेच केंद्राच्या इच्छांना प्राथमिकता दिली जाते. इंग्लंडमध्ये केंद्र शासन स्थानिक प्रशासकीय घटकांची स्थापना करते, तसेच त्यांना कार्य करण्याचे अधिकार प्रदान करतात; परंतु त्यांच्यावर आवश्यक नियंत्रण ठेवले जाते. इंग्लंडमधील शासनासंबंधीचे सर्वोच्च अधिकार संसदेमध्ये ठरवले जातात. संसद स्थानिक संस्थांची स्वतंत्रता निश्चित करते. संस्थांच्या शासन व्यवस्थापनाची देखरेख केंद्र शासनाचे विविध विभाग करतात. इंग्लंडमध्ये केंद्र शासन आणि स्थानिक शासन संस्थांच्या कर्तव्यात आणि उद्देशात भिन्नता आहे. दोन्हींचा अंतिम उद्देश एकच आहे की, देशात सुशासन असावे आणि जनतेला अधिक सुख-सुविधा मिळाव्यात. यामुळे त्या दोन्ही संस्था मोठ्या सामंजस्याने काम करतात.

प्रस्तुत घटक 'इंग्लंडचे स्थानिक शासन' यामध्ये आपणास इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाच्या विविध वैशिष्ट्यांचा अभ्यास करावयाचा असून तेथील स्थानिक शासनाची ग्रामीण व शहरी संरचनादेखील समजून घ्यावयाची आहे, तसेच इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाच्या कार्यांचा आढावा घेऊन त्यांची वित्तव्यवस्था कशा स्वरूपाची आहे, याचा अभ्यासदेखील प्रस्तुत घटकात करावयाचा आहे.

३.२ विषय-विवेचन

इंग्लंडमध्ये ९ व्या शतकात स्थानिक शासनाची सुरुवात झाली आहे. आधुनिक शासन हे सन १९६६ च्या मॉड कमिशनमध्ये १ एप्रिल १९७४ रोजी पहिली स्थानिक शासनाची संस्था प्रस्थापित झाली. त्यानंतर सन १९८५ मध्ये या स्थानिक शासन संस्थांचे पुनर्संघटन करण्यात आले. त्यामुळे इंग्लंडमध्ये स्थानिक शासन हे नवे नसून, त्याला जुनी परंपरा लाभली असल्याचे दिसते. स्थानिक शासनात वेळोवेळी परिस्थितीनुसार बदल करण्यात आले. आजच्या स्थितीबद्दल बोलताना प्रसिद्ध विचारवंत प्रा. मुनरी असे म्हणतात की, 'इंग्लंडमधील स्थानिक शासन हे दीर्घ ऐतिहासिक उत्क्रांतीचा परिणाम आहे शिवाय उत्कृष्ट मार्गदर्शन आणि नियोजनदेखील आहे'. इंग्लंडमध्ये शतकानुशतके चाललेल्या शासकीय घडामोडीमधील उलथापालथ हे तेथील स्थानिक शासनाचे मूळ आहे. कुठलीही योजना त्यासाठी केली नव्हती मात्र, आधुनिक स्थानिक शासन हे नियोजनबद्ध आहे.

मध्ययुगीन काळात इंग्लंडमधील स्थानिक शासन हे तीन प्रकारांत विभागलेले असल्याचे दिसते. (१) काऊंटी (२) बरोज (३) पेरिश. राज्याने नियुक्त केलेल्या 'जस्टीसेस ऑफ द पीस' यांच्यामार्फत काऊंटीचे प्रशासन चालत असे. कायदा व सुव्यवस्था याव्यतिरिक्त रस्ते व पूलबांधणी अशी कामे काऊंटीमार्फत चालतात. बरो हे शहरी स्वरूपाचे प्रशासन असते. मेयर, आल्डरमेन व कॉन्सिलर यांच्यामार्फत बरोचे कार्य चालते. पेरिश हे ग्रामीण स्तराचे प्रशासन होते. १९ व्या शतकाच्या प्रारंभापर्यंत इंग्लंडमध्ये स्थानिक शासनाचे स्वरूप असे होते. औद्योगिक क्रांतीनंतर शहरी भागात सुधारणा करणे आवश्यक बनले. म्युनिसिपल कॉर्पोरेशन ॲक्ट-१८३५द्वारे बरोमध्ये सुधारणा केल्या गेल्या, त्यानंतर १८९४च्या डिस्ट्रिक्ट आणि पेरिश कॉन्सिल ॲक्टने विविध विषयांसाठी विविध जिल्हे निर्माण केले. उदा. १९३३च्या लोकल गव्हर्नमेंट ॲक्ट-१९३३ स्थानिक शासनात शिस्तबद्धता आणली व पद्धतशीर स्वरूप दिले. सन १९६९ मध्ये लॉर्ड कमिशनने यात अनेक सुधारणा केल्या. लोकल गव्हर्नमेंट ॲक्ट-१९७२ व १९८५ ने यात अनेक शिफारशी सुचवून बदल केले आहेत.

३.२.१ इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये

लोकशाही शासनाचे दोन प्रकार पडतात. एक प्रत्यक्ष लोकशाही शासन व दोन अप्रत्यक्ष लोकशाही शासन. अप्रत्यक्ष किंवा प्रातिनिधिक लोकशाही शासनव्यवस्था दोन प्रकारे चालते. काही देशात संसदीय शासनप्रणाली आहे, तर काहीमध्ये

अध्यक्षीय पद्धतीचे शासन निर्माण केले आहे. इंग्लंडच्या राज्यघटनेत संसदीय शासनप्रणाली विकसित झाली आहे. इंग्लंड ही संसदीय शासन प्रणालीची जननी आहे. इंग्लंडचा अपवाद वगळता जगातील इतर देशांच्या राज्यघटना लिखित आहेत. अलिखित संविधान असणारे इंग्लंड हे एकमेव राष्ट्र आहे. इंग्लंडचे संविधान उत्क्रांत तत्त्वानुसार विकसित झाले. काळाच्या ओघात राज्यघटनेच्या संदर्भात काही संकेत रूढ झाले व त्याआधारे संसदीय शासन प्रणालीचा विकास झाला. याबरोबर स्थानिक शासन संस्थांचादेखील विकास झाला. काही खेड्यांचा मिळून एक जिल्हा बनत असे, प्रत्येक जिल्ह्यात लोकसभा निर्माण केली होती. त्याला 'हॅंड्रेड' असे म्हणत. खेडेगावात न्यायदानाचे कार्य करण्यासाठी 'शायर' या नावाने मंडळ होते. अँग्लो सॅक्सनकाळात राजेशाहीच्या प्रस्थापनेबरोबरच त्यावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी संस्थांची निर्मितीदेखील झाली, अशा स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये आपणास खालीलप्रमाणे अभ्यासता येतील.

(०१) घटना व कायद्यानुसार कामकाज

इंग्लंडमध्ये द्विस्तरीय शासन पद्धती आहे. येथे प्रांत किंवा राज्य शासनासारखा प्रकार आढळून येत नाही. येथे फक्त (१) केंद्र शासन (२) स्थानिक शासन हे दोन स्तर होत. केंद्र शासनाकडून स्थानिक शासनावर नियंत्रण ठेवले जाते. स्थानिक शासनाची तरतूद घटनेत झालेली असून, त्यांचे कामकाज कायद्यानुसार चालते. संबंधित कायदे ब्रिटिश संसदेकडून केले जातात.

(०२) १००० वर्षांची परंपरा

इंग्लंडमधील स्थानिक शासनाची उत्पत्ती ९ व्या शतकात झाली. विशेष म्हणजे इंग्लंडच्या संसदेपूर्वीचा त्यांचा इतिहास आहे. या इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाचे स्तर- जिल्हा स्तरावर काऊंटीज, शहर स्तरावर बरोज व ग्रामीण स्तरावर 'शायर' कार्यरत आहे.

(०३) विकसनशील व्यवस्था

इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाचे वर्तमान स्वरूप हे वर्षानुवर्षे चालत आलेल्या क्रमबद्ध विकासाचा परिणाम आहे. लोकांच्या राजकीय प्रेरणेच्या विकासाबरोबरच या संस्थांनी प्रगती केली आहे. विकासाची ही प्रक्रिया अनियंत्रित आणि अनियोजित राहिली आहे. स्थानिक शासन संस्थांनी आपले महत्त्व आणि उपयोजित यांना कायम ठेवले आहे. यांचे वर्तमान व्यवस्थेमध्ये प्राचीन संस्कृतीचे पर्याप्त दर्शन घडून येते, हे ऐतिहासिक विकासाचे परिणाम आहे.

(०४) विकेंद्रीकरण

ब्रिटिश स्थानिक शासनाचे महत्त्वपूर्ण वैशिष्ट्ये म्हणजे विकेंद्रीकरण होय. वर्तमान व्यवस्थेत काऊंटी बरोजला पूर्ण स्वतंत्र संस्थेचा दर्जा देण्यात आला आहे. काही अपवाद सोडून काऊंटीद्वारा उर्वरित भागांना सेवा दिली जाते. नगरपालिका बरोजला बहुतांश स्वतंत्र अधिकार प्राप्त आहे. त्यांच्या क्षेत्रामध्ये काही कार्य काऊंटी बरोजला सैद्धांतिक अधिक व व्यावहारिक कमी आहे.

(०५) संसदीय लोकशाहीची जननी

इंग्लंडमधील स्थानिक शासन संस्थांना संसदीय लोकशाहीची जननी असे संबोधले जाते, कारण इंग्लंडमधील संसदीय लोकशाही पद्धती ही इंग्लंडमधील पारंपरिक स्थानिक शासन संस्थांवर आधारित आहे. इंग्लंडमध्ये स्थानिक शासनाची निर्मिती प्रथम झाली व त्यानंतर संसदीय लोकशाही निर्माण झाली. स्थानिक शासनात निर्वाचित प्रतिनिधी मंडळ प्रभावी असते.

(०६) समन्वयात्मक एकीकरणाचा विकास

इंग्लंडमध्ये राष्ट्रीय व स्थानिक सत्तामध्ये समन्वयाच्या दृष्टीने एकीकरणाचा जन्म होत आहे. हे एकीकरण वर्तमान परिस्थितीची एक आवश्यक गरज आहे. केंद्रीय शासनाची अधिक नियंत्रणाची मागणी तर स्थानिक शासनाची अधिक स्वतंत्रतेची मागणी यामध्ये पहिल्यासारख्या विरोधाची स्थिती राहिली नसल्याचे दिसून येते. आज दोन्ही सरकारने एकमेकांचा सहायक आणि भागीदार बनून राष्ट्रीय जीवनाला विकसित करणे हाच उद्देश समोर ठेवला आहे.

(०७) लोकशाहीची प्रशिक्षण शाळा

लॉर्ड ब्रीसनच्या मते, Local Government is basis of training school democracy. स्थानिक शासनातील

लोकांच्या सहभागामुळे त्यांना लोकशाही पद्धतीचे ज्ञान होते. लोकशाही प्रक्रिया कशी चालते हे ते प्रत्यक्ष अनुभवू शकतात. त्यातूनच राष्ट्रीय नेतृत्व उदयास येते, म्हणून स्थानिक शासनास लोकशाहीची प्रशिक्षण शाळा असे म्हणतात.

(०८) समिती पद्धतीचा अवलंब

इंग्लंडमधील स्थानिक शासन संस्थेत समिती पद्धतीचा स्वीकार केलेला आहे. वेगवेगळ्या कार्यासाठी वेगवेगळ्या समित्या निर्माण केल्या जातात. समिती पद्धतीमुळे कामात सुसूत्रता येते. मात्र, ब्रिटिश स्थानिक शासनात समिती व्यवस्थेचा एवढा प्रयोग केला जातो की, समित्यांना स्थानिक सरकारचे वास्तविक कारखाने म्हटले जाते. या समित्या पाच प्रकारच्या असतात, ज्यात (१) स्थानिक समिती, (२) सल्लागार समिती, (३) विशेष व सार्वजनिक समिती, (४) कायदेविषयक समिती, (५) वित्तीय समिती यांचा समावेश असतो.

(०९) पक्षीय राजकारण

इंग्लंडमध्ये पक्षीय राजकारणाने स्थानिक शासनामध्ये पूर्णपणे प्रवेश केला आहे. स्थानिक सरकारमध्ये पक्षीय राजकारणाचे सक्रिय रूप स्पष्टपणे दिसत आहे. त्यामध्ये राजकीय पक्ष संघटित रूपात दिसून येतात; परंतु स्थानिक संस्था राजकीय पक्षांच्या हस्तक्षेपामुळे प्रभावित होत नाही.

(१०) किफायतशीर व स्वायत्त संस्था

इंग्लंडमधील स्थानिक शासनामुळे प्रशासनात सुसूत्रता निर्माण झाली आहे. वेळ व पैसा याचा अपव्यय स्थानिक शासनामुळे कमी झाला आहे. या स्थानिक संस्थांना बऱ्याच प्रमाणात स्वायत्तता दिलेली आहे. स्थानिक कार्य ती आपल्या अधिकारात करू शकतात. मात्र, काही प्रमाणात या संस्थांवर संसदेचे नियंत्रण असते.

(११) एकरूपतेची कमतरता

इंग्लंडमधील स्थानिक शासनात एकरूपता दिसून येत नाही. कारण याची प्रत्येक संस्था ही भिन्न-भिन्न दिसून येते. कारण यांचे नियम, उपनियम वेगवेगळे आहे. या संस्था लोकसंख्या आणि वित्त या आधारावर स्थापित केल्या जातात; परंतु आधुनिक काळातील प्रवृत्ती ही एकरूपता निर्माण करणारी आहे.

(१२) केंद्र शासनाचे पर्यवेक्षण व नियंत्रण

इंग्लंडमध्ये स्थानिक शासन संस्थांवर केंद्र शासनाचे नियंत्रण असते. त्यांचे वेळोवेळी संसदेत पर्यवेक्षण होत असते. यामुळे स्थानिक शासनावर योग्य नियंत्रण प्रस्थापित करता येते. केंद्र शासन हे अनुदान, लेखांकन, पाहणी अहवाल यांच्या माध्यमातून स्थानिक संस्थांवर नियंत्रण ठेवते.

३.२.२ इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाची संरचना

इंग्लंडचे स्थानिक शासन

↓

प्रथम स्तर सेवा – काऊंटी बरो (८२) | **काऊंटी परिषद (५८)** | **बृहत् लंडन**

↓

द्वितीय स्तर सेवा –

म्युनिसिपल बरो (२५९) | **शहरी जिल्हे (५२२)** | **ग्रामीण जिल्हे (४६९)** | **लंडन बरो (३२)**

↓

पेरिश – ७५०० पेरिश कॉन्सिलस

३,३०० पेरिश मीटिंग्ज

आकृती क्र. ३.१

(१) काऊंटी बरोज

काऊंटी बरो या अशा शहरात स्थापन केल्या जातात, ज्यांची लोकसंख्या ७५ हजारांपेक्षा अधिक असते. मात्र सद्य:स्थितीत हे १० लाख ८६ हजार लोकसंख्या असणाऱ्या बरमिंघमसारख्या मोठ्या शहरांपासून ते ३३ हजार लोकसंख्या असणाऱ्या केंटरबरी शहरापर्यंत विस्तारित आहे. काऊंटी बरोची एकूण संख्या ही १९६५ मध्ये ८२ होती ती आज ८३ आहे. एक काऊंटी बरो आणि एक नॉन-काऊंटी बरो यांची रचना यात काहीही फरक नसतो. प्रत्येक बरोचे शासन एका कॉन्सिलद्वारे चालवले जाते, ज्यात एक मेयर (महापौर), काही ऐल्डरमैन व कॉन्सिलर्स असतात. मेयर हा कॉन्सिलचा अध्यक्ष असतो, ज्याची निवड एक वर्षासाठी केली जाते; परंतु त्याला त्याच पदावर पुन्हा निवडून आणले जाऊ शकते. मेयर हा बरोचा मुख्य नागरिक व प्रतिनिधी असतो. कॉन्सिलर्स हे तीन वर्षांसाठी निवडले जातात. ही निवडणूक दरवर्षी होते. ज्यात १/३ कॉन्सिलर्स दरवर्षी निवडले जातात. सर्व कॉन्सिलर्स पुनर्निर्वाचित केले जातात आणि ते ६ वर्षांपर्यंत आपल्या पदावर राहतात. दर तीन वर्षांनी त्यातील निम्मे सेवानिवृत्त होतात आणि दर तीन वर्षांनंतर ऐल्डरमैनची निवड केली जाते. प्रत्येक बरोला वर्षातून चार बैठका घेणे अनिवार्य आहे. त्याचबरोबर मेयरला त्यापेक्षा अधिक बैठका बोलावण्याचा अधिकार प्राप्त झालेला आहे. बरो कॉन्सिलना स्थानिक शासन संस्थांचे सर्व अधिकार प्राप्त असतात. आपल्या क्षेत्रातील शिक्षण क्षेत्राची देखरेख, रस्त्यांची निर्मिती, साफसफाई, दिवाबत्ती, पाणीपुरवठा, मनोरंजनाची साधने, निवास व्यवस्था, कायदा व सुव्यवस्था, अग्निशमन दलाची व्यवस्था, इत्यादी जबाबदारी बरो कॉन्सिलला पार पाडावी लागते. बरो कॉन्सिलला वार्षिक अंदाजपत्रक तयार करावे लागते. तसेच कर लावून केंद्र सरकारच्या परवानगीने आपल्या आवश्यकतेनुसार कर्जही घेऊ शकते. आधुनिक काळात बरो परिषदेच्या कार्यात आणि जबाबदारीत सतत वाढ होत आहे.

जेव्हा बरोचे रूपांतर मोठ्या शहरात होते तेव्हा त्यास काऊंटी बरोचे स्वरूप प्राप्त होते. त्यासाठी संसदेची संमती घ्यावी लागते. त्याचे स्वरूप भारतातील महानगरपालिकेसारखे आहे. या स्वरूपात काऊंटी आणि बरो दोन्हीत सारखी कार्ये केली जातात. म्हणून या प्रकाराला 'काऊंटी बरो' म्हटले जाते. इंग्लंडमधील काऊंटी कॉन्सिलला सर्व प्रकारचे अधिकार बहाल करण्यात आले आहेत.

(२) काऊंटी कॉन्सिल

काऊंटी कॉन्सिल ही इंग्लंड व वेल्समधील स्थानिक शासनाची सर्वांत मोठी संस्था आहे. या प्रशासकीय काऊंटीची संख्या ५८ एवढी आहे. या लहान संस्थांमधील उपविभाजित संस्था आहे, ज्यात (१) काऊंटी जिल्हे व (२) ग्रामीण जिल्हे यांचा समावेश आहे. ग्रामीण जिल्हे पुन:ग्रामीण पेरिशमध्ये विभक्त (विभाजित) आहे आणि प्रत्येक ग्रामीण जिल्ह्यामध्ये २० ते ३० पर्यंत पेरिश आहे. या ५८ प्रशासकीय काऊंटीज २४ लाख ५८ हजार लोकसंख्या असणाऱ्या लंकाशायरसारख्या मोठ्या क्षेत्रापासून ते १८ हजार लोकसंख्या असणाऱ्या रडनोरशायर सारख्या लहान क्षेत्रातदेखील आहे. प्रशासकीय काऊंटीजचे कार्य काऊंटी परिषदेद्वारा केले जाते. ज्यात एक अध्यक्ष, ऐल्डरमैन आणि कॉन्सिलर्स किंवा पार्षद असतात. कॉन्सिलर्स आणि ऐल्डरमैन मिळून सभापती किंवा अध्यक्षांची निवड करतात. ज्याचा कार्यकाळ एक वर्षाचा असतो. काऊंटी कॉन्सिलचा अध्यक्ष हा शांती न्यायाधीशाचे काम करतो. त्याचे कार्य काऊंटी बरोच्या कार्यांना संपादित करणे हे आहे.

● काऊंटी कॉन्सिलची कार्ये

काऊंटी कॉन्सिलला (१) काऊंटीशी संबंधित व (२) स्थानिक सल्लागारविषयक अशा दोन प्रकारची कार्ये पार पाडावी लागतात. त्याचे सविस्तर विवेचन खालीलप्रमाणे आहेत.

(अ) काऊंटीशी संबंधित कार्ये

(१) मुख्य रस्त्यावरील महामार्ग, खेड्यातील, गावातील रस्ते बांधणे व दुरुस्ती करणे.

(२) संबंधित काऊंटीविषयी संपूर्ण अधिकार त्या-त्या भागातील कॉन्सिलना दिलेला असल्यामुळे ते संबंधित शहराचे किंवा भागाचे नियोजन आखण्याचे काम करते.

(३) काऊंटीच्या हद्दीतील पूल बांधण्याचे व ते दुरुस्त करण्याच्या काम काऊंटी कॉन्सिलला करावे लागते.

(४) काऊंटीच्या हद्दीतील पशू-पक्ष्यांचे संरक्षण व संवर्धन करणे, मत्स्यपालनासारख्या व्यवसायांना प्रोत्साहन देणे.

(५) काऊंटी क्षेत्रात उद्योग-व्यवसाय वाढवणे त्यांची भरभराट व्हावी यासाठी काऊंटी कॉन्सिल ही उद्योग शिक्षण देण्याचे काम करते.

(६) काऊंटी परिसरातील संगीत, रेसकोर्स, नृत्यासाठी परवाने देण्याचे कार्ये करणे.

(७) काऊंटीच्या अंतर्गत येणारे सर्व आर्थिक कार्ये पार पाडणे.

सन १९३३ च्या स्थानिक शासनाच्या कायद्यान्वये काऊंटी कॉन्सिल वित्त समिती स्थापन करते. या समितीने सादर केलेले लेखानुदान अहवाल कॉन्सिल पास करते. ६ महिन्यांत लागणाऱ्या लेखा-खर्चाचा तपशील मांडला जातो.

(ब) सल्लागारविषयक कार्ये

इतर शाखांवरील नियंत्रणात्मक कार्ये काऊंटी कॉन्सिलच्या या कार्याबाबत एडवर्ड जेफरसनचे विचार त्याबाबत स्पष्टता देतात. काऊंटी कॉन्सिलचे इतर स्थानिक शासनाच्या स्थानिक शासनवरील नियंत्रण यांच्या अधिकारांच्या प्रमाणात व्यस्त आहे. हे सांगून ते पुढे असे सांगतात की, सन १८८८च्या कायद्याने काऊंटीतील बरोना काऊंटी वास्तविक व घटनात्मक स्थान देते. नागरी जिल्ह्याचे वॉर्डमधील ग्रामीण जिल्ह्यात याला वास्तविक रूप काऊंटी कॉन्सिलला असावे किंवा नाही हे ठरवते. पेरीश वॉर्डामध्ये विभागणी करते. एकूण ही सर्व शाखांशी संबंधित गुंतागुंतीचे कामे काऊंटी कॉन्सिल पार पाडते.

(३) म्युनिसिपल बरो

म्युनिसिपल बरो (नॉन काऊंटी बरो)ची संख्या ही इंग्लंडमध्ये २५९ आहे. जे आकारात एक लाख लोकसंख्या असणाऱ्या डोरसेट यापासून ते १ हजार लोकसंख्या असणाऱ्या मोंटेगोमेरीपर्यंतच्या शहर किंवा गावांपर्यंत सामावलेल्या आहे. त्यांना नॉन काऊंटी बरोदेखील संबोधले जाते. या बरो प्रशासकीय काऊंटीचा एक भाग आहे; परंतु यांना वेगळी सनद मिळाल्यामुळे काऊंटीचे सर्व अधिकार मिळालेले आहे आणि त्या काऊंटीच्या नियंत्रणाच्या बाहेर आहे. यांची कार्ये काऊंटी बरोसारखी असतात आणि काऊंटी बरोसारखीच यांचीदेखील कॉन्सिल असते.

जेव्हा जिल्ह्याची लोकसंख्या प्रचंड वाढते तेव्हा संसदेत प्रस्ताव मांडला जातो. हा प्रस्ताव मान्य झाल्यास लहान-लहान शहराचे बरोमध्ये रूपांतर केले जाते. भारतातील नगरपालिकांसारखे बरोचे स्वरूप असते. बरोच्या संचालक मंडळात कॉन्सिलर, ऐल्डरमैन व मेयर ही पदे आहेत. बरो नावापुरते काऊंटी कॉन्सिलच्या अधिकारात येत असले तरी आरोग्य, शिक्षण, पोलीस, इत्यादी महत्त्वपूर्ण अधिकार बरोना दिलेले आहेत. त्यामुळे बरोचे कार्ये स्वतंत्रपणे चालते. म्युनिसिपल बरोजमध्ये साधारणतः ५ ते १५ च्या दरम्यान सदस्य असतात.

(४) शहरी जिल्हे

शहरी जिल्ह्यांची संख्या ५२२ आहे आणि त्यांचा आकार १ लाख २४ हजार लोकसंख्येच्या एसेक्सपासून ते फक्त ५१० लोकसंख्या असलेल्या लॉटरी वेल्सपर्यंत आहे. काऊंटीजची लोकसंख्या वाढल्यावर त्यांना पाणीपुरवठा, साफ-सफाई, इत्यादी सुविधांची आवश्यकता निर्माण होते. या कार्यांना चांगल्या पद्धतीने पार पाडण्यासाठी काऊंटी कॉन्सिल त्या क्षेत्राला शहरी जिल्हा म्हणून घोषित करते, ज्यात एक परिषद असते. त्या अंतर्गत पेरिशमधून एक सदस्य मतदारांकडून निवडला जातो. या परिषदेच्या सदस्यांचा कार्यकाळ तीन वर्षांचा असतो. यापैकी १/३ सदस्य दरवर्षी पदग्रहण करतात. शहरी जिल्हा कॉन्सिलमध्ये ऐल्डरमैन नसतो. जिल्हा कॉन्सिल अध्यक्ष याला 'शांती न्यायाधीशांचे' अधिकार प्राप्त असतात.

रूरल डिस्ट्रिक्टची लोकसंख्या वाढून तिथे अर्बन डिस्ट्रिक्टची काही चिन्हे दिसू लागताच काऊंटी कॉन्सिलकडे अर्ज करून त्याचे अर्बन डिस्ट्रिक्टमध्ये रूपांतर केले जाते. अर्बन डिस्ट्रिक्टला अनेक प्रकारचे अधिकार दिलेले आहते. तिथे जिल्हास्तरीय संचालक मंडळ कार्यरत असते. अर्बन डिस्ट्रिक्टला गृहनिर्माण, रस्ते, आरोग्य, साफसफाई अशी कामे करावी लागतात.

● शहरी जिल्हे कॉन्सिलची प्रमुख कार्ये खालीलप्रमाणे आहेत.

(१) पाणीपुरवठा व सार्वजनिक आरोग्यासंबंधीची कार्ये पार पाडणे.

(२) लहान रस्त्यांची निर्मिती करणे.

(३) साफसफाई करणे.

(४) झोपडपट्टी निवारण करणे.

(५) ग्रंथालय व वाचनालयाची व्यवस्था करणे.

(६) पार्क, बागबगीचे व खेळाच्या मैदानांची व्यवस्था करणे.

(७) सार्वजनिक स्नानगृहांची व्यवस्था करणे, इत्यादी.

अर्बन डिस्ट्रिक्टची लोकसंख्या २० हजारांपेक्षा अधिक असल्याने त्यांना प्राथमिक शिक्षणाच्या नियंत्रणाचा अधिकार प्राप्त होतो. आपल्या कार्याच्या अंमलबजावणीसाठी परिषद स्वतंत्र कर्मचारी वर्ग नियुक्ती करते.

(५) ग्रामीण जिल्हे

अनेक पेरिश रूरल ही शाखा निर्माण केली जाते. रूरल डिस्ट्रिक्टच्या कामकाजासाठी कॉन्सिलर व चेअरमन निवडले जातात. पेरिशचे पर्यवेक्षण करणारा एक घटक इथे निर्माण केला जातो. तिथे लहान रस्ते व आरोग्य, इत्यादी कार्य चालतात. त्यावर काऊंटी कॉन्सिलचे नियंत्रण असते. रूरल डिस्ट्रिक्टची भारतातील तालुक्यांशी तुलना करता येईल. सन १९६५मध्ये ४७३ रूरल डिस्ट्रिक्ट अस्तित्वात आले. रूरल डिस्ट्रिक्टची एक परिषद असते. ज्याच्या सदस्यांमधून एकाला अध्यक्ष म्हणून निवडतात. शहरी आणि ग्रामीण जिल्ह्यांच्या अध्यक्षांना एकसमान भत्ता दिला जातो. शहरी आणि ग्रामीण जिल्ह्यांच्या परिषदा एका उपाध्यक्षाची निवड करू शकतात. ग्रामीण जिल्हा कॉन्सिलच्या सदस्यांचा कार्यकाळ तीन वर्षांचा असतो. तर दरवर्षी १/३ सदस्य निवृत्त होतात; परंतु त्यांची पुन्हा त्या पदावर निवड केली जाऊ शकते.

प्रशासकीय मंडळ यांच्यातून किंवा बाहेरून एका व्यक्तींची 'चेअरमन' म्हणून एका वर्षासाठी निवड करीत असते. त्याचप्रमाणे 'व्हाइस चेअरमन' ही निवडला जातो. चेअरमनच्या अनुपस्थितीत व्हाइस चेअरमन त्याचे काम पाहतो. रूरल डिस्ट्रिक्ट मंडळाच्या वर्षातून ३ वार्षिक बैठका होत असतात. प्रसंगी आपत्कालीन बैठकदेखील बोलावता येते.

● ग्रामीण जिल्हे यांचे अधिकार व कार्ये

साधारणतः दोन प्रकारची कार्ये रूरल डिस्ट्रिक्टला पार पाडावी लागतात. (अ) अनिवार्य कार्ये (ब) ऐच्छिक कार्ये

रूरल डिस्ट्रिक्टला अनिवार्य कार्ये ही पूर्ण करावीच लागतात. मात्र, ऐच्छिक कार्ये संस्था आपल्या सवलतीनुसार करू शकते. एकंदर खालील कार्ये रूरल डिस्ट्रिक्टला करावी लागतात.

(१) सार्वजनिक आरोग्यासंबंधी मंडळ कायदे करीत असते; परंतु ते कायदे आरोग्य खात्याशी संलग्न असतात.

(२) संसदेतील एखाद्या बिलाला (विधेयकाला) पाठिंबा देणे किंवा त्याचा विरोध करणे.

(३) आरोग्यविषयक अनेक कार्ये करावी लागतात. उदा. पिण्याच्या पाण्याचा पुरवठा, रोग निवारण, कचरा निवारण, इत्यादी.

(४) विद्युत दिव्यांची पाहणी, विद्युतपुरवठा करणे, कर गोळा करणे.

(६) पेरिश

इंग्लंडच्या स्थानिक संस्थांचा सर्वांत पायथ्याचा स्तर म्हणजे पेरिश होय. भारतातील खेड्यासारखा व ग्रामपंचायतसारखा हा प्रकार आहे असे म्हणता येते. मात्र, पेरीशचे स्वरूप अद्ययावत आहे. पेरिशचे दोन प्रकार आहेत. (१) अर्बन पेरिश (२) रूरल पेरिश यापैकी रूरल पेरीश हा स्थानिक शासनाचा भाग समजला जातो. ज्या पेरिशची लोकसंख्या २०० हून अधिक आहे, तो स्थानिक शासनाचा भाग असतो. पेरिशमधील जनता दरवर्षी पेरिश कॉन्सिल निवडून देते. पेरिश कॉन्सिलला गावातील वाचनालय व पायवाट याची व्यवस्था करावी लागते. सन १९६५ मध्ये ७५०० पेरीश कॉन्सिल होते. आज ही संख्या ७६०० एवढी असल्याचे दिसते. एका रूरल डिस्ट्रिक्टमध्ये २० ते ३० पेरिश असतात.

लहान-लहान पेरिशच्या समूहांपासून एक पेरिश परिषद बनते. पेरिश परिषदेच्या सदस्यांची संख्या ही पेरिशच्या लोकसंख्येवर आधारित असते. तशी ती संख्या ५ ते २१ यामध्येच असते. पेरिश परिषदा या आपल्या क्षेत्रातील मतदारांकडून तीन वर्षांसाठी निवडल्या जातात. प्रत्येक परिषदेसाठी एक अध्यक्ष असतो. पेरिश परिषदांना काही सामान्य अधिकार प्राप्त झालेले असतात. वर्षातून किमान चार बैठका बोलावणे आवश्यक आहे. पेरिश परिषदांना आपल्या क्षेत्रात दिवाबत्ती, साफसफाई, क्रीडा मैदान, लहान रस्त्यांची डागडुजी, फुटपाथ निर्मिती, वाचनालय व ग्रंथालयांची व्यवस्था, इत्यादी कार्ये पार पाडावी लागतात.

(७) लंडनचे स्थानिक शासन (बृहत् लंडन परिषद व लंडन बरो)

लंडनमधील स्थानिक सरकारचे प्रशासन हे इंग्लंड आणि वेल्सच्या स्थानिक शासनापेक्षा दोन कारणांनी भिन्न आहे. त्यात (१) ऐतिहासिक कारण (२) इंग्लंडची राजधानी लंडन हे आहेत. तसेच व्यापार आणि वाणिज्य यांचे केंद्र लंडनच्या स्थानिक

शासनाची विद्यमान संरचना ही लंडन शासन कायदा १९६३ नुसार आहे. लंडनचे स्थानिक शासन हे तीन भागात विभाजित आहे. (१) बृहत् लंडन परिषद (२) लंडन बरो परिषद व (३) लंडन महानगरपालिका.

● बृहत् लंडन परिषद आणि लंडन बरो परिषद

बृहत् लंडन परिषद आणि लंडन बरो परिषद यांची स्थापना १९६३ च्या लंडन शासन कायद्याने करण्यात आली आहे आणि १ एप्रिल १९६५ला या लंडन काऊंटी कॉन्सिल, मिडिलसेक्स काऊंटी कॉन्सिल इतर काऊंटी बरो कॉन्सिल, २८ मेट्रोपोलिटीन बरो, ३९ नॉन काऊंटी बरोज तसेच १५ शहरी जिल्हा कॉन्सिलच्या जागी स्थापित झाली आहे. लंडन सिटी कॉर्पोरेशनची रचना आणि सीमा अप्रभावित राहिली आहे. सन १९६३ च्या कायद्यांतर्गत बृहत लंडनने एक सुपरिभाषित स्थानिक क्षेत्राचे रूप घेतले आहे. बृहत् लंडनची लोकसंख्या जवळपास ८० लाख आहे आणि त्याचे क्षेत्रफळ हे ६१० वर्गमैल एवढे आहे. संघटनेच्या दृष्टीने बृहत् लंडन परिषदेमध्ये १०० कॉन्सिलर्स आणि १६ ऐल्डरमैन असतात. दर तीन वर्षांनी निवडणुका घेतल्या जातात. त्यात प्रत्येक बरोच्या निवडणूक मंडळाच्या आकारानुसार २, ३ किंवा ४ कॉन्सिलर्स निवडले जातात. ऐल्डरमैनची निवड ही कॉन्सिलद्वारे केली जाते. त्याचा कार्यकाळ सहा वर्षांचा असतो. त्यातील १/२ (५० टक्के) ऐल्डरमैन दर तीन वर्षांनी निवृत्त होतात. अध्यक्ष, उपाध्यक्ष यांची निवड कॉन्सिलर आणि ऐल्डरमैन यांच्याद्वारे दरवर्षी केली जाते. प्रशासनाचा राजकीय नेता 'लिडर ऑफ द कॉन्सिल' असतो. ज्याची निवड बहुमतवाल्या पक्षाद्वारे केली जाते. बृहत् लंडनच्या परिषदेची बैठक दर पाच महिन्यांनी होते. काही बैठका आवश्यकतेनुसार बोलावल्या जातात. लंडन बरो कॉन्सिलची संख्या ३२ आहे. प्रत्येक कॉन्सिलमध्ये मेयर, कॉन्सिलर्स आणि ऐल्डरमैन यांची संख्या वेगवेगळी असते.

३.२.३ इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाची कार्ये

इंग्लंडमधील स्थानिक शासनाची कार्ये भिन्न आहेत. स्थानिक शासन संस्थाकडील कार्ये विकेंद्रित अधिकाराचा वापर करून केली जातात, ती पुढीलप्रमाणे आहे.

(अ) आरोग्यविषयक कार्ये

नॅशनल हेल्थ सर्व्हिस ॲक्ट १९४६ नुसार स्थानिक संस्थांना स्थानिक आरोग्याबाबत व्यापक अधिकार दिलेले आहेत. त्यानुसार जनतेच्या आरोग्याच्या दृष्टीने स्थानिक संस्था पुढील व्यापक कार्ये करतात.

(१) रोगाच्या प्रसारावर प्रतिबंधक उपाय करणे

यासाठी स्थानिक संस्थांना गटारीची साफसफाई करणे, मुबलक व शुद्ध पाणीपुरवठा करणे, संसर्गजन्य रोगाचा शोध घेऊन त्यावर प्रतिबंध करणे, शहरातील व्याधी व दुर्गंधीवर उपाय करणे, आवश्यक खाद्य - औषधी पुरवून जनतेचे आरोग्य अबाधित राखण्याचा प्रयत्न करणे अशी कार्ये या संबंधित स्थानिक संस्था करतात.

(२) गटारी व नाल्यांबाबतची कार्ये

शहरातील गटारी व नाल्यांमधील घाण काढणे, गटारी बांधणे व त्यांची व्यवस्था करणे ही कार्ये स्थानिक शासन संस्था करतात व त्यासाठी विशेष अधिकारी नेमण्याचा अधिकार यांना दिलेला आहे.

(३) पाणीपुरवठा

नद्या, तलाव यांच्यावर नियंत्रण ठेवण्याचे काम स्थानिक शासन संस्थांचे आहे. ते स्वच्छ ठेवण्याचे काम करते. लोकांना पिण्यासाठी व दैनंदिन वापरासाठी पाणी पुरवण्याचे काम करते.

(४) व्याधिकारक व्यवसायाची तपासणी करणे

जनतेच्या आरोग्याला घातक असणाऱ्या व व्याधिकारक व्यवसायाची तपासणी स्थानिक संस्था करतात. धूर फेकणाऱ्या कारखान्यांमधून प्रदूषणामुळे व्याधी उद्भवतात. असे व्यवसाय शोधून त्याद्वारे होणाऱ्या प्रदूषणावर उपाय करणे.

(५) सार्वजनिक स्थळे स्वच्छ ठेवणे

रस्ते, मार्ग, सार्वजनिक स्थळे स्वच्छ ठेवणे, त्यासाठी कर्मचारी नियुक्त करणे ही कामे स्थानिक संस्थांमार्फत केली जातात.

(६) आरोग्यवर्धक सेवा पुरविणे

जनतेला आरोग्यवर्धक सेवा स्थानिक संस्था पुरवतात. जलविहार केंद्राची व्यवस्था ठेवणे, प्रसूतिगृहे, बालकल्याण केंद्रे, इत्यादींची व्यवस्था ठेवणे, स्थानिक वैद्यकीय अधिकारी नेमणे अशी जन आरोग्यविषयक कार्य स्थानिक शासनामार्फत केली जातात.

(ब) शिक्षणविषयक कार्ये

सन १९४४ च्या शैक्षणिक कायद्यानुसार स्थानिक शासन संस्था या स्थानिक शिक्षणविषयक कार्ये करतात. प्राथमिक व दुय्यम शिक्षण विषयाची व्यवस्था ठेवण्याचे कार्ये स्थानिक शासन करते.

(१) शाळांमध्ये पर्यवेक्षकांमार्फत विद्यार्थ्यांच्या आरोग्याची देखरेख करणे, दूध व अन्नपुरवठा करणे.

(२) शाळांना व विद्यापीठांना शिष्यवृत्त्या पुरविणे.

(३) शैक्षणिक कर आकारणे.

(४) सायंकाळच्या अर्धवेळ शाळांची व्यवस्था करणे.

(५) शिक्षकांना प्रशिक्षण व प्रोत्साहन देणे.

(क) शहर नियोजन व इमारतीबाबतची कार्ये

इंग्लंडमध्ये स्थानिक शासन संस्था या शहर नियोजन व इमारतीविषयक कार्ये पुढीलप्रमाणे करतात.

(१) झोपडपट्ट्यांची सफाई करणे

औद्योगिक शहरांमध्ये झोपडपट्ट्यांचे प्रमाण जास्त असते, त्यांची साफसफाई करण्याचे काम स्थानिक शासन संस्था करतात.

(२) शहराच्या गृहबांधणीवर नियंत्रण ठेवणे

गृहबांधणीवर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य स्थानिक शासन संस्था करतात. गृहबांधणीचे नियम व अटी बनवलेल्या आहेत, पडक्या घरांची पुनर्बांधणी करणे व ती पाडणे ही कामे त्यात येतात.

(३) घरांसाठी लोकांना कर्ज देणे

इंग्लंडमध्ये जनतेला घरे बांधण्यासाठी कर्ज देण्याचे काम स्थानिक शासनामार्फत चालते, त्यासाठी स्थानिक शासनाकडे भरपूर पैसा दिलेला असतो.

(४) पार्क व बगीचे यांची व्यवस्था करणे

स्थानिक लोकांना करमणुकीसाठी, फिरण्यासाठी पार्क, बगीचे व खुली मैदाने यांची सोय करण्याचे काम हे स्थानिक शासनाचे आहे.

(५) वृद्ध व अनाथांची व्यवस्था करणे

राणी एलिझाबेथ यांच्या काळापासून इंग्लंडमध्ये वृद्धांसाठी वृद्धाश्रम, अनाथांसाठी अनाथाश्रम तसेच गरिबांसाठीदेखील त्यांची साधने उपलब्ध करून देण्याचे काम स्थानिक शासन संस्था करतात. आजही अशा पद्धतीची कार्ये असल्याचे दिसून येते.

(ड) इतर ऐच्छिक कार्ये

वरील सर्व कार्यांव्यतिरिक्त स्थानिक शासन संस्था या पुढील ऐच्छिक कार्येदेखील पार पडतात.

(१) वाचनालय सुरू करून त्यांची योग्य प्रकारे व्यवस्था ठेवणे.
(२) ऐतिहासिक इमारती व वस्तूंची जपणूक करणे.
(३) पाळीव पक्ष्यांचे संरक्षण करणे.
(४) अन्न उत्पादन वाढविणे व विभाजन करणे.
(५) रिमांड होमची व्यवस्था करणे.
(६) जन्म व मृत्यू, विवाह नोंदणी करून घेणे व जपणूक करणे.
(७) मतदार याद्या तयार करणे.
(८) वाहनांना व चालकांना परवाने वितरित करणे व कर आकारणे.
(९) अग्निशामनची सेवा तत्परतेने उपलब्ध करून देणे.

३.२.४ इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था

स्थानिक शासनाला विविध प्रकारची कार्ये पार पाडावी लागतात. जी पुरेशी पाठबळाखेरीज साध्य होऊ शकत नाहीत. इंग्लंडच्या स्थानिक शासनास वित्तबळ भरपूर प्रमाणात लागते. सुरुवातीस सन १९६५ला ते ४१३० मिलियन शिलिंग इतके होते. ते आज सुमारे ५००० मिलियन शिलिंग इतके झालेले आहे. पैसा साधारणतः पुढील मार्गांनी उपलब्ध होतो.

(अ) महसूल

वार्षिक मालमत्ता कर गोळा करण्याचा महसूल हा उत्तम मार्ग आहे. कर व महसूल यात फरक आहे. कर हा सरकार सक्तीने जनतेकडून वसूल करते तर महसूल आकारणी म्हणजे स्थानिक सेवेमधील जनतेचा सहभाग होय. हा सहभाग सेवेच्या कायद्यानुसार ठरविण्यात येतो.

सन १६०१ मध्ये राणी एलिझाबेथने गरिबांच्या हितासाठी महसूल पद्धती सुरू केली. तेव्हापासून वेळोवेळी महसूल वसुलीमध्ये अनेक बदल केले गेले. सन १९२५ पासून विविध महसूल प्रकार एकच सर्वसामान्य पद्धतीने आकारले जाऊ लागले. काही विशेष विभागासाठी विशेष महसूल आकारला जातो. महसूल आकारणीचा अधिकार पुढील घटकांना दिलेला आहे. (१) काऊंटी बरो (२) नॉन काऊंटी बरो (३) लंडन बरो (४) डिस्ट्रिक्ट कॉन्सिलस, महसूल आकारणी कायदा १९६१ नुसार सर्व प्रकारच्या मालमत्तेवर महसूल आकारला जाईल, असे जाहीर केले गेले. मात्र, या आकारणीतून राजमुकुट, राष्ट्रीय क्षेत्रातील इमारती व धार्मिक इमारतींना वगळण्यात आले आहे. तसेच मान्यताप्राप्त दुकाने, कार्यालये व औद्योगिक इमारती यांनाही वगळण्यात आले आहे. वारसाहक्काने हस्तांतरित होणाऱ्या मालमत्तेवर महसूल आकारला जातो. दर ५ वर्षांनंतर आकारणीची नवी यादी बनवली जाते. महसूल आकारण्याचे टाळल्यास 'रेटिंग ॲक्ट १९६०' नुसार कायदेशीर कारवाई केली जाते. ज्यामुळे वसुलीच्या अधिकारांचे संरक्षण होते.

(ब) शासकीय अनुदान

स्थानिक सेवेकरिता पूर्ण पैसा महसुलातून उभारता येत नाही. केंद्रीय निधीतून अनुदान मिळवून बराच खर्च भागवला जातो. पूर्वी ही पद्धत विशेष स्वागतार्ह ठरली नाही. आता सर्वच ठिकाणी ही पद्धत स्वीकारलेली आढळते. सरकार कुठल्याही कल्याणकारी राज्याला अनुदान नाकारू शकत नाही. कारण जनतेचे जीवन सुखी व संरक्षित ठेवण्याची जबाबदारी इंग्लंड सरकारने उचलली आहे. स्थानिक शासन कायदा १९५८ नुसार विशेष सेवेसाठी शासन सर्वसाधारण अनुदान देऊ शकते. दोन वर्षांच्या कालावधीनंतर येणाऱ्या सरकारी खर्चावरून अनुदान जाहीर केले जाते.

गृह व स्थानिक सरकारांना मंत्री अदृश्य खर्चावरील सर्वसाधारण अनुदान वाढवू शकतात. तसेच स्थानिक सत्ता आवश्यक उद्दिष्ट गाठण्यात अयशस्वी ठरल्यास ते कमीदेखील करू शकतात. त्यासाठी संसदेची परवानगी आवश्यक असते. अनुदान पद्धतीचे अनेक फायदे आहेत. पहिला, जनकल्याणासारख्या सेवा राष्ट्रीय स्तरावरची असूनही आर्थिक सुव्यवस्थेसाठी स्थानिक अधिकाऱ्यांकडून चालवल्या जातात. दुसरा, नाराज असलेल्या स्थानिक शासन संस्थांना काही सेवांसाठी अनुदान देऊन खूश करता येते. तिसरा, मागास भागांसाठी सुधारित भागापेक्षा जास्त अनुदान देऊन अशा गरीब भागांना संसदीय संरक्षण देता येते. चौथा, अनुदान हे सरकारचे स्थानिक शासनावरील नियंत्रण असते, ज्यामुळे स्थानिक पातळीवर कार्यक्षमता टिकवली जाऊ शकते. हे फायदे पाहून इंग्लंडचे केंद्र शासन स्थानिक संस्थांना अनुदान देते. उदा. स्थानिक पातळीवरील पोलीस सेवा, कृषीविषयक कार्यासाठी एकूण खर्चाच्या २/३ एवढे अनुदान असते.

(क) कर कमी असताना अनुदान

स्थानिक शासन कायदा १९६८ नुसार हे विशेष प्रकारचे अनुदान देता येते, राष्ट्रीय सरासरीपेक्षा महसूल आकारणी कमी असलेल्या स्थानिक शासन संस्थांना अनुदान देता येते. पेरिशखेरीज इतर सर्वत्र स्थानिक संस्थांना प्रत्यक्षपणे हे अनुदान मिळते. सरासरी महसूल उत्पादनाच्या तुलनेत स्थानिक महसुलाची तूट भरून काढण्यासाठी हे अनुदान दिले जाते. या अनुदानाची काही उद्दिष्टे खालीलप्रमाणे आहेत.

(१) स्थानिक शासन संस्थांची महसुली तूट भरून काढणे.

(२) स्थानिक शासन संस्थांना पोलीस व्यवस्थापकास मदत देणे.

(३) स्थानिक शासनांना रस्ते, शिक्षण, आरोग्य, इत्यादी आवश्यक सेवा व्यवस्थापन सुलभ करून देणे.

(४) गृहबांधणी व झोपडपट्टी निर्मूलन करणे, काही स्थानिक सेवा कॉन्सिलकडून समाविष्ट करून घेणे.

(ड) कर्ज

स्थानिक शासन संस्थांना कर्ज घेण्याचा अधिकार आहे. उसने घेण्याचाही अधिकार आहे. काही खर्चासाठी पुढील तीन मार्गांनी उसने पैसे घेता येतात.

(१) मालमत्ता गहाण ठेवणे.

(२) भांडवल उभारणे.

(३) कर्जरोखे मंजूर करणे.

(इ) व्यापार व गुंतवणुकीतून उत्पादन

स्थानिक सरकारच्या अधिपत्याखाली परिवहन, गृहबांधणी, इत्यादी प्रकारच्या सेवा पुरवल्या जातात. या उद्योगामधून स्थानिक शासनांना उत्पन्न मिळते. ज्या उद्योगात शासनाने गुंतवणूक केलेली असेल त्या उद्योगाचे उत्पन्न त्या किंवा इतर उद्योगांच्या विकासासाठी वापरात आणले जाते व त्यांचा खर्च भागविण्याची सोय होते. जनतेचे मनोरंजन करण्यासाठी प्रत्येक स्थानिक शासन आवश्यक व संबंधित इमारती बांधते. उदा. थिएटर, मैदान, इत्यादी मार्गाने मिळणाऱ्या उत्पन्नातून स्थानिक शासन संस्थांना खर्च भागविता येतो.

(फ) वाहनाच्या परवान्यासाठी शुल्क आकारते

वाहनांच्या परवान्यासाठी शुल्क आकारणे, तसेच प्रसाधने जलविहार, इत्यादी सार्वजनिक ठिकाणावर ही परवाना शुल्क स्थानिक सरकार आकारते. तसेच थिएटर, पार्किंग, ऑटोमोबाईल्स परवाना शुल्काचे उत्पन्न स्थानिक शासनाचा खर्च भागविण्यास कामी येते.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

खालील विधाने चूक की बरोबर ते सांगा.

(१) इंग्लंडमधील स्थानिक शासनाची उत्पत्ती ९व्या शतकात झाली.

(२) इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाचा सर्वांत शेवटचा घटक म्हणजे जिल्हा काऊंटीज होय.

(३) सन १६०१मध्ये राणी एलिझाबेथने गरिबांच्या हितासाठी महसुल पद्धती सुरू केली.

(४) लंडनच्या स्थानिक शासनाची विद्यमान संरचना ही लंडन शासन कायदा १९४४ नुसार आहे.

(५) इंग्लंड ही संसदीय शासन प्रणालीची जननी आहे.

३.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **अनुदान :** स्थानिक शासन संस्थांना केंद्र किंवा राज्य शासनाकडून मिळणारे आर्थिक साहाय्य.
- **काऊंटी बरोज :** इंग्लंडमधील मोठ्या शहरासाठी स्थानिक शासनाचा प्रकार.

- **लंडन बरो :** इंग्लंडमधील लंडन शहराच्या प्रशासनासाठी स्थापन करण्यात आलेली स्थानिक शासन संस्था.
- **पेरिश :** इंग्लंडच्या स्थानिक संस्थांचा सर्वांत शेवटचा घटक.

३.४ स्वयं–अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) बरोबर
(२) चूक
(३) बरोबर
(४) चूक
(५) बरोबर

३.५ सारांश

ग्रेट ब्रिटनमध्ये एकात्मक शासन पद्धती आहे. तेथील विविध संस्थांना स्वायत्तता, स्वतंत्रता देण्यात आलेली नसून, त्यांचे संचालन करण्याचे अधिकारदेखील त्यांना दिलेले नाही. सर्व कार्यकारी अधिकार हे केंद्र शासनाच्या हातात असतात आणि केंद्र शासनच प्रशासनाप्रती उत्तरदायी असते; परंतु याचा अर्थ असा नाही की, तेथे स्थानिक शासनाला काहीच महत्त्व नाही. एका प्रजासत्ताक देशामध्ये या संस्थांचे अस्तित्व हे आवश्यकच असते आणि स्थानिक लोकांच्या मूलभूत गरजा पूर्ण करण्यासाठी त्यांचे योगदान महत्त्वपूर्ण आहे. असे म्हटले जाते की, स्थानिक शासन संस्थांशिवाय कोणतेही प्रजासत्ताक शासन यशस्वी होऊ शकत नाही. स्थानिक शासन संस्थांचे स्वरूप व रचना ही त्या–त्या देशांतील परिस्थिती, मूल्य, राजकीय व्यवस्था, आर्थिक स्थिती आणि जनतेचे चारित्र्य, इत्यादी घटकांद्वारे प्रभावित असते.

इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाचे कामकाज घटना व कायद्यानुसार चालते. तेथील स्थानिक शासनास १००० वर्षांची परंपरा आहे आणि या संस्था विकसनशील व्यवस्थेचा भाग समजल्या जातात. इंग्लंडच्या स्थानिक शासनास संसदीय लोकशाहीची जननी म्हटले जाते. यामध्ये अधिकाधिक समित्यांद्वारे कार्ये केली जातात. या संस्थांवर केंद्र शासनाचे पर्यवेक्षण व नियंत्रण असते. इंग्लंडच्या स्थानिक शासनात प्रथम स्तर सेवांमध्ये काऊंटी बरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट, रूरल डिस्ट्रिक्ट या संस्थांचा समावेश होतो. या स्थानिक शासनाला स्थानिक पातळीवर आरोग्यविषयक कार्ये, वृद्ध व अनाथांची व्यवस्थाविषयक कार्ये, रस्ते व पूल बांधणीविषयक कार्ये, कायदा व सुव्यवस्थाविषयक इत्यादी विविध कार्ये पार पाडावी लागतात.

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाच्या वैशिष्ट्यांवर सविस्तर भाष्य करा.
(२) इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाची संरचना सविस्तर विशद करा.
(३) इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाच्या कार्याचे सविस्तर वर्णन करा.
(४) इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाच्या वित्तव्यवस्थेचे विवेचन करा.

३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) शर्मा, एच., (२००६), *इंग्लंड में स्थानिक प्रशासन,* नई दिल्ली, विश्वभारती पब्लिकेशन्स.

(२) अवस्थी, ए. पी., (२०१३), *तुलनात्मक लोकप्रशासन,* आग्रा, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल प्रकाशन.

(३) कुलकर्णी, एस.जी., (१९९८), *तीन देशांच्या राज्यघटना,* विद्या बुक्स, औरंगाबाद, पब्लिशर्स.

(४) त्रिपाठी, अ., (२०१०), *इंग्लंड का स्थानिक प्रशासन,* जयपूर, इशिका पब्लिशिंग हाऊस.

(५) हॅसलक, ई. एल., (१९३६), *लोकल गव्हर्मेंट इन इंग्लंड,* केंब्रिज युनिवर्सिटी प्रेस.

घटक ४ : फ्रान्सचे स्थानिक शासन

अनुक्रमणिका

४.० उद्दिष्टे
४.१ प्रास्ताविक
४.२ विषय-विवेचन
 ४.२.१ फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये
 ४.२.२ फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची संरचना
 ४.२.३ फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था
 ४.२.४ फ्रान्सच्या स्थानिक शासनावरील नियंत्रण व्यवस्था
४.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
४.५ सारांश
४.६ सरावासाठी स्वाध्याय
४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

४.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये सविस्तर अभ्यासता येतील.
- फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाचे स्वरूप व रचना समजेल.
- फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची संस्था 'कम्युन'चा अभ्यास करता येईल.
- फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाच्या वित्तव्यवस्थेचे स्वरूप सविस्तर अभ्यासता येईल.
- फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाच्या नियंत्रण व्यवस्थेचा अभ्यास प्रस्तुत घटकात करता येईल.

४.१ प्रास्ताविक

फ्रान्सच्या लोकप्रशासनात स्थानिक शासनाला अतिशय महत्त्वपूर्ण स्थान आहे. स्थानिक शासनाचे महत्त्व आणि गौरव हा इंग्लंडच्या तुलनेत अधिक असल्याचे दिसून येते. कारण फ्रान्सचे स्थानिक शासन हे तेथील प्रशासकीय व्यवस्थेचा एकीकृत भाग आहे. जो इंग्लंडमध्ये दिसून येत नाही. जेव्हा आपण इंग्लंडबरोबर फ्रान्सच्या व्यवस्थेच्या वैशिष्ट्यांची तुलना करतो तेव्हा असे दिसून येते की, फ्रान्समध्ये केंद्र व स्थानिक शासनाच्या संस्थांमध्ये घनिष्ट संबंध असतो आणि स्थानिक शासन हे केंद्र सरकारच्या अधीन असतात. हा संबंध प्राचीन प्रशासनापासून सुरू होतो; परंतु ही व्यवस्था नेपोलियन बोनापार्टच्या शासन काळात पूर्णपणे प्राप्त झाल्याचे दिसून येते. जेव्हा नेपोलियनने सन १७९९मध्ये आपल्या सरकारला संघटित केले तेव्हा त्याने एका केंद्रीकृत प्रशासकीय राज्याची स्थापना केली. स्थानिक शासनाला फक्त सुविधेच्या दृष्टिकोनातून स्वीकारण्यात आले.

फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाच्या व्यवस्थेमध्ये पदसोपान पद्धतीचा स्वीकार करण्यात आला आहे. त्यामुळे तेथे रचनेचे विभाजन एकरूपतेबरोबर करण्यात आले. फ्रान्समध्ये केंद्र शासनाच्या अंतर्गत प्रशासनाचे चार स्तर आहेत. संपूर्ण देशाला ९९ विभागांमध्ये विभाजित केलेले आहे. प्रत्येक विभागाला (Department) एरोन्डीसमेन्टसमध्ये (Arrondissements) विभाजित केले गेले आहे. ज्यांची एकूण संख्या ४५० एवढी आहे. प्रत्येक एरोन्डीसमेन्टसला केन्टन (Cantons) मध्ये विभाजित केले आहे. त्यांची एकूण संख्या जवळपास तीन हजार आहे. प्रत्येक केन्टनला कम्युनस (Communis) मध्ये विभाजित करण्यात आलेले आहे आणि यांची एकूण संख्या ३८ हजारांच्या आसपास आहे. व्यवहारात या संस्थांवर कार्याचा भार मोठ्या प्रमाणात असल्याचे दिसून येते. फक्त काही सेवा सोडून इतर घटकात केन्टन खूपच कमी कार्य करते. त्यामुळे एरोन्डीसमेन्टसचे महत्त्वदेखील गौण असल्याचे दिसून येते. विभाग आणि कम्युन या प्रशासनाच्या प्रमुख संस्था आहेत. स्थानिक शासनात त्यांचे योगदान अतिशय महत्त्वपूर्ण आहे.

प्रस्तुत घटकात आपणास फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाचा परिचय करून घ्यावयाचा आहे. स्थानिक शासनाच्या ऐतिहासिक पार्श्वभूमीचादेखील थोडक्यात, अभ्यास करावयाचा आहे. तसेच प्रस्तुत घटकात फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये, त्यांची रचना, स्थानिक शासनाची कम्युन संस्था, इत्यादींचादेखील अभ्यास करावयाचा आहे. फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था म्हणजेच उत्पन्नाची साधने व ते खर्च करण्याची पद्धत याचादेखील अभ्यास या घटकात करावयाचा आहे. फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाच्या नियंत्रण व्यवस्थेचादेखील सविस्तर अभ्यास प्रस्तुत घटकात करावयाचा आहे.

४.२ विषय– विवेचन

फ्रान्सचे स्थानिक शासन हे विरोधाभासी आहे. कारण राष्ट्रीय स्तरावर लोकशाही विकेंद्रित प्रशासन तर स्थानिक स्तरावर केंद्रीकृत प्रशासन दिसून येते. येथील स्थानिक शासनाला अमेरिका व इंग्लंडच्या स्थानिक संस्थांपेक्षा कमी अधिकार देण्यात आले आहे. फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाचा इतिहास खूप जुना आहे. सन १७८९ पूर्वी फ्रान्समध्ये राजेशाही पद्धत होती. त्यामुळे स्थानिक शासन संस्थांचे संचालन हे राज्याच्या कर्मचाऱ्यांकडून होत असे. सन १७८९ च्या फ्रेंच राज्यक्रांतीनंतर या संस्था विकेंद्रित करून लोकशाहीयुक्त बनवल्या गेल्या होत्या. फ्रेंच राज्यक्रांतीपूर्वी या शासन संस्थांना 'जेनरलाईट' नावाने संबोधले जात होते. फ्रेंच राज्यक्रांतीनंतर 'जेनरलाईट' च्या जागेवर तीन संस्था स्थापन केल्या गेल्या ज्यात (१) डिपार्टमेंट (२) ऐरोन्डीसमेन्टस व (३) कम्युन यांचा समावेश केला गेला. मात्र, स्थानिक शासनाची ही लोकशाही व विकेंद्रित पद्धत जास्त दिवस टिकू शकली नाही. ती सन १८०० मध्ये नेपोलियन बोनापार्टने या लोकशाही व्यवस्थेच्या जागेवर केंद्रित व्यवस्था कायम केली. त्यात थोडेफार बदल करून तीच व्यवस्था आजही अस्तित्वात असल्याचे दिसून येते.

४.२.१ फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये

फ्रान्समधील स्थानिक शासन हे इग्लंड व अमेरिकेप्रमाणे बहुतांशी स्वायत्त नाही. फ्रान्समधील स्थानिक शासनावर राज्य शासनाचे नियंत्रण महत्त्वाचे असते. संपूर्ण फ्रान्सची डिपार्टमेंटमध्ये विभागणी केलेली आहे. प्रत्येक डिपार्टमेंटमध्ये काही कम्युन असतात. एकंदर फ्रान्समधील स्थानिक शासनाची रचना व कार्य वैशिष्ट्यपूर्ण आहे. स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे आहेत.

(१) राज्य शासनाचे प्रभावी नियंत्रण

फ्रान्समधील स्थानिक शासनावर राज्य शासनाचे प्रभावी नियंत्रण असते. इंग्लंड, अमेरिका व भारताप्रमाणे फ्रान्समधील स्थानिक संस्थांना स्वायत्तता लाभलेली नाही. राज्य शासनाचा प्रभाव स्थानिक संस्थांवर पडत असतो.

(२) अल्प ऐतिहासिक पार्श्वभूमी

फ्रान्समधील स्थानिक शासनाला फार मोठी ऐतिहासिक पार्श्वभूमी लाभलेली नाही. फ्रेंच राज्यक्रांतीपूर्वी काही काळ या स्थानिक शासन संस्था अस्तित्वात होत्या. त्यानंतर नेपोलियन बोनापार्टने यांना एक व्यवस्थित रूप दिले म्हणून त्या पार जुन्या नसून, त्या अलीकडील १७ व्या शतकानंतरच्या असल्याचे दिसून येते.

(३) अधिकाराचे केंद्रीकरण

फ्रान्समधील स्थानिक शासनाच्या बाबतीत अधिकाराचे केंद्रीकरण झालेले आढळते. राज्य शासनाकडे अधिकार असतात. एकंदर राज्य शासनाकडे अधिकाराचे केंद्रीकरणच झालेले असते; परंतु वास्तविक पाहता इतर देशांमध्ये स्थानिक शासनात केंद्रीकरण केलेले असते. सर्व अधिकार सामान्य जनतेला दिलेले असतात; परंतु फ्रान्समध्ये त्याउलट स्थिती आहे. येथे सर्व अधिकार हे केंद्रीकृत स्वरूपाचे आहे.

(४) बदलत्या काळानुसार पुनर्रचना कमी प्रमाणात

फ्रान्समधील स्थानिक शासनास जुनी ऐतिहासिक पार्श्वभूमी लाभली नसली तरी त्यात वेळोवेळी छोटे बदल करण्यात आले आहेत. फ्रान्सच्या संसदेने अनेक वेळा कायदे करून स्थानिक शासनात सुधारणा घडवून आणली आहे; परंतु त्यांची मूळ रचना बदलण्यात आली नाही.

(५) डिपार्टमेंटमध्ये विभागणी

फ्रान्सच्या संपूर्ण भूमीची डिपार्टमेंटमध्ये विभागणी केली आहे. डिपार्टमेंटमध्ये अनेक कम्युनचा समावेश होतो. स्थानिक शासनात डिपार्टमेंट हा महत्त्वाचा भाग समजला जातो.

(६) प्रिफेक्ट व मेयर हे शासनाचे प्रतिनिधी

डिपार्टमेंटचा कार्यकारी प्रमुख 'प्रिफेक्ट' व 'कम्युन' चा कार्यकारी प्रमुख मेयर हे शासनाचे प्रतिनिधी म्हणून कार्ये करत असतात. तसेच ते आपल्या कार्यक्षेत्रातील जनतेचाही प्रतिनिधी म्हणून शासनाचे कार्ये करत असतात.

(७) प्रशासनात सुसूत्रता

फ्रान्समधील राज्यांची बहुतांशी कार्ये स्थानिक शासनाला पार पाडावी लागत असल्यामुळे प्रशासनात सुसूत्रता निर्माण होते. प्रशासनातील सुसूत्रता ही राज्य शासन व स्थानिक शासन यांच्या समन्वयावर आधारित असते.

(८) अधिकार क्षेत्र व कार्यक्षेत्र

स्थानिक शासनाच्या संस्थांना त्यांचे स्वतंत्र असे अधिकार क्षेत्र व कार्यक्षेत्र असते. ते परस्परांच्या क्षेत्रात लुडबूड करू शकत नाही; परंतु हे कार्य पार पाडत असताना त्यावर केंद्र शासन व राज्य शासन यांचे प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष नियंत्रण असते. त्यामुळे स्थानिक शासनाची कार्ये योग्य पद्धतीने पार पाडली जातात.

(९) स्थानिक नेतृत्वाचा विकास

स्थानिक शासनाच्या संस्थांच्या निवडणुका या स्थानिक पातळीवर घेतल्या जातात. या निवडणुकांमध्ये स्थानिक लोक सक्रिय सहभाग घेतात. निवडणुकीत उभे राहणे, प्रचार करणे, विविध पदे भूषविणे यामुळे त्यांना शासनाची व प्रशासनाची संपूर्ण माहिती होते. त्यातूनच स्थानिक नेतृत्वाचा विकास होतो व तेच नेतृत्व केंद्रीय पातळीवर पोहोचत असते.

फ्रान्समधील स्थानिक शासनाच्या वरील महत्त्वपूर्ण वैशिष्ट्यांबरोबरच केंद्र शासनाकडून निर्मिती, स्थानिक शासनाला खरी स्वायत्तता नाही. केंद्राचे प्रभावी पर्यवेक्षण व नियंत्रण, स्थानिक शासनाबद्दल लोक आग्रही नाही, एकल राज्य, स्थानिक शासन केंद्राचे प्रतिनिधी, स्थानिक शासनाचा विकास नाही, शासकीय अधिकारांमार्फत व्यवस्थापन, केंद्र शासनाचे पालकत्व, न्यायिक व्यवस्था, मागील २०० वर्षांपासून एकच स्थिती, बदलासाठी केंद्र आग्रही नाही. शासनाकडून अधिकाऱ्यांवर नियंत्रण, कम्युन महत्त्वाचे युनिट, इत्यादी काही वैशिष्ट्येदेखील फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची सांगता येतील.

४.२.२ फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची संरचना

फ्रेंच राज्यक्रांतीनंतर तिथे स्थानिक शासन संस्था अस्तित्वात आल्या. या स्थानिक शासनामध्ये डिपार्टमेंट, ऐरोन्डीसमेन्टस, कॅन्टन्स, कम्युन यांचा समावेश करण्यात आला आहे. या फ्रान्सच्या स्थानिक शासन संस्थांची संरचना पुढीलप्रमाणे स्पष्ट करण्यात आली आहे.

फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची रचना

↓

डिपार्टमेंट (Department)

↓

ऐरोन्डीसमेन्टस (Arrondissments) (प्रशासकीय सोयीचा घटक)

↓

केन्टन्स (Cantons) (मतदारसंघ)

↓

कम्युनस (Communis)

↓

शहरी कम्युन (मोठे शहर, जास्त लोकसंख्या) — **ग्रामीण कम्युन (लहान शहर, कमी लोकसंख्या)**

- पॅरिस या शहराला पण कम्युन आहे.
- १०० पेक्षा कमी लोकसंख्येलासुद्धा कम्युन आहे.
- ५ लाख ते १० लाख लोकसंख्येच्या शहराला कम्युन आहे.

आकृती क्र. ४.१

(अ) डिपार्टमेंट

फ्रान्स हे एकात्म राज्य आहे. देश आणि त्याचे इतर भागात अधिकाराची विभागणी झालेती नाही. तेथील स्थानिक शासन संस्थादेखील एकात्म पद्धतीच्या आहेत. अमेरिका व भारताप्रमाणे तेथे संघराज्य पद्धती नाही. तसेच तेथील स्थानिक शासन संस्थांना भारत, इंग्लंड व अमेरिकेप्रमाणे स्वायत्तता नाही. भारतात डिपार्टमेंट्स हे जिल्ह्यासारखे प्रशासकीय विभागणी केलेले घटक आहेत. २६ रिजनमध्ये एकूण ९९ डिपार्टमेंट्स आहेत. ज्याची आखणी विभागणी ऐरोन्डीसमेन्टसमध्ये करण्यात आली आहे. ऐरोन्डीसमेन्टसची व केन्टन्सची विभागणी कम्युनसमध्ये करण्यात आली आहे.

डिपार्टमेंट्स बनविण्याचे कारण असे की, क्रांतीपूर्वी फ्रान्सने अनेक क्षेत्रे आपल्या देशात जोडून घेतली होती, जी प्रांतासारखी झाली होती. क्रांतीच्या वेळी पूर्वीच्या कोणत्याही निष्ठा शिल्लक राहू नये म्हणून प्रांत समाप्त करण्यात आली. फ्रान्स हे एकसंघ राष्ट्र व्हावे म्हणून प्रांताच्या जागी एक विचारसंमत संरचना घडवून आणण्यात झाली. सर्व डिपार्टमेंट्स जवळपास एकसारख्या आकाराची आहेत. पूर्वीची नावे बदलून डिपार्टमेंट्सना बहुतेक नद्या-पर्वत यांच्याशी निगडित नावे देण्यात आली. डिपार्टमेंट्सच्या मुख्यालयास प्रिफेक्चर म्हणतात, जे भौगोलिकदृष्ट्या डिपार्टमेंट्सच्या मध्यवर्ती स्थानी असते. असे मुख्यालयाची ठिकाणे निवडण्याची पद्धत अशी होती की, एक व्यक्ती डिपार्टमेंट्सच्या प्रत्येक दिशेच्या सीमेतून घोड्यावर २४ तास प्रवास करायचा आणि यानुसार सर्व सीमांपासून समान अंतर असलेले ठिकाण निश्चित करण्यात येत असे, जेणेकरून डिपार्टमेंट्सच्या सर्व भागातून येणे-जाणे जवळपास तेवढेच वेळ घेणारे असावे.

फ्रान्समध्ये संपूर्ण क्षेत्र विविध डिपार्टमेंट्समध्ये विभागण्यात आलेले आहे. त्या विभागालाच 'डिपार्टमेंट' (खाते) असे म्हणतात.

● डिपार्टमेंटची रचना

'डिपार्टमेंट्स' हे काही उपविभागात विभागले गेलेले असते. या विभागांना आणि उपविभागांना वेगवेगळी नावे दिलेली असतात. फ्रान्सची संपूर्ण भूमी ९९ डिपार्टमेंट्समध्ये विभागली गेलेली आहे. सन १७८९ पासून डिपार्टमेंट्सला विशेष आकार प्राप्त झाला आहे; परंतु त्याची रचना, आकार व लोकसंख्या निश्चित नसते. बहुतेक डिपार्टमेंट्सची नावे नदी, ठिकाण किंवा भौगोलिक विशेषत: यावरून पडलेली आहे. जरी 'डिपार्टमेंट्स' हे फ्रान्समधील स्थानिक शासन संस्थेचे घटक असले तरी त्याला आपली स्वत:ची विशेष ओळख नाही.

डिपार्टमेंट्सच्या प्रशासन व कार्याला "The Minister of the Interior of France' हा जबाबदार असतो. त्याच्या मदतीला 'प्रिफेक्ट व सब-प्रिफेक्ट' आणि इतर काही अधिकारी असतात.

● डिपार्टमेंट्सची कार्ये

फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची संस्था डिपार्टमेंट्सला खालीलप्रमाणे कार्ये पार पाडावी लागतात.

(१) केंद्र शासनाच्यावतीने डिपार्टमेंट्स मोफत वैद्यकीय साहाय्य देणे, वृद्ध, अशक्त किंवा दीर्घकाळ आजारी लोकांना साहाय्य करणे, गरोदर स्त्रियांना भत्ते, मतिमंद मुलांना शिक्षण, अंध व्यक्तींना आधार, इत्यादी कामे करते. भत्ते आणि मदतीचे प्रमाण कॉन्सिल ठरवते.

(२) नगरीय सुविधेसाठी २२ प्रकारची कार्ये डिपार्टमेंट्सना पार पाडावी लागतात. त्यात साफसफाई, पथदिवे, स्थानिक रस्ते, जन्म-मृत्यू नोंद, पाणीपुरवठा, दफनभूमी, इत्यादींचा समावेश होतो.

(३) डिपार्टमेंट्सचे कम्युनसवर नियंत्रणदेखील असते.

● डिपार्टमेंट्सची 'जनरल कॉन्सिल'

डिपार्टमेंट्सची एक परिषद असते तिला "Counseil General' असे म्हणतात. त्यावर सदस्य सर्वसमावेशक मताधिकाराने ६ वर्षांसाठी निवडले जातात. केन्टन्स परिषदेचेच मतदारसंघ म्हणून असतात. कॉन्सिल आपल्यामधून अध्यक्ष म्हणून एका कार्यकारी प्रमुखाची निवड करते. कॉन्सिलच्या सभापती पदावर असलेल्या या अध्यक्षाकडे कार्यकारी अधिकार असतात. तो बैठकीच्या अध्यक्षस्थानी असतो. चर्चेची कार्यसूची व मुद्दे ठरवतो आणि अर्थसंकल्पाचा प्रस्ताव बनवून काऊन्सिलच्या मान्यतेसाठी ठेवतो. सन १९८२ पूर्वी प्रिफेक्ट डिपार्टमेंट्सचे कार्यकारी असे. फ्रान्समध्ये संघराज्य पद्धत नसल्याने या कॉन्सिलना कायदे करण्याचे अधिकार नाहीत.

जनरल कॉन्सिल हा डिपार्टमेंट्सचा वैधानिक घटक आहे आणि त्याचा कारभार प्रशासकीय मंडळाकडून चालवला जातो. हे प्रशासकीय मंडळ लोकांकडून प्रत्यक्ष पद्धतीने निवडले जाते. निवडलेल्या सदस्यांचा कार्यकाळ सहा वर्षांचा असतो; परंतु त्यातील १/२ सदस्य प्रत्येक तीन वर्षांनी निवृत्त होतात व पुन्हा तेवढेच निवडले जातात. वेगवेगळ्या डिपार्टमेंट्समधील मंडळ सदस्यांची संख्या वेगवेगळी असते. डिपार्टमेंट्समधील मंडळ सदस्यांची संख्या डिपार्टमेंट्सचा आकार व कॅन्टोन्सची संख्या यावर अवलंबून असते.

कॉन्सिलरच्या निवडणुकीत उभे राहण्यासाठी व्यक्तीचे वय २५ किंवा त्यापेक्षा अधिक असावे व त्या डिपार्टमेंट्सचा तो रहिवासी असावा. मंडळाची वर्षातून दोन अधिवेशने बोलवली जातात, तर काही आणीबाणीच्या प्रसंगी विशेष अधिवेशन बोलवले जाते.

● जनरल कॉन्सिलचे अधिकार व कार्ये

खालील तीन प्रकारे अधिकार व कार्ये डिपार्टमेंट्च्या जनरल कॉन्सिलला पार पाडावी लागतात.

(१) डिपार्टमेंट्सच्या प्रशासकीय कार्यावर नियंत्रण

फ्रान्समधील मध्यवर्ती सरकार किंवा राज्य प्रशासन सर्वाधिक अधिकारधारक असते; परंतु ते डिपार्टमेंटस्संबंधी कुठलीही कार्यवाही करण्यापूर्वी कॉन्सिलचा सल्ला घेत असते. यामुळे डिपार्टमेंट व राज्य सरकार यांच्यात चांगले संबंध निर्माण होतात. यामुळे समस्येवर योग्य सल्ला राज्य सरकारला मिळत असतो.

(२) डिपार्टमेंटमधील प्रशासन

डिपार्टमेंट राज्य शासनाच्या वतीने अनेक सेवा पार पाडत असते. त्यात खालील सेवांचा समावेश होतो.

(अ) विनामूल्य वैद्यकीय साहाय्य

(आ) वृद्ध, दुर्बल आणि रोगी यांना साहाय्य

(इ) कौटुंबिक सवलत

(ई) मतिमंद मुलांसाठी शिक्षण

(उ) अंधांसाठी सामाजिक सवलत

याबरोबरच पुढील विषयांसंबंधी डिपार्टमेंटला विशेष अधिकार असतात.

(अ) डिपार्टमेंटचा मालमत्तेविषयक अधिकार

(आ) डिपार्टमेंटच्या महामार्गाबाबतचे अधिकार

(इ) अशा योजना ज्यांना डिपार्टमेंटकडून वित्तपुरवठा केला जातो.

(३) कम्युनल प्रशासनाचा दृष्टिकोन

डिपार्टमेंटअंतर्गत येणाऱ्या कम्युनवर पर्यवेक्षण व नियंत्रणाची जबाबदारी जनरल कॉन्सिलची आहे. दोन कम्युनअंतर्गत संपर्क साधने जनरल कॉन्सिलने कम्युनसंबंधी घेतलेले निर्णय अंतिम असतो.

(ब) ऐरोन्डीसमेन्टस

ऐरोन्डीसमेन्टस हा डिपार्टमेंटचा भाग असतो, ज्याला कॅन्टन्स आणि कम्युनमध्ये विभागले आहे. ऐरोन्डीसमेन्टस हे स्थानिक शासन नसून डिपार्टमेंटला प्रशासकीय सोयीसाठी विभागलेला घटक असतो. सामान्यतः एका डिपार्टमेंटमध्ये ३ ते ४ ऐरोन्डीसमेन्टस असतात. फ्रान्सच्या १०० डिपार्टमेंटमध्ये एकूण ३४२ ऐरोन्डीसमेन्टस आहेत. त्यांची तुलना झोनशी करता येईल. हा एक प्रशासकीय विभाग आहे, ती स्थानिक शासनाची कुठलीही संस्था नाही.

(क) कॅन्टन्स

कॅन्टन्स हे ऐरोन्डीसमेन्टसची विभागणी आहे आणि ते डिपार्टमेंटच्या कॉन्सिलचा निवडणुकीसाठी मतदार संघ म्हणून असतात. कॅन्टन्स हे स्थानिक शासनाची कुठलीही संस्था किंवा निकाय नाही. कॅन्टन्समध्ये सैन्याची एक तुकडी आणि न्यायालयाचे एक आसन असते. सरासरी प्रत्येक डिपार्टमेंटमध्ये ९ कॅन्टन्स असतात आणि फ्रान्समध्ये एकूण ४०३२ कॅन्टन्स आहेत. (नवीन आकडेवारीनुसार). कामाच्या दृष्टीने त्याचे विशेष महत्त्व नाही. मात्र, कम्युनबरोबर प्रशासकीय संबंध ठेवण्यासाठी कॅन्टन्सचा उपयोग होत असतो.

(ड) कम्युन

कम्युन ही फ्रान्समधील स्थानिक पातळीवरील सर्वांत शेवटची संस्था आहे. तसेच कम्युन ही फ्रान्समधील स्थानिक शासनाची सर्वांत लहान संस्था आहे. स्थानिक शासनाच्या पद्सोपानमध्ये कम्युनचे स्थान पायथ्याशी आहे. फ्रेंच राज्यक्रांतीपूर्वीपासून कम्युनची परंपरा आजपर्यंत तशीच चालू आहे. फ्रान्समध्ये कम्युन हे सर्व प्रकारच्या स्थानिक शासनात आढळतात. कम्युनची भारतातील स्थानिक शासनाशी तुलना शहर, नगरपालिका आणि ग्रामपंचायत या सर्वांशी आपण करू शकतो. भारत आणि इंग्लंडमध्ये ग्रामीण व शहरासाठी स्थानिक शासनाची वेगवेगळ्या प्रकारची व्यवस्था आहे; परंतु फ्रान्समध्ये या दोन्ही प्रकारासाठी कम्युन ही एकच व्यवस्था आहे. तेथे मोठे (शहरी) कम्युन व छोटे (शहर-ग्रामीण) कम्युन असते. वेगवेगळ्या कम्युनला वेगवेगळी कार्ये करावी लागतात. मात्र, त्याचे संघटन सारखेच असते.

फ्रान्समध्ये सध्या ३७,९८३ कम्युन्स आहेत. प्रत्येकाचा आकार व लोकसंख्या वेगवेगळी आहे. मात्र त्यांना सारख्याच 'म्युनिसिपल कोड'ने स्थापित केले जाते. फ्रेंच म्युनिसिपल कोडमध्ये कम्युनची व्याख्या अशी केली की, सन १७८७ च्या हुकुमान्वये किंवा कायद्यात सांगितल्यानुसार एखाद्या प्रदेशातील असा भूभाग ज्याच्या मर्यादा निश्चित केलेल्या आहेत. उदा. मालिसेस, बोरडयुक्स, होलोन, इत्यादी.

● कम्युनची रचना

कम्युनचे लहान-मोठे आकार असतात. प्रत्येक कम्युनला म्युनिसिपल कॉन्सिल असते. त्यात ६ ते ६९ सदस्य असतात. अपवाद पुढील कम्युनचा आहे. (पॅरिस १६८, मर्सइन्स-१०१, लिऑन-७५ यामध्ये सदस्य आहेत) सदस्यांचा कार्यकाळ ६ वर्षांचा असतो. फ्रेंच राज्यघटनेच्या कलम ७२ नुसार सदस्य प्रत्यक्ष जनतेद्वारे निवडले जातात, निवडणूक वॉर्डनुसार असावी, सर्व कम्युनची निवडणूक ऑक्टोबर महिन्याच्या एकाच दिवशी होते.

मतदार पात्रता

(१) फ्रान्सच्या कम्युनचा नागरिक असावा.

(२) वय १८ वर्षे पूर्ण असावे.

(३) केंद्र शासनाचे सेवक निवडणूक लढवू शकतात. मात्र, म्युनिसिपालटीचा सदस्य त्याच कम्युनमधून उभा न राहता दुसऱ्या कम्युनमध्ये उभा राहू शकतो.

● कम्युनच्या बैठका

कम्युन कॉन्सिलची बैठक महिन्यातून तीन वेळा बोलावली जाते, ही बैठक मेयर बोलावतो. अध्यक्ष बैठकीचे कामकाज पाहतो. कम्युनच्या १/२ सदस्यांच्या विनंतीने अतिरिक्त मीटिंग बोलावली जाते. सभेत मेयर विषयाची चर्चा सहायक मेयर पाहतो. प्रिफेक्ट मीटिंगची नोंद ठेवतो व महिन्यातून एकदा तिला प्रसिद्धी देतो.

● कम्युनचे कार्ये

(१) अंदाजपत्रक बनवणे हे कार्य कम्युनच्या कॉन्सिलमार्फत केले जाते.

(२) कार्यालयीन इमारती व स्मशानभूमीची व्यवस्था ठेवणे.

(३) कम्युनमधील कर्मचाऱ्यांना मासिक वेतन व निवृत्तीवेतन देणे.

(४) रस्ते व ग्रामीण पोलीस व्यवस्था ठेवणे.

(५) सार्वजनिक आरोग्य व व्याधींवर प्रतिबंधक उपाय करणे.

(६) म्युनिसिपल कॉन्सिलच्या निर्णयांना पाठिंबा देणे व ते अमलात आणण्याची जबाबदारी पार पाडणे.

(७) कम्युनच्या हद्दीतील जनतेला सुरक्षित, नीतीमत्ता याची हमी देणे.

(८) कम्युनच्या कायमस्वरूपी कर्मचाऱ्याची नियुक्ती करणे आणि प्रशासनात सहजता आणणे हे कार्य कम्युनचे आहे.

कलम १६३ नुसार हे अधिकार कम्युनला मिळाले आहेत. या कायद्याची बऱ्याच वेळा दुरुस्ती झाली; परंतु त्यात मूलभूत बदल झाले नाहीत.

४.२.३ फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था

फ्रान्समधील करपद्धत अतिशय जलदप्रवाही आहे. फ्रान्सच्या संसदेला करांबद्दल व्यापक अधिकार दिलेले आहेत; पण ते स्पष्ट नसल्यामुळे संस्थांना पुढील मार्गांनी उत्पन्न मिळते.

(अ) ऑक्ट्रॉय सेवा

आयात मालावरील स्थानिक संस्थांची जकात कम्युनच्या स्थानिक शासनाच्या अधिपत्याखाली सेवांचे मूल्य घेण्याचे अधिकार कम्युनला आहे. सन १८१६ मध्ये फ्रान्सच्या संसदेने कम्युनचे हे अधिकार रद्द केले होते; पण १९४८ पासून ते पुन्हा दिले. कम्युनमध्ये आयात होणाऱ्या विविध उपयोगी वस्तूंवरील सेवामूल्य वसुलीमधून उत्पन्न मिळते.

(आ) कर व कर वसुली

स्थानिक शासन संस्थांना पुढील बाबींवर कर वसुली करता येते.

(१) मालमत्ता कर

फ्रान्सची जनता स्वेच्छेने मालमत्तेवरील कर स्थानिक शासन संस्थांना देते, तरीही हा कायदेशीर अधिकार शासनाने सक्तीने स्थानिक शासन संस्थांना दिला आहे.

(२) इमारतीवरील कर

बांधलेल्या इमारतीवरील कर लावला जातो. याचे स्वरूप भारतातील घरपट्टीसारखे आहे.

(३) कृषी जमिनीवरील कर

मशागतीखालील जमिनीवरील कर वसूल करणे.

(४) औद्योगिक व परवाना वगैरेंवरील कर

विविध उद्योगांना द्यावा लागणारा परवाना व इतर परवान्याच्या शुल्कातून कर वसुली करणे.

वरील करांपैकी मालमत्ता व इमारतीवरील कर हे केंद्र शासनाचे कर वसुलीचे माध्यम आहेत. ते संसदेच्या नियम व अटीनुसार असतात. स्थानिक पातळीवर वेगवेगळे कर वारंवार वसूल केले जातात. सन १९१८ नंतर कर पद्धतीत झालेल्या

बदलामुळे ती अधिक किचकट व गुंतागुंतीची झालेली आहे. त्याचे वर्गीकरण करणेही अवघड झालेले आहे; पण अभ्यासाच्या सोयीच्या दृष्टीने पुढील वर्ग करपद्धतीत पाडता येतात.

(५) स्थानिक शासनांना सरकारने ठरवून दिलेले शेअर

स्थानिक शासन संस्थांना शेअरच्या रूपाने ठरावीक टक्के कर देते, त्यांची टक्केवारी पुढील प्रकारे सांगता येते.

(१) शासन प्रशासकीय मूल्य अर्पित केल्यानंतर उर्वरित रक्कम कुठल्याही करारांशिवाय, परवानगीशिवाय परत पाठवते. उदा. मालमत्ता कर.

(२) इतर दोन पद्धती : या दोन्ही पद्धतीत स्थानिक शासन केंद्र शासनाच्या संमतीखेरीज कर आकारू शकत नाही.

(६) स्थानिक शासनाने ठरवलेले व वसूल केलेले त्यांच्या अखत्यारीतील कर

वेगवेगळ्या सेवांमधून स्थानिक शासन स्वत: कर आकारणी व वसुली करते. पुढील साधनांवर हे कर लादले जातात.

(१) अन्न, खाद्यपदार्थ फेकून दिलेले ढीग स्वच्छ करणे व त्यांची व्यवस्था करणे.

(२) सार्वजनिक मार्ग व यात्रांवरील कर

(३) रस्ते स्वच्छता व नाल्यांवरील कर

(४) स्थानिक प्रशासनावरील कर

(७) स्थानिक व केंद्र शासन कराराने वसूल करत असलेले कर

केंद्र शासन प्रशासनाशी करार करून स्थानिक शासन पुढील काही करांची वसुली करते.

(१) पाळीव प्राण्यांवरील कर

(२) मनोरंजन कर

(३) प्रदर्शनावरील कर

(८) इतर किरकोळ कर

स्वत:च्या अधिकारातील स्थानिक शासन पुढील किरकोळ कर वसूल करते.

(१) नागरी सेवक यावरील कर

(२) अवजारे, संगीत साहित्य यावरील कर

(३) फेरीवाले व उद्योगांवरील कर

(४) गॅस व विद्युत उपकरणावरील कर

(५) सार्वजनिक सभा, वगैरेंसाठी वापरल्या जाणाऱ्या जमिनीवरील कर

अशा विविध करांच्या माध्यमातून फ्रान्सच्या स्थानिक शासन संस्था उत्पन्न मिळवून देत असतात.

(९) अनुदान

फ्रान्सच्या स्थानिक शासन संस्था या उत्पादनाबाबत राज्य व केंद्र शासनावर जास्तीतजास्त अवलंबून आहे. अनुदानाद्वारे राज्य व केंद्र शासन हे स्थानिक शासन संस्थांना आर्थिक मदत करतात. अनुदान पुढील बाबींसाठी दिले जाते.

(१) लघुउद्योग योजनांसाठी

(२) सरकारी प्रशिक्षण केंद्रांसाठी

(३) दवाखाने व क्लिनिक, इत्यादींसाठी

(४) नर्स ट्रेनिंग सेंटरसाठी

(५) म्युनिसिपल सेवांसाठी

(६) सामाजिक गुन्ह्यांविरुद्ध चालणाऱ्या चळवळींसाठी

(७) जंगल विकास, इत्यादी कामांसाठी मिळणाऱ्या अनुदानातून स्थानिक शासनाची आर्थिक बाजू सांभाळली जाते.

(१०) कर्ज व इतर साहाय्य

सन १९४१ मध्ये स्थानिक शासन संस्थांना मदत देणाऱ्या पद्धतीत काही बदल घडवून आणले आणि त्याअन्वये स्थानिक सरकार व राज्य सरकारमध्ये आर्थिक संबंध अधिक दृढ झाले. सन १९४५-४६ मध्ये निधीमधील एकता हे तत्त्व राखण्याचा प्रयत्न केला गेला. आज राज्य सरकारकडून कर्जाद्वारे स्थानिक शासनाला साहाय्य देण्याची योजना राबविली जात आहे. अशा प्रकारच्या विविध माध्यमांतून स्थानिक शासनाला आर्थिक उत्पन्नाची साधने उपलब्ध करून दिली जातात.

फ्रान्स सरकारचे आर्थिक धोरणच मुळात गुंतागुंतीचे आहे, अशी टीका केली जाते. ती संतुलित किंवा संयुक्तिक नाही, असा मतप्रवाह आहे. उपलब्ध साधने आर्थिक हालचालींसाठी पुरेशी नाहीत, असाही आरोप केला जातो. फ्रान्समध्ये आर्थिक पाठबळ देणारे कोणतेही राष्ट्रीय धोरण आखण्यात सरकारला यश प्राप्त झालेले नाही. या सगळ्यांचाच केंद्र - राज्य सरकारच्या आर्थिक धोरणांवर तसेच पर्यायाने स्थानिक सरकारच्या धोरणांवरही परिणाम झालेला आहे. असे असूनही स्थानिक शासन संस्था २०० साधनांवर कर आकारू शकते.

४.२.४ फ्रान्सच्या स्थानिक शासनावरील नियंत्रण व्यवस्था

फ्रान्समध्ये संयुक्त राज्यघटना आहे आणि शासनही संयुक्त स्वरूपाचे आहे. एकात्म पद्धतीच्या घटनेनुसार तेथे घटनेत विकेंद्रीकरण झालेले नाही. स्थानिक शासनाचे घटक डिपार्टमेंट किंवा कम्युन हे बहुतांशी केंद्र शासनाच्या नियंत्रणाखाली असतात. केंद्र शासनाचे स्थानिक शासनावर असलेले नियंत्रण प्रशासकीय तसेच न्यायिक प्रकारचे असते.

● (Conscil 'd' Etat) ची भूमिका

"Conscil 'd' Etat" ला अनेक पर्यवेक्षकीय कार्ये असतात. ते फक्त स्थानिक शासनाच्या घटकांवर नियंत्रणच ठेवीत नाही. तर वाणिज्यविषयक, औद्योगिक संघटन, कम्युन संघटन, सामाजिक संस्था आणि खाजगी कंपनी तसेच मर्यादित सार्वजनिक कंपन्या यांच्यावरही पर्यवेक्षण करत असते.

सन १९२६ च्या कायद्यानुसार डिपार्टमेंटला बरेच अधिकार देण्यात आले. प्रिफेक्टला काही विशेष दर्जा देण्यात आला. कम्युनलाही काही विशेष अधिकार देण्यात आले. सन १९३५-३६ ला "Conscil 'd' Etat" पुन्हा नेमण्यात आले. सन १९३०-४० च्या दरम्यान फ्रान्समधील स्थानिक संस्थांना मोठ्या आर्थिक संकटांना तोंड द्यावे लागले. त्यामुळे केंद्र शासनाने त्यांच्यावरील आर्थिक नियंत्रण वाढवले.

● स्थानिक शासनावरील नियंत्रण

(अ) मोठ्या संस्थांचे नियंत्रण

स्थानिक शासन संस्थेत खालच्या स्तरावरील संस्थांवर त्यांच्यापेक्षा वरिष्ठ संस्था नियंत्रण ठेवतात. या स्थानिक शासन संस्थांच्या कार्यासाठी संबंधित मंत्री व डिपार्टमेंट जबाबदार असते.

कम्युनचे सिंडिकेट : काही विशेष कार्य करण्यासाठी सिंडिकेट निर्माण केले जाते.

● सिंडिकेटचे संघटन

अनेक कम्युन मिळून सिंडिकेट स्थापन करीत असतात. प्रत्येक कम्युनमधून दोन सदस्य सिंडिकेटवर घेतले जातात. त्यापैकी 'मेयर' हा एक असतो. सदस्य निवडण्यासाठी तो कम्युन कॉन्सिलचा सदस्य म्हणून निवडून येण्यास लागणाऱ्या पात्रता त्याच्या अंगी असाव्या लागतात.

● सिंडिकेटचे प्रकार

सिंडिकेटचे दोन प्रकार असतात. (१) एक उद्देशीय सिंडिकेट (२) बहुउद्देशीय सिंडिकेट हे आहे.

(१) एक उद्देशीय सिंडिकेट

एकाच विशिष्ट उद्देशासाठी एक उद्देशीय सिंडिकेट निर्माण केले जातात. उदा. घरबांधणी, आग नियंत्रण त्यास एक उद्देशीय सिंडिकेट असे म्हणतात.

(२) बहुउद्देशीय सिंडिकेट

अनेक उद्देशासाठी बहुउद्देशीय सिंडिकेट निर्माण केलेले असते. त्यांच्या अंतर्गत एकापेक्षा अधिक कार्य येत असतात. या प्रकारचे सिंडिकेट निर्माण करण्यामागे खालील उद्देश असतात.

(१) अर्थव्यवस्था व मागास प्रदेशाचा विकास करणे.

(२) मोठ्या गुंतवणुकीची व्यवस्था व परतफेड करणे.

(ब) स्थानिक शासनाची आर्थिक कार्ये व त्यावर नियंत्रण

स्थानिक शासनाला विविध प्रकारची आर्थिक कार्ये करावी लागतात. स्थानिक शासन या प्रकारची कार्ये वरिष्ठ कॉन्सिलकडून नियंत्रित करते. एखादे आर्थिक कार्य मंजुरीसाठी "Conscil 'd' Etat" कडे पाठवले जाते. त्यानुसार त्याला मंजुरी दिली जाते.

(१) आवश्यक खरेदी आणि नियंत्रण

काही कार्ये स्थानिक शासनासाठी आवश्यक असतात. त्यात सार्वजनिक उद्देशासाठी जमीन खरेदी करण्यात येते. यासाठी कॉन्सिलची मान्यता घ्यावी लागते.

(२) कर्ज

कर्जाच्या माध्यमातून शासन स्थानिक शासनावर नियंत्रण ठेवत असते. कर्ज हे जास्तीतजास्त तीस वर्षांसाठी दिले जाते.

(३) कर्ज मिळविण्यासाठी पात्रता

खालील परिस्थितीत स्थानिक शासन संस्थांना कर्ज मिळू शकते.

(१) कर्जाची रक्कम

(२) कर्ज कशावर खर्च करणार

(३) कर्जाच्या परतफेडीचे साधन

(४) कर्जाचा मोबदला किती देणार

(४) देणगी व लाभ

स्थानिक शासन काही देणग्यादेखील स्वीकारते. मात्र, त्यास कॉन्सिलची मान्यता मिळणे आवश्यक असते, या देणग्या नियमानुसारच स्वीकारल्या जातात.

(क) स्थानिक शासनावर न्यायविषयक नियंत्रण

स्थानिक शासन संस्थांवर काही न्यायविषयक नियंत्रणही असते. फ्रान्समधील स्थानिक शासन संस्थांवर न्यायालय आणि इतर न्यायविषयक मंडळाचे नियंत्रण असते.

● न्यायालयीन नियंत्रणाचे प्रकार

न्यायालयीन नियंत्रणाचे खालील तीन प्रकार आहेत.

(१) स्थानिक शासन संस्थांच्या निर्णयावर नियंत्रण.

(२) स्थानिक शासन संस्थांच्या कार्यपद्धतीवर नियंत्रण.

(३) विशेष न्यायालयाकडून नियंत्रण.

● स्थानिक संस्थांच्या कार्यावर नियंत्रण

प्रशासकीय न्यायालय हे स्थानिक शासन संस्थेच्या कार्यावर खालील तीन प्रकारे नियंत्रण प्रस्थापित करते.

(१) न्यायालय स्थानिक शासन संस्थांकडून किंवा एखाद्या व्यक्तींकडून एखाद्या व्यक्तीस अथवा गटास इजा झाल्यास शिक्षा देऊ शकते.

(२) स्थानिक शासन संस्थेच्या एखाद्या नोकरांकडून किंवा अधिकाऱ्याकडून एखाद्या व्यक्तीला किंवा गटाला इजा झाल्यास प्रत्यक्ष कारवाई करू शकते.

(३) स्थानिक संस्थेकडून नागरिकांच्या जीवनाला व खाजगी मालमत्तेला हानी पोहोचत असेल तेव्हा प्रशासकीय न्यायालय हस्तक्षेप करीत असते.

न्यायालय हे त्यांचे अधिकार पोलीस यंत्रणेमार्फत कार्यान्वित करत असते. एकंदर फ्रान्समधील स्थानिक शासन संस्थांवर न्यायालयीन नियंत्रण हे नागरिकांच्या हक्काच्या दृष्टीनेही अतिशय महत्त्वाचे आहे.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

जोड्या जुळवा

(क)	डिपार्टमेंट	(१) प्रशासकीय घटक
(ख)	एरोन्डीसमेन्टस्	(२) मतदार संघ
(ग)	कॅन्टन्स	(३) स्थानिक पातळीवरील सर्वांत वरचा घटक
(घ)	कम्युन	(४) स्थानिक पातळीवरील सर्वांत खालचा घटक
(ग)	प्रिफेक्ट	(५) डिपार्टमेंटचा कार्यकारी प्रमुख

४.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **अधिकाराचे केंद्रीकरण :** ज्या ठिकाणी सत्ता व अधिकार हे एका व्यक्ती अथवा एका गटाकडे सीमित झालेले असतात त्यास अधिकाराचे केंद्रीकरण असे म्हणतात.
- **डिपार्टमेंट :** फ्रान्सच्या स्थानिक शासन संस्थांमधील सर्वांत वरचा घटक.
- **कम्युन :** फ्रान्सच्या स्थानिक शासन संस्थांमधील सर्वांत खालचा घटक.
- **मेयर :** फ्रान्सच्या स्थानिक शासन संस्थांमधील सर्वांत खालचा घटक असलेल्या कम्युनचा कार्यकारी प्रमुख.

४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(क) ३
(ख) १
(ग) २
(घ) ४
(च) ५

४.५ सारांश

फ्रान्सच्या स्थानिक शासन संस्था या तेथील प्रशासकीय व्यवस्थेचा एकीकृत भाग आहे. त्यांना स्थानिक प्रशासन या नावानेदेखील संबोधले जाते. फ्रान्समध्ये जो प्रशासकीय कायदा लागू आहे त्याचे ग्रेट ब्रिटनमध्ये काहीही अस्तित्व व महत्त्व नाही. या कायद्याची काही वैशिष्ट्ये आहे जे की, स्थानिक शासनावर प्रभाव टाकून त्याच्या स्वरूपाला विशेष बनवते. या दृष्टिकोनातून काही बाबींचा या ठिकाणी उल्लेख करणे आवश्यक आहे. फ्रान्सच्या स्थानिक संस्था या खऱ्या अर्थाने राज्यांच्या

अंग आहे. ज्या प्रशासनाच्या अधिकारपद परंपरेचा एक भाग असतात, त्यांना काही विशेष कर्तव्य सोपविली जातात. स्थानिक शासन हे विरोधाभासी आहे. केंद्रीय स्तरावर लोकशाही विकेंद्रीकरण आहे, तर स्थानिक स्तरावर केंद्रीकरण असल्याचे दिसून येते. फ्रान्सच्या स्थानिक शासन संस्थांना फक्त २०० वर्षांची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी लाभलेली आहे. स्थानिक शासनावर राज्याचे प्रभावी नियंत्रण असते. या संस्थांतील प्रिफेक्ट व मेयर हे शासनाचे प्रतिनिधित्व करतात. प्रशासनात सुसूत्रता दिसून येते, तर स्थानिक शासनास स्वायत्तता नसल्याचे दिसून येते.

फ्रान्सच्या स्थानिक शासनात 'डिपार्टमेंट' नावाची एक संस्था आहे. त्यानंतर प्रशासकीय सोयीच्यादृष्टीने ऐरोन्डीसमेन्टस ही संस्था आहे तर 'कॅन्टन' नावाने मतदारसंघ आहे, तेथील स्थानिक शासनाचा सर्वांत महत्त्वाचा घटक म्हणजे 'कम्युन' हा आहे. मोठे, लहान शहर, लहान, मोठे गाव या सर्व ठिकाणी 'कम्युन' ही संस्था आहे. फ्रान्सच्या स्थानिक शासनात 'प्रिफेक्ट' व 'मेयर' यांची भूमिका अतिशय महत्त्वपूर्ण आहे. मेयर हा कम्युनचा मुख्य कार्यकारी अधिकारी असतो. तो कम्युन प्रशासनाचा प्रमुख असतो. फ्रान्सच्या स्थानिक शासन संस्थांना उत्पन्न हे कर्ज, सेवा, अनुदान, कर, इत्यादींच्या माध्यमातून मिळते.

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये सविस्तर लिहा.

(२) फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची संरचना विशद करा.

(३) फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची संस्था 'कम्युन' वर सविस्तर भाष्य करा.

(४) फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था स्पष्ट करा.

(५) फ्रान्सच्या स्थानिक शासनावर नियंत्रण कशाप्रकारे ठेवले जाते?

४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) शर्मा, एच., (२००६), *इंग्लंड में स्थानिक प्रशासन,* नई दिल्ली, विश्वभारती पब्लिकेशन्स.

(२) अवस्थी, ए. पी., (२०१३), *तुलनात्मक लोकप्रशासन,* आग्रा, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल प्रकाशन.

(३) चॅपमन, बी., (१९५३), *इन्ट्रोडक्शन टू फ्रेंच लोकल गव्हर्मेंट,* ऑलिन ॲण्ड उन्वीन.

(४) शेवॉझ, बी., (१९५४), *फ्रेंच ॲडमिनिस्ट्रेटिव्ह लॉ ॲण्ड द कॉमन लॉ वर्ल्ड,* न्यूयॉर्क, न्यूयॉर्क युनिव्हर्सिटी.

घटक ५ : चीनचे स्थानिक शासन

अनुक्रमणिका

५.0 उद्दिष्टे
५.१ प्रास्ताविक
५.२ विषय-विवेचन
    ५.२.१ चीनच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये
    ५.२.२ चीनच्या स्थानिक शासनाची संरचना
    ५.२.३ चीनच्या स्थानिक शासनाचे अधिकार व कार्ये
    ५.२.४ चीनच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था
५.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
५.५ सारांश
५.६ सरावासाठी स्वाध्याय
५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

५.0 उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- चीनच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये कोणती आहेत याची माहिती मिळेल.
- चीनच्या स्थानिक शासनाची संरचना कशी आहे ते समजेल.
- चीनच्या ग्रामीण भागातील स्थानिक शासनाची माहिती मिळेल.
- चीनच्या स्थानिक शासनाची कार्ये कोणती ते समजेल.
- चीनच्या स्थानिक शासनाच्या वित्तव्यवस्थेचे सविस्तर ज्ञान मिळेल.

५.१ प्रास्ताविक

वर्तमान स्थितीत चीन हे आशिया खंडातील सर्वांत मोठी शक्ती मानली जात आहे. जगातील विकसनशील राष्ट्रांमधील सर्वांत अग्रेसर राष्ट्र म्हणून चीनकडे पाहिले जाते. प्रत्येक क्षेत्रात चीन हा सतत पुढे जात आहे. एक विकसित राष्ट्र बनण्याच्या दिशेने आगेकूच करत आहे. चीनमध्ये आता राजकीय व्यवस्थेमध्ये युवा नेत्यांना अधिक संधी दिली जात आहे. परिणामी देशाचा सातत्यपूर्ण विकास घडून येत आहे. तसेच यांचा विकास सतत पुढे जाण्याचे कारण म्हणजे जन्मदरावर नियंत्रण प्रस्थापित केले आहे. त्याचबरोबरच मूलभूत कर्तव्यांवरदेखील विशेष लक्ष दिले आहे. भौगोलिक व लोकसंख्येच्या दृष्टीने चीन सर्वांत मोठे राष्ट्र आहे. प्राचीन काळापासून येथे एकात्म शासन व्यवस्था प्रसिद्ध आहे. जेव्हा एखाद्या शासनव्यवस्थेचे संचालन एकाच शासन स्तराद्वारे होते तेव्हा ती शासन व्यवस्था एकात्म प्रवृत्तीची बनते. तसे पाहिले तर चीनमध्ये अनेक प्रांत व स्वायत्तशासी प्रदेश आहेत; परंतु शासनपद्धती भारत, कॅनडा, अमेरिका, इत्यादींसारखी संघीय प्रवृत्तीची नसल्याचे दिसून येते.

राज्यघटनेच्या प्रास्ताविकेत चीनला एकात्म शासन पद्धती व बहुराष्ट्रीयतायुक्त राज्य म्हटले गेलेले आहे. क्षेत्रफळाच्या दृष्टीने अतिशय महान असलेल्या चीनमध्ये २३ प्रांत, ५ स्वायत्तशासी क्षेत्र व तीन नगर क्षेत्र, ज्यात बीजिंग, शांघाय, तिन्टसीन यांचा समावेश होतो.

प्रस्तुत घटकात आपणास चीनच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये कोणकोणती आहेत. त्याचे स्वरूप काय आहे. त्याचबरोबर चीनमधील स्थानिक रचना कशा पद्धतीची आहे, त्यात कोणकोणत्या संस्था कोणत्या पातळीवर कार्य करतात याचेदेखील अध्ययन करायचे आहे. स्थानिक संस्थांची वित्तीय साधने कोणती आहेत. त्याचा आय-व्यय कशा पद्धतीने होतो. याचादेखील अभ्यास संबंधित घटकात करावयाचा आहे. त्याचप्रमाणे चीनच्या विकासात या स्थानिक शासनाचे काय व कसे योगदान आहे, हे या घटकात अभ्यासावयाचे आहे.

५.२ विषय-विवेचन

विसाव्या शतकाच्या पूर्वार्धात माओ-त्से-तुंग यांनी चीनमध्ये घडवून आणलेल्या साम्यवादी क्रांतीमुळे या देशाकडे सर्व जगाचे लक्ष केंद्रित झाले आहे. त्यामुळेच चिनी लोकांचे कार्य, कर्तृत्व आणि त्यांचा इतिहास हा आपल्या अभ्यासाचा विषय बनला आहे. चीनने आधुनिक काळात केलेली नेत्रदीपक प्रगती आशियाई लोकांच्या कौतुकाचा विषय बनली आणि पाश्चिमात्य साम्राज्यवादी राष्ट्राचा तो चिंतेचा विषय बनला आहे. आधुनिक काळात चीनने केलेली प्रगती आश्चर्यकारक आहे. एक सामर्थ्यशाली देश म्हणून चीनला ओळखले जाऊ लागले आहे. युरोपियन राष्ट्रांपेक्षा आशियाई राष्ट्रे मागासलेली आहे. अशा प्रकारच्या कल्पना पाश्चिमात्य साम्राज्यवाद्यांनी पसरविलेल्या होत्या. त्याला पहिला धक्का सन १९०५ साली रशियाचा पराभव करून जपानने दिला आणि दुसरा धक्का सन १९४९ साली माओने दिला. कम्युनिस्ट रशियाची मदत धुडकावून लावून आणि स्टॅलिनचे आदेश बाजूला सारून माओ आणि त्याच्या सहकाऱ्यांनी स्वकर्तृत्वावर चीनला साम्यवादाची दीक्षा दिली आणि एक मागास राष्ट्र प्रगतिपथावर घेऊन गेले. ही बाब आधुनिक जगाच्या इतिहासात विशेषत्वाने नोंद करण्यायोग्य झालेली आहे.

सतराव्या शतकात चीनमध्ये आलेले मांचूचे आक्रमण विसाव्या शतकापर्यंत चीनवर राज्य करीत होते. एकूण अठरा प्रांतात चीनचे शासन विभागले होते. याशिवाय मांचुरिया, मंगोलिया, तिबेट आणि सिकियांग या विभागांवरसुद्धा चिनी सम्राटाचे अधिराज्य होते, चीनमध्ये राजसत्ता रूढ होती आणि चीनचा सम्राट हाच शासनव्यवस्थेचा प्रमुख होता. राष्ट्र हे कुटुंब मानले जात असे आणि सम्राट हा कुटुंबप्रमुख समजला जात असे. राजा व्यक्तिगत जीवनात स्वच्छ, आदर्श आणि प्रजाहित दक्ष असणे आवश्यक मानले जात असे. सम्राटाचे स्थान मानसन्मानाचे असले तरी त्याच्या सत्तेवर अनेक नियंत्रणे असत. प्रजाहित, प्रजाकल्याण हे अतिशय महत्त्वाचे कार्य सम्राटाने केले नाही, तर राजाला सत्तास्थानावरून दूर करण्याचा अधिकार जनतेला देण्यात आलेला होता. राजपद हे दैवी मानले जात असले तरीसुद्धा सम्राट किंवा राजाकडून काही आगळीक झाली तर लोक सहन करीत नसत. प्राचीन काळापासून चालत आलेल्या रूढी आणि परंपरांनी राजा बांधलेला असे. राज्यात लोककल्याण, सुधारणा, अन्नपुरवठा, सर्व सुखसोयी आणि शासन व सुव्यस्था या राज्याच्या प्रमुख जबाबदाऱ्या असत. अशा प्रकारच्या कल्पना चीनमध्ये एकोणिसाव्या शतकात रूढ होत्या.

चीन एक एकात्मिक शासन व्यवस्था असलेला देश आहे; परंतु प्रांत स्वायत्तशासित क्षेत्र, स्वायत्तशासित जिल्हे यांना काही बाबतीत यातून सूट देण्यात आली आहे. मोठ्या शहरांच्या नगरपालिका प्रत्यक्षात केंद्र शासनाच्या नियंत्रणात आहे. प्रांतामध्ये जिल्हा प्रशासनाची एक व्यवस्था (यंत्रणा) आहे; परंतु स्थानिक शासनाच्या संस्था प्रिफेक्चर्स, काऊंटी व सिटी यामध्ये विभाजित केलेल्या आहेत. प्रत्येक स्तरावर लोकप्रतिनिधींनीयुक्त जनकाँग्रेस स्थानिक शासन संस्थांना संचालित करते. चीनमध्ये गावांना २० हजार कम्युन्समध्ये एकीकृत केले आहे. ज्या स्थानिक समस्या सोडविण्याचे काम करतात.

५.२.१ चीनच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये

चीनची प्रशासकीय व्यवस्था ही साम्यवादाने प्रभावित आहे, शासनाच्या अंगाचे स्पष्ट विभाजन ज्याठिकाणी होते तेथे सत्तेचे केंद्रीकरण असते. कष्टकरी व गरीब वर्गाचे कल्याण, समाजवाद व विकासाच्या उद्देशाला समर्पित. चीनच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे आहेत.

(१) संविधानिक इतिहास

आधुनिक काळात चीनमध्ये सन १९५४ साली पहिले आधुनिक संविधान बनले. त्यानंतर सन १९७५ मध्ये द्वितीय, १९७८ मध्ये तृतीय आणि सन १९८२ मध्ये चतुर्थ संविधान बनले. हे नवीन संविधान पूर्वीच्या संविधानाच्या तुलनेत अधिक समयानुकूल, संवेदनशील व जनताभिमुख आहे. सध्याच्या संविधानात चार प्रकरणे आणि १३८ कलमे आहेत. हे लिखित व संक्षिप्त असे संविधान आहे. चीनमध्ये प्रजासत्ताक लोकशाहीत्मक हुकूमशाही शासनपद्धती आहे.

(२) प्रजासत्ताक (साम्यवादी) गणतंत्र

चीनमध्ये प्रजासत्ताक गणतंत्र आहे. नवीन संविधानाच्या कलम २ नुसार चीनच्या प्रजासत्ताक गणतंत्रात संपूर्ण सत्ता ही जनतेमध्ये समाविष्ट आहे. येथील जनता आपल्या सत्तेचा प्रयोग राष्ट्रीय जनवादी काँग्रेस व स्थानिक स्तरावर स्थापित विधानमंडळाच्या माध्यमातून करते. जनता आपल्या शासनकर्त्यांची निवड करते व प्रशासनाच्या प्रत्येक स्तरावर लोकशाही मूल्यांचा स्वीकार करून सत्तेमध्ये भागीदारी दर्शविते. कलम ३ मध्ये स्थानिक स्तरावर निर्वाचित लोकप्रतिनिधींनीयुक्त जनकाँग्रेसची तरतूद केलेली आहे.

(३) जनकाँग्रेसद्वारे संचालन

जिल्हा प्रशासनात शासनाची एक संस्था आहे; परंतु स्थानिक शासनाच्या संस्था या प्रिफेक्चर्स, काऊंटी तसेच सिटी, इत्यादींमध्ये विभाजित आहे. प्रत्येक स्तरावर लोकप्रतिनिधींनीयुक्त जनकाँग्रेस स्थानिक शासनाचे संचालन करते. चीनमधील सर्व गावांना २० हजार कम्युनसमध्ये एकीकृत केले आहे, जी स्थानिक समस्या सोडविण्याचा प्रयत्न करतात.

(४) एकात्म शासन व्यवस्था

चीनची शासनव्यवस्था ही एकात्म स्वरूपाची आहे. त्यामुळे येथील सर्व राज्यकारभार हा केंद्र पातळीवरून चालत असतो; परंतु एवढ्या मोठ्या राष्ट्राचा राज्यकारभार चालविण्यासाठी विविध विभाग तयार करण्यात आले आहेत. तरीही त्यांच्या सत्तेचे केंद्रीकरण हे केंद्र शासनाकडे झालेले आहे. चीनमध्ये क्षेत्रीय प्रशासन व्यवस्था निर्माण केली आहे, ज्यात प्रांत, स्वायत्त शासित प्रदेश व केंद्राच्या अंतर्गत असलेल्या महानगरपालिका, नगरपालिका तसेच जिल्हा स्तरावर स्वायत्त शासित जिल्हे व नगर हे राज्यकारभार पाहतात आणि निम्नस्तरावर कम्युन व टाऊनद्वारे शासन चालवले जाते. मात्र, त्यांचे सर्व अधिकार हे केंद्र शासनाकडे केंद्रित असतात.

(५) लोकशाही केंद्रवाद

लोकशाहीत्मक केंद्रवाद हे चिनी संविधान व शासन व्यवस्थेचे एक वेगळे वैशिष्ट्य आहे, जे लोकशाही आणि केंद्रीकरणाच्या दोन विरोधाभासी विचारप्रवाहांमध्ये समन्वय स्थापित करते. संविधानाचे कलम ३ असे स्पष्ट करते की, चीनचे सर्व शासकीय विभाग लोकशाही केंद्रवादाचे पालन करेल. यानुसार चीनच्या स्थानिक शासनाचे अधिकारदेखील केंद्रित झालेले आहेत.

(६) केंद्रीकृत प्रशासन

चीनमध्ये प्रशासकीय विकेंद्रीकरण होऊ शकले नाही. कारण साम्यवादी व्यवस्थेत लोकशाही व्यवस्थेचा स्वीकार करूनदेखील अधिकारातील एकीकरणाची प्रवृत्ती दिसून येते. प्रांत व स्थानिक शासन संस्था या फक्त केंद्र सरकारच्या प्रतिनिधी किंवा अंतर्गत शासनाच्या रूपात कार्य करतात. तसे पहिले तर येथे अनेक प्रांत, स्वायत्त शासित क्षेत्र आणि जिल्हे कार्यरत आहेत; परंतु प्रशासनाचे अनेक मुख्य निर्णय हे उच्च स्तरावरील सत्तेद्वारेच घेतले जातात.

(७) एकपक्षीय शासनव्यवस्था

चीनमध्ये एकपक्षीय शासनव्यवस्था आहे. स्थानिक शासन संस्थांमध्येदेखील तीच पद्धत असल्याचे दिसून येते. चीनच्या संविधानाने सर्व नागरिकांना समान अधिकार दिला आहे. याबरोबरच राजकीय पक्ष स्थापन करून संचालन करण्याचीदेखील स्वतंत्रता दिलेली आहे. अंततः एक प्रकारे असे म्हणता येईल की, साम्यवादी पक्ष व चीनची शासनव्यवस्था हे एक दुसऱ्याचे पर्यायी बनले आहे, कारण सद्य:स्थितीत जनवादी चीनमध्ये जवळपास १०-१२ राजकीय पक्ष आहेत; परंतु गेल्या काही दशकांपासून साम्यवादी पक्षच शासन करत आहे. चीनमध्ये आज अशी स्थिती आहे की, तेथील साम्यवादी पक्ष हा निरंकुश शासन पद्धतीचा आहे, जो स्वत:ला लोकशाहीचा पुरस्कर्ता मानतो.

(८) न्यायव्यवस्था

चीनमध्ये न्यायमंडळ शासनाचे तिसरे अंग आहे. यात सर्वोच्च जनवादी न्यायालय, त्याच्या खाली उच्च जनवादी न्यायालय, मध्यवर्ती जनवादी न्यायालय, यानंतरदेखील काऊंटी जनवादी न्यायालय, नगरपालिका जनवादी न्यायालय अशा प्रकारची व्यवस्था आहे. याद्वारे त्यांच्या-त्यांच्या क्षेत्रातील खटले निकाली काढले जातात.

थोडक्यात, चीनच्या स्थानिक शासनाला संविधानिक इतिहास लाभलेला आहे, तसेच चीनचे स्थानिक शासन हे जनवादी गणतंत्र, लोकशाही केंद्रवाद, एकात्म शासनव्यवस्था, केंद्रीकृत प्रशासन, एकपक्षीय शासनव्यवस्था व न्यायव्यवस्था यांचा स्वीकार करते, तर या शासनाचे संचालन हे जनकाँग्रेसद्वारे केले जात असल्याचे वैशिष्ट्यांवरून स्पष्ट होते.

५.२.२ चीनच्या स्थानिक शासनाची संरचना

संपूर्ण देश हा केंद्र सरकारच्या नियंत्रणाखाली प्रांत, स्वायत्त प्रदेश आणि नगरपालिका अशा विभागात विभागला गेला आहे. प्रांत व स्वायत्त प्रदेश हे स्वायत्त प्रिफेक्चर्स, काऊंटीमध्ये विभागले गेले आहे. काऊंटी आणि स्वायत्त काऊंटी हे टाऊनशिप, पारंपरिक टाऊनशिप आणि टाऊनमध्ये विभागले गेले आहेत. नगरपालिका या थेट केंद्र सरकारच्या अधीन असतात, तर प्रांत व स्वायत्त प्रदेशातील मोठी शहरे ही जिल्हा आणि काऊंटीमध्ये विभागली जातात. तसेच स्वायत्त प्रिफेक्चर्स हे काऊंटी, स्वायत्त काऊंटी आणि सिटीमध्ये विभागलेले असतात.

लोकशाही केंद्रवादाची मान्यता तसेच एकात्मशासन पद्धती यांचा स्वीकार केल्यानंतरदेखील चीनमध्ये खालीलप्रमाणे स्थानिक (क्षेत्रीय) प्रशासन व्यवस्था आहे.

चीनच्या स्थानिक (क्षेत्रीय) शासनाची रचना

↓

प्रांत, स्वायत्तशासित प्रदेश तसेच केंद्राच्या अंतर्गत येणाऱ्या नगरपालिका

↓

जिल्हे, स्वायत्त शासित जिल्हे व नगर

↓

कम्युन/टाऊन

आकृती क्र. ५.१

(अ) प्रांतीय शासन

चीनमधील प्रांतीय शासन हे राज्याच्या स्थानिक प्रशासनाचा पहिला स्तर असतो. चीनमध्ये एकूण २३ प्रांत आहेत. प्रांतीय शासनांना केंद्र सरकार व प्रांतीय प्रशासकीय विभागाच्या जबाबदाऱ्या ठरवून देण्याचा अधिकार असलेल्या राज्य परिषदेचे संयुक्तिक नेतृत्व मान्य करावे लागते. राज्य परिषदेला या प्रांतीय शासनाने घेतलेले अयोग्य निर्णय फेटाळून, योग्य ते आदेश देण्याचा अधिकार असतो. प्रांतीय पीपल्स काँग्रेस व त्यांच्या स्थायी समित्यांना प्रांतीय सरकारांच्या सुधारणा आणि निर्णयावर नजर ठेवण्याचे तथा अयोग्य निर्णय रद्द करण्याचे अधिकार असतात.

प्रांतीय शासनांना शहरे, काऊंटी, टाऊनशिप आणि टाऊनमधील प्रशासनाच्या कामकाजावर देखरेख ठेवण्याचा अधिकार असतो. शहरे, काऊंटी, टाऊनशिप आणि टाऊन हे प्रांतीय शासनाच्या अधिकारक्षेत्रात येतात. प्रांतीय सरकारांना या सर्व विभागातील आर्थिक, सामाजिक आणि सांस्कृतिक व्यवहारांवरही लक्ष ठेवावे लागते.

(ब) नगरपालिका व शहरांतील प्रशासन

नगरपालिकेतील प्रशासन हे प्रथम स्तरीय स्थानिक राज्य प्रशासनाचा घटक म्हणून केंद्र सरकारच्या अधीन आहे. चीनमध्ये बीजिंग, तियांनजिन, शांघाय आणि चोंगचिंग या चार नगरपालिका असून, त्या थेट केंद्र सरकारच्या अंतर्गत येतात. या नगरपालिकांच्या प्रशासनाला केंद्र शासन व राज्याच्या प्रशासकीय कामाची विभागणी करण्याचा अधिकार असलेल्या राज्य परिषदेचे संयुक्त नेतृत्व मान्य असते. थेट केंद्र शासनाच्या अधीन असणाऱ्या या नगरपालिकांच्या निर्णयात बदल करण्याचे किंवा त्यांना योग्य तो आदेश देण्याचे अधिकार या राज्य काऊंशीलला असतात. या नगरपालिकांचे प्रशासन केंद्र सरकारांनी पारित केलेले स्थानिक कायदे- नियम आणि पीपल्स काँग्रेसच्या निर्णयांची अंमलबजावणी करतात आणि पालिका या त्यांच्या कामकाजाचा अहवाल पीपल्स काँग्रेस आणि तिच्या स्थायी समित्यांना सादर करण्यासाठी जबाबदार असतात. पीपल्स काँग्रेस

व त्यांच्या पालिकांमधील स्थायी समित्यांना पालिका प्रशासनाच्या कामकाजावर नजर ठेवून त्यांच्या निर्णयाबद्दल किंवा ते रद्द करून त्याविषयी योग्य तो आदेश देण्याचे अधिकार असतात.

नगरपालिका प्रशासनांना जिल्हा, सिटी, काऊंटी, टाऊनशिप आणि टाऊन यांच्या कामकाजावर लक्ष ठेवण्याचा व आपल्या अधिकार क्षेत्रातील सर्वच आर्थिक, सामाजिक आणि सांस्कृतिक व्यवहारांचे संयुक्त नेतृत्व करण्याचा अधिकार असतो.

(१) उपप्रांतीय श्रेणीचे नगर शासन

अशा प्रकारचे प्रशासन देशातील मोठ्या शहरांत असते. या शहरांची आर्थिक योजना राष्ट्रीय नियोजनांतर्गत स्वतंत्रपणे ठरवली जाते. त्यांचा प्रशासकीय दर्जा हा पूर्ण प्रांतीय शासनापेक्षा कमी असतो. तथापि, यावर प्रांतीय सरकारचे कोणतेही नियंत्रण नसते. शेयांग, दालीयन, चांगचुंग, हर्बीन, जिनान, किंगदाओ, नांजिंग, निग्बो, होगझोअ, शियामेन, बुहान, गुआंगझो, शेंनझेन, शिवान आणि चेंगडू या १५ शहरांत असे शासन आहे.

(२) प्रिफेक्चुरल स्तरीय शहरांतील प्रशासन

प्रिफेक्चुरल स्तरीय शहरे ही मोठी व मध्यम आकाराची असतात आणि यात उपप्रांतीय स्तरीय शहरांचा समावेश नसतो. सामान्यतः अशा शहरातील 'अकृषिक' लोकसंख्या अडीच लाखांहून अधिक असते. अशा शहरांत प्रत्येकी २ लाख 'अकृषिक' लोकसंख्येमागे १ या हिशेबाने जागा असतात. त्यांच्या औद्योगिक उत्पादनाचे मूल्य २ अब्ज युआनहून अधिक असते. ही शहरे अतिप्रगत तृतीयक उद्योग आणि त्यांचे उत्पादन मूल्य प्रथम उद्योगांहून अधिक असते. देशाच्या सकल राष्ट्रीय उत्पादनात त्यांचा वाटा ३५ टक्क्यांहून अधिक असतो. त्यांचा स्थानिक अर्थसंकल्प २०० दशलक्ष युआनहून अधिक असतो.

ही सरकारे पिपल्स काँग्रेस व त्यांच्या स्थायी समित्यांना जबाबदार असतात आणि त्यांनाच आपल्या कामकाजाचा अहवाल सादर करतात. त्याच वेळी ते प्रांत स्तरीय सरकारांनाही जबाबदार असतात व त्यांच्याकडे आपल्या कामकाजाचा अहवाल सादर करतात. त्यांना राज्य परिषदेचे संयुक्तिक नेतृत्व मान्य असते. ते आपल्या शहरांतील आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक आणि प्रशासकीय कामकाजाला निर्देश देतात. एवढेच नाही तर ते आपल्या प्रदेशातील संपूर्ण प्रशासकीय व्यवहारांना आणि आपल्या क्षेत्रातील काऊंटी व काऊंटी प्रशासनांच्या कामासंदर्भात दिशानिर्देश देऊ शकतात.

(३) काऊंटी व काऊंटी स्तरीय शहरांतील प्रिफेक्चुरल स्तरीय शहर प्रशासन

काऊंटी व काऊंटी स्तरीय शहरांतील यंत्रणा ही प्रिफेक्चुरल स्तरीय शहरांच्या प्रशासनाअंतर्गत येते म्हणजे ते प्रांत व काऊंटी (काऊंटी स्तरीय सिटी) यातील अधिकृत स्थानिक राज्य हे प्रशासकीय घटक असतात. हे तर प्रिफेक्चुरल स्तरीय शहरी व ग्रामीण अशा दोन्ही ठिकाणांवरील प्रशासन चालवण्यासाठी आवश्यक असते.

(क) ग्रामीण क्षेत्रातील स्थानिक शासन

काऊंटी प्रशासन हे ग्रामीण क्षेत्रातील स्थानिक शासन असते. त्यात खालील श्रेणीचा समावेश होतो.

(१) प्रशासकीय कार्यालये नसलेल्या क्षेत्रात काऊंटी शासनांना थेट प्रांतीय किंवा स्वायत्त प्रादेशिक शासनाकडून नेतृत्व मिळते.

(२) प्रशासकीय कार्यालये नसलेल्या किंवा ते स्थापन होण्याची शक्यतादेखील नसलेल्या क्षेत्रात आणि केंद्र सरकारच्या अधीन येत असलेल्या ४ नगरपालिकांत उदा. बिजिंग, तियानजिन, शांघाय आणि चोंगचिंग काऊंटी प्रशासनांचा थेट प्रांतीय, स्वायत्त प्रादेशिक किंवा नगरपालिका प्रशासनाकडून नेतृत्व मिळते.

(३) प्रिफेक्चुरल स्तरीय शहरांतील यंत्रणाही काऊंटी आणि काऊंटी स्तरीय सिटीमधील प्रशासन चालवते आणि पारंपरिक स्वयंशासित क्षेत्रात काऊंटी सरकारांना थेट प्रिफेक्चुरल स्तरीय सिटी किंवा स्वायत्त प्रिफेक्चुरल प्रशासनाकडून नेतृत्व मिळते.

गरज असेल तेव्हा काऊंटी गव्हर्मेंट प्रांतीय, स्वायत्त प्रादेशिक आणि नगरपालिका प्रशासनाच्या अनुमोदनाने जिल्हा कार्यालय आपली संस्था म्हणून स्थापन करतात.

(ड) टाऊनशिप, पारंपरिक टाऊनशिप आणि टाऊनमधील प्रशासन

टाऊनशिप, पारंपरिक टाऊनशिप या दोन्ही संस्था ग्रामीण भागाशी संबंधित आहे आणि टाऊन हे ग्रामीण चीनचे शहरी केंद्र आहे. तसेच टाऊनमधील प्रशासन हे ग्रामीण क्षेत्रातील मूळ प्रशासन असते.

रचना

टाऊनशिप, पारंपरिक टाऊनशिप आणि टाऊनमधील प्रशासन प्रमुख आणि अनेक उपप्रमुख असतात. पारंपरिक टाऊनशिप शासनाचा प्रमुख हा पारंपरिक अल्पसंख्याक समुदायातील असतो. तसेच टाऊनशिप पारंपरिक टाऊनशिप आणि टाऊनच्या प्रमुख व उपप्रमुखांची निवड टाऊनशिप, पारंपरिक टाऊनशिप आणि टाऊनची पीपल्स काँग्रेस करते. या तिन्ही स्थानिक शासन संस्थांचा कार्यकाळ हा ३ वर्षांचा असतो.

५.२.३ चीनच्या स्थानिक शासनाचे अधिकार व कार्ये

स्थानिक पीपल्स शासन हे विविध पातळ्यांवर स्वत: जबाबदार असते व आपल्या कामकाजाचा अहवाल त्या-त्या पातळ्यांवरील पीपल्स काँग्रेसकडे सोनवते. काँग्रेस अस्तित्वात नसताना काऊंटी किंवा त्यापुढील शासन आपल्या कार्याचा अहवाल त्या-त्या पातळ्यांवर पीपल्स काँग्रेसच्या स्थायी समित्यांकडे सोपवते.

स्थानिक पीपल्स शासन हे विविध स्तरांवर जबाबदार असल्याने ते आपल्या कामकाजाचा अहवाल पुढील पातळीवरील राज्य प्रशासकीय घटकांकडे सोपवते. त्यावर राज्य परिषदेचे संयुक्तिक नेतृत्व असते. स्थानिक शासनाची कार्ये पुढीलप्रमाणे आहेत.

(०१) कायद्यानुसार अर्थविषयक कार्य पार पाडणे.

(०२) स्थानिक पातळीवर शैक्षणिक कार्यांना योग्य न्याय देणे.

(०३) आधुनिक माहिती तंत्रज्ञान व विज्ञानविषयक कार्य पार पाडणे.

(०४) सांस्कृतिक व भौगोलिक संस्कृतीची जोपासना करणे.

(०५) सार्वजनिक आरोग्यविषयक कार्य पार पाडणे.

(०६) ग्रामीण वित्त व नागरी व्यवहारविषयक कार्ये पार पाडणे.

(०७) जनतेच्या सुरक्षेविषयक कार्ये पार पाडणे.

(०८) न्यायविषयक कार्य पार पाडणे.

(०९) कुटुंबनियोजन क्षेत्रातील कामकाज पाहणे.

(१०) स्थानिक शासन हे आपल्या अधिकारासाठी निर्णय व आदेश देऊ शकते. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची नियुक्ती किंवा निलंबन करू शकते, कामकाजाचा आढावा घेऊन त्यांना पारितोषिक देणे किंवा त्यांना दंडित करू शकते.

(११) केंद्र सरकारच्या अधीन असलेले प्रांतीय शासन किंवा पालिकेचे पीपल्स शासन, टाऊनशिप, पारंपरिक टाऊनशिप आणि टाऊनची भौगोलिक विभागणी करू शकते.

(१२) या तिन्ही ठिकाणचे पीपल्स सरकारे त्या-त्या पातळ्यांवर पीपल्स काँग्रेसचे प्रस्ताव सादर करू शकतात. तसेच राज्याच्या प्रशासकीय घटकांना उच्च पातळीवरील आदेश किंवा निर्णय देऊ शकतात. ते आपल्या अधिकारात येणाऱ्या क्षेत्रातील प्रशासकीय कामकाज चालवितात.

५.२.४ चीनच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था

(अ) स्थानिक सरकारी महसूल

चीनमध्ये स्थानिक सरकारी महसूल विविध स्थानिक कर (सामूहिक उपक्रम उत्पन्न, कृषी व रियल इस्टेट कर), सामायिक कर (वैयक्तिक उत्पन्न, उत्पादन व व्यवसाय, संयुक्त उपक्रम उद्योग कर) आणि अन्य स्रोतांपासून (सेवा, संच वाटा, बाँड व क्रेडिट) प्राप्त केला जातो. सर्व आर्थिक प्रक्रिया किंवा व्यवहार थेटपणे प्रांतीय वित्त विभागाच्या देखरेखीखाली पार पाडली जाते. स्थानिक सरकार परिस्थितीनुरूप पद्धती व नियम तयार करून स्वत:च्या खर्चाचे अंदाजपत्रक तयार करते. चीनमधील स्थानिक पातळ्यांवर सरकारांना केंद्र सरकारने ठरवून दिलेला त्यांच्या वाट्याचा एकत्रित निधीही प्राप्त होत असतो. सर्व पातळ्यांवरील अर्थसंकल्पाला पीपल्स काँग्रेसची मंजुरी अत्यावश्यक असते. राज्य परिषदेचे विविध विभाग तथा सर्वच स्थानिक सरकारांचा अर्थसंकल्पीय महसूल व खर्चाचे राज्य परिषदांच्या त्या त्या स्तरांवरील कार्यालये व शाखांच्या माध्यमातून

लेखापरीक्षण केले जाते. अर्थसंकल्पाव्यतिरिक्त होणारा वित्तपुरवठा एका श्रेणिबद्ध (प्रतवारी) व्यवस्थापन प्रणालीद्वारे केला जातो.

चीनमध्ये शासकीय अधिकाऱ्यांसंदर्भात वैयक्तिक किंवा सामूहिक दृष्टिकोनातून 'कॅडर' ही उपमा वारंवार वापरली जाते. 'कॅडर'ची निवड स्थानिक सरकार, श्रेणी, महापौर पदावर (चिनी शहरांत महापौर-मेयर हे पद सर्वोच्च नाही, महापौर हा सिटी सेक्रेटरींना उत्तरदायी असतो.) केली जाते. तसेच त्यांना सीसीपी कमिटीमार्फत दंडित किंवा निलंबित केले जाते. व्यवस्थापन हे पूर्णतः 'कॅडर'च्या विचारांवर अवलंबून असते आणि 'कॅडर' हा सीसीपी सदस्य असावाच असे बंधन नसते.

(ब) चीनमधील आर्थिक सुधारणा

चीनमधील आर्थिक सुधारणांत सरकारी मालकीच्या उद्योगांची पुनर्रचना (एसओई) आणि टाऊनशिप (उपनगर) व गाव पातळीवरील उद्योगांत नोकरदारांना देण्यात आलेली मालकी हा महत्त्वाचा टप्पा होता. शेअर्स (समभाग) आधारित कर्मचारी मालकीमुळे उद्योगांची चांगलीच भरभराट झाली. विशेषतः प्रांतिक व स्थानिक पातळ्यांवर या धोरणांचा अनुकूल प्रभाव दिसून आला. पुढे या कर्मचारी मालकीच्या नियमांचा राज्य परिषदेचे कायदे व धोरणांशी संघर्ष उद्भवला. मात्र, त्यानंतरही हे धोरण पुढे रेटले गेले. प्रत्यक्षात हे केवळ सरकारी सत्तेच्या विकेंद्रीकरणातूनच शक्य झाले होते. यानंतर पुढे प्रांतीय व स्थानिक सरकार आपापल्या क्षेत्रातील एसओईचे मालक बनले. समाजवाद्यांनी प्रत्येक नागरिकाला सरकारी उपक्रमांमध्ये मालकी दिली, तेव्हापासूनच केंद्रातील सरकार सर्वच एसओईचे कदाचित संपूर्ण अर्थव्यवस्थेचे एकमेव मालक बनले. इथपासून प्रांतीय व स्थानिक सरकारांच्या महसुलाचा एसओई प्रमुख स्रोत बनला व यातूनच चीन एक आर्थिक महासंघ म्हणून उदयास आला.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

खालील विधाने चूक की बरोबर ते सांगा.

(१) ''लोकशाही केंद्रवाद'' हे चिनी शासन व्यवस्थेचे एक वेगळे वैशिष्ट्य आहे.

(२) टाऊनशिप ही संस्था चीनच्या स्थानिक शासनाची सर्वोच्च घटक आहे.

(३) चीनमध्ये एकूण २२ प्रांत आहे.

(४) चीनमध्ये माओ-त्से-तुंग यांनी साम्यवादी क्रांती घडून आणली.

(५) चीनच्या शहरी स्थानिक शासन संस्थांमध्ये एकूण १५ नगरपालिका आहेत.

५.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **एकात्म शासन व्यवस्था :** अशी शासन व्यवस्था की, ज्यामध्ये सर्व राज्यकारभार हा केंद्र पातळीवरून चालत असतो, सत्तेचे केंद्रीकरण हे केंद्र शासनाकडे झालेले असते.
- **साम्यवाद :** उत्पादन साधनांची खाजगी मालकी, खाजगी संपत्ती व वर्गभेद यांचा लोप झालेली समाजव्यवस्था म्हणजे साम्यवाद.
- **टाऊनशिप :** टाऊनशिप ही संस्था चीनच्या स्थानिक शासनाची ग्रामीण भागाशी संबंधित संस्था आहे.

५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) बरोबर

(२) चूक

(३) बरोबर

(४) बरोबर

(५) चूक

५.५ सारांश

सन १९४९ साली चीनमध्ये साम्यवादी सरकार सत्तेत येईपर्यंत लोकसंख्येच्या बाबतीत जगात अव्वल होता. त्यामुळेच पण कदाचित अपरिहार्यपणे त्याला केंद्रातच नव्हे तर स्थानिक पातळ्यांवरही एक शक्तिशाली सरकारची गरज भासत होती. देशाचे पहिले साम्यवादी नेते माओ-त्से-तुंग यांनी अचूकपणे हे गुपित ओळखले आणि स्थानिक पातळ्यांवर अधिकार संपन्न प्रशासन उभे करण्यावर भर दिला. चीनची सध्याची लोकसंख्या जवळपास १.३ अब्ज एवढी आहे. चीनमध्ये एकूण २२ प्रांत आहे. चीन तैवानलाही आपला २३ वा प्रांत मानतो. ५ स्वायत्त प्रदेश आणि ४ प्रांतीय नगरपरिषदा आहेत. हाँगकाँग व मकाऊ हे २ विशेष प्रशासकीय प्रदेश आहेत. काऊंटीस्तरीय शासन, काऊंटीस्तरीय शहरांपासून ते थेट प्रांतीय सरकारांच्या अधिकारात येणाऱ्या सिटी डिस्ट्रीक्टपर्यंत कोणतेही ठिकाणे पदनामे दर्शवू शकते. त्यानंतर पुन्हा टाऊन किंवा गावांना स्वायत्त गाव किंवा नगरपरिषदेच्या नियंत्रणाखाली नसलेल्या जिल्ह्यांना काऊंटी म्हणून ओळखले जाते.

चीनची प्रशासकीय व्यवस्था ही साम्यवादाने प्रभावित आहे, ज्यात शासनाच्या विविध अंगाचे स्पष्ट विभाजन ज्याठिकाणी होते तेथे सत्तेचे केंद्रीकरण असते. कष्टकरी व गरीब वर्गाचे कल्याण, समाजवाद व विकासाच्या उद्देशाला समर्पित चीनच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये म्हणजे, साम्यवादी गणतंत्र, जन काँग्रेसद्वारे संचालन, एकात्म शासनव्यवस्था, लोकशाही केंद्रवाद, न्यायव्यवस्था, इत्यादी आहेत. चीनच्या स्थानिक शासनाचे रचनेमध्ये संपूर्ण देश हा केंद्र सरकारच्या नियंत्रणाखाली प्रांत, स्वायत्त प्रदेश आणि नगरपालिका अशा विभागांत विभागला गेला आहे. प्रांत व स्वायत्त प्रदेश हे स्वायत्त प्रिफेक्चर्स, काऊंटी हे टाऊनशिप, पारंपरिक टाऊनशिप आणि टाऊनमध्ये विभागली गेली आहेत. केंद्र सरकारने काही विशेष प्रशासकीय प्रदेशही स्थापन केली आहेत. स्थानिक शासनाला त्यांच्या अधिकार क्षेत्रात राहून कायद्यानुसार आर्थिक, शैक्षणिक विज्ञान-तंत्रज्ञान, सांस्कृतिक, सार्वजनिक आरोग्य, भौगोलिक संस्कृती, ग्रामीण व शहरी विकास, वित्त, नागरी व्यवहार, जनसुरक्षा, पारंपरिक कार्य, न्यायिक प्रशासन, कुटुंब नियोजन, इत्यादी कार्ये पार पाडावी लागतात.

५.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) चीनच्या स्थानिक शासनाच्या वैशिष्ट्यांवर सविस्तर भाष्य करा.
(२) चीनच्या स्थानिक शासनाची संरचना सविस्तर लिहा.
(३) चीनच्या शहरी भागातील स्थानिक शासनाचे वर्णन करा.
(४) चीनच्या ग्रामीण भागातील स्थानिक शासनाची माहिती लिहा.
(५) चीनच्या स्थानिक शासनाची कार्ये सविस्तर लिहा.
(६) चीनच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था स्पष्ट करा.

५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) खाबडे, डी., (१९९६), *आधुनिक चीनचा इतिहास,* औरंगाबाद, कैलाश पब्लिकेशन्स.
(२) जोशी, पी., (२०११), *विकास प्रशासन,* जयपूर, आर. बी. एस. ए. पब्लिशर्स.
(३) तुंग, त्सू ची., (१९६९), *लोकल गव्हर्मेंट इन चायना अंडर द चिंग,* स्टॅन्डफोर्ड, कॅलिफोर्निया, स्टॅन्डफोर्ड युनिव्हर्सिटी प्रेस.
(४) अल्डरफर, एच. एफ., (१९६४), *लोकल गव्हर्मेंट इन डेव्हलपिंग कंट्रीज,* न्युयॉर्क, अमेरिका, मॅकग्रा हिल बुक कंपनी.

घटक ६ : भारताच्या संदर्भात स्थानिक शासनाचा तुलनात्मक अभ्यास (अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन)

अनुक्रमणिका

६.० उद्दिष्टे

६.१ प्रास्ताविक

६.२ विषय-विवेचन

- ६.२.१ भारताच्या संदर्भात वैशिष्ट्यांचा तुलनात्मक अभ्यास
- ६.२.२ भारताच्या संदर्भात संरचनेचा तुलनात्मक अभ्यास
- ६.२.३ भारताच्या संदर्भात कार्याचा तुलनात्मक अभ्यास
- ६.२.४ भारताच्या संदर्भात वित्तव्यवस्थेचा तुलनात्मक अभ्यास

६.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

६.५ सारांश

६.६ सरावासाठी स्वाध्याय

६.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

६.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- भारताच्या संदर्भात अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन या देशांच्या वैशिष्ट्यांचा तुलनात्मक अभ्यास करता येईल.
- अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन या देशांच्या स्थानिक शासनाची संरचना भारताच्या संदर्भात समजून घेता येईल.
- भारताच्या स्थानिक शासनाची कार्ये व अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स, चीन या देशांच्या स्थानिक शासनाच्या कार्याचा तुलनात्मक अभ्यास करता येईल.
- भारताची वित्तव्यवस्था व अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स, चीनच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था ही तुलनात्मकदृष्ट्या समजून घेता येईल.

६.१ प्रास्ताविक

सत्तेच्या विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वानुसार नागरी पायाभूत सुविधा पुरविणाऱ्या स्थानिक पातळीवरील लोकनियुक्त संस्था या ग्रामीण असो किंवा शहरी, त्यांच्याद्वारे स्थानिक स्वशासनाचा कारभार चालतो. त्यांना स्थानिक स्वराज्य संस्था किंवा स्थानिक शासनदेखील म्हटले जाते. देश, प्रांतानुसार त्यांच्या अधिकार, नावात व कर्तव्यात फरक आढळतो. या संस्थांचा नेमका उदय कधी झाला. याविषयी तज्ज्ञात एकमत नाही; तथापि जागतिक स्तरावर स्थानिक शासन संस्था ही संकल्पना इ.स. पूर्व काळापासून अस्तित्वात होती. त्याचे दाखले ग्रीक नगरराज्यातील स्थानिक शासन संस्थांच्या उल्लेखांतून मिळतात. किंबहुना या

संस्थांमुळेच तेथे प्रत्यक्ष लोकशाही यशस्वी होऊ शकली. रशिया, बल्गेरिया, फ्रान्स, जर्मनी, आयर्लंड, इत्यादी देशांत पंचायत राजसारखी व्यवस्था अस्तित्वात होती. या संस्थांचे भिन्न प्रकार संघीय व एककेंद्री या दोन राज्यपद्धतीत आढळतात. संयुक्त राज्य अमेरिकेच्या संघीय शासन पद्धतीत शासनाचे नियंत्रण देशांतर्गत स्थानिक शासनावर असते. तेथे चार प्रकारच्या स्थानिक शासन संस्था आहेत. काऊंटी, म्युनिसिपालटी, स्कूल-डिस्ट्रिक्ट आणि स्पेशल डिस्ट्रिक्ट आढळतात. त्यापैकी काऊंटी ही सर्वांत मोठी स्थानिक शासन संस्था आहे. लुइझिॲना राज्यात त्यांना पॅरिश म्हणतात, तर अलास्का राज्यात त्यांना बरो म्हणतात. या संस्थेला भारतात महानगरपालिका म्हणतात, तर इंग्लंडमध्ये काऊंटी बरो म्हणतात.

एककेंद्री राज्यपद्धतीत एकल स्तरीय (Single Tier) अधिकार असलेल्या स्थानिक संस्था असून ही पद्धत इटली, स्पेन, पोर्तुगाल, बेल्जियम, फ्रान्स, ग्रेट ब्रिटन, इत्यादी देशांत आढळते. सन १९९६ च्या अधिनियमाने स्कॉटलंड आणि वेल्समध्येही ती लागू झाली. त्यानुसार काऊंटी, कम्युन, मोठी शहरे यातून ही संरचना होती. मात्र त्यांना मर्यादित अधिकार असतात. तथापि शिक्षण, वाहतूक, घरांची देखभाल आणि अन्य पायाभूत सुविधा, विशेषतः नगरांची स्वच्छता, जलनिःस्सारण, पाणीपुरवठा, रस्त्याची देखभाल, इत्यादी कार्ये त्यांच्या अखत्यारीत येतात. शिवाय त्या करदेखील वसूल करतात. चीनसारख्या कम्युनिस्ट राष्ट्रांमध्ये केंद्र शासनाद्वारेच स्थानिक शासनाचा कारभार चालतो. स्थानिक शासन संस्थांतील प्रशासकीय प्रमुख, अध्यक्ष किंवा महापौर (मेयर) याबाबत देशपरत्वे भिन्न पद्धती आढळते. काही ठिकाणी लोकनियुक्त प्रतिनिधींमधून महापौर किंवा अध्यक्षाची निवड करण्यात येते. तर काही ठिकाणी प्रत्यक्ष निर्वाचक गणातून त्यांची निवड होते. ही पद्धत फ्रान्स व अमेरिकेच्या संयुक्त संस्थांमध्ये प्रचलित आहे. भारतातदेखील निर्वाचित सदस्यांद्वारे स्थानिक शासन संस्थांतील प्रमुखांची (अध्यक्ष, महापौर, सरपंच, इ.) निवड केली जाते.

प्रस्तुत घटकात आपणास भारताच्या संदर्भात अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन या देशांच्या स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये, स्थानिक शासनाची संरचना, स्थानिक शासनाची कार्ये आणि तेथील वित्तव्यवस्था कोणत्या पद्धतीची आहे याचा सविस्तर अभ्यास करावयाचा आहे. तसेच स्थानिक शासनाच्या संरचनेत भारताच्या स्थानिक शासन संस्थांचा अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन या देशांच्या स्थानिक शासनाशी तुलनात्मक अध्ययन प्रस्तुत घटकात करावयाचे आहे.

६.२ विषय-विवेचन

स्थानिक शासन संस्था ही लोकशाही मजबुतीकरणाच्या दृष्टीने अतिशय महत्त्वाची व्यवस्था आहे. स्थानिक शासन म्हणजे नागरिकांवर लोकशाहीचे संस्कार करणाऱ्या पाठशाळाच आहे. स्वातंत्र्य-समतेवर आधारलेला समाज आणि सामान्यातील सामान्य व्यक्तीच्या व्यक्तिमत्त्वालाही प्रतिष्ठा प्राप्त होणे हा लोकशाहीचा आत्मा विकेंद्रीकरणाद्वारे प्राप्त होत आहे. म्हणूनच विकेंद्रीकरण म्हणजे स्वराज्याचे टप्प्याटप्प्याने होणारे प्रकटीकरण आहे असे म्हटले जाते. आधुनिक काळात सत्तेचे विकेंद्रीकरण लोकशाही शासन व्यवस्थेत झाले आहे. जनतेच्या राजकीय, सामाजिक, आर्थिक व प्रशासकीय आवश्यकता पूर्ण करण्यासाठी सत्तेचे विकेंद्रीकरण आवश्यक होऊन बसले आहे. दिवसेंदिवस प्रशासनातील कामाचा ताण वाढत चालला आहे. म्हणून सत्तेचे विकेंद्रीकरण करीत असताना केंद्रीय कार्यालयाने नियंत्रणाचे आणि मार्गदर्शनाचे फक्त अधिकार आपल्याकडे ठेवावेत, तसेच प्रत्यक्ष कार्यक्षेत्रात काम करणाऱ्या लोकांना निर्णय स्वातंत्र्य द्यावे असा विचार विकसित होत आहे.

६.२.१ भारताच्या संदर्भात वैशिष्ट्यांचा तुलनात्मक अभ्यास

भारताच्या संदर्भात संयुक्त राष्ट्र अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन या देशांच्या स्थानिक शासनाची तुलनात्मक वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे आहेत.

(१) लोकशाहीचा आधारस्तंभ

स्थानिक शासनाचा मुख्य उद्देश हा सत्तेचे विकेंद्रीकरण करणे व जनतेला शासनामध्ये सहभागी करून लोकशाही मजबूत बनवणे आहे. भारत, अमेरिका, इंग्लंड या राष्ट्रांमध्ये स्थानिक शासनाच्या माध्यमातून सत्तेचे विकेंद्रीकरण करून अधिकार हे जनतेच्या हाती सोपवलेले आहेत. तर याउलट फ्रान्स व चीनमध्ये सत्तेचे केंद्रीकरण केलेले असल्याचे दिसून येते.

(२) घटना व कायद्यानुसार कामकाज

स्थानिक शासनाचे कामकाज हे भारताप्रमाणे अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स, व चीन या देशांमध्ये घटना व कायद्यानुसार

चालते. कारण, सर्वच संबंधित देशांमध्ये स्थानिक शासन संस्थांना घटनात्मक दर्जा प्राप्त झालेला आहे. याची विशेष तरतूद त्या-त्या देशांच्या राज्यघटनेत करण्यात आली आहे.

(३) ग्रामीण व शहरी स्थानिक शासन संस्था

भारताप्रमाणे शहरी नियोजन व विकासासाठी तसेच ग्रामीण नियोजन व विकासासाठी वेगवेगळ्या संस्था या अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन या देशांमध्येदेखील असल्याचे दिसून येते.

(४) किफायतशीरपणा व स्वायत्तता

भारतामध्ये स्थानिक शासनामुळे प्रशासनात सुसूत्रता येऊन पैसा व श्रम यांचा अपव्यय कमी झाला आहे. कारण, त्यांना मोठ्या प्रमाणात वित्त व अधिकारांसंबंधी स्वायत्तता दिली आहे. भारताप्रमाणेच अमेरिका, इंग्लंडमध्येदेखील स्वायत्तता दिलेली आहे. मात्र; फ्रान्स व चीनमध्ये स्थानिक शासनाला पाहिजे ती स्वायत्तता नसल्याचे दिसून येते.

(५) स्थानिक नेतृत्वाचा विकास

भारतामध्ये स्थानिक शासन संस्थांना लोकशाहीच्या पाठशाळा असे म्हटले जाते. कारण स्थानिक शासनाच्या माध्यमातून स्थानिक लोकांना शासन चालवण्याचे प्रशिक्षण मिळते. त्यातूनच राष्ट्रीय नेतृत्व उदयास येते. अशीच स्थिती अमेरिकेमध्ये व इंग्लंडमध्ये दिसून येते; परंतु फ्रान्स व चीनमध्ये यांचा प्रभाव कमी आहे.

(६) स्थानिक समस्यांचे ज्ञान

भारताप्रमाणे अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीनमध्येदेखील स्थानिक शासनाचे प्रतिनिधी हे स्थानिक भागातीलच असल्याने त्यांना तळा-गाळातील समस्यांचे ज्ञान असते. म्हणून या समस्या प्रभावीपणे सोडवण्याचे काम स्थानिक प्रतिनिधीच करत असतात.

(७) केंद्र व राज्य शासनावरील कार्याचा भार कमी

संघशासन पद्धती असलेल्या भारत व अमेरिकेमध्ये स्थानिक शासनामुळे केंद्र व राज्य शासनावरील कार्याचा भार कमी झाला आहे. तर एकात्मक शासनपद्धती असलेल्या इंग्लंड, फ्रान्स व चीनमध्ये केंद्र शासनाचा कार्यभार हा स्थानिक शासनामुळे कमी झाला आहे.

(८) केंद्र व राज्यशासनाचे नियंत्रण

संघराज्य शासनपद्धती असलेल्या भारत व अमेरिका या देशांमध्ये स्थानिक शासनावर पर्यवेक्षण व नियंत्रण हे केंद्र शासन व राज्य शासनाचे असते. तर एकात्मिक शासनपद्धती असलेल्या इंग्लंड, फ्रान्स व चीनमधील स्थानिक शासनावर फक्त केंद्र शासनाचेच पर्यवेक्षण व नियंत्रण असते.

६.२.२ भारताच्या संदर्भात संरचनेचा तुलनात्मक अभ्यास

सन १९५० नंतर जगातील विविध देशांच्या राजकीय व्यवस्थांच्या स्वरूपामध्ये आमूलाग्र बदल घडून आलेले आहेत. राज्याचे कार्यक्षेत्र, वाढती लोकसंख्या, लोकांच्या वाढत्या दैनंदिन गरजा तांत्रिक विकासामुळे व्यापक बनल्या आहे. त्यामुळे संपूर्ण देशाचा राज्यकारभार एका मध्यवर्ती केंद्र शासनाकडून चालविणे कठीण झाले आहे. भारतासह अनेक देशांनी लोकशाही शासन-पद्धतीचा स्वीकार केल्यामुळे सत्तेच्या विकेंद्रीकरणाच्या माध्यमातून स्थानिक शासन संस्थेद्वारे राष्ट्रीय धोरणांची प्रत्यक्षरित्या अंमलबजावणी करणे शक्य झाले आहे. त्यामुळे स्थानिक शासनाच्या ग्रामीण व शहरी भागासाठी विविध संस्था निर्माण करण्यात आल्या आहे. त्याचे सविस्तर विवेचन पुढीलप्रमाणे आहे.

(१) ग्रामीण स्थानिक शासन

भारतामध्ये स्थानिक शासन चालवण्यासाठी पंचायती राज व शहरी स्थानिक शासन यांची निर्मिती करण्यात आली आहे. ग्रामीण भागाचे स्थानिक शासन चालवण्यासाठी भारतामध्ये पंचायती राज नावाची व्यवस्था स्थापण्यात आली, जिच्यामध्ये गावपातळीवर ग्रामपंचायत, तालुका पातळीवर पंचायत समिती तर जिल्हा पातळीवर जिल्हा परिषद या स्थानिक शासनाच्या

संस्था काम करतात. अमेरिकेमध्ये टाऊन, टाऊनशिप व व्हिलेजेस या स्थानिक शासनाच्या संस्था ग्रामीण भागाचे नियोजन व विकासाची कामे पाहतात. इंग्लंडमध्ये ग्रामीण भागासाठी रुरल डिस्ट्रिक्ट व पेरिश नावाच्या स्थानिक शासनाच्या संस्था स्थापन केलेल्या आहेत. इंग्लंडमधील पेरिश ही संस्था भारताच्या ग्रामपंचायतप्रमाणे आहे, तर रुरल डिस्ट्रिक्ट ही संस्था भारतातील पंचायत समितीप्रमाणे आहे. त्याचबरोबर फ्रान्समध्ये स्थानिक शासन हे विशेषत: ग्रामीण व शहरी भाग असे नसून तेथे कम्युन नावाची संस्था आहे, ती भारतातील महानगरपालिका व ग्रामपंचायत या दोन्ही स्वरूपाची असून तिच्या फक्त आकारात व कार्यात फरक आहे. त्यास ग्रामीण कम्युन व शहरी कम्युन असे संबोधले जाते. चीनमध्ये तर ग्रामीण भागातील स्थानिक शासन चालविण्यासाठी टाऊन ही संस्था कार्यरत आहे, तिला कम्युनदेखील संबोधले जाते. अशाप्रकारे भारत, अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीनमध्ये ग्रामीण स्थानिक शासन व्यवस्था आहे.

(२) शहरी स्थानिक शासन

भारतामध्ये शहरी स्थानिक शासन हे महानगरपालिका, नगरपालिका, नगरपंचायत, छावणी मंडळ अथवा कटकमंडळे, इत्यादी संस्थांद्वारे चालवले जाते. संयुक्त राज्य अमेरिकेत सामान्यत: नगर स्थानिक शासनाचे तीन स्तरात वर्गीकरण करण्यात आले आहे. ज्यात मेयर कॉन्सिल फॉर्म, कमिशन फॉर्म व कॉन्सिल मॅनेजर फॉर्म यांचा समावेश होतो. अमेरिकेत स्थानिक शासनाची सर्वांत अधिक क्रियाशील आणि महत्त्वाची संस्था 'नगर' आहे. ज्यास महानगरपालिकेप्रमाणे संघटित केल्या जाते. टाऊन किंवा टाऊनशिपच्याप्रमाणे काऊंटीचे नगरीय उपविभाग असतात. यांची संख्या जवळपास सोळा हजार एवढी आहे. अमेरिकेत नगरांची जी स्थिती आहे ती इंग्लंडमध्ये बरो किंवा काऊंटी बरोची आहे. इंग्लंडमध्ये शहरांचे नियोजन, व्यवस्थापन व विकास हा स्थानिक शासनाच्या काऊंटी बरो, म्युनिसिपल बरो व अर्बन डिस्ट्रिक्ट याद्वारे केला जातो. फ्रान्समध्ये राज्यक्रांतीनंतर स्थानिक शासन संस्था अस्तित्वात आल्या. या स्थानिक शासनामध्ये डिपार्टमेंट, ऐरोन्डीसमेन्टस, कॅन्टन, कम्युन यांचा समावेश करण्यात आला; परंतु स्थानिक पातळीवर खऱ्या अर्थाने स्थानिक शासनाची कार्य करणारी संस्था म्हणजे कम्युन आहे. शहरांसाठी शहर कम्युन तर ग्रामीण भागासाठी ग्रामीण कम्युन अशी व्यवस्था आहे. त्याचबरोबर चीनमध्ये प्रांतीय शासन हा राज्याच्या स्थानिक शासनाचा पहिला स्तर आहे. त्यानंतर शहरासाठी नगरपालिका, स्वायत्त शासित प्रदेश, जिल्हे, प्रिफेक्चुरल स्तरीय शहरी प्रशासन व काऊंटी स्तरीय शहरातील यंत्रणा ही प्रिफेक्चुरलस्तरीय शहरांच्या प्रशासनाअंतर्गत येते म्हणजे ते प्रांत व काऊंटी यातील अधिकृत स्थानिक राज्य हे प्रशासकीय घटक असतात. प्रिफेक्चुरल ही स्थानिक शासनाची संस्था चीनमध्ये शहरी व ग्रामीण भागातील शासन चालवते.

अशा पद्धतीने भारत, अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीनमधील स्थानिक शासन विविध स्थानिक शासन संस्थांमार्फत चालवले जाते.

६.२.३ भारताच्या संदर्भात कार्याचा तुलनात्मक अभ्यास

स्थानिक शासन संस्था या भारतीय संस्कृतीच्या एक अविभाज्य अंग आहे. येथे अनेक राजकीय स्थित्यंतरे होऊनही त्यांचे अस्तित्व हजारो वर्षे टिकून आहे. खेडी आत्मनिर्भर व समृद्ध बनविण्यात स्थानिक शासनाची भूमिका महत्त्वपूर्ण आहे. या संस्थांनी राजकीय शिक्षणाद्वारे लोकांच्या राजकीय जाणीव, जागृती व सहभाग यातून नव-नेतृत्वाची निर्मिती प्रक्रिया गतिमान केली आहे. पायाभूत सुविधांच्या विकासापासून लोककल्याणकारी कार्ये पार पाडून, लोकशाहीच्या यशस्वी संवर्धनाची महत्त्वाची कामगिरी त्या बजावत आहेत. स्थानिक शासनाची कार्ये ही थोडिफार फरक सोडला तर भारत, अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन या सर्व देशांमध्ये सारखीच असल्याचे दिसून येते. जसे आरोग्य व साफ-सफाईविषयक कार्ये, शिक्षणविषयक कार्ये, अग्निशमनविषयक कार्ये, गटारी व नाल्यांबाबतची कार्ये, पाणीपुरवठाविषयक कार्ये, सार्वजनिक स्थळे व धार्मिक स्थळांची स्वच्छताविषयक कार्ये, दिवाबत्तीविषयक कार्ये, पार्क बाग-बगिच्यांची व्यवस्था करणे, वृद्ध व अनाथांची व्यवस्था करणे, रस्ते व पूलबांधणीविषयक कार्ये, कायदा व सुव्यवस्थाविषयक कार्ये, शहर नियोजन व इमारतीविषयक कार्ये, कर वसुलीविषयक कार्ये, इत्यादी स्वरूपाची कार्ये ही स्थानिक शासन संस्थांना ग्रामीण व शहरी भागात पार पाडावी लागतात.

६.२.४ भारताच्या संदर्भात वित्तव्यवस्थेचा तुलनात्मक अभ्यास

आधुनिक माहिती तंत्रज्ञानाच्या काळामध्ये स्थानिक शासनाच्या कार्याचा व्याप अधिक वाढला आहे. त्याचे प्रमुख कारण म्हणजे वाढती लोकसंख्या आणि शासनाप्रती जनतेच्या वाढत चाललेल्या अपेक्षा त्यामुळे त्यांना अधिक प्रमाणात सेवा देण्यासाठी वित्त (पैसा) आवश्यक असते. भारतातील स्थानिक शासनाला कर, कर्ज आणि अनुदान या तीन मुख्य मार्गाने वित्तपुरवठा होत असतो. त्याद्वारे स्थानिक शासनाची सर्व कार्ये पार पाडली जातात. संयुक्त राष्ट्र अमेरिकेत स्थानिक शासनाची

वित्तव्यवस्था ही स्थानिक कराच्या माध्यमातून, सार्वजनिक सेवांवरील कर, स्थानिक उत्पन्नाच्या हिस्स्यातून, शासकीय अनुदान, शेअर, कर्ज व उसनवारी यांच्या माध्यमातून उभारली जाते. तसेच केंद्र आणि राज्यशासन हे स्थानिक प्रशासकीय विभागांना पर्याप्त उत्पादकाला नियमांच्या प्रयोगात आणण्यासाठी काही अटी व नियमांचे पालन करणे आवश्यक असते.

इंग्लंडच्या स्थानिक शासनालादेखील मोठ्या प्रमाणात विविध प्रकारची कार्ये पार पाडावी लागतात. जी पुरेशा पाठबळाखेरीज साध्य होऊ शकत नाही. इंग्लंडच्या स्थानिक शासन संस्थांना वित्तबळ अधिक प्रमाणात लागत असल्याने त्यांना विविध मार्गाने वित्त जमा करावे लागते. ज्यात प्रथम महसूल हा घटक येतो. कारण, स्थानिक सेवांमधील जनतेचा सहभाग असल्याने तो सक्तीने वसूल केला जातो. इंग्लंडमध्ये महसूल पद्धती सन १६०१ मध्ये राणी एलिझाबेथने गरिबांच्या हितासाठी सुरू केली होती. तसेच केंद्र शासनाच्या निधीतून शासकीय अनुदान मिळवून त्यातून स्थानिक शासनाचा बराच खर्च भागवला जातो. त्याचबरोबर इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाला कर कमी असताना विशेष अनुदान मिळते. स्थानिक कायदा १९६८ नुसार हे विशेष प्रकारचे अनुदान देण्यात येते. तसेच इंग्लंडच्या स्थानिक शासनाला कर्ज, व्यापार व गुंतवणुकीतून उत्पादन, वाहनांचा परवाना शुल्क, इत्यादी मार्गाने वित्त उभारता येते.

फ्रान्सच्या स्थानिक शासनाला आपली कार्ये पार पाडण्यासाठी विविध मार्गाने वित्तव्यवस्था करावी लागते. या स्थानिक शासन संस्था या ऑक्ट्रॉय सेवा, कर व कर वसुली, स्थानिक शासनांना शासनाने ठरवून दिलेले शेअर, स्थानिक शासनाने ठरवलेले व वसूल केलेले त्यांच्या अखत्यारीतील कर, स्थानिक व केंद्रशासन कराराने वसूल करत असलेले कर, अनुदान, कर्ज व इतर साहाय्याद्वारे आपली वित्तव्यवस्था मजबूत करून ग्रामीण व शहरी भागातील अत्यावश्यक सेवा पुरवत असतात. संयुक्त राष्ट्र अमेरिका, इंग्लंड व फ्रान्समध्ये भारताप्रमाणेच कर, कर्ज व अनुदान हीच वित्तव्यवस्थेची प्रमुख तीन साधने दिसून येतात. मात्र; चीनमध्ये स्थानिक शासनाच्या वित्तव्यवस्थेची साधने थोडी वेगळी दिसून येतात. चीनच्या स्थानिक शासन संस्थांना स्थानिक सरकारी महसूल जसे, सामूहिक उपक्रम उत्पन्न, कृषी रियल इस्टेट कर, वैयक्तिक उत्पन्न, उत्पादन व व्यवसाय, संयुक्त उपक्रम उद्योग कर, इत्यादी मार्गाने प्राप्त होतो. तसेच चीनमधील स्थानिक पातळ्यांवर सरकारांना केंद्र सरकारने ठरवून दिलेला त्यांच्या वाट्याचा एकत्रित निधीही प्राप्त होत असतो. त्याचबरोबर चीनमधील आर्थिक सुधारणाद्वारेदेखील तेथील स्थानिक शासनांना प्रत्यक्ष आर्थिक लाभ होत आहे म्हणून चीनची वित्तव्यवस्था भारतापेक्षा थोडी वेगळी असल्याची दिसून येते.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

रिकाम्या जागा भरा.

(१) इंग्लंडमधील.............. ही संस्था भारताच्या ग्रामपंचायतप्रमाणे कार्य करते.

(२) .... या देशामध्ये सत्तेचे केंद्रीकरण झाल्याचे दिसून येते.

(३) अमेरिकेत स्थानिक शासनाची अधिक क्रियाशील आणि महत्त्वाची संस्था म्हणजे...........होय.

(४) फ्रान्सचे स्थानिक शासन आपली वित्तीय कार्ये............यांच्या माध्यमातून पूर्ण करतात.

(५) चीनमध्ये.................ही स्थानिक शासनाची संस्था शहरी व ग्रामीण भागातील शासन चालविते.

६.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **छावणी मंडळ :** यांनाच कटक मंडळ किंवा कॅन्टोन्मेंट बोर्ड असे म्हणतात. छावणी मंडळावर केंद्रशासनाच्या संरक्षण मंत्रालयाचे थेट नियंत्रण असते. राज्यशासन या संस्थेत हस्तक्षेप करू शकत नाही.
- **अनुदान :** स्थानिक शासन संस्थांना राज्यशासनाकडून मिळणारे आर्थिक साहाय्य.
- **कमिशन फॉर्म :** संयुक्त राज्य अमेरिकेतील नागरी स्थानिक शासनाची महत्त्वाची संस्था.
- **प्रिफेक्चुरल :** चीनमधील स्थानिक शासनाची शहरी व ग्रामीण भागातील महत्त्वाची संस्था.

६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) पेरिश
(२) चीन
(३) नगर
(४) ऑक्ट्रॉय सेवा
(५) प्रिफेक्चुरल

६.५ सारांश

जगात स्थानिक शासन संस्थांना लोकशाही विकेंद्रीकरण, लोकशाही सुदृढीकरण व लोकशाहीच्या पाठशाळा म्हणून ओळखले जाते. स्थानिक शासनात स्थानिक प्रतिनिधी निवडून दिले जातात. बऱ्यापैकी या संस्थांना स्वायत्तता असल्याने त्यांना अधिकारदेखील बहाल केलेले असतात आणि त्यांना स्थानिक समस्यांची जाण असल्याने त्याचे निराकरणदेखील त्याच योग्य पद्धतीने करू शकतात. भारत, अमेरिका, इंग्लंड व फ्रान्सची वैशिष्ट्येदेखील समान आहे. या राष्ट्रांमध्ये स्थानिक शासनाची संरचनादेखील ग्रामीण स्थानिक शासन व नगरीय स्थानिक शासन अशा पद्धतीची आहे. फक्त त्यांच्या नावामध्ये भिन्नता असल्याचे दिसून येते. अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स या देशांमध्ये शहरीकरणाचे प्रमाण अधिक असल्याने तेथे शहरी स्थानिक शासन मजबूत असल्याचे दिसून येते. आरोग्य, शिक्षण, अग्निशमन, साफ-सफाई, दिवाबत्ती, बाग-बगिच्यांची व्यवस्था, इत्यादी प्रकारची कार्ये ही भारतासह अमेरिका, फ्रान्स, इंग्लंड व चीनच्या स्थानिक शासनाला पार पाडावी लागतात. मात्र; त्यांच्या कार्याच्या पद्धतीबाबत थोडाफार बदल दिसून येतो. जवळपास अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स, चीन या देशांच्या स्थानिक शासनाच्या वित्ताची साधने ही भारताप्रमाणेच कर, कर्ज व अनुदान अशा स्वरूपाचीच असल्याचे दिसून येते. त्या माध्यमातूनच या संस्था स्थानिक विकासाची व सेवा देण्याचे कार्ये करत असतात.

६.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन या देशांच्या स्थानिक संस्थांच्या वैशिष्ट्यांचे भारताच्या संदर्भाने तुलनात्मक विवेचन करा.
(२) भारताच्या संदर्भात अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन या देशांच्या स्थानिक शासनाच्या संरचनेचा तुलनात्मक अभ्यास करा.
(३) अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन या देशांच्या स्थानिक शासनाची कार्ये आणि भारताच्या स्थानिक शासनाची कार्ये यांची तुलना करा.
(४) भारताच्या स्थानिक शासन संस्थांची वित्तव्यवस्था व अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स व चीन या देशांच्या स्थानिक शासनाची वित्तव्यवस्था यांचे मूल्यमापन करा.

६.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) देशमुख, ए., (२०१३), *स्थानिक स्वशासन,* नागपूर, श्री साईनाथ प्रकाशन.

(२) शर्मा, एच., (२००६), *इंग्लंड में स्थानिक प्रशासन,* नई दिल्ली, विश्वभारती पब्लिकेशन्स.

(३) त्रिपाठी, ए., (२०१०), *इंग्लंड का स्थानिक प्रशासन,* जयपूर, इशिका पब्लिशिंग हाऊस.

(४) शर्मा, एच., (२००६), *फ्रान्स में स्थानिक प्रशासन,* नई दिल्ली, विश्वभारती पब्लिकेशन.

(५) अल्डरफर, एच. एफ., (१९६४), *लोकल गव्हर्मेंट इन डेव्हलपिंग कंट्रीज-न्यूयॉर्क.* अमेरिका, मॅकग्रा हिल बुक कंपनी, न्यूयॉर्क.

ज्ञानगंगा घरोघरी
यशवंतराव
चव्हाण
महाराष्ट्र
मुक्त विद्यापीठ

PAD 107
स्थानिक शासन आणि प्रशासन
Book Code : PAD1073

पुस्तक ३

पंचायती राज

लेखक : राजेंद्र सोरमारे

घटक १ : भारतातील पंचायती राज व्यवस्थेचा उदय व विकास	१
घटक २ : ७३वी घटनादुरुस्ती	१७
घटक ३ : ग्रामसभा व ग्रामपंचायत	२५
घटक ४ : पंचायत समिती रचना व कार्ये	३८
घटक ५ : जिल्हा परिषद रचना व कार्ये	४८
घटक ६ : पंचायती राज व्यवस्था समस्या / आव्हाने व उपाय	५८

Course Code : PAD107 **Book Code : PAD1073 : पंचायती राज**

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

कुलगुरू : डॉ. पी. जी. पाटील

प्र. संचालक : प्रा. डॉ. प्रवीण घोडेस्वार, मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा

लेखक	**संपादक**
राजेंद्र सोरमारे सहाय्यक प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग विवेकानंद महाविद्यालय, औरंगाबाद	डॉ. पंजाब थारकर प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग स्वामी रामानंद तीर्थ महाविद्यालय अंबेजोगाई

भाषिक व अनुदेशन संपादन

डॉ. सुशील कांबळे शैक्षणिक संयोजक मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक	डॉ. सुनील गावंडे शैक्षणिक संयोजक मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

शिक्षणक्रम संयोजक

डॉ. सुनील गावंडे शैक्षणिक संयोजक मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक	डॉ. सुशील कांबळे शैक्षणिक संयोजक मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक	श्री. राजेंद्र सोरमारे शैक्षणिक संयोजक मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

निर्मिती

श्री. विलास बधान

प्र. प्रमुख, ग्रंथनिर्मिती केंद्र, य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

© २०२२, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

- **प्रथम मुद्रण** : ऑक्टोबर २०२२
- **प्रकाशन क्रमांक** : २५१७
- **मुखपृष्ठ रेखाटन** : श्री. अविनाश भरणे
- **अक्षरजुळणी** : परफेक्ट कॉम्प्युटर, त्रिमुर्ती चौक, सिडको, नाशिक - ८
- **मुद्रक** :
- **प्रकाशक** : डॉ. प्रकाश देशमुख, प्र. कुलसचिव, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

ISBN 978-93-92982-61-3

B21-22-129

पुस्तक तिसरे : पंचायती राज

प्रस्ताविक

'स्थानिक शासन आणि प्रशासन' या अभ्याक्रमातील हे तिसरे पुस्तक आहे. सदर पुस्तकात एकूण सहा घटक असून यामध्ये ग्रामीण स्थानिक संस्था म्हणजेच पंचायती राज या महत्त्वाच्या पैलूवर प्रकाश टाकण्याचा प्रयत्न करण्यात आला आहे.

घटक १ : भारतातील पंचायती राज व्यवस्थेचा उदय व विकास

सदर घटकात पंचायती राज संकल्पना, त्यांचे स्वरूप, पंचायती राजची पार्श्वभूमी, प्राचीन काळापासून ते ७३व्या घटनादुरुस्तीपर्यंत पंचायती राजचा विकास कशाप्रकारे झाला आहे याचा सविस्तर आढावा घेण्यात आला आहे. पंचायती राज व्यवस्थेसंदर्भात विविध समित्या व त्यांनी केलेल्या शिफारशी या विविध मुद्यांवर प्रकाश टाकला आहे.

घटक २ : ७३वी घटनादुरुस्ती

पंचायती राज व्यवस्थेत १९९३च्या ७३व्या घटनादुरुस्तीचे लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या दृष्टीने अत्यंत महत्त्वपूर्ण योगदान असल्याचे दिसून येते. या घटनादुरुस्तीने पंचायती राज संस्थांना घटनात्मक दर्जा मिळवून दिल्याने या संस्थांना विशेष महत्त्व प्राप्त झाले आहे. प्रस्तुत घटकात या संदर्भात सखोल अध्ययन करण्यात आले आहे.

घटक ३ : ग्रामसभा व ग्रामपंचायत

पंचायती राज व्यवस्थेतील शेवटचा घटक म्हणजे ग्रामपंचायत होय. ग्रामपंचायत ही संस्था अगदी प्राचीन काळापासून अस्तित्वात आहे. ह्या घटकात आपण ग्रामपंचायतीची रचना, ग्रामपंचायतीची सदस्यसंख्या, ग्रामपंचायतीचे संघटन, ग्रामपंचायतीची निवडणूक प्रक्रिया, ग्रामपंचायतीतील आरक्षण व्यवस्था, ग्रामपंचायतीचे पदाधिकारी व अधिकारी आणि सर्वांत शेवटी ग्रामपंचायतीचे अधिकार व कार्ये या विविध मुद्यांवर अभ्यास करण्यात आला आहे.

घटक ४ : पंचायत समिती रचना व कार्ये

लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या प्रक्रियेतील तालुका स्तरावर स्थापित झालेल्या पंचायत समितीच्या समन्वयात्मक व विकासात्मक भूमिकेमुळे भारतीय विकास प्रशासनातील महत्त्वाची यंत्रणा म्हणून पंचायत समितीकडे पाहिले जाते, प्रस्तुत घटकात आपण पंचायत समितीची रचना, पंचायत समिती निवडणूक, पंचायत समितीचा कार्यकाल, पंचायत समितीच्या उत्पन्नाची साधने, पंचायत समितीचे अधिकार व कार्ये या पैलूंवर प्रकाश टाकला आहे.

घटक ५ : जिल्हा परिषद रचना व कार्ये

जिल्हा परिषद ही भारतीय ग्रामीण स्थानिक शासनातील महत्त्वाची संस्था आहे. ह्या घटकात आपण जिल्हा परिषदेची रचना, जिल्हा परिषदेची निवडणूक प्रक्रिया, जिल्हा परिषदेचे संघटन, तिचा कार्यकाल, तिच्या उत्पन्नाची साधने, इत्यादी मुद्यांवर प्रकाश टाकला आहे.

घटक ६ : पंचायती राज व्यवस्था समस्या/आव्हाने व उपाय

या घटकात आपण पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील समस्या व आव्हाने या संदर्भात अभ्यास करणार असून त्या समस्यांवर उपाय सुचविण्यासाठी विविध मुद्यांवर प्रकाश टाकला आहे.

घटक १ : भारतातील पंचायती राज व्यवस्थेचा उदय व विकास

अनुक्रमणिका

१.० उद्दिष्टे
१.१ प्रास्ताविक
१.२ विषय-विवेचन
 १.२.१ स्थानिक स्वशासनाचा अर्थ व स्वरूप
 १.२.२ पंचायती राज व्यवस्थेचा इतिहास
 १.२.३ पंचायती राज व्यवस्थेसंदर्भातील विविध समित्या
 १.२.४ ७३वी घटनादुरुस्ती १९९२
१.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
१.५ सारांश
१.६ सरावासाठी स्वाध्याय
१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१.० उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला -

- स्थानिक स्वशासनाचा अर्थ समजून घेता येईल.
- प्राचीन काळापासून ते आजपर्यंतच्या पंचायती राज व्यवस्थेचा विकास कसा होत गेला याचे अवलोकन करता येईल.
- भारतात पंचायती राज व्यवस्था अधिक कार्यक्षम करण्यासाठी शासनाने व घटनात्मक तरतुदींच्या केलेल्या प्रयत्नांचा आढावा घेता येईल.
- ग्रामीण विकासात पंचायती राजची भूमिका किती महत्त्वाची आहे हे समजून घेता येईल.

१.१ प्रास्ताविक

भारतात प्राचीन काळापासून पंचायती अस्तित्वात होत्या, संघटित ग्रामीण समाज आणि नियंत्रित यंत्रणा यांचे अस्तित्व दिसून येते. गावाचा सर्व कारभार गावातील लोकांनी निवडून दिलेले पंच चालवीत असत. आर्थिक दृष्ट्या गावे स्वयंपूर्ण होती. गाव म्हणजे एक छोटे प्रजासत्ताकच होते. पंचायती राजचे आजचे स्वरूप हे स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर भारताने केलेल्या अनेक प्रयत्नांचे फळ आहे. पंचायती राज व्यवस्था राष्ट्रीय ग्रामीण जीवनाची आधारशिला बनली आहे ती अनेक वर्षांपासून विकसित होत आहे. प्राचीन ते आधुनिक काळापर्यंतच्या आदर्श पंचायती राज प्रारूपाचा इतिहास रचनात्मक स्वरूपाचा असल्याचे दिसून येते.

१.२ विषय-विवेचन

१.२.१ स्थानिक स्वशासनाचा अर्थ व स्वरूप

भारत एक संघराज्य असून भारतात त्रिस्तरीय प्रशासन व्यवस्था आहे. सर्वोच्च स्तरावर केंद्र सरकार, प्रांतीय स्तरावर राज्य सरकार तर स्थानिक स्तरावर स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा समावेश होतो. भारतात प्राचीन काळापासून स्थानिक स्वराज्य संस्था अस्तित्वात आहेत. राजेशाहीच्या काळात आवश्यकतेनुसार स्थानिक स्वराज्य संस्था निर्माण करण्यात येत होत्या. मौर्य, गुप्त व चोल यांच्या काळात या संस्था फारच विकसित होत्या हे आपणास भारताच्या राजकीय व प्रशासकीय इतिहासावर दृष्टिक्षेप टाकल्यास लक्षात येते.

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर भारताने लोकशाही शासन पद्धतीचा स्वीकार केला. लोकशाहीचे विकेंद्रीकरण अनिवार्य बनले. एवढेच नाही तर लोककल्याण हे सरकारचे ब्रीद बनले. त्यामुळे स्थानिक स्वराज्य संस्थांना अधिक महत्त्व देण्यास सुरुवात झाली. स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे मूल्यमापन करण्यासाठी विविध समित्या स्थापन करण्यात आल्या. १९९३ साली ७३वी व ७४वी घटनादुरुस्ती करून स्थानिक स्वराज्य संस्थांना वैधानिक आधार प्राप्त करून दिला. थोडक्यात, स्थानिक गरजानुरूप कार्य करणारी स्थानिक जनप्रतिनिधीमार्फत चालविली जाणारी व्यवस्था म्हणजे स्थानिक स्वशासन होय.

● स्थानिक स्वशासनाच्या व्याख्या

(१) इनसाइक्लोपीडिया ऑफ ब्रिटानिका

''स्थानिक स्वशासन म्हणजे पूर्ण राज्याऐवजी अंतर्गतदृष्ट्या लहान क्षेत्रात निर्णय घेणारी व त्यास कार्यान्वित करणारी सत्ता होय.''

(२) एल. गोल्डिंग

''स्थानिक स्वशासन म्हणजे स्थानिक लोकांनी स्वत: त्यांच्या प्रश्नांची व्यवस्था करणे होय.''

(३) डॉ. आशिर्वादम

''स्थानिक स्वशासन केंद्र सरकार किंवा संघराज्यात राज्य सरकारद्वारे निर्माण केलेली एक अशी संस्था असते की, ज्यामध्ये शहर किंवा खेड्यासारख्या क्षेत्रातील जनतेद्वारे निवडलेले प्रतिनिधी असतात व ते आपल्या अधिकार क्षेत्रात त्यांना मिळालेल्या अधिकारांचा जनकल्याणासाठी उपयोग करीत असतात.''

(४) जॉन जे. क्लार्क

''स्थानिक शासन, केंद्र शासन किंवा राज्य शासन यांचा एक भाग असते. जे त्या विशेष भागातील किंवा जिल्ह्यातील रहिवाशांच्या गरजा लक्षात घेऊन व आवश्यक वाटल्यास अशा कामांची जबाबदारी स्थानिक जनतेकडे सोपवून त्यावर केंद्राचे नियंत्रण स्थापित केले जाते.

स्थानिक स्वराज्य संस्थेची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे सांगता येतील, स्थानिक स्वराज्य संस्थेची निर्मिती राज्याच्या कायद्याने होते, त्यांना त्यांच्या कार्यात पूर्ण स्वायत्तता व स्वातंत्र्य देण्यात येते. कर आकारण्याचा व वसुलीचा अधिकार, स्थानिक लोकप्रतिनिधींची निवड लोकशाही पद्धतीने होत असते. स्थानिक स्वराज्य संस्था स्थानिक प्रश्नांशी निगडित असतात.

● स्थानिक स्वशासनाचे स्वरूप

जगातील विविध देशांमध्ये स्थानिक स्वशासनाचे ग्रामीण व शहरी अशा दोन प्रकारात वर्गीकरण असल्याचे दिसून येते. ग्रामीण व शहरी समाजाची संस्कृती, त्यांचे प्रश्न, समस्या व मागण्या वेगवेगळ्या असल्याने त्यांच्याकरिता वेगवेगळ्या स्वरूपाची व्यवस्था करणे आवश्यक असते. भारतातही स्थानिक स्वशासनाअंतर्गत शहरासाठी नागरी स्थानिक स्वशासन व ग्रामीण भागासाठी पंचायती राज व्यवस्थांची तरतूद केलेली आहे. ग्रामीण पंचायती राज व्यवस्थेचा अभ्यास आपण या घटकात करणार आहोत.

१.२.२ पंचायती राज व्यवस्थेचा इतिहास

''पंचायती राज'' हा शब्द स्वतंत्र भारतात श्री. बलवंतराय मेहता यांच्या लोकशाही विकेंद्रीकरण समितीच्या शिफारशीनुसार उदयाला आला आहे. शाब्दिक दृष्टीने पंचायती राज शब्द हिंदी भाषेचे दोन शब्द 'पंचायत' आणि 'राज' यापासून तयार झाला आहे. ज्याचा अर्थ पाच व्यक्ती, प्रतिनिधींचे शासन. सामान्यपणे गावातील पाच ज्येष्ठ व्यक्तींची मिळून पंचायत तयार होते. पंचायतीने घेतलेले निर्णय व दिलेले आदेश अंतिम असत. संस्कृत भाषेच्या ग्रंथानुसार एखाद्या आध्यात्मिक पुरुषासह पाच पुरूषांचा समूह अथवा वर्गाला पंचायतच्या नावाने ओळखले जात असे. म. गांधी यांनी पंचायत शब्दाची व्याख्या करताना असे म्हटले की, पंचायतचा संबंध खेडेगावात राहणाऱ्या लोकांमार्फत निवडलेल्या पाच व्यक्तींच्या प्रतिनिधींच्या सभेशी आहे.

वर्तमानकाळात पंचायत संकल्पनेचा अर्थ निर्वाचित सभेशी आहे, ज्याची सदस्य संख्या मुख्य व्यक्तीसह पाच किंवा त्यापेक्षा अधिक आहे, तेच स्थानिक विकासात महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावतात.

(१) प्राचीन काळातील पंचायती राज व्यवस्था

भारतात पंचायती राज व्यवस्था प्राचीन काळापासून अस्तित्वात आहे. ग्रामीण भागातील लोकांनी आपल्या गावाचा कारभार आपणच पाहावयाचा ही पंचायती राजची भूमिका होती. गावात निर्माण झालेले संघर्ष मिटविणे, समाजमान्य असलेल्या रूढी व परंपरांचे गावातील लोकांकडून पालन करून घेणे आणि गावात एकोप्याचे व सहकार्याचे वातावरण टिकवून ठेवण्यासाठी प्रयत्न करणे अशी कार्ये पंच मंडळीच्या माध्यमातून पूर्ण केली जात असत. गाव हे सामाजिक जीवनाचे मुख्य अंग असल्याने प्रशासन व्यवस्थेत गावास महत्त्वाचे स्थान होते हे प्राचीन काळातील अनेक पुराव्यावरून सिद्ध होते.

वैदिक काळात पंचायती राज व्यवस्थेला अधिक महत्त्वपूर्ण मानले जात होते. गावांच्या पंचायती गावातील लोकांद्वारे निर्माण करण्यात येत होत्या. वैदिक काळात खेड्यातील ग्राम प्रमुखाला 'ग्रामिणी' म्हटले आहे. वैदिक काळात राज्ये लहान लहान होती. अथर्व वेदात उल्लेख आढळतो की, फार पूर्वी राजा नव्हता तेव्हा राज्याचे संचालन करण्यासाठी सभा, समिती, मंत्रिमंडळ तसेच पंचायतीची निर्मिती झाली.

रामायण आणि महाभारत काळातील गावाच्या पंचायत संस्थेचे सुव्यवस्थित व सुस्पष्ट वर्णन मिळते. गावाचे शासन गावाच्या मुखियाच्या आदेशाने चालत असे. साधारण एका गावासाठी एकच मुखिया असे. त्याचे पद आनुवंशिक होते. मुखिया ग्रामपंचायतचा पदसिद्ध अध्यक्ष असे. गावासंबंधीच्या प्रश्नावर विचार आणि कार्यवाही त्यांच्या आदेशाने होत होती. मनुस्मृतीमध्ये सभा तसेच समित्याचे वर्णन आहे. ज्यामध्ये राजाकरिता निरनिराळ्या सामाजिक परंपरांचे पालन करणे आवश्यक होते. बुद्धकालिन जातक कथामध्येही सक्षम पंचायतीच्या रचनेचा उल्लेख आढळतो. शांती पर्वातही गाव हे शासनाचे सर्वांत लहान व प्रमुख घटक असल्याचे म्हटले आहे. शांती पर्वात असे नमूद आहे की, राजा प्रत्येक गावात एका पुरुषाला सर्वांचा मालक बनवितो त्याला ग्रामाधिपती म्हटले जात असे. त्यांचेवर एखाद्याला १० गाव, एखाद्याला २० गाव, एखाद्याला १०० गाव आणि एखाद्याला, १,००० गांवांची मालकी देत असे. त्यांना अनुक्रमे दशग्रामधिपती, विशग्रामधिपती, शतग्रामधिपती, तसेच सहस्त्र ग्रामधिपती असे संबोधले जात असे.

कौटिल्याचे अर्थशास्त्रातसुद्धा पंचायती राजचा उल्लेख मिळतो. प्रशासकीय व्यवस्थेच्या दृष्टीने कौटिल्याने संपूर्ण राष्ट्राला पूर व जनपद या दोन भागात विभक्त केले आहे. कौटिल्याच्या मते, पूर म्हणजे नगर आणि जनपद म्हणजे उर्वरित सर्व राष्ट्र. जनपदाच्या सर्वांत लहान भागाला ग्राम म्हटले जाई. कौटिल्याने अर्थशास्त्रात १०० ते ५०० कुटुंबासाठी १० गावांचे संग्रहण, २०० गावांसाठी खार्वाटिक, ४०० गावांसाठी द्रोणमुख व ८०० गावासाठी स्थानीयची रचना सांगितली आहे. कौटिल्याच्या मते, समाहर्ताच्या आदेशानुसार पाच किंवा दहा गावांचा समूह बनविण्यात यावा, आणि त्याचे नियोजन गोप नावाच्या अधिकाऱ्याकडे द्यावे.

मौर्यकाळात पंचायती राज व्यवस्था चांगल्याप्रकारे विकसित झाली होती. प्रत्येक खेड्यात एक सभा होती जी गावांशी संबंधित सर्व प्रश्नांच्या संदर्भात तर्क-वितर्क करीत होती. सार्वजनिक कायद्याची निर्मिती करणे, योजना निर्माण करणे, नियमित न्याय प्रक्रियाचे आयोजन करणे अशा विविध कार्याच्या केंद्रस्थानी सभा होती.

मौर्यकाळात पंचायती राजला विकसित करून विकेंद्रीकरण धोरणाचा स्वीकार केला. पंचायतची सुव्यवस्था, कर वसुली तसेच इतर प्रशासकीय कामात गावातील लोकांचे सहकार्य घेतले जाई. गावातील कुटुंबियांचे प्रतिनिधी, वृद्ध, महिला तसेच अनुभवी नागरिक गावाच्या कारभारात सहभाग घेत होती.

(२) मध्ययुगीन काळातील पंचायती राज व्यवस्था

प्राचीन काळातील पंचायतीचे रूप व त्यामागील भावना मोगल काळातसुद्धा विद्यमान होती. प्रशासनाच्या दृष्टीने

मध्यकाळात राज्याचे निरनिराळ्या प्रांत (विभाग) निर्माण करण्यात आले होते. प्रांताला 'सुबा' म्हटले जाई. 'अमीर' नावाचा प्रमुख अधिकारी कार्यरत असे. प्रांताची विभागणी, 'शिक' मध्ये केली होती, 'शिकदार' नावाचा प्रमुख अधिकारी कार्यरत असे. शिकची विभागणी अनेक 'परगणा'मध्ये केली होती. त्यावर 'अंमलगुजर' नावाचे प्रमुख अधिकारी कार्यरत असे. मध्यकाळात गावांना 'मोगा' वा 'मौजा' असे म्हटले जात होते. गावाच्या प्रमुखास 'मुखिया' म्हटले जाई. गावात कायदा व सुव्यवस्था राखणे, गुन्हेगार शोधून काढणे, तसेच गावाच्या देखरेखीसाठी 'पाटील' असे. त्यांच्या मदतीसाठी कोतवाल असत. गावातील करवसुली, किमतीवर नियंत्रण ठेवणे, यासाठी 'पटवारी' व न्यायदानासाठी दिवान-ए-काजी यांची नेमणूक केली जात असे.

'महाराष्ट्रात छत्रपती शिवाजी महाराजांच्या काळात पंचायतींना अधिक सक्षम बनविण्यात आले होते. पंचायती जनतेच्या सोयीच्या वाटल्याने महाराजांनी त्यांना राजाश्रय दिला. गावातील वाद-संघर्ष यांच्या निर्णयासाठी गावातील पंच असे. जनतेचा न्याय प्रत्यक्ष वस्तुस्थिती बघणाऱ्या पंचांनी करावे असे त्यांचे धोरण होते.

मोगल काळात गाव शक्तिशाली मुखियाद्वारे नियंत्रित केले जात होते. पंचायतीचे स्वरूप पूर्णपणे प्रतिनिधीत्मक नव्हते कारण हे एका व्यक्तीचे शासन होते. पंचायती गावच्या सर्व बाबींचे पर्यवेक्षण, वादाचा निकाल, तसेच कर निश्चित करीत होती.

मध्यकाळात राजस्थानात मोठ्या प्रमाणात जाती पंचायती आणि संपूर्ण गावाच्यासुद्धा पंचायती अस्तित्वात होत्या. राजस्थानात मिळालेल्या लेखावरून माहिती मिळते की, ग्रामपंचायतींना 'पंचकुली' आणि तिच्या अध्यक्षास 'महंत' म्हटले जात होते.

(३) ब्रिटिशकालीन पंचायती राज व्यवस्था

भारतात प्राचीन काळापासून पंचायती राज व्यवस्था अस्तित्वात असल्या तरी या संस्थांचा विकास खऱ्या अर्थाने ब्रिटिशांच्या राजवटीतच झाला. प्राचीन काळात पंचायतीचे स्वरूप, रचना, कार्यपद्धती, निवडणुका, निश्चित कार्यकाल, कार्यक्षेत्र याबाबतीत मर्यादित अधिकार होते. जमीन महसूल गोळा करणे, जीवन आणि संपत्तीचे रक्षण करणे एवढेच कार्य पंचायतीला करावे लागत असे. प्रशासनामध्ये व्यक्तीचा सहभाग आणि त्यातून व्यक्तीचा विकास व राजकीय शिक्षण हा हेतू त्यामागे नव्हता. त्यामुळे हा विकास सलग व सतत एका विशिष्ट दिशेने झाल्याचे दिसून येत नाही. पंचायती व्यवस्थेबद्दल ब्रिटिशांनी वेगवेगळे प्रयोग करून पाहिले व त्यानुसार पंचायती राज व्यवस्थेकडे सोपविण्यात येणारी कार्ये, जबाबदारी, अधिकार, त्यामागील हेतू, सदस्यांची निवड वा नेमणूक निवडणूक धोरण व धोरणांची अंमलबजावणी या संदर्भात काळानुरूप सुधारणा केल्या. या सुधारणांचे पुढील चार कालखंड पाडता येतील.

(अ) प्रथम कालखंड : इ. स. १६८७ ते १८८१

या कालखंडात पंचायती राजकडे बघण्याचा दृष्टिकोन प्रशासकीय सोय स्वरूपाचा होता आणि केंद्रावरील आर्थिक ताण कमी करण्याचा प्रयत्न करण्यात आला होता. भारतात सर्वप्रथम १६८७मध्ये मद्रास महानगरपालिका स्थापन करण्यात आली. तिला करविषयक मर्यादित अधिकार देण्यात आले. सन १७९३मध्ये मुंबई, कलकत्ता येथे चार्टर कायद्यानुसार महानगरपालिकांची स्थापना करण्यात आली. घरपट्टी, सफाई कर घेण्याचे अधिकार त्यांच्याकडे सोपविले गेले. त्यानंतर १८४२ मध्ये बंगाल प्रांतात नगरपालिका कायदा करण्यात आला.

या काळातील महत्त्वाची पायरी म्हणजे लॉर्ड मेयो यांचा १८७०चा ठराव होय. लॉर्ड मेयो यांनी स्थानिक स्वशासनासंबंधी आर्थिक विकेंद्रीकरणाचा ठराव मांडून केंद्रीय शासनावरील आर्थिक भार कमी करून स्थानिक संस्थांवरील आर्थिक जबाबदारीत वाढ करण्याचा प्रयत्न केला. मेयो यांच्या ठरावात स्थानिक संस्थांसाठी प्रत्यक्ष निवडणुकीची शिफारस केली गेली होती.

(ब) द्वितीय कालखंड : इ. स. १८८२ – १९१८

पंचायती राज खऱ्या अर्थाने लोकाभिमुख करण्याचे श्रेय या कालखंडाला दिले जाते. १८८१ मध्ये भारतातील स्थानिक संस्थांचे मूल्यमापन केल्यानंतर असे आढळून आले की, भारतात स्थानिक संस्थांची संख्यात्मक वाढ झाली, त्याप्रमाणात गुणात्मक वाढ झाली नाही. संपूर्ण देशभरात स्थानिक संस्थांचा विकास सारख्या प्रमाणात व्हावा या दृष्टिकोनातून १८८२ साली गव्हर्नर जनरल लॉर्ड रिपन यांनी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या विकासाचा प्रस्ताव तयार केला. या प्रस्तावाचा उद्देश राजकीय व सामाजिक शिक्षणाची प्रगती आणि विस्तार करणे व भारतातील शिकलेल्या लोकांना स्थानिक शासनाच्या कार्यात सहभाग घेण्यासाठी प्रोत्साहन दिले जाईल हा होता. म्हणून लॉर्ड रिपनच्या या प्रस्तावास ''स्थानिक स्वशासनाचा मॅग्नाकार्टा'' असे म्हणतात.

● **लॉर्ड रिपनचा ठराव १८८२**

भारताच्या गव्हर्नर जनरल पदाची सूत्रे उदारमतवादी व्हॉईसरॉय लॉर्ड रिपन यांनी स्वीकारली. लॉर्ड रिपन यांनी ३० सप्टेंबर १८८१ साली स्थानिक स्वशासनाचा ठराव मांडला. स्थानिक स्वशासनाला सक्षम करण्याचा प्रयत्न केला. तो ठराव १८ मे १८८२ रोजी मंजूर करून राजपत्रात प्रसिद्ध करण्यात आला. हा ठराव म्हणजे भारतीय स्थानिक स्वशासनाच्या इतिहासातील सुवर्णपान होते. म्हणून लॉर्ड रिपन यांना, ''आधुनिक भारतीय स्थानिक स्वशासनाचा जनक'' म्हटले जाते.

लॉर्ड रिपन यांच्या मते, ''स्थानिक स्वशासनाची निर्मिती फक्त प्रशासकीय सुविधेसाठी नाही तर जनतेला राजकीय शिक्षण देण्यासाठी महत्त्वाची आहे.'' या दृष्टिकोनातून ''राजकीय शिक्षणाकडे घेऊन जाणारी पाठशाला.'' म्हणून स्थानिक स्वशासनाकडे बघावे. सुरेंद्रनाथ बॅनर्जी यांनी लॉर्ड रिपन यांच्या ठरावाचे समर्थन करताना असे म्हटले की, लॉर्ड रिपनचा ठराव ''राष्ट्रीय स्वराज्य शासनाची नांदी ठरेल.''

● **लॉर्ड रिपन यांनी आपल्या ठरावात पुढील तरतुदी मांडल्या**

(१) प्रत्येक प्रांताने स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा विकास करावा. ज्यामुळे भारतीय लोकांना राजकीय शिक्षण प्राप्त होईल.

(२) प्रांतिक सरकारांनी स्थानिक संस्थांना अधिक कार्यक्षम करण्यासाठी वित्त पुरवठा उपलब्ध करून दिला पाहिजे.

(३) स्थानिक शासन हे शहरी व ग्रामीण भागासाठी वेगवेगळे असावे व त्यामध्ये निर्वाचित सदस्यांचे बहुमत असावे.

(४) जनतेला राजकीय व व्यावहारिक शिक्षण देणे हा उद्देश स्थानिक स्वशासनाचा असावा.

(५) धोरणात्मक बाबीसंबंधी प्रांतीय सरकारचे स्थानिक शासनावर नियंत्रण असावे.

(६) स्थानिक शासनाच्या विकासासाठी प्रांत सरकारांनी वेळोवेळी कायदे तयार केले पाहिजे.

(७) नवीन कर लागू करणे, कर्ज उभारणे, संपत्तीची खरेदी-विक्री करणे या बाबतीत स्थानिक संस्थानी प्रांतीय सरकारची पूर्वसंमती घेतली पाहिजे.

अशा प्रकारे लॉर्ड रिपनच्या ठरावातील मांडलेल्या उद्देशांची अंमलबजावणी करण्याचे फारसे प्रयत्न प्रांतांनी व नोकरशहांनी दाखविले नाही. असे असले तरी हा ठराव भविष्यातील स्थानिक स्वशासनाच्या विकासाचा पाया ठरला आहे.

इ. स. १९०७ मध्ये ब्रिटिशांनी एका 'विकेंद्रीकरण आयोगाची स्थापना केली. या आयोगाने भारतातील सत्तेच्या विकेंद्रीकरणाच्या विकासाचा अभ्यास केला व असा निष्कर्ष दिला की, स्थानिक स्वराज्य संस्था यशस्वी न होण्याचे कारण म्हणजे निवडणुकीचा अभाव, पैशांची कमतरता आणि स्थानिक संस्थांच्या कर्मचाऱ्यांवर नसलेले नियंत्रण होय. पुढे १९१८ मॉंटेग्यू व चेम्सफोर्ड यांनी विचार विनिमय करून स्थानिक स्वराज्य संस्थांची रचना, कार्यपद्धती, इ.बाबत माहिती आपल्या अहवालात समाविष्ट केली.

(क) तृतीय कालखंड : इ. स. १९१९ ते १९३६

या कालखंडाचे प्रमुख वैशिष्ट्य म्हणजे मॉंटेग्यू - चेम्सफोर्ड कायद्याने प्रांतिक पातळीवर द्विदल (Diarchy) शासनपद्धत सुरू झाली आणि काही विषय लोकप्रतिनिधिकडे सोपविण्यात आले. अर्थात, अशा हस्तांतरित विषयाच्या मंत्राची नेमणूक प्रांताचा गव्हर्नर निवडून आलेल्या प्रतिनिधींमधून करीत असे. स्थानिक स्वराज्य हा विषय हस्तांतरित विषय असल्याने त्यावर लोकमताचे नियंत्रण प्रस्थापित झाले. इ. स. १९२० मध्ये मुंबई ग्रामपंचायत कायदा झाला. या कायद्याने मुंबई प्रांतातील ग्रामपंचायतींना वैधानिक दर्जा प्राप्त झाला.

इ. स. १९२५ ला मुंबई सरकारने नेमलेल्या 'हच' समितीनेही महत्त्वाच्या शिफारशी केल्या. या कायद्यात निवडणूक, मतदान याबाबत चर्चा करण्यात आली. १९३० मध्ये सायमन कमिशनने स्थानिक शासनाची पाहणी करून विविध दोषांवर उपाययोजना सुचविली. १९३४ मध्ये महिलांसाठी स्थानिक स्वशासनातील सहभागाचा मार्ग मोकळा करण्यात आला.

(ड) चतुर्थ कालखंड : इ. स. १९३७ ते १९४७

१९३५ मध्ये भारत सरकारने एक महत्त्वाचा कायदा केला. या कायद्यामुळे देशाच्या प्रशासनात मोठे बदल होऊन प्रांतिक शासन स्वायत्त बनले. स्थानिक स्वशासनाची जबाबदारी प्रांतावरच सोपवण्यात आली. स्थानिक स्वराज्य संस्थांना स्वायत्त बनविण्याच्या दृष्टीने प्रयत्न करण्यात येऊ लागले. इ. स. १९३८मध्ये महाराष्ट्रात सातारा जिल्ह्यातील औंध संस्थानात आणि मध्य प्रदेशातील स्थानिक स्वराज्य मंत्री द्वारकाप्रसाद मिश्रा यांची 'जनपद योजना' यांच्या माध्यमातून विकेंद्रित शासनाचे महत्त्वपूर्ण प्रयोग करण्यात आले. इ. स. १९३९ साली प्रा. काळे यांच्या अध्यक्षतेखाली स्थानिक स्वशासनासंदर्भात एक समिती गठित करण्यात आली होती. वरील समित्यांच्या शिफारशींवर खऱ्या अर्थाने स्वातंत्र्यानंतर विचार करण्यात आला.

(४) स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर पंचायती राज व्यवस्था

१९४७ साली भारताला स्वातंत्र्य मिळाले. परकीय सरकारच्या नियंत्रणाखाली कार्य करणाऱ्या स्थानिक स्वराज्य संस्था स्वातंत्र्यामुळे मुक्त झाल्या आणि त्यांच्यात नवचैतन्य निर्माण झाले. इ. स. १९४८ साली केंद्रीय आरोग्यमंत्री अमृता कौर यांनी देशातील सर्व राज्यांच्या स्थानिक स्वराज्य संस्था मंत्र्यांचे राजधानी दिल्लीत एक संमेलन आयोजित केले. संमेलनाचे उद्घाटन करताना तत्कालिन पंतप्रधान पंडित नेहरू यांनी म्हटले होते की, स्थानिक स्वराज्य संस्था ह्या खऱ्या अर्थाने लोकशाही व्यवस्थेचा आधार आहे, आणि असायला पाहिजे. आम्हाला अशी सवय झाली की, आम्ही लोकशाहीचा प्रशासनाच्या उच्च स्तरावरच विचार करत असतो, खालच्या स्तरावर नाही. परंतु जोपर्यंत खालच्या स्तरावर लोकशाही मजबूत होत नाही तोपर्यंत वरच्या स्तरावरील लोकशाही सफल होणार नाही.

२६ जानेवारी १९५० पासून भारतीय राज्यघटना अमलात आली. राज्यघटनेच्या कलम ४० नुसार ग्रामपंचायती स्थापन करण्याची तरतूद राज्य मार्गदर्शक तत्त्वात करण्यात आली. स्थानिक स्वराज्य संस्था हा विषय राज्यसूचीत समाविष्ट करण्यात आला. स्थानिक स्वशासनाची व्यवस्था करण्याची जबाबदारी राज्यावर सोपविण्यात आली. त्यामुळे प्रत्येक राज्यांनी आपापल्या सुविधेनुसार स्थानिक स्वशासनाविषयी अनेक कार्यक्रम व कायदे करण्यास सुरुवात केली. असे असले तरी स्थानिक स्वशासनाच्या विकासासाठी केंद्रीय स्तरावरूनही काही महत्त्वाचे प्रयत्न विविध कार्यक्रम व समित्यांच्या माध्यमातून करण्यात आले.

(अ) सामूहिक विकास कार्यक्रम

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर नियोजित विकास व लोकशाही विकेंद्रिकरण यशस्वी करण्याकरिता भारत सरकारने २ ऑक्टोबर १९५२ ला सामुहिक विकास कार्यक्रमाचा शुभारंभ केला.

● सामुहिक विकासाचा अर्थ

समूह विकास ही एक प्रक्रिया असून समूह विकास ह्या शब्दावरून त्याच्या अर्थाची कल्पना येऊ शकते. सामूहिक विकासाच्या प्रक्रियेत समाजात राहणाऱ्या लोकांचे राहणीमान उंचावण्याचे प्रयत्न, लोक स्वत:च सक्रिय भाग घेऊन करतात. लोकांच्या संपूर्ण सामाजिक आणि आर्थिक प्रगतीसाठी कार्य करण्यात येते. अशा प्रयत्नांमध्ये ग्रामीण जनतेची परंपरागत जीवन पद्धती बदलून आधुनिक जीवनपद्धती स्वीकारण्याच्या त्यांच्या प्रयत्नात त्यांना सहाय्य करण्यात येते.

● सामूहिक विकासाच्या व्याख्या

(१) प्रा. डॉ. इरविन सॅन्डर्स

''समूहाच्या संपूर्ण सुस्थितीच्या वाढीसाठी केलेला तो एक नियोजनबद्ध आणि सहकारी प्रयत्नावर आधारलेला प्रयत्न होय.''

(२) संयुक्त राष्ट्र संघ

''संपूर्ण समुदायाच्या सहकार्याने व प्रेरणेने समाजाच्या सामाजिक व आर्थिक विकासाला हातभार लागेल अशी परिस्थिती निर्माण करण्याची योजना म्हणजे सामूहिक विकास योजना होय.''

(३) भारतीय नियोजन आयोग

''सामूहिक विकास हे राष्ट्रीय प्रसाराचे साधन आहे, ज्याच्या माध्यमातून पंचवार्षिक योजना गावातील सामाजिक किंवा आर्थिक जीवनात परिवर्तन आणू पाहत आहे.

वरील व्याख्यांवरून सारांश रूपाने असा निष्कर्ष काढता येईल की, सामूहिक विकास म्हणजे, ''राष्ट्रीय प्रयत्नांबरोबर स्थानिक समाजाच्या पुढाकारावर सामाजिक व आर्थिक विकास घडवून आणणारी प्रक्रिया होय.''

● सामूहिक विकास कार्यक्रमाची उद्दिष्टे

सामूहिक विकास कार्यक्रमांचा उद्देश खेडेगावातील सर्व मोठ्या समस्यांना सोडविणे हा आहे. त्याचबरोबर प्रत्येक वर्षात लोकांमध्ये शिक्षणाकरिता व्यवस्था करावयाची आहे, पारंपरिक भारतीय समाज अनेक समस्यांनी ग्रासलेला होता. या ग्रासलेल्या भारतीय समाजाला मुख्य प्रवाहात आणणे त्यांच्यात जागृती घडवून आणणे हे शासनाचे कार्य होते म्हणूनच, ''सामूहिक विकास कार्यक्रम'' सुरू करण्यात आला. या कार्यक्रमाची सामान्य उद्दिष्टे पुढीलप्रमाणे होती.

(०१) ग्रामवासीयांना आत्मनिर्भर व प्रगतिशील बनविणे.

(०२) एकमेकांच्या साह्याने सर्वांगीण विकास घडवून आणणे.

(०३) ग्रामीण जनतेचा मानसिक दृष्टिकोन बदलून त्यांच्यात सामूहिक विचार करण्याची वृत्ती निर्माण करणे.

(०४) ग्रामीण जनतेचा आर्थिक दर्जा उंचावण्यासाठी आधुनिक पद्धतीने शेती करणे, कुटिर उद्योगांना चालना देणे, पशुपालनासाठी सुविधा उपलब्ध करून देणे.

(०५) राष्ट्राच्या भावी नागरिकांचा विकास करणे.

(०६) ग्रामीण शिक्षण व आरोग्य व्यवस्थेत सुधारणा करणे.

(०७) गावांचा आर्थिक, सामाजिक, राजकीय, सांस्कृतिक आणि नैतिक विकास साधण्याचा प्रयत्न करणे.

(०८) देशातील उपलब्ध साधनसामग्रीचा व्यक्ती विकासासाठी उपयोग करणे.

(०९) जात, धर्म, वंश, भाषांच्या आधारे भेदभाव नष्ट करणे.

(१०) मागास जातीच्या कल्याणासाठी कल्याणकारी कार्यक्रमांची आखणी करणे.

(११) आधुनिक, वैज्ञानिक आणि तांत्रिक ज्ञानाचा समाजास फायदा होईल अशा कार्यक्रमांची आखणी करणे.

● सामूहिक कार्यक्रमाची रूपरेषा

सामूहिक विकास कार्यक्रम हा शेती विकासाचा बहुउद्देशीय कार्यक्रम होता, त्यामध्ये खालील घटकांचा समावेश होता.

(१) शेती आणि संलग्न क्षेत्र

शेतीसाठी पाणीपुरवठा, तलाव, पाटबंधारे, विहिरी, उपसा सिंचन योजना, उत्तम प्रतीची बी-बियाणे, शेती-अवजारे, फलोद्यान, वनीकरण, पडीक जमीन सुधारणा, इत्यादी कामांचा समावेश होता.

(२) कुटीरोद्योग व ग्रामीण उद्योगांना प्रोत्साहन

कुटीरोद्योगातून निर्माण झालेल्या वस्तूंचे वितरण करणे व पूरक व्यवसाय निर्माण करणे आणि ग्रामीण बेकारी कमी करणे.

(३) आरोग्य व स्वच्छता

सार्वजनिक आरोग्य केंद्रे, प्राथमिक आरोग्य केंद्रे, वैद्यकीय मदत, सार्वजनिक स्वच्छता यांसारख्या कार्यक्रमांचा समावेश होता.

(४) वाहतूक व दळणवळण

ग्रामीण भागात पक्क्या व कच्च्या रस्त्यांची बांधणी करणे, पुलांची निर्मिती करणे, ग्रामीण भागाला शहराशी जोडणे, इत्यादी कार्याचा समावेश होता.

(५) शिक्षण प्रसार

प्राथमिक शिक्षण सक्तीचे व विनामूल्य करणे, प्राथमिक, माध्यमिक व दुय्यम स्तरावर शाळांची निर्मिती करणे, व्यावसायिक आणि तांत्रिक शिक्षण, शिक्षण सुधारणा यांचा समावेश होता.

(६) प्रशिक्षण

प्रत्येक ग्रामपंचायतीच्या क्षेत्रात गृह उद्योग, कृषी प्रशिक्षण, कारागिरांना प्रशिक्षण देणे यांचा समावेश होता.

(७) रोजगार निर्मिती

लघू उद्योग, मध्यम उद्योग, व्यापार यासंबंधी प्रोत्साहन देणे.

(८) समाजकल्याण

ग्रामीण क्षेत्रातील लोकांसाठी, बालक, युवक आणि महिलांसाठी विविध कार्यक्रमांची आखणी करणे. वरील घटकांच्या विकासाच्या क्षेत्रामध्ये सामूहिक विकास कार्यक्रम राबविण्यात आला.

● **सामूहिक विकास कार्यक्रमांची प्रशासकीय यंत्रणा**

सामूहिक विकास कार्यक्रमांचे प्रशासकीय संघटन पाच स्तरावर करण्यात आले होते -

(०१) केंद्रीय स्तर

सामूहिक विकास कार्यक्रम राबविण्यासाठी केंद्रीय स्तरावर एक समिती होती, ही समिती प्रामुख्याने धोरणांची आखणी व कार्यक्रमांची अंमलबजावणी आणि यावर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य करीत असे. या समितीचे अध्यक्ष पंतप्रधान असत व इतर सदस्यांमध्ये नियोजन मंत्री, नियोजन मंडळाचे सभासद, अन्न व कृषिमंत्री यांचा समावेश होता.

(०२) राज्य स्तर

राज्याचे मुख्यमंत्री राज्यस्तरीय समितीचे अध्यक्ष असत. इतर सदस्यांमध्ये विकास खात्याचे मंत्री, तर विकास आयुक्त हे सचिव म्हणून कार्यभार सांभाळत असत. ही समिती विकास कार्यक्रमाची प्रगती व जनतेच्या गरजेनुसार आवश्यक बदल केंद्रीय समितीला सुचवीत असत.

(०३) जिल्हा स्तर

जिल्हा स्तरावर जिल्हाधिकारी हे विकास समितीचे अध्यक्ष असत. या समितीत जिल्हा स्तरावरील सर्व प्रमुख अधिकाऱ्यांचा समावेश होता. ही समिती जिल्हाधिकाऱ्याला सल्ला देण्याचे कार्य करीत असे.

(०४) गट स्तर

गट स्तरावर या कार्यक्रमाचे कार्य पंचायत समितीद्वारे चालत असे. त्यासाठी एक समिती स्थापन करण्यात येऊन या समितीत काही ग्रामपंचायतीचे सदस्य तर काही नियुक्त सदस्यांचा समावेश होता. विकास कामांची सर्व जबाबदारी गट विकास अधिकाऱ्यांवर असे.

(०५) ग्राम स्तर

ग्राम पातळीवर ग्रामसेवक या प्रकल्पाची जबाबदारी सांभाळत असे. तो गट विकास अधिकारी व जनता यांच्यातील दुवा म्हणून कार्य करीत असे.

वरील पाच स्तरावर सामूहिक विकास कार्यक्रम राबविण्यात आला; परंतु त्याला अपेक्षित प्रतिसाद मिळाला नाही.

● **सामूहिक विकास कार्यक्रमाचे अपयश**

(१) जनसहकार्याचा अभाव

कोणतेही कार्य पूर्ण होण्यासाठी जनतेचे सहकार्य महत्त्वाचे असते. स्थानिक समस्यांची माहिती स्थानिक लोकांना असते, आणि तेच स्थानिक स्तरावर त्यांचे योग्य समाधान करू शकतात; परंतु स्थानिक जनताच या कार्यक्रमापासून दूर गेली त्यांनी कोणतेही सहकार्य केले नाही.

(२) नोकरशाहीचे वर्चस्व

सामूहिक विकास कार्यक्रमात मोठ्या प्रमाणात सरकारी कर्मचारी ठेवले गेले. सरकारी कर्मचाऱ्यांनी संपूर्ण कार्यक्रम आपल्याच वर्चस्वाखाली ठेवला.

(३) प्रातिनिधिक संस्थेचा अभाव

ग्रामीण जनतेच्या सहभागासाठी स्थानिक पातळीवर कोणत्याही प्रकारची यंत्रणा नव्हती. त्यामुळे ग्रामीण जनता या कार्यक्रमापासून मोठ्या प्रमाणात दूर राहिली.

प्रा. रजनी कोठारी यांच्या मते, सामूहिक विकास कार्यक्रमामध्ये पुरेशा संख्येत सरकारी कर्मचारी नियुक्त केले होते आणि विकासाचे दावे करण्यात आले होते; परंतु सरकारी तंत्र आणि ग्रामीण जनता यांच्यामधील दरी कमी करण्याचा मुख्य उद्देशच अयशस्वी राहिला. या अपयशाचे मुख्य कारण म्हणजे या कार्यक्रमाला सरकारी पद्धतीने राबविण्यात आले.

(ब) राष्ट्रीय विस्तार सेवा

सामूहिक विकास कार्यक्रमाची अंमलबजावणी चालू असतानाच २ ऑक्टोबर १९५३ रोजी ग्रामीण पुनर्निर्मितीचा

कार्यक्रम सुरू करण्यात आला. ज्याला ''राष्ट्रीय विस्तार सेवा'' या नावाने ओळखले जाऊ लागले. राष्ट्रीय विस्तार सेवा या कार्यक्रमाची व्याप्ती ही सामूहिक विकास कार्यक्रमाच्या तुलनेत कमी असली तरी दोन्हींचा उद्देश मात्र एकच होता. राष्ट्रीय विस्तार सेवा या कार्यक्रमांतर्गत ५५ प्रकल्पांचा समावेश करून सामूहिक विकास कार्यक्रमांतील दोष शोधून काढण्यात आले.

वरील दोन्ही कार्यक्रम आपल्या उद्दिष्टांपर्यंत पोहचू शकले नाही. या कार्यक्रमांच्या अपयशाची कारणे शोधण्यासाठी बलवंतराय मेहता यांच्या अध्यक्षतेखाली एक समिती गठित करण्यात आली.

१.२.३ पंचायती राज व्यवस्थेसंदर्भातील विविध समित्या

(०१) बलवंतराय मेहता समिती

सामूहिक विकास कार्यक्रम अपयशाच्या कारणांचा शोध व पंचायती राज व्यवस्थेच्या नवीन प्रारूपाची निर्मिती अशा दुहेरी उद्देशासाठी एका समितीचे गठण केले जावे, असे भारत सरकारने ठरविले.

गुजरातचे माजी मुख्यमंत्री बलवंतराय गोपालराव मेहता यांच्या अध्यक्षतेखाली १६ जानेवारी १९५७ रोजी एक समिती गठित करण्यात आली, या समितीत फुलसिंग ठाकूर, डी. पी. सिंग व बी. जी. राव यांना सदस्य म्हणून नियुक्त करण्यात आले होते. मेहता समितीने आपल्याकडे सोपविलेल्या विषयांचा अभ्यास करून आपला अहवाल २४ नोव्हेंबर १९५७ रोजी सरकारला सादर केला. या अहवालाच्या आधारे भारत सरकारने १ एप्रिल १९५८ चा कायदा केला. या कायद्यानुसार भारतात लोकशाही विकेंद्रीकरणासाठी पंचायती राज संस्थांची स्थापना करण्यात आली. सर्वप्रथम राजस्थान या राज्यात मेहता समितीच्या शिफारशीनुसार त्रिस्तरीय पंचायती राजचा स्वीकार करण्यात आला. भारताचे तत्कालीन पंतप्रधान पंडित नेहरू यांनी राजस्थान राज्यातील 'नागौर' येथे दिनांक २ ऑक्टोबर १९५९ रोजी याचे औपचारिक उद्घाटन केले.

मेहता समितीने आपल्या अहवालात सामूहिक विकास कार्यक्रम आणि राष्ट्रीय विस्तार सेवा कार्यक्रम अयशस्वी ठरल्याचे मुख्य कारण जनसहभागाचा अभाव व प्रशासकीय अधिकाऱ्यांकडे अतिरिक्त जबाबदारी सोपविणे हे सांगितले. या समितीने पंचायती राजचे प्रारूप निश्चित करताना खालील शिफारशी केल्या होत्या.

(०१) ग्रामीण स्थानिक सरकारच्या निर्मितीसाठी त्रिस्तरीय व्यवस्था असावी. त्यात गावासाठी ग्रामपंचायतीचा विकास गटाच्या पातळीवर पंचायत समिती आणि जिल्हा पातळीवर जिल्हा परिषदेची स्थापना केली जावी.

(०२) प्रौढ व प्रत्यक्ष मतदानाद्वारे गाव पातळीवर ग्रामपंचायतीचे गठण केले जावे.

(०३) सामूहिक विकास कार्यक्रम राबविण्यासाठी ग्रामपंचायतीला अधिकाधिक अधिकार द्यावेत.

(०४) ग्रामपंचायतीला आपल्या समस्या सोडविण्यासाठी कर स्वरूपात उत्पन्नाची साधने असावीत.

(०५) स्वीकृत सदस्यांची तरतूद ठेवून दोन महिला सभासद आणि एक अनुसूचित जाती व एक अनुसूचित जमातीचा सदस्य असावा.

(०६) ग्रामपंचायतीचा विकास सचिव म्हणून ग्रामसेवक असावा. साधारणत: एका विकास गटात २० ग्रामसेवक असावेत.

(०७) मध्य विकास गट पातळीवरील पंचायत समितीचे गठण ग्रामपंचायतीद्वारे अप्रत्यक्ष पद्धतीने करण्यात यावे.

(०८) पंचायत समितीकडे काही स्वतंत्र जबाबदारी व महसुलातील काही बाबी सोपविल्या जाव्यात.

(०९) पंचायत समितीस आपली कार्ये पार पाडण्यासाठी पुढील मार्गांनी उत्पन्न मिळावे. (१) जमीन महसूल (२) यात्रा कर (३) व्यवसाय कर (४) मालमत्ता कर (५) मनोरंजन कर (६) शासकीय अनुदान (७) प्राथमिक शिक्षण उपकर.

(१०) जिल्हा स्तरावरील जिल्हा परिषदेत पंचायत समितीचे सभापती तसेच त्या जिल्ह्यातील खासदार व आमदार यांचा समावेश असावा, तसेच जिल्ह्याचा जिल्हाधिकारी जिल्हा परिषदेचा अध्यक्ष असावा.

(११) जिल्हा परिषद पंचायत समित्यांचे अंदाजपत्रक मंजूर करील व शासकीय अनुदानाचे विकास गटात वितरण करील.

(१२) जिल्हा परिषद, पंचायत समित्यांच्या योजनांमध्ये समन्वय व एकसूत्रता निर्माण करील व त्यांना मार्गदर्शन करील.

(१३) दोन किंवा अधिक ग्रामपंचायतींची मिळून न्यायपंचायतीची स्थापना केली जावी.

(१४) पंचायती राज संस्थांनी आर्थिक विकासाच्या कार्यक्रमांना प्राधान्य द्यावे.

बलवंतराय मेहता यांनी लोकशाहीच्या विकेंद्रीकरणावर भर दिला असून विकास कार्यात जनसहभाग अत्यंत महत्त्वाचा आहे, याकडेसुद्धा लक्ष वेधले.

बलवंतराय मेहता यांनी ग्रामीण स्थानिक शासनाचे तीन स्तर सांगितले आहेत, त्यास पंडित नेहरू यांनी 'पंचायती राज' असे नाव दिले. खऱ्या अर्थाने महात्मा गांधींचे ''ग्रामस्वराज्य'' हे स्वप्न, पंडित नेहरुंच्या प्रयत्नांनी आणि बलवंतराय मेहतांच्या शिफारशीने त्रिस्तरीय पंचायती राजच्या रूपाने अस्तित्वात आले.

(२) वसंतराव नाईक समिती

१९५७ साली बलवंतराय मेहता समितीने आपल्या शिफारशी केंद्र सरकारला सादर केल्या. केंद्र सरकारने मेहता समितीच्या शिफारशी मान्य करून देशातील सर्व घटक राज्यांना आपापल्या राज्यात पंचायती राज व्यवस्था सुरू करण्याचे आदेश दिले. महाराष्ट्रात सक्षम पंचायती राजची स्थापना करण्यासाठी वसंतराव नाईक यांच्या अध्यक्षतेखाली एका समितीचे गठण केले होते.

२७ जून १९६० रोजी राज्याचे तत्कालीन महसूल मंत्री वसंतराव नाईक यांच्या अध्यक्षतेखाली एक समिती नियुक्त केली. या समितीत ग्रामविकास मंत्री श्री. भगवंतराव गाढे, शिक्षणमंत्री श्री. बाळासाहेब देसाई, श्री. मधुकरराव यार्दी सचिव अर्थ खाते, श्री. दिवरराव साठे सचिव सहकार व ग्रामीण विकास खाते, श्री. एस. पी. मोहिते, विभागीय आयुक्त पुणे, श्री. पी. जी. साळवी, उपविकास आयुक्त यांचा सदस्य म्हणून समावेश होता. समितीला आपला अहवाल सादर करण्यासाठी तीन महिन्यांचा कालावधी देण्यात आला. समितीने आपला अहवाल २२६ शिफारशींसह १३ मार्च १९६१रोजी महाराष्ट्र शासनाकडे सादर केला. हा अहवाल महाराष्ट्राच्या सहकार व ग्रामीण विकास विभागाने ''लोकशाही विकेंद्रिकरण समितीचा अहवाल'' या शीर्षकाखाली प्रसिद्ध केला होता. या समितीच्या अहवालातील शिफारशीच्या आधारावर १९६१ साली महाराष्ट्र सरकारने ''महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१'' संमत केला. या अधिनियमाला ५ मार्च १९६२ रोजी राष्ट्रपतींकडून संमती मिळाली आणि १ मे १९६२ पासून महाराष्ट्रात पंचायती राज व्यवस्था अस्तित्वात आली.

● वसंतराव नाईक समितीच्या शिफारशी

(०१) बलवंतराय मेहता समितीने सुचविलेली त्रिस्तरीय पंचायती राज यंत्रणा वसंतराव नाईक समितीने स्वीकृत केली. राज्य शासनाने कायदा करून या स्थानिक स्वशासन संस्थांना अधिकार प्रदान करावे म्हणजे या संस्थांना वैधानिक आधार प्राप्त होईल.

(०२) महसूलविषयक जबाबदारी ग्रामपंचायतीवर सोपवावी, एकूण वसूल महसुलापैकी ३०% रक्कम ग्रामपंचायतीस व ७०% रक्कम जिल्हा परिषदेस मिळावी.

(०३) १००० लोकसंख्येच्या गावासाठी ग्रामपंचायत स्थापन करावी, १००० पेक्षा कमी लोकसंख्या असलेल्या गावासाठी गट ग्रामपंचायत असावी.

(०४) २०,००० लोकसंख्येपर्यंत नगरपालिका स्थापन न करता ग्रामपंचायतच स्थापन करावी.

(०५) ग्रामपंचायत पंचाची निवड जनतेकडून प्रत्यक्ष प्रौढ मतदान पद्धतीने व्हावी. सरपंच व उपसरपंचाची निवड पंचाकडून अप्रत्यक्ष पद्धतीने व्हावी.

(०६) जिल्हा परिषद व ग्रामपंचायत यांच्यातील दुवा म्हणून पंचायत समिती कार्य करेल.

(०७) पंचायत समितीत निर्वाचित, पदसिद्ध व स्वीकृत असे तीन प्रकारचे सभासद असावेत.

(०८) पंचायत समितीला जिल्हा परिषदेच्या कार्यकारी उपसमितीचा दर्जा असेल.

(०९) पंचायत समितीने आपल्या निवडून आलेल्या सभासदामधून अध्यक्ष (सभापती) व उपाध्यक्ष (उपसभापती) यांची निवड करावी.

(१०) गट विकास अधिकारी (बी.डी.ओ.), पंचायत समितीचा सचिव व प्रशासकीय अधिकारी म्हणून कार्य करील.

(११) जिल्हा परिषदेतील सदस्यांची संख्या कमीत कमी ४० व जास्तीत जास्त ६० असावी.

(१२) जिल्हा परिषद सदस्यांसाठीचा मतदार संघ सामान्यपणे २५००० ते ३५००० लोकसंख्येचा असावा.

(१३) जिल्हा परिषदेत पंचायत समितीचा एक प्रतिनिधी असावा तसेच जिल्हा परिषदेवर आमदार व खासदार यांना प्रतिनिधित्व नसावे.

(१४) अनुसूचित जाती-जमाती आणि स्त्रिया यांमधून एकही प्रतिनिधी निवडून न आल्यास प्रत्येकी एक सदस्य स्वीकृत करावा.

(१५) जिल्हा परिषदेचा प्रशासकीय प्रमुख भारतीय प्रशासकीय सेवेतील (आय.ए.एस.) अधिकारी असावा.

(१६) जिल्हा परिषदेचा कारभार वेगवेगळ्या विषय समित्यांच्या माध्यमातून चालविला जावा.

(१७) जिल्हा परिषदेअंतर्गत कारभारात जिल्हाधिकाऱ्यांचा हस्तक्षेप नसावा.

(१८) पंचायती राज व्यवस्थेच्या नोकर भरतीसाठी ''जिल्हा निवड समिती'' ही एक स्वतंत्र समिती असावी.

(१९) संपूर्ण महाराष्ट्रासाठी एकच जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम असावा.

(२०) महाराष्ट्रातील पंचायती राज संस्थांवर राज्यशासनाचे नियंत्रण असावे.

(२१) आणीबाणीच्या परिस्थितीबाबतचे अधिकार जिल्हाधिकाऱ्याकडे ठेवावेत.

(२२) विभागीय आयुक्तांना त्यांच्या कार्यक्षेत्रातील सर्व पंचायती राज संस्थांवर देखरेख व नियंत्रण ठेवण्याचे अधिकार असावेत.

श्री. वसंतराव नाईक समितीच्या बहुसंख्य शिफारशी स्वीकारण्यात आल्या म्हणून महाराष्ट्रातील पंचायती राज स्थापनेच्या संदर्भात या समितीला विशेष महत्त्व प्राप्त झाले आहे.

(०३) अशोक मेहता समिती

भारतातील पंचायती राज व्यवस्थेचा अभ्यास करण्यासाठी व अस्तित्वात असलेल्या पंचायती राज व्यवस्था अधिक बळकट व्हावी यासाठी उपाय सुचवावे म्हणून केंद्रीय स्तरावर १२ डिसेंबर १९७७ साली एक समिती स्थापन केली. या समितीचे अध्यक्ष सुप्रसिद्ध समाजवादी विचारवंत अशोक मेहता होते. तसेच या समितीत विविध क्षेत्रातील नामवंत अशा तेरा सदस्यांचा समावेश होता. त्यामध्ये श्री. कर्पूरी ठाकूर, श्री. प्रकाश सिंग बादल, श्री. एम. जी. रामचंद्रन, श्री. बी. शिवरामन, श्री. मंगलदेव, कंवर अली खान, अण्णासाहेब शिंदे, एस. नम्बुद्रिपाद, श्री. एस. के. डे, श्री. सिद्धराज दड्डा, श्री. इक्बाल नारायण, श्री. वल्लभभाई पटेल, इ. समितीने राज्यस्तरावर विविध बैठका घेतल्या. त्यात विविध राज्यांचे मुख्यमंत्री, पंचायती राज संस्थेत कार्य करणारे विविध अधिकारी, राजकीय पदाधिकारी यांचा समावेश होता. या व्यतिरिक्त १५०० लोकांशी प्रत्यक्ष चर्चा केली. मेहता समितीने आपला अहवाल २१ ऑगस्ट १९७८ साली तत्कालीन पंतप्रधान मोरारजी देसाई यांच्याकडे सादर केला.

अशोक मेहता समितीने सुचविलेल्या शिफारशी

(०१) श्री. अशोक मेहता समितीने एक महत्त्वाची शिफारस म्हणून पंचायती राजच्या द्विस्तरीय रचनेचा उल्लेख करावा लागेल, जिल्हा स्तरावरील जिल्हा परिषद हा पहिला घटक, त्या खालोखाल मंडळ पंचायत असावी, मंडळ पंचायतीत काही गावांचा समावेश असावा.

(०२) द्विस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था निर्माण केली तरीही पंचायत समिती व ग्रामपंचायत यांची स्थापना केली जावी.

(०३) मंडळ पंचायतीचे अध्यक्ष पंचायत समितीचे पदसिद्ध सदस्य असावेत. गटातील जिल्हा परिषद सदस्यही पंचायत समितीवर नियुक्त केले जावेत.

(०४) निर्वाचित सदस्यांचा कार्यकाल हा चार वर्षांचा असावा.

(०५) मंडळ पंचायतीत सर्व महिला सदस्यांची मिळून एक महिला व बालकल्याण समिती असावी.

(०६) न्यायपंचायतींना निर्वाचित पंचायतीपासून विभक्त करावे.

(०७) जिल्ह्यातील योजना तयार करणे आणि पुनर्विलोकन करण्यासाठी एक जिल्हा नियोजन समिती स्थापन करावी.

(०८) लोकशाही विकेंद्रीकरणाची प्रक्रिया प्रभावीपणे राबविण्यासाठी गरजेनुसार संविधानात दुरुस्ती केली जावी.

(०९) निर्वाचित प्रतिनिधित्व या प्रक्रियेत प्रत्यक्ष निवडणुकीला प्राधान्य दिले जावे. अनुसूचित जाती – जमातीला लोकसंख्येच्या प्रमाणात प्रतिनिधित्व द्यावे. जिल्हा परिषद अध्यक्षांना प्रत्यक्ष निवडणुकीद्वारे निवडले जावे मात्र मंडळ पंचायतीचे अध्यक्ष प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष निवडले जावेत.

(१०) पंचायती राज संस्थांनी दुर्बल घटकांसाठी विविध योजनांची तरतूद करावी.

(११) जिल्हा परिषदेच्या सर्व अधिकारी वर्गावर मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांचे नियंत्रण असावे.

(१२) शासकीय मर्यादेच्या अंतर्गत पंचायती राज संस्थांना सक्तीने कर बसविण्याचे अधिकार असावेत.

(१३) आकाराने मोठे असलेल्या जिल्ह्यांचे लहान जिल्ह्यात रूपांतर करावे.

अशोक मेहता समितीने पंचायती राजची द्विस्तरीय पद्धती सांगितली असली तरी जिल्हा परिषद व मंडळ पंचायत या दोन स्तरांत मध्यस्थानी पंचायत समिती आणि मंडळ पंचायतीच्या खाली गाव पातळीवर ग्रामपंचायतीचेही अस्तित्व मान्य केले होते.

(०४) एल. एन. बोंगीरवार समिती

महाराष्ट्र शासनाने महाराष्ट्रात अस्तित्वात असलेल्या पंचायती राज व्यवस्थेचा अभ्यास करण्यासाठी व अंमलबजावणीतील त्रुटी शोधण्यासाठी व त्यावरील उपाय योजनांच्या शिफारशीसाठी २६ फेब्रुवारी १९७० रोजी एका ठरावाद्वारे मूल्यमापन समितीची स्थापना करण्याचे ठरविले. त्यानुसार २ एप्रिल १९७० रोजी श्री. एल. एन. बोंगीरवार यांच्या अध्यक्षतेखाली एक समिती स्थापन करण्यात आली. या समितीस ''महाराष्ट्रातील पंचायती राज पुनर्विलोकन समिती'' म्हणून ओळखले जाते. या समितीने पंचायती राज व्यवस्थेचा अभ्यास करून १३ सप्टेंबर १९७१ रोजी आपला अहवाल २०२ शिफारशींसह महाराष्ट्र शासनाला सादर केला. त्यातील काही महत्त्वाच्या शिफारशी पुढीलप्रमाणे–

(०१) ग्रामपंचायतीची अथवा गट ग्रामपंचायतीची लोकसंख्या ५०० पेक्षा कमी असू नये.

(०२) ज्या ग्रामपंचायतीची लोकसंख्या १०,००० पेक्षा अधिक असेल अशा ग्रामपंचायतीचे रूपांतर नगरपरिषदेत करावे.

(०३) ग्रामपंचायतीचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असावा.

(०४) ग्रामपंचायत सरपंचास मानधन द्यावे.

(०५) ग्रामसभेच्या वर्षातून किमान दोन बैठका घ्याव्यात.

(०६) ग्रामपंचायतीला द्यावयाचे समानीकरण अनुदान दरडोई दोन रुपये असावे.

(०७) न्याय पंचायती रद्द कराव्यात.

(०८) पंचायत समितीचा दर्जा आहे तसाच ठेवावा.

(०९) पंचायत समितीची वर्गवारी अ, ब, क, अशी करावी.

(१०) पंचायत समितीच्या सभासदांची निवड मतदारांकडून प्रत्यक्षरित्या करण्यात यावी.

(११) पंचायत समितीच्या गटविकास अधिकाऱ्यांच्या ५०% जागा राज्य लोकसेवा आयोगामार्फत प्रत्यक्ष भरती पद्धतीने भरल्या जाव्यात.

(१२) जिल्हा स्तरावर एक समन्वय समिती स्थापन करून तिला ''नियोजन व पुनर्मूल्यांकन'' समिती म्हणून ओळखावे. मुख्य कार्यकारी अधिकारी हा या समितीचा प्रमुख असावा.

(१३) जिल्हा परिषदेतील मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांच्या दर ३ वर्षांनी बदल्या कराव्यात.

(१४) जिल्हा परिषदेत पशुसंवर्धन, दुग्ध विकास ही नवीन विषय समिती स्थापन करावी.

(१५) आश्रमशाळा जिल्हा परिषदेकडे हस्तांतरित कराव्या व त्यांचा १००% खर्च राज्य शासनाने करावा.

(१६) जिल्हा परिषदेतील 'सहकार' हा शब्द काढून टाकण्यात यावा.

(१७) पंचायती राज नियोजनासाठी 'उपमुख्य कार्यकारी अधिकारी (नियोजन)' हे पद निर्माण करावे.

(१८) जिल्हा पशुसंवर्धन अधिकारी व समाजकल्याण अधिकारी या अधिकाऱ्यांचा दर्जा वर्ग एकचा असावा.

(१९) ग्रामसेवकासाठी किमान अर्हता पदवी असावी.

(२०) जिल्हा पातळीवर जिल्हा नियोजन व मूल्यमापन समितीची स्थापना केली जावी. जिल्हा परिषदेचा अध्यक्ष हा या समितीचा अध्यक्ष असावा.

महाराष्ट्रातील पंचायती राज व्यवस्थेच्या मूल्यमापनासाठी बोंगीरवार समितीने महत्त्वपूर्ण योगदान दिले. या समितीच्या शिफारशी महाराष्ट्र शासनाने बऱ्याच प्रमाणात स्वीकारल्या. एकूणच पंचायती राजच्या भविष्यातील विकासास या समितीचे योगदान महत्त्वपूर्ण आहे.

(०५) श्री. पी. बी. पाटील समिती

१ मे १९६२ पासून महाराष्ट्रात पंचायती राज व्यवस्था लागू करण्यात आली. पंचायती राजची त्रिस्तरीय व्यवस्था सुरू करण्याचा उद्देश साध्य करण्यात पंचायती संस्थांना कितपत यश मिळाले याचा आढावा घेण्यासाठी महाराष्ट्र शासनाने १८ जून १९८४ रोजी प्राचार्य पी. बी. पाटील यांच्या अध्यक्षतेखाली 'पंचायती राज जिल्हा नियोजन आणि ग्रामीण स्वराज्य मूल्यमापन' समितीची स्थापना केली. या समितीचे सदस्य म्हणून दादासाहेब लिमये, श्री. प्रभाकर रूपवते, श्री. शामराव कदम, श्री. रणजित देशमुख, आनंद नाडकर्णी, शहाजीराव पाटील, श्री. वामनराव गड्डमवार, श्री. सुब्रमण्यम यांची नियुक्ती करण्यात आली होती. समितीने सखोल व व्यापक अभ्यास करून आपला अहवाल महाराष्ट्र शासनास १८ जून १९८६ रोजी सादर केला. या

अहवालातील शिफारशींच्या आधारावर १९९३-१९९४ मध्ये महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१ मध्ये व्यापक दुरुस्ती करून त्याची अंमलबजावणी केली.

● **प्राचार्य पी. बी. पाटील समितीच्या शिफारशी पुढीलप्रमाणे आहेत.**

(०१) लोकशाही विकेंद्रीकरणाची प्रक्रिया राबविण्यासाठी सत्तेचे विकेंद्रीकरण करावे.

(०२) लोकशाही विकेंद्रीकरणाबरोबर आर्थिक विकेंद्रीकरण झाले पाहिजे. पंचायती राज संस्था ह्या स्वायत्त, स्वयंपूर्ण संस्था झाल्या पाहिजे.

(०३) इ.स. १९५८ चा कायदा व इ. स. १९६१ चा कायदा यांचे एकत्रीकरण करून एकच सर्वसमावेशक महाराष्ट्र पंचायती राज कायदा' निर्माण करावा.

(०४) जिल्हा स्तरावर नव्या स्वरूपात जिल्हा नियोजन आणि मूल्यमापन मंडळ स्थापन करावे.

(०५) पंचायती राज सदस्यांच्या निवडणुकीसाठी स्वतंत्र यंत्रणा स्थापित करावी.

(०६) जिल्हा नियोजन मंडळावर आमदार, खासदार हे सदस्य असावेत.

(०७) ग्रामपंचायतची सदस्य संख्या ७ ते २१ असावी.

(०८) ग्रामपंचायत पंच सभेची कार्यकारी समिती असावी.

(०९) ४०० ते ५०० कुटुंबासाठी एक ग्रामपंचायत असावी.

(१०) लोकसंख्येनुसार ग्रामपंचायतीची अ, ब, क, ड अशी वर्गवारी करावी.

(११) सरपंचांच्या एकूण जागांपैकी किमान २५% जागा स्त्रियांसाठी आळीपाळीने राखीव असाव्यात.

(१२) ग्रामपंचायत व ग्रामसभा यांच्यामध्ये दुवा म्हणून लोकनियुक्त पंचसंस्था असावी.

(१३) सरपंचाची निवड ग्रामसभेकडून प्रत्यक्ष मतदानाने केली जावी, त्याला मानधन देण्याची आवश्यकता नाही, परंतु त्याला आतिथ्य भत्ता देण्यात यावा.

(१४) पंचायत समिती साधारणत: एक ते सव्वा लाख ग्रामीण लोकसंख्येची असावी.

(१५) दुर्गम, डोंगराळ लोकसंख्येच्या भागात पन्नास हजार लोकसंख्येसाठी पंचायत समिती असावी.

(१६) न्याय पंचायती स्थापन कराव्यात.

(१७) जिल्हा परिषदेत किमान ४० व कमाल ७५ सदस्य असावेत.

(१८) जिल्हा परिषदेच्या कोणत्याही पदावर सलग १० वर्षांपेक्षा जास्त काळ राहता कामा नये.

(१९) लोकशाही विकासासाठी जिल्हा परिषदेच्या निवडणुका नियमित वेळेवर घ्याव्यात. एकूण जागांपैकी २५% जागा महिलांसाठी राखीव असाव्यात.

(२०) जिल्हा परिषदेत अनुसूचित जाती-जमातींसाठी त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात जागा राखीव असाव्यात.

(२१) केंद्रीय सेवा, राज्यसेवा याप्रमाणेच स्थानिक पातळीवर स्थानिक स्वशासन सेवा स्थापन करावी.

पी. बी. पाटील समितीच्या शिफारशींचा स्वीकार सरकारने केला, त्यानुसार आवश्यक ते बदल घडवून आणले. यावरून महाराष्ट्रातील पंचायती राज व्यवस्थेला नवे स्वरूप मिळवून देण्याचे कार्य या समितीने केले असे म्हणता येईल.

(०६) श्री. जी. व्ही. के. राव समिती

नियोजन आयोगाने देशातील ''ग्रामीण विकास व दारिद्र्य निर्मूलन'' यासंबंधी सुधारात्मक उपाययोजना सुचविण्यासाठी २५ मार्च १९८५ रोजी श्री. जी. व्ही. के. राव यांच्या अध्यक्षतेखाली एका समितीची स्थापना केली. या समितीने आपल्या ४० शिफारशींचा अहवाल दि. २४ डिसेंबर १९८५ रोजी सादर केला. विकास कार्यक्रमाला प्रतिसाद मिळण्यासाठी पंचायती राज संस्थेला पुन्हा बळकटी प्राप्त करून दिली पाहिजे, असे राव समितीने आपल्या अहवालात म्हटले आहे.

● **राव समितीच्या काही प्रमुख शिफारशी**

(१) जिल्हा हा नियोजनाच्या दृष्टीने पायाभूत घटक असावा. जिल्हा नियोजन अंमलबजावणी व नियंत्रण या बाबी जिल्हा परिषदेकडे सोपवण्यात याव्यात.

(२) दारिद्र्य निर्मूलनाचे कार्यक्रम एका छत्राखाली आणावे.

(३) पंचायती राज संस्थांना सक्षम करण्यासाठी त्यांच्या निवडणुका वेळेवर घेऊन कोणत्याही अपरिहार्य कारणाशिवाय त्यांना बरखास्त करू नये.

(४) आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय केवळ प्रशासकीय यंत्रणेवर न सोपविता लोकप्रतिनिधींच्या प्रत्यक्ष सहभागाने साध्य करावा.

(५) जिल्हा परिषद अध्यक्ष प्रत्यक्ष निवडणुकीद्वारे निर्वाचित असावा.

(६) जिल्ह्यासाठी जिल्हा विकास आयुक्त असावा व तोच जिल्हा परिषदेचा मुख्य कार्यकारी अधिकारी असावा. जिल्हा नियोजनाची अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारी त्यांच्यावर असावी.

(७) जिल्ह्याचे अंदाजपत्रक तयार करण्यासाठी जिल्हा स्तरावर मुख्य लेखा व वित्त अधिकारी यांच्या मदतीकरिता आवश्यक कर्मचारी वर्ग असावा.

अशाप्रकारे जी. व्ही. के. राव समितीने आपला अहवाल सादर करून पंचायती राज सर्वंकष कार्यक्रम राबविणारी प्रभावी यंत्रणा व्हावी असे या समितीचे मत होते.

(०७) डॉ. एल. एम. सिंघवी समिती

पंचायती राज व्यवस्थेचे पुनर्गठण करण्याच्या उद्देशाने राष्ट्रीय स्तरावर केंद्र शासनाने जून १९८६ मध्ये श्री. एल. एम. सिंघवी यांच्या अध्यक्षतेखाली एका समितीची स्थापना केली. या समितीवर पंचायती राज संस्थांची आजची स्थिती, त्यांची आतापर्यंतची वाटचाल आणि विकास कार्यातील त्यांची भूमिका, इत्यादी गोष्टींचे मूल्यमापन करण्याची तसेच ग्रामीण विकास व राष्ट्र बांधणीच्या कार्यात पंचायती राज संस्थांना भरीव योगदान कसे करता येईल, याबाबत उपाययोजना सुचविण्याची जबाबदारी सोपविण्यात आली होती. समितीने देशातील पंचायती राज संस्थांचा अभ्यास करून केंद्र सरकारला आपला अहवाल सादर केला.

● **डॉ. एल. एम. सिंघवी समितीच्या शिफारशी**

(१) पंचायती राज संस्थांना घटनात्मक आधार असावा व त्यांना राज्यघटनेचे संरक्षण प्राप्त व्हावे.

(२) विस्तृत विवरणासाठी राज्यघटनेत नवीन प्रकरणाचा समावेश केला जावा.

(३) खेड्यासाठी अधिक सक्षम ग्रामपंचायतीची स्थापना करावी.

(४) पंचायती राजच्या नियमित व निष्पक्ष निवडणुका होण्यासाठी घटनात्मक तरतुदी असाव्यात.

(५) ग्रामपंचायतीसाठी अधिक वित्तीय संसाधनाची व्यवस्था करावी.

(६) ग्रामसभेचे गठण करून त्यांना जास्तीचे अधिकार द्यावेत.

(७) खेड्यांच्या समूहासाठी अथवा गटासाठी न्यायपंचायतीची स्थापना करावी.

(८) पंचायती राज व्यवस्थामधील निवडणुकीचे वाद सोडविण्यासाठी प्रत्येक राज्यात न्यायाधिकरण असावे.

डॉ. एल. एम. सिंघवी समितीने सादर केलेल्या शिफारशींच्या आधारावरच पंचायती राज घटनादुरुस्तीचे विधेयक तयार करण्यात आले. म्हणून पंचायती राजच्या विकासात सिंघवी समितीचे योगदान महत्त्वाचे मानले जाते.

१.२.४ ७३वी घटनादुरुस्ती १९९२

पंचायती राज संस्थांच्या विकासात इ. स. १९९२ च्या ७३व्या घटनादुरुस्ती ला महत्त्वाचे स्थान असल्याचे दिसून येते. कारण या घटनादुरुस्तीने पंचायती राज यंत्रणेस घटनात्मक स्थान प्राप्त झाले. अनेक विचारवंतानी या घटनादुरुस्तीला दुसरे स्वातंत्र्य म्हटले आहे.

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ४० मध्ये देशात गावपातळीवर ग्रामपंचायती स्थापन कराव्यात आणि त्यांना आवश्यक ते अधिकार द्यावेत, अशी तरतूद करण्यात आली आहे. परंतु मार्गदर्शक तत्वांची अंमलबजावणी सरकारने केलीच पाहिजे असे बंधन नसल्यामुळे लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या दृष्टीने अत्यंत महत्त्वपूर्ण असलेल्या ग्रामपंचायतीकडे लक्ष पुरविले गेले नाही. परिणामी खेड्यांचा विकास झाला नाही. जोपर्यंत खेड्यांचा विकास होणार नाही, ग्रामपंचायतींना जास्त अधिकार देण्यात येणार नाहीत तोपर्यंत खऱ्या अर्थाने सत्ता सामान्य लोकांपर्यंत पोहचणार नाही, म्हणून ग्रामीण भागात सत्तेचे विकेंद्रीकरण करण्यासाठी तत्कालीन पंतप्रधान पी. व्ही. नरसिंहराव सरकारने २२ डिसेंबर १९९२ रोजी लोकसभेत पंचायती राज विधेयक मांडले.

लोकसभेने या विधेयकाला संमती दिल्यानंतर २३ डिसेंबर १९९२ रोजी राज्यसभेने या विधेयकास मान्यता दिली. २० एप्रिल १९९३ रोजी राष्ट्रपतींच्या संमतीनंतर पहिल्यांदा पंचायती राज व्यवस्थेस घटनात्मक दर्जा मिळाला. म्हणून ७३ व्या घटनादुरुस्तीला पंचायती राज व्यवस्थेच्या विकासात अत्यंत महत्त्व प्राप्त झाले. या घटनादुरुस्तीची सविस्तर माहिती आपण पुढील घटकात अभ्यासणार आहोत.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

योग्य जोड्या जुळवा

	'अ' गट **समिती**	**'ब' गट** **स्थापना वर्ष**
(१)	बलवंतराय मेहता समिती	(क) १९८६
(२)	वसंतराव नाईक समिती	(ख) १९७७
(३)	अशोक मेहता समिती	(ग) १९५७
(४)	पी. बी. पाटील समिती	(घ) १९६०
(५)	एल. एम. सिंघवी समिती	(च) १९८४

१.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **पंचायती राज :** महाराष्ट्रामध्ये ग्रामीण स्थानिक स्वशासन संस्थांना पंचायती राज असे म्हणतात.
- **मौजा :** मौजा म्हणजे गाव. मध्ययुगीन काळात गावांना मौजा म्हटले जात.
- **आर्थिक विकेंद्रीकरण :** ज्या व्यवस्थेत उत्पादनाची साधने ही सरकारी/समाजाच्या मालकीची असतात व उत्पन्नाचे वाटप समान पातळीवर केले जाते त्यास आर्थिक विकेंद्रीकरण असे म्हणतात.
- **सामूहिक विकास :** विकासाची अशी प्रक्रिया ज्यामध्ये लोकांच्या सामाजिक आणि आर्थिक प्रगतीसाठी कार्य केले जाते.

१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) (ग)
(२) (घ)
(३) (ख)
(४) (च)
(५) (क)

१.५ सारांश

आपण ह्या घटकात पंचायती राज ह्या संकल्पनेचा अभ्यास केला, त्याचे स्वरूप समजून घेतले. प्रथम आपण पंचायती राजची पार्श्वभूमी बघितली. त्यामध्ये अगदी प्राचीन काळापासून ते ७३व्या घटनादुरूस्तीपर्यंत पंचायती राजचा विकास कशाप्रकारे होत आहे याचे संदर्भ बघितले.

प्राचीन काळापासून पंचायतीचे स्वरूप, अधिकार, कार्ये व जबाबदारी यानुसार काळानुरूप जे बदल घडत गेले, निर्णय प्रक्रियेतील सहभाग आणि पंचायती राजमधील नेतृत्व कसे सक्षम होत गेले व ७३व्या घटनादुरुस्तीने पंचायती राज व्यवस्थेला घटनात्मक दर्जा देऊन सक्षम करण्यात आले याचा आढावा आपण या घटकात घेतला.

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) लॉर्ड रिपनच्या ठरावाची सविस्तर माहिती लिहा.

(२) पी. बी. पाटील समितीच्या शिफारशीवर निबंध लिहा.

(३) अशोक मेहता समितीची द्विस्तरीय पंचायती राजची संकल्पना स्पष्ट करा.

(४) मध्ययुगीन काळातील पंचायती राज व्यवस्थेचा आढावा घ्या.

(५) प्राचीन काळातील पंचायती राज व्यवस्थेची माहिती लिहा.

(६) बलवंतराय मेहता समितीच्या शिफारशींवर सविस्तर माहिती लिहा.

(७) भारतातील सामूहिक विकास कार्यासंबंधी सविस्तर माहिती लिहा.

(८) स्थानिक स्वशासनाचा अर्थ व स्वरूप स्पष्ट करा.

१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) गोयल, एस. एल. आणि शालिनी, आर., (२००३), *पंचायत राज इन इंडिया-थेरी अँड प्रॅक्टिस,* न्यू दिल्ली, दिप अँड दिप पब्लिकेशन प्रा. लिमिटेड.

(२) माहेश्वरी, एस. आर., (१९६८), *लोकल गव्हर्मेंट इन इंडिया,* न्यू दिल्ली, ओरिएंट लॉगमन प्रा. लिमिटेड.

(३) नारायण, ई., (१९७४), *पंचायती राज ॲडमिनिस्ट्रेशन इन महाराष्ट्र,* बॉम्बे, पॉप्युलर प्रकाशन.

(४) शर्मा, ए., (२०१०), *भारत में स्थानिक प्रशासन*, नई दिल्ली, किताब महल.

(५) दर्शनकार, ए., (१९८७), *पंचायती राज प्रशासन*, औरंगाबाद, कैलाश पब्लिकेशन्स.

(६) पाटील, वा. भा., (१९९९), *पंचायती राज*, नागपूर, श्री मंगेश प्रकाशन.

(७) शिरसाठ, एस. व बैनाडे बी., (२०१४), *पंचायती राज आणि नागरी प्रशासन*, औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिकेशन्स.

(८) गोविंद, य., (२००१), *स्थानिक स्वराज्य संस्था*, नांदेड, कल्पना प्रकाशन.

(९) मुंबई ग्रामपंचायत कायदा, (१९५८), (सुधारित आवृत्ती)

घटक २ : ७३वी घटनादुरुस्ती

अनुक्रमणिका

२.० उद्दिष्टे
२.१ प्रास्ताविक
२.२ विषय-विवेचन
  २.२.१ ७३व्या घटनादुरुस्तीची पार्श्वभूमी
  २.२.२ ७३वी घटनादुरुस्ती
  २.२.३ ७३व्या घटनादुरुस्तीचा उद्देश
  २.२.४ ७३व्या घटनादुरुस्तीची वैशिष्ट्ये
  २.२.५ राज्यघटनेतील ११ वे परिशिष्ट
२.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
२.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
२.५ सारांश
२.६ सरावासाठी स्वाध्याय
२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

२.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- ७३व्या घटनादुरुस्तीने पंचायती राज व्यवस्थेला घटनात्मक दर्जा मिळाला आहे त्याचा अभ्यास करणे.
- ७३वी घटनादुरुस्तीने स्त्रिया, मागासवर्गीयांना मिळालेल्या राखीव जागा व विविध तरतुदींचा अभ्यास करणे.
- ७३व्या घटनादुरुस्तीचे महत्त्व समजून घेता येईल.
- ७३ व्या घटनादुरुस्तीने पंचायती राज व्यवस्थेत झालेल्या बदलांचा आढावा घेता येईल.

२.१ प्रास्ताविक

२ ऑक्टोबर १९५९ रोजी भारतात पंचायती राजची सुरुवात झाली. राष्ट्रीय स्तरावरून ग्राम स्तरापर्यंत लोकशाहीचे विकेंद्रीकरण करणे हा पंचायती राजचा प्रमुख उद्देश होता. म्हणूनच पंचायती राज संस्थांमधील दोष दूर करून त्याचा विकास करण्याचे उद्देशाने केंद्र शासनाने वेळोवेळी अनेक समित्या स्थापन केल्या. यामध्ये प्रामुख्याने श्री. बलवंतराव मेहता समिती (१९५७), अशोक मेहता समिती (१९७७), श्री. जी. व्ही. के. राव. समिती (१९८५), डॉ. एल. एम. सिंघवी समिती (१९८६), इत्यादींचा आवर्जून उल्लेख करता येईल.

या समित्यांनी शासनाला केलेल्या शिफारशींच्या आधारे पंचायती राज संस्थांच्या विकासाचा प्रयत्न झाला. परंतु सन १९८० ते १९८८ या दरम्यान पंचायती राज संस्थांच्या निवडणुका सतत पुढे ढकलण्यात आल्या, तसेच पंचायती राज संस्थांमध्ये कमकुवत वर्गाचे विशेषत: अनुसूचित जाती, जमाती व महिलांचे पुरेसे प्रतिनिधित्व नव्हते. त्यांच्या समस्यांकडे पुरेसे

लक्ष नाही तसेच त्यांना पंचायती राजचे समान लाभ मिळत नव्हते म्हणून पंचायती राज संस्थांतील विविध त्रुटी दूर करण्यासाठी १९९३ साली ७३वी घटनादुरुस्ती करण्यात आली.

२.२ विषय–विवेचन

२.२.१ ७३ व्या घटनादुरुस्तीची पार्श्वभूमी

डॉ. एल. एम. सिंघवी समितीच्या शिफारशींना अनुसरून भारताचे माजी पंतप्रधान राजीव गांधींनीं ''नया पंचायती राज'' या घोषणेला वास्तवात आणण्यासाठी ६४ वे पंचायती राज घटनादुरुस्ती विधेयक तयार केले दि. १५ मे १९८९ ला ते संसदेत सादर करण्यात आले, पुढे १० ऑगस्ट १९८९ ला हे विधेयक लोकसभेत ३४३ विरुद्ध ० मतांनी पारित झाले मात्र राज्यसभेत केवळ ३ मतांनी फेटाळले गेले. हे विधेयक राज्य सूचीतील विषयावरील घटनादुरुस्तीसंदर्भात असल्यामुळे संसदेतील दोन्ही सभागृहात २/३ विशेष बहुमत व अर्ध्यापेक्षा अधिक राज्यांच्या विधिमंडळाची मान्यता आवश्यक होती. ही प्रक्रिया पूर्ण होऊ न शकल्याने हा प्रयत्न अयशस्वी ठरला.

सन १९८९ च्या सार्वजनिक लोकसभा निवडणुकीत काँग्रेस पक्षाला आवश्यक बहुमत न मिळाल्याने जनता दलाचे श्री. व्ही. पी. सिंग हे पंतप्रधान झाले. जनता सरकारमधून बाहेर पडून श्री. चंद्रशेखर यांनी आपला वेगळा गट स्थापन केला व काँग्रेसच्या पाठिंब्यावर पंतप्रधान झाले. या दोन्ही पंतप्रधानांच्या काळात या विधेयकावर संसदेत चर्चा होऊ शकली नाही आणि सप्टेंबर १९९०मध्ये लोकसभा भंग करण्यात आली. हा प्रयत्नही अयशस्वी ठरला.

२.२.२ ७३वी घटनादुरुस्ती

श्री. पी. व्ही. नरसिंह राव पंतप्रधान झाल्यानंतर सर्वप्रथम त्यांनी लोकसभा व राज्यसभा यांची एक सर्वपक्षीय ३० सदस्यीय समितीची स्थापना केली. या समितीच्या सूचनेनुसार घटनादुरुस्ती विधेयक २२ डिसेंबर १९९२ ला संसदेत सादर करण्यात आले. या विधेयकावर संसदेत चर्चा होऊन २२ डिसेंबर १९९२ ला लोकसभेने तर २३ डिसेंबर १९९२ ला राज्यसभेने मान्यता दिली. पंचायती राज हा विषय राज्यसूचीत असल्यामुळे या विधेयकास घटकराज्यांच्या संमतीची आवश्यकता होती. त्यानुसार देशातील १७ राज्यांच्या विधिमंडळांनी या विधेयकास संमती दिली. विधेयकाचा शेवटचा टप्पा म्हणजे २० एप्रिल १९९३ ला राष्ट्रपतींनी यावर स्वाक्षरी केली आणि पंचायती राज संस्थेला घटनात्मक दर्जा मिळाला. दि. २४ एप्रिल १९९४ पर्यंत अर्थात एका वर्षाची मुदत सर्व घटक राज्यांना अंमलबजावणी करण्यासाठी देण्यात आली होती. दि. २४ एप्रिल १९९३ पासून ७३व्या घटनादुरुस्तीची अंमलबजावणी सुरू झाली म्हणून २४ एप्रिल हा दिवस संपूर्ण देशामध्ये, 'पंचायती राज दिन' म्हणून पाळला जातो.

२.२.३ ७३ व्या घटनादुरुस्तीचे प्रमुख उद्देश

(१) पंचायती राज संस्थांना घटनात्मक वैधानिक दर्जा प्राप्त करून देणे.
(२) पंचायती राज संस्थांमध्ये अनियमितपणे होणाऱ्या निवडणुका टाळणे.
(३) अनुसूचित जाती–जमाती, महिला व इतर मागासवर्गीयांना पंचायती राज संस्थांमध्ये पुरेसे प्रतिनिधित्व मिळवून देणे.
(४) लोकशाही नियोजनाचा लाभ सर्वसामान्य ग्रामीण जनतेपर्यंत पोहचविणे.
(५) विकास कार्यक्रम व योजनांचा निधी मुख्य लाभार्थीपर्यत पोहचविणे.
(६) अनुसूचित जाती–जमाती व महिलांना आरक्षण देऊन घटनात्मक संरक्षण देणे.
(७) पंचायती राजच्या तिन्ही स्तरावर प्रत्यक्ष मतदान पद्धती लागू करणे.
(८) घटक राज्याकडून पंचायती राजला अधिकाराबरोबरच पुरेसा निधी उपलब्ध करून त्यांचे आर्थिक परावलंबित्व दूर करणे.
(९) पंचायती राज संस्थांचे राजकीय प्रमुख, प्रशासकीय अधिकारी यांच्यात सामंजस्य व सहकार्याचा दृष्टिकोन निर्माण करणे.

२.२.४ ७३व्या घटनादुरुस्तीची वैशिष्ट्ये

पंचायती राज व्यवस्थेच्या संदर्भात लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्यादृष्टीने अतिशय महत्त्वपूर्ण ठरलेली घटना म्हणजे १९९३ ची ७३वी घटनादुरुस्ती होय. या घटनादुरुस्ती कायद्याची ठळक वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे सांगता येईल.

(०१) घटनात्मक दर्जा

७३ व्या घटनादुरुस्ती कायद्यानंतर भारतीय राज्यघटनेत भाग ९ जोडण्यात आला. या भागात कलम २४३ (ए) ते कलम २४३ (ओ) यामध्ये पंचायती राजसंबंधी तरतुदी करण्यात आल्या आहे. त्यामुळे पंचायती राजला घटनात्मक दर्जा प्राप्त झाला.

(०२) राज्यघटनेत नवीन परिशिष्टाचा समावेश

७३ व्या घटनादुरुस्ती कायद्यानुसार पंचायती राजचे कार्ये व जबाबदारी स्पष्ट करण्यासाठी भारतीय राज्यघटनेत नवीन ११वे परिशिष्ट जोडण्यात आले. या परिशिष्टात पंचायती राजसंबंधी २९ विषयांची कार्यसूची जोडण्यात आली आहे.

(०३) ग्रामसभा

७३व्या घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामसभांना आता देशाच्या राज्यघटनेने मान्यता दिली आहे. राज्यघटनेच्या कलम २४३(ए) मध्ये ग्रामसभेचा उल्लेख करण्यात आला आहे. ग्रामसभा ही ग्रामपंचायत क्षेत्रातील सर्व प्रौढ नागरिकांची म्हणजेच १८ वर्षावरील स्त्री-पुरुषांचा त्यात समावेश होईल. ग्रामसभेला लोकशाहीची शेवटची कडी मानले जाते.

(०४) त्रिस्तरीय पंचायती राज

७३ व्या घटनादुरुस्तीनुसार राज्यघटनेतील कलम २४३ (बी) मध्ये प्रत्येक राज्यात गाव पातळीवर ग्रामपंचायत, तालुका पातळीवर पंचायत समिती आणि जिल्हा पातळीवर जिल्हा परिषद अशी त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था स्थापन करण्यात येईल अशी त्रिस्तरीय रचना संपूर्ण भारतात स्थापन करण्याचे निर्देश देण्यात आले आहे; परंतु या घटक राज्यांची लोकसंख्या २० लाखांपेक्षा कमी आहे अशा राज्यांना पंचायत समितीच्या स्थापनेपासून सूट देण्यात आली आहे. तसेच सर्व घटक राज्यांना पंचायती राज संस्थांच्या निर्मितीबाबत स्वतंत्र कायदा करून आवश्यक ती तरतूद करण्याचेही स्वातंत्र्य देण्यात आले आहे.

(०५) पंचायती राजची संरचना

पंचायती राज संस्थांची संरचना राज्यांच्या विधिमंडळाने पारित केलेल्या कायद्यानुसार निश्चित केली जाईल, राज्यघटनेतील कलम २४३(सी) नुसार हा अधिकार घटक राज्यांना दिला आहे. पंचायती राजच्या तिन्ही स्तरावर प्रत्यक्ष निवडणुकीचा अवलंब करावा. सरपंचास पंचायत समितीवर किंवा जिल्हा परिषदेवर, पंचायत समिती सभापतीस जिल्हा परिषदेवर सदस्यत्व तसेच आमदार व खासदारांना जिल्हा परिषदेवर सदस्यत्व द्यावे की नाही हे त्या त्या राज्याच्या विधिमंडळांनी ठरवावे. पंचायत समिती सभापती व जिल्हा परिषद अध्यक्ष यांची निवड अप्रत्यक्षपणे अर्थात निर्वाचित सदस्याद्वारे केली जावी. सरपंचाची निवड प्रत्यक्ष की अप्रत्यक्ष यासंबंधी त्या त्या राज्यांच्या विधिमंडळांनी निश्चित करावे.

(०६) आरक्षणासंबंधी तरतूद

भारतीय राज्यघटनेच्या उद्देश पत्रिकेतील सामाजिक न्यायाचे तत्त्व प्रत्यक्षात आणण्यासाठी समाजातील अनुसूचित जाती, अनुसूचित जमाती, महिला व इतर मागास वर्ग अशा विविध घटकांना, पंचायती राज संस्थांच्या त्रिस्तरीय व्यवस्थेत कलम २४३ (डी) नुसार आरक्षणाची तरतूद करण्यात आली आहे. असे आरक्षण पदाधिकारी व सदस्य अशा दोन्ही पातळीवर असेल.

(अ) अनुसूचित जाती व जमातीला लोकसंख्येच्या प्रमाणात आरक्षण असेल व त्यापैकी १/२ किंवा ५०% पेक्षा कमी नाही इतके त्या प्रवर्गातील महिलांसाठी आरक्षण असेल.

(ब) इतर मागासवर्गीयांसाठी आरक्षण मिळावे यासाठी राज्याचे विधिमंडळ कायदा करून नागरिकांच्या मागासवर्गातील प्रवर्गाच्या व्यक्तीसाठी २७% जागा राखीव ठेवू शकते, मात्र त्यापैकी १/२ किंवा ५०% पेक्षा कमी नाही इतके आरक्षण महिलांसाठी ठेवावे लागेल.

(क) एकूण सदस्य व पदाधिकारी संख्येत महिलांनासुद्धा संधी मिळावी म्हणून पंचायती राज संस्थांतील एकूण जागापैकी १/२ (अ. जा., अ. ज. व नागरिकांच्या मागासवर्गातील प्रवर्गाच्या महिलांसाठी राखीव असलेल्या

जागांसह) किंवा ५०% जागा महिलांसाठी आरक्षित असतील आणि हे आरक्षणसुद्धा सर्व जागांना आळीपाळीने लागू असेल.

७३व्या घटनादुरुस्तीने पंचायती राज संस्थेत महिला आरक्षणाची मर्यादा १/३ पेक्षा कमी नाही एवढी होती, परंतु सन २०११ साली झालेल्या ११० व्या घटनादुरुस्तीने ही मर्यादा १/२ किंवा ५०% पेक्षा कमी नाही एवढी करण्यात आलेली आहे.

(०७) समान कार्यकालाची तरतूद

७३व्या घटनादुरुस्तीने कलम २४३ (ई) नुसार भारतातील सर्व घटक राज्यांच्या पंचायती राज संस्थांच्या कार्यकाळात समानता आणण्यात आली. लोकसभा आणि विधानसभेप्रमाणेच जिल्हा परिषद, पंचायत समिती व ग्रामपंचायतीचा कार्यकाल पाच वर्षे निश्चित करण्यात आला. पंचायती राज संस्थांच्या निवडणुकीनंतर होणाऱ्या पहिल्या बैठकीपासून ते पाच वर्षे गृहीत धरला जातो. राज्यसरकार हा कार्यकाल संपण्यापूर्वी पंचायती राज संस्थास बरखास्त करू शकते. जर एखादी पंचायती राज संस्था बरखास्त केली असेल तर सहा महिन्यांच्या आत अशा बरखास्त पंचायती राज संस्थांची निवडणूक घ्यावी लागते. पण निर्धारित कार्यकाल सहा महिन्यांपेक्षा कमी असेल तर मात्र निर्धारित वेळेतच पंचायती राज संस्थांच्या निवडणुका घेतल्या जातील.

(०८) सदस्यांच्या अपात्रतेसंबंधी तरतूद

७३व्या घटनादुरुस्तीनुसार कलम २४३(एफ) नुसार जी व्यक्ती राज्य कायदेमंडळाच्या निवडणुकीसाठी अपात्र ठरविण्यात आले असेल, तर त्या व्यक्तीला पंचायती राज संस्थेवर निवड होण्यास किंवा सभासद म्हणून राहण्यास अपात्र समजण्यात येईल तसेच पंचायती राज संस्थांच्या सभासदांच्या पात्रतेसंबंधी जे प्रश्न उपस्थित होतील. त्या प्रश्नांची सोडवणूक संबंधित राज्याच्या कायदेमंडळाने केलेल्या कायद्यातील तरतुदीनुसार करावी असे ही या घटनादुरुस्तीने स्पष्ट केले आहे.

(०९) पंचायती राज संस्थांचे अधिकार आणि उत्तरदायित्व

भारतीय राज्यघटनेत पंचायत संस्थांच्या कामकाजाचे विषय निश्चित करण्यासाठी अकराव्या परिशिष्टाचा समावेश करण्यात आला आहे. या परिशिष्टात पंचायती राज संस्थांकडे सोपविलेल्या एकूण २९ विषयांची यादी देण्यात आली आहे. कलम २४३(जी) नुसार राज्य विधिमंडळ कायदा करून पंचायती राज संस्थांना आवश्यक असे अधिकार देईल.

(१०) कर आकारणी व वसुलीचा अधिकार

७३व्या घटनादुरुस्ती कायद्याने पंचायती राज संस्थांना कलम २४३(एच) नुसार आपल्या क्षेत्रातील जनतेवर कर आकारण्याचा आणि आकारलेला कर वसूल करण्याचा अधिकार देण्याची जबाबदारी राज्य विधिमंडळावर सोपविण्यात आली आहे. राज्याचे विधिमंडळ कायदा करून पंचायती राज संस्थांद्वारे आकारण्यात येणारे कर आणि राज्याच्या संचित निधीतून पंचायती राज संस्थांना देण्यात येणारे अनुदान निश्चित करेल.

(११) राज्य वित्त आयोगाची स्थापना

७३व्या घटनादुरुस्तीनुसार कलम २४३ (आय) मध्ये अशी तरतूद करण्यात आली आहे की, राज्याचा राज्यपाल घटनादुरुस्तीच्या अंमलबजावणीपासून एका वर्षाच्या आत व त्यानंतर दर पाच वर्षांनी पंचायती राज संस्थांच्या वित्तीय स्थितीची समीक्षा करण्यासाठी राज्य वित्त आयोगाचे गठण करील. राज्य व स्थानिक स्वराज्य संस्थांमधील आर्थिक संबंध सुरळीत ठेवण्यासाठी राज्य वित्त आयोग ही एक सल्लागार संस्था म्हणून कार्य करेल.

राज्य वित्त आयोगाची प्रमुख कार्ये

(अ) राज्य सरकारद्वारे आकारण्यात येणाऱ्या करांच्या माध्यमातून मिळणाऱ्या उत्पन्नाचे राज्यसरकार व पंचायती राज संस्था यांच्यात वितरण करणे.

(ब) पंचायती राज संस्थाद्वारा आकारण्यात येणारे कर निश्चित करणे.

(क) राज्याच्या संचित निधीतून पंचायती राज संस्थांना देण्यात येणारे अनुदान निश्चित करणे.

(ड) पंचायती राज संस्थांच्या वित्तीय स्थितीत सुधारणा घडवून आणण्यासाठी उपाय सुचविणे व वित्तीय स्वरूपाच्या संदर्भात सोपविण्यात येणारी कार्ये करण्यासाठी राज्य वित्त आयोगाची स्थापना करणे.

राज्य वित्त आयोग आपला अहवाल राज्यपालांकडे सादर करेल. राज्यपाल हा अहवाल विधिमंडळात सादर करील. महाराष्ट्रात १९९४ सालापासून राज्य वित्त आयोगाचे गठण केले जात आहे. आतापर्यंत ४ राज्य वित्त आयोगाने कार्य केले आहे.

(१२) पंचायती राज संस्थांचे हिशेब व हिशेब तपासणी

पंचायती राज संस्थांना हिशेब ठेवणे आणि हिशेब तपासणी यासंबंधी राज्यघटनेच्या कलम २४३(जे) नुसार राज्य कायदेमंडळ आपल्या कायद्याद्वारे करेल.

(१३) राज्य निवडणूक आयोग

७३व्या घटनादुरुस्ती कायद्यात पंचायती राज संस्थांच्या निवडणुकीसंबंधी अनेक महत्त्वाच्या तरतुदी आहेत, त्यापैकी एक म्हणजे राज्यघटनेच्या कलम २४३ (के) नूसार राज्य निर्वाचन आयोगाची स्थापना करणे होय. पंचायती राज संस्थेच्या सर्व निवडणुका घेणे, निवडणुकीच्या तारखा निश्चित करणे, मतदार याद्या तयार करणे आणि त्या कामावर देखरेख ठेवणे, इत्यादी कामांची जबाबदारी निर्वाचन आयोगावर सोपविण्यात आली आहे. राज्य निर्वाचन आयोगात एका निर्वाचन आयुक्ताचा समावेश असेल. त्यांची नियुक्ती राज्यपालामार्फत केली जाईल. उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशाला पदच्युत करण्यासाठी ज्या पद्धतीचा अवलंब केला जातो, त्याच पद्धतीने राज्य निर्वाचन आयुक्ताला त्यांच्या पदावरून दूर केले जाते. महाराष्ट्रात इ. स. १९९४ पासून राज्य निवडणूक आयोग कार्यरत आहे.

(१४) केंद्रशासित प्रदेशाबाबत तरतूद

७३व्या घटनादुरुस्तीतील सर्व तरतूदी कलम २४३(एल) नुसार घटक राज्याबरोबरच सर्व केंद्रशाशित प्रदेशांनाही लागू असेल. ज्या केंद्रशासित प्रदेशात विधिमंडळ अस्तित्वात आहे तेथे विधिमंडळ कायदा पारित करील व जेथे विधिमंडळ नाही तेथील प्रशासकीय प्रमुख राष्ट्रपतींच्या आदेशानुसार या कायद्याची अंमलबजावणी करतील.

(१५) काही प्रदेशांना सूट

भारत सरकारने केलेली ७३वी घटनादुरुस्ती संपूर्ण देशासाठी लागू असली तरी कलम २४३(एम) नुसार या घटनादुरुस्तीमधील काही तरतुदी काही प्रदेशांना लागू होत नाहीत. भारतात आज नागालँड, मणिपूर, मिझोराम, मेघालय व पश्चिम बंगालमधील दार्जिलिंगसारखा जिल्हा हे अनुसूचित आदिवासी पर्वतीय क्षेत्र म्हणून ओळखले जातात. या क्षेत्रासाठी विकास मंडळे व स्थानिक पंचायतींची जी व्यवस्था आहे, ती कायम ठेवण्यात येऊन त्यांना ७३व्या घटनादुरुस्तीतून वगळण्यात आले आहे.

अशाप्रकारे वरील तरतुदी असणारी ७३वी घटनादुरुस्ती लोकशाही विकेंद्रीकरण करण्यास व महाराष्ट्रात पंचायती राजच्या नवीन पर्वाची सुरुवात करणारी ठरली.

२.२.५ राज्यघटनेतील ११वे परिशिष्ट

७३व्या घटनादुरुस्ती कायद्याने ११वे परिशिष्ट हे नवीन परिशिष्ट राज्यघटनेत समाविष्ट केले आहे. पंचायती राज संस्थांच्या अखत्यारीत येणाऱ्या २९ विषयांचा या परिशिष्टात समावेश करण्यात आला आहे. ११व्या परिशिष्टातील विषय पुढीलप्रमाणे आहेत –

(०१) शेती व शेती – विस्तार

(०२) जमिनीचा विकास, जमीन सुधारणा विकास कार्यक्रमांची अंमलबजावणी व जमिनीचे संरक्षण.

(०३) लघु पाटबंधारे, जलसिंचन, व्यवस्थापन आणि पाणलोट क्षेत्र विकास.

(०४) पशुपालन, दुग्धविकास व कुक्कुटपालन.

(०५) मत्सपालन

(०६) सामाजिक वनीकरणे व वनशेती

(०७) वन – उत्पादन

(०८) लघुउद्योग आणि खाद्यपदार्थ प्रक्रिया उद्योग

(०९) खादी ग्रामोद्योग व कुटीरोद्योग

(१०) ग्रामीण घरबांधणी योजना
(११) पिण्याचे पाणी
(१२) जळण व चारा
(१३) रस्ते, पूल व दळणवळणाची साधने.
(१४) ग्रामीण वीजपुरवठा व वीज वितरण.
(१५) अप्रचलित उर्जास्रोत
(१६) दारिद्र्य निर्मूलन कार्यक्रम.
(१७) प्राथमिक व माध्यमिक शिक्षण.
(१८) तांत्रिक शिक्षण व धंदे शिक्षण
(१९) प्रौढ व अनौपचारिक शिक्षण
(२०) वाचनालये
(२१) सांस्कृतिक कार्यक्रम.
(२२) बाजार व जत्रा
(२३) आरोग्य व स्वच्छता
(२४) कुटुंब कल्याण
(२५) महिला व बालविकास
(२६) समाजकल्याण, अपंग व मतिमंद कल्याण
(२७) दुर्बल घटक, अनुसूचित जाती / जमाती कल्याण.
(२८) सार्वजनिक वितरण व्यवस्था
(२९) सामाजिक मालमत्तेची व्यवस्था.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

(१) पंचायती राज संस्थांना घटनात्मक दर्जा देण्यात आला तेव्हा भारताचे पंतप्रधानपदी कोण होते?
(२) पंचायती राज संस्थांसाठी 'नया पंचायती राज' हा शब्द कोणी वापरला?
(३) 'पंचायती राज दिन' म्हणून कोणता दिवस पाळला जातो?
(४) भारतीय राज्यघटनेच्या कोणत्या कलमाअंतर्गत ग्रामसभेचा उल्लेख करण्यात आला आहे?
(५) ७३ वी घटनादुरुस्ती कोणत्या प्रदेशांना काही प्रमाणात लागू होत नाही?

२.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **घटनादुरुस्ती :** राज्यघटनेमध्ये असलेल्या त्रुटी दूर करण्यासाठी काळानुरूप केलेला बदल.
- **घटनात्मक :** घटनेनुसार / वैधानिक स्वरूप
- **त्रिस्तरीय :** तीन स्तरावरील.
- **अधिनियम :** कायदा
- **संवैधानिक :** घटनेनुसार
- **राज्य निवडणूक आयोग :** राज्यातील निवडणुकांसाठी नियुक्त केलेली यंत्रणा.

२.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) पंचायती राज संस्थांना घटनात्मक दर्जा देण्यात आला तेव्हा भारताचे पंतप्रधान श्री. पी. व्ही. नरसिंह राव हे होते.

(२) पंतप्रधान राजीव गांधी यांनी पंचायती राज संस्थांसाठी 'नया पंचायत राज' हा शब्द वापरला.

(३) २४ एप्रिल हा दिवस संपूर्ण देशात पंचायती राज दिन म्हणून पाळला जातो.

(४) कलम-२४३ (ए) अंतर्गत भारतीय राज्यघटनेत ग्रामसभेचा उल्लेख करण्यात आला.

(५) ७३ व्या घटनादुरुस्तीचा काही भाग नागालँड, मणिपूर, मिझोराम व मेघालय या प्रदेशांना लागू होत नाही.

२.५ सारांश

पंचायती राज व्यवस्थेत १९९३ च्या ७३व्या घटनादुरुस्तीचे लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या दृष्टीने अत्यंत महत्त्वपूर्ण योगदान असल्याचे दिसून येते. या घटनादुरुस्तीने पंचायती राज संस्थांना घटनात्मक दर्जा मिळवून दिल्याने या संस्थांना विशेष महत्त्व प्राप्त झाले आहे. राज्य सरकारने स्थापन केलेल्या आणि त्यांच्या मर्जीनुसार कार्य करणाऱ्या दुय्यम स्वरूपाच्या संस्था हे पंचायती राज संस्थेचे स्वरूप आता पूर्णपणे बदलले असून राज्यघटनेने निर्माण केलेल्या स्थानिक पातळीवरील संस्था असे नवे रूप त्यांना प्राप्त झाले आहे. या घटनादुरुस्तीतील ग्रामसभा, पंचायती राजचे स्वरुप, आरक्षणाची तरतूद, कार्यकालाची निश्चिती, पंचायती राज संस्थांचे अधिकार व जबाबदारी, कर आकारणी व वसुलीचा अधिकार, राज्य वित्त आयोग, राज्य निवडणूक आयोग, पंचायती राजचे हिशेब, इत्यादी संबंधीच्या तरतुदी अतिशय महत्त्वाच्या आहेत; परंतु पंचायती राज संस्थेला घटनात्मक दर्जा व विशेष प्रतिष्ठा मिळवून देतांना राज्यांच्या अधिकारावर मर्यादा पडणार नाहीत, किंवा त्यांच्या अधिकाराचा संकोच होणार नाही याची पुरेशी काळजी घेतली गेली आहे. पंचायती राज संस्थांच्या निरनिराळ्या अंगासंबंधी आवश्यक त्या ठिकाणी कायदे करण्याचा अधिकार राज्यांच्या कायदेमंडळाला दिला आहे. स्थानिक शासन हा राज्यांच्या अखत्यारीतील विषय असल्याने या घटनादुरुस्ती कायद्याने राज्य सरकारांना पुरेसे महत्त्व दिले आहे. राज्य सरकार आणि पंचायती राज संस्था यांच्यात योग्य समतोल राखण्याचे काम या कायद्याने केले आहे.

अशाप्रकारे वरील वैशिष्ट्ये असलेली ७३वी घटनादुरुस्ती भारतीय लोकशाही विकेंद्रीकरणाला पाठबळ देऊन सक्षम पंचायती राज व्यवस्था स्थापन करण्यास महत्त्वाची ठरली आहे. ७३व्या घटनादुरुस्तीची अंमलबजावणी करणारे देशातील पहिले राज्य 'मध्य प्रदेश' ठरले. महाराष्ट्रात २२ एप्रिल १९९४ रोजी "मुंबई ग्रामपंचायत, महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती दुरुस्ती अधिनियम १९९४" पारित होऊन २३ एप्रिल १९९४ पासून त्यांची अंमलबजावणी सुरू झाली आणि महाराष्ट्रात पंचायती राजच्या नवीन पर्वाची सुरुवात झाली.

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) ७३व्या घटनादुरुस्तीची पार्श्वभूमी स्पष्ट करा.

(२) ७३व्या घटनादुरुस्तीचे वैशिष्ट्ये सांगा.

(३) ७३व्या घटनादुरुस्तीचा प्रमुख उद्देश स्पष्ट करा.

(४) राज्य वित्त आयोगाची पंचायती राज व्यवस्थेतील भूमिका स्पष्ट करा.

(५) राज्यघटनेतील ११ परिशिष्ट स्पष्ट करा.

२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) सिंग, एच., (२०००), *लोकल गव्हर्नस : कॉन्सेप्ट अँड नेटवर्क,* जयपूर, आरबीएसए पब्लिशर्स.

(२) घोष, आर., (१९९९), *पंचायत सिस्टम इन इंडिया,* न्यू दिल्ली, कनिष्क पब्लिशर्स.

(३) गडकरी, एस. एस., (१९९०), *ऑर्गनायझेशन ऑफ द स्टेट गव्हर्मेंट इन महाराष्ट्र,* बॉम्बे, हिमालया पब्लिकेशन हाऊस.

(४) शर्मा, ए., (२०१०), *भारत में स्थानिक प्रशासन,* नई दिल्ली, किताब महल.

(५) भोगले, एस., (१९९०), *भारतातील स्थानिक शासन,* नागपूर, विद्या बुक प्रकाशन.

(६) पाटील, वा. भा., (१९९९), *पंचायती राज,* नागपूर, श्री मंगेश प्रकाशन.

(७) शिरसाठ, एस. व बैनाडे, बी., (२०१४), *पंचायती राज आणि नागरी प्रशासन,* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिकेशन्स.

घटक ३ : ग्रामसभा व ग्रामपंचायत

अनुक्रमणिका

३.० उद्दिष्टे
३.१ प्रास्ताविक
३.२ विषय-विवेचन
    ३.२.१ ग्रामसभा
    ३.२.२ ग्रामपंचायत
    ३.२.३ ग्रामपंचायतीचे अधिकार व कार्ये
    ३.२.४ ग्रामपंचायतीचे पदाधिकारी आणि अधिकारी
    ३.२.५ ग्रामसेवक/ग्रामविकास अधिकारी
३.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
३.५ सारांश
३.६ सरावासाठी स्वाध्याय
३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

३.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- ग्रामसभेत स्थानिक जनतेचा सहभाग किती महत्त्वाचा आहे हे समजून घेता येईल.
- ग्रामपंचायतीची कार्यपद्धती, अधिकारी व पदाधिकारी यांच्याविषयी आढावा घेता येईल.
- ग्रामपंचायतमध्ये ग्रामसभेचे महत्त्व स्पष्ट करता येईल.
- ग्रामपंचायतमध्ये ग्रामसेवकाचे महत्त्व समजून घेता येईल.

३.१ प्रास्ताविक

पंचायती राज व्यवस्थेतील शेवटचा घटक म्हणजे ग्रामपंचायत. ग्रामपंचायती पंचायती राज व्यवस्थेच्या आधारशीला आहेत म्हणजेच ज्या क्षेत्राकरिता ग्रामसभा रचनेच्या स्वरूपात कार्य करते, त्याच क्षेत्राकरिता ग्रामपंचायत एक कार्यपालिका म्हणून कार्य करते. ग्रामपंचायत ही लोकांच्या अगदी जवळची संस्था आहे. ग्रामपंचायतीचे कार्य हे स्थानिक प्रशासनाच्या संरचनेतूनच घडत असते. गावपातळीवरील ग्रामपंचायत ही ७३व्या घटनादुरुस्तीनंतर महत्त्वाची ठरली आहे. कारण ग्रामसभेला आता घटनेची मान्यता प्राप्त झाली आहे.

प्रत्येक ग्रामीण नागरिकास त्यांच्या स्वत:च्या गावात ग्रामसभेचा सदस्य म्हणून गावविकासाच्या दृष्टीने स्वत:ची भूमिका बजावता येते. त्यानंतरच स्थानिक प्रशासनाच्या संरचनेतून विकासाचे काम ग्रामपंचायतीच्या माध्यमातून पुढे जाते. अशा

संदर्भातील माहिती आपण या घटकाच्या माध्यमातून घेणार आहोत. याशिवाय ग्रामसभा, ग्रामसभेचे कार्ये, ग्रामपंचायत पदाधिकारी व अधिकारी यांच्या भूमिकेचा अभ्यासही या घटकात करणार आहोत.

३.२ विषय–विवेचन

३.२.१ ग्रामसभा

'ग्रामसभा' ही संकल्पना भारतात नवीन नाही. प्राचीन काळापासून ग्रामसभेचे अस्तित्व आढळते. ग्रामसभेस इंग्रजीत व्हिलेज कौन्सिल (Village Council) म्हणतात. ग्रामसभा ही लोकशाहीतील सर्वोच्च व्यवस्था असून ती सार्वभौम व स्वयंभू आहे. महाराष्ट्रात १९५८ साली ग्रामपंचायतीचा कायदा झाला. मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम १९५८च्या कलम ६ मध्ये ग्रामसभेची तरतूद केलेली आहे. त्यानुसार ग्रामपंचायत असलेल्या गावातील सर्व प्रौढ नागरिकांची मिळून ग्रामसभा तयार होते. गावातील १८ वर्षे पूर्ण करणारा प्रत्येक नागरिक ग्रामसभेचा आपोआप सभासद होतो. भारतात १९९२ साली ७३वी घटना दुरुस्ती झाली या घटनादुरुस्तीनुसार राज्यघटनेतील कलम २४३(ए) नुसार गावासाठी ग्रामसभेला संवैधानिक अधिकार दिला आणि प्रत्येक ग्रामपंचायतमध्ये ग्रामसभा घेणे अनिवार्य करण्यात आले. ग्रामसभेत ग्रामपंचायत क्षेत्रातील सर्व मतदार नागरिकांचा समावेश होत असल्यामुळे ग्रामसभेला सर्व गावकरी उपस्थित राहू शकतात, उपस्थित गावकरी सभेत अध्यक्षास प्रश्न विचारू शकतात. त्यांच्या प्रश्नांचे समाधान करणे ही अध्यक्षांची जबाबदारी असते. काही महत्त्वाच्या बाबींवर मतदान घेऊन ठराव संमत केले जातात. गावाच्या विकासकार्यात ग्रामसभा फार उपयुक्त ठरते. ग्रामसभेच्या माध्यमातून गावकऱ्यांना लोकशिक्षण, लोकनियंत्रण आणि लोकजागृती साध्य करण्यासाठी विविध उपक्रमात सहभागी करून घेता येते. ग्रामसभेचे हे महत्त्व लक्षात घेऊन भारत सरकारने सन १९९९ – २००० हे वर्ष 'ग्रामसभा वर्ष' म्हणून जाहीर केले.

● ग्रामसभेची वैशिष्ट्ये

(१) ग्रामसभेचे आयोजन

ग्रामसभा बोलविण्याचा अधिकार सरपंचास आहे व हे पद रिक्त असेल तर उपसरपंच बोलावतात. सर्वसाधारणपणे ग्रामसभेच्या दहा दिवस अगोदर नोटीस बजावणे आवश्यक असते तसेच ग्रामसभेच्या आठ दिवस व एक दिवस आधी अशी दोन वेळा गावात दवंडी देणे आवश्यक आहे. ग्रामसभेच्या नोटीसमध्ये स्थळ, वेळ व तारीख यांचा स्पष्ट उल्लेख करावा लागतो. त्याचबरोबर सभेत चर्चेसाठी येणाऱ्या विषयांची यादी दिली जाते. एखाद्या नागरिकाला ग्रामसभेत प्रस्ताव मांडायचा असेल तर त्याने सभेच्या किमान दोन दिवस अगोदर तो प्रस्ताव लेखी स्वरूपात अध्यक्षाकडे दिला पाहिजे. अध्यक्ष अर्वाच्च भाषा, बदनामीकारक मजकूर आणि संदिग्धता या कारणास्तव प्रस्ताव नाकारू शकतात. इतर स्वीकारलेल्या प्रस्तावावर ग्रामसभेत चर्चा होऊन प्रस्ताव संमत वा असंमत केले जातात.

(२) ग्रामसभांची संख्या

एका वर्षात होणाऱ्या एकूण ग्रामसभांची संख्या चार एवढी निश्चित केली आहे. ७३ व्या घटनादुरुस्ती १९९२ नुसार एका वर्षात होणाऱ्या ग्रामसभांची संख्या सहा एवढी निश्चित केली होती; परंतु सन २०१२ पासून ग्रामसभेची संख्या चार करण्यात आली आहे. कोणतीही एक ग्रामसभा घेण्यास कसूर केल्यास सरपंच किंवा उपसरपंच पदावर राहण्यास अपात्र ठरतील. मात्र यासाठी ग्रामसेवक जबाबदार असल्यास त्याच्यावर ही शिस्तभंगाची कारवाई करून त्यास निलंबित केले जाऊ शकते. ग्रामसभेच्या चार बैठका ह्या २६ जानेवारी, १ मे, १५ ऑगस्ट, २ ऑक्टोबर या तारखांना घेण्यात येतात.

(३) महिलांची ग्रामसभा

महाराष्ट्रात २६ जानेवारी २००३ पासून महिला ग्रामसभेची सुरुवात करण्यात आली आहे. महिला ग्रामसभा घेणारे महाराष्ट्र हे देशातील पहिले राज्य आहे. प्रत्येक ग्रामसभेच्या एक दिवस अगोदर महिलांची ग्रामसभा घेणे बंधनकारक असते. या सभेत संमत झालेले ठराव ग्रामसभेत जसेच्या तसे स्वीकारण्यात येतात. संख्येअभावी महिला ग्रामसभा तहकूब झाल्यास ती पुन्हा घेणे आवश्यक नसते.

(४) ग्रामसभेची गणपूर्ती

ग्रामसभेसाठी गावातील एकूण मतदार संख्येच्या १५% किंवा १०० इतकी संख्या असेल तर गणपूर्ती झाली असे समजले जाते. ठरलेल्या वेळेनंतर ३० मिनिटे प्रतिक्षा करूनही गणपूर्ती झाली नाही तर सभा तहकूब केली जाते. याच सभेत पुढची तारीख, वेळ व स्थळ निश्चित केले जाते. अशा तहकुबीनंतरच्या सभेला मात्र गणपूर्तीची आवश्यकता नसते.

(५) ग्रामसभा वृत्तांत

ग्रामसभेच्या बैठकीचा अहवाल किंवा प्रत्येक कामकाजाचा संक्षिप्त वृत्तांत बैठक झाल्यापासून सात दिवसांच्या आत जिल्हा ग्रामपंचायत अधिकारी किंवा उपमुख्य कार्यकारी अधिकारी व गटविकास अधिकारी यांच्याकडे पाठविणे आवश्यक असते.

(६) ग्रामसभेचे पदाधिकारी

सरपंच किंवा त्यांच्या अनुपस्थितीत उपसरपंच ग्रामसभेचे अध्यक्षस्थान भूषवितात. सरपंच किंवा उपसरपंच यांच्या अनुपस्थितीत उपस्थित असलेल्या पंचामधून एका पंचाची अध्यक्ष म्हणून निवड करतात.

(७) ग्रामसभेचे अधिकार व कार्ये

(०१) ग्रामपंचायत कार्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.

(०२) गावातील विकास कार्यक्रम व विकास योजनांना मान्यता देणे.

(०३) गावातील विकास योजनेचे लाभार्थी निवडणे.

(०४) ग्रामपंचायतीला मार्गदर्शन व सूचना करणे.

(०५) वार्षिक लेखाविवरण आणि मागील वित्तीय वर्षाच्या प्रशासनिक अहवालास मान्यता देणे.

(०६) ग्रामपंचायतीचे अंदाजपत्रक व हिशेबाला औपचारिक मंजुरी देणे.

(०७) गावातील पाणी पुरवठ्याचे नियोजन व देखभाल करणे.

(०८) कर्मचाऱ्यांच्या नियमबाह्य बाबींचा गट विकास अधिकाऱ्यास अहवाल देणे.

(०९) राज्य शासनाने सोपविलेली जबाबदारी पार पाडणे.

(१०) मागील सभेचा कार्यवृत्तांत वाचून कायम करणे.

(११) मंजूर अंदाजपत्रकाचे वाचन व विकास कार्यक्रमाची माहिती घेणे.

(१२) चालू वर्षात केलेल्या कामांचा आढावा घेऊन पुढील वर्षासाठी कार्यक्रमाची दिशा निश्चित करणे.

थोडक्यात, ७३व्या घटनादुरुस्तीनंतर ग्रामसभांना घटनात्मक आधार प्राप्त झाला आहे. ग्रामसभेमुळे ग्रामपंचायतीचे प्रशासन अधिक लोकाभिमुख, जबाबदार व पारदर्शक होण्यास मदत होत आहे. यामुळे ग्रामसभेला लोकशाहीची शेवटची कडी मानले जाते.

३.२.२ ग्रामपंचायत

पंचायती राजच्या त्रिस्तरीय व्यवस्थेत ग्रामीण पायाभूत स्तरावरील सर्वांत कनिष्ठ संस्था ग्रामपंचायत आहे. ग्रामपंचायत ही संस्था अगदी प्राचीन काळापासून अस्तित्वात आहे. भारताला स्वातंत्र्य प्राप्त झाल्यानंतर भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ४० मधील राज्याच्या धोरणाच्या मार्गदर्शक तत्त्वात गावासाठी ग्रामपंचायती स्थापन कराव्या असे नमूद करण्यात आले. या तत्वाची पूर्तता करण्यासाठी भारतातील विविध घटक राज्यांनी ग्रामपंचायतीच्या निर्मितीसाठी कायदे करण्यास सुरुवात केली. मुंबई राज्यानेही आपल्या राज्यातील गावासाठी ग्रामपंचायती स्थापन करता याव्यात यासाठी मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम १९५८ तयार केला. मात्र १९९२ साली ७३व्या घटनादुरुस्तीनंतर नवीन पंचायती राज प्रारूप स्थापित करणे बंधनकारक झाले आणि ग्रामपंचायतीच्या विकासात नवीन पर्वाची सुरुवात झाली. आज संपूर्ण भारतामध्ये ग्रामपंचायती गावसभा, गावपंचायत, नगरपंचायत, शहर पंचायत, पंचायत अशा विविध नावांनी संबोधले जाते; परंतु त्यांच्या स्थापनेमागील मूळ उद्देश, रचना, कार्ये याबाबत साम्य आढळून येते.

आजमितीस संपूर्ण भारतभर २,६५,००० पेक्षा अधिक तर महाराष्ट्रात २७,९३५ ग्रामपंचायती कार्यरत आहेत. भारतामध्ये सर्वांत जास्त ग्रामपंचायती उत्तर प्रदेशात तर महाराष्ट्रामध्ये सर्वांत जास्त ग्रामपंचायती सातारा जिल्ह्यात आहेत.

महाराष्ट्रामध्ये ग्रामपंचायतीचे कामकाज मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम १९५८ नुसार कलम ५च्या आधारे चालते या अधिनियमाची अंमलबजावणी २ ऑक्टोबर १९५८ पासून सुरू झाली. अधिनियमातील कलम-५ अन्वये प्रत्येक खेडे किंवा खेड्यांच्या समूहासाठी ग्रामपंचायत स्थापन केली जाते. महाराष्ट्रातील सर्वांत जुनी ग्रामपंचायत सातारा जिल्ह्यातील ''रहिमतपूर'' ही असून महाराष्ट्रातील सर्वांत मोठी व सर्वांत श्रीमंत ग्रामपंचायत सोलापूर जिल्ह्यातील 'अकलूज' ही आहे. विविध विकास योजना राबविणारी महाराष्ट्रातील पहिली ग्रामपंचायत अहमदनगर जिल्ह्यातील, 'हिवरे बाजार' ही आहे.

(०१) ग्रामपंचायतीची रचना

जिल्हा परिषद आणि पंचायत समितीच्या मार्गदर्शन व नियंत्रणाखाली ग्रामपंचायतीचे विकासविषयक कामकाज चालत असते. ग्रामपंचायत क्षेत्र हे भौगोलिक रचनेवरून तसेच गावे आणि वाडीवस्त्यांची लोकसंख्या विचारात घेऊन ठरविले जाते व त्यावरून ग्रामपंचायतीची रचना केली जाते. मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम १९५८ नुसार सपाट भूप्रदेशासाठी ६०० तर डोंगराळ अनुसूचित क्षेत्रासाठी ३०० लोकसंख्येला ग्रामपंचायतीची स्थापना केली जाते. अधिनियमातील कलम १० नुसार ग्रामपंचायत सदस्यांची संख्या कमीत कमी ७ व जास्तीत जास्त १७ इतकी असते. सदस्यांच्या संख्येचे प्रमाण लोकसंख्येवर आधारित असते. नवीन निकषानुसार ५०० लोकसंख्येमागे एक ग्रामपंचायत स्थापन करावी असे ठरविण्यात आले आहे. काही ठिकाणी २ किंवा ३ गावांची मिळून एक ग्रामपंचायत स्थापन केली जाते. तिला गट ग्रामपंचायत (ग्रुप ग्रामपंचायत) असे म्हणतात. अशा प्रकारे स्थापन करण्यात आलेल्या ग्रामपंचायतीस गट ग्रामपंचायतीतील जे गाव मोठे असेल त्या गावाचे नाव दिले जाते.

ग्रामपंचायत एक व्यक्तिभूत संस्था असून तिची अखंड परंपरा असते. तिला एक सामान्य शिक्का असतो, तसेच ग्रामपंचायतीस जंगम व स्थावर अशा दोन्ही प्रकारच्या मालमत्ता स्थापन करण्याचा व धारण करण्याचा अधिकार असतो.

(०२) ग्रामपंचायतीची सदस्य संख्या

महाराष्ट्रात लोकसंख्येच्या आधारावर सदस्य संख्या ठरविली जाते. ग्रामपंचायतीची सदस्य संख्या ठरविण्याचा अधिकार जिल्हाधिकाऱ्यांना असतो. महाराष्ट्रात ग्रामपंचायत सदस्य संख्या ७ ते १७ असली तरी भारतातील इतर राज्यात ही संख्या ५ ते ३१ पर्यंत असल्याचे दिसते.

ग्रामपंचायत सदस्य संख्या (महाराष्ट्र)

अ.क्र.	लोकसंख्या	सदस्य संख्या
(१)	१५०१ किंवा त्यापेक्षा कमी	०७
(२)	१५०१ ते ३०००	०९
(३)	३००१ ते ४५००	११
(४)	४५०१ ते ६०००	१३
(५)	६००१ ते ७५००	१५
(६)	७५०१ ते पुढे	१७

(०३) प्रभागाची निर्मिती

निवडणुकीकरिता मतदार क्षेत्राचे गट पाडले जातात या गटाला प्रभाग किंवा वॉर्ड म्हणतात. ग्रामपंचायत क्षेत्राच्या भौगोलिक रचनेवरून प्रभाग विभागले जातात. निवडणुकीच्या वेळी या प्रभागाला निर्वाचन क्षेत्र म्हणतात. आमदार, खासदार, जिल्हा परिषद सदस्य आणि पंचायत समितीचे सदस्य यांच्या निवडणुकीमध्ये एका जागेकरिता एक प्रभाग तयार केलेला असतो. म्हणजे एका प्रभागातून एकच उमेदवार निवडला जातो. त्यामुळे एक मतदार एकच मत देऊ शकतो. ग्रामपंचायतीचे प्रभाग वेगळ्या पद्धतीने तयार केलेले असतात. ग्रामपंचायतीमधून एका प्रभागामध्ये कमीत कमी दोन व जास्तीत जास्त तीन सदस्य निवडून द्यावे लागतात. एका ग्रामपंचायतीमध्ये काही प्रभाग २-२ सदस्यांचे तर काही प्रभाग ३-३ सदस्यांचे असू शकतात. साहजिकच प्रभागात जेवढे सदस्य तेवढी मते देण्याचा अधिकार मतदाराला मिळतो. फक्त एका उमेदवाराला एकच मत द्यावे लागते. प्रभाग आणि प्रभागातून निवडून द्यावयाची संख्या वेळोवेळी शासन बदलू शकते.

(०४) ग्रामपंचायतीचे सामान्य संघटन

ग्रामपंचायतीच्या राजकीय व प्रशासकीय संघटनांच्या दृष्टिकोनातून विचार करता, ग्रामपंचायतीच्या रचनेत खालील प्रमुख बाबी आढळून येतात.

(अ) ग्रामपंचायत सदस्याद्वारे आणि सदस्यातून ग्रामपंचायतीचे सरपंच आणि उपसरपंच यांची निवड केली जाते.

(ब) ग्रामसेवक किंवा ग्रामविकास अधिकारी हा ग्रामपंचायतीचा सचिव म्हणून कामकाज पाहतो.

(क) ग्रामपंचायतीकडे सोपविलेली जबाबदारी योग्यरित्या पार पाडण्यासाठी सर्वसाधारणपणे १६ प्रकारच्या विषय समित्यांची स्थापना केली जाऊ शकते.

(ड) विषय समित्या स्थापन करण्यासाठी ग्रामपंचायतीला ठराव करावा लागतो. या ठरावात समितीचे नाव, समितीची कामे, कार्यपद्धती, समितीचे अधिकार, समितीचे सदस्य, समितीचे अध्यक्ष या बाबींचा उल्लेख असावा लागतो.

(इ) ग्रामपंचायतीत शिक्षण, आरोग्य, बांधकाम, दिवाबत्ती, फेर कर आकारणी, बाजार, पाणीपुरवठा, ग्रामसंरक्षण, कृषी, पशुसंवर्धन, छोटे पाटबंधारे, महिला व बालकल्याण, समाजकल्याण, भूजल सर्वेक्षण आणि ग्रामशिक्षण अशा प्रकारच्या समित्या स्थापन करता येतात.

(ई) राज्यशासन शासकीय परिपत्रकाद्वारे वरीलपैकी काही समित्या स्थापन करणे कायदेशीर व बंधनकारक करू शकते. शिवाय दक्षता समिती, ग्रामशिक्षण समिती, संयुक्त समिती अशा विशेष किंवा खास समित्यांचेही गठण केले जाऊ शकते.

(उ) प्रत्येक समितीसाठी सदस्य व अध्यक्ष निवडले जातात. शक्यतोवर ग्रामसेवक हाच या समितीचा सचिव असतो.

(ऊ) ग्रामपंचायतीचे वैधानिक गठण होण्यासाठी किमान २/३ सदस्यांची निवडणूक होणे आवश्यक असते. त्याशिवाय सरपंच आणि उपसरपंचाची निवडणूक होत नाही.

(०५) ग्रामपंचायतीची निवडणूक

ग्रामपंचायत क्षेत्राचे प्रभागात विभागणी करून प्रत्येक प्रभागातून कमीत कमी २ सदस्य व जास्तीत जास्त ३ सदस्य निवडले जातात. प्रभागांची रचना व क्रमांक दिशेनुसार दक्षिणेकडून सुरुवात होऊन पूर्व, उत्तर, पश्चिम असे पुढे सरकतात. सर्व प्रभागातील लोकसंख्या प्रमाण सर्वसाधारणपणे सारखे असते. गावातील वार्डाची रचना करण्याचा अधिकार तहसीलदारास असतो. ग्रामपंचायतीची निवडणूक प्रत्यक्ष व प्रौढ मतदाराने होते. ग्रामपंचायत निवडणुकीसाठी सर्वसाधारण उमेदवारास ५०० रुपये आणि राखीव जागेवरील उमेदवारास १०० रुपये अनामत रक्कम भरणे आवश्यक असते. ग्रामपंचायत सदस्यांना खर्च मर्यादा निश्चित केलेली आहे. ७-९ सदस्यांच्या पंचायतीत २५ हजार रुपये तर ११-१३ सदस्यांच्या पंचायतीत ३५ हजार रुपये आणि १५-१७ सदस्यांच्या पंचायतीत ५० हजार रुपये असेल. ग्रामपंचायत निवडणुक जिंकलेल्या सदस्याला पंच असे म्हणतात. प्रभाग निश्चितीपासून निवडणुकांचे निकाल जाहीर करेपर्यंत सर्व जबाबदारी राज्य निवडणुक आयोगाची असते. राजकीय पक्षांना ग्रामपंचायत निवडणुकीत सहभागी होता येत नाही. जिल्हाधिकारी हे राज्य निर्वाचन आयोगाचे प्रतिनिधी म्हणून जिल्ह्यातील ग्रामपंचायतीच्या निवडणुका घेतात.

ग्रामपंचायत सदस्यांच्या निवडणुकीबाबत जर कोणताही वाद उपस्थित झाल्यास त्याबद्दल दिवाणी न्यायालयात दाद मागता येते; परंतु अशी तक्रार निकाल जाहीर झाल्यापासून १५ दिवसांच्या आत जिल्हाधिकाऱ्यांकडे नोंदविली गेली पाहिजे. जिल्हाधिकाऱ्याने दिलेल्या निर्णयाविरुद्ध १५ दिवसांच्या आत विभागीय आयुक्तांकडे अपील करता येते. जर निवडणुकीत दोन उमेदवारांना समान मते पडल्यास संबंधित निवडणूक अधिकाऱ्यासमोर चिठ्ठ्या टाकून उमेदवार निवडला जातो. ग्रामपंचायत सदस्यांना पक्षांतर बंदीचा कायदा लागू नाही.

(०६) ग्रामपंचायत निवडणुकीत आरक्षण व्यवस्था

मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम-१९५८ मधील कलम-१०(२) नुसार, ग्रामपंचायतीतील आरक्षण निश्चित केले जाते. ग्रामपंचायत सदस्याचे आरक्षण निश्चित करताना केवळ त्या ग्रामपंचायतीतील सदस्य संख्येचाच विचार केला जातो, तर ग्रामपंचायत सरपंचाचे आरक्षण निश्चित करताना सर्व तालुक्यातील ग्रामपंचायतींची संख्या गृहीत धरली जाते. सामान्यपणे ग्रामपंचायतीतील आरक्षण खालीलप्रमाणे असते -

(१) महिलांसाठी १/२ किंवा ५०% राखीव जागा असतात, ७३व्या घटनादुरुस्तीने पंचायती राज संस्थेत महिलांना आरक्षणाची मर्यादा १/३ होती; परंतु सन २०११ साली झालेल्या ११० व्या घटनादुरुस्तीने ही मर्यादा १/२ किंवा ५०% करण्यात आली आहे.

(२) इतर मागासवर्गीयांसाठी २७% राखीव जागा.

(३) अनुसूचित जाती व जमाती यांना लोकसंख्येच्या प्रमाणात राखीव जागा दिल्या जातात. आरक्षणाच्या जागा निर्धारित करण्याचा अधिकार जिल्हाधिकारी यांना असतो.

(०७) ग्रामपंचायत सभासद पात्रता व अपात्रता

ग्रामपंचायत निवडणूक लढवू इच्छिणाऱ्या व्यक्तीस अथवा एखाद्या व्यक्तीस ग्रामपंचायत सदस्य व्हावयाचे असेल तर त्या व्यक्तीस पुढील निकष धारण करावे लागतात.

(०१) उमेदवार हा भारताचा नागरिक असावा.

(०२) उमेदवाराचे वय २१ वर्षे पूर्ण असावे.

(०३) ग्रामपंचायतीच्या मतदार यादीत त्याचे नाव असावे.

(०४) दिनांक १२ सप्टेंबर २००१ नंतर तिसरे अपत्य झाल्यास अशी व्यक्ती अपात्र असेल.

(०५) उमेदवाराच्या स्वत:च्या राहत्या घरी स्वच्छतागृह असणे बंधनकारक आहे. स्वच्छतागृह नसेल तर संबंधित उमेदवारास अपात्र घोषित करण्यात येते.

(०६) अशी व्यक्ती शासकीय सेवेत नोकरीस नसावी.

(०७) ग्रामपंचायतीच्या व्यवहारात आर्थिक हितसंबंध असणारी व्यक्ती अपात्र असेल.

(०८) अशी व्यक्ती ग्रामपंचायतीची थकबाकीदार नसावी.

(०९) न्यायालयाने सर्वसाधारण कायद्याखाली व अस्पृश्यता कायद्याखाली विहित तरतुदीनुसार शिक्षा ठोठावल्यास अशा व्यक्तीस शिक्षा होऊन संपूर्ण ५ वर्षे पूर्ण झाले नसतील तर ती अपात्र असेल.

(१०) शासनाने वेळोवेळी केलेल्या अटी पूर्ण करणे आवश्यक असेल.

महाराष्ट्र राज्य निवडणूक आयोगाने २४ डिसेंबर, २०२० रोजी एक सरपंच आणि सदस्यांच्या पात्रतेसंबंधी एक शासकीय नियम (आदेश) जारी केला आहे. आता सरपंच व ग्रामपंचायत सदस्य होण्यासाठी किमान सातवी पास ही अट ठेवण्यात आली आहे. जो उमेदवार १ जानेवारी, १९९५ नंतर जन्मलेला असेल आणि ज्याला सदस्य किंवा सरपंच म्हणून नियुक्त करायचे असेल तर संबंधित उमेदवार सातवी पास असणे आवश्यक आहे.

(०८) ग्रामपंचायतीच्या सभा

(१) ग्रामपंचायतीची प्रथम सभा

ग्रामपंचायतीच्या निवडणुकीनंतर प्रथमच निवडणूक यंत्रणेच्या वतीने प्रथम बैठक घेतली जाते. निवडणूक यंत्रणेद्वारे निश्चित केलेला अधिकारी या सभेचा अध्यक्ष असतो. शक्यतो तो तहसीलदार असतो. प्रथम सभेतच सरपंच आणि उपसरपंच यांची निवड, निवडून आलेल्या सदस्यामधून बहुमताने केली जाते. सरपंच व उपसरपंच यांना निवडून देणाऱ्या सभेला 'ग्रामपंचायतीची प्रथम सभा' म्हणतात. या सभेपासून ग्रामपंचायतीचा कार्यकाल गणला जातो. ग्रामपंचायतीचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असतो.

(२) ग्रामपंचायतीच्या नियमित सभा

ग्रामपंचायतीची प्रत्येक महिन्याला एक सभा अशा एका वर्षात बारा सभा घेणे अनिवार्य असते. प्रथम सभा झाल्यानंतर इतर सभा बोलविण्यासाठी सरपंच जबाबदार असतात. सभेचा अध्यक्ष सरपंच व त्यांच्या अनुपस्थितीत उपसरपंच अध्यक्ष असतो. सरपंच व उपसरपंच हे दोघेही गैरहजर असल्यास प्रथम सभेस हजर असलेल्यांपैकी एकास सभेचा अध्यक्ष म्हणून निवडले जाते. या सभेची नोटीस किमान तीन दिवस अगोदर काढण्यात येते. ग्रामसेवक हा सभेचा सचिव असतो.

(३) ग्रामपंचायतीची खास सभा

आवश्यक असेल तेव्हा सरपंच स्वेच्छेने, अर्ध्यापेक्षा अधिक सदस्यांनी मागणी केल्यास किंवा वरिष्ठ पातळीवरून आदेश आल्यास ८ दिवसांच्या आत ग्रामपंचायतीची खास सभा बोलवतो. अशा सभेसाठी एक पूर्ण दिवस अगोदर नोटीस द्यावी लागते. या सभेचा अध्यक्ष सरपंच व सचिव ग्रामसेवक असतात.

कोणत्याही सभेला कमीत कमी किती सदस्य आल्यावर सभा सुरू करावी याचे काही नियम आहेत. यास सभेची गणपूर्ती (कोरम) म्हणतात. वरील तिन्ही प्रकारच्या सभांसाठी गणपूर्ती व्हावी म्हणून किमान अर्ध्यापेक्षा अधिक सदस्यांची उपस्थिती अनिवार्य असते. गणपूर्ती पूर्ण झाली तर गणपूर्ती झाली असे जाहीर करून सभा सुरू केली जाते. गणपूर्ती झाली नसेल तर सभेच्या ठरलेल्या वेळेपासून अर्धा तास सदस्य येण्याची प्रतिक्षा करतात. सदस्यांची अर्धा तास प्रतिक्षा करूनही गणपूर्ती झाली नाही तर ती सभा तहकूब केली जाते.

(०९) ग्रामपंचायतीचा कार्यकाल

ग्रामपंचायतीच्या पहिल्या बैठकीपासून ५ वर्षांचा कार्यकाल असतो, परंतु ग्रामपंचायतीची मुदतपूर्व बरखास्ती झाल्यास पुन्हा सहा महिन्यांच्या आत निवडणूक घेणे बंधनकारक असते.

(१०) ग्रामपंचायत विसर्जन / बरखास्ती

अकार्यक्षमता अथवा कर्तव्य पार पाडण्यास असमर्थ असल्याच्या कारणावरून राज्यशासन ग्रामपंचायतीस बरखास्त करू शकते. ग्रामपंचायतीतील अर्ध्यापेक्षा अधिक सदस्यांच्या जागा रिक्त झाल्यास राज्यशासन बरखास्तीचा आदेश काढते. बरखास्तीनंतर ग्रामपंचायतीचे पुन्हा संघटन करावे लागते. ग्रामपंचायत विसर्जन झालेल्या तारखेपासून सर्व सदस्यांना आपली पदे सोडावी लागतात. विसर्जनाच्या कालावधीत त्या ग्रामपंचायतीची सर्व मालमत्ता राज्य शासनामध्ये निहित होते. विसर्जित झालेल्या ग्रामपंचायतीची सहा महिन्याच्या आत नव्याने निवडणुक घेणे बंधनकारक असते, तथापि अशा निवडणुकीनंतर नव्याने अस्तित्वात आलेल्या ग्रामपंचायतीचा कार्यकाल हा विसर्जित ग्रामपंचायतच्या उर्वरित कार्यकालाइतकाच असतो.

(११) ग्रामपंचायतीच्या उत्पन्नाची साधने

राज्य शासनाने निर्माण केलेला वित्त आयोग ग्रामपंचायतीच्या आर्थिक व सामाजिक स्थितीचा आढावा घेऊन ग्रामपंचायतीला आर्थिक सहकार्य करण्याबाबत राज्य शासनाकडे शिफारस करील. प्रत्येक ग्रामपंचायतीस उत्पन्न म्हणून कर व फी आकारण्याचे अधिकार राज्यशासन ग्रामपंचायतींना देईल. अनुदान हा ग्रामपंचायतीच्या उत्पन्नाचा सर्वांत मोठा स्रोत आहे. राज्यातील कोषांमधून ग्रामपंचायतींना अनुदान मिळते. गावातील विविध कराच्या माध्यमातून जसे की, पाणीपट्टी, घरपट्टी, दिवाबत्ती, यात्रा, बाजार, इत्यादी माध्यमातून ग्रामपंचायतीला कर मिळत असतो. गावातील एकूण महसूलापैकी ७०% महसूल जिल्हा परिषदेकडे द्यावा लागतो. उर्वरित ३०% महसुल ग्रामपंचायत खर्च करू शकते. ग्रामनिधी ग्रामसेवक सांभाळत असतो.

३.२.३ ग्रामपंचायतीचे अधिकार व कार्ये

''मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम १९५८ मधील कलम ४५ नुसार ग्रामपंचायतीचे प्रशासकीय अधिकार आणि कर्तव्ये स्पष्ट केली आहेत त्याचा उल्लेख अधिनियमातील अनुसूची १ मध्ये केला आहे. ज्यास ''ग्रामसूची'' म्हटले जाते. या ग्रामसूचीत सध्या ७९ व ३ विस्तारित विषयांसह ८२ विषय आहेत. त्यातील १ विषय रद्द आहे, अशा एकूण ८१ कार्यान्वित विषयाचे वर्गीकरण १५ भागात केले आहे. सन १९९२ मध्ये झालेल्या ७३ व्या घटनादुरुस्तीने ग्रामपंचायतींना घटनात्मक दर्जा देऊन त्यांच्या अधिकारक्षेत्रात वाढ करण्यात आली. या घटनादुरुस्तीने भारतीय राज्यघटनेत अकरावी अनुसूची समाविष्ट करून त्यात ग्रामपंचायतीकडे सोपविलेल्या २९ विषयांची यादी देण्यात आली आहे.

साधारणतः ग्रामपंचायत पुढील प्रकारची कार्ये पार पाडीत असते.

(०१) ग्रामपंचायत आपल्या क्षेत्रातील शेतीच्या उत्पादनात वाढ आणि सुधारणा करण्यासाठी गावातील सहकारी संस्थांना उत्तेजन देते.

(०२) सरकारी पडीत आणि ओसाड जमिनी लागवडीखाली आणणे.

(०३) सुधारित बी-बियाण्यांचे उत्पादन करण्याकरिता उत्तेजन देणे.

(०४) कृषी उत्पादन वाढविण्याच्या दृष्टीने गावामध्ये लागवडीचे किमान प्रमाण ठरविणे.

(०५) गुरांची आणि त्यांच्या पैदाशीची सुधारणा करणे आणि पशुधनाची सर्वसामान्य काळजी घेणे.

(०६) पशूंना राहण्याकरिता ठिकाणे, चरण्याची ठिकाणे किंवा सामुदायिक भूमीचे नियंत्रण करणे, गायराने वाढविणे.

(०७) अपंग, निराश्रित, लुळे-पांगळे, आजारी, भिकारी असलेल्यांना मदत किंवा सहाय्य करणे.

(०८) अस्पृश्यता निवारण, सामाजिक कल्याणचे कामे करणे.

(०९) सार्वजनिक नाल्या, बांध, तलाव, विहिरी इतर सार्वजनिक ठिकाणांची सफाई करणे.

(१०) स्वच्छता, मृत जनावरांची विल्हेवाट लावणे.

(११) आरोग्याचे संरक्षण करणे, प्रसूती, बालकल्याण माणसे तसेच जनावरांना रोग प्रतिबंधक लस टोचण्यास उत्तेजन देणे.

(१२) कत्तलखाने बांधणे, सुव्यवस्थित ठेवणे व त्यावर नियंत्रण ठेवणे.

(१३) स्मशानभूमीची तरतूद करणे, सुव्यवस्था राखणे व त्याचे नियमन करणे.

(१४) सार्वजनिक रस्ते, नाल्या, बांध यांची निर्मिती करणे.

(१५) ग्रामपंचायतीच्या क्षेत्रात दिवाबत्तीची व्यवस्था करणे.

(१६) ग्रामपंचायत क्षेत्रात मेळावे, बाजार, टांगा स्टँड थांबे, इत्यादी ठिकाणांची देखभाल करणे.

(१७) मोकाट आणि मालक नसलेले कुत्रे नष्ट करणे, त्यांना कोंडवाड्यात कोंडून ठेवणे.

(१८) धर्मशाळा निर्मिती करणे.

(१९) स्नान किंवा कपडे धुण्यासाठी घाट बांधणे.

(२०) गोदामाची स्थापना व देखभाल करणे.

(२१) सार्वजनिक वाचनालयाची स्थापना करणे.

(२२) प्राथमिक शाळांच्या इमारतींची देखभाल व व्यवस्था ठेवणे.

(२३) प्रौढ साक्षरता केंद्र उभारणे.

(२४) घराला नंबर देणे व जनगणना करणे.

(२५) जन्म – मृत्यू, विवाह यांच्या नोंदी ठेवणे.

(२६) कोंडवाडे स्थापन करणे, त्यावर नियंत्रण ठेवणे व त्यांची देखभाल करणे.

(२७) जत्रा, यात्रा व उत्सव सुरू करणे, चालू ठेवणे व त्यांचे नियमन करणे.

(२८) रास्त भावाची दुकाने उघडणे.

(२९) कुटुंब कल्याण योजनेचा प्रचार करणे.

(३०) कृषी फॉर्म व धान्य कोठारांची स्थापना करणे.

(३१) क्रीडांगणे, सार्वजनिक उपवने यांची तरतूद करणे.

(३२) कुटीरोद्योग व ग्रामोद्योग यांचे संवर्धन करणे, त्यांच्यामध्ये सुधारणा करणे.

(३३) पतसंस्था आणि बहुउद्देशीय सहकारी संस्थांची संघटना करणे.

(३४) गावात संरक्षण दल स्थापन करणे व पहारा ठेवणे.

(३५) ग्रामपंचायतीचे अभिलेख तयार करणे, सुव्यवस्थित ठेवणे व निगा राखणे.

(३६) दूध डेअरींना प्रोत्साहन देणे.

(३७) सामुदायिक कामांसाठी आणि ग्रामोद्धाराच्या कार्यासाठी श्रमदानाची कामे आयोजित करणे.

३.२.४ ग्रामपंचायतीचे पदाधिकारी आणि अधिकारी

(१) ग्रामपंचायत सरपंच व उपसरपंच

प्रत्येक ग्रामपंचायतीस एक राजकीय प्रमुख असतो त्यास सरपंच म्हणतात. तो ग्रामपंचायतीचा कार्यकारी प्रमुख असतो. उपसरपंच हा त्यास मदतनीस असतो. ग्रामपंचायतीच्या सार्वत्रिक निवडणुका पार पडल्यानंतर जिल्हाधिकारी व त्याने अधिकार प्रदान केल्यास तहसीलदार सर्व सदस्यांची पहिली बैठक बोलवतात. त्या बैठकीमध्ये सदस्यांमधून सरपंच व उपसरपंच यांची निवड करण्यात येते. 'मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम-१९५८ मधील कलम-३०(१) मध्ये प्रत्येक ग्रामपंचायतीसाठी एक सरपंच निवडला जातो. सरपंचास भारतातील वेगवेगळ्या घटक राज्यात वेगवेगळ्या नावांनी ओळखले जाते जसे, चेअरमन, सरपंच, प्रधान, मुखिया, अध्यक्ष, इत्यादी. महाराष्ट्रात त्यास सरपंच असे म्हणतात. एखादी व्यक्ती जिल्हा परिषद अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, विषय समितीचा सभापती, पंचायत समितीचा सभापती अथवा उपसभापती असेल तर तो सरपंच म्हणून निवडून येण्यास पात्र असणार नाही तसेच वरील पदापैकी कोणत्याही पदावर सरपंचाला निवडून देण्यात आले असेल तर सरपंच म्हणून असलेले त्याचे पद अशा निवडणुकीच्या तारखेपासून रिक्त होईल. सरपंच व उपसरपंच यांच्या निवडणुकीत समान मते पडल्यास त्या सभेच्या अध्यक्षस्थानी असलेला अधिकारी तो निर्धारित करील अशा रितीने आपल्या समक्ष चिठ्ठ्या टाकून निवडणुकीचा निर्णय घेतो.

(२) सरपंच पदासाठी आरक्षण

एका तालुक्यातील सर्व ग्रामपंचायत सरपंचाच्या पदाचा विचार करून सरपंच पदाचे आरक्षण निश्चित केले जाते.

(अ) अनुसूचित जाती, जमातीसाठी लोकसंख्येच्या प्रमाणात आरक्षण त्यापैकी ५०% किंवा १/२ इतके त्याच वर्गातील महिलांसाठी आरक्षण.

(ब) नागरिकांच्या मागास प्रवर्गासाठी २७% आरक्षण त्यापैकी त्याच प्रवर्गातील महिलांसाठी ५०% किंवा १/२ एवढे आरक्षण.

(क) तालुक्यातील एकूण सरपंच पदाच्या ५०% किंवा १/२ इतके सरपंच पदे महिलांसाठी आरक्षित ठेवली जातात.

ग्रामपंचायतमध्ये सरपंचासाठी वरीलप्रमाणे आरक्षण ठेवले जाते; परंतु उपसरपंच या पदासाठी कुठलेही आरक्षण नाही.

(३) सरपंच पदाचा कार्यकाल

ग्रामपंचायतच्या सरपंच व उपसरपंच यांचा कार्यकाल पहिल्या बैठकीपासून ५ वर्षांचा असतो, अविश्वास ठराव, राजीनामा, मृत्यू, इत्यादींमुळे सरपंच पद रिक्त झाल्यास उर्वरित कालावधीसाठी सरपंचाची निवड केली जाते. उपसरपंचाच्या बाबतीतही हीच प्रक्रिया आहे.

(४) सरपंचाचा राजीनामा

ग्रामपंचायत सरपंच आपल्या पदाचा राजीनामा विहित नमुन्यात स्वत:च्या सहीने पंचायत समिती सभापतींकडे सोपवितात, तर उपसरपंच आपला राजीनामा सरपंचाकडे देतात.

(५) सरपंचाविरुद्ध अविश्वास

ग्रामपंचायतीतील एकूण सदस्य संख्येच्या १/३ सदस्यांनी मागणी केल्यास ग्रामपंचायत सरपंच किंवा उपसरपंचावर अविश्वास ठराव आणला जाऊ शकतो. तहसीलदाराने बोलाविलेल्या विशेष बैठकीत हा ठराव २/३ बहुमताने पारित केल्यास व महिला सरपंच असल्यास हा ठराव ३/४ बहुमताने पारित होणे आवश्यक असते. अविश्वास ठराव संमत झाल्यास सरपंचास आपले पद सोडावे लागते; परंतु अविश्वास ठराव फेटाळल्यास १ वर्षापर्यंत पुन्हा ठराव मांडता येत नाही. तसेच निवडणुका झाल्यापासून ६ महिन्यांपर्यंत अविश्वास ठराव मांडता येत नाही.

(६) सरपंचास पदावरून दूर करणे

सरपंच व उपसरपंच कार्य करीत असताना गैरवर्तन, अकार्यक्षमता, लज्जास्पद वर्तन व भ्रष्टाचार या कारणावरून जिल्हाधिकाऱ्यांच्या चौकशी अहवालानंतर राज्यशासन त्यांना पदावरून दूर करू शकते. चौकशी दरम्यान संबंधित व्यक्तीस आपली बाजू मांडण्याची पूर्ण संधी दिली जाते. अशा पद्धतीने पदावरून दूर केलेल्या व्यक्तीस लगेचच पुन्हा निवडणुकीस उभे राहता येत नाही.

(७) सरपंचास रजा

ग्रामपंचायत सरपंच ४ महिन्यांपर्यंत विनापरवानगी गैरहजर राहू शकतो. ४ ते ६ महिन्यांपर्यंतची रजा ग्रामपंचायत मंजूर करू शकते; परंतु कोणत्याही परिस्थितीत ६ महिन्यांपेक्षा जास्त रजा मिळत नाही. सरपंच हा ४ महिन्यांपेक्षा अधिक काळासाठी गैरहजर राहिल्यास अथवा रजेचे नियम न पाळल्यास राज्यशासन कारवाई करून त्यास पदावरून दूर करू शकते.

(८) सरपंचाचे मानधन व इतर सुविधा

ग्रामपंचायतीच्या सरपंचास ग्रामपंचायतीच्या उत्पन्नानुसार मानधन दिले जाते. ग्रामपंचायतीचे उत्पन्न १० हजारापर्यंत असल्यास २०० रुपये, ग्रामपंचायतीचे उत्पन्न १० हजार ते ३० हजार असेल तर ३०० रुपये आणि ग्रामपंचायतीचे उत्पन्न ३० हजारांपेक्षा जास्त असल्यास ४०० रुपये मानधन प्रतिमाह दिले जाते.

१५ ऑगस्ट २०१४ पासून सरपंचाच्या मानधनात वाढ केली असून किमान १००० रुपये व कमाल २००० रुपये दरमहा मानधन सरपंचास देण्यात येते. सरपंच व उपसरपंच यांच्यासह ग्रामपंचायतीच्या सदस्यांना २०० रुपये प्रवास व दैनिक भत्ता दिला जातो. सरपंचाला ग्रामपंचायतीच्या वार्षिक उत्पन्नाच्या २% किंवा ६००० रुपये यापैकी जी कमी असेल तेवढी रक्कम आतिथ्य भत्ता म्हणून दिला जातो.

(९) सरपंचाचे अधिकार व कार्ये

ग्रामपंचायतीचा कार्यकारी प्रमुख या नात्याने सरपंचाला गावविकासाच्या दृष्टीने कार्य पार पाडावी लागतात. हे कार्य अधिक कार्यक्षमपणे होण्यासाठी सरपंचाला काही अधिकार दिले जातात. मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम १९५८ मधील कलम ३८ नुसार ग्रामपंचायत सरपंच व उपसरपंचाची कार्ये खालीलप्रमाणे आहेत–

(०१) ग्रामसभा आणि ग्रामपंचायतीच्या सभा बोलावणे सभेचे अध्यक्षस्थान भूषविणे, सभेच्या कामकाजाचे संचालन करणे, त्यावर नियंत्रण ठेवणे ही सरपंचाची जबाबदारी असते.

(०२) ग्रामपंचायतीने संमत केलेल्या ठरावांची आणि घेतलेल्या निर्णयाची अंमलबजावणी करणे.

(०३) सरपंच हा दैनंदिन वित्तीय बाबीवर लक्ष ठेवतो. तसेच तो प्रतिमाह झालेला खर्च तपासतो. ग्रामपंचायतीचे खाते सरपंच व ग्रामसेवक असे संयुक्त असते.

(०४) ग्रामपंचायतीचा अर्थसंकल्प तयार करून घेणे व तो ग्रामसभेच्या बैठकीत मान्य करून घेणे.

(०५) दैनंदिन प्रशासकीय कामकाजावर सरपंचाचे नियंत्रण असते. प्रामुख्याने ग्रामसेवक हा सरपंचाच्या मार्गदर्शनाखाली व देखरेखीखाली कार्य करीत असतो. एकंदर ग्रामपंचायतीचे नियंत्रण व पर्यवेक्षणाची जबाबदारी सरपंचास पार पाडावी लागते.

(०६) सरपंचास काही प्रमाणपत्रे देण्याचा अधिकार असतो. प्रामुख्याने सरपंच हा रहिवासी, उत्पन्न, वंशावळ, इत्यादी प्रमाणपत्रे देऊ शकतो.

(०७) शासनाकडे पाठविली जाणारी सर्व विवरणे, प्रतिवृत्ते, अहवाल तयार करून योग्य त्या कार्यासाठी पाठविणे.

(०८) सरपंच आपल्या अधिकारात केलेल्या कार्याचा वृत्तांत ग्रामसभेपुढे ठेवतो. ग्रामसभा अशा बाबीवर चर्चा करू शकते. यामुळे ग्रामसभेचे सरपंचावर नियंत्रण राहते.

(०९) ग्राम निधीच्या सुरक्षित अभिरक्षणाची जबाबदारी पार पाडणे. आकस्मिक खर्च रुपये दहापर्यंत करणे, अधिकृत रकमा अदा करणे, स्वीकृत रकमाच्या ग्रामपंचायतीच्या वतीने पावत्या देणे.

(१०) राज्यशासन, जिल्हा परिषद व पंचायत समितीने वेळोवेळी केलेल्या मार्गदर्शन सूचनांचे पालन करणे.

३.२.५ ग्रामसेवक / ग्रामविकास अधिकारी

ग्रामसेवक हा ग्रामपंचायतीचा प्रशासकीय प्रमुख म्हणून ओळखला जातो. जिल्हा परिषद सेवेतील तो वर्ग 'क' दर्जाचा कर्मचारी असतो, त्याची निवड जिल्हा निवड समितीकडून होते. मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम–१९५८ मधील कलम ६० अन्वये प्रत्येक ग्रामपंचायतीसाठी एक ग्रामसेवक असतो. मोठ्या ग्रामपंचायतीत ग्रामसेवकास ग्रामविकास अधिकारी संबोधले जाते. ग्रामसेवक हा जिल्हा परिषदेचा सेवक असल्यामुळे त्याची नियुक्ती, बदली, बढती, रजा आदीसंबंधीचे सर्व अधिकार मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यास आहेत. ग्रामसवेकावर प्रशासकिय दृष्टिकोनातून गटविकास अधिकारी तर राजकीय दृष्टिकोनातून सरपंच यांचे नजीकचे नियंत्रण असते.

ग्रामसेवकाविषयी अधिक माहिती खालीलप्रमाणे सांगता येईल.

पात्रता	:	(१) तो महाराष्ट्राचा रहिवासी असावा. (२) ती व्यक्ती १२वी पास असावी. (३) मुख्य कार्यकारी यांच्या मते योग्य असावा.
निवड	:	जिल्हा निवड समितीमार्फत
नियुक्ती	:	मुख्य कार्यकारी अधिकारी
वेतन	:	जिल्हा निधीमधून दिले जाते.
रजा	:	किरकोळ रजा गटविकास अधिकारी देतात. अर्जित रजा मुख्य कार्यकारी अधिकारी देतात.
नियंत्रण	:	प्रशासकीय नियंत्रण गटविकास अधिकारी, राजकीय नियंत्रण सरपंच.
राजीनामा	:	मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सी.ई.ओ.)
बडतर्फी	:	मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सी.ई.ओ.)

● ग्रामसेवकाचे अधिकार व कार्ये

ग्रामसेवकास ग्रामपंचायतीचा सचिव म्हणून सर्व कार्ये, जबाबदारी पार पाडावी लागते. सामान्यपणे ग्रामसेवकास खालील अधिकार व कार्ये पार पाडावी लागतात.

(०१) मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियमात नमूद व शासनाने वेळोवेळी तयार केलेल्या नियमानुसार व आदेशानुसार ग्रामपंचायतीचा सचिव म्हणून कार्य करणे.

(०२) ग्रामसेवक ग्रामसभा व ग्रामपंचायतीची पत्रे पाठवितो तसेच तो या सभांना सचिव म्हणून उपस्थित राहतो. सभेतील कामकाजाची नोंद घेणे ही त्याची जबाबदारी असते.

(०३) ग्रामसेवकास कायद्यानुसार सोपविण्यात आलेली जबाबदारी पार पाडावी लागते. कायदा हा त्याच्या अधिकार व कार्याचा मूळ आधार असतो.

(०४) ग्रामसेवकास प्रशासनासंबंधी सर्व कार्ये करावी लागतात.

(०५) ग्रामसेवक हा ग्रामपंचायत कामकाज व कार्यपद्धती याबाबतीत कनिष्ठ कर्मचारी यांच्याकडून स्पष्टीकरण मागवू शकतो.

(०६) ग्रामसेवक हा ग्रामपंचायत कामकाज व कर्मचारी यांच्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवतो. त्यांच्या मार्गदर्शनाखाली इतर कर्मचारी कार्य करीत असतात.

(०७) ग्रामसेवक हा ग्रामपंचायतीची कागदपत्रे व दस्तऐवज सांभाळतो. आलेल्या पत्रांना उत्तर देणे ही त्यांची जबाबदारी असते.

(०८) ग्रामपंचायतीचे आर्थिक खाते हे संयुक्त असते. ते सरपंच व ग्रामसेवक यांचे मिळून असते. ग्रामसेवक हा सरपंचाच्या सल्ल्याने या निधीतून पैसे काढतो व त्याचे वितरण करतो.

(०९) ग्रामसेवक हा हिशेब व अभिलेख तपासणी नोंदी ठेवतो, तसेच ग्रामपंचायतीच्या खरेदी विक्रीवर लक्ष ठेवतो. ग्रामपंचायतीचा हिशेब प्रतिमाह सरपंचास दाखविणे अनिवार्य असते.

(१०) ग्रामसेवक हा ग्रामपंचायतीचा अर्थसंकल्प तयार करतो, अर्थसंकल्पातील अनियमितता व दोषासाठी ग्रामसेवकास जबाबदार धरले जाते.

(११) ग्रामसेवकास ग्रामपंचायत हद्दीतील जन्म, मृत्यू, विवाह, इत्यादीविषयक नोंदी ठेवणे बंधनकारक असते.

(१२) केंद्र व राज्य शासनाच्या योजनांची वेळोवेळी गावकऱ्यांना माहिती देणे.

(१३) ग्रामसेवक गावातील नागरिकांना रहिवासी प्रमाणपत्र, घराचा ८अ प्रमाणपत्र, जन्म-मृत्यू प्रमाणपत्र, अशा विविध प्रकारचे प्रमाणपत्र देत असतो.

थोडक्यात, ग्रामसेवक हा ग्रामपंचायत व पंचायत समिती यांच्यामधील प्रशासनाचा दुवा आहे. ग्रामपंचायतीचे तांत्रिक व विकासविषयक कार्ये पार पाडण्यासाठी त्यांची भूमिका महत्त्वाची असते.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

रिकाम्या जागा भरा.

(१) भारत सरकारने सन...............हे वर्ष 'ग्रामसभा वर्ष' म्हणून साजरे केले.

(२) महिला ग्रामसभा घेणारे.................हे देशातील पहिले राज्य आहे.

(३) ग्रामपंचायतीची सदस्य संख्या ठरविण्याचा अधिकार..............यांना असतो.

(४) ग्रामपंचायत सरपंच आपल्या पदाचा राजीनामा विहित नमुन्यात............यांच्याकडे सोपवितात.

(५) .... हा ग्रामपंचायतीचा प्रशासकीय प्रमुख म्हणून ओळखला जातो.

३.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **ग्रामसभा :** गावातील सर्व प्रौढ नागरिकांची सभा.
- **पंचसभा :** गावातील पाच लोकांची सभा.
- **गणपूर्ती :** बहुमत सिद्ध करण्यासाठी आवश्यक सदस्य संख्या.
- **वार्ड :** ग्रामपंचायतीच्या मतदार संघास वार्ड असे म्हणतात.
- **ग्रामविकास अधिकारी :** ग्रामपंचायतीचा प्रशासकीय अधिकारी यालाच ग्रामसेवक असेही म्हटले जाते.

३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) १९९९-२०००

(२) महाराष्ट्र

(३) जिल्हाधिकारी

(४) पंचायत समिती सभापती

(५) ग्रामसेवक

३.५ सारांश

अशाप्रकारे त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्थेत ग्रामपंचायत हा सर्वांत खालचा पायाभूत घटक आहे. ग्रामीण विकासात ग्रामपंचायतीची भूमिका अत्यंत महत्त्वाची आहे. ग्रामपंचायतीच्या माध्यमातून सत्तेचे विकेंद्रीकरण होऊन सामान्य घटकालासुद्धा गावाच्या राज्यकारभारात भाग घेता येतो. ग्रामपंचायतीला कार्यक्षम रितीने काम करता यावे आणि ग्रामीण विकासात महत्त्वाची भूमिका पार पाडता यावी म्हणून त्यांना व्यापक अधिकार देण्याच्या आणि त्यांचे अधिकार वाढविण्याच्या दृष्टिकोनातून ''मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम -१९५८'' हा कायदा पारित करण्यात आला. ७३व्या घटनादुरुस्तीने ग्रामसभेला वैधानिक दर्जा प्राप्त झाल्यानंतर ग्रामपंचायतींना अधिक बळकट व सक्षम करण्यात आले. आर्थिक विकासाकरिता आणि सामाजिक न्यायाकरिता विकासाच्या योजना आखण्याचा आणि त्यांची अंमलबजावणी करण्याचा अधिकार भारताच्या राज्यघटनेने ग्रामपंचायतीला दिला आहे.

राज्यकारभाराकरिता आपण लोकशाही पद्धत स्वीकारली आहे. लोकशाहीप्रमाणे गावातील लोक त्यांचे प्रतिनिधी निवडून देतात आणि ग्रामपंचायतीचा कारभार त्यांच्यावर सोपवितात. सरपंच आणि उपसरपंच हे ग्रामपंचायतीचे पदाधिकारी आहेत. सरपंच ग्रामपंचायतीचा कार्यभार पाहतात. सरपंचाच्या सोबत प्रशासकीय अधिकारी म्हणून, ग्रामसेवक गावाच्या विकासात महत्त्वाची भूमिका बजावतात. काही दोष व उणिवा दूर केल्या तर ग्रामपंचायती ग्रामीण विकास आणि ग्रामीण पुनर्रचना या कार्यासाठी महत्त्वपूर्ण ठरू शकतात.

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) ग्रामसभेची रचना व कार्ये सांगा?

(२) ग्रामपंचायत सरपंचाचे अधिकार व कार्ये स्पष्ट करा.

(३) ग्रामपंचायतीच्या सभा स्पष्ट करा.

(४) ग्रामपंचायतीच्या ग्रामसेवकांची कार्ये सांगा.

(५) ग्रामपंचायतीची कार्ये सांगा.

३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(०१) गोयल, एस. एल. आणि शालिनी, आर., (२००३), *पंचायत इन इंडिया-थेरी अँड प्रॅक्टिस,* न्यू दिल्ली, दिप अँड दिप पब्लिकेशन प्रा. लिमिटेड.

(०२) माहेश्वरी, एस. आर., (१९६८), *लोकल गव्हर्मेंट इन इंडिया,* न्यू दिल्ली, ओरिएंट लाँगमन प्रा. लि.

(०३) नारायण, इ., (१९७४), *पंचायती राज अॅडमिनिस्ट्रेशन इन महाराष्ट्र,* बॉम्बे, पॉप्युलर प्रकाशन.

(०५) दर्शनकार, ए., (१९८७), *पंचायती राज प्रशासन,* औरंगाबाद, कैलाश पब्लिकेशन्स.

(०६) पाटील, वा. भा., (१९९९), *पंचायती राज,* नागपूर, श्री मंगेश प्रकाशन.

(०७) खारगे, वि., *पंचायती राज व्यवस्था,* नवी भूमिका, पुणे, यशदा.

(०८) शिरसाठ, एस. व बैनाडे बी., (२०१४), *पंचायती राज आणि नागरी प्रशासन,* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिकेशन्स.

(०९) *महाराष्ट्रातील पंचायती राज.* पुणे, यशदा.

(१०) *मुंबई ग्रामपंचायत कायदा,* (१९५८), सुधारित आवृत्ती.

घटक ४ : पंचायत समिती रचना व कार्ये

अनुक्रमणिका

४.० उद्दिष्टे
४.१ प्रास्ताविक
४.२ विषय-विवेचन
    ४.२.१ पंचायत समिती
    ४.२.२ पंचायत समितीचे पदाधिकारी व अधिकारी
    ४.२.३ पंचायत समितीचे व प्रशासकीय विभाग
    ४.२.४ पंचायत समितीचे अधिकार व कार्ये
४.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
४.५ सारांश
४.६ सरावासाठी स्वाध्याय
४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

४.० उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला -

- पंचायत समितीची रचना, अधिकार व कार्ये सांगता येईल.
- पंचायत समितीचे पदाधिकारी व अधिकारी आणि त्यांचे अधिकार व कार्ये सांगता येईल.
- पंचायत समितीच्या विविध समित्या, कार्ये यांची माहिती सांगता येईल.
- पंचायत समितीच्या उत्पन्नाची साधने यांची माहिती सांगता येईल.

४.१ प्रास्ताविक

महाराष्ट्र राज्यात पंचायती राज व्यवस्था लागू करण्यासाठी व बलवंतराय मेहता समितीने सुचविलेल्या शिफारशींचा विचार करण्यासाठी सन १९६० मध्ये वसंतराव नाईक यांच्या अध्यक्षतेखाली एक समिती स्थापन करण्यात आली. महाराष्ट्र शासनाने वसंतराव नाईक समितीच्या शिफारशीनुसार १९६१ मध्ये 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१' संमत केला, त्यानंतर १ मे १९६२ पासून महाराष्ट्र राज्यामध्ये पंचायती राज व्यवस्था लागू करण्यात आली.

त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्थेतील मध्यम स्तर म्हणजे पंचायत समिती होय. सामूहिक विकास कार्यक्रम १९५२ व राष्ट्रीय विस्तार कार्यक्रमानंतर 'तालुका' हा विकास कार्यक्रमाचा आधारभूत घटक म्हणून उदयास आला आहे. शासनाने नियोजन, कृती आणि प्रशासनाच्या विकासाचे नवीन क्षेत्र म्हणून तालुक्यास पुढे आणले आहे. पंचायत समिती तालुका पातळीवर कार्यरत असते. लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या प्रक्रियेतील तालुका स्तरावर स्थापित झालेल्या पंचायत समितीच्या

समन्वयात्मक व विकासात्मक भूमिकेमुळे भारतीय विकास प्रशासनातील महत्त्वाची यंत्रणा म्हणून पंचायत समितीकडे पाहिले जाते व याची भूमिका निर्णायक ठरते यावर प्रकाश टाकणे आवश्यक आहे.

४.२ विषय–विवेचन

४.२.१ पंचायत समिती

पंचायत समिती ही जिल्हा परिषद व ग्रामपंचायत यांच्यातील मध्यस्थ व दुवा म्हणून भूमिका पार पाडत असते. जिल्हा परिषद आणि ग्रामपंचायत यांच्यात समन्वय साधण्याची मुख्य जबाबदारी पंचायत समितीवर असते. 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१' मधील कलम ५६ नुसार राज्यात प्रत्येक गटासाठी (तालुक्यासाठी) एक पंचायत समिती स्थापन करावी अशी तरतूद करण्यात आली आहे.

(०१) पंचायत समितीची रचना

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१' मधील कलम ५७ नुसार पंचायत समितीची रचना स्पष्ट करण्यात आली आहे. प्रत्येक विकास गटासाठी एक पंचायत समिती असते. राज्य निवडणूक आयोग पंचायत समितीचे निर्वाचक गण त्या क्षेत्रातील लोकसंख्या विचारात घेऊन तयार करीत असते. एका जिल्हा परिषद मतदार संघाचे दोन पंचायत समितीचे निर्वाचक गण तयार करण्यात येतात आणि एक गणातून एक सदस्य प्रत्यक्ष मतदान प्रक्रियेतून निवडला जातो. पंचायत समितीची सदस्य संख्या निश्चित करण्याचा अधिकार राज्यशासनाला असतो. सर्वसाधारणपणे २०,००० लोकसंख्येमागे पंचायत समितीचा एक सदस्य निवडून दिला जातो. पंचायत समितीचे प्रशासकीय कामकाज सुव्यवस्थित पार पाडण्यासाठी जवळपास १४ प्रशासकीय विभाग निर्माण केले जातात व प्रत्येक प्रशासकीय विभागासाठी प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची नेमणूक केली जाते. पंचायत समितीचे निर्वाचित सदस्य आपल्यामधून पंचायत समिती सभापती आणि उपसभापती यांची निवड करतात. पंचायत समितीचा प्रशासकीय अधिकारी म्हणून गटविकास अधिकारी (Block Development Officer) असतो व तोच पंचायत समितीचा पदसिद्ध सचिव असतो. सद्यःस्थितीत संख्यात्मक दृष्टीने विचार केल्यास भारतामध्ये ६५२६ पंचायत समित्या अस्तित्वात आहेत, तर महाराष्ट्रात ३५७ तालुके आहेत; परंतु ३५१ तालुक्यात पंचायत समित्या अस्तित्वात आहेत.

(०२) पंचायत समिती सदस्यांची पात्रता

(१) ती व्यक्ती भारताची नागरिक असावी.

(२) त्या व्यक्तीचे वय २१ वर्षे पूर्ण झालेले असावे.

(३) पंचायत समितीच्या मतदार यादीत त्याचे नाव समाविष्ट झालेले असावे.

(४) ती व्यक्ती प्रशासकीय सेवेत कार्यरत नसावी.

(५) १२ सप्टेंबर २००१ नंतर तिसरे अपत्य असू नये.

(६) राहत्या घरी शौचालय असणे बंधनकारक आहे.

(०३) पंचायत समिती सदस्यांच्या अपात्रता

(१) ती व्यक्ती दिवाळखोर अथवा मूकबधिर असल्यास अपात्र.

(२) दिनांक १२ सप्टेंबर २००१ नंतर तिसरे अपत्य असल्यास अपात्र.

(३) राज्य निवडणूक आयोगाने दिलेल्या निर्देशानुसार वेळोवेळी निर्धारित केलेल्या अटी पूर्ण न करणारा व्यक्ती अपात्र ठरविला जाईल.

(४) स्वतःच्या राहत्या घरी शौचालय नसल्यास अपात्र.

(५) अस्पृश्यता कायदा १९५८ व महाराष्ट्र दारूबंदी कायदा १९४९ किंवा निवडणूक भ्रष्टाचार कायद्याने दोषी ठरवलेली व्यक्ती अपात्र.

(०४) पंचायत समिती निवडणूक

पंचायत समितीच्या निवडणुका पार पाडण्याची जबाबदारी राज्य निवडणूक आयोगाकडे असते. पंचायत समितीच्या मतदार संघास 'गण' म्हणून संबोधले जाते. पंचायत समिती सदस्यांची निवड प्रत्यक्ष प्रौढ व गुप्त मतदान पद्धतीद्वारे होत असते. सर्वसाधारणपणे पंचायत समितीचा एक सदस्य २० हजार लोकसंख्येमागे निवडला जातो. सदस्यांना निवडणूक लढविण्यासाठी सर्वसाधारण उमेदवारास ७५० रूपये आणि राखीव उमेदवारास ५०० रुपये एवढी अनामत रक्कम जमा करणे आवश्यक असते, त्याचबरोबर प्रत्येक उमेदवारास निवडणुकीसाठीचा सुधारित रकमेनुसार २,००,००० रुपये एवढा खर्च करता येतो. १९९४ पासून पंचायत समितीमध्ये स्वीकृत सदस्य घेण्याची तरतूद बंद करण्यात आली आहे.

(०५) पंचायत समितीमधील आरक्षण

पंचायत समितीमध्ये राखीव जागा निश्चित करण्याचा अधिकार राज्य शासनाला असतो. पंचायत समितीच्या एकूण सभासदांमध्ये विविध वर्गासाठी राखीव जागांचे विवरण पुढीलप्रमाणे असते.

(१) अनुसूचित जाती व जमातीसाठी लोकसंख्येच्या प्रमाणात आरक्षण दिले जाते आणि या आरक्षणापैकी १/२ पेक्षा कमी नाही इतके आरक्षण त्याच प्रवर्गातील महिलांसाठी राखीव असते.

(२) इतर मागास वर्गासाठी २७ टक्के आरक्षण दिले जाते आणि या आरक्षणापैकी १/२ पेक्षा कमी नाही इतके आरक्षण महिलांसाठी राखीव असते.

(३) एकूण पदाच्या १/२ पेक्षा कमी नाही इतके आरक्षण सर्वसाधारण महिलांसाठी राखीव असते.

सन १९९२ मध्ये झालेल्या ७३व्या घटनादुरुस्तीनंतर पंचायती राज संस्थेत महिलांना आरक्षणाची मर्यादा १/३ पेक्षा कमी नाही एवढी होती, परंतु सन २०११ साली झालेल्या ११०व्या घटनादुरुस्तीने ही मर्यादा १/२ किंवा ५०टक्केपेक्षा कमी नाही एवढी करण्यात आलेली आहे.

(०६) पंचायत समितीच्या बैठका

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१ मधील कलम १७७ नुसार पंचायत समितीच्या दोन बैठकांमधील अंतर दोन महिन्यांपेक्षा अधिक असू नये. पंचायत समितीची महिन्यातून एकदा सभा घेणे बंधनकारक असते. म्हणजेच एका वर्षात १२ सभा घेतल्या जातात. सभांच्या अध्यक्षस्थानी पंचायत समितीचा सभापती असतो. सर्व प्रकारच्या सर्वसाधारण सभांसाठी गटविकास अधिकारी (B.D.O.) सचिव म्हणून कार्यरत असतो.

(०७) पंचायत समितीचा कार्यकाल

पंचायत समितीच्या सार्वत्रिक निवडणुकीनंतर जेव्हा पहिली सभा होईल त्या दिनांकापासून पंचायत समितीचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असतो. हा कार्यकाल संपण्यापूर्वीदेखील पंचायत समिती बरखास्त केली जाऊ शकते; परंतु अशी पंचायत समिती बरखास्त केल्यानंतर सहा महिन्याच्या आत पंचायत समितीची निवडणूक राज्य सरकारला घ्यावी लागते.

(०८) पंचायत समितीची बरखास्ती

अकार्यक्षमता किंवा अधिकाराचा गैरवापर या कारणांमुळे राज्यशासन पंचायत समिती बरखास्त करू शकते; परंतु या अगोदर समितीला आपली बाजू मांडण्यासाठी परवानगी दिली जाते.

(०९) पंचायत समितीच्या उत्पन्नाची साधने

पंचायत समिती ही स्वायत्त असली तरी स्वतंत्र संस्था नाही. पर्यायाने जिल्हा परिषदेद्वारा प्राप्त होणाऱ्या आर्थिक संसाधनांवर पंचायत समिती आपल्या क्षेत्रात विकास कार्याची अंमलबजावणी करीत असते. पंचायत समिती आपल्या क्षेत्रात लावलेला कर, उपकर व शुल्क यांपासून उत्पन्न मिळवत असते. राज्य व केंद्र शासनाकडून विकास योजना निगडित प्राप्त झालेली अनुदाने तसेच शासनाकडून मिळणाऱ्या कर्जाच्या माध्यमातून आपली आर्थिक गरज पूर्ण करीत असते.

(१०) पंचायत समितीचे अंदाजपत्रक

पंचायत समितीचे अंदाजपत्रक गटविकास अधिकारी तयार करतात. जिल्हा परिषद त्या अंदाजपत्रकाला अंतिम मंजुरी देतात.

(११) सरपंच समिती

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१ मधील कलम ७७(अ) मध्ये सरपंच समितीची तरतूद करण्यात आली आहे, तालुक्यातील ग्रामपंचायतींशी योग्य समन्वय असणे, ग्रामपंचायतीवर देखरेख ठेवणे, ग्रामपंचायतीचे विकासात्मक प्रश्न सोडविणे यासाठी सरपंच समितीची स्थापना केली जावी अशी शिफारस १९७०च्या श्री. ल. ना. बोंगीरवार समितीने केली होती. तसेच प्राचार्य पी. बी. पाटील अध्यक्ष असलेल्या पंचायती राज मूल्यमापन समितीनेदेखील या समितीचे संघटन करण्याची आवश्यकता स्पष्ट केली होती.

सरपंच समिती ही पंचायत समिती क्षेत्रातील १५ किंवा एकूण पंचायतीच्या १/५ यापैकी जी संख्या जास्त असेल तेवढ्या संख्येतील सरपंचाची मिळून बनलेली असते. पंचायत समितीचा उपसभापती हा या समितीचा पदसिद्ध अध्यक्ष असतो, तर विस्तार अधिकारी या समितीचा पदसिद्ध सचिव असतो. सरपंच समितीचे स्वरूप समन्वयक, सल्लागार, देखरेख व मार्गदर्शन करणे असते. या समितीच्या दरमहा एक याप्रमाणे एका वर्षात १२ बैठका घेतल्या जातात. राज्य शासनाच्या नियमाप्रमाणे पंचायत समिती दरवर्षी आळीपाळीने सर्व सरपंचांना नामनिर्देशित करते.

सरपंच समितीची कार्ये

(१) ग्रामपंचायत व पंचायत समितीमध्ये समन्वय साधणे.

(२) ग्रामपंचायतीच्या कार्यात सुसूत्रता आणणे.

(३) ग्रामपंचायतीच्या कार्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.

(४) ग्रामपंचायतीच्या विकास योजनांचा पाठपुरावा करणे.

(५) तालुका स्तरावर विकास योजना राबविताना जिल्हा परिषदेला शिफारशी करणे.

४.२.२ पंचायत समितीचे पदाधिकारी व अधिकारी

(अ) पंचायत समिती सभापती व उपसभापती

पंचायत समितीच्या अध्यक्षास 'सभापती' आणि उपाध्यक्षास 'उपसभापती' असे म्हणतात. सभापती हा पंचायत समितीचा प्रमुख पदाधिकारी आहे. 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१' मधील कलम ६४ नुसार सभापती व उपसभापती या पदाची तरतूद करण्यात आली आहे. पंचायत समितीचे निर्वाचित सदस्य आपल्यामधूनच एकाची सभापती व एकाची उपसभापती म्हणून निवड करतात. पंचायत समितीच्या निवडणुकीनंतर जिल्हाधिकारी किंवा त्याने प्राधिकृत केलेला अधिकारी पंचायत समितीची बैठक बोलावतो व त्यांच्या अध्यक्षतेखाली सभापती व उपसभापती यांची निवड केली जाते. सभापतीच्या निवडणुकीत दोन्ही उमेदवारांना समान मते पडल्यास निर्वाचन अधिकारी चिठ्ठ्या टाकून निवड करतो.

ज्या पंचायत समिती गटात अनुसूचित जाती/अनुसूचित जमातीची लोकसंख्या ५० टक्क्यांपेक्षा अधिक असते त्या गटातील सभापती व उपसभापती पद हे कायम अनुसूचित जाती व जमातींसाठी राखीव ठेवण्यात येते.

(०१) सभापती पदासाठी आरक्षण

पंचायत समितीच्या सभापती पदासाठी आरक्षण असते परंतु उपसभापती या पदासाठी आरक्षण नसते. जिल्ह्यातील एकूण पंचायत समिती सभापतीपदाची संख्या लक्षात घेऊन आरक्षण निश्चित केले जाते.

(अ) अनुसूचित जाती व जमातींसाठी लोकसंख्येच्या प्रमाणात त्यापैकी १/२ पेक्षा कमी नाही एवढे महिलांना आरक्षण दिले जाते.

(ब) नागरिकांच्या मागास प्रवर्गासाठी २७ टक्के त्यापैकी १/२ पेक्षा कमी नाही एवढे महिलांना आरक्षण दिले जाते.

(क) जिल्ह्यातील एकूण पंचायत समिती सभापतीपदापैकी १/२ पेक्षा कमी नाही एवढी पदे महिलांसाठी आरक्षित ठेवली जातात.

पंचायत समिती सभापतीपदासाठी वरीलप्रमाणे आरक्षण दिले जाते, हे आरक्षण फिरत्या (रोटेशन) क्रमाने ठेवले जाते.

(०२) सभापती पदासाठी कार्यकाल

पंचायत समिती सभापतींनी आपले पद धारण केल्यानंतर तो ज्या दिवशी अधिकारपद धारण करेल त्या दिवसापासून त्याचा कार्यकाल अडीच वर्षांचा असतो; परंतु हा कार्यकाल संपण्यापूर्वी ते आपल्या पदाचा राजीनामा देऊ शकतात.

(०३) मानधन व भत्ते

पंचायत समितीचे सभापती व उपसभापती यांना आपले अधिकार व कर्तव्य पार पाडता यावे यासाठी त्यांना मानधन व भत्ते देण्यात येतात. 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१' च्या कलम ७० नुसार पंचायत समिती सभापती व उपसभापतीस अनुक्रमे १०,००० रुपये, ८,००० रुपये दरमहा मानधन दिले जाते. तसेच त्यांना सुसज्ज निवासस्थानाची व्यवस्था व इतर लाभ देण्यात येतात.

(०४) सभापतीचा राजीनामा

पंचायत समिती सभापती आपल्या पदाचा राजीनामा स्वतःच्या स्वाक्षरीने जिल्हा परिषद अध्यक्षांकडे तर उपसभापती आपला राजीनामा सभापतीकडे सुपूर्द करतो.

(०५) अविश्वास ठराव

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१' मधील कलम ७२ नुसार पंचायत समितीच्या १/३ सदस्यांनी सभापती व उपसभापती यांना पदमुक्त करण्यासाठी स्वाक्षरीसह लेखी निवेदन जिल्हाधिकाऱ्यांकडे सादर करणे आवयक असते. त्यानंतर अर्ज प्राप्त झाल्यापासून ७ दिवसांच्या आत जिल्हाधिकारी पंचायत समितीच्या अविश्वास ठरावाची अधिसूचना जाहीर करतात. अविश्वास ठराव मांडल्यापासून ३० दिवसांच्या आत जिल्हाधिकारी विशेष सभा बोलावून व या सभेमध्ये २/३ बहुमताने ठराव पारित झाल्यास सभापती व उपसभापती यांना पदमुक्त केले जाते. महिला सभापती असल्यास अविश्वास ठराव पारित होण्यासाठी ३/४ बहुमतांची आवश्यकता असते. पंचायत समितीची निवडणूक झाल्यापासून ६ महिने अविश्वास ठराव मांडता येत नाही, तसेच एकदा फेटाळलेला अविश्वास ठराव एका वर्षापर्यंत मांडता येत नाही.

(०६) पदावरून दूर करण्यासाठीची कारणे

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१' मधील कलम ७३ व्या तरतुदीनुसार राज्यशासन पंचायत समितीच्या सभापतींना पुढील कारणांसाठी पदावरून दूर करू शकते.

(अ) सभापतीने आपली कर्तव्य पार पाडताना गैरवर्तन केल्यास.

(ब) सभापतीने कर्तव्य पार पाडताना हयगय, कुचराई किंवा निष्काळजीपणा केल्यास.

(क) कर्तव्य पार पाडताना लज्जास्पद वर्तन केल्यास सभापतींना आपल्या पदावरून दूर करता येते.

सभापतींना अशाप्रकारे पदावरून बरखास्त करते वेळी त्यांना आपली बाजू मांडण्याची मुभा दिली जाते. अशा कारणांवरून पदावरून बरखास्त करण्यात आलेल्या सभापतीला पंचायत समितीच्या उर्वरित कालावधीसाठी पुन्हा सभापती म्हणून निवडून येण्यास पात्र समजले जात नाही.

(०७) सभापतींच्या रजा

सभापतींना एका वर्षात ३० दिवसांची विनापरवानगी रजा मिळते मात्र, ३० दिवसांपेक्षा अधिक म्हणजे ९० दिवसांपर्यंतची रजा पंचायत समिती मंजूर करते तर ९० दिवस ते १८० दिवसांपर्यंतची रजा मंजुरीचा अधिकार जिल्हा परिषदेच्या स्थायी समितीस असतो. कोणत्याही परिस्थितीत सभापतीला १८० दिवसांपेक्षा अधिक रजा मिळत नाही.

(०८) सभापती परवानगीशिवाय गैरहजर राहणे

राज्यशासनाच्या संबंधित नियमानुसार पंचायत समिती सभापती विनापरवानगी ३० दिवसांपेक्षा अधिक काळ गैरहजर राहिल्यास त्यांना पदावरून दूर केले जाऊ शकते.

(०९) रिक्त पद

पंचायत समिती सभापती आपल्या पदाचा राजीनामा दिल्यामुळे, सभापती मृत्यूमुळे, बडतर्फ केल्यामुळे किंवा अन्य कारणांमुळे त्याचे पद रिक्त झाले तर शक्य तितक्या लवकर नवीन सभापतींची निवड करून ते पद पूर्ती केली जाते.

(१०) पंचायत समिती सभापतींचे अधिकार व कर्तव्ये

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१' मधील कलम ७६ नुसार पंचायत समिती सभापतींचे अधिकार व कर्तव्य यासंबंधी माहिती दिली आहे. सभापतींचे अधिकार व कर्तव्य पुढीलप्रमाणे आहेत :

(१) पंचायत समितीच्या सभा बोलाविणे, सभेचे अध्यक्षस्थान भूषविणे आणि सभेचे कामकाज चालविणे.

(२) पंचायत समितीचे अभिलेख पाहणे, त्यांची तपासणी करणे, त्यावर शेरा देणे, इ.

(३) पंचायत समितीच्या कार्यक्षेत्रात काम करणाऱ्या जिल्हा परिषदेच्या किंवा जिल्हा परिषदेच्या नियंत्रणाखाली कार्य करणाऱ्या राज्यशासनाच्या अधिकाऱ्यांच्या कार्याचे पर्यवेक्षण करणे व त्यांच्यावर नियंत्रण ठेवणे.

(४) पंचायत समितीच्या सभांमध्ये विविध योजना मांडून त्या योजनांना मंजुरी मिळवून देणे.

(५) पंचायत समितीच्या खर्चविषयक बाबींवर देखरेख ठेवणे, हिशेब तपासणे व त्यांवर अभिप्राय देणे, इ.

(६) अनुदानाद्वारे हाती घ्यावयाची कामे व योजना, मालमत्ता संपादन करणे, विक्री, इत्यादींबाबत राज्यशासनाकडून येणाऱ्या अधिकाराचा वापर करणे.

(७) पंचायत समितीचे राजकीय पदाधिकारी व प्रशासकीय अधिकारी यांच्यामध्ये समन्वय प्रस्थापित करणे.

(८) पंचायत समितीच्या अधिकाऱ्यांकडून किंवा कर्मचाऱ्यांकडून माहिती, विवरणपत्रे, तक्ते, आराखडे, अहवाल, इ. मागविणे व तपासणे.

(९) सभापतीने स्वतःच्या अधिकारात केलेल्या कार्यवाहीची माहिती पंचायत समितीच्या पुढील बैठकीत माहितीस्तव सादर करणे.

सभापतींच्या गैरहजेरीत पंचायत समितीचा उपसभापती हा सभापतींची अधिकार व कर्तव्ये पार पाडीत असतो.

(ब) गटविकास अधिकारी (Block Development Officer)

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१' मधील कलम ९७मध्ये प्रत्येक पंचायत समितीसाठी एक गटविकास अधिकारी असावा अशी तरतूद करण्यात आली आहे. पंचायत समितीच्या प्रशासनात गटविकास अधिकाऱ्यांची भूमिका अत्यंत महत्त्वाची असते, तो पंचायत समितीचा कार्यकारी अधिकारी व सचिव म्हणून कार्य करतो. पंचायत समितीच्या प्रशासनावर त्याचेच नियंत्रण असते. राज्यशासन व पंचायत समिती यांच्यातील महत्त्वाचा दुवा म्हणून कार्य करत असतो. गटविकास अधिकाऱ्यांची नियुक्ती राज्यशासनाकडून तर निवड महाराष्ट्र लोकसेवा आयोगाद्वारे (MPSC) किंवा गटविकास अधिकाऱ्यांच्या काही जागा जिल्हा परिषदेच्या विस्तार अधिकाऱ्यांमधून पदोन्नतीद्वारे पूर्तता केली जाते. यामध्ये दोन्हींचे प्रमाण ५० टक्के एवढे असते. गटविकास अधिकारी पंचायत समितीच्या दर्जानुसार वर्ग-१ किंवा वर्ग-२ चा राजपत्रित अधिकारी असतो. त्यामुळे त्यांच्या पदाला एक प्रकारची प्रतिष्ठा प्राप्त झाली आहे.

गटविकास अधिकाऱ्याचे अधिकार व कार्ये

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१' मधील कलम ९८ मध्ये गटविकास अधिकाऱ्याच्या अधिकार व कार्याची तरतूद करण्यात आली आहे.

(०१) पंचायत समितीच्या सभांना हजर राहणे, कामांचे नियमन करणे व सभांचे इतिवृत्त लिहिणे, इ.

(०२) जिल्हा परिषदेला सादर करण्यासाठी पंचायत समितीच्या विकास योजनांचा आराखडा तयार करणे.

(०३) पंचायत समितीच्या अधिकार क्षेत्रातील अधिकारी व कर्मचाऱ्यांकडून विवरणपत्र, हिशेब, अहवाल मागविण्याचा व अभिप्राय देण्याचा अधिकार गटविकास अधिकाऱ्यास असतो.

(०४) पंचायत समिती कर्मचाऱ्यांचे मार्गदर्शन, पर्यवेक्षण व नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य करावे लागते.

(०५) पंचायत समितीच्या वर्ग-३ व वर्ग-४ च्या कर्मचाऱ्यांची रजा मंजूर करणे.

(०६) पंचायत समितीला मिळणाऱ्या अनुदानातून रक्कम काढणे व ती रक्कम विकास कामावर खर्च करणे.

(०७) राज्यशासनाच्या आदेशानुसार विकास योजनांची अंमलबजावणी करण्यासाठी मालमत्ता मिळविणे, मालमत्तेची विक्री व हस्तांतरण करणे.

(०८) पंचायत समितीच्या सभांमध्ये घेतलेल्या ठरावांची अंमलबजावणी करणे.

(०९) पंचायत समितीचे अभिलेखे, नोंदणी पुस्तके सांभाळणे.

(१०) पंचायत समितीचा अहवाल मुख्य कार्यकारी अधिकारी यांना पाठविणे.
(११) पंचायत समितीचा अर्थसंकल्प तयार करुन मंजुरीसाठी जिल्हा परिषदेकडे सादर करणे.
(१२) पंचायत समिती क्षेत्रातील लाभधारक व्यक्तीला निधी व अनुदानाचे वाटप करणे.
(१३) पंचायत समितीच्या खर्चावर नियंत्रण ठेवणे व विकास कामांवर झालेल्या खर्चास मान्यता देणे.
(१४) गटविकास अधिकारी हा रुपये दोन लाखपर्यंतच्या योजनांना मान्यता देऊ शकतो.
१५) गटविकास अधिकारी हा रुपये दोन लाखांपर्यंतच्या निविदा मागवू व स्वीकारू शकतो.

अशा प्रकारे गटविकास अधिकाऱ्याचे अधिकार व कार्ये आहेत.

४.२.३ पंचायत समितीचे प्रशासकीय विभाग

जिल्हा परिषदचे प्रशासकीय कार्य सुरळीत पार पाडण्यासाठी ज्याप्रमाणे समिती पद्धतीचा अवलंब केला जातो अगदी त्याचप्रमाणे पंचायत समितीचे प्रशासकीय कार्य पार पाडण्यासाठी विभाग पद्धतीचा अवलंब केला जातो. पंचायत समितीच्या कामकाजासाठी जवळपास १४ प्रशासकीय विभागांची निर्मिती करण्यात आली आहे. ते पुढीलप्रमाणे स्पष्ट करता येईल.

(०१) कृषी विभाग

कृषी क्षेत्राच्या सर्वांगीण विकासासाठी हा विभाग प्रयत्न करीत असतो. या विभागाचा प्रशासकीय अधिकारी म्हणून एक कृषी अधिकारी वर्ग-२ असतो. कृषी विभाग हा आपल्या क्षेत्रातील शेतकऱ्यांना रासायनिक खते, शेतीची अवजारे, शेतीसाठी लागणारे साहित्य, सुधारित बी-बियाणांची वाटप, पीक स्पर्धा घेणे, शेती सुधारणा, फळे व भाजीपाला यांच्या उत्पादनात वाढ करणे, इत्यादी स्वरूपाची कार्य पार पाडीत असतो.

(०२) पशुसंवर्धन विभाग

पशुसंवर्धन विभाग पंचायत समिती क्षेत्रातील पशुसंवर्धन व दुग्धविकासासाठी प्रयत्नशील असतो. तालुक्यातील पशुधन सुधारणा, दूध संघाची स्थापना, पशुवैद्यकीय केंद्रे स्थापन करणे, सुधारित पैदाशीच्या जनावरांचे वितरण करणे, गुरांचे प्रदर्शन, मेळावे भरविणे, इत्यादी कार्य या विभागामार्फत चालविले जाते. पशुसंवर्धन विभागाचा प्रशासकीय अधिकारी म्हणून पशुविकास अधिकारी वर्ग-२ कार्यरत असतो.

(०३) आरोग्य विभाग

पंचायत समिती क्षेत्रातील जनतेच्या आरोग्याची काळजी घेण्याची जबाबदारी आरोग्य विभागाकडे असते. ग्रामीण भागातील सार्वजनिक आरोग्याच्यादृष्टीने आवश्यक ती काळजी घेणे, ग्रामीण स्वच्छता, ग्रामीण आरोग्य केंद्र स्थापन करणे, साथीच्या रोगाचा प्रसार होऊ नये म्हणून उपाययोजना करणे इत्यादी कार्य हा विभाग पार पाडतो. या विभागात प्रशासकीय प्रमुख म्हणून वैद्यकीय अधिकारी वर्ग-२ कार्यरत असतो.

(०४) शिक्षण विभाग

पंचायत समिती क्षेत्रातील प्राथमिक शाळांच्या इमारती बांधणे व त्या सुव्यवस्थित ठेवणे, प्राथमिक शाळांचे व्यवस्थापन, प्रौढ शिक्षण, इत्यादी कामे हा विभाग पार पाडीत असतो. शैक्षणिक दर्जा टिकून राहावा यासाठी हा विभाग नेहमी तत्पर असल्याचे दिसून येते. शिक्षण विभागाचा प्रशासकीय अधिकारी म्हणून गटशिक्षण अधिकारी वर्ग-२ हा पंचायत समितीमध्ये कार्यरत असतो.

(०५) इमारत व दळणवळण विभाग

इमारत व दळणवळण विभागाचे महत्त्वाचे कार्य म्हणजे पंचायत समिती गटातील गावांना जोडणारे रस्ते तयार करणे, त्यांची निगा राखणे, दुरुस्ती करणे, सार्वजनिक बांधकामे, ग्रामीण भागातील रस्त्यांवर पूल बांधणे, रस्त्यांच्या बाजूला झाडे लावणे, इत्यादी कार्य हा विभाग पार पाडत असतो. या विभागातील प्रशासकीय अधिकारी म्हणून उपअभियंता अधिकारी वर्ग-२ कार्यरत असतो.

(०६) एकात्मिक बालविकास विभाग

एकात्मिक बालविकास विभाग हा पंचायत समिती क्षेत्रातील महिलांच्या व बाल कल्याणाचे कार्यक्रम राबवित असतो. बालवाड्या स्थापन करणे, त्या व्यवस्थित चालविणे, बालकांच्या आरोग्याची काळजी घेणे, इत्यादी स्वरूपाची कार्ये हा विभाग करतो. या विभागाच्या प्रशासन व्यवस्थेचा प्रमुख म्हणून बालविकास प्रकल्प अधिकारी वर्ग-२ हा कार्य सांभाळतो.

(०७) छोटे पाटबंधारे विभाग

जल संवर्धन व पाणलोट क्षेत्राच्या विकासासाठी राज्य शासनामार्फत विविध योजनांची प्रभावीपणे अंमलबजावणी करण्यासाठी हा विभाग कार्य करीत असतो.

(०८) महिला व बालकल्याण विभाग

महिला व बालकल्याणांच्या विकासासाठी हा विभाग कार्यरत असतो. या विभागाच्या प्रशासन स्तरावर गटविकास अधिकारी वर्ग-१ चा अधिकारी कार्यरत असतो.

(०९) समाजकल्याण विभाग

समाजाचा सर्वांगीण विकास घडून आणण्यासाठी सामाजिक मेळावे भरविणे, मागासवर्गाच्या कल्याणासाठी विविध कार्यक्रम व योजना राबविणे, मागासवर्गीयांना घरांची तरतूद करणे, विमुक्त-भटक्या लोकांना मदत करणे, इत्यादी कामे समाज कल्याण विभाग करीत असतो, या विभागाचा प्रशासकीय प्रमुख म्हणून विस्तार अधिकारी वर्ग-२ कार्यरत असतो.

(१०) एकात्मिक ग्रामविकास विभाग

एकात्मिक ग्रामविकास विभाग पंचायत समिती क्षेत्रातील ग्रामविकासासाठी प्रयत्न करीत असतो. सर्वांत महत्त्वाचे म्हणजे हा विभाग पंचायत समितीचे मुख्य प्रशासकीय अधिकारी गटविकास अधिकारी यांच्याकडेच असतो.

(११) आदिवासी विकास

पंचायत समिती क्षेत्रातील आदिवासी लोकांना मुख्य प्रवाहात आणण्यासाठी त्यांना विविध योजनांच्या माध्यमातून लाभ मिळवून देण्याचे कार्य आदिवासी विभाग कार्यरत असतो.

(१२) ग्रामपंचायत विभाग

पंचायत समिती क्षेत्रात येणाऱ्या ग्रामपंचायतींच्या कार्यावर देखरेख ठेवणे, त्यांच्यात समन्वय प्रस्थापित करणे व त्यांच्यावर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य ग्रामपंचायत विभाग करीत असतो. या विभागाचा प्रशासकीय प्रमुख म्हणून विस्तार अधिकारी वर्ग-२ कार्यरत असतो.

(१३) प्रशासन व लेखा विभाग

पंचायत समितीच्या दैनंदिन कार्य प्रशासन संचलन व हिशेब ठेवणे, इत्यादी कार्य हा विभाग करीत असतो. या विभागाच्या विभाग प्रमुखपदी गटविकास अधिकारी कार्य करतात त्यांना लेखापाल मदत करतात.

(१४) कूपनलिका व हातपंप विभाग

पंचायत समिती क्षेत्रातील पाणीपुरवठा सुरळीत व व्यवस्थित ठेवण्याचे कार्य हा विभाग करीत असतो. अशा प्रकारे पंचायत समिती विविध विभागाच्या माध्यमातून ग्रामीण विकास घडवून आणण्यासाठी कार्यरत असतो.

४.२.४ पंचायत समितीचे अधिकार व कार्ये

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१ च्या कलम १०८ मध्ये पंचायत समितीच्या अधिकार आणि कार्याची चर्चा करण्यात आली आहे. त्याचा पुढीलप्रमाणे आढावा घेता येईल.

(०१) जिल्हा परिषदेस आपला विकास योजनांचा आराखडा तयार करता यावा म्हणून आपल्या कार्यक्षेत्रातील आवश्यक असलेल्या विकास कार्याचा संपूर्ण आराखडा जिल्हा परिषदेला सादर करणे.

(०२) आपल्या कार्यक्षेत्रातील साधन संपत्तीचा अधिकाधिक उपयोग करून घेण्यासाठी गट अनुदानातून हाती घ्यावयाच्या कार्याचा व विकास योजनांचा आराखडा तयार करणे.

(०३) अनुदानित विकास योजनांना मंजुरी देणे, त्यांची अंमलबजावणी करणे तसेच त्यावर पर्यवेक्षण करणे, इ.

(०४) पंचायत समिती क्षेत्रातील ग्रामपंचायातीचा विकास आराखडा तयार करणे व त्यांच्या कार्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे, इ.

(०५) पंचायत समितीच्या सभांमध्ये घेतलेल्या निर्णयाचा आढावा दर तीन महिन्यांनी जिल्हा परिषदेकडे पाठविणे.

(०६) जिल्हा परिषदेच्या विविध योजनांची तालुका स्तरावर अंमलबजावणी करणे.

(०७) आपल्या कार्यक्षेत्रातील ग्रामपंचायतीच्या विकास कार्यामध्ये मदत करणे.

(०८) गटविकास अधिकाऱ्यांच्या कार्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.

(०९) गटासाठी मिळणाऱ्या अनुदानातूनच हाती घ्यावयाच्या विकासकामांची योजना तयार करणे.

(१०) विविध कुटिर उद्योग व शेतीविषयक कार्ये पार पाडणे.

(११) जलसिंचनाच्या सोयी उपलब्ध करून देणे व पशुसंवर्धनाचा विकास करणे.

(१२) जिल्हा परिषदेच्या विकास योजनांना पंचायत समितीअंतर्गत राबविणे.

(१३) अस्तित्वात असलेल्या करात वाढ करण्यासाठी जिल्हा परिषदेस शिफारस करणे.

वरील विकासविषयक कार्ये पार पाडणे पंचायत समितीला आवश्यक असते.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

खालील विधाने चूक की बरोबर ते सांगा.

(१) पंचायत समितीच्या निवडणुका पार पाडण्याची जबाबदारी राज्य निवडणूक आयोगाकडे असते.

(२) पंचायत समितीचा कार्यकाल ३ वर्षांचा असतो.

(३) पंचायत समिती सभापतींना एका वर्षात ४० दिवसांची विनापरवानगी रजा मिळते.

(४) गटविकास अधिकारी यांची नियुक्ती राज्यशासनाकडून केली जाते.

(५) पंचायत समितीच्या कामकाजासाठी जवळपास १४ प्रशासकीय विभागांची निर्मिती करण्यात आली आहे.

४.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **गण :** पंचायत समितीच्या मतदार संघास गण असे म्हणतात.
- **अंदाजपत्रक :** एका आर्थिक वर्षातील जमा व खर्च याबाबत बांधलेला अंदाज.
- **गटविकास अधिकारी :** पंचायत समितीचा सचिव व प्रशासकीय अधिकारी.
- **निर्वाचित सदस्य :** प्रत्यक्ष जनतेद्वारे निवडून दिलेले सदस्य.
- **सभा तहकूब :** अनिश्चित काळासाठी सभा पुढे ढकलणे.

४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) बरोबर

(२) चूक

(३) चूक

(४) बरोबर

(५) बरोबर

४.५ सारांश

आपण ह्या घटकातून पंचायत समिती या त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था या दोहोतील मध्यस्थ माहिती करून घेतली आहे. पंचायती राज व्यवस्थेतील मधल्या स्तरावर असलेल्या संस्थेची माहिती घेतली. त्यामध्ये पंचायत समितीची रचना व कार्यक्षेत्रे यांचा अभ्यास केला आहे. पंचायत समिती ही विकास गटपातळीवर कार्य करणारी संस्था आहे. त्यामुळे जिल्हा परिषदेच्या बहुतांशी योजना पंचायत समितीच्या मदतीने राबविल्या जातात. तर ग्रामपंचायतीच्या कामकाजावरही पंचायत समिती नियंत्रण ठेवत असते. या दृष्टिकोनातून पंचायत समितीचे अस्तित्व असणे महत्त्वाचे मानले जाते.

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) पंचायत समितीच्या सरपंच समितीची भूमिका स्पष्ट करा.

(२) पंचायत समितीच्या कार्यावर निबंध लिहा.

(३) गटविकास अधिकाऱ्याचे अधिकार व कार्ये सांगा.

(४) पंचायत समितीच्या सभापतींचे अधिकार व कार्ये सांगा.

(५) पंचायत समितीच्या विभाग पद्धतीचा आढावा घ्या.

४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) गोयल, एस. एल. आणि शालिनी, आर., (२००३), *पंचायत इन इंडिया-थेरी अँड प्रॅक्टिस,* न्यू दिल्ली, दिप अँड दिप पब्लिकेशन प्रा. लिमिटेड.

(२) रॉय, बी. सी., (१९९३), *लोकल सेल्फ गव्हर्मेंट न इंडिया,* लखनऊ प्रकाशन केंद्र.

(३) नारायण, ई., (१९७४), *पंचायती राज अॅडमिनिस्ट्रेशन इन महाराष्ट्र,* बॉम्बे पॉप्युलर प्रकाशन.

(४) शर्मा, ए., (२०१०), *भारत में स्थानिक प्रशासन,* नई दिल्ली, किताब महल.

(५) माहेश्वरी, श्री., *भारत में स्थानीय शासन,* लक्ष्मीनारायण, दिल्ली, अग्रवाल प्रकाशन.

(५) भोगले, एस., (१९९०), *भारतातील स्थानिक शासन*, नागपूर, विद्या बुक प्रकाशन.

(७) शिरसाठ, एस. व बैनाडे बी., (२०१४), *पंचायती राज आणि नागरी प्रशासन,* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिकेशन्स.

(८) *महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१.*

घटक ५ : जिल्हा परिषद रचना व कार्ये

अनुक्रमणिका

५.० उद्दिष्टे

५.१ प्रास्ताविक

५.२ विषय-विवेचन

- ५.२.१ जिल्हा परिषद
- ५.२.२ जिल्हा परिषद पदाधिकारी व अधिकारी
- ५.२.३ जिल्हा परिषदेच्या समित्या
- ५.२.४ जिल्हा परिषदेचे कार्य

५.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

५.५ सारांश

५.६ सरावासाठी स्वाध्याय

५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

५.० उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला -

- जिल्हा परिषदेची रचना व कार्यपद्धती समजून घेता येईल.
- जिल्हा परिषदेतील समिती व्यवस्थेची माहिती घेता येईल.
- जिल्हा परिषद मुख्य कार्यकारी अधिकारी यांची ग्रामीण विकासातील भूमिका समजून घेता येईल.
- जिल्हा परिषदेच्या कार्याचा आढावा घेता येईल.

५.१ प्रास्ताविक

जिल्हा परिषद ही भारतीय ग्रामीण स्थानिक स्वशासनातील आणि पंचायती राज व्यवस्थेतील महत्त्वाची आणि सर्वोच्च संस्था आहे. बलवंतराय मेहता समितीने शिफारस केलेल्या त्रिस्तरीय पंचायतराज व्यवस्थेचा देशातील अनेक घटक राज्यांनी स्वीकार केला आणि जिल्हा परिषदेची स्थापना करण्यात आली. मात्र प्रत्येक राज्यात जिल्हा परिषदांना वेगवेगळ्या नावांनी संबोधले जाते. महाराष्ट्र, गुजरात, बिहार, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल या राज्यात 'जिल्हा परिषद', तर तामिळनाडू, कर्नाटकात 'जिल्हा विकास परिषद' तसेच आसाममध्ये 'महकमा परिषद' म्हणून ओळखले जाते.

''प्रत्येक जिल्हा परिषद ही एक निगम निकाय (Body corporate) असेल आणि तिची परंपरा अखंड असेल. तिचा एक सामाईक शिक्का असेल आणि ती करार करण्यास आणि ज्या क्षेत्रावर अधिकार असेल अशा क्षेत्राच्या हद्दीतील आणि हद्दीबाहेरील जंगम व स्थावर अशा दोन्ही प्रकारच्या मालमत्ता संपादन करण्याचा व धारण करण्याचा अधिकार असेल आणि तिला निगम म्हणून जे नाव असेल त्या नावाने तिला इतरांवर व इतरांना तिच्यावर दावा करता येईल.''

बलवंतराय मेहता समितीने केलेल्या शिफारशींची अंमलबजावणी करण्यासाठी आणि महाराष्ट्रात पंचायती राजचे स्वरूप निश्चित करण्यासाठी महाराष्ट्र शासनाने वसंतराव नाईक यांच्या अध्यक्षतेखाली एक समिती नेमली होती, वसंतराव नाईक समितीने जिल्हा परिषदेला अधिक सक्षम बनविण्याची शिफारस केली होती. महाराष्ट्र शासनाने वसंतराव नाईक समितीच्या शिफारशींवरून १९६१ साली 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' पारित केला आणि महाराष्ट्रात १ मे १९६२ पासून जिल्हा परिषदेची स्थापना केली. त्यानंतर १९९२-९३च्या भारतीय संविधानाच्या ७३व्या घटनादुरुस्तीने पंचायती राज संस्थांना घटनात्मक स्थान प्राप्त होऊन प्रबळ जिल्हा परिषदांची स्थापणा होऊ लागली. आज भारतात ६२१ तर महाराष्ट्रात ३४ जिल्हा परिषदा अस्तित्वात आहेत.

५.२ विषय-विवेचन

५.२.१ जिल्हा परिषद रचना

महाराष्ट्रातील त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्थेमध्ये जिल्हा परिषद ही प्रमुख व सर्वांत महत्त्वाची संस्था आहे. 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१' मधील कलम ९ मध्ये जिल्हा परिषदेच्या रचनेसंबंधी तरतूद करण्यात आली आहे. महाराष्ट्रात जिल्हा परिषदेचा एक प्रतिनिधी साधारणपणे ४०,००० लोकसंख्येमागे निवडून दिला जातो. महाराष्ट्रात एका जिल्हा परिषदमध्ये कमीत कमी ५० व जास्तीत जास्त ७५ सदस्य निवडले जातात. उदा. गडचिरोली जिल्हा परिषदेत ५० सदस्य निवडून दिले जातात, पुणे जिल्हा परिषदेत ७५ सदस्य निवडून दिले जातात इ. जिल्हा परिषद क्षेत्रातील पंचायत समितीचे सभापती जिल्हा परिषदेचे पदसिद्ध सदस्य असतात. मात्र त्यांना मतदानाचा अधिकार नसतो. जिल्हा परिषदेच्या मतदार संघास 'गट' असे म्हणतात. प्रत्येक गटातून एका सदस्याची निवड प्रत्यक्ष प्रौढ व गुप्त मतदान पद्धतीद्वारे जनतेकडून केली जाते. निर्वाचित सदस्य आपल्यामधून एका व्यक्तीची जिल्हा परिषद अध्यक्ष व एका व्यक्तीची उपाध्यक्ष म्हणून निवड करतात. जिल्हा परिषदेच्या संघटनासाठी किमान २/३ सदस्यांची निवड होणे आवश्यक असून त्याशिवाय अध्यक्ष, उपाध्यक्ष व विषय समित्यांच्या सभापतींची निवड होऊ शकत नाही. जिल्हा परिषदेचा प्रशासकीय अधिकारी म्हणून मुख्य कार्यकारी अधिकारी, अतिरिक्त मुख्य कार्यकारी अधिकारी, उपमुख्य कार्यकारी अधिकारी आणि इतर अधिकारी यांची नेमणूक केली जाते.

(०१) जिल्हा परिषद सदस्यांची पात्रता

(१) ती व्यक्ती भारताचा नागरिक असावी.

(२) वयाची २१ वर्षे पूर्ण झालेली असावी.

(३) जिल्हा परिषदेच्या मतदार यादीत त्यांचे नाव समविष्ट असावे.

(४) स्वतःच्या राहत्या घरी शौचालय असावे.

(०२) जिल्हा परिषद सदस्यांच्या अपात्रता

(१) ती व्यक्ती मुकी व दिवाळखोर असल्यास.

(२) राज्य निवडणूक आयोगाने वेळोवेळी निर्धारित अटी पूर्ण न केल्यास.

(३) दिनांक १२ सप्टेंबर २००१ नंतर तिसरे अपत्य असलेली व्यक्ती.

(४) स्वतःच्या राहत्या घरी शौचालय नसल्यास.

(५) अस्पृश्यता कायदा १९५८ व महाराष्ट्र दारूबंदी कायदा १९४९ किंवा निवडणूक भ्रष्टाचार कायद्याने दोषी ठरलेली व्यक्ती.

(०३) जिल्हा परिषदेची निवडणूक

जिल्हा परिषदेच्या निवडणुका घेणे आणि निकाल जाहीर करण्याचे कार्य राज्य निवडणूक आयोग पार पाडत असते. जिल्हा परिषदेचा एक सदस्य ४० हजार लोकसंख्येमागे निवडला जातो. सदस्यांची निवड प्रत्यक्ष, प्रौढ व गुप्त मतदान पद्धतीनुसार करण्यात येते. जिल्हा परिषदेच्या मतदार संघास 'गट' असे म्हणतात. जिल्हा परिषदेची निवडणूक लढविण्यासाठी

सर्वसाधारण उमेदवारास १००० रुपये आणि मागासवर्गीय उमेदवारास ७५० रुपये अनामत रक्कम जमा करावी लागते. जिल्हा परिषदेची निवडणूक लढविणारी व्यक्ती निवडणूक खर्चापोटी ४ ते ६ लाखांपर्यंत खर्च करू शकतो.

(०४) जिल्हा परिषदेतील राखीव जागांची तरतूद

जिल्हा परिषदेच्या आरक्षणाच्या जागा निर्धारित करण्याचा अधिकार राज्य शासनाला आहे. जिल्हा परिषदेवर समाजातील सर्व घटकांना योग्य प्रमाणात प्रतिनिधित्व प्राप्त व्हावे यासाठी जिल्हा परिषदेवर आरक्षणाची तरतूद करण्यात आली आहे. जिल्हा परिषद अध्यक्ष या पदासाठी आरक्षण निश्चित करताना राज्यातील सर्व जिल्हा परिषदांचा विचार केला जातो.

(१) जिल्हा परिषद क्षेत्रातील अनुसूचित जाती व जमातींची लोकसंख्या विचारात घेऊन राज्य निवडणूक आयोग जिल्हा परिषदेत त्यांच्यासाठी आरक्षण निश्चित करते आणि या जागांपैकी १/२ जागा किंवा ५० टक्के जागा याच प्रवर्गातील महिलांसाठी राखीव ठेवण्यात येतात.

(२) जिल्हा परिषदेत प्रत्यक्ष निवडणुकीच्या माध्यमातून एकूण पद व सदस्यांच्या सर्वसाधारण जागांपैकी १/२ एवढ्या किंवा ५० टक्के जागा महिलांसाठी राखीव असतात.

(३) इतर मागासवर्गासाठी (OBC) २७ टक्के जागा राखीव असतात. या राखीव जागांपैकी १/२ किंवा ५० टक्के जागा ह्या याच प्रवर्गातील महिलांसाठी राखीव जागा निर्धारित केल्या जातात.

(०५) जिल्हा परिषदेच्या बैठका

(१) सर्वसाधारण सभा

जिल्हा परिषदेच्या सार्वत्रिक निवडणुकीनंतर ही सभा जिल्हाधिकारी बोलावतात. या सभेचा मुख्य उद्देश म्हणजे जिल्हा परिषद अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांची निवड करणे हा असतो. जिल्हा परिषदेच्या सर्वसाधारण सभांसाठी एकूण सदस्य संख्येच्या १/३ सदस्य संख्या कोटा निश्चितीसाठी आवश्यक असते. या बैठकीसाठी १५ दिवस अगोदर सूचना दिली जाते.

(२) नियमित सभा

जिल्हा परिषदेच्या एका वर्षाला ४ नियमित सभा घेणे बंधनकारक आहे. दोन सभांमधील अंतर ३ महिन्यांपेक्षा अधिक असू नये. नियमित सभा ह्या जिल्हा परिषद अध्यक्ष यांच्या अध्यक्षतेखाली पार पडतात. या सभेसाठीही सदस्यांना १५ दिवस अगोदर नोटिस द्यावी लागते.

(३) विशेष सर्वसाधारण सभा

विशेष सर्वसाधारण सभा ह्या विशिष्ट कारणांसाठी बोलविल्या जातात. ह्या सभा जिल्हा परिषदेचा नियमित सभेच्या भाग नसतात. जिल्हा परिषदेचे अध्यक्ष आवश्यक असेल तेव्हा एकूण सभासदांपैकी १/५ सदस्यांनी लेखी मागणी केल्यास विशेष सभेचे आयोजन करू शकतात. या सभेच्या अध्यक्षस्थानी जिल्हा परिषदेचे अध्यक्ष असतात; परंतु अशी सभा अध्यक्षावरील अविश्वास ठरावासाठी बोलाविली असेल तर अध्यक्ष म्हणून जिल्हाधिकारी कार्य पाहत असतो. या बैठकीसाठी १० दिवस अगोदर सूचना द्यावी लागते.

(४) आमसभा

आमसभा ही जिल्हा परिषदेची नियमित सभा नसून प्रत्येक वर्षी जिल्हा परिषदेच्या विकास कार्याचा आढावा घेण्यासाठी ही सभा जिल्ह्याचे पालकमंत्री यांच्या अध्यक्षतेखाली घेतली जाते. या सभेला जिल्हा पातळीवरील लोकप्रतिनिधी, खासदार, आमदार व पंचायत समिती व जिल्हा परिषदेचे पदाधिकारी, सदस्य आणि सर्व अधिकाऱ्यांना बोलवावे लागते.

(०६) जिल्हा परिषदेचा कार्यकाळ

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' मधील कलम १० मध्ये जिल्हा परिषदेच्या कार्यकाळ निश्चित करण्यात आला आहे. जिल्हा परिषदेच्या सार्वत्रिक निवडणुकीनंतर जिल्हा परिषदेची पहिली बैठक ज्या तारखेला होईल त्या तारखेपासून जिल्हा परिषद आणि जिल्हा परिषद सदस्य यांचा कार्यकाल ५ वर्षांचा असतो. विशिष्ट परिस्थितीत राज्य शासन जिल्हा परिषदेचा कार्यकाल कमी-अधिक करू शकते. काही कारणास्तव जिल्हा परिषदेचे विसर्जन झाल्यास सहा महिन्यांच्या आत निवडणुका घेणे बंधनकारक असते.

(०७) जिल्हा परिषदेची बरखास्ती

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' मधील कलम २६० नुसार जिल्हा परिषदेचा निर्धारित कार्यकाल पूर्ण होण्याअगोदर तिला बरखास्त करण्याचा अधिकार राज्य शासनास आहे. जर एखादी जिल्हा परिषद आपल्या अधिकाराचा गैरवापर करीत असेल किंवा आर्थिक दिवाळखोरीत निघाली असेल तर अशा वेळी ती बरखास्त केली जाते.

(०८) जिल्हा परिषदेची हिशेब तपासणी

जिल्हा परिषदेच्या कार्यालयीन कामकाजाची तपासणी करण्याचा अधिकार राज्य शासनाला असतो आणि जिल्हा परिषदेची हिशेब तपासणी राज्याची लोकलेखा समिती व संबंधित राज्याचे लेखापाल यांच्याकडून केली जाते.

(०९) जिल्हा परिषदेचे अंदाजपत्रक

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' मधील कलम १३७ मध्ये जिल्हा परिषदेच्या अंदाजपत्रकाची तरतूद करण्यात आली आहे. जिल्हा परिषदेचे मुख्य कार्यकारी अधिकारी जिल्हा परिषदेचे अंदाजपत्रक तयार करतात त्या अंदाजपत्रकामध्ये जिल्हा परिषदेच्या कार्यक्षेत्रातील पंचायत समित्यांच्या अंदाजपत्रकाचा समावेश असतो. जिल्हा परिषदेची स्थायी समिती जिल्हा परिषदेच्या अंदाजपत्रकाला अंतिम मंजुरी देतात. काही कारणास्तव स्थायी समितीने अंदाजपत्रकाला मंजुरी न दिल्यास मुख्य कार्यकारी अधिकारी हे अंदाजपत्रक मंजुरीसाठी राज्यशासनाकडे सादर करतात. राज्य शासन त्या अंदाजपत्रकाला मान्यता देते तेव्हा जिल्हा परिषदेला हे अंदाजपत्रक मंजूर आहे असे मानले जाते.

(१०) जिल्हा परिषदेचा निधी

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' मधील कलम १६० मध्ये जिल्हा परिषदेच्या निधीची तरतूद करण्यात आली आहे. जिल्हा निधी हा मुख्य कार्यकारी अधिकारी यांच्या नियंत्रणाखाली असतो. जिल्हा निधीमधून जिल्हा परिषद अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, पंचायत समिती सभापती व उपसभापती व सर्व सदस्यांचे मानधन व भत्ते, इत्यादी खर्चाचा समावेश यामध्ये असतो.

(११) जिल्हा परिषदेच्या उत्पन्नाची साधने

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' नुसार जिल्हा परिषदांच्या उत्पन्नाची साधने ४ प्रकारची असल्याचे दिसून येते.

(१) जिल्हा परिषदेची स्वतःची साधने

महाराष्ट्रातील जिल्हा परिषदांना राज्य शासनाच्या मान्यतेने विविध कर, उपकर, फीस, इत्यादींच्या माध्यमातून आपल्या उद्दिष्टयपूर्तीसाठी आर्थिक निधी उभारण्याचा अधिकार दिला आहे. जिल्हा परिषदांच्या स्वतःच्या आर्थिक साधनांमध्ये उत्पन्न उपकर, जादा उपकर, पाणी पट्टी, घरपट्टी, बाजार, इ. करांचा समावेश असतो.

(२) शासनाकडून मिळणारे अनुदान

राज्य शासन प्रत्येक जिल्हा परिषदेस विकास कार्यक्रमासाठी ७५ टक्के अनुदान वितरित करण्यात येते. जिल्हा परिषद क्षेत्रातील महसूल उत्पन्नाच्या ७० टक्के अनुदान जिल्हा परिषदेला मिळते. राज्य शासन वन महसूल अनुदाने, स्थानिक वाढीव उपकरावरील अनुदाने, प्रेरणा अनुदाने हस्तांतरित योजना अनुदाने, आस्थापणा अनुदाने, सहेतुक अनुदाने, इत्यादी स्वरूपाचे अनुदान जिल्हा परिषदांना देत असते.

५.२.२ जिल्हा परिषदेचे पदाधिकारी व अधिकारी

(अ) जिल्हा परिषद अध्यक्ष व उपाध्यक्ष

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' मधील कलम ४२ नुसार प्रत्येक जिल्हा परिषदेसाठी एक अध्यक्ष निवडला जातो. जिल्हा परिषदेची सार्वत्रिक निवडणूक पार पडल्यानंतर जिल्हाधिकारी जिल्हा परिषद सदस्यांची बैठक बोलवितो. याच बैठकीमध्ये जिल्हा परिषद अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांची निवड जिल्हा परिषद सदस्यांतून केली जाते. ज्या जिल्ह्यांची लोकसंख्या ५०टक्क्यांपेक्षा अधिक अनुसूचित जाती व जमातीची असते अशा जिल्ह्यांच्या जिल्हा परिषद अध्यक्षपद

कायम अनुसूचित जाती व जमातींना दिले जाते. जिल्हा परिषद अध्यक्षपदाच्या निवडणुकीत दोन उमेदवारांना समान मते पडल्यास चिठ्ठ्या टाकून अध्यक्षपदाची निवड केली जाते. महाराष्ट्रामध्ये जिल्हा परिषदेचे अध्यक्षपद एका व्यक्तीस फक्त सतत दोन वेळाच धारण करता येते. तसेच जिल्हा परिषद अध्यक्षाला १९९५ पासून राज्यमंत्र्याचा दर्जा देण्यात आला आहे.

जिल्हा परिषद अध्यक्ष व उपाध्यक्ष निवडीबाबत काही वाद निर्माण झाल्यास निवडीनंतर ३० दिवसांच्या आत विभागीय आयुक्तांकडे तक्रार करता येते. विभागीय आयुक्तांच्या निर्णयाविरुद्ध राज्य शासनाकडे ३० दिवसांच्या आत अपील करता येते. अंतिम निर्णय राज्य शासनाचा असतो.

(०१) जिल्हा परिषद अध्यक्षाचा कार्यकाल

जिल्हा परिषद अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांचा कार्यकाल अडीच-अडीच वर्षांचा असतो. हा कार्यकाल इ.स. २००० पासून अडीच वर्षे करण्यात आला आहे. आतापर्यंत महाराष्ट्र शासनाने अनेक वेळेस जिल्हा परिषद अध्यक्षाच्या कार्यकाळात बदल केलेला दिसून येतो. सुरुवातीच्या काळात जिल्हा परिषद अध्यक्षाचा कार्यकाल ५ वर्षांचा होता.

(०२) जिल्हा परिषद अध्यक्ष मानधन, इतर सुविधा व भत्ते

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' मधील कलम ४७ मध्ये जिल्हा परिषद अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांच्या मानधनाची तरतूद करण्यात आली आहे. जिल्हा परिषद अध्यक्षास दरमहा २०,००० रुपये आणि उपाध्यक्षास १६,००० रुपये एवढे मानधन दिले जाते. जिल्हा परिषदेच्या वतीने त्यास सुसज्ज निवासस्थान सेवा काळात उपलब्ध करून दिले जाते. राज्य शासनाकडून विहित करण्यात येईल असा प्रवास भत्ता व इतर भत्ते, त्याचप्रमाणे प्रत्येक वर्षी ६००० रुपये आतिथ्य भत्ता दिला जातो.

(०३) अध्यक्ष व उपाध्यक्षांचा राजीनामा

जिल्हा परिषद अध्यक्षांचा कार्यकाल संपण्यापूर्वीही तो आपल्या पदाचा राजीनामा देऊ शकतो. जिल्हा परिषद अध्यक्षास आपला राजीनामा स्वतःच्या सहीनिशी विभागीय आयुक्तांच्या नावाने लिहावा लागतो. जिल्हा परिषद उपाध्यक्ष, विषय समित्यांचे सभापती आणि जिल्हा परिषद सदस्य आपल्या पदाचा राजीनामा जिल्हा परिषद अध्यक्षांकडे देतात.

(०४) अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांच्याविरुद्ध अविश्वास ठराव

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' मधील कलम ४९ मध्ये जिल्हा परिषद अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांच्याविरुद्ध चालविल्या जाणाऱ्या अविश्वास ठराव प्रक्रियेचे वर्णन केले आहे. जिल्हा परिषदेच्या एकूण सदस्यसंख्येच्या १/३ सदस्यांनी मागणी केल्यास जिल्हा परिषद अध्यक्ष व उपाध्यक्षांवर अविश्वास ठराव आणला जाऊ शकतो. अविश्वास ठरावाचे मागणीपत्र जिल्हाधिकाऱ्यास मिळाल्यास तो सात दिवसांच्या आत जिल्हा परिषदेची विशेष सभा बोलवितो. अशा सभेत जिल्हा परिषद अध्यक्षावरील अविश्वास ठराव २/३ बहुमताने संमत झाल्यास त्यांना आपले पद सोडावे लागते. जर अशा पदावर महिला असल्यास अविश्वास ठराव ३/४ बहुमताने संमत होणे आवश्यक आहे. जिल्हा परिषद अध्यक्ष निवडणुकीनंतर ६ महिन्यांपर्यंत अविश्वास ठराव मांडता येत नाही. तसेच अविश्वास ठराव फेटाळला गेला तर एक वर्षापर्यंत तो आणता येत नाही.

(०५) अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांना पदावरून बरखास्त करणे

जिल्हा परिषद अध्यक्ष व उपाध्यक्ष आपली कतव्य बजावत असताना गैरवर्तन, हयगय, निष्काळजीपणा किंवा लज्जास्पद वर्तन केल्यास त्याला पदावरून दूर करण्याचा अधिकार राज्य शासनाला असतो. मात्र त्याला आपली बाजू मांडण्याची संधी दिली जाते. या पद्धतीने पदमुक्त केलेला पदाधिकारी पुन्हा उर्वरित काळासाठी निवडणूक लढवू शकत नाही.

(०६) जिल्हा परिषद अध्यक्ष व उपाध्यक्षांना रजा

जिल्हा परिषद अध्यक्ष व उपाध्यक्ष एका वर्षात ३० दिवस परवानगी न घेता रजेवर जाऊ शकतात, परंतु ३० दिवसांपेक्षा अधिक आणि ९० दिवसांपर्यंतची रजा मंजूर करण्याचा अधिकार स्थायी समितीस आहे जर ९० ते १८० दिवसांपर्यंतची रजा हवी असल्यास राज्य शासनाद्वारे दिली जाते. एका वर्षामध्ये अध्यक्षांना अधिकाधिक १८० दिवसांची रजा मिळते त्यापेक्षा अधिक रजा दिली जात नाही.

(०७) जिल्हा परिषद अध्यक्षांचे अधिकार व कार्ये

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' मधील कलम ५४ मध्ये जिल्हा परिषद अध्यक्षांचे अधिकार व कार्ये स्पष्ट केले आहे ते खालीलप्रमाणे आहेत

(१) जिल्हा परिषदेच्या सभा बोलविणे, त्या सभाचे अध्यक्षस्थान भूषविणे आणि सभाच्या कामकाजाचे संचालन करणे.

(२) जिल्हा परिषदेच्या विविध निर्णयाची अंमलबजावणी करणे.

(३) जिल्हा परिषदेचे अभिलेख मागविणे, ते पाहणे, त्यांची सत्यता तपासणे.

(४) जिल्हा परिषद अधिनियमानुसार वेळोवेळी सोपविलेले सर्व कर्तव्ये पार पाडणे व प्रदान केलेल्या सर्व अधिकारांचा पुरेपूर वापर करणे.

(५) जिल्हा परिषदेच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे, त्यांच्या कार्याचा गोपनीय अहवाल लिहिणे व तो विभागीय आयुक्तांकडे पाठविणे.

(६) जिल्हा परिषद अध्यक्ष आणीबाणीप्रसंगी लोकांच्या सुरक्षिततेच्या दृष्टीने कृती करण्यास निर्देश देऊ शकतात.

(७) एखादी विकास योजना राबवायची परंतु अंदाजपत्रकात त्याविषयी तरतूद नसेल तर अशी योजना पार पाडण्याचे निर्देश जिल्हा परिषद अध्यक्ष देतो. यासाठीचा खर्च जिल्हा निधीतून केला जातो.

(८) जलसंधारण व पेयजल पुरवठा समितीचा सभापती या नात्याने विविध कार्ये पार पाडणे.

जिल्हा परिषद अध्यक्षांचे वरील कार्य पाहता पंचायती राज व्यवस्थेतील त्यांचे स्थान अत्यंत महत्त्वाचे असल्याचे दिसून येते.

(ब) मुख्य कार्यकारी अधिकारी (CEO)

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' मधील कलम ९४ मध्ये मुख्य कार्यकारी अधिकारी पदाची तरतूद करण्यात आली आहे. मुख्य कार्यकारी अधिकारी हा जिल्हा परिषदेतील मुख्य प्रशासकीय अधिकारी असतो. तो भारतीय प्रशासन सेवेतील (I.A.S.) दर्जाचा वरिष्ठ अधिकारी असतो. मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याची नियुक्ती राज्य शासनाकडून आणि निवड संघ लोकसेवा आयोगाद्वारे (UPSC) अथवा बढतीद्वारे नियुक्त केला जातो. जिल्हा परिषद व राज्य शासन यांच्यामध्ये समन्वय साधण्याचे कार्य मुख्य कार्यकारी अधिकारी करतो. त्यासाठी त्यांना सातत्याने सलोख्याचे प्रशासकीय संबंध व संपर्क ठेवावा लागतो, जर जिल्हा परिषदेच्या कामकाजात ताण-तणाव अथवा अकार्यक्षमतेच्या कारणावरून जिल्हा परिषदेत २/३ बहुमताने ठराव संमत झाल्यास राज्य शासन मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यास परत बोलावते.

● मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांचे अधिकार व कार्ये

जिल्हा परिषदेच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांचे अधिकार व कार्ये यांचे वर्णन 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' मधील कलम ९५ मध्ये केलेले आहे.

(०१) जिल्हा परिषद कायद्याने प्रदान करण्यात आलेल्या सर्व अधिकारांचा वापर करणे.

(०२) जिल्हा परिषदेच्या सभांना उपस्थित राहणे, सभेत घेतलेल्या ठरावाची अंमलबजावणी करणे, आवश्यकता असल्यास तो पंचायत समिती, ग्रामपंचायत यांच्या सभांनाही उपस्थित राहणे, इ.

(०३) जिल्हा परिषदेच्या नियंत्रणाखाली कार्य कारणाऱ्या अधिकारी किंवा कर्मचारी यांच्याकडून माहिती, विवरणपत्र, हिशेब आणि अहवाल मागवणे, इ.

(०४) जिल्हा परिषदेच्या सर्व कार्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.

(०५) जिल्हा परिषदेच्या सर्व कामांची व योजनांची जलद गतीने अंमलबजावणी करण्यासाठी योग्य त्या उपाययोजना करणे.

(०६) जिल्हा परिषद कार्यक्षेत्रातील वर्ग १ व वर्ग २ अधिकाऱ्यांच्या दोन महिन्यांपेक्षा कमी असलेल्या रजा मुख्य कार्यकारी अधिकारी आपल्या अधिकारात मंजूर करणे.

(०७) जिल्हा परिषदच्या वर्ग-३ व वर्ग-४ च्या कर्मचाऱ्यांची निवड प्रादेशिक दुय्यम सेवा निवड मंडळे आणि जिल्हा निवड समितीने केलेली असल्यास अशा कर्मचाऱ्यांची नियुक्ती करणे.

(०८) जिल्हा परिषदेचे अंदाजपत्रक तयार करणे व जिल्हा परिषदेच्या स्थायी समितीला सादर करणे.

(०९) मुख्य कार्यकारी अधिकारी जिल्हा परिषद अध्यक्षांच्या सल्ल्याने जिल्हा विकास निधीतून पैसे काढणे व विकास कार्यावर खर्च करणे.

(१०) जिल्हा परिषदेचा एखादा कर्मचारी दीर्घ रजेवर गेल्यास त्या जागी हंगामी कर्मचाऱ्याची नियुक्ती करणे.

(११) मुख्य कार्यकारी अधिकारी हा जिल्हा परिषदेतील वर्ग-१ व वर्ग-२ अधिकाऱ्यांचे सेवा विवरण अहवाल लिहिणे.

(१२) मुख्य कार्यकारी अधिकारी हा २ लाख ५० हजार रुपये ते १० लाखांपर्यंतच्या योजनांना प्रशासकीय व तांत्रिक मान्यता देऊ शकतो, मात्र जिल्हा परिषदेच्या पुढील बैठकीत मान्यता घेण्यासाठी सदर योजना सादर करणे आवश्यक असते.

वरील कार्य लक्षात घेता पंचायती राज व्यवस्थेला गतिमान करण्यासाठी जिल्हा परिषदेच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याची भूमिका किती महत्त्वपूर्ण आहे असे दिसून येते.

५.२.३ जिल्हा परिषदेच्या समित्या

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' मधील कलम ७८ नुसार प्रत्येक जिल्हा परिषदेने तिच्या पहिल्या सभेच्या तारखेपासून एक महिन्याच्या आत एक स्थायी समिती आणि नऊ विषय समित्या स्थापन करणे आवश्यक आहे. या समित्यांच्या माध्यमातून जिल्हा परिषदेचे कामकाज सुरळीत चालत असते.

(अ) स्थायी समिती

जिल्हा परिषेमध्ये स्थायी समितीला अत्यंत महत्त्व प्राप्त झाले आहे. कारण जिल्हा परिषद अध्यक्ष स्थायी समितीचा पदसिद्ध अध्यक्ष असतो तर उपमुख्य कार्यकारी अधिकारी हा सचिव असतो. जिल्हा परिषदेचा उपाध्यक्ष, विषय समित्यांचे चार सभापती आणि जिल्हा परिषदेने निवडलेले आठ सदस्य असे एकूण १५ सदस्य निवडले जातात. स्थायी समितीला जिल्हा परिषदेच्या अंदाजपत्रकाला मंजुरी देणे, मासिक हिशेबाची तपासणी करणे, कामाच्या प्रगतीचे नियमन करणे, मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यास एक महिन्याची रजा देणे, अशा स्वरूपाची कार्ये पार पाडावी लागतात.

(ब) जिल्हा परिषदेच्या विषय समित्या

जिल्हा परिषदेच्या एकूण ९ विषय समित्या असतात. त्यांची रचना खालीलप्रमाणे आहे.

(१) कृषी समिती

जिल्हा परिषद क्षेत्रातील कृषी विकास कार्यासाठी ही समिती कार्यरत असते. या समितीत एकूण ११ सदस्य असतात. जिल्हा कृषी विकास अधिकारी या समितीचे पदसिद्ध सचिव असतात.

(२) अर्थ समिती

जिल्हा परिषदेतील वित्तीय नियोजन व वितरण करण्यासाठी अर्थ समितीची स्थापना केली जाते. अर्थ समितीत एकूण ८ सदस्य असतात व जिल्हा लेखा व वित्त अधिकारी समितीचा सचिव असतो.

(३) समाजकल्याण समिती

जिल्हा परिषद क्षेत्रातील सामाजिक दृष्ट्या दुर्बल व दुर्लक्षित घटकासाठी समाजकल्याण समिती कार्यरत असते. या समितीमध्ये एकूण ११ सदस्य असतात. त्यापैकी किमान ५ सदस्य अनुसूचित जाती व अनुसूचित जमातीतील असावेत. या समितीचे सभापतीपद मागासवर्गीयांकडे असते तर जिल्हा समाजकल्याण अधिकारी या समितीचा पदसिद्ध सचिव असतो.

(४) आरोग्य समिती

जिल्हा परिषद क्षेत्रातील नागरिकांच्या आरोग्याची काळजी घेण्याची जबाबदारी या समितीवर असते. या समितीमध्ये एकूण आठ सदस्य असतात. या समितीचा सभापती जिल्हा परिषदेचा उपाध्यक्ष तर जिल्हा आरोग्य अधिकारी समितीचा पदसिद्ध सचिव असतो.

(५) पशुसंवर्धन व दुग्धविकास समिती

पाळीव प्राण्यांचे संवर्धन, पशुसंवर्धन, दुग्धविकास, गुरांचे प्रदर्शन व मेळावे भरविणे, गुरांच्या पैदाशीची सुधारणा करणे

अशा स्वरूपाची कार्य करण्यासाठी ही समिती स्थापना करण्यात येते. या समितीत एकूण १० सदस्य असतात. जिल्हा पशुसंवर्धन अधिकारी या समितीचा पदसिद्ध सचिव असतो.

(६) बांधकाम समिती

जिल्हा परिषद क्षेत्रातील सार्वजनिक बांधकामे, ग्रामीण रस्ते, रस्त्यांवरील पुलाचे बांधकाम व त्यांची व्यवस्था राखणे अशा प्रकारची कार्य या समितीमार्फत पार पाडली जातात. या समितीत एकूण ८ सदस्य कार्यरत असतात. आणि जिल्हा परिषदेचा कार्यकारी अभियंता या समितीचा सचिव असतो.

(७) शिक्षण समिती

जिल्हा परिषदेच्या प्राथमिक व माध्यमिक शाळांची स्थापना, त्यांची व्यवस्था, त्यांची तपासणी, त्यांना भेटी देणे अशा स्वरूपाची जबाबदारी पार पाडण्याचे कार्य या समितीला करावी लागतात. शिक्षण समितीत एकूण ८ सदस्य निवडले जातात. जिल्हा शिक्षण अधिकारी (माध्यमिक) हा समितीचा पदसिद्ध सचिव असतो.

(८) महिला व बालकल्याण समिती

जिल्हा परिषद क्षेत्रातील महिला व बालकल्याणविषयक कार्यक्रमांची अंमलबजावणी प्रभावीपणे करण्यासाठी महिला व बालकल्याण समितीची स्थापना वर्ष १९९२ पासून करण्यात आली. या समितीत एकूण ८ सदस्य असतात. त्यापैकी किमान ७० टक्के सदस्य ह्या महिला असतात. या समितीचा सभापती ही महिलाच असते. जिल्हा महिला व बालकल्याण अधिकारी या समितीचा पदसिद्ध सचिव असतो.

(९) जलसंधारण व पेयजल पुरवठा समिती

जिल्हा परिषद क्षेत्रातील जलसंधारण व पेयजल कार्याची प्रभावी अंमलबजावणी करण्यासाठी १९९३ पासून ह्या समितीची स्थापना करण्यात आली आहे. या समितीत एकूण ८ सदस्य असतात. कार्यकारी अभियंता (सिंचन) हे या समितीचे पदसिद्ध सचिव असतात.

जिल्हा परिषदेच्या सर्व सभापती व सदस्यांचा कार्यकाल अडीच वर्षांचा असतो. मात्र ते स्वेच्छेने आपल्या पदाचा राजीनामा जिल्हा परिषद अध्यक्षांकडे देतात. जिल्हा परिषद समित्यांचा एखादा सदस्य सतत ६ महिने गैरहजर असल्यास त्याचे सभासदत्व रद्द होते. तसेच गैरव्यवहार व असमाधानकारक कार्यासाठी सभापतींवर अविश्वास ठराव आणला जाऊ शकतो. त्यासाठी २/३ बहुमताची आवश्यकता असते. सर्व समित्यांच्या सभापतींना दरमहा १२,००० रुपये इतके मानधन दिले जाते.

५.२.४ जिल्हा परिषदेचे कार्ये

'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' मधील कलम १०० मध्ये जिल्हा परिषदेचे अधिकार आणि कार्याची तरतूद करण्यात आली आहे. त्याचा पुढीलप्रमाणे आढावा घेता येईल.

(०१) कृषी, पशुसंवर्धन, दुग्धविकास व जलसिंचनाविषयी योजना राबविणे.
(०२) शेतीसंबंधित नवनवीन तंत्रज्ञान व बी-बियाणे शेतकऱ्यांपर्यंत पोहचविणे.
(०३) जिल्ह्यातील लोकांचे आरोग्य, शिक्षण, सुरक्षितता, सामाजिक, आर्थिक व सांस्कृतिक कल्याणासाठी उपाययोजनांची तरतूद करणे.
(०४) जिल्ह्यातील विविध विकास योजनांना मंजुरी देणे.
(०५) जिल्ह्याचा नियोजनबद्ध विकास घडवून आणण्यासाठी जिल्ह्यातील उपलब्ध साधनसामग्रीचा अधिकाधिक उपयोग करणे.
(०६) सार्वजनिक आरोग्य राखण्याच्या दृष्टीने प्रतिबंधात्मक उपाययोजना करणे व प्राथमिक आरोग्य केंद्राची स्थापना करणे.
(०७) जिल्हा स्तरावर विविध साथीच्या रोगांवर प्रतिबंधात्मक लसीकरण कार्यक्रम राबविणे.
(०८) ग्रामीण भागातील रस्ते व दळणवळणविषयक सुविधा उपलब्ध करून देणे.
(०९) ग्रामीण भागातील लघू व कुटीरोद्योगांना प्रोत्साहन देणे.
(१०) राज्य शासनाने वेळोवेळी कायदा करून सोपविलेली कार्ये व्यवस्थितपणे पार पाडणे.
(११) आदिवासी लोकांना विकासाच्या प्रवाहामध्ये आणण्यासाठी विविध कल्याणकारी योजना राबविणे.
(१२) पंचायत समिती व ग्रामपंचायतीच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवणे.

(१३) जिल्हा परिषद तिच्या नियंत्रणाखाली कार्य करणाऱ्या अधिकाऱ्यांवर व कर्मचाऱ्यांवर नियंत्रण ठेवते.

अशा प्रकारची विविध कार्ये जिल्हा परिषदेला पार पाडावी लागतात.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

योग्य जोड्या जुळवा.

	'अ' गट		'ब' गट
(१)	जिल्हा परिषदेची रचना	(क)	कलम-२६०
(२)	जिल्हा परिषदेचा कार्यकाल	(ख)	कलम-१३७
(३)	जिल्हा परिषदेची बरखास्ती	(ग)	कलम-९
(४)	जिल्हा परिषदेचे अंदाजपत्रक	(घ)	कलम-१०

५.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **गट :** जिल्हा परिषदेच्या मतदार संघास गट असे म्हणतात.
- **महकमा परिषद :** आसाममध्ये जिल्हा परिषदेला महकमा परिषद असे म्हटले जाते.
- **स्वीकृत सदस्य :** असा सदस्य जो प्रत्यक्ष जनतेकडून निवडून न येता विशिष्ट क्षेत्रातील तज्ज्ञ असल्याने त्याच्या ज्ञानाचा फायदा करून घेण्यासाठी त्याची नियुक्ती केली जाते.
- **आमसभा :** जिल्हा परिषद क्षेत्रातील प्रश्नांवर सविस्तर चर्चा करण्यासाठी बोलविलेल्या नागरिकांची सभा.

५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) (ग) (२) (घ)

(३) (क) (४) (ख)

५.५ सारांश

आपण या घटकातून जिल्हा परिषद या पंचायती राज व्यवस्थेतील सर्वोच्च संस्थेच्या विविधांगी कार्याचा आढावा घेतला आहे. ग्रामीण विकासात जिल्हा परिषदेची भूमिका अत्यंत महत्त्वाची आहे, कारण शासनाने जिल्हा हा विकासात्मक व प्रशासकीय दृष्टीने महत्त्वाचा घटक मानला आहे. जिल्हा परिषद अशा घटक ठिकाणी कार्य करते, राज्य शासनाने जिल्हा परिषदेला विकासविषयक व कल्याणकारी कार्यक्रम, योजना प्रभावीपणे अमलात आणण्यासाठी व्यापक अधिकार प्रदान केले आहेत. जिल्हा परिषदेला अधिक सक्षम बनविण्यासाठी राज्य शासनाने 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' संमत करून जिल्हा परिषदेला कायदेशीर स्वरूप प्राप्त करून दिले. सन १९९२च्या ७३व्या घटनात्मकदुरुस्तीने जिल्हा परिषदेला वैधानिक दर्जा प्राप्त झाला व खऱ्या अर्थाने जिल्हा परिषद ग्रामीण विकासासाठी सक्षम झाली आहे.

५.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) जिल्हा परिषदेची कार्ये सांगा.

(२) जिल्हा परिषदेच्या उत्पन्नाची प्रमुख साधने कोणती? स्पष्ट करा.

(३) जिल्हा परिषदेत अध्यक्षांचे अधिकार व कार्ये स्पष्ट करा.

(४) जिल्हा परिषदेच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांचे अधिकार व कार्ये लिहा.

(५) जिल्हा परिषदेतील समिती व्यवस्थेचा आढावा घ्या.

५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(०१) माहेश्वरी, एस. आर., (१९६८), *लोकल गव्हर्मेंट इन इंडिया,* न्यू दिल्ली, ओरिएंट लाँगमॅन प्रा. लिमिटेड.

(०२) फडिया, बी. एल., (२००४), *इंडियन गव्हर्मेंट इन पॉलिटिक्स,* आगरा, साहित्य भवन पब्लिकेशन.

(०३) अग्रवाल, पी.के., (२०१५), *भारत में पंचायती राज,* दिल्ली, ज्ञानगंगा.

(०४) शर्मा, ए., *भारत में स्थानीय प्रशासन,* जयपूर, आर.बी.एस. पब्लिशर्स.

(०५) भोगले, एस., (१९९०), *भारतातील स्थानिक शासन,* नागपूर, विद्या बुक प्रकाशन.

(०६) पाटील, बी. बी., (२००६), *पंचायती राज,* जळगाव, प्रशांत पब्लिकेशन्स.

(०७) शिरसाठ, एस. व बैनाडे बी., (२०१४), *पंचायती राज आणि नागरी प्रशासन,* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिकेशन्स.

(०८) यशदा, पुणे, *महाराष्ट्रातील पंचायती राज*

(०९) यमलवाड, जी., (२००१), *स्थानिक स्वराज्य संस्था,* नांदेड, कल्पना प्रकाशन.

(१०) *महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम–१९६१*

घटक ६ : पंचायती राज व्यवस्था समस्या / आव्हाने व उपाय

अनुक्रमणिका

६.0 उद्दिष्टे

६.१ प्रास्ताविक

६.२ विषय-विवेचन

  ६.२.१ पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील समस्या

  ६.२.२ पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील आव्हाने

  ६.२.३ पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील समस्यांवरील उपाययोजना

६.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

६.५ सारांश

६.६ सरावासाठी स्वाध्याय

६.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

६.0 उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला -

- पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील समस्या समजून घेता येईल.
- पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील आव्हानांचा आढावा घेता येईल.
- पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील समस्या सोडविण्यासाठी उपाययोजनांचा आढावा घेता येईल.
- पंचायती राज व्यवस्था बळकट, सक्षम करण्यासाठी विविध पर्यायांचा आढावा घेता येईल.

६.१ प्रास्ताविक

पंचायती राज व्यवस्था भारतीय लोकशाही शासन व्यवस्थेचा आधारस्तंभ आहे, कारण पंचायती राज व्यवस्थेमुळे सत्तेचे विकेंद्रीकरण शेवटच्या घटकापर्यंत प्रत्यक्ष तसेच त्यांचा संबंध जनतेशी असल्यामुळे जनतेला त्या अधिक जवळच्या वाटतात. प्राचीन काळापासून ते ब्रिटिश काळापर्यंत पंचायती राज व्यवस्था ग्रामीण जीवनाच्या सामाजिक, आर्थिक, राजकीय विकासात महत्त्वपूर्ण होत्या. ब्रिटिशकाळात त्या थोड्या डबघाईला आल्या; परंतु भारत स्वतंत्र झाल्यानंतर भारत सरकारने बलवंतराय मेहता यांच्या अध्यक्षतेखाली समिती नेमून भारतामध्ये त्रिस्तरीय पंचायती राजचे स्वरूप स्वीकारले. भारत सरकारने पंचायती राज संस्थांना अधिक सक्षम करण्यासाठी वेळोवेळी अनेक धोरण, निर्णय, कायदे, घटनात्मकबदल घडून आणले. त्यामध्ये १९९२ची ७३वी घटनादुरुस्तीने पंचायती राज व्यवस्थेला घटनात्मक दर्जा प्राप्त झाला आहे. आज पंचायती राज व्यवस्था सुरू होऊन ५८ वर्षांचा काळा लोटला आहे. या ५८ वर्षांचा आढावा घेतला तर पंचायती राज संस्थांना अपेक्षित यश प्राप्त झाले नाही. याचा अर्थ या संस्था पूर्णपणे अपयशी ठरल्या असेही म्हणता येणार नाही. मागील पाच दशकांच्या काळापासून पंचायती

राज संस्थांना अनेक टिकांना सामोरे जावे जागत आहे. याचे सर्वांत महत्त्वाचे कारण म्हणजे पंचायती राजसमोरील समस्या होय. याच समस्यांचा अभ्यास आपण या घटकात करणार आहोत.

६.२ विषय–विवेचन

६.२.१ पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील समस्या

पंचायती राज व्यवस्था मोठ्या प्रमाणात यशस्वी ठरल्या असल्या तरी या संस्थांना काही समस्यांना सामोरे जावे लागते. त्या प्रमुख समस्या पुढीलप्रमाणे आहेत.

(०१) जनसहभागाचा अभाव

लोकशाहीचा आत्मा म्हणजे जनता. लोकशाही शासनव्यवस्थेत जर जनताच प्रत्यक्ष सहभागी होत नसेल तर त्याला अर्थ उरणार नाही. स्थानिक जनतेच्या सहकार्यावरच पंचायती राज व्यवस्था संचलित होऊ शकतात आणि तेव्हाच त्यांची उद्दिष्टे साध्य होऊ शकतात. शासनाचा कोणताही कार्यक्रम, योजना, कायदा, निर्णय, धोरण कितीही चांगले असले तरी जनसहभागाशिवाय ते यशस्वी होऊ शकत नाहीत.

पंचायती राज व्यवस्थेची निर्मिती ग्रामीण विकासाच्या कार्याला चालना देण्याच्या उद्देशाने करण्यात आली म्हणून ग्रामीण विकासाच्या कार्याला चालना द्यावयाची असेल तर पंचायती राज संस्थेमध्ये जनतेचा उत्स्फूर्तपणे सहभाग असणे आवश्यक आहे.

(०२) अकार्यक्षम नेतृत्व

अकार्यक्षम नेतृत्व हे पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील सर्वांत प्रमुख समस्या बनली आहे. पंचायती राजमधील पदे केवळ प्रतिष्ठा व लाभासाठी मिळविणे व टिकविणे हेच एकमेव कार्य पदाधिकाऱ्यांचे झाल्याने जनहित व ग्रामीण विकास याकडे दुर्लक्ष झाले आहे. निरक्षर व्यक्तीच्या हाती या संस्थेचा कारभार दिल्यामुळे त्यांच्या कारभारात मोठ्या प्रमाणात अनियमितता असल्याचे दिसून येते. ग्रामीण भागातील शिक्षण घेतलेली व्यक्ती या संस्थांच्या राजकारणापासून अलिप्त असल्याचे दिसून येते.

(०३) मर्यादित उत्पन्नाची साधने

पंचायती राज संस्थांची आर्थिक स्थिती अत्यंत हलाखीची आहे. ही प्रमुख समस्या आहे. कोणतीही योजना वित्ताशिवाय होऊ शकत नाही, 'वित्त प्रशासनाचा कणा आहे.' केंद्र सरकार व राज्य सरकार यांच्या पंचायती राज संस्थाकडून मोठ्या प्रमाणात अपेक्षा आहेत. तसेच त्यांच्याकडे सोपविलेल्या कार्याची सूची बघता त्यांना दिलेले अधिकार हे मर्यादित असल्याचे दिसून येते. विकासात्मक कार्यक्रम व योजना पार पाडण्यासाठी लागणारा पैसा उभा करण्याचा अधिकार पुरेशा प्रमाणात त्यांना मिळाला नाही. शिवाय जे उत्पन्नाची साधने आहेत ती राज्य सरकारने ठरवून दिलेली असतात.

(०४) भ्रष्टाचार

भ्रष्टाचार ही पंचायती राज व्यवस्थेला लागलेली कीड आहे. पंचायती राज व्यवस्थेच्या प्रशासनात मोठ्या प्रमाणात भ्रष्टाचार होताना दिसून येतो. कोणतेही काम हे पैशाशिवाय होत नाही. तसेच ते एजंटशिवायही होत नाही. साधे रहिवासी प्रमाणपत्र काढण्यासाठी पैशांची मागणी केली जाते. विकास कामे, योजना यामध्ये मोठ्या प्रमाणात पैशांचा घोडेबाजार होताना दिसतो. सामान्य ग्रामीण जनता या सर्व प्रकारामुळे कंटाळून गेली व अशा संस्थांपासून ती दूर जाताना दिसून येते. तसेच पंचायती राज संस्थांच्या निवडणुकीमध्ये मोठ्या प्रमाणात भ्रष्टाचार होतांना दिसतो.

(०५) जातीयवादाचा वाढता प्रभाव

पंचायती राज संस्थांमध्ये सत्तापदे मिळविण्यासाठी जातीय भावनांचा वापर निवडणुकांमध्ये होऊ लागल्याने ग्रामीण समाजात राजकारणापाठोपाठ जातीयवादाचा अधिक शिरकाव झाला आहे. काही भागात विशिष्ट जातीचे प्राबल्य असल्याने जातीय साधनांच्या साह्याने स्थानिक नेते तेथे आपले वर्चस्व निर्माण करण्यासाठी प्रयत्नशील असतात. व्यक्तीची जात पाहून मतदान केले जाते व राजकीय व्यवहार केला जातो. परिणामी ग्रामीण भागात जातीयवाद दृढ होण्यास सहाय्य होत आहे.

(०६) गटबाजी

आज पंचायती राज संस्थांमध्ये मोठ्या प्रमाणात गटबाजी दिसून येते. गटा-तटाचे राजकारण, जातीवाद, गावाची विविध गटात विभागणी, स्थानिक निवडणुकांमध्ये भाऊ-भाऊ, बहीण-भाऊ, पति-पत्नी, चुलता-पुतण्या हे एकमेकांविरोधात निवडणुका लढवत आहेत. त्यामुळे त्यांच्या कुटुंबात मोठ्या प्रमाणात तणाव निर्माण होऊन मारामारी, हत्या, इ. वाईट घटना घडताना दिसून येत आहेत. निवडणुका पार पडल्यानंतर सर्वांनी एकत्र येऊन विकास कामे करण्याची आवश्यकता असते; परंतु विरोधी गटाचे लोक नेहमी विरोधी भूमिका घेताना दिसतात अशा प्रसंगी गावाच्या विकासाच्या योजना राबवताना अडथळा निर्माण झाल्याने फारसा विकासनिधीचा उपयोग केला जात नाही.

(०७) निवडणूक कालावधी

पंचायती राज संस्थांसमोरील अत्यंत महत्त्वाची समस्या म्हणजे निवडणुकांचा कालावधी होय. अनेक घटक राज्यांमध्ये पंचायती राजच्या निवडणुका नियमितपणे होताना दिसत नाही. हा दोष टाळण्यासाठी १९९२ मध्ये ७३व्या घटनादुरुस्तीने दर पाच वर्षांनी पंचायती राजच्या निवडणुका घेणे सक्तीचे केले.

(०८) राजकीय हस्तक्षेप

वाढता राजकीय हस्तक्षेप ही एक पंचायती राजसमोरील मोठी समस्या असल्याचे दिसून येते. पंचायती राज संस्था स्थापनेमागील मुख्य उद्देश म्हणजे या संस्थांना राजकीय हस्तक्षेपापासून दूर ठेवणे हा होता; परंतु ग्रामपंचायत ते जिल्हा परिषदेच्या सर्व निवडणुकांमध्ये राजकीय मंडळींचा मोठ्या प्रमाणात हस्तक्षेप होताना दिसून येतो. पंचायती राजच्या निवडणुकांचा निकाल लागल्यानंतर कोणत्या पक्षाने किती ग्रामपंचायत, पंचायत समिती, जिल्हा परिषदेमध्ये विजय मिळविला हे राजकीय हस्तक्षेपाचे उदाहरण दिसून येते.

(०९) पंचायती राज संस्थांतील अस्थैर्य

पंचायती राज व्यवस्थेतील पदाधिकाऱ्यांवर वारंवार अविश्वास ठराव आणले जातात. त्यामुळे पंचायत राज यंत्रणेत अस्थैर्य निर्माण होते. आजच्या काळात तर पंचायती राज व्यवस्थेत अभद्र युती अनुभवास येते. ५ वर्षांच्या कार्यकाळात जवळपास ३ पदाधिकारी कार्य करताना दिसून येतात. त्यामुळे कोणताही पदाधिकारी स्थिरावण्याअगोदर आपल्या पदावरून पायउतार होतो. अशा स्थितीत त्या पंचायती राज संस्थेचा पूर्ण ५ वर्षांचा कार्यकाल राजकारणातच निघून जातो.

(१०) राजकीय पदाधिकारी व प्रशासकीय अधिकारी संबंध

राजकीय पदाधिकारी व प्रशासकीय अधिकारी यांच्या संबंधावरच पंचायती राजचे यश-अपयश अवलंबून असते, कारण हे दोन्ही अधिकारी प्रशासनरूपी रथाचे दोन चाके आहेत. ती जर सुरळीत चालली तर प्रशासनाचा रथ आपल्या उद्दिष्टांपर्यंत पोहचू शकतो. म्हणून या दोन्हीमध्ये सामंजस्य असणे अत्यंत आवश्यक आहे. दुय्यम स्थान, कायदा, नियम, यंत्रणा साधनांचा वापर यावरून दोन्ही वर्गात सत्ता संघर्ष निर्माण होतो. राजकीय पदाधिकारी व प्रशासकीय अधिकारी यांच्यातील संबंधाबाबत सादिक अली समितीने अभ्यास करून असा निष्कर्ष काढला आहे की, या दोन अधिकाऱ्यांत संबंध एवढे वाईट नसतात की जे कधी-कधी तसे दाखविले जातात.

(११) अधिकाराचा दुरुपयोग

पंचायती राज व्यवस्थेतील पदाधिकारी व अधिकारी, सदस्य, कर्मचारी यांच्याकडे अनेक वेळा अधिकार व कर्तव्ये सोपविले जातात ते सर्रासपणे त्यांचा दुरुपयोग करतात किंवा त्यांची प्रभावीपणे अंमलबजावणी करत नाही. प्रसंगी ग्रामीण जनतेला अनेक समस्यांना तोंड द्यावे लागते.

(१२) सदोष अधिकार विभागणी

पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील समस्या म्हणजे सदोष अधिकार विभागणी होय. पंचायती राज संस्थांना दिलेले अधिकार असे असतात की, ते केंद्र किंवा राज्य सरकारकडे असावे तर काही अधिकार असे असतात की ज्यामुळे पंचायती राज संस्थांमध्ये विवाद घडून येण्यास कारणीभूत ठरतात.

(१३) विशिष्ट वर्गाचे वर्चस्व

पंचायती राज संस्थांचे क्षेत्र अत्यंत लहान असते त्यामुळे एखादा स्थानिक प्रभावशाली व्यक्ती किंवा गट नेहमीच पंचायती राजवर आपले वर्चस्व निर्माण करीत असतो. सत्ता आपल्याच घराण्याकडे किंवा गटाकडे ठेवण्यासाठी वाटेल ते करण्याची त्याची तयारी असते. त्यामुळे स्थानिक स्तरावर अनेक समस्या निर्माण होतात.

(१४) गणपूर्तीची समस्या

पंचायती राज व्यवस्थेतील अलीकडील काळातील समस्या म्हणजे गणपूर्तीची समस्या होय. आज आपण असे पाहतो की, कित्येक सभा गणपूर्तीअभावी स्थगित कराव्या लागतात. ग्रामीण जनतेचा उत्साह हा पंचायती राजच्या निवडणुकीच्या राजकारणापुरताच मर्यादित असतो. एकदा निवडणूक पार पडली की, ते या संस्थांकडे पाहत नाहीत. निरक्षर व अज्ञान, गलिच्छ राजकारण, गटबाजी, इत्यादी कारणांमुळे स्थानिक लोक ग्रामसभा, मासिक सभा यांना उपस्थित राहत नाहीत.

(१५) अनियमित ग्रामसभा

त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्थेतील सर्वांत शेवटचा व महत्त्वपूर्ण घटक म्हणजे ग्रामपंचायत होय. ग्रामपंचायतीच्या सर्व मतदारांची मिळून होणारी सभा ग्रामसभा असते. ग्रामसभा हा थेट लोकशाही प्रणालीच्या अंमलबजावणीचा मूलभूत पाया आहे. ग्रामसभेमुळे ग्रामपंचायतीचे प्रशासन अधिक लोकाभिमुख, जबाबदार व पारदर्शक होण्यास मदत होते. एका वर्षात ग्रामसभेच्या ४ बैठका घेणे बंधनकारक असते; परंतु स्थानिक पातळीवरील पदाधिकारी नियमित ग्रामसभा घेत नाही किंवा कागदावरच सर्व प्रक्रिया पूर्ण करतात परिणामी लोकशाहीचा मूळ उद्देशच नष्ट होतो.

(१६) पायाभूत सुविधांचा अभाव

पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील आणखी एक समस्या म्हणजे पायाभूत सुविधांचा अभाव होय. पायाभूत सुविधेच्या बाबतीत पंचायत समिती व जिल्हा परिषद यांची स्थिती थोडीशी बरी म्हणावी लागेल. पण ग्रामपंचायतींची स्थिती अत्यंत नाजूक आहे, कारण कित्येक ग्रामपंचायतीला स्वतःची कार्यालये नाहीत. त्यांचा कारभार भाड्यांच्या जागेत चालतो. त्याचबरोबर यांच्याकडे पायाभूत सुविधांचा मोठ्या प्रमाणात तुटवडा असतो.

(१७) आधुनिक तंत्रज्ञानाचा अभाव

पंचायती राज संस्थांकडे सोपविण्यात आलेली कार्ये व त्यांच्याकडून राज्यशासन व जनतेच्या वाढलेल्या अपेक्षा यांची तुलना करता त्या कुठे तरी कमी पडत असल्याचे दिसून येते. पंचायती राजचा कारभार लोकाभिमुख, पारदर्शक, कार्यक्षम होण्यासाठी त्यांचा सर्व कारभार ऑनलाईन करण्यात आला आहे. परंतु त्या प्रमाणात त्यांना आधुनिक तंत्रज्ञान पुरविले जात नाही. ही एक पंचायती राजसमोरील समस्या असल्याचे दिसून येते.

वरील समस्या पंचायती राज व्यवस्थेमध्ये आढळून येत असल्या तरी राजकीय इच्छाशक्तीच्या जोरावर त्यातून मार्ग काढता येऊ शकतो. त्याकरिता पंचायती राज व्यवस्थेशी असलेली आपली बांधीलकी सर्व पैलूंनी कृतीतून सिद्ध केली पाहिजे.

६.२.२ पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील आव्हाने

पंचायती राज व्यवस्थेची ग्रामीण विकासातील भूमिका महत्त्वपूर्ण अशीच राहिली आहे, परंतु तरी तिच्या समोर काही आव्हाने उभी असल्याचे दिसून येतात. ते पुढीलप्रमाणे –

(०१) जनसहभाग वाढविणे

पंचायती राज व्यवस्थेसमोर सर्वांत मोठे आव्हान म्हणजे जनसहभाग वाढविणे आहे. जनतेच्या सहभागाशिवाय कोणताही हेतू साध्य होऊ शकत नाही. शासनाचे धोरण, कार्यक्रम, योजना कितीही चांगल्या असल्या तरी त्यामध्ये जनतेचा सहभाग नसेल तर शासनाचा उद्देश यशस्वी होणार नाही म्हणून शासनाच्या कोणत्याही योजनेत जनतेला सक्रियपणे सहभागी करून घेणे आवश्यक आहे.

(०२) नवीन तंत्रज्ञानाचा स्वीकार करणे

आधुनिक विज्ञान व तंत्रज्ञानाच्या युगात पंचायती राज संस्थेने प्रशासन अधिक जनताभिमुख होण्याच्या दृष्टीने आधुनिक तंत्रज्ञान स्वीकारणे गरजेचे आहे.

(०३) विकास योजनांची पुनर्रचना

ग्रामीण भागांचा सर्वांगीण विकास घडवून आणण्यासाठी काळानुरूप योजना आखणे, त्यामध्ये बदल करणे, त्याचे स्वरूप बदलणे गरजेचे असते. त्यादृष्टीने पंचायती राज संस्थांनी गरजेनुसार नवीन योजनांची, कार्यक्रमांची निर्मिती करून त्यास केंद्रशासन, राज्यशासन यांची मान्यता व सहाय्य प्राप्त करून घेणे काळाची गरज आहे. स्थानिक जनतेच्या गरजानुरूप विकास कार्य हाती घेणे आवश्यक आहे.

(०४) गणपूर्तीचे आव्हान

ग्रामसभा किंवा नियमित सभा घेण्यासाठी गणपूर्तीची आवश्यकता असते. परंतु आजच्या काळात गणपूर्ती अभावी सभा रद्द करावी लागते. लोकशाहीचा आत्मा असलेली जनताच जर सभांना उपस्थित राहत नसेल तर पंचायती राज संस्थांचा हेतू साध्य होणार नाही.

(०५) वित्तीय आव्हान

पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील सर्वांत मोठे आव्हान म्हणजे वित्ताचा तुटवडा आहे. वित्त हे आधुनिक प्रशासनाचे रक्त आहे, ज्याप्रमाणे शरीरात रक्त नसेल तर शरीर कुठलेही कार्य करू शकणार नाही अगदी त्याचप्रमाणे वित्त नसेल तर कुठलेही प्रशासकीय कार्य होणार नाही.

(०६) आपत्ती व्यवस्थापन

नैसर्गिक व मानवर्निर्मित आपत्ती व्यवस्थापनासाठी आणि भविष्यात उद्भवणाऱ्या समस्यांची सोडवणूक करण्यासाठी पंचायती राज संस्थांनी सज्ज असणे आवश्यक आहे. पूर, दुष्काळ व आग लागणे अशा आपत्तींना स्थानिक लोकांना नेहमी तोंड द्यावे लागते. अशा वेळी पंचायती राज संस्थांची यंत्रणा सज्ज नसते.

(०७) पर्यावरण संरक्षण

पर्यावरणाचे संरक्षण व संवर्धन करणे पंचायती राज संस्थेसमोरील एक आव्हान आहे. वाढते प्रदूषण, रोगराई, अस्वच्छता, घनकचरा, टाकाऊ कचरा, अतिक्रमण यांच्या विळख्यातून गावाची सुटका करणे आणि गावाचे वातावरण पर्यावरणपूरक बनविणे आवश्यक आहे.

(०८) प्रशिक्षण व क्षमता निर्धारण

बदलत्या परिस्थितीशी जुळवून घेण्यासाठी पंचायती राज संस्थेतील पदाधिकारी, अधिकारी, सदस्य, कर्मचारी यांना वारंवार प्रशिक्षण देणे गरजेचे असते. त्यामुळे त्यांची कार्यक्षमता व इच्छाशक्ती वाढीस लागते. तसेच यांच्यात समन्वय असणे आवश्यक आहे.

(०९) वाढत्या गरजांची पूर्तता करणे

पंचायती राज संस्थेच्या प्रती केंद्र शासन, राज्य शासन व जनता यांच्या अपेक्षा वाढल्या आहेत. जर त्यांच्या अपेक्षा पूर्ण झाल्या नाही तर लोकांच्या अपेक्षांचा भंग होईल म्हणून अपेक्षांची पूर्तता करणे हे पंचायती राजसमोर आव्हान असणार आहे.

(१०) शाश्वत (पायाभूत) विकास

पंचायती राज संस्था ग्रामीण विकास घडवून आणण्यासाठी महत्त्वाची पार पाडत असते. विकासाचे स्वरूप हे तात्पुरते असता कामा नये तर ते कायमस्वरूपी असावे.

अशा प्रकारे पंचायती राज व्यवस्थेसमोर आव्हाने दिसून येत असली तरी पंचायती राजचा इतिहास पाहिल्यास असे वाटते की, प्रबळ इच्छाशक्तीच्या बळावर पंचायती राज या आव्हानांवर मात करून मार्गक्रमण करेल.

६.२.३ पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील समस्यांवरील उपाययोजना

ज्या उद्देशासाठी पंचायती राज संस्थांची निर्मिती झाली, तो उद्देश साध्य करताना त्यांच्यासमोर विविध समस्या निर्माण झाल्या. परंतु त्या टाळण्यासाठी प्रयत्न केले तर लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या मूळ उद्देशापर्यंत पोहचणे शक्य होऊ शकेल.

(०१) पंचायती राज व्यवस्था अयशस्वी होण्याचे सर्वांत महत्त्वाचे कारण म्हणजे जनसहभाग. जनसहभाग वाढविण्यासाठी जास्तीत जास्त जनतेला विकास कार्यात सामावून घेण्यासाठी पंचायती राज संस्थांनी कार्य करावे.

(०२) पंचायती राजमधील एक समस्या म्हणजे अकुशल नेतृत्व. ही समस्या दूर करण्यासाठी पंचायती राजमधील कुठलीही निवडणूक लढविण्यासाठी विशिष्ट शैक्षणिक पात्रतेची अट पूर्ण केलेल्या व्यक्तीलाच उमेदवारी देण्यात यावी. शैक्षणिक पात्रता पूर्ण केलेल्या व्यक्ती पंचायती राजमध्ये आल्यास आपल्या कार्यक्षमतेचा उपयोग व्यापक जनहितासाठी करू शकेल.

(०३) पंचायती राजसमोरील सर्वांत महत्त्वाची समस्या म्हणजे मर्यादित उत्पन्नाची साधने होत. सध्या पंचायती राजकडे असलेली उत्पन्नाची साधने गरजेपेक्षा अपुरी आहेत. राज्य सरकारांनी त्यांची आर्थिक स्थिती सुधारण्यासाठी त्यांना उत्पन्नाची साधने उपलब्ध करून द्यावीत. स्थानिक कर लावणे व त्यांची वसुली करण्याचे अधिकार पंचायती राजला देण्यात यावेत. राज्य शासन पंचायती राज संस्थांना कर्जे व अनुदान देताना थोडे नियम शिथिल करावेत.

(०४) पंचायती राजमधील भ्रष्टाचार थांबविण्यासाठी पंचायती राज संस्थांच्या योजना व कार्यक्रम असेल त्यातील निधी प्रत्यक्ष व्यक्तीच्या खात्यात हस्तांतरण करण्यात यावा. तसेच पंचायती राजमधील निवडणुकीतील खर्चावर आळा घालण्यासाठी राज्य निवडणूक आयोगाने निश्चित अशा नियम व अटी घालून द्यावेत ज्यामुळे होणाऱ्या भ्रष्टाचाराला आळा बसेल.

(०५) राजकीय पदाधिकारी व प्रशासकीय अधिकारी यांचे संबंध हे पंचायती राजसमोरील सर्वांत मोठे आव्हान असल्याचे दिसून येते. या आव्हानांवर मात करण्यासाठी सादिक अली समितीने असे म्हटले की, दोघांनीही प्रतिष्ठा बाजूला ठेवून मित्रत्वाने व सेवाभावाने कार्य करावे, एकमेकांबद्दल विश्वास ठेवावा. दोघांकडे सोपविलेली कार्ये स्पष्ट असावी म्हणजे ते एकमेकांच्या कामात ढवळाढवळ करणार नाही. राज्यशासनाने राजकीय पदाधिकारी व प्रशासकीय अधिकारी यांच्यासाठी निश्चित अशी संहिता निर्माण करावी.

(०६) काही राज्यांमध्ये विशिष्ट समुदायांच्या लोकांनी वर्चस्व निर्माण केल्याचे दिसून येते. वर्षानुवर्षे त्यांनी आपली सत्ता निर्माण करण्याचा प्रयत्न केला आहे. त्यासाठी ७३व्या घटनादुरुस्तीचा आधार घेऊन राज्य निवडणूक आयोगाच्या नियमांची प्रभावीपणे अंमलबजावणी केली तर पंचायती राज संस्थांना अशा लोकांच्या विळख्यातून वाचविता येऊ शकते.

(०७) पंचायती राज संस्थांना राजकीय हस्तक्षेपापासून दूर ठेवावे.

(०८) ग्रामीण स्तरावरील योजना व कार्यक्रम तयार करण्याचा मूलभूत अधिकार पंचायती राज संस्थांना देण्यात यावा.

(०९) पंचायती राज संस्थांमधील घटकातील अधिकारांची विभागणी स्पष्ट स्वरूपात करण्यात यावी.

(१०) ग्रामीण विकासातील सर्व संस्थांमध्ये समन्वय स्थापित करावा.

(११) पंचायती राज संस्थांनी पर्यावरण संरक्षण व संवर्धनासाठी आवश्यक त्या उपाययोजनांची अंमलबजावणी करावी.

(१२) पंचायती राज व्यवस्थेतील पदाधिकारी व अधिकारी तसेच कर्मचारी यांना नियमित प्रशिक्षण उपलब्ध करून देण्यात यावे.

(१३) पंचायती राज संस्थांना केंद्र सरकार, राज्य सरकार यांच्याप्रमाणे स्थानिक सरकार म्हणून मान्यता देण्यात यावी म्हणजेच यामध्ये शासनाचे कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ, व न्यायमंडळ हे तीन अंग असावे.

(१४) ज्याप्रमाणे संघ सूची, राज्य सूची व समवर्ती सूची आहे त्याचप्रमाणे पंचायत सूची निर्माण करण्यात यावी, ज्यामध्ये पंचायती राज संस्थांना कर लावण्यासाठी स्पष्ट वर्णन केलेले असावे.

(१५) पंचायती राज संस्थांच्या वाद-विवादासंबंधी वेगळे पंचायत न्यायाधिकरणाची निर्मिती करण्यात यावी.

(१६) पंचायती राज संस्थांच्या भ्रष्टाचाराविरुद्ध तक्रारींचा तपास करण्यासाठी एक अर्धन्यायिक पंचायत लोकपाल संस्थेची स्थापना करावी.

(१७) पंचायती राज संस्थांनी बदलत्या परिस्थितीनुरूप आधुनिक माहिती तंत्रज्ञानाचा स्वीकार करावा.

(१८) पंचायती राज संस्थांची आर्थिक बाजू कार्यक्षम करण्यासाठी राज्य शासनाने राज्य वित्त आयोगाने केलेल्या शिफारशींचा प्रभावीपणे अंमलबजावणी करावी.

वरील उपाययोजना केल्यास निश्चितपणे पंचायती राज संस्थेची स्थिती मजबूत होण्यास मदत होईल.

स्वयं–अध्ययनासाठी प्रश्न

खालील विधाने चूक की बरोबर ते सांगा.

(१) भारतामध्ये त्रिस्तरीय पंचायती राजचे स्वरूप स्वीकारले आहे.

(२) ७३व्या घटनादुरूस्तीचे दर पाच वर्षांनी पंचायात राजच्या निवडणुका घेणे सक्तीचे केले.

(३) पंचायती राज संस्था ह्या राजकीय हस्तक्षेपापासून दूर आहे.

(४) एका वर्षात ग्रामसभेच्या ७ बैठका घेणे बंधनकारक असतात.

(५) पंचायती राज व्यवस्थेतील अलीकडील काळातील समस्या म्हणजे गणपूर्तीची समस्या होय.

६.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **पक्षीय हस्तक्षेप :** पक्षाच्या ध्येयधोरणानुसार अडवणूक.
- **जंगम मालमत्ता :** एका ठिकाणावरून दुसऱ्या ठिकाणी हलविता येण्याजोगी मालमत्ता.
- **स्थावर मालमत्ता :** एकाच ठिकाणी स्थित असलेली मालमत्ता.
- **अनुदान :** स्थानिक शासन संस्थांना राज्य शासन किंवा केंद्र शासनाकडून मिळणारे आर्थिक साहाय्य.
- **कालावधी :** कार्यकाल

६.४ स्वयं–अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) बरोबर

(२) बरोबर

(३) चूक

(४) बरोबर

(५) बरोबर

६.५ सारांश

पंचायती राज संस्था लोकशाही विकेंद्रीकरणात सर्वांत महत्त्वाचा घटक आहे, परंतु काही समस्या, आव्हानांमुळे त्यांच्या कार्यावर प्रतिकूल परिणाम झालेला दिसून येतो. विशेषतः पंचायती राजमध्ये काही कुप्रवृत्ती त्यांच्या विकासात बाधा उत्पन्न करतात. म्हणून त्यामधील अपप्रवृत्तींवर पायबंद घालणे आवश्यक आहे. पंचायत राज या व्यवस्थेत निर्माण होणाऱ्या समस्या टाळण्यासाठी स्थानिक स्तरावरील लोकांनी जर जाणीवपूर्वक प्रयत्न केला आणि त्या प्रयत्नांना शासन स्तरावरून योग्य प्रतिसाद मिळाला तर लोकशाही विकेंद्रीकरणाचा प्रयत्न यशस्वी होण्यास वेळ लागणार नाही.

६.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील समस्यांचा आढावा घ्या.

(२) पंचायती राज व्यवस्थेसमोरील आव्हानांची चर्चा करा.

(३) पंचायती राज व्यवस्था अधिक कार्यक्षम होण्यासाठी उपाययोजनांचा आढावा घ्या.

(४) पंचायती राजमधील राजकीय अधिकारी व प्रशासकीय अधिकारी यांच्या संबंधावर चर्चा करा.

६.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) खान, एस., (१९६९), *गव्हर्मेंट इन रूरल इंडिया,* बॉम्बे पब्लिकेशन हाऊस.

(२) दर्शनकार, वाय., (१९८०), *लिडरशिप इन पंचायत राज,* जयपूर, पंचशील प्रकाशन.

(३) शर्मा, के. के., *भारत में पंचायती राज,* जयपूर, कॉलेज बुक डेपो.

(४) कटारिया, एस., (२०१०), *पंचायती राज संस्थाएँ,* जयपूर, नेशनल पब्लिकेशन्स हाऊस.

(५) शिरसाठ, एस. व बैनाडे बी., (२०१४), *पंचायती राज आणि नागरी प्रशासन,* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिकेशन्स.

(६) भोगले, एस., (१९९०), *भारतातील स्थानिक शासन,* नागपूर, विद्या बुक प्रकाशन.

(७) पाटील, वा. भा., (१९९०), *पंचायती राज,* जळगांव, प्रशांत पब्लिकेशन्स.

(८) यशदा, *महाराष्ट्रातील पंचायती राज,* पुणे.

यशवंतराव
चव्हाण
महाराष्ट्र
मुक्त विद्यापीठ

ज्ञानगंगा घरोघरी

PAD 107
स्थानिक शासन आणि प्रशासन
Book Code : PAD1074

पुस्तक ४

नागरी स्थानिक शासन संस्था

लेखक : डॉ. दयानंद कदम

घटक १ : भारतातील नागरी स्थानिक शासन व्यवस्था : उगम व विकास	१
घटक २ : नागरीकरण आणि नगर नियोजन	७
घटक ३ : ७४ वी घटनादुरुस्ती	२०
घटक ४ : महानगरपालिका, नगरपरिषद, नगरपंचायत, कटक मंडळ	२७
घटक ५ : नगर विकास प्राधिकरणे	४५
घटक ६ : नागरी स्थानिक शासनासमोरील आव्हाने व उपाययोजना	५५

Course Code : PAD107 **Book Code : PAD1074 : नागरी स्थानिक शासन संस्था**

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

कुलगुरू : डॉ. पी. जी. पाटील

प्र. संचालक : प्रा. डॉ. प्रवीण घोडेस्वार, मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा

लेखक	संपादक
डॉ. दयानंद कदम सहायक प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग विवेकानंद महाविद्यालय, औरंगाबाद	डॉ. श्याम शिरसाठ प्र. कुलगुरू, डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर मराठवाडा विद्यापीठ, औरंगाबाद

भाषिक व अनुदेशन संपादन

श्री. राजेंद्र सोरमारे शैक्षणिक संयोजक मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक	डॉ. सुशील कांबळे शैक्षणिक संयोजक मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

शिक्षणक्रम संयोजक

डॉ. सुनील गावंडे शैक्षणिक संयोजक मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक	डॉ. सुशील कांबळे शैक्षणिक संयोजक मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक	श्री. राजेंद्र सोरमारे शैक्षणिक संयोजक मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

निर्मिती

श्री. विलास बधान

प्र. प्रमुख, ग्रंथनिर्मिती केंद्र, य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

© २०२२, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

- **प्रथम मुद्रण** : ऑक्टोबर २०२२ — **प्रकाशन क्रमांक** : २५१८
- **मुखपृष्ठ रेखाटन** : श्री. अविनाश भरणे
- **अक्षरजुळणी** : परफेक्ट कॉम्प्युटर, त्रिमुर्ती चौक, सिडको, नाशिक - ८
- **मुद्रक** :
- **प्रकाशक** : डॉ. प्रकाश देशमुख, प्र. कुलसचिव, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

ISBN 978-93-92982-62-0

B21-22-130

पुस्तक चौथे : नागरी स्थानिक शासन संस्था

प्रस्ताविक

'स्थानिक शासन आणि प्रशासन' या अभ्यासक्रमातील हे चौथे पुस्तक आहे. सदर पुस्तकात एकूण सहा घटक असून यामध्ये नागरी स्थानिक शासन संस्था या संदर्भात सर्व बाबींवर अध्ययन करण्यात आले आहे.

घटक १ : भारतातील नागरी स्थानिक शासन व्यवस्था : उगम व विकास : ह्या घटकात नागरी स्थानिक शासनाचा उगम, प्राचीन कालखंडातील नागरी स्थानिक शासनाचे स्वरूप, ब्रिटिश कालखंडात त्यामध्ये झालेले परिवर्तन या संदर्भात अध्ययन करण्यात आले आहे.

घटक २ : नागरीकरण आणि नगर नियोजन : ह्या घटकात नागरीकरण म्हणजे काय, नागरीकरणाचे स्वरूप, नागरिकरणाचे परिणाम, नागरीकरणाचे कारणे या संदर्भात अध्ययन करण्यात आले आहे. त्याचबरोबर नगर नियोजनाची संकल्पना, नगर नियोजनाचे उद्दिष्टे, नगर नियोजनाचे मूलतत्त्वे, इत्यादी महत्त्वाच्या पैलूंवर प्रकाश टाकला आहे.

घटक ३ : ७४ वी घटनादुरुस्ती : ह्या घटकात ७४व्या घटनादुरुस्ती अधिनियमाची वैशिष्ट्ये, नगरपालिकांची रचना, नगरपालिकांचा कार्यकाल, आरक्षण धोरण, जिल्हा नियोजन समिती, महानगर नियोजन समिती अशा उपघटकांवर प्रकाश टाकण्यात आला आहे. घटकाच्या शेवटी नगरपालिकांची कार्यसूची यांची चर्चा करण्यात आली आहे.

घटक ४ : महानगरपालिका, नगरपरिषद, नगरपंचायत, कटक मंडळ : ह्या घटकात महानगरपालिकेची रचना, तिची निवडणूक प्रक्रिया, तिचा कार्यकाल, तिची आरक्षण प्रक्रिया तसेच महानगरपालिकेचे अधिकारी व पदाधिकारी या संदर्भाने अध्ययन करण्यात आले आहे. नागरी स्थानिक शासन संस्थेतील एक महत्त्वाची संस्था म्हणून नगरपरिषदेची रचना व तिच्या कार्यावर प्रकाश टाकण्यात आला आहे. घटकाच्या शेवटी नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांतील एक महत्त्वाची संस्था कटक मंडळाच्या विविध पैलूंवर प्रकाश टाकण्यात आला आहे.

घटक ५ : नगर विकास प्राधिकरणे : ह्या घटकात नगर विकासाच्या दृष्टीने कार्य करणारे अभिकरणे यांचा अभ्यास करण्यात आला आहे, त्यामध्ये सिडको महामंडळाची रचना, सिडकोची उद्दिष्टे, सिडकोद्वारे पुरविल्या जाणाऱ्या सेवा तसेच हडको महामंडळाची रचना, हडकोची उद्दिष्टे व कार्ये यांची चर्चा करण्यात आली आहे. घटकाच्या शेवटी म्हाडाच्या विविध पैलूंवर प्रकाश टाकण्यात आला.

घटक ६ : नागरी स्थानिक शासनासमोरील आव्हाने व उपाययोजना : ह्या घटकात नागरी स्थानिक शासनासमोरील विविध आव्हाने यावर सविस्तर चर्चा करण्यात आली असून त्या आव्हानांना सामोरे जाण्यासाठी करण्यात येणाऱ्या उपाययोजनांच्या विविध पैलूंवर प्रकाश टाकण्यात आला आहे.

घटक १ : भारतातील नागरी स्थानिक शासन व्यवस्था : उगम व विकास

अनुक्रमणिका

१.० उद्दिष्टे
१.१ प्रास्ताविक
१.२ विषय-विवेचन
  १.२.१ प्राचीन कालखंड
  १.२.२ मध्ययुगीन कालखंड
  १.२.३ ब्रिटिशकालीन कालखंड
  १.२.४ स्वातंत्र्योत्तर कालखंड
१.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
१.५ सारांश
१.६ सरावासाठी स्वाध्याय
१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१.० उद्दिष्टे

प्रस्तुत घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- प्राचीन कालखंडात भारतामध्ये नागरी स्थानिक प्रशासनाचे स्वरूप कसे होते हे समजू शकेल.
- ब्रिटिश कालखंडातील नागरी स्थानिक प्रशासनाची रचना व स्वरूप सांगता येईल.
- स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतरच्या नागरी स्थानिक संस्थांचे स्वरूप समजू शकेल.
- भारतातील स्थानिक स्वशासन संस्थांचा विकासक्रम स्पष्ट करता येईल.

१.१ प्रास्ताविक

भारतातील नागरी स्थानिक स्वशासन संस्थांना प्राचीन ऐतिहासिक वारसा लाभलेला आहे. प्राचीन कालखंडातील नागरी स्थानिक संस्थांचे स्वरूप समकालीन स्थानिक संस्थांप्रमाणे नसले तरी तत्कालीन विविध राज्यांमध्ये वेगवेगळ्या स्वरूपात त्या कार्यरत होत्या. प्राचीन कालखंडापासून ते आजतागायत नागरी स्थानिक संस्थांच्या रचना आणि स्वरूपामध्ये कालानुषंगिक परिवर्तन, सुधारणा झालेल्या आहेत. प्रत्येक कालखंडात या संस्थांचा उद्देश, कार्य आणि जबाबदाऱ्यांमध्ये भिन्नता दिसून येते. ब्रिटिश कालखंडापासून नागरी स्थानिक संस्थांच्या रचनाबद्ध आणि एकात्मिक स्वरूपाच्या विकासास सुरुवात झाली. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतरच्या कालखंडात स्थानिक प्रशासनाचा विषय केंद्र सरकारकडून राज्यसरकारकडे सोपविण्यात आला. राज्यशासनास

या संस्थांच्या विकासाची निर्मितीची जबाबदारी सोपविण्यात आली. पुढे या संस्थांना शासन संस्थांचा तिसरा स्तर म्हणून संवैधानिक मान्यता देण्यात आली आणि आजच्या नागरी स्थानिक स्वशासन संस्था अस्तित्वात आल्या.

१.२ विषय-विवेचन

भारतातील नागरी स्थानिक शासन संस्थांचा उगम आणि विकास कधी, कुठे आणि कसा झाला हे निश्चितपणे सांगणे तसे कठीण आहे. मात्र, प्राचीन कालखंडापासून नागरी स्थानिक संस्था, प्रशासन अस्तित्वात असल्याचे अनेक ऐतिहासिक दाखले असल्याचे दिसून येतात. या अनुषंगाने आपणास नागरी स्थानिक स्वशासन संस्थांचा ऐतिहासिक आढावा पुढीलप्रमाणे घेता येईल.

१.२.१ प्राचीन कालखंड

प्राचीन कालखंडातील संपूर्ण राज्य हे गावामध्ये विभागलेली होते. कारण त्या काळात गावांची संख्या अधिक होती आणि ग्रामीण प्रशासनास अधिक महत्त्व दिले जात होते. त्यामुळे वैदिक आणि वेदोत्तर साहित्यामध्ये नागरी शासनव्यवस्थेच्या संदर्भातील माहिती कमी प्रमाणात उपलब्ध आहे. सर्वांत प्राचीन समजल्या जाणाऱ्या सिंधू संस्कृतील मोहेंजोदडो व हडप्पा नगरांवरून तत्कालीन नगर नियोजन व प्रशासकीय व्यवस्थेविषयी माहिती मिळते. मोहेंजोदडो व हडप्पा ही नगरे नगर नियोजन आणि व्यवस्थापनाची उत्तम प्रारूप होते. कारण या नगरांमध्ये रुंद रस्ते, व्यापार केंद्र, सार्वजनिक कार्यालये, नाली, मलनिस्सारण आणि सार्वजनिक स्नानगृहे, इत्यादींची उत्तम व्यवस्था करण्यात आली होती. यावरून असे दिसून येते की, या नगरांचे व्यवस्थापन करण्यासाठी प्रशासकीय व्यवस्था कार्यरत होती. मनुस्मृती, महाभारत, रामायण या ग्रंथात आणि त्यानंतरच्या कालखंडातही नागरी प्रशासनाचा उल्लेख आढळून येतो. या ग्रंथामध्ये अयोध्या, हस्तिनापूर आदी नगरातील प्रशासकीय व्यवस्थेचे वर्णन करण्यात आले आहे. यावरून असे म्हणता येते की, तत्कालीन कालखंडात नगरांचे प्रशासन करण्यासाठी स्थानिक शासन विद्यमान होते. नंद, मौर्य तथा गुप्त काळांमध्ये नागरी स्थानिक प्रशासनाचे विकसित स्वरूप अस्तित्वात असल्याचे दिसून येते. सिकंदरच्या आक्रमणाच्या वेळी पंजाबमध्ये अनेक नगरे असल्याचा उल्लेख आढळतो. यातील अनेक नगरे ही स्वायत्त स्वरूपाची होती. या नगरांचे प्रशासन परिषदांद्वारे चालवले जात. या कालखंडात नगराच्या सर्वोच्च प्रमुखास 'सर्वथाचिंतक' असे म्हटले जात. गुप्त कालखंडामध्ये या अधिकाऱ्यास 'पुरपाल' असे म्हटले जात. अधिकतर पुरपाल सेनाध्यक्ष असत. पुरपालास परामर्श देण्यासाठी एक गैर सरकारी समिती होती. या समितीस देशातील विभिन्न भागात वेगवेगळ्या नावांनी संबोधले जात. जसे,'गोष्टी', 'पंचकुल' किंवा 'चौकाडीक' इत्यादी या समितीत समाजातील सर्व वर्गांना प्रतिनिधित्व दिले जात. तर कधी-कधी संपूर्ण नगरास वॉर्डमध्ये विभाजित केले जात आणि प्रत्येक वॉर्ड आपला प्रतिनिधी परिषदेमध्ये पाठवत असे. या समितीचा एक कार्यकारी प्रमुख असे. जो परिषदेचे कार्य पार पाडत असे. या अधिकाऱ्यास 'वर' असे म्हटले जात असे. या अधिकाऱ्याद्वारे कर गोळा करणे, त्याची योग्य गुंतवणूक करणे, जमा झालेल्या संपत्तीचे व्यवस्थापन करणे यांसारखी कार्ये पार पाडली जात. यांच्या सहाय्यतेसाठी एक स्थायी कार्यालय आणि कर्मचारी होते. एका स्थायी सचिवावर पत्रव्यवहार तथा संपूर्ण दस्ताऐवजांची नोंद ठेवण्याची जबाबदारी होती. 'कौपतिक' नावाचा एक अधिकारी व्यापारी केंद्रामधून कर वसूल करण्याचे कार्य करत, जो स्थानिक महसुलाचा प्रमुख स्रोत होता.

इ. स. पूर्व चौथ्या आणि तिसऱ्या शतकात पाटलीपुत्र या नगरामध्ये सुसंघटित आणि कुशल प्रशासन होते. मॅगेस्थिनिसने आपल्या 'इंडिका' या ग्रंथात मौर्यकालीन राजधानी असलेल्या पाटलीपुत्र या नगरीय प्रशासनाच्या विकसित प्रणालीचे वर्णन केले आहे. कौटिल्यानेदेखील आपल्या 'अर्थशास्त्र' या ग्रंथामध्ये पाटलीपुत्र नगराचे आणि तेथील प्रशासन व्यवस्थेचे वर्णन केले आहे. या नगरामध्ये ३० सदस्यांची एक 'सभा' असत. या सभेच्या पाच उपसमित्या होत्या. या पाच उप-समित्या पाच वेगवेगळ्या विषयांचे व्यवस्थापन करत. जसे, जन्म-मृत्यूच्या नोंदी, वस्तूंची निर्मिती, योग्य वेतन निर्धारित करणे, व्यापार केंद्रांचे निरीक्षण, शुद्ध तथा भेसळविरहीत वस्तूंचा पुरवठा आणि व्यापाऱ्यांकडून विविध कर आणि महसूल वसूल करणे, इत्यादी. अशा प्रकारे प्राचीन काळामध्ये नागरी संस्था सुनिश्चित स्वरूपात कार्य करत होती.

गुप्त काळातील नगरी प्रशासनाचे कार्यविवरणदेखील उपलब्ध आहे. गुप्तकाळातील नगरांचे प्रशासन सहा प्रमुख अधिकाऱ्यांद्वारे केले जात असे. या अधिकाऱ्यांमध्ये मुखिया, न्यायाधीश, भू-कर वसूल करणारा सन्तरी, लिपिक आणि जकात आणि कर अधिकारी इत्यादी. नगरांचे प्रशासन संचलित करण्यासाठी नगरपालिका होत्या. नगराचे शासन करणाऱ्या संस्थेस 'पौर' असे म्हटले जात. या सभेद्वारे सार्वजनिक कल्याणाची कार्य पार पाडली जात. मॅगेस्थिनिसच्या मते, पाटलीपुत्रच्या नगरसभेमध्ये सहा

विभाग होते आणि प्रत्येक विभागात पाच सदस्य होते. नगरसभेसाठी एका स्वतंत्र कार्यालयाची व्यवस्था करण्यात आली होती.

१.२.२ मध्ययुगीन कालखंड

भारतात मध्ययुगीन कालखंडामध्ये सत्तेचे केंद्रीकरण अधिक झाल्याचे दिसून येते. मुस्लीम कालखंडात मुगल आणि मुगलांच्या नंतरच्या काळात लोकतांत्रिक व स्वशासित स्थानिक प्रशासनाचा ऱ्हास झाला होता. कारण भारतातील हा कालखंड अस्थैर्य आणि विदेशी आक्रमणांचा होता. ज्याचा प्रभाव स्थानिक शासनावर झाला. या काळातील मुस्लीम प्रशासन संमती आणि लोकतांत्रिक स्वरूपाचे होते. दिल्लीतील राजवट हुकूमशाही आणि नोकरशाही केंद्रित होती. नगरांचे असैनिकी प्रशासन 'मुहतासिब'च्या अखत्यारीत होते. मुहतासिब सार्वजनिक सुविधांची देखभाल, पाणी पुरवठा, विहिरींची देखभाल, सार्वजनिक भवनांची देखरेख, व्यापार केंद्राचे निरीक्षण, खाद्य पदार्थांमधील भेसळीस प्रतिबंध यांसारखी कार्य करत असे. सदर कार्य आजच्या नगरी प्रशासनाद्वारेही पार पाडली जातात. सर्व मुस्लीम शासक, विशेषतः मुगल शासक नगरांमध्ये राहत होती. या कालखंडात प्रत्येक नगरांचे वॉर्डामध्ये (मुहल्ला) विभाजन केले जात आणि प्रत्येक वॉर्डाचे प्रतिनिधित्व 'मीर मुहल्ला' नामक व्यक्तीद्वारे केले जात. मुगल काळातील नगराच्या उच्च अधिकाऱ्यास 'कोतवाल' असे म्हटले जात. कोतवालाच्या कार्याचे स्वरूप अत्यंत व्यापक होते. कोतवाल पुलिस, कायदा व सुव्यवस्था तथा कार्यकारी कार्यासंबंधी सर्वोच्च अधिकार प्राप्त अधिकारी होता. अबुल फजल यांनी आपल्या 'ऐन-ए-अकबरी' या ग्रंथात कोतवालाच्या कार्याचे वर्णन केले आहे. या कालखंडातील स्थानिक प्रशासन केंद्रीय शासनाच्या आश्रित होते. मुगल कालखंडात नगरी स्थानिक संस्थांना स्वशासनाचे अधिकार, सत्ता प्राप्त नव्हती. भारतातील प्राचीन नगरी स्थानिक स्वशासनाची परंपरा मुगल कालखंडात पूर्णतः लुप्त झाली होती.

१.२.३ ब्रिटिशकालीन कालखंड

खऱ्या अर्थाने आधुनिक नागरी स्थानिक स्वशासनाचा पाया ब्रिटिश कालखंडात रोवला गेला. ब्रिटिश कालखंडात ग्रामीण स्थानिक स्वशासन संस्थापेक्षा नागरी स्थानिक स्वशासन संस्थांच्या विकासावर अधिक भर दिला. भारतातील पहिली महानगरपालिका इ.स. १६८७ मध्ये ब्रिटिश सम्राट जेम्स दुसरा याने एका राजपत्राद्वारे मद्रास येथे स्थापन केली. तत्कालीन ब्रिटनमध्ये प्रचलित स्थानिक संस्थांच्या आधारावर या महानगरपालिकेची निर्मिती करण्यात आली. या संस्थेस काही निश्चित कर आकारण्याचे अधिकार देण्यात आले. इ.स. १७२६ मध्ये अशाच एका राजपत्राद्वारे मद्रास, बॉम्बे आणि कलकत्ता येथे मेयर्स कोर्टाची (महापौर न्यायालयाची) स्थापना करण्यात आली. इ.स. १७९३ च्या चार्टर ॲक्टनुसार वरील तिन्ही प्रेसिडेंसी नगरांमध्ये नागरी प्रशासनाची स्थापना करण्याचा अधिकार गव्हर्नर जनरलला देण्यात आला. इ.स. १८५० मध्ये बंगाल ॲक्टला संपूर्ण देशामध्ये लागू करण्यात आली. इ.स. १८६३ मध्ये प्रांतीय सरकारास साफसफाई, सडकांवर विद्युत रोषणाई आणि पाणी पुरवठ्यासाठी नगरांमध्ये नगर समित्यांच्या स्थापनेचे अधिकार देण्यात आले.

स्थानीय स्वशासनाच्या दृष्टिकोनातून इ.स. १८७० चा लॉर्ड मेयोचा ठराव महत्त्वपूर्ण आहे. या ठरावातील प्रमुख तरतुदी खालीलप्रमाणे

(१) प्रांताचे अधिकारक्षेत्र वाढवून त्यांची वित्तीय बाजू सक्षम करण्यात यावी.

(२) प्रांतातील खात्यांच्या अधिकारक्षेत्रात व खर्च मर्यादित वाढ करावी.

(३) स्थानिक गरजा लक्षात घेऊन स्थानिक प्रश्न स्थानिक पातळीवरच सोडविण्यात यावेत यासाठी स्थानिक पातळीवरून कर स्वरूपात गोळा केलेला पैसा उपयोगात आणावा.

(४) शिक्षण, वैद्यकीय व सार्वजनिक बांधकाम ही जबाबदारी स्थानिक संस्थांकडे सोपविण्यात यावी.

(५) भारत सरकारच्या बिकट आर्थिक परिस्थितीमुळे स्थानिक योजनांवरील खर्चासाठी कर लावून पैसा उभा केला जावा.

लॉर्ड मेयोच्या ठरावात सदर तरतुदी करण्यात आल्या तसेच या प्रस्तावानुसार सत्तेचे केंद्राकडून राज्याकडे विकेंद्रीकरण करण्यात आले. तसेच या बाबीवर भर देण्यात आला की, प्रशासनामध्ये भारतीय नागरिकांना अधिकाधिक सहभागी करण्यात यावे आणि या उद्देशाची पूर्ती नगरांमध्ये स्थानिक स्वशासन स्थापित करून केली जाऊ शकते. तसेच या ठरावामध्ये नागरी शासनामध्ये निवडणुकांना प्रोत्साहन देण्याचे मत मांडण्यात आले. या ठरावाच्या अनुषंगाने नगरपालिका कायदा (municipal act) संमत करण्यात आला. मात्र या कालखंडात स्थापन करण्यात आलेल्या स्थानिक शासनाचा मुख्य उद्देश स्थानिक स्वशासन संस्थांना प्रोत्साहित करण्याचा नव्हता, तर ब्रिटिश राजवटीच्या हितसंबंधाचे संवर्धन करणे हा होता. पुढे इ.स. १८८२ मध्ये लॉर्ड रिपनने 'स्थानिक स्वशासनाचा ठराव' संमत केला. हा ठराव भारतातील स्थानिक स्वशासनाचा पाया ठरला. या

ठरावास 'स्थानिक स्वशासन संस्थांचा मेग्नाकार्ट' असे म्हटले जाते आणि लॉर्ड रिपनला 'आधुनिक भारतातील स्थानिक स्वशासन संस्थांचा जनक' असे म्हटले जाते. लॉर्ड रिपनच्या ठरावाची प्रमुख वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे आहेत.

(१) स्थानिक प्रशासनातील सदस्य गैरसरकारी तथा निर्वाचित असतील.

(२) स्थानिक स्वशासन संस्थांची स्थापना केवळ प्रशासकीय सोयीसाठी नसून जनतेस व्यावहारिक, राजकीय शिक्षण देणे हा मुख्य उद्देश आहे.

(३) स्थानिक शासनावर प्रांतीय सरकारचे नियंत्रण प्रत्यक्ष नसावे. ते केवळ बाह्य स्वरूपात अर्थात धोरणात्मक बाबीत असावे.

(४) स्थानिक संस्थांना आपली जबाबदारी प्रभावीपणे पार पाडता यावी यासाठी प्रांतानी काही उत्पन्नाची साधने स्थानिक संस्थांकडे हस्तांतरित करावीत किंवा नव्याने उपलब्ध करून द्यावीत.

स्थानीय प्रशासनाच्या अधीन कार्य करणारे अधिकारी तथा राज्य कर्मचाऱ्यांवर स्थानिक प्रशासनाचे नियंत्रण असेल. लॉर्ड रिपनचा हा प्रस्ताव स्थानिक स्वशासन संस्थांच्या संदर्भात क्रांतिकारी पाऊल ठरला आहे. या ठरावानंतर अनेक प्रांतामध्ये विधेयक पारित करून स्थानिक प्रशासनाची स्थापना करण्यात आली. यानुसार नगरामध्ये नगरपालिका व ग्रामीण भागात जिल्हा बोर्ड (मंडळ) आणि स्थानीय बोर्डाची निर्मिती करण्यात आली.

रिपनच्या ठरावानंतर इ.स. १९०७ मध्ये हॉबहाऊस यांच्या अध्यक्षतेखाली 'राजकीय विकेंद्रीकरण आयोगाची' स्थापना करण्यात आली. या आयोगाचा प्रमुख उद्देश केंद्रीय सरकार, प्रांतीय सरकार आणि त्यांच्या आधीन संस्थांतील प्रशासकीय आणि वित्तीय संबंधाचे परीक्षण करणे हा होता. या आयोगाने आपला अहवाल इ.स. १९०९ मध्ये सादर केला. मात्र आयोगाच्या ठरावावर कोणताही निर्णय घेण्यात आला नाही. इ.स. १९१९मध्ये भारत सरकार अधिनियमान्वये प्रांतामध्ये द्विशासन प्रणाली सुरू करण्यात आली. यानुसार स्थानीय प्रशासन निर्वाचित (निवडून आलेल्या) मंत्र्यांकडे सोपविण्यात आले. हा कायदा लागू झाल्यामुळे स्थानिक स्वशासनाचा विषय भारत सरकारच्या नियंत्रणातून मुक्त होऊन पूर्णपणे प्रांतीय सरकारच्या अधिकारकक्षेमध्ये समाविष्ट झाला. या कायद्यामुळे आतापर्यंत स्थानीय स्वायत्त शासनाच्या क्षेत्रामध्ये जी एकरूपता होती ती राहणार नाही. कारण प्रत्येक प्रांत या कायद्यानुसार पंचायत, जिल्हा मंडळ, अथवा नगरपालिकांसाठी पृथक अधिनियम बनविण्यासाठी स्वतंत्र आहे. त्याचबरोबर या कायद्यामध्ये करांचे एक परिशिष्ट देण्यात आले. या परिशिष्टातील कर केवळ स्थानीय प्रशासनच आकारू शकते किंवा त्यांच्यासाठीच आकारले जाऊ शकतात. त्यामुळे स्थानिक प्रशासनास वित्तीय स्वायत्तता प्राप्त झाली आहे. या कायद्यामध्ये अनेक चांगल्या तरतुदी असतानादेखील यास अपेक्षित यश मिळू शकले नाही.

भारत सरकार अधिनियम १९३५ ची अंमलबजावणी इ.स. १९३७ पासून सुरू झाली. या अधिनियमानुसार भारतात सुधारित राज्यपद्धतीचा अवलंब करण्यात आला. प्रांतातील द्विशासन प्रणालीची जागा स्वायत्त (autonomy) शासनाने घेतली. स्थानिक प्रशासन निर्वाचित सरकारच्या अधीन आले. या कायद्यामुळे स्थानिक स्वशासन संस्थांच्या लोकशाहीकरणाची प्रक्रिया अधिक बळकट होण्यास मदत झाली. या कायद्यानुसार स्थानिक स्वशासनाची जबाबदारी प्रांतावरच सोपविण्यात आली.

थोडक्यात, भारतामध्ये स्थानिक स्वशासन निर्मितीच्या अनुषंगाने ब्रिटिशकालीन प्रयत्न हे वसाहतकालीन प्रशासकीय सुविधेच्या दृष्टिकोनातून असले, तरी आधुनिक भारतीय स्थानिक स्वशासनाची मुहूर्तमेढ याच कालखंडात रोवली गेली. ब्रिटिश काळातील इतर सुधारणांबरोबर स्थानिक स्वशासनाच्या विकासात लॉर्ड मेयो व लॉर्ड रिपन यांच्या ठरावाची भूमिका महत्त्वाची राहिली आहे.

१.२.४ स्वातंत्र्योत्तर कालखंड

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर सुरुवातीच्या काळात भारत सरकारने नागरी भागापेक्षा ग्रामीण भागाकडे अधिक लक्ष दिले आहे. ग्रामीण स्थानिक स्वशासनासंबंधी कायदे अगोदर संमत करण्यात आले. त्यानंतर नागरी स्थानिक स्वशासनासंबंधी कायदे करण्यात आले. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर २६ जानेवारी १९५० पासून संविधानाची अंमलबजावणी सुरू करण्यात आली. या संविधानामध्ये केवळ दोन शासन स्तरांचा उल्लेख करण्यात आला आहे. संविधानात्मक तरतुदीमध्ये शासनसंस्थेचा तिसरा स्तर असणाऱ्या स्थानिक प्रशासन संस्थांचा उल्लेख यामध्ये करण्यात आला नाही. स्थानिक प्रशासनाचा राज्यघटनेतील उल्लेख राज्य नितीनिर्देशक तत्त्वातील कलम-४० आणि राज्यघटनेतील सातव्या परिशिष्टातील दुसऱ्या सूचीमध्ये आढळतो.

स्थानीय प्रशासनाचा विषय राज्यांना जरी सोपवला असला तरी केंद्र शासनाद्वारे अनेकवेळा समन्वय आणि मार्गदर्शकाच्या स्वरूपात स्थानिक प्रशासनाच्या विकासाच्या अनुषंगाने पावले उचलली आहेत. इ.स. १९४८ मध्ये तत्कालीन केंद्रीय मंत्री राजकुमारी अमृत कौर यांनी प्रांतातील स्थानीय प्रशासन मंत्र्यांचे संमेलन भरविले. स्थानिक प्रशासनाच्या संदर्भातील समस्यांवर

विचारांची देवाणघेवाण करणे हा या संमेलनाचा मुख्य उद्देश होता. इ.स. १९६३ मध्ये नेमलेल्या ग्रामीण नागरी संबंध समितीने आपला अहवाल इ.स. १९६६ मध्ये सादर केला. या अहवालामध्ये नागरी प्रशासनासंबंधी सूक्ष्म अध्ययन करण्यात आले होते. यामध्ये नागरी प्रशासनाची संरचना, नागरी नियोजन आणि विकास, नागरी प्रशासनाची वित्तीय स्थिती, राज्य सरकार आणि नागरी प्रशासनाचे संबंध, नागरी प्रशासन कर्मचारी, नागरी सामुदायिक विकासामध्ये जनसहभाग आणि ग्रामीण नागरी संबंधाचे अध्ययन केले आहे.

इ.स. १९८५ मध्ये नागरीकरणावर राष्ट्रीय आयोगाची स्थापना करण्यात आली. या आयोगाने नागरीकरणामुळे नागरी प्रशासनासमोर निर्माण होणाऱ्या समस्यांचे अध्ययन करून त्या समस्या सोडविण्यासाठी उपाययोजना सुचविल्या आहे. यातील अनेक शिफारशींचा स्वीकार सरकारने केला आहे.

केंद्र सरकार व राज्य सरकार यांच्याद्वारे अनेक तरतुदी करून ही नागरी स्थानिक प्रशासनास अपेक्षित यश, प्रगती साध्य करता आली नाही. स्थानिक स्वराज्य संस्था हा विषय राज्य सूचीतील असल्याने इ.स. १९५६ च्या राज्य पुनर्रचनेनंतर वेगवेगळ्या प्रांतात नागरी स्थानिक स्वशासनासंबंधी कायदे करण्यात आले. १ मे १९६० ला महाराष्ट्र राज्याची निर्मिती झाल्यानंतर महाराष्ट्रात नगरपालिकांसंबंधी पूर्वी अस्तित्वात असलेले, मुंबई जिल्हा नगरपालिका अधिनियम, १९०१ (हा आजच्या पश्चिम महाराष्ट्राला लागू होता). मुंबई ब्युरो नगरपालिका अधिनियम, १९२५ विदर्भासाठी, मध्य प्रांत आणि वऱ्हाड नगरपालिका अधिनियम, १९२२ आणि मराठवाड्यासाठी हैद्राबाद जिल्हा नगरपालिका अधिनियम, १९५६, इत्यादी सर्व कायद्यांचे एकत्रीकरण करून नवीन कायदा तयार करण्यात आला. हा कायदा महाराष्ट्र नगरपालिका, नगरपंचायती व औद्योगिक नागरी अधिनियम, १९६५ या नावाने ओळखला जातो. या कायद्यामध्ये नगरप्रशासनाच्या सर्व गोष्टी स्पष्ट करण्यात आल्या. या कायद्यामुळे नगरपरिषदांना धोरणात्मक नियम तयार करण्याची जबाबदारी देण्यात आली. तसेच नगरपालिकेच्या निर्णयाचा फेरविचार करण्याविषयीचे अधिकार सरकारचे असे नागरी प्रशासनाचे नवीन पर्व सुरू झाले. नागरी स्थानिक संस्थांना घटनात्मक स्थान देण्याच्या अनुषंगाने इ.स. १९८९ मध्ये नगरपालिकासंबंधी ६५ वे घटनादुरुस्ती विधेयक संसदेत मांडण्यात आले मात्र ते मंजूर होऊ शकले नाही. त्यानंतर इ.स. १९९२ मध्ये ७४ व्या घटनादुरुस्तीअन्वये नागरी स्थानिक संस्थेला संवैधानिक दर्जा देण्यात आला. इ.स. १९९४ मध्ये महाराष्ट्र शासनाने ७४ व्या घटनादुरुस्तीची अंमलबजावणी करण्याच्या अनुषंगाने १९६५च्या नगरपालिका अधिनियमात बदल करून घेतला. यानुसार 'महाराष्ट्र नगरपरिषदा, नगरपंचायती व औद्योगिक नागरी दुरुस्ती अधिनियम, १९९४' संमत करण्यात आला. याच कायद्यानुसार महाराष्ट्रातील आजच्या नगरपरिषदा कार्यरत आहेत.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

रिकाम्या जागा भरा.

(१) गुप्त काळामध्ये नागरी स्थानिक शासनास..............या नावाने ओळखले जात होते.

(२) मुघल काळात नगराच्या उच्च अधिकाऱ्यास ....असे म्हटले जात.

(३) भारतातील पहिली महानगरपालिका इ. स. १६८७ मध्ये............येथे स्थापन करण्यात आली.

(४) ....याला आधुनिक भारतातील स्थानिक शासनाचा जनक असे म्हणतात.

(५) १९०७मध्ये.............यांच्या अध्यक्षतेखाली राजकीय विकेंद्रीकरण आयोगाची स्थापना करण्यात आली.

१.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **पुरपाल :** गुप्त काळातील नगराचा सर्वोच्च प्रमुख.
- **पौर :** गुप्त काळातील नगराचे शासन करणारी संस्था.
- **पंचसभा :** प्राचीन काळात गाव स्तरावर न्याय देण्यासाठी कार्यरत पाच लोकांची समिती.
- **कोतवाल :** मुघल काळातील नगराचा सर्वोच्च अधिकारी.

१.४ स्वयं–अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) पौर
(२) कोतवाल
(३) मद्रास
(४) लॉर्ड रिपन
(५) हॉबहाऊस

१.५ सारांश

भारतामध्ये नागरी स्थानिक संस्थांचे अस्तित्व प्राचीन काळापासून दिसून येते. त्यांचे उत्तम उदाहरण म्हणजे मोहेंजोदडो व हडप्पा संस्कृतीमध्ये सुनियोजित नगरे असल्याचे पुरावे सापडले आहेत. अशाप्रकारे प्राचीन काळापासून ते मध्ययुगीन काळात, ब्रिटिश काळात नागरी संस्थांचा विकास झाल्याचे दिसून येते. परंतु ब्रिटिश काळातच भारतात नागरी संस्थांच्या विकासाला खऱ्या अर्थाने सुरुवात झाली. त्यामध्ये लॉर्ड रिपन यांचे योगदान सर्वांत जास्त आहे. त्यामुळेच त्यांना स्थानिक संस्थांचा जनक म्हटले जाते.

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) प्राचीन कालखंडातील नगरीय प्रशासनाचे स्वरूप स्पष्ट करा?
(२) मुघल कालखंडात नागरी स्थानिक प्रशासनावर भाष्य करा.
(३) लॉर्ड रिपनला आधुनिक भारतातील स्थानिक स्वशासन संस्थांचा जनक का म्हटले जाते.
(४) लॉर्ड रिपनने आपल्या ठरावात कोणत्या शिफारशी केल्या?
(५) स्वातंत्र्योत्तर कालखंडातील नागरी संस्थांवर टीप लिहा?

१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) शर्मा, एम. पी. आणि शर्मा, बी. एल., (२०१०), *पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन इन थेअरी ॲंड प्रॅक्टिस,* अलाहाबाद, किताब महल.
(२) माहेश्वरी, एस. आर. (२००१), *इंडियन ॲडमिनिस्ट्रेशन,* न्यू दिल्ली, ओरिएंट लॉंगमन.
(३) शर्मा, पी. डी. आणि शर्मा, बी. एम., (२००९), *इंडियन ॲडमिनिस्ट्रेशन रिस्ट्रोस्पेक्ट ॲंड प्रॉस्पेक्ट,* जयपूर, रावत पब्लिकेशन.
(४) शिरसाठ, एस., आणि बैनाडे, बी., (२०१४), *पंचायती राज आणि नागरी प्रशासन,* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

घटक २ : नागरीकरण आणि नगर नियोजन

अनुक्रमणिका

२.० उद्दिष्टे
२.१ प्रास्ताविक
२.२ विषय-विवेचन
  २.२.१ नागरीकरण
  २.२.२ नागरीकरण म्हणजे काय?
  २.२.३ नागरीकरणाची कारणे
  २.२.४ नागरीकरणाचे परिणाम
  २.२.५ नगर नियोजन
  २.२.६ नगर नियोजन संकल्पना
  २.२.७ नगर नियोजनाची उद्दिष्टे
  २.२.८ नगर नियोजनाची मूलतत्त्वे
१.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
१.५ सारांश
१.६ सरावासाठी स्वाध्याय
१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

२.० उद्दिष्टे

प्रस्तुत घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- नागरीकरण म्हणजे काय हे सांगता येईल.
- समकालीन नागरीकरणाचे स्वरूप स्पष्ट होईल.
- नागरीकरणाची कारणे व परिणामांची माहिती सांगता येईल.
- नगर नियोजन म्हणजे काय हे सांगता येईल.
- नगर नियोजनाची कारणे आणि मूलतत्त्वे स्पष्ट करता येतील.

२.१ प्रास्ताविक

असे म्हटले जाते की, जगाचा इतिहास नगरांचा इतिहास आहे. भारतीय संदर्भात विचार करता, भारतामध्ये प्राचीन कालखंडापासून नागरी संस्कृती अस्तित्वात आहे. तसेच नागरीकरणाची प्रक्रियादेखील प्राचीन कालखंडापासून सुरुवात झाल्याचे अनेक प्राचीन ग्रंथावरून स्पष्ट झाले आहे. अर्थातच, भारतीय समाजास नागरीकरणाचे आकर्षण प्राचीन कालखंडापासून असल्याचे दिसून येते. समकालीन कालखंडात नागरीकरणाचे प्रमाण प्रचंड मोठ्या प्रमाणात वाढलेले आहे. त्यामुळे नागरी

जीवनमानावर नागरीकरणाच्या सकारात्मक परिणामांपेक्षा नकारात्मक परिणामांचे प्रमाण अधिक झाले आहे. समकालीन नागरीकरणाचे स्वरूप तीव्र नागरीकरणाचे आहे. जे नागरी भागातील पायाभूत सुविधांच्या अनुषंगाने फारसे अनुकूल नाही. नागरीकरणामुळे निर्माण होणाऱ्या समस्यांचे प्रमाण हे वाढत चालले आहे. त्यामुळे नागरी जीवनमानाचा दर्जा खालावण्याची शक्यता असते. यासाठी नागरीकरणाच्या समस्येवर योग्य उपाययोजना करून नगरांचा नियोजित रचनात्मक विकास करणे आवश्यक आहे.

२.२ विषय–विवेचन

प्राचीन काळखंडापासून ते औद्योगिक क्रांतीपर्यंतच्या कालखंडात मानवी समुदाय उपजीविकेसाठी प्रामुख्याने शेती व शेतीधारित व्यवसायांवर अवलंबून होता. औद्योगिक क्रांतीनंतरच्या कालखंडात उद्योगधंद्यांमध्ये झपाट्याने वाढ होऊ लागली. आधुनिक तंत्रज्ञानाच्या प्रगतीमुळे उद्योगधंद्यांचाही फार मोठ्या प्रमाणात विकास होऊ लागला. तंत्रज्ञानावर आधारित उद्योगधंद्यांच्या वाढीमुळे रोजगाराच्या संधीमध्ये मोठ्या प्रमाणात वाढ झाली. त्यामुळे नागरीकरणाचा वेग वाढण्यास मदत झाली. नागरीकरणाचा हा कल सर्वत्रच असल्याचे दिसून येते. उद्योगधंद्याबरोबर त्यावर आधारित व्यापार दुय्यम सेवा क्षेत्राचाही अशा भागात मोठ्या प्रमाणात विकास होऊ लागला. याचाही परिणाम नागरीकरणावर पडलेला दिसून येतो. यामुळे निर्माण होणाऱ्या समस्यांचे प्रमाणही दिवसेंदिवस वाढत चालले, त्यामुळे नागरीकरणावर योग्य वेळी उपाययोजना करणे आवश्यक बनले आहे. वाढत्या नागरीकरणास उपाययोजना करण्याबरोबर नगराचा नियोजित आणि रचनात्मक विकास करणे आवश्यक आहे. त्यासाठी नगर विकास व्यवस्थापन आवश्यक आहे.

२.२.१ नागरीकरण

नागरीकरणाची सुरुवात अगदी प्राचीन कालखंडापासून झालेली आहे. जसा नगरांचा विकास होऊ लागला त्याच प्रमाणात नागरीकरणाचे प्रमाणामध्येही वाढ होऊ लागली. नागरीकरणाला जगात खऱ्या अर्थाने औद्योगिक क्रांतीनंतर गती मिळाली. औद्योगिक क्रांतीनंतर उद्योगधंद्याचा आणि आधुनिक तंत्रज्ञानाचा विकास नागरीकरणास पूरक ठरला. उदारीकरण व जागतिकीकरणानंतर नागरीकरणाचा वेग मोठ्या प्रमाणामध्ये वाढला गेला. इ.स. १९५० च्या दशकात जगाच्या एकूण लोकसंख्येपैकी ३० टक्के लोकसंख्या शहरात राहणारी होती. ती नव्वदच्या दशकात ५० टक्क्यांपर्यंत पोहचली आहे. जगामध्ये ऑस्ट्रेलिया आणि न्यूझीलंड हे जगात सर्वांत जास्त नागरीकरण झालेले देश आहेत. जपानमधील टोकियो हे शहर जगात सर्वाधिक लोकसंख्या असलेले शहर आहे. भारताच्या संदर्भात विचार करता इ.स. २०११ च्या जनगणनेनुसार भारताची एकूण लोकसंख्या १२१.०९ कोटी आहे. एकूण लोकसंख्येपैकी जवळपास ३७ कोटी ७० लाखांपेक्षा (३१.१६ टक्के) अधिक लोक नागरी क्षेत्रामध्ये राहतात. दिवसेंदिवस नगरांची व नगरातील लोकसंख्या प्रचंड वेगाने वाढत आहे. भारतामध्ये बंगळूरु हे शहर सर्वांत वेगाने वाढणारे शहर आहे. या शहरातील लोकसंख्या वाढीचा दर ४.२० टक्के आहे. या खालोखाल दिल्ली (३.९३ टक्के), पुणे (३.५८ टक्के), मुंबई (३.३१ टक्के) या शहरांचा क्रमांक लागतो. भारतामध्ये सर्वाधिक नागरीकरण महाराष्ट्र (५.०८ कोटी आणि देशाच्या ११.५ टक्के), उत्तर प्रदेश (४.४४ कोटी आणि देशाच्या ११.८ टक्के), तामिळनाडू (३.४९ कोटी आणि देशाच्या ९.३ टक्के) या राज्यांमध्ये झालेले आहे. केंद्रशासित प्रदेशामध्ये दिल्ली सर्वांत जास्त नागरीकरण झालेला केंद्रशासित प्रदेश आहे.

वर्ष	शहरांची संख्या	१० लक्षापेक्षा अधिक लोकसंख्या असणाऱ्या शहरांची संख्या	नागरी लोकसंख्या (दक्षलक्ष)	एकूण लोकसंख्या (दक्षलक्ष)	शहरीकरणाचे प्रमाण
१९५१	३०६०	०५	६२	३६१	१७.३
१९६१	२७००	०७	७९	४३९	१८.०
१९७१	३१२६	०९	१०९	५४८	१९.९
१९८१	४०२९	१२	१५९	६८३	२३.३

१९९१	४६८९	२३	२१८	८४६	२५.७
२००१	५१६१	३५	२८६	१०२९	२७.८
२०११	७९३५	५३	३७७	१२११	३१.२

कोष्टक क्र. २.१

लोकसंख्येच्या बाबतीत १० लाखांपेक्षा अधिक लोकसंख्या असणाऱ्या शहरांच्या संख्येमध्येही फार मोठी वाढ झाली आहे. इ.स. १९५१मध्ये देशामध्ये १० लाखांपेक्षा अधिक लोकसंख्या असणारी केवळ ५ शहरे होती. ती इ.स. २०११ मध्ये ५३ पर्यंत वाढली आहे.

इ.स. २०११मध्ये लोकसंख्येच्या आधारे अस्तित्वात आलेल्या ७९३५ नगरांपैकी केवळ ४०४१ नगरांना वैधानिक मान्यता आहे. इतर नगरे ही वास्तवात नगरे आहेत. मात्र या ठिकाणी नगर नियोजन करणारी औपचारिक प्रशासकीय व्यवस्था नाही.

महाराष्ट्राचा विचार करता इ.स. २०११ च्या जनगणनेनुसार महाराष्ट्राची एकूण लोकसंख्या ११.२४ कोटी इतकी आहे. यापैकी नागरी लोकसंख्येचे प्रमाण ५.०८ कोटी एवढे आहे. म्हणजेच नागरी लोकसंख्येचे प्रमाण एकूण लोकसंख्येच्या ४५.२२ टक्के आहे. महाराष्ट्रात १० लाखांपेक्षा अधिक लोकसंख्या असणाऱ्या शहरांमध्ये मुंबई, पुणे, नाशिक, नागपूर आणि औरंगाबाद या चार शहरांचा समावेश होतो.

वर्ष	नागरी लोकसंख्या (कोटी)	एकूण लोकसंख्या (कोटी)	नागरी लोकसंख्येची एकूण लोकसंख्येशी टक्केवारी
१९७१	१.५७	५.०४	३१.२
१९८१	२.२०	६.२८	३५.०
१९९१	३.०५	७.८९	३८.७
२००१	४.११	९.६९	४२.४
२०११	५.०८	११.२४	४५.२

कोष्टक क्र. २.२

वरील तक्त्यावरून असे दिसून येते की, महाराष्ट्र राज्याचे मोठ्या प्रमाणात शहरीकरण झाले असून, ४५.२ टक्के जनता शहरांमध्ये राहते.

२.२.२ नागरीकरण म्हणजे काय ?

नागरीकरण म्हणजे नगराच्या लोकसंख्येची व त्याच्या क्षेत्राची वाढ होय. अशी लोकसंख्येची वाढ ग्रामीण भागातून नागरी भागाकडे लोकांच्या स्थलांतरामुळे होत असते. नागरीकरणासंबंधी अभ्यासकांनी विविध पैलूंनी व्याख्या स्पष्ट केल्या आहेत. त्या पुढीलप्रमाणे -

मराठी विश्वकोषामध्ये नागरीकरण म्हणजे नगरे अस्तित्वात येण्याची व नगरात राहणाऱ्या लोकांची एकूण लोकसंख्येतील प्रमाण वाढण्याची प्रक्रिया असे म्हटले आहे.

किंग्सले डेव्हिड यांच्या मते, नागरीकरण म्हणजे ग्रामीण भागातून नागरिभागात लोकसंख्येचे स्थलांतर किंवा नागरी भागातील एकूण लोकसंख्येच्या प्रमाणात बदल होय. नागरीकरण नागरी भागातील वाढती लोकसंख्या आणि नागरी लोकसंख्येची वाढती टक्केवारी या दोन्ही बाबी दर्शविते.

ए-दर्सनच्या मते, नागरीकरण एकतर्फी प्रक्रिया नसून ती दुतर्फी प्रक्रिया आहे. यामध्ये केवळ ग्रामीण क्षेत्रातून नागरी क्षेत्रात स्थलांतरित होणे असे नाही तर नागरिकांच्या दृष्टिकोनातून विश्वासात, मूल्यांत आणि व्यवहारातील स्वरूपात बदल होणे असा आहे.

महेश्वरी यांच्या मते, नागरीकरण म्हणजे ग्रामीण ते नागरी भागात लोकसंख्येचे स्थलांतर होय.

वरील व्याख्यांवरून आपणास असे म्हणता येईल की, ग्रामीण भागातील लोकांचे उदरनिर्वाहासाठी, रोजगारानिमित्त किंवा इतर कोणत्याही उद्देशासाठी करण्यात येणारे स्थलांतर होय. अशा स्थलांतरणामुळे नागरी भागातील लोकसंख्येच्या प्रमाणात वाढ होते. त्याचबरोबर नागरी क्षेत्रामध्येदेखील अनेक वेळा वाढ होत असते. तसेच नागरी लोकसंख्येचे शेकडा प्रमाणदेखील वाढले जाते.

२.२.३ नागरीकरणाची कारणे

नागरीकरण ही एक गतिशील प्रक्रिया आहे. ग्रामीण भागातून नागरी भागात नागरिकांचे स्थलांतर कोणत्या ना कोणत्या कारणाने सतत होत असते. नागरी भागातील जीवनशैली, उपलब्ध सोयी-सुविधांचे आकर्षण नेहमीच असलेले दिसून येते. याशिवाय नागरी भागात उपलब्ध शैक्षणिक, आरोग्य, रोजगार, दळणवळण, मनोरंजन, उद्योग यांसारख्या सुविधा मोठ्या प्रमाणात सहजपणे उपलब्ध होऊ शकतात. त्यामुळे नागरीकरण त्या नगरांमध्ये उपलब्ध सोयी-सुविधा व उपलब्ध संधीवरदेखील मोठ्या प्रमाणात अवलंबून असते. याशिवाय नागरीकरणास कारणीभूत असणारी अनेक कारणे पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) वाढती लोकसंख्या

बेलगामपणे वाढणारी लोकसंख्या हे वाढत्या नागरीकरणाचे सर्वांत महत्त्वाचे कारण आहे. लोकसंख्या वाढीचा दर दिवसेंदिवस वाढत असल्यामुळे वाढत्या लोकसंख्येच्या शैक्षणिक, आरोग्यविषयक, रोजगारविषयक गरजांच्या पूर्ततेसाठी जनता स्थानिक, ग्रामीण भागातून नागरी भागाकडे स्थलांतर करतात. ग्रामीण भागातील शैक्षणिक, रोजगार, उद्योगविषयक क्षमता वाढत्या लोकसंख्येस अपर्याप्त ठरत आहे. कारण ग्रामीण भागातील पायाभूत सुविधांचा विकास पूर्णपणे झालेला नाही. सदर कारणांमुळे वाढणारी लोकसंख्या नागरी भागामध्ये स्थलांतरित होत असते.

(२) औद्योगिकीकरण

मुळात जगामध्ये नागरीकीकरणास औद्योगिक क्रांतीनंतर गती मिळाली आहे. आजही नागरीकरणाच्या प्रक्रियेस गती देणारा महत्त्वाचा घटक म्हणून औद्योगिकीकरणाचे नाव सर्वप्रथम येते. नागरी भागामध्ये उद्योगधंद्याचे केंद्रीकरण मोठ्या प्रमाणात होत असल्याने, या उद्योगधंद्यावर आधारित उद्योग, छोटे-मोठे व्यवसाय यांचादेखील विकास होत असल्यामुळे, या भागात रोजगाराच्या अनेक संधी सहजपणे उपलब्ध होतात. भारतामध्ये उदारीकरण व जागतिकीकरणाच्या धोरणांचा अवलंब केल्यानंतर नागरीकरणास अधिक चालना मिळाली. कारण जागतिकीकरणामध्ये उद्योगधंद्याचे प्रमाण झपाट्याने वाढले आणि नगरांमध्ये रोजगारांच्या संधी मोठ्या प्रमाणात उपलब्ध होऊ लागल्या त्यामुळे ग्रामीण बेरोजगार तरुणांचे स्थलांतर नागरी भागामध्ये झाले.

(३) शहरांचे वाढते आकर्षण

तरुणांना नेहमी नगरीय आकर्षण असल्याचे दिसून येते. नागरी भागामध्ये सहजपणे उपलब्ध होणाऱ्या गुणवत्ताप्रधान विविध सुखसोयी ग्रामीण भागातील जनतेस आकर्षित करतात. शैक्षणिक सुविधा, कलाक्षेत्रातील संधी, आरोग्यविषयक सुविधा, मनोरंजनात्मक साधनांची उपलब्धता, व्यवसाय व उद्योगधंद्यासाठी पूरक वातावरण, रोजगारांच्या संधीची उपलब्धता यांसारख्या सोयी-सुविधांच्या उपलब्धतेमुळे तरुणांप्रमाणेच ग्रामीण समाजजीवनामध्ये नागरी जीवनशैलीबाबत एक आकर्षण निर्माण होते. त्या कारणांमुळे नागरी भागात स्थलांतर करणाऱ्यांच्या संख्येत वाढ होते. परिणामतः नागरी लोकसंख्या आणि नागरी क्षेत्रामध्ये वाढ होते.

(४) रोजगारांच्या संधींची उपलब्धता

ग्रामीण भागाच्या तुलनेत नागरी भागामध्ये रोजगाराच्या अनेक संधी उपलब्ध आहेत. नागरी भागामध्ये उद्योगधंदे, व्यवसाय आणि औद्योगिक संस्था या मोठ्या प्रमाणात असतात. त्यामुळे अशा क्षेत्रात रोजगार उपलब्ध होणे शक्य होते. उच्च शिक्षितांपासून ते निरक्षर अशा सर्व स्तरातील व्यक्तींना त्याच्या कौशल्य व गुणवत्तेनुसार रोजगार उपलब्ध होतो. त्याशिवाय ग्रामीण भागातील मिळणाऱ्या आर्थिक मिळकतीपेक्षा नागरी भागांमध्ये आर्थिक उत्पन्न जास्त असते. साहजिकच ग्रामीण तरुण रोजगाराच्या शोधात नागरी भागामध्ये स्थलांतरित होतो.

(५) वाहतूक व दळणवळणाच्या सुविधा

आधुनिक कालखंडात नागरी असो अथवा ग्रामीण अशा कोणत्याही भागात वाहतूक दळणवळणाच्या साधनांस महत्त्व

प्राप्त झाले आहे. कारण वाहतूक व दळणवळणांच्या साधनांशिवाय सर्व जनजीवन ठप्प राहते. कोणत्याही क्षेत्रातील विकास आणि विस्तार हा तेथील वाहतूक व दळणवळणाच्या साधनांवर अवलंबून असतो. साहजिकच नागरी भागामध्ये वाहतूक व दळणवळणाच्या साधनांचा अधिक विकास झालेला आहे. त्यामुळे व्यापार व व्यवसायाचे प्रमाण वाढते. परिणामतः नागरीकरणाच्या प्रक्रियेस आपोआप गती मिळते.

(६) शैक्षणिक व आरोग्य सुविधांचे केंद्र

नगरांमध्ये विविध प्रकारच्या शैक्षणिक आणि आरोग्यविषयक सुविधांची निर्मिती झालेली आहे. विविध शैक्षणिक उपक्रम, अभ्यासक्रम, शैक्षणिक संस्था, शाळा, महाविद्यालये, तांत्रिक शिक्षण, वैद्यकीय अभ्यासक्रम आदींचा अत्याधुनिक स्वरूपातील विकास आणि उपलब्धता नागरी भागामध्ये असतो. त्याचबरोबर नागरी भागामध्ये विशिष्टीकृत आरोग्य संस्था, दवाखाने व आरोग्य संशोधन संस्थांची निर्मिती करण्यात येते. त्यामुळे नागरी समाजास उत्तम प्रकारच्या आरोग्यविषयक सुविधा सहज उपलब्ध होतात. शैक्षणिक आणि आरोग्यविषयक सुविधांच्या अनुषंगाने ग्रामीण भागातील फार मोठा समुदाय नागरी भागाकडे स्थलांतीरित होत आहे. या शैक्षणिक आणि आरोग्य संस्थांतील विविध घटक त्या घटकांना आवश्यक सुविधा निर्मिती आणि सुविधांचा पुरवठा करणारा व्यावसायिक वर्ग नगरांकडे स्थलांतरित होत आहे.

(७) व्यापार व व्यवसायाचे केंद्र

नगरातील व्यापार व व्यवसायामुळेच नगरांना खूप मोठ्या प्रमाणात महत्त्व प्राप्त झाले आहे. वाहतूक व दळणवळण, संसुचन साधनांचा विकास नगरामध्ये झाल्यामुळे व्यापार व व्यवसायास अनुकूल वातावरण निर्माण झालेले असते. त्यामुळे अनेक उद्योग व व्यवसायांचा विकास नगरांमध्ये होतो. अशा उद्योग व व्यवसायांमधून उत्पादित मालास बाजारपेठ आणि ग्राहकही उपलब्ध होत असल्याने छोटे मोठे उद्योजक, दुकानदार नागरी भागांकडे आकर्षित होतात.

(८) पर्यटन आणि मनोरंजन

नागरी भागामध्ये पर्यटन आणि मनोरंजनाच्या विविध साधनांची उपलब्धता असते. देशातील विविध ठिकाणची पर्यटनस्थळे नगरांमध्ये विकसित झाली आहेत. कारण अशा ठिकाणी देश-विदेशांमधून पर्यटक येत असतात. तसेच पर्यटनस्थळी भेट देणाऱ्या पर्यटकांची संख्याही दिवसेंदिवस वाढत आहे. त्यामुळे अशा पर्यटनस्थळी छोटी-मोठी हॉटेल्स, मनोरंजन स्थळ, उद्याने आदींची निर्मिती करण्यात येते. या सर्व बाबींमुळे याठिकाणी मोठ्या प्रमाणात रोजगार उपलब्ध होत असतो. त्यामुळे अशा ठिकाणी स्थलांतर करणाऱ्यांची संख्या वाढत आहे. मनोरंजनाच्या साधनांमुळे, स्थळांमुळे अनेक गुणवान कलाकारांना संधी मिळत असते. आपल्या व्यस्त जीवनातून थोडासा वेळ काढून केवळ मनोरंजनाचा आस्वाद घेणाऱ्या हौशी लोकांचीही संख्या वाढत आहे. परिणामतः अशा ठिकाणी स्थलांतर होत असते.

(९) कृषी अर्थव्यवस्थेस दुय्यमत्व

भारत हा जरी कृषिप्रधान देश असला तरी समकालीन काळात कृषीक्षेत्रास दुय्यम स्थान आहे. वारंवार पडणारा दुष्काळ, आधुनिक तंत्रज्ञानाचा अभाव, कृषी बाजारपेठांचा अभाव त्याचबरोबर कृषी उत्पादित मालास असणारा कवडीमोल भाव त्यामुळे कृषीवर अवलंबून असणाऱ्या व्यक्तींचा व समाजाच्या जीवनमानाचा दर्जा अतिशय खालावलेला आहे. त्यामुळे कृषीवर आधारित असणाऱ्या समाजाचे जीवनमान, राहणीमान आणि सामाजिक दर्जादेखील दुय्यम स्वरूपाचा बनलेला आहे. कृषी उत्पादक, दूध उत्पादक अथवा भाजीपाला उत्पादक शेतकऱ्यास नागरी भागातील रिक्षाचालक किंवा पानटपरीवाल्यापेक्षाही दुय्यम समजले जाते. अशा सामाजिक स्थितीमुळेच ग्रामीण भागातील तरुण शहरांकडे स्थलांतरित होतात.

२.२.४ नागरीकरणाचे परिणाम

नागरीकरणाच्या परिणामाबाबत सकारात्मक आणि नकारात्मक असे पैलू दिसून येतात. ते पुढीलप्रमाणे आहेत-

(अ) सकारात्मक परिणाम

भारताचे पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांनी नागरीकरणास समस्या नसून ती निर्माण होणारी संधी असे म्हटले आहे. नागरीकरणामुळे ग्रामीण क्षेत्राबरोबर नागरी क्षेत्राचादेखील विकास होण्यास मदत झाली आहे. नागरीकरणाच्या सकारात्मक परिणाम करणाऱ्या बाबी पुढीलप्रमाणे आहेत-

(१) औद्योगिक विकासास चालना

नागरीकरण व औद्योगीकरण या दोन्ही बाबी एकमेकांशी संबंधित आहेत. औद्योगिकीकरणामुळे नागरीकरण तर नागरीकरणामुळे उद्योगास मनुष्यबळ किफायतशीर पद्धतीने उपलब्ध होते. नगरातील पायाभूत सुविधा, भौतिक संसाधने, वाहतूक व दळणवळणविषयक सुविधा उद्योगांच्या विकासास प्रभावित करत असतात. त्याचबरोबर औद्योगिक विकासावरच नगरांचा विकास अवलंबून असतो. अर्थात आपणास असे म्हणता येते की, या दोन्ही बाबी परस्परांशी निगडित असून नागरीकरणामुळे औद्योगिक विकासास चालना मिळते.

(२) रोजगार निर्मिती

ग्रामीण कृषी अर्थव्यवस्था मोडकळीस आली असून, रोजगार निर्मितीची क्षमता मर्यादित झाली आहे. नागरीकरणाने रोजगाराच्या खूप संधी निर्माण केल्या आहेत. मोठे उद्योग, त्यावर आधारित दुय्यम लहान-मोठे उद्योगधंदे, गृहनिर्माण, रस्ते बांधणी त्याचबरोबर सार्वजनिक क्षेत्रातील नोकऱ्या व उद्योगधंदे अशा अनेक ठिकाणी कुशल-अकुशल स्वरूपाचा रोजगार उपलब्ध झाला आहे. अशा उद्योगांच्या, रोजगारांच्या माध्यमातून उपलब्ध होणारा रोजगार, आर्थिक उत्पन्न ग्रामीण भागापेक्षा जास्त असते.

(३) ग्रामीण जीवनमानात सुधारणा

नागरीकरणामुळे ग्रामीण तरुणांना मोठ्या प्रमाणात रोजगार उपलब्ध झाल्याने त्यांच्या राहणीमानाचा दर्जा उंचावला आहे. त्यांच्या राहणीमानाबरोबर त्यांच्या पारंपरिक विचारामध्ये परिवर्तन घडून आले आहे. नागरीकरणामुळे वाहतूक व दळणवळण संसुचन साधनांचा विकास झाल्यामुळे ग्रामीण आणि नागरी क्षेत्रातील अंतर कमी झाले आहे. साहजिकच नागरी जीवनमानाचा प्रभाव ग्रामीण भागातील व्यक्तींवर झालेला आहे. शिक्षण, आरोग्यविषयक जाणिवा निर्माण झाल्या आहेत. शहरातील आधुनिक तंत्रज्ञान, साधने गावांपर्यंत पोहचली आहेत. थोडक्यात, नागरीकरणामुळे ग्रामीण समाजजीवनाच्या सामाजिक, आर्थिक, शैक्षणिक आणि वैचारिक स्तरावर परिवर्तन घडून आल्याचे दिसून येते.

(४) व्यक्तिमत्त्वाचा विकास

नागरी संस्कृतीच्या प्रभावामुळे ग्रामीण तरुणांच्या व्यक्तिमत्वांमध्ये परिवर्तन होण्यास मदत झाली आहे. नागरीकरणामुळे रोजगारासाठी नगरात आलेला तरुण आधुनिक तंत्रज्ञान व नवनवीन कौशल्ये आत्मसात करू लागला आहे. त्यामुळे त्याचा आत्मविश्वास वाढण्यास मदत झाली आहे. मेहनत, तंत्रज्ञान आणि कौशल्यामुळे त्याच्यातील न्यूनगंड कमी होऊन आत्मविश्वासाने तो कार्य करू लागतो. थोडक्यात, नागरीकरणामुळे त्याच्या व्यक्तिमत्त्वाचा विकास होण्यास मदत होते.

(५) राहणीमानाच्या दर्जात सुधारणा

औद्योगिकीकरणामुळे नागरी भागात स्थलांतरित ग्रामीण व्यक्तींना रोजगार उपलब्ध झाल्याने त्याची आर्थिक स्थिती सुधारण्यास मदत झाली आहे. त्याचबरोबर नागरी जीवनमानाचा प्रभावदेखील त्याच्यावर पडलेला असतो. नागरी सान्निध्यात मुलांचे शिक्षण होत असल्याने चांगल्या प्रकारचे शिक्षण त्यास प्राप्त होते. साहजिकच या सर्व बाबींचा ग्रामीण जीवनमान, राहणीमान सुधारण्यास मदत होते. नागरी व ग्रामीण क्षेत्रातील अंतर कमी झाल्याने ग्रामीण भागातही नागरी भागाप्रमाणे पायाभूत सुविधा निर्माण केल्या जात आहेत. त्यामुळे व्यक्तींच्या राहणीमानाचा दर्जा (living Standard) उंचावण्यास मदत झाली आहे.

वरीलप्रमाणे नागरीकरणाचे जसे सकारात्मक परिणाम आहेत तसेच नकारात्मक परिणामदेखील आपणास दिसून येतात ते पुढीलप्रमाणे आहेत -

(ब) नकारात्मक परिणाम

स्वातंत्र्योत्तर काळात ग्रामीण भागाकडून नागरी भागाकडे स्थलांतरित होणाऱ्या लोकांची संख्या प्रचंड वाढली आहे. नगरातील नोकरीच्या संधी व झगमगाट याकडे आकर्षित होऊन ग्रामीण तरुण नगरांकडे स्थलांतरित होत आहे. यामुळे अनेक तरुणांना नोकऱ्या मिळाल्याही मात्र त्यामुळे नागरीकरणाच्या समस्येमध्ये मोठ्या प्रमाणात वाढ झाली. परिणामतः अनेक समस्या निर्माण झाल्या आहेत. त्या पुढीलप्रमाणे -

(१) झोपडपट्टी व गृहनिर्माणविषयक समस्या

वाढत्या नागरी लोकसंख्येसाठी गृहनिर्माण ही एक मोठी समस्या बनली आहे. नगरातील बहुतांश लोकसंख्या ही लघू

आणि मध्यम उत्पन्न गटातील असते. जमिनीचे गगनाला भिडणारे दर आणि बांधकामाच्या वाढीव खर्चामुळे त्यांना परवडणाऱ्या किमतीमध्ये घर घेणे कठीण झाले आहे. त्यामुळे त्यांना नाईलाजास्तव झोपडपट्टीमध्ये राहावे लागते. यू. एन. आय.च्या अहवालानुसार भारतात मोठ्या शहरातील १/४ पेक्षा जास्त लोक झोपडपट्ट्यांमध्ये राहतात. अशा झोपडपट्टीतील लोक सुरक्षित आणि निरोगी निवारा, शुद्ध पिण्याचे पाणी, साफसफाई, मलनिस्सारण व्यवस्था, घनकचरा व्यवस्थापन, शिक्षण, रस्ते, वीज, आरोग्य यांसारख्या किमान पायाभूत गोष्टींपासून वंचित राहतात.

(२) वाढते प्रदूषण

नागरीकरण व औद्योगिकीकरणामुळे पर्यावरणीय संतुलन बिघडले आहे. वाढत्या नागरीकरणामुळे मोठ्या प्रमाणात जंगलतोड केली जात आहे. जंगलतोडीमुळे पर्यावरणीय असंतुलन निर्माण झाले आहे. शहरात सिमेंटचे जंगल उभारले जात असल्यामुळे स्वच्छ व निरामय वातावरण कठीण झाले आहे. वाढत्या वाहतूक व रहदारीमुळे, मोठ-मोठ्या कारखान्यांमुळे नगरे हवेच्या प्रदूषणांनी वेढली गेली आहेत. याशिवाय ध्वनिप्रदूषण आणि नगरातील मलनिस्सारण, सांडपाणी, कारखान्यातील विषारी पाण्यामुळे जलप्रदूषण मोठ्या प्रमाणात झाल्याचे दिसून येते. दिल्ली, मुंबईसारख्या शहरांमध्ये स्वच्छ पाणी आणि शुद्ध हवा मिळणेदेखील कठीण झाले आहे. तज्ज्ञांच्या मते, कॉंक्रीट, अस्फाल्ट, विटा यांसारखे साहित्य उष्णता शोषुन घेतात त्यामुळे शहरातील हवा रात्रीसुद्धा गरमच असते.

(३) गुन्हेगारीचे वाढते प्रमाण

नगरांमध्ये रोजगाराच्या अपेक्षेने येणाऱ्या तरुणांचे प्रमाण दिवसेंदिवस वाढतच चालले आहे. मात्र प्रचंड मोठ्या संख्येने नगराकडे येणाऱ्या सर्वच तरुणांना रोजगार मिळणे कठीण झाले आहे. अशा स्थितीत बेरोजगार तरुण गुन्हेगारीच्या मार्गाने आपली उपजीविका भागविण्याचा प्रयत्न करतो. छोट्या-मोठ्या गुन्ह्यांच्या माध्यमातून मोठे गुन्हेगार निर्माण होतात. लूटमार, चोरी, फसवेगिरी, बालगुन्हेगारी, वेश्या व्यवसाय यांसारख्या अनेक प्रकारच्या गुन्हेगारीचे प्रमाण वाढले आहे. नगरे ही आर्थिक केंद्र बनल्यामुळे नगरात होणाऱ्या गुन्ह्यांचे प्रमाण निरंतर वाढत आहे.

(४) पायाभूत सुविधांवर ताण

नगरातील लोकसंख्येचे प्रमाण दिवसेंदिवस वाढत चालले आहे. त्यामुळे नगर प्रशासनाद्वारे पुरविण्यात येणाऱ्या पायाभूत सेवा-सुविधांवर अतिरिक्त ताण निर्माण होऊन अशा सेवा-सुविधांचा दर्जा खालावलेला आहे. मुंबईसारख्या शहरांमध्ये जनतेस शुद्ध पिण्याच्या पाण्याचा पुरवठा करणे एक आव्हान बनले आहे. ही अवस्था सर्वच नगरांमध्ये निर्माण झाली आहे. वाहतूक, दळणवळण, वीज, पाणी, साफसफाई, आरोग्य व स्वच्छतेसंबंधित पायाभूत सुविधांचा दर्जा ही एक चिंतेची बाब बनली आहे.

(५) वाढती रोगराई

सतत होणाऱ्या नागरीकरणामुळे नगरांतील सार्वजनिक आरोग्य धोक्यात आले आहे. जागेची टंचाई व महामार्गामुळे नगरात गलिच्छ कोंदट वातावरण निर्माण झाले आहे. वातावरणातील प्रदूषण, व्यस्त जीवनशैली याचा परिणाम मानसिक स्वास्थ्यावर पडू लागला आहे. घाणीचे साम्राज्य, उघड्यावरील सांडपाणी, वाहतुकीचे वाढते प्रमाण यामुळे श्वसन विकार, हृदयविकार अशा रोगांमध्ये वाढ होताना दिसून येते. याशिवाय डेंग्यू, मलेरीया, साथीचे रोग अधूनमधून नागरी जीवन प्रभावित करतात.

(६) सामाजिक स्वास्थ

नागरीकरणाचा सामाजिक स्वास्थ्यावरदेखील परिणाम होऊ लागला आहे. नगरी भागामध्ये संयुक्त कुटुंबपद्धती नष्ट झाली असून, नागरी जीवन आत्मकेंद्रित बनले आहे. अशा व्यक्ती स्वकोशात मग्न असून त्यांच्यातील संवेदनशीलता, सामाजिक बांधीलकी कमी होत चालली आहे. त्यामुळे पाळणाघरे, वृद्धाश्रम व सुधारगृहांच्या संख्येमध्ये वाढ होत चालली आहे हे कोणत्याही राष्ट्राच्या दृष्टीने चिंतेचा विषय आहे.

नागरीकरणाची नकारात्मक बाजू असली तरी सकारात्मक बाजूंचा विचार करता, नागरीकरणाच्या समस्या नियोजित पद्धतीने सोडविणे शक्य आहे. यासाठी शासन-प्रशासन व जनता यांच्यामध्ये योग्य समन्वय व सहकार्यातून एक उत्तम नागरी जीवन निर्माण होणे शक्य आहे.

२.२.५ नगर नियोजन

२१ व्या शतकाच्या सुरुवातीस नागरीकरणाची प्रक्रिया अधिक प्रबळ झाली. ज्यामुळे नगरातील लोकसंख्या, क्षेत्रफळांमध्ये मोठ्या प्रमाणात वाढ झाली. त्यामुळे अनेक नागरी समस्यांची निर्मिती झाली. नगरांच्या अनियोजित, अनियंत्रित आणि अनियमित विस्तारामुळे गृहनिर्माण, पाणीपुरवठा, वीज, वाहतूक, शिक्षण, आरोग्य, इत्यादी पायाभूत सुविधांवर मोठ्या प्रमाणात ताण पडला. त्यामुळे पायाभूत सुविधांच्या अनुषंगाने नगरवासियांना अनेक समस्यांना तोंड द्यावे लागते. नागरीकरणामुळे झोपडपट्ट्या, गलिच्छ वस्त्या, वाढती वाहतूक, उद्योगधंद्यांमुळे पर्यावरणाशी संबंधित समस्यांचे प्रमाणदेखील मोठ्या प्रमाणात वाढले आहे. या समस्यांना लक्षात घेता नगरनियोजनाचे महत्त्व अधोरेखित होते. नागरी समाजजीवन आणि प्रशासन योग्य पद्धतीने संचलित होण्यासाठी नगर नियोजनाचे महत्त्व दिवसेंदिवस वाढत चालले आहे. नगर नियोजनामध्ये केवळ वर्तमानकालीन नागरी जनतेच्या कल्याणाचा विचार केला जातो असे नाही तर भविष्यकालीन पिढीचे जीवनमान अधिक सुखकर कसे होईल याचादेखील विचार केला जातो.

भारताच्या संदर्भात विचार करता अलीकडील काळात 'नगर नियोजन' ही संकल्पना नवीन वाटत असली तरी भारतात प्राचीन काळखंडापासून नगरनियोजनाचे उत्तम नमुने असल्याचे दिसून येते. वैदिक कालखंडात अनेक नगरांची निर्मिती केली गेली. ज्यामध्ये अयोध्या, मथुरा, हस्तिनापूर, जनकपुरी, वैशाली, पाटलीपुत्र, सांची, कांचीपुरम, कौसंम्बी आदी उल्लेखनीय नगरे आहेत. यातील बहुतांश नगरे हे नगर नियोजन व कलेचे उत्कृष्ट व अप्रतिम उदाहरणे आहेत. तत्कालीन कालखंडात जी विविध राज्य अस्तित्वात होती त्या राज्यांच्या राजधान्यांचे निर्माण अतिशय नियोजित पद्धतीने केले गेले आहे. या नगरांची निर्मिती करताना उपलब्ध क्षेत्राचा अतिशय वैज्ञानिक पद्धतीने उपयोग केला आहे. वेगवेगळ्या कारणांसाठी वेगवेगळा भूप्रदेश उपयोगात आणला जात असे. या नगरांमध्ये पायाभूत सुविधांची उत्तम व्यवस्था केली जात.

मैगस्थनीजने आपल्या भारत यात्रेदरम्यान पाटलीपुत्र नगराचे जे वर्णन केले आहे ते वर्णन पाहत तत्कालीन नगरनियोजनाचा उच्च दर्जा लक्षात येतो. याबरोबर मुगल कालखंडात शाहजहांनाबाद नगराची निर्मिती केली. आज जी जुनी दिल्ली आहे तो हाच भाग आहे. आजही या शहराचे अवशेष ऐतिहासिक स्वरूपात उभे आहेत. दिल्लीतील सुंदर रूंद रस्ते, दिल्ली गेट, कश्मिरी गेट, अजमेर गेट, लाहोर गेट ही तत्कालीन नगर नियोजनाचे व शिल्पकलेचे उत्कृष्ट नमुने आहेत. इ.स. १७२७ मध्ये महाराज जयसिंग द्वितीय यांनी जयपूर नगराची स्थापना केली जे आजही नगरनियोजनाचे उत्तम उदाहरण म्हणून उभे आहे.

१९ व्या शतकातील नगर नियोजनावर ब्रिटिश नगर नियोजनाचा प्रभाव दिसून येतो. ब्रिटिशांनी साम्राज्यवादी धोरणांच्या अनुषंगाने प्रशासकीय सुविधेसाठी म्हैसूर, बडोदा, कलकत्ता, दिल्ली आदी नगरांचे नियोजन केले. इ.स. १९१५ मध्ये मद्रासचे गव्हर्नर लॉर्ड पेन्ट यांनी प्रसिद्ध नगरनियोजक पॅट्रिक गॅडीज यांना भारतात आमंत्रित केले. भारतात येऊन गॅडीज यांनी भारतीय नगरांचे सूक्ष्म अध्ययन करून जनसुविधांच्या अनुषंगाने नगरांचे नियोजन करण्याचा सल्ला दिला. यास नगर नियोजनाच्या दिशेने एक महत्त्वाचे पाऊल समजले जाते. ब्रिटिशांनी दिल्लीचे भौगोलिक आणि सामाजिक महत्त्व लक्षात घेता आपली राजधानी कलकत्याहून दिल्लीस स्थलांतरित करण्याचा निर्णय घेतला आणि इ.स. १९१२ मध्ये नियोजित पद्धतीने दिल्लीचा विकास करण्यासाठी दिल्ली नगर नियोजन समितीने एक रूपरेषा तयार केली. या नियोजन समितीचे सदस्य ल्युटेन्स, स्विन्टन तथा जे.ए. बोडी होते. इ.स. १९०७ मध्ये जमशेदजी टाटा यांनी झारखंडमध्ये जमशेदपूर या औद्योगिक नगरीचा नियोजनबद्ध स्वरूपात विकास केला आहे. या नगराची योजना ज्युलियन केनेडी यांनी तयार केली होती. त्यामध्ये कालानुषंगिक सुधारणा करण्यात आल्या आहेत.

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतरच्या कालखंडात भारतामध्ये नागरीकरणाचा वेग वाढला त्यामुळे नवीन नगरांची निर्मिती आणि जुन्या नगरांचा विस्तार मोठ्या प्रमाणात होऊ लागला. ग्रामीण भागातून आलेल्या स्थलांतरित जनतेसाठी नगरामध्ये अतिरिक्त निवास व्यवस्था निर्माण करण्याच्या अनुषंगाने, नवीन नगरे निर्माण करण्याची कल्पना पुढे आली. या आधारावर भारतात सर्वप्रथम 'इंदौर' या नगराचे पुनर्निमाण करण्यात आले. तेव्हापासून आजतागायत नगर नियोजनाचे महत्त्व वाढत चालले आहे.

२.२.६ नगर नियोजन संकल्पना

नगर नियोजन ही संकल्पना बहु-विद्याशाखीय (multi-disciplinary) स्वरूपाची आहे. समाजशास्त्रज्ञ, अर्थशास्त्रज्ञ, राजनीतिज्ञ, वास्तुशिल्पकार, कलाकार, इंजिनीअर भूगोलतज्ज्ञ आणि जनसांख्यिकीय तज्ज्ञ प्रत्येकजण आपआपल्या दृष्टिकोनातून नगरनियोजनास पाहतो. उपलब्ध जागेत मानवी कृतिशीलतेसाठी वेगवेगळ्या सामाजिक सेवा-सुविधांची स्थान निश्चिती करून विकास साधने नगर नियोजनात अभिप्रेत आहे. वस्तुतः नगर नियोजन ही एक कला आहे आणि भूगोल त्याचे शास्त्र आहे. (Town Planning is an art of which geography is a Science)

भोर समितीच्या मते, सामान्यपणे रहिवास, कृषी विकास आणि औद्योगिक विकासाच्या अनुषंगाने उपलब्ध असलेल्या भू-भागाचा उपयोग करून समाजाला फायदा होईल या अनुषंगाने राष्ट्र आणि नगर यांचे सुयोग्य नियोजन करणे नगर नियोजनात अभिप्रेत आहे.

एल. डी. स्टाम्प यांच्या मते, नगरवासीयांचे कल्याण आणि त्यांचा जीवनस्तर उंचावणे हा नगर नियोजनाचा आधारभूत सिद्धांत आहे.

आर्थर गैलियन यांनी नगर नियोजनाची विस्तृत अशी व्याख्या केली आहे. त्यांच्या मते, नगर नियोजन भूगोलतज्ज्ञ, भूगर्भशास्त्रज्ञ, अर्थशास्त्रज्ञ, राजनीतिज्ञ, समाजशास्त्रज्ञ, अभियंता आणि प्रशासक यांच्या सामूहिक अध्ययनाद्वारे नगराच्या भविष्यकालीन विकासासाठी करण्यात आलेल्या शिफारशींचे निर्धारित आहे. त्या आधारे नगर विकास संपन्नता प्राप्त होते.

जैक्सन यांच्या मते, नगर नियोजन जमिनीचा विकास आणि वापराशी संबंधित आहे.

थोडक्यात, भौतिक विकासासाठी नियोजन ही एक कला आहे. नागरी समुदायासाठी सामान्यपणे संरक्षण, आरोग्य, सुरक्षित जीवन, रोजगाराच्या संधी मुबलक प्रमाणात उपलब्ध करणे आणि त्यानुसार सामाजिक कल्याण साधणे नगर नियोजनाचे प्रमुख ध्येय आहे.

२.२.७ नगर नियोजनाची उद्दिष्टे

नागरीकरणामुळे निर्माण होणाऱ्या विविध समस्यांना दूर करून उत्तम जीवनशैलीचा विकास करण्याच्या दृष्टीने नगर नियोजन महत्त्वपूर्ण आहे. पॅट्रिक एवरक्राम्बी यांनी नगर नियोजनाच्या प्रमुख तीन उद्देशांचे वर्णन केले आहे. (१) सौंदर्य (२) आरोग्य (३) सुविधा

(१) **सौंदर्य :** सौंदर्याचा अर्थ नगरे दिसण्यास सुंदर, आकर्षक आणि स्वच्छ असावीत आणि नगराचे सौंदर्य बदलत्या काळामध्येदेखील आकर्षक दिसेल. नगर सुंदर दिसण्यासाठी त्यांच्या सौंदर्याचे जतन करणे आवश्यक आहे. त्यासाठी नगराची वेळोवेळी साफ-सफाई, योग्य प्रकाश व्यवस्था आणि वृक्ष लागवड करणे आवश्यक आहे. नगर स्थापनेच्या वेळी नगरांचे सौंदर्य जतन करण्याची व्यवस्थादेखील करणे आवश्यक आहे.

(२) **आरोग्य :** कोणत्याही नगराची प्रगती त्या नगरातील सुदृढ आणि निरोगी स्वास्थ्यावर अवलंबून असते. त्यासाठी नगरातील वातावरण प्रदूषणमुक्त असणे आवश्यक आहे. नागरिकांना पौष्टिक व सकस आहाराबरोबर शुद्ध पिण्याच्या पाण्याची सुविधा उपलब्ध असावी लागते. ज्या उद्योगधंद्यापासून प्रदूषण होणार आहे अशा उद्योग व्यवसायासाठी नगरांचा विशिष्ट भाग निश्चित करावा लागतो. ज्यामुळे नागरी जीवन प्रभावित होणार नाही.

(३) **सुविधा :** नागरी जीवन तेव्हाच सुखकर आणि उन्नत बनते जेव्हा त्यास लागणाऱ्या पायाभूत सुविधा उत्तम स्वरूपात आणि योग्य प्रमाणात उपलब्ध असतील. पायाभूत सुविधांशिवाय नगराचे सौंदर्य आणि स्वास्थ्य राखणे कठीण असते. त्यामुळे शुद्ध पाणी, निवासाची उत्तम व्यवस्था, मलनिस्सारण व्यवस्था, वाहतूक व दळणवळण, रस्ते यांसारख्या पायाभूत सुविधांची निर्मिती करणे हे नगर नियोजनाचे प्रमुख उद्दिष्टे आहे.

पॅट्रिक एवर क्राम्बी यांनी नगरनियोजनाचे वर सांगितलेल्या उद्देशाव्यतिरिक्त नगर नियोजनाचे प्रमुख उद्दिष्टे पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) नगराच्या क्रमबद्ध विकासाचे नियोजन तयार करणे ज्यामुळे भविष्यात नगराच्या विस्तारामध्ये कोणत्याही प्रकारच्या समस्या निर्माण होणार नाहीत.

(२) नगराच्या अवती-भोवती उपयोगी असणाऱ्या जमिनीस नगर नियोजनामध्ये समाविष्ट करणे, ज्यामुळे नगराचा विस्तार सहजपणे होईल.

(३) नगरातील इमारती सुविधाजनक असाव्यात ज्यामुळे अनियोजित आणि अनियंत्रित विकास नियंत्रित करता येईल.

(४) नगर नियोजनामध्ये व्यापार, वाणिज्य आणि व्यवसायांचे प्रावधान असावे. ज्यामुळे नागरी समाजाचे आर्थिक आधार बळकट राहतील.

(५) नगराचा विकास नगरवासियांची संस्कृती, सभ्यता, रूढी-परंपरा आणि सामाजिक व्यवस्थेशी अनुकूल असणे आवश्यक आहे.

(६) नगराची निर्मिती करताना नगराच्या गरजा, विकासाच्या संधी, निर्माण होणाऱ्या समस्यांचा दीर्घकालीन संदर्भात विचार करणे आवश्यक आहे.

(७) नगरांचे नियोजन करताना इमारतीमध्ये शुद्ध हवा, सूर्यप्रकाश सहजपणे येऊ शकेल. तसेच नागरिकांच्या सुख-सुविधा व स्वास्थ्यासंबंधी शास्त्रीय पद्धतीने अचूक नियोजन करणे आवश्यक आहे.

वरील उद्देशाबरोबर निवासाची व्यवस्था करणे, पिण्याच्या पाण्याची व्यवस्था, गलिच्छ वस्त्यांपासून नगर मुक्त करणे, स्वच्छता करणे, रस्त्यांची उत्तम व्यवस्था करणे, आरोग्याची व्यवस्था, अखंडित विद्युत पुरवठ्याची व्यवस्था करणे, उद्यानांची व्यवस्था करणे, क्रीडांगणे व मनोरंजन साधनांची उपलब्धता करणे, इत्यादी प्रमुख उद्देश नगर नियोजनाची आहेत.

२.२.८ नगर नियोजनाची मूलतत्त्वे

वाढती लोकसंख्या आणि नागरीकरणामुळे जगात सर्वत्रच नगर नियोजनाचे महत्त्व वाढले आहे. वाढत्या नागरीकरणामुळे नगर नियोजनाची विषय वस्तू आणि कार्य क्षेत्रामध्ये विस्तार होत आहे. नगर नियोजनाच्या वैशिष्ट्यांच्या संदर्भात विविध विचारवंताने आपले मत व्यक्त केले आहे. त्यांच्या मतांमध्ये भिन्नता असल्याचे दिसून येते. ऑगिस्टनने नगर नियोजनामध्ये व्यापार, उद्योग, प्रशासन आणि निवास या चार तत्त्वांचा समावेश केला आहे. अर्थात, ऑगिस्टनच्या मते, नगर नियोजन अशा पद्धतीने केले जावे की, नगरामध्ये व्यापार उद्योगाचा विकास होईल, प्रशासकीय व्यवस्था कार्यक्षम आणि सुदृढ होईल आणि नगरवासियांना निवास व्यवस्था मिळेल. तसेच एडवर्ड वैसेट यांनी नगर नियोजनामध्ये रस्ते, उद्याने, सार्वजनिक इमारतीसाठी जागा, सार्वजनिक सुरक्षा, लहान सडका (रस्ते), सार्वजनिक उपयोग मार्ग आणि कटीबंधीय जिल्हे, इत्यादी सात तत्त्वांचा समावेश केला आहे. नगर नियोजनामुळे नगरामध्ये सार्वजनिक ठिकाणे, उद्याने आणि खुल्या स्थानांचे योग्य व्यवस्थापन केले जावे. याशिवाय नगर नियोजनाचे प्रमुख तत्त्वे खालीलप्रमाणे आहेत.

(०१) वाहतूक व दळणवळण साधनांचे नियोजन आणि नियंत्रण

नगर नियोजनामध्ये रस्ते, जल आणि वायू, इत्यादी मार्गांनी होणाऱ्या वाहतुकीची व्यवस्था केली जाते. अनेक नगरांमध्ये लहान रस्त्यांमुळे वाहतूक कोंडीची समस्या वारंवार निर्माण होते. रस्त्यांची अवस्था अतिशय दयनीय स्वरूपाची असते. नगर नियोजनामध्ये रस्त्यांची रुंदी निश्चित केली जाते. आवश्यक ठिकाणी नवीन रस्त्यांची निर्मिती केली जाते. त्याचबरोबर नगरांमध्ये नियोजनबद्ध पद्धतीने रस्त्यांची निर्मिती केली जाते. जेणेकरून नगरांतील वाहतूक आणि नगराच्या बाहेर जाणारी वाहतूक व्यवस्थितपणे आणि सुरळीतपणे चालणे शक्य होईल. तसेच नगरातील वाहतुकीमध्ये जलवाहतुकीच्या पर्यायाचा उपयोगदेखील करण्यात येतो. अशा प्रकारे सर्व प्रकारच्या दळणवळण साधनाचे नियोजन आणि नियंत्रण नगर नियोजनामध्ये केले जाते.

(०२) निवास व्यवस्था

नगर नियोजनामध्ये कमी उत्पन्न गटातील नागरिकांनासुद्धा स्वतःची घरे उपलब्ध झाली पाहिजेत अशी व्यवस्था करण्यात येते. घरांची निर्मिती अतिश विचारपूर्वक केली जाते. नगर नियोजनामध्ये अशा प्रकारच्या घरांची निर्मिती केली जाते. ज्यामुळे एका शेजाऱ्याचे दुसऱ्या शेजाऱ्याशी भेटी-गाठी सहजपणे होतील. प्रत्येक वसाहतीमध्ये उद्यानाची निर्मिती केली जाते. त्यामुळे वसाहतीमधील सर्वांच्या भेटी-गाठी होऊन मानवी संबंध दृढ होण्यास मदत होईल.

(०३) जमीन वापराचे नियंत्रण आणि नियोजन

नगरांमध्ये जमिनीवर होणारे अतिक्रमण ही एक प्रमुख समस्या बनली आहे. अशा ठिकाणी मनमानी आणि अनियोजित स्वरूपात जमिनीचा उपयोग केला जातो. जमिनीच्या अनियंत्रित उपयोगामुळे गलिच्छ वस्ती, लोकसंख्येची दाटी, स्वास्थ्यास हानिकारक वातावरण यांसारख्या समस्या निर्माण होतात. नगर नियोजनाद्वारे जमिनीच्या वापरावर नियंत्रण प्रस्थापित केले जाते. नगर नियोजन समितीद्वारे घरांची रचना, आवश्यक मोकळी जागा, घरांची उंची आदी संदर्भात नियम तयार केले जातात. नगर विकास प्राधिकरणाद्वारे अशा प्रकारच्या लाखो घरांची निर्मिती केली जात आहे.

(०४) विभागीकरण

विभागीकरण आधुनिक नगर नियोजनातील प्रमुख तत्त्व म्हणून ओळखले जाते. नगराच्या प्रत्येक क्षेत्रास एक विशेष क्षेत्र म्हणून विकास करणे हे नगर नियोजनाचे एक कार्य आहे. नगरात व्यापारी क्षेत्र, शैक्षणिक क्षेत्र, आरोग्य क्षेत्र, औद्योगिक क्षेत्र, निवासी क्षेत्र, सार्वजनिक आणि मनोरंजन क्षेत्र अशा विविध क्षेत्रामध्ये विभाजन करून प्रत्येक क्षेत्रातील इमारती निर्मितीचे नियम तयार करून त्या क्षेत्राचा विकास त्या क्षेत्रात केल्या जाणाऱ्या कार्यानुसार केला जातो. यामुळे जनस्वास्थ्य, नैतिकता, आणि पारंपरिक संबंधातील सामंजस्य अबाधित राहते. त्यामुळे नगर नियोजनाच्या दृष्टीने विभागीकरण आवश्यक आहे.

(०५) जीवनावश्यक वस्तूंची व्यवस्था

प्रत्येक मानवी वसाहतीसाठी पायाभूत सुविधांबरोबर जीवनावश्यक वस्तूंचीदेखील आवश्यकता असते. सूर्यप्रकाश, शुद्ध हवा, पाणी हे सर्व मनुष्यासाठी आवश्यक असते. त्याचबरोबर नागरी जनतेसाठी तसेच औद्योगिक व व्यापारी कार्यासाठीदेखील गॅस अत्यंत आवश्यक बनले आहे. नगर नियोजनामध्ये वीज आणि गॅस यावर योग्य नियंत्रण केले जाते. कारण यांच्या अनियंत्रित उपयोगामुळे नागरी जनतेस अनेक समस्यांना तोंड द्यावे लागते.

(०६) झोपडपट्टी तथा गलिच्छ वस्तीचे निवारण

नागरीकरणांमुळे झोपड्यांचे प्रमाण दिवसेंदिवस वाढत चालले आहे. वाढत्या झोपडपट्ट्यांमुळे गलिच्छ वस्त्यांची निर्मिती मोठ्या प्रमाणात झाली आहे. यामुळे संपूर्ण नगराच्या प्रतिमा आणि स्वास्थ्यावर प्रतिकूल परिणाम होऊ लागला आहे. त्यामुळे झोपडपट्ट्यांचे गलिच्छ वस्त्यांचे निर्मुलन करून त्यांच्या निवासाची योग्य व्यवस्था करणे हे नगर नियोजनाचे मूळ तत्त्व आहे.

(०७) सार्वजनिक ठिकाणे तथा उद्यानांची निर्मिती

स्वस्थ नागरी जीवनासाठी प्रत्येक नगरांमध्ये सार्वजनिक ठिकाणे आणि उद्यानांची व्यवस्था असणे आवश्यक आहे. लोकांना फिरण्यासाठी, लहान मुलांना खेळण्यासाठी, वयस्क व्यक्तींना बसण्याची योग्य व्यवस्था असणे आवश्यक आहे. नगर नियोजनामध्ये यांचादेखील समावेश करण्यात येतो.

(०८) पार्किंगची व्यवस्था

वाहतूक व दळणवळण व्यवस्था सुरळीत चालण्यासाठी पार्किंगची व्यवस्था असणे आवश्यक आहे. नगरांमध्ये आवश्यक त्या ठिकाणी देखील पार्किंगची उचित व्यवस्था नसल्यामुळे लोक रस्त्यांवर गाड्या पार्क करतात. त्याचबरोबर नगरातील वाहनांच्या प्रमाणात लक्षणीय वाढ झाल्याने पार्किंगची व्यवस्था अत्यावश्यक बनली आहे. त्यामुळे कार, ऑटोरिक्षा, टेम्पो, सायकल, इत्यादी वाहने पार्क करण्यासाठी नगरामध्ये ठिक-ठिकाणी विशेष व्यवस्था करणे आवश्यक आहे. नगर नियोजनामध्ये या बाबींचा समावेश करण्यात येतो.

(०९) घनकचरा व्यवस्थापन

घनकचऱ्याच्या दिवसेंदिवस वाढणाऱ्या प्रमाणामुळे नगरांमध्ये घाणीचे साम्राज्य निर्माण होऊ लागले आहे. नगरातील कचऱ्यांचे योग्य वेळी योग्य व्यवस्थापन करणे आवश्यक आहे. अन्यथा नगरांमध्ये अनेक रोगांचा प्रादुर्भाव होण्याची शक्यता असते. टाकाऊ वस्तू, केर-कचरा, कारखान्यातील टाकाऊ वस्तू आदी घाण नगराच्या बाहेर काढून त्यास एकत्रित करून त्याचे योग्य व्यवस्थापन करून त्यापासून खत निर्मिती, इंधन निर्मिती केली जाऊ शकते. नगर नियोजनामध्ये या बाबींना प्राधान्य देण्यात येते.

(१०) मलनिस्सारण व्यवस्था

नगरांचे स्वास्थ्य निरोगी व स्वस्थ राहण्यासाठी त्या नगरातील मलनिस्सारण व्यवस्था उत्तम असणे आवश्यक आहे. मलनिस्सारण व्यवस्था जर चांगली नसेल तर त्याचा परिणाम नगरवासीयांच्या जीवनमानावर होतो. मलनिस्सारण आणि जलपुरवठा हा भूमीअंतर्गत असणाऱ्या पाईप लाईन्सच्या माध्यमातून केला जातो. अनेकवेळा या पाईप लाईन्स लिकेज होऊन त्या एकमेकांत मिसळल्या जातात. त्यामुळे नागरिकांना अतिशय घाणेरड्या आणि पिण्यास अयोग्य पाण्याचा पुरवठा होतो. अर्थात, जलपुरवठा तसेच मलनिस्सारण व्यवस्थेच्या व्यवस्थापनाचे तत्त्व नगर नियोजनामध्ये समाविष्ट करण्यात येते.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

(१) नागरीकरण म्हणजे काय?

(२) इ.स. १७२७ मध्ये जयपूर नगराची स्थापना कोणी केली?

(३) भारतात सर्वप्रथम कोणत्या नगराचे पुनर्निमाण करण्यात आले?

(४) नगर नियोजन म्हणजे काय?

(५) पॅट्रिक एवर क्रॉम्बी यांनी नगर नियोजनाचे कोणते उद्देश सांगितले आहेत?

२.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **नागरीकरण :** नगराची लोकसंख्या व कार्यक्षेत्र यांची वाढ होण्याची प्रक्रिया.
- **विभागीकरण :** एका मोठ्या घटकाचे अनेक छोट्या छोट्या घटकांत विभाजित करण्याची प्रक्रिया.
- **व्यवस्थापन :** विशिष्ट उद्देश साध्य करण्यासाठी नियोजन, संघटन करणे.

२.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) नागरीकरण म्हणजे नगराच्या लोकसंख्येची आणि त्यांच्या क्षेत्राची वाढ होय.

(२) महाराज जयसिंग द्वितीय यांनी इ. स. १७२७ मध्ये जयपूर नगराची स्थापना केली.

(३) भारतात सर्वप्रथम इंदौर नगराचे पुनर्निमाण करण्यात आले.

(४) उपलब्ध जागेत मानवी कृतिशीलतेसाठी वेगवेगळ्या सामाजिक सेवा-सुविधांची स्थान निश्चिती करून विकास साधणे म्हणजे नगर नियोजन होय.

(५) पॅट्रिक एवर क्राम्बी यांनी सौंदर्य, आरोग्य आणि सुविधा हे तीन नगर नियोजनाचे उद्देश सांगितले आहेत.

२.५ सारांश

औद्योगिक क्रांतीनंतर नागरीकरणास मोठ्या प्रमाणात सुरुवात झाली. पुढे उदारीकरण आणि जागतिकीकरणामुळे यामध्ये आणखीनच भर पडली. नगरांकडे येणाऱ्या लोकसंख्येचे प्रमाण दिवसेंदिवस वाढत चालल्याने शहरांचे प्रमाणही मोठ्या प्रमाणात वाढू लागले आहे. वाढत्या नागरीकरणामुळे नगरातील पायाभूत सेवा-सुविधांवर प्रतिकूल परिणाम पडू लागला. अर्थात त्यामुळे अनेक गंभीर समस्या नागरी प्रशासनासमोर निर्माण होऊ लागल्या आहेत. या समस्यांचे समाधान योग्य वेळी केले गेले नसल्यास नागरी जीवन विस्कळीत होऊन समस्यांचे केंद्र बनण्याची शक्यता असते. हा धोका लक्षात घेऊन समस्यांचे केंद्र बनण्याची शक्यता असते. हा धोका लक्षात घेऊन त्यावर योग्य उपाययोजना करण्यासाठी त्याचबरोबर वाढत्या नागरीकरणाचा वर्तमान आणि भविष्याचा विचार करून नगर नियोजन करण्याची संकल्पना समोर आली आहे. नियोजित नगरांची निर्मिती आणि त्यांचे नियंत्रित व्यवस्थापन ही काळाची गरज बनली आहे.

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) नागरीकरण म्हणजे काय?

(२) नागरीकरणाची कारणे कोणती?

(३) नागरीकरणाचे फायदे सांगा ?

(४) नागरीकरणामुळे निर्माण होणाऱ्या समस्यांचे वर्णन करा?

(५) नगर नियोजन म्हणजे काय?.

(६) नगर नियोजनाची प्रमुख उद्दिष्टे स्पष्ट करा?

(७) नगर नियोजनाची मूलतत्त्वे कोणती आहेत?

२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) विद्यासागर, आय. एस., (२०१३), *लोकल सेल्फ गव्हर्मेंट : थेरॉटिकल पर्सपेक्टीव्ह,* जयपूर, एबीडी पब्लिशर्स.

घटक ३ : ७४ वी घटनादुरुस्ती

अनुक्रमणिका

३.० उद्दिष्टे
३.१ प्रास्ताविक
३.२ विषय-विवेचन
    ३.२.१ ७४ वी घटनादुरुस्ती अधिनियमाची प्रमुख वैशिष्ट्ये
    ३.२.२ नगरपालिकांची कार्यसूची
३.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
३.५ सारांश
३.६ सरावासाठी स्वाध्याय
३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

३.० उद्दिष्टे

प्रस्तुत घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- नागरी शासन संस्थांच्या घटनात्मक स्थितीची माहिती सांगता येईल.
- ७४ व्या घटनादुरुस्ती अधिनियमातील प्रमुख वैशिष्ट्यांची माहिती मिळेल.
- नगरपालिकांतील आरक्षण धोरणांची माहिती मिळेल.
- नगरपालिकांचे अधिकार, कार्य व जबाबदाऱ्यांविषयी सविस्तर माहिती सांगता येईल.
- जिल्हा नियोजन समिती, महानगर नियोजन समिती आणि वित्त आयोगाच्या घटनात्मक तरतुदींची माहिती मिळेल.

३.१ प्रास्ताविक

स्थानिक स्वशासन संस्था सहभागात्मक लोकशाहीच्या दृष्टीने आधारभूत घटक म्हणून ओळखल्या जातात. ७४ व्या घटनादुरुस्तीपूर्वी नागरी संस्थांची स्थिती अस्थिर आणि असंवैधानिक स्वरूपाची होती. त्यांचे अस्तित्व हे पूर्णतः राज्यसरकारवर अवलंबून होते. त्यामुळे नागरी संस्थांना घटनात्मक दर्जा मिळावा त्यासाठी तत्कालीन पंतप्रधान राजीव गांधी (१९८९), व्ही. पी. सिंग (१९९०) यांनी प्रयत्न केले. शेवटी पी. व्ही. नरसिंहराव पंतप्रधान असताना हे ७४ वी घटनादुरुस्ती विधेयक २२ डिसेंबर, १९९२ रोजी लोकसभेत, तर २३ डिसेंबर, १९९२ रोजी राज्यसभेत मंजूर झाले. त्यानंतर एकूण घटकराज्यांपैकी अर्ध्याहून अधिक घटक राज्यांनी मंजुरी दिल्यानंतर २४ एप्रिल, १९९३ रोजी या विधेयकावर राष्ट्रपतींची स्वाक्षरी झाली. अशा प्रकारे हे विधेयक १ जून १९९३ पासून अमलात आले. सर्व घटक राज्य व केंद्रशासित प्रदेशांना या घटनादुरुस्तीतील तरतुदींची अंमलबजावणी करण्यासाठी एका वर्षाची म्हणजेच ३१ मे १९९४ अखेरपर्यंतची मुदत देण्यात आली होती.

३.२ विषय–विवेचन

३.२.१ ७४ व्या घटनादुरुस्ती अधिनियमाची प्रमुख वैशिष्ट्ये

नागरी शासन संस्थेचे पुनरुज्जीवन करून लोकसहभागाच्या माध्यमातून नागरी शासन संस्थेत सुधारणा करणे व लोकशाही विकेंद्रीकरण प्रभावीपणे राबविणे हा ७४ व्या घटनादुरुस्तीचा प्रमुख उद्देश होता. जेणेकरून नागरी शासन स्थानिक स्वशासनाच्या स्वरूपात प्रभावीपणे कार्य करेल. या भागात आपण ७४व्या घटनादुरुस्ती विधेयकातील प्रमुख तरतुदी, वैशिष्ट्यांचा अभ्यास करणार आहोत.

(०१) संवैधानिक दर्जा

७४ व्या घटनादुरुस्तीने 'नगरपालिका' या शीर्षकाखाली राज्यघटनेत नवीन भाग ९ 'अ' चा समावेश करण्यात आला. कलम २४३ (P) ते कलम २४३ (ZG) मध्ये नगरपालिकांसंबंधीच्या तरतुदी करण्यात आल्या आहेत. या कायद्यानुसार राज्यघटनेत १२ वे परिशिष्ट जोडण्यात आले असून, यामध्ये नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांकडे सोपविण्यात आलेल्या १८ कार्यांचा उल्लेख करण्यात आला आहे. प्रस्तुत तरतुदींमुळे नगरपालिका संस्थांना घटनात्मक दर्जा प्राप्त झाला आहे.

(०२) नगरपालिकांची स्थापना

या अधिनियमातील कलम २४३ (Q) नुसार नागरी भागासाठी तीन प्रकारच्या नगरपालिकांची स्थापना करण्याची तरतूद आहे.

(१) **नगरपंचायत :** मुळात ग्रामीण असणारे, परंतु नागरी क्षेत्रात संक्रमित होणाऱ्या क्षेत्रासाठी नगरपंचायत स्थापन केली जाईल.

(२) **नगरपालिका :** छोट्या नागरी क्षेत्रांसाठी नगरपालिका (नगरपरिषद) स्थापन करण्यात येतील.

(३) **महानगरपालिका :** मोठ्या नागरी क्षेत्रासाठी महानगरपालिका स्थापन करण्यात येतील.

या अधिनियमानुसार राज्यपाल एखाद्या औद्योगिक क्षेत्राला औद्योगिक वसाहत म्हणून घोषित करू शकतात. या कलमाअंतर्गत संक्रमित क्षेत्र, लहान क्षेत्र आणि मोठ्या नागरी क्षेत्राचा अर्थ अशा क्षेत्राशी आहे. ज्यास राज्यपाल

- त्या क्षेत्राची लोकसंख्या
- लोकसंख्येची घनता
- आर्थिक उत्पादन
- बिगर कृषी क्षेत्रातील रोजगाराच्या संधी आणि
- आर्थिक महत्त्व किंवा राज्यपाल योग्य समजतील असे अन्य कारण, इत्यादी तथ्यांच्या आधारे शासकीय अधिसूचनेमध्ये निर्दिष्ट केले जाते.

(०३) नगरपालिकांची रचना

राज्यघटनेतील कलम २४३ (R) अन्वये नगरपालिकांची रचना स्पष्ट करण्यात आली आहे. नगरपालिकेतील सर्व सभासद नगरपालिका क्षेत्रातील प्रौढ जनतेकडून निवडलेले असतात. यासाठी नगरपालिका क्षेत्राचे भौगोलिकदृष्ट्या वॉर्डात विभागणी करण्यात येते. याशिवाय राज्यविधिमंडळ ठरावाद्वारे पुढील व्यक्तींना प्रतिनिधित्व देण्यासाठी तरतूद करू शकते.

(१) नगरपालिका प्रशासनामध्ये विशेष ज्ञान किंवा अनुभव असणाऱ्या व्यक्ती.

(२) नगरपालिका क्षेत्रातून प्रतिनिधित्व करणारे लोकसभा व विधानसभा सदस्यांना.

(३) नगरपालिका क्षेत्रामध्ये मतदार म्हणून नाव नोंदणी असणाऱ्या राज्यसभा व विधानपरिषद सदस्यांना.

(४) कलम २४३ (ड) उपकलम ५ अन्वये स्थापन झालेल्या समितीच्या अध्यक्षांना.

(५) वॉर्ड समित्यांची स्थापना व रचना.

राज्यघटनेच्या कलम २४३ (S) मध्ये वॉर्ड समित्यांची स्थापना व संरचना स्पष्ट करण्यात आली आहे. यानुसार तीन लाख किंवा अधिक लोकसंख्या असणाऱ्या नागरी क्षेत्रातील एक किंवा अधिक प्रभागासाठी (वॉर्डासाठी) प्रभाग समितीची

स्थापना केली जाईल. राज्य विधिमंडळ कायद्याद्वारे वॉर्ड समितीची रचना प्रादेशिक क्षेत्र आणि प्रभाग समितीतील सदस्यांच्या जागा भरण्याची पद्धती निश्चित करेल. प्रभाग क्षेत्रातील नगरसेवक हा त्या प्रभाग समितीचाही सदस्य असावा. प्रभाग समितीत एकच नगरसेवक असेल, तर तो त्या समितीचा अध्यक्ष असेल. प्रभाग समितीच्या क्षेत्रातून दोन किंवा अधिक नगरसेवक असतील तर त्यापैकी एका सदस्याची अध्यक्ष म्हणून निवड वॉर्ड समितीचे सदस्य करतील.

(०४) आरक्षण धोरण

राज्यघटनेतील कलम २४३ (T) अन्वये नगरपालिका संस्थांत सदस्य व पदाधिकारी या दोन्ही स्तरांवर आरक्षणाची तरतूद करण्यात आली आहे. अनुसूचित जाती व जमातींसाठी त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात आरक्षण असेल व त्यापैकी एक तृतीयांशापेक्षा कमी नाही इतके आरक्षण महिलांना दिले जाईल. इतर मागासवर्गीयांच्या संदर्भात आरक्षणाची भूमिका राज्य विधिमंडळ निश्चित करेल. त्यापैकी एक तृतीयांशापेक्षा कमी नसेल इतके महिला आरक्षण असेल. तसेच एकूण पदांच्या एक तृतीयांशापेक्षा कमी नाही इतके महिला आरक्षण निश्चित करण्यात आले आहे. (सदर मर्यादा सन २०११च्या ११० व्या घटनादुरुस्तीने एक द्वितीअंश (१/२) किंवा ५० टक्यांपेक्षा कमी नाही एवढी करण्यात आली आहे.)

(०५) नगरपालिकांचा कार्यकाल

भारतीय राज्यघटनेतील कलम २४३ (U) अन्वये नगरपालिकांचा कार्यकाल निवडणुकीनंतरच्या पहिल्या बैठकीपासून पाच वर्षांचा असेल. मात्र, त्यापेक्षा कमी कालावधीत त्यांना बरखास्त केले जाऊ शकेल, बरखास्तीनंतर सहा महिन्यांच्या आत निवडणुका घेणे बंधनकारक असेल.

(०६) सदस्यत्वाची अपात्रता

राज्यघटनेतील कलम २४३ (त) अन्वये नगरपालिका संस्थेतील सदस्य म्हणून निवडून जाण्यास किंवा सदस्य असण्यास खालील तरतुदींनुसार अपात्र ठरविले जाईल.

(१) राज्य विधिमंडळाच्या निवडणुकीसाठी अपात्र असणारी व्यक्ती.

(२) राज्य विधिमंडळाने अपात्रतेसंबंधी वेळोवेळी केलेल्या कायद्यानुसार.

असे असले तरी राज्य विधिमंडळाच्या निवडणुकीसाठी असणारी वयोमर्यादा (२५) नगरपालिकांसाठी वय वर्ष २१ करण्यात आली आहे. अपात्रतेसंदर्भात काही समस्या निर्माण झाल्यास ती समस्या राज्य विधिमंडळ कायदा करून निकालात काढेल.

(०७) नगरपालिकांचे अधिकार व जबाबदाऱ्या

राज्यघटनेतील कलम २४३ (W) अन्वये राज्याचे विधिमंडळ नगरपालिका संस्थांना त्यांच्या कार्य संचालनासाठी आवश्यक ती सत्ता, अधिकार व जबाबदारी सोपवू शकेल. सामान्यपणे आर्थिक विकास व सामाजिक न्यायासाठी योजना तयार करणे, संविधानाच्या १२ व्या परिशिष्टातील १८ विषयांसंबंधी योजनांची अंमलबजावणी करणे, इत्यादी बाबींच्या आधारे नगरपालिकांना सत्ता, अधिकार व जबाबदाऱ्या वर्ग केल्या जातात.

(०८) नगरपालिकांचा कर लावण्याचा अधिकार

राज्यघटनेतील कलम २४३ (द) अन्वये नगरपालिका संस्थांना कर व निधी उभा करण्याच्या अनुषंगाने राज्य विधिमंडळाद्वारे खालील तरतुदी करण्यात येतात.

नगरपालिकांना कायदेशीर पद्धतींचा अवलंब करून कर, जकात व पथकराद्वारे निधी उभा करण्याचा व खर्च करण्याचा अधिकार असेल.

राज्य विधिमंडळ नगरपालिकांना एका निश्चित मर्यादेत आणि उद्देशासाठी कर, शुल्क आणि पथकर लावण्याचा व वसूल करण्याचा अधिकार देऊ शकते.

राज्याच्या संचित निधीतून नगरपालिकांना साहाय्यक अनुदान देऊ शकते.

राज्य शासन अशा निधींची स्थापना करू शकते त्यामध्ये नगरपालिकांकडे येणारा सर्व पैसा जमा होईल आणि त्यांना खर्चासाठी लागणारा पैसा या निधीमधून खर्च करता येईल.

(०९) वित्त आयोग

राज्यघटनेतील कलम २४३ (Y) अन्वये नगरपालिकांची वित्तीय स्थिती सुधारणे, त्यांच्यासाठी अनुदानाची व्यवस्था तसेच राज्य व नगरपालिका यांच्यातील कर, जकाती, पथकर यांच्या वितरणासंबंधी सूचना करण्याची जबाबदारी राज्य वित्त आयोगावर सोपविण्यात आली आहे. वित्त आयोग दर पाच वर्षांनी नगरपालिकांच्या आर्थिक स्थितीचे पुनर्विलोकन करून राज्यपालास खालील शिफारशी करेल –

(१) राज्यशासनास कर, जकाती, पथकर, आदींच्या माध्यमातून प्राप्त मिळकतीचे राज्य आणि नगरपालिकांमध्ये वितरणास लागू होतील.

(२) नगरपालिकांकडे सोपविण्यात येणारे कर, शुल्क आणि पथकरांच्या निर्धारणास लागू होतील.

राज्याच्या संचित निधीतून नगरपालिकांना साहाय्यता अनुदान देण्यासंबंधी लागू होतील. ज्यामध्ये नगरपालिकांची आर्थिक स्थिती सुधारण्यासाठी आवश्यक उपाय योजने व नगरपालिकांच्या उत्तम आर्थिक स्थितीसाठी राज्यपालाने वित्त आयोगाकडे निर्देशित केलेल्या अन्य बाबींचा समावेश होतो.

राज्यपाल वित्त आयोगाच्या शिफारशी राज्य विधिमंडळासमोर ठेवत असतात.

(१०) नगरपालिकांतील लेखापरीक्षण

भारतीय राज्यघटनेतील कलम २४३ (Z) अन्वये राज्य विधिमंडळास नगरपालिकांचे लेखांकन निश्चित करणे, तसेच लेखे ठेवण्यासंबंधी आणि लेखांच्या लेखापरीक्षण संदर्भात कायद्याद्वारे तरतुदी करता येतात.

(११) नगरपालिकांच्या निवडणुका

राज्यघटनेतील कलम २४३ (Z) अन्वये नगरपालिका संस्थांच्या मतदार याद्या तयार करणे, मतदार संघ तयार करणे, उमेदवारांना चिन्ह देणे, निवडणुकीच्या तारखा निश्चित करणे, निवडणुकींचे निकाल जाहीर करणे, निवडणुकींचा अहवाल राज्य शासनास देणे व निवडणूक प्रक्रियेला मार्गदर्शित आणि नियंत्रित करण्याची जबाबदारी राज्य निवडणूक आयोगावर असेल.

(१२) केंद्रशासित प्रदेशांसाठी तरतूद

राज्यघटनेतील कलम २४३ (ZB) अन्वये ७४ व्या घटनादुरुस्ती कायद्यातील सर्व तरतुदी राज्याप्रमाणेच सर्व केंद्रशासित प्रदेशांना लागू असतील. ज्या केंद्रशासित प्रदेशात विधिमंडळ अस्तित्वात आहे अशा केंद्रशासित प्रदेशात विधिमंडळ कायदा पारित करील आणि ज्या केंद्रशासित प्रदेशात विधिमंडळ अस्तित्वात नाहीत तेथील प्रशासकीय प्रमुख राष्ट्रपतींच्या आदेशानुसार या कायद्याची अंमलबजावणी सुनिश्चित करेल. या संदर्भात बदल किंवा अपवाद करण्याचे अधिकार राष्ट्रपतींना असतील.

(१३) काही क्षेत्रांना लागू नसणे

राज्यघटनेतील कलम २४३ (ZC) अन्वये ७४ व्या घटनादुरुस्तीतील तरतुदी खालील क्षेत्रांना लागू राहणार नाहीत.

(१) राज्यघटनेतील कलम २४४ (१) मध्ये समाविष्ट अनुसूचित क्षेत्र आणि कलम २४४ (२) मध्ये समाविष्ट अनुसूचित जनजाती क्षेत्र.

(२) मणिपूर राज्यातील डोंगराळ क्षेत्र तसेच पश्चिम बंगालमधील दार्जिलिंग जिल्ह्यातील पर्वतीय क्षेत्रातील दार्जिलिंग गोरखा परिषदेस या तरतुदी लागू राहणार नाहीत.

(३) अतिशय दुर्गम पर्वतीय क्षेत्र असणाऱ्या नागालँड, मिझोराम व मेघालय या राज्यांना ही घटनादुरुस्ती लागू नाही.

(४) वरील राज्यातील कलम २४४ (I) आणि (II) मधील अनुसूचित क्षेत्र व जनजाती क्षेत्रे वगळून अन्य क्षेत्रांना या घटनादुरुस्तीच्या तरतुदी लागू करण्यासाठी त्या राज्याच्या विधिमंडळाने एकूण सदस्यसंख्येच्या बहुमताने उपस्थित राहून मतदान करणाऱ्या सदस्यांच्या दोन तृतीअंश बहुमताने ठराव मंजूर करणे आवश्यक आहे.

(१४) जिल्हा नियोजन समिती

राज्यघटनेतील कलम २४३ (नऊ) अन्वये, जिल्ह्यातील पंचायत राज संस्था आणि नागरी शासन संस्थांनी तयार केलेल्या योजना एकत्रित करून संपूर्ण जिल्ह्यासाठी समग्र विकास योजनांचे प्रारूप तयार करण्यासाठी जिल्हा नियोजन समिती गठीत

करण्यात आली आहे. राज्य विधिमंडळ या समितीची संरचना, समितीतील सदस्यांची निवड पद्धती, समितीचे अधिकार, कार्य आणि अध्यक्षांच्या निवड पद्धतीसंबंधीच्या तरतुदी करेल.

समितीतील एकूण सदस्यांपैकी ४/५ सदस्यांची निवड स्थानिक शासन संस्थेतील निवडून आलेल्या सदस्यांतून केली जाते. या सदस्यांमध्ये नागरी आणि ग्रामीण शासन संस्थांना त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात प्रतिनिधित्व देण्यात येते.

(१५) महानगर नियोजन समिती

राज्यघटनेतील कलम २४३ (ZE) अन्वये प्रत्येक महानगरासाठी विकास नियोजन प्रारूप तयार करण्यासाठी महानगर नियोजन समिती असेल. या ठिकाणी महानगर म्हणजे ज्या क्षेत्राची लोकसंख्या दहा लाखांपेक्षा अधिक असेल आणि ज्याचा क्षेत्रविस्तार एक किंवा एकपेक्षा अधिक जिल्ह्यांमध्ये असून, यामध्ये दोन किंवा दोनपेक्षा अधिक नगरपालिका असतील, राज्य विधिमंडळ खालील बाबींसंदर्भात कायद्याद्वारे तरतुदी करू शकेल.

- महानगर नियोजन समितीची रचना
- या समितीतील सदस्यांची निवड पद्धती
- या समितीतील केंद्र शासन, राज्य शासन आणि अन्य संघटनांचे प्रतिनिधित्व.
- महानगर क्षेत्रातील नियोजन आणि समन्वयासंदर्भात या समित्यांचे कार्य.
- या समित्यांच्या अध्यक्षांची निवड पद्धती.

महानगर नियोजन समितीचे अध्यक्ष समितीने तयार केलेला विकास आराखडा राज्य शासनाकडे पाठवतील.

(१६) राज्यघटनेचे कलम २४३ (ZF)

हे विद्यमान कायदे व नगरपालिका अस्तित्वात राहण्यासंदर्भातील आहेत. प्रस्तुत कायदा लागू झाल्यानंतर एक वर्ष संपेपर्यंत नगरपालिकासंबंधित सर्व कायदे लागू राहतील.

(१७) न्यायालयीन हस्तक्षेपास प्रतिबंध

राज्यघटनेचे कलम २४३ (ZG) अन्वये नगरपालिकांच्या कोणत्याही निवडणूकविषयक बाबीमध्ये न्यायालय हस्तक्षेप करणार नाही. मतदार संघाचे सीमा निर्धारण किंवा या निवडणूक क्षेत्रासाठी निश्चित करण्यात आलेल्या जागांशी संबंधित तरतूद न्यायालयामध्ये आव्हान देता येत नाही.

३.२.२ नगरपालिकांची कार्यसूची

७४ व्या घटनादुरुस्ती कायद्यान्वे राज्यघटनेमध्ये १२ वे परिशिष्ट समाविष्ट करण्यात आले आहे. या परिशिष्टामध्ये नगरपालिकांच्या अधिकारक्षेत्रात येणाऱ्या १८ कार्यांचा उल्लेख करण्यात आला आहे. ते पुढीलप्रमाणे आहेत.

(०१) नगर नियोजनासह नागरी क्षेत्राचे नियोजन.

(०२) जमिनीचा वापर आणि बांधकामावरील नियंत्रण.

(०३) सामाजिक आणि आर्थिक विकासासाठी नियोजन.

(०४) घरगुती, व्यापारी आणि औद्योगिक वापरासाठी पाणीपुरवठा.

(०५) सार्वजनिक आरोग्य, स्वच्छता व मलनिस्सारण व्यवस्थापन आणि टाकाऊ घनपदार्थांची विल्हेवाट लावणे.

(०६) रस्ते व पूल बांधणे.

(०७) अग्निशमन सेवा पुरविणे.

(०८) शहरी वनीकरण आणि पर्यावरणाचे संरक्षण व संवर्धन.

(०९) शारीरिक आणि मानसिक विकलांग व्यक्ती आणि समाजातील दुर्बल घटकांच्या हितसंबंधांचे रक्षण.

(१०) गलिच्छ वस्ती सुधारणा व तिचा दर्जा उंचावणे.

(११) नागरी दारिद्र्य निर्मूलन.

(१२) बाग-बगीचे, खेळाची मैदाने व अन्य नागरी सुविधांची तरतूद करणे.

(१३) सांस्कृतिक व शैक्षणिक विकास.

(१४) दफनभूमी, दहनभूमी आणि विद्युतदाहिनींची तरतूद.

(१५) कोंडवाडा, गुरांसाठी तलाव आणि त्यांच्यावर होणाऱ्या अत्याचारास प्रतिबंध घालणे.

(१६) जन्म-मृत्यू नोंदणी.

(१७) रस्त्यांवरील दिवाबत्ती, वाहनतळ, बसथांबे, सार्वजनिक सुविधेसह सुविधा पुरविणे.

(१८) कत्तलखाने आणि चर्मप्रक्रिया उद्योगांचे नियंत्रण.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

योग्य जोड्या जुळवा

	'अ' गट	'ब' गट
(१)	नगरपालिकांची स्थापना	(क) कलम २४३ (ZA)
(२)	नगरपालिकांचा कार्यकाल	(ख) कलम २४३ (Z)
(३)	नगरपालिकांचे अधिकार	(ग) कलम २४३ (W)
(४)	नगरपालिकांतील लेखापरीक्षण	(घ) कलम २४३ (Q)
(५)	नगरपालिकांच्या निवडणुका	(च) कलम २४३ (U)

३.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **सहभागात्मक लोकशाही :** लोकशाहीची अशी शासन व्यवस्था की, ज्यामध्ये कायदे निर्मितीच्या प्रक्रियेमध्ये जनतेचे प्रतिनिधी सहभागी असतात.
- **आरक्षण :** वर्गीकृत जाती व वर्गीकृत जमाती यांच्यासाठी राखीव असलेली तरतूद.
- **प्रभाग :** निवडून द्यावयाच्या एकूण जागांएवढे शहराचे भौगोलिक विभाग पाडणे.

३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) (घ)

(२) (च)

(३) (ग)

(४) (ख)

(५) (क)

३.५ सारांश

७४ व्या घटनादुरुस्तीमुळे शासन संस्थेच्या तिसऱ्या स्तरास घटनात्मक दर्जा प्राप्त झाला आहे. या कायद्यामुळे खऱ्या अर्थाने लोकशाही विकेंद्रीकरणाची प्रक्रिया स्थानिक स्तरापर्यंत पोहचण्यास मदत झाली आहे. या कायद्यातील तरतुदीनुसार स्थापित आरक्षण धोरण, वित्त आयोग, निवडणूक आयोग तसेच स्थानिक नियोजनातील नागरिकांच्या सहभागामुळे नागरी शासन संस्था स्वयंशासनाच्या सशक्त संस्था म्हणून प्रभावीपणे कार्य करू लागल्या आहेत. अर्थात, आर्थिक आणि संविधानात्मक

दृष्टिकोनातून या संस्था अधिक बळकट झाल्या आहेत. परिणामी ७४ व्या घटनादुरुस्तीतील आरक्षण तरतुदींमुळे स्थानिक स्वशासनाचे सामाजिक आधार विस्तृत आणि मजबूत होण्यास मदत झाली आहे. अर्थातच भारतीय लोकशाहीचा सामाजिक आधार विस्तृत आणि मजबूत होण्यास मदत झाली आहे.

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) भारतीय राज्यघटनेच्या कोणत्या कलमान्वये नगरपालिकांविषयक तरतुदी करण्यात आल्या आहेत?

(२) राज्यघटनेतील १२ व्या परिशिष्टामध्ये नमूद बाबींची माहिती द्या?

(३) शहरी स्थानिक संस्थांतील आरक्षण धोरण स्पष्ट करा?

(४) नगरपालिकांची रचना सांगा ?

(५) जिल्हा नियोजन समितीची व महानगर नियोजन समितीची माहिती द्या.

३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) चट्टोपाध्याय, एच. पी. आणि बघेल, आय., (२००९), *इंडियन ॲडमिनिस्ट्रेशन,* न्यू दिल्ली, ग्लोबल व्हिजन पब्लिशिंग हाऊस.

(२) गुप्ता, जे. एल., (२०११), *पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन,* जयपूर, आर. बी. एस. पब्लिकेशर्स.

घटक ४ : महानगरपालिका, नगरपरिषद, नगरपंचायत, कटक मंडळ

अनुक्रमणिका

४.० उद्दिष्टे

४.१ प्रास्ताविक

४.२ विषय-विवेचन

    ४.२.१ महानगरपालिका

    ४.२.२ नगरपरिषद, नगरपालिका

    ४.२.३ नगरपंचायत

    ४.२.४ कटक मंडळ

४.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

४.५ सारांश

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

४.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांची रचना समजून घेता येईल.
- महानगरपालिकेची रचना व कार्य सांगता येतील.
- महानगरपालिकेची प्रशासकीय कार्यपद्धती विशद करता येईल.
- नगरपरिषद, नगरपंचायतीच्या प्रशासकीय संरचनेची माहिती मिळेल.
- नगरपरिषद, नगरपंचायत व कटक मंडळाचे कार्य सांगता येतील.
- नगराध्यक्षाचे अधिकार व कार्याबाबत माहिती मिळेल.
- आयुक्त, मुख्याधिकारी आणि कार्यकारी अधिकाऱ्यांचे अधिकार व कार्यांची माहिती मिळेल.
- नगर विकासात नागरी स्थानिक स्वशासन संस्थांची भूमिका स्पष्ट करता येईल .

४.१ प्रास्ताविक

भारतामध्ये प्राचीन कालखंडापासून नागरी प्रशासनाची सुरुवात झाल्याचे दिसून येते. महाभारत, रामायण, मनुस्मृती यांसारख्या ग्रंथांमध्ये नागरी प्रशासनाचा उल्लेख असलेला दिसून येतो. या कालखंडातील नागरी संस्था कायदा व सुव्यस्था, सामाजिक सुधारणा, गुप्तचर व्यवस्था, इत्यादी निश्चित स्वरूपाचे कार्य पार पाडत असे. पुढे ब्रिटिश कालखंडात आधुनिक नागरी स्थानिक स्वशासनाचा पाया रोवला गेला, मात्र या कालखंडात नागरी स्थानिक संस्थांचे स्वतंत्र असे स्थान विकसित

होऊ शकले नाही. किंबहुना स्वातंत्र्य प्राप्तीनंतरच्या काळातही या संस्थांचा अपेक्षित विकास होऊ शकला नाही. ७४ व्या घटनादुरुस्तीपूर्वी नागरी स्वशासन संस्थांचे अस्तित्व हे पूर्णपणे राज्य सरकारवर अवलंबून होते. त्यामुळे संपूर्ण नागरी प्रशासनात अनिश्चितता आणि सातत्याचा अभाव होता. ७४ व्या घटनादुरुस्तीद्वारे नागरी स्थानिक संस्थांना घटनात्मक दर्जा देण्यात आला. या कायद्यान्वये महानगरपालिका, नगरपालिका, नगरपरिषद, कटक मंडळ यांसारख्या नागरी स्थानिक संस्थांची निर्मिती करण्यात आली. या घटकामध्ये आपण या नागरी संस्थांच्या संदर्भात माहिती घेणार आहोत.

४.२ विषय-विवेचन

सन १९९३ मध्ये ७४ वी घटनादुरुस्ती लागू करण्यात आली. या घटनादुरुस्तीन्वये देशातील नागरी संस्थांना संवैधानिक दर्जा प्राप्त झाला. घटनादुरुस्तीनुसार वर्तमान स्थितीत नागरी स्थानिक शासनास तीन श्रेणीमध्ये वर्गीकरण करण्यात आले आहे. यामध्ये महानगरपालिका, नगरपालिका आणि नगरपंचायत यांचा समावेश होतो. या वर्गीकरणामध्ये दोन प्रकारच्या नगरांचा समावेश होत नाही. एक म्हणजे औद्योगिक नगरे यामध्ये एखाद्या ठिकाणी मोठा उद्योग स्थापित झाल्यामुळे नगरची निर्मिती आणि विकास झाला असेल. उदा. जमशेदपूर, बोकारो आदी. अशा ठिकाणी पाणी, साफ-सफाई यासारख्या नागरीय सेवा उद्योगाच्या व्यवस्थापनाद्वारे प्रदान केल्या जातात. दुसऱ्या श्रेणीत सैनिकांच्या छावण्यांचा समावेश होतो. अशी नगरे सैनिकांच्या छावण्यांनी वसलेली असतात. या नगरांतील व्यवस्था कटक मंडळ संरक्षण विभागाकडून स्थापित केले जाते आणि त्यांचे नियंत्रणदेखील त्यांच्या हातात असते. यांना कँन्टोन्मेंट बोर्ड असेही नाव दिले जाते. तसेच ७४ वी घटनादुरुस्ती लागू होण्यापूर्वी छोट्या नगरातील स्थानिक शासनास किंवा प्रशासनास टाऊन एरिया कमेटी (Twon Area Committe) तथा नोटीफाइड एरिया कमेटी (Notified Area Committe) म्हटले जाते. परंतु या दोन्हींची जागा नगरपंचायतीने घेतली आहे. प्रस्तुत घटकामध्ये महानगरपालिका, नगरपालिका, नगरपंचायत आणि कटक मंडळाचा सविस्तर अभ्यास करणार आहोत.

४.२.१ महानगरपालिका

देशातील मोठ्या नागरी क्षेत्रासाठी (Large Urban Area) महानगरपालिका स्थापन करण्यात येते. महानगरपालिका नागरी स्थानिक स्वशासन व्यवस्थेतील अत्यंत महत्त्वाची व सर्वोच्च अशी नागरी स्वशासन संस्था आहे. भारतामध्ये पहिली महानगरपालिका सन १६८७ मध्ये मद्रास येथे स्थापन करण्यात आली. सन १९४७ मध्ये भारतात फक्त बॉम्बे (मुंबई), मद्रास, कलकत्ता आणि त्रिवेंद्रम या चार ठिकाणीच महानगरपालिका अस्तित्वात होत्या. महाराष्ट्राचा विचार करता समकालीन कालखंडात महाराष्ट्रामध्ये २७ महानगरपालिका अस्तित्वात आहेत. ज्या शहरांची लोकसंख्या तीन ते पाच लाखांपेक्षा अधिक असते त्या शहरांमध्ये जनतेला नागरी सुविधा पुरविण्यासाठी महानगरपालिका निर्माण करण्याचा अधिकार राज्य सरकारला असतो. पनवेल ही सर्वांत नवीन (सन २०१६) महानगरपालिका आहे. मुंबई ही महाराष्ट्रातील सर्वांत मोठी तर पिंपरी चिंचवड ही सर्वांत श्रीमंत महानगरपालिका आहे. महाराष्ट्रातील ठाणे जिल्ह्यामध्ये सर्वाधिक सहा महानगरपालिका आहेत. महाराष्ट्र राज्यातील महानगरपालिकांचे प्रशासन मुंबई महानगरपालिका अधिनियम १८८८, नागपूर महानगरपालिका अधिनियम १९४८ आणि मुंबई व नागपूर वगळता महाराष्ट्रातील इतर सर्व महानगरपालिकांसाठी मुंबई प्रांतिक महानगरपालिका अधिनियम १९४९ नुसार प्रशासन चालते. राज्यात महानगरपालिकांची निर्मिती तसेच महानगरपालिकेची सीमा निश्चित करण्याचा, त्यात फेरबद्दल करण्याचा अधिकार राज्य सरकारला आहे. केंद्रशासित प्रदेशात महानगरपालिका निर्मितीचा अधिकार संसदेला असतो.

(अ) महानगरपालिकेची रचना

महानगरपालिकेचा रचनेचा अभ्यास करताना आपणास (अ) महानगरपालिकेची परिषद (सर्वसाधारण सभा), (ब) पदाधिकारी महापौर व उपमहापौर, महानगरपालिका आयुक्त (ड) महानगरपालिकेच्या विविध समित्या, इत्यादी घटकांचा अभ्यास करावा लागेल.

(ब) महानगरपालिकेची परिषद (Council)

महानगरपालिकेच्या सर्व निर्वाचित सदस्यांची मिळून परिषद निर्माण होते. परिषद महानगरपालिकेचे विचारात्मक (Deliberative) अंग आहे. ज्याचा अध्यक्ष महापौर असतो. प्रत्येक महानगरपालिकेला अशा प्रकारची एक परिषद असते.

(१) सदस्य संख्या

परिषदेची सदस्य संख्या भिन्न-भिन्न असते कारण ती महानगराच्या लोकसंख्येवर आधारित असते. राज्य शासन निश्चित मापदंडानुसार सदस्य संख्या निर्धारित करते. महाराष्ट्रातील त्यांचे प्रमाण पुढील प्रमाणे आहे.

लोकसंख्या किमान-कमाल	किमान	कमाल	वाढीव लोकसंख्येमागील सदस्य संख्या
५ ते ६ लाख	६५	८५	३ लाखांवरील प्रत्येकी १५ हजार लोकसंख्येमागे एक सदस्य
६ ते १२ लाख	८५	११५	६ लाखांवरील प्रत्येकी २० हजार लोकसंख्येमागे एक सदस्य
१२ ते २४ लाख	११५	१४५	१२ लाखांवरील प्रत्येकी ४० हजार लोकसंख्येमागे एक सदस्य
२४ लाखांपेक्षा जास्त लोकसंख्येसाठी	१४५	२२१	२४ लाखांवरील प्रत्येकी १ लाख लोकसंख्येमागे एक सदस्य

तक्ता क्र. ४.१

परिषदेची जास्तीत जास्त सदस्य संख्या २२१ असते. परंतु यास अपवाद मुंबई महानगरपालिकेतील सदस्य संख्या २२७ इतकी आहे.

(२) नामनिर्देशित सदस्य

निर्वाचित सदस्याव्यतिरिक्त महानगरपालिका प्रशासनाचे विशेष ज्ञान किंवा अनुभव असलेल्या व्यक्तींची नामनिर्देशित सदस्य म्हणून निवड करण्यात येते. महानगरपालिकेच्या सार्वत्रिक निवडणुकीनंतर पहिल्या बैठकीत निवडून आलेल्या सदस्यांकडून नामनिर्देशित सदस्यांची निवड केली जाते. अशा सदस्यांना परिषदेच्या चर्चेत सहभागी होता येते. परंतु त्यांना मतदानाचा अधिकार नसतो. नामनिर्देशित सदस्यांची संख्या जास्तीत जास्त पाच पर्यंत असते. नामनिर्देशित सदस्यपदासाठी पुढील किमान एक पात्रता धारण करणे आवश्यक असते.

(१) जिल्हास्तरावरील वैद्यकीय व्यवसायाचा किमान पाच वर्षे अनुभव.
(२) समाजकल्याणाच्या कार्यात किमान पाच वर्षांपासून कार्यरत असावा.
(३) किमान पाच वर्षे महानगरपालिका सदस्य राहिलेली व्यक्ती.
(४) कामगार क्षेत्रातील कायद्याचे ज्ञान व अनुभव असणारी व्यक्ती.
(५) महानगरपालिका आयुक्त म्हणून किमान दोन वर्षे अनुभव असलेली व्यक्ती अथवा नगरपरिषद मुख्यधिकारी किंवा महानगरपालिकेत सहायक आयुक्त किंवा उपायुक्त पदाचा किमान पाच वर्षे अनुभव असलेली व्यक्ती.

(३) सदस्यांकरिता पात्रता

- तो भारताचा नागरिक व संबंधित शहराचा नागरिक असावा.
- तिच्या वयाची २१ वर्षे पूर्ण झालेली असावीत.
- महानगरपालिकेच्या मतदार यादीत नाव असावे.
- ती व्यक्ती कोणत्याही शासकीय सेवेत नसावी.
- न्यायालयाने अपराधी म्हणून शिक्षा केलेली नसावी.
- संबंधित व्यक्ती महानगरपालिकेच्या करांचा थकबाकीदार नसावा.
- ती व्यक्ती बहिरी, मुकी किंवा नादार नसावी.
- त्यास १२ सप्टेंबर २००१ पासून तिसरे अपत्य नसावे.

वरील कोणत्याही पात्रतेच्या अटींचे उल्लंघन केल्यास ती व्यक्ती अपात्र ठरविली जाते.

(४) निवडणूक

महानगरपालिकेतील सर्व निर्वाचित सदस्य प्रत्यक्ष मतदान पद्धतीद्वारे निवडले जातात. महानगरपालिकेच्या मतदार संघास

२०१६ पासून प्रभाग म्हणतात. सन २०१६ पासून महानगरपालिका निवडणुकीसाठी बहुसदस्यीय पद्धती अवलंबण्यात येत आहे. महाराष्ट्रात मुंबई सोडून इतर महानगरपालिकेमध्ये एका प्रभागातून कमीत कमी ४ व जास्तीत-जास्त ५ सदस्य निवडले जातात. प्रत्येक मतदाराला त्यांच्या प्रभागातून निवडून द्यावयाच्या संख्येएवढी मते द्यावी लागतात. निवडणुकीची संपूर्ण प्रक्रिया पार पडण्यासाठी राज्य निवडणूक आयोग जबाबदार आसतो.

(५) आरक्षण

महानगरपालिकेतील निवडणुकांमध्ये आरक्षण धोरणाचा स्वीकार करण्यात आला आहे. महानगरपालिकेतील आरक्षण पुढीलप्रमाणे -

अनुसूचित जाती-जमातींसाठी त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात राखीव जागा ठेवण्यात येतात. त्यापैकी १/२ पेक्षा कमी नाही इतक्या जागा त्याच संवर्गातील महिलांसाठी राखीव असतात.

इतर मागास प्रवर्गाकरिता (O.B.C.) एकूण जागांच्या २७ टक्के जागा राखीव असतात. यापैकी याच प्रवर्गातील महिलांना १/२ पेक्षा कमी नाही इतक्या जागा राखीव असतात.

सर्वसाधारण निवडून येणाऱ्या जागांपैकी १/२ पेक्षा कमी नाही इतक्या जागा सर्वसाधारण महिलांकरिता राखीव असतात. आरक्षणाच्या जागा निर्धारित करण्याचा अधिकार राज्य शासनास आहे.

(६) कार्यकाळ

महानगरपालिकेतील निर्वाचित सदस्यांचा कार्यकाळ पाच वर्षांचा असतो. परंतु सदस्य आपला कार्यकाळ पूर्ण होण्याअगोदरदेखील राजीनामा देऊ शकतो. महानगरपालिका मुदतपूर्व बरखास्त करण्याचा अधिकार राज्यशासनास आहे. महानगरपालिका मुदतपूर्व बरखास्त झाल्यास सहा महिन्यांच्या आत सार्वत्रिक निवडणुका घेणे आवश्यक आहे.

(७) महानगरपालिकेची बरखास्ती

एखादी महानगरपालिका अनिवार्य कार्य पार पाडण्यास टाळाटाळ करत असल्यास किंवा ती आपले कार्य प्रभावीपणे पार पाडण्यास असमर्थ ठरल्यास किंवा एखाद्या आर्थिक गैरव्यवहारात अडकल्यास राज्यशासन या कारणांची चौकशी करण्यासाठी एक सत्यशोधन समिती नियुक्त करते. या समितीच्या अहवालात दोषी आढळल्यास संबंधित महानगरपालिकेस राज्य शासन बरखास्त करते.

(८) सदस्यांची बरखास्ती

एखादा सदस्य सतत सहा महिने गैरहजर राहिल्यास महानगरपालिकेने मान्य केलेल्या कारणांव्यतिरिक्त अन्य कोणत्याही कारणांमुळे महानगरपालिकेच्या सभांना सतत तीन महिने गैरहजर राहिल्यास त्यांचे सदस्यत्व रद्द होते. तसेच एखाद्या सदस्याने गैरवर्तन केल्याबद्दल दोषी आढळल्यास त्याचे सदस्यत्व रद्द करता येते. यासाठी परिषदेच्या एकूण सदस्यांच्या ३/४ सदस्यांनी ठराव संमत करावा लागतो.

(क) महानगरपालिका महापौर व उपमहापौर

महापौर व उपमहापौर हे महानगरपालिकेचे अत्यंत महत्त्वाचे पदाधिकारी आहेत. मुंबई प्रांतिक महानगरपालिका अधिनियम, १९४९ अन्वये प्रत्येक महानगरपालिकांकरिता एक महापौर व उपमहापौराची तरतूद करण्यात आली आहे. याठिकाणी आपण कार्यकारी प्रमुख या नात्याने महापौराबाबत अधिक माहिती जाणून घेणार आहोत.

महापौर हा महानगराचा प्रथम नागरिक असतो. महापौर हा महानगरपालिकेचा राजकीय व कार्यकारी प्रमुख असतो. महापौराचे पद अत्यंत महत्त्वाचे व प्रतिष्ठेचे मानले जाते. ब्रिटनमध्ये महानगरपालिकेच्या प्रमुखास 'मेयर' या नावाने संबोधले जाते. भारतामध्ये महानगरपालिका प्रमुखास मेयरऐवजी 'महापौर' हा शब्द सर्वप्रथम विनायक दामोदर सावरकर यांनी वापरला. तेव्हापासून 'महापौर' हा शब्द आपल्याकडे प्रचलित झाला आहे.

(१) निवड व कार्यकाळ

महानगरपालिकेच्या सार्वत्रिक निवडणुका झाल्यानंतर घेण्यात येणाऱ्या पहिल्या बैठकीत महानगरपालिकेचे निर्वाचित सदस्य आपल्यामधून एकाची महापौर व एकाची उपमहापौर म्हणून निवड करतात. अर्थात, महापौर व उपमहापौर निवड अप्रत्यक्षपणे केली जाते. निवडीच्या या सभेचे अध्यक्ष स्वतः जिल्हाधिकारी त्याने प्राधिकृत केलेला अधिकारी असतो. महापौर व उपमहापौर यांच्या निवडणूक संचालनाची जबाबदारी राज्य निवडणूक आयोगाची असते. महापौर व उपमहापौरांच्या

निवडीच्या दिनांकापासून अडीच वर्षांपर्यंत त्यांचा कार्यकाळ संपण्यापूर्वी ते आपल्या पदांचा राजीनामा देऊ शकतात. उपमहापौर आपला राजीनामा महापौरांकडे तर महापौर आपला राजीनामा विभागीय आयुक्तांकडे देतात. महापौर व उपमहापौरांचा कार्यकाळ कमी-अधिक करण्याचा अधिकार राज्य शासनास आहे.

(२) महापौर पदासाठीचे आरक्षण

अनुसूचित जाती-जमातींकरिता त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात आरक्षण असेल व त्यापैकी याच संवर्गाच्या महिलांकरिता १/२ पेक्षा कमी नाही इतके आरक्षण असेल.

राज्यातील एकूण महापौरपदाच्या २७ टक्के आरक्षण इतर मागास प्रवर्गाकरिता (O.B.C.) राखीव असेल व त्यापैकी याच संवर्गातील महिलांकरिता १/२ पेक्षा कमी नाही इतके आरक्षण असेल.

राज्यातील एकूण महापौरपदाच्या १/२ पेक्षा कमी नसतील इतके पदे महिलांकरिता राखीव असतात.
आरक्षणाच्या जागा निर्धारित करण्याचा अधिकार राज्य शासनास असतो. तसेच आरक्षणासाठी रोटेशन पद्धतीचा उपयोग करण्यात येतो. उपमहापौर पदासाठी आरक्षणाची तरतूद करण्यात आली नाही.

(३) बडतर्फी

एखादा महापौर किंवा उपमहापौर गैरवर्तन, अकार्यक्षम, कार्य करण्यास असमर्थ, लज्जास्पद वर्तणूक, इत्यादी कारणांत दोषी आढळल्यास राज्य शासन महापौर व उपमहापौर यांना पदमुक्त करू शकतात.

(४) मानधन व भत्ते

मुंबई प्रांतिक महानगपालिका अधिनियम, १९४९ मधील कलम १९ अ (२) प्रमाणे शासन निर्धारित करील तेवढी रक्कम, भत्ते मिळतात. याशिवाय महापौरास दरमहा ५०००/- मानधन व उपमहापौरास ४०००/- इतके मानधन दिले जाते.

(५) महापौरांचे अधिकार, कार्य व जबाबदाऱ्या

- सर्वसाधारण व विशेष सभा बोलविणे, अध्यक्षपद भूषविणे व सभेचे कामकाज सुरळीत पार पाडणे.
- महानगरपालिकेच्या राजकीय व प्रशासकीय कार्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.
- महानगरपालिकेच्या प्रशासनासंबंधी आयुक्तांकडून वेळोवेळी अहवाल मागविणे व त्यांच्यावर नियंत्रण ठेवणे.
- सर्वसाधारण सभेने घेतलेल्या निर्णयाची अंमलबजावणी आयुक्तामार्फत करून घेणे.
- महानगरपालिकेच्या सर्व कागदपत्रांची व अभिलेखांची पाहणी करणे.
- महानगरपालिका क्षेत्रातील कामांची पाहणी करणे व नियंत्रण ठेवणे.
- सदस्यांचे तात्पुरते निलंबन.
- नागरिकांच्या तक्रारींचे निवारण करणे.

महानगराचा प्रथम नागरिक या नात्याने शहरातील महत्त्वाच्या शासकीय, अशासकीय कार्यक्रमांना उपस्थित राहणे तसेच शहरात आलेल्या पाहुण्यांचे स्वागत करणे.

(ड) महानगरपालिका आयुक्त

महानगरपालिका आयुक्त हा महानगरपालिकेचा सर्वोच्च प्रशासकीय प्रमुख असतो. भारतामध्ये महानगरपालिका आयुक्त हे पद प्रथम सन १८६५मध्ये निर्माण करण्यात आले. महानगरपालिका आयुक्त प्रशासकीय कार्ये पार पाडत असल्याने त्यास महानगरपालिकेचा मुख्य कार्यकारी अधिकारी म्हणूनही संबोधले जाते. आयुक्त महानगरपालिकेचे पदसिद्ध सचिव तसेच महानगरपालिकेच्या स्थायी समितीचे सचिव असतात. राज्य शासनामार्फत भारतीय प्रशासकीय सेवेतील वरिष्ठ अधिकाऱ्यांची नियुक्ती आयुक्तपदी करण्यात येते. केंद्रशासित प्रदेशात केंद्र सरकारद्वारे आयुक्तांची नेमणूक केली जाते.

महानगरपालिकेनुसार आयुक्तांचा दर्जा निश्चित केला जातो. महाराष्ट्रात मुंबई महानगरपालिका आयुक्त सचिव दर्जाचा, पुणे व नागपूर महानगरपालिकांचा आयुक्त विभागीय आयुक्त दर्जाचा, तर राज्यातील उवरित महानगरपालिका आयुक्तांचा दर्जा हा जिल्हाधिकारी व उपसचिव दर्जाचा असतो.

भारतामध्ये महानगरपालिका आयुक्तांच्या कार्यकाळाबाबत विविधता दिसून येते. महाराष्ट्रात आयुक्तांचा कार्यकाल तीन वर्षांचा आहे. राज्यशासन आयुक्तांस मुदतवाढ देऊ शकते तसेच कार्यकाळ संपण्यापूर्वी परत बोलावू शकते. तसेच

महानगरपालिकेच्या विशेष सभेत एकूण सदस्यांपैकी किमान ५/८ बहुमताने ठराव संमत करून आयुक्ताला परत बोलवावे अशी मागणी राज्यशासनास केल्यास राज्य शासन आयुक्तास परत बोलावू शकते.

महानगरपालिकेच्या स्थायी समितीला आयुक्तांच्या दोन महिन्यांपर्यंतच्या रजा मंजूर करण्याचा अधिकार असतो. त्यापेक्षा अधिक रजा असल्यास ते राज्यशासनाद्वारे मंजूर केल्या जातात. तसेच महानगरपालिकेच्या आयुक्तांचे वेतन महानगरपालिका निधीमधून देण्यात येते.

(१) महानगरपालिका आयुक्तांचे अधिकार व कार्ये

महानगरपालिकेच्या आयुक्तास पुढील अधिकार व कार्य पार पाडावी लागतात.

(०१) महानगरपालिकेचा प्रशासकीय प्रमुख या नात्याने सर्वसाधारण सभेने घेतलेल्या ठरावांची व निर्णयांची अंमलबजावणी करणे.

(०२) महानगरपालिकेचा मुख्य प्रशासक या नात्याने प्रशासनावर नियंत्रण ठेवणे.

(०३) महानगरपालिकेच्या सर्वसाधारण व विशेष सभेत उपस्थित व चर्चेमध्ये सहभाग घेऊन आपले मत मांडणे.

(०४) महानगरपालिकेतील अधिकारी व कर्मचारी यांच्यात कामाची विभागणी करणे व महानगरपालिका प्रशासनावर नियंत्रण ठेवणे.

(०५) महानगरपालिकेसंदर्भात कायदा संमत केल्यानंतर त्याची अंमलबजावणी करण्यासाठी नियम, उपनियम व स्थायी आदेश तयार करणे.

(०६) महानगरपालिकेतील वर्ग ३ व ४च्या कर्मचाऱ्यांची भरती करणे, तसेच हंगामी कर्मचाऱ्यांच्या नेमणुका करणे.

(०७) कर्मचाऱ्यांचे वेतन, भत्ते, रजा, बढतीचे प्रश्न, प्रशिक्षण, दंडात्मक कार्यवाही व सेवानिवृत्ती वेतन, इत्यादी प्रश्न सोडविणे.

(०८) महानगरपालिकेच्या सदस्यांना कामकाजासंबंधीची माहिती देणे व कागदपत्र उपलब्ध करून देणे.

(०९) आपत्कालीन परिस्थितीत आपत्ती निवारण्यासाठी योग्य त्या उपाययोजना करणे.

(१०) महानगरपालिका व राज्यशासन यांच्यातील दुवा म्हणून कार्य करणे.

(११) महानगरपालिकेचे अंदाजपत्रक तयार करून परिषदेच्या संमतीसाठी पाठविणे.

(१२) महानगरपालिका क्षेत्रातील अतिक्रमणे हटविणे.

(१३) महानगरपालिका क्षेत्रातील खरेदी विक्री, संपत्तीचे संपादन व हस्तांतर करणे तसेच क्षेत्रातील कर गोळा करणे.

(१४) महानगरपालिकेच्या प्रशासनाबाबतचा वार्षिक अहवाल सादर करणे.

(१५) दरवर्षी ३१ जुलैपूर्वी शहरातील पर्यावरणविषयक अहवाल महानगरपालिकेस सादर करणे.

(इ) महानगरपालिकेच्या समित्या

महानगरपालिकेस आपले कार्य प्रभावीपणे पार पाडण्यासाठी व महत्त्वाच्या विषयांवर सखोल व सविस्तर चर्चा घडवून आणण्याकरिता विविध समित्या स्थापन केल्या जातात. यामध्ये प्रामुख्याने स्थायी समिती, प्रभाग समित्या, कायदा समिती, आरोग्य समिती, नगरनियोजन समिती, परिवहन समिती, शिक्षण समिती तसेच विविध विषय समित्यांची स्थापना केली जाते. यामध्ये स्थायी समिती सर्वांत महत्त्वाची समिती आहे. या समितीस महानगरपालिकेची सुकाणू समिती म्हणूनदेखील ओळखले जाते. स्थायी समितीमध्ये सोळा सदस्य असतात. हे सदस्या आपल्यापैकी एकाची सभापती म्हणून निवड करतात. सभापतींचा कार्यकाल एक वर्षाचा असतो. त्याची फेरनिवडसुद्धा होऊ शकते. विषय समित्यांची संख्या महानगरपालिकेनुसार वेगवेगळी दिसून येते.

(ई) महानगरपालिकांची कार्य

मुंबई प्रांतिक महानगरपालिका अधिनियम, १९४९च्या प्रकरण सहामध्ये कलम ६३ ते ६६ मध्ये महानगरपालिकेची कार्ये दिली आहेत. सर्वसाधारणत: महानगरपालिकेस दोन प्रकारची कार्ये पार पाडावी लागतात.

(१) अनिवार्य कार्य

(०१) महानगरपालिकेचे क्षेत्र निर्धारण व फेरबदल करणे.

(०२) दिवाबत्तीची व्यवस्था करणे.

(०३) शहरातील धोकादायक इमारती पाडणे.

(०४) पिण्याच्या पाण्याची व्यवस्था करणे.

(०५) स्मशानभूमीची व्यवस्था करणे.

(०६) अग्निशमन दलाची व्यवस्था करणे.

(०७) सार्वजनिक बाजारपेठ, कत्तलखाने बांधणे त्यांची सुव्यवस्था व नियमन करणे.

(०८) शहरामध्ये जलनिस्सारणाची व्यवस्था करणे.

(०९) शहरातील केरकचरा गोळा करून साफसफाई करून स्वच्छता राखणे.

(१०) सार्वजनिक रुग्णालयाची व्यवस्था करणे तसेच विविध प्रतिबंधात्मक लस टोचणीचा कार्यक्रम राबविणे.

(११) प्राथमिक शिक्षणाची सोय करणे.

(१२) जन्म-मृत्यूंची नोंद ठेवणे.

(१३) शहरात सामाजिक न्याय व आर्थिक विकासाच्या विविध योजना तयार करणे व त्यांची अंमलबजावणी करणे.

(१४) सार्वजनिक रस्ते, पूल, उपरस्ते, जोडरस्ते बांधणे व त्यांची व्यवस्था ठेवणे.

(१५) धोकादायक व्यवसायावर निर्बंध घालणे.

(१६) कोंडवाडा बांधणे व त्याची व्यवस्था ठेवणे.

(१७) शहरातील मोकाट कुत्र्यांवर प्रतिबंध घालणे.

(१८) शहरातील गलिच्छ वस्त्यांचे निर्मूलन व सुधारणा करणे.

(१९) सफाई कर्मचाऱ्यांच्या निवासाची व्यवस्था करणे.

(२) ऐच्छिक कार्य

मुंबई प्रांतिक महानगरपालिका अधिनियमाच्या कलम ६६ मध्ये ऐच्छिक कार्यांची यादी दिली आहे. त्यातील प्रमुख कार्य पुढीलप्रमाणे -

(०१) प्रसूतिगृह व बालकल्याण केंद्र स्थापन करणे व त्यांची निगा राखणे.

(०२) सार्वजनिक व्यापारी संकुल, उद्याने, क्रीडांगणे व मनोरंजनासाठी जागा उपलब्ध करून देणे.

(०३) शहरातील अपंग, मूकबधीर, अंध, आजारी व्यक्तींची काळजी घेण्यासाठी संस्था स्थापन करणे.

(०४) मनोरंजनाच्या साधनांची व्यवस्था करणे.

(०५) वृद्धाश्रम उभारणे व त्यांची देखरेख करणे.

(०६) प्राण्यांसाठी रुग्णालये स्थापन करणे.

(०७) जनावरांना पाणी पिण्याकरिता हौद उभारणे.

(०८) ग्रंथालये, वाचनालये, प्राणी संग्रहालय, वनस्पती संग्रहालय, कलादालने उभारणे व त्यांची व्यवस्था करणे.

(०९) रुग्णवाहिकांची व्यवस्था करणे.

(१०) दूध आणि दुग्धजन्य पदार्थ पुरविण्यासाठी दूध डेअरी उभारणे.

(११) शहरांमध्ये दळणवळणाच्या उत्तम सुविधा निर्माण करणे.

४.२.२ नगरपरिषद/ नगरपालिका

नागरी स्थानिक शासन संस्थेतील एक महत्त्वाची संस्था म्हणून नगरपरिषद कार्य करते. लहान नागरी क्षेत्रासाठी नगरपरिषद स्थापन केली जाते. लहान नागरी क्षेत्र कोणते हे निश्चित करण्याचा अधिकार राज्य सरकारांना आहे. राज्य सरकार लहान नागरी क्षेत्र ठरविण्यासाठी विविध निकष ठरवीत असते. त्यामुळे भारतात नगरपरिषद स्थापन करण्यासाठी असलेले निकष राज्यनिहाय वेगवेगळे असल्याचे दिसून येते. राज्य शासन नगरपरिषद स्थापन करण्यासाठी प्रामुख्याने नगरांची लोकसंख्या,

लोकसंख्येची घनता, बिगर कृषी महसुली उपन्न, इत्यादी निकषांचा आधार घेत असल्याचे दिसून येते. महाराष्ट्र शासनाने नगरपरिषद, नगरपंचायती व औद्योगिक नागरी अधिनियम १९६५ संमत केला. या अधिनियमानुसार महाराष्ट्रातील नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा कारभार चालतो. राज्यघटनेच्या कलम २४३ (T) उपकलम (२) अन्वये जारी करण्यात आलेल्या अधिसूचनेत लहान नागरी क्षेत्र म्हणून समाविष्ट करण्यात आलेल्या क्षेत्रासाठी नागरी स्थानिक संस्था म्हणून नगरपरिषद कार्य करते.

महाराष्ट्र नगरपरिषदा, नगरपंचायती व औद्योगिक नागरी अधिनियमाप्रमाणे राज्यशासन पुढील निकषाच्या आधारे नगरपरिषद स्थापन करेल –

महाराष्ट्र : संदर्भात क्षेत्राची लोकसंख्या २५,००० किंवा त्यापेक्षा जास्त नसावी.

बिगर कृषी व्यवसाय करणाऱ्यांचे प्रमाण ३५ टक्क्यांपेक्षा कमी नसावे, इत्यादी

तामिळनाडूमध्ये : संदर्भीत क्षेत्राचे महसुली उत्पन्न किमान ५० लाख असावे.

कर्नाटक : बिगर कृषी व्यवसाय करणाऱ्यांचे प्रमाण ५० टक्क्यांपेक्षा कमी नसावे. तसेच लोकसंख्येची घनता दर चौ.किमी. ला १५०० पेक्षा कमी नसावी.

वरील राज्यांचे निकष पाहता आपणास असे लक्षात येते की, भारतात राज्यानुसार निकषांत भिन्नता दिसून येते.

(अ) नगरपरिषदांचे वर्गीकरण

नगरपरिषदांचे वर्गीकरण सन १९९४ पासून लोकसंख्येच्या आधारे केले जाते. सन १९९४ पूर्वी नगर परिषदांचे वर्गीकरण उत्पन्नाच्या आधारावर केले जाते. ७४ व्या घटनादुरुस्तीन्वये नगरपालिका या नावाऐवजी 'नगरपरिषद' हे नाव प्रचलित करण्यात आले. महाराष्ट्रात लोकसंख्येच्या निकषानुसार नगरपरिषदांचे 'अ', 'ब' आणि 'क' असे वर्गीकरण करण्यात आले आहे.

श्रेणी/दर्जा	**लोकसंख्या**
'अ'	एक लाखापेक्षा अधिक
'ब'	४०,००० पेक्षा जास्त, परंतु एक लाखापेक्षा कमी
'क'	२५,००० पेक्षा जास्त, परंतु ४०,००० पेक्षा कमी

नगरपरिषद निर्मितीच्या निकषास डोंगरी भागाचा अपवाद आहे. डोंगरी भागात थंड हवेच्या ठिकाणी लोकसंख्येचे बंधन न ठेवता स्थापन केली जाते. डोंगरी नगरपरिषदांना स्वतंत्र दर्जा असतो. सध्या महाराष्ट्रात डोंगरी भागातील नगरपरिषदांची संख्या आठ आहे.

(ब) नगरपरिषदेची रचना

या ठिकाणी आपण खालील घटकांच्या आधारे नगरपरिषदेची रचना समजून घेणार आहोत.

(१) परिषद

प्रत्येक नगरपरिषदेत सर्व सदस्यांची मिळून एक परिषद असते. तिचा दर्जा एका व्यक्तीप्रमाणे किंवा एखाद्या संस्थेप्रमाणे असतो. या परिषदेस स्वत:चा मालमत्ता बाळगण्याचा, संपादन करण्याचा अधिकार असतो. एखाद्या व्यक्तीला तिच्याविरुद्ध न्यायालयात खटला दाखल करता येतो किंवा परिषदेला एखाद्या व्यक्तीच्या विरोधात खटला दाखल करता येतो.

(२) नगरपरिषदेचे सदस्य

नगरपरिषदेमध्ये निर्वाचित सदस्य व नामनिर्देशित सदस्य आणि पदसिद्ध सदस्य असे तीन प्रकारचे सदस्य असतात.

निर्वाचित सदस्य

नगरपरिषद क्षेत्रातील नोंदणीकृत मतदारामार्फत प्रत्यक्ष निवडून दिलेल्या सदस्यांचा यात समावेश होतो. निर्वाचित सदस्यांची संख्या नगरपरिषदेच्या दर्जानुसार निश्चित होत असते.

श्रेणी/दर्जा	किमान सदस्य	कमाल सदस्य	वाढीव लोकसंख्येसाठी प्रत्येक एक सभासद
'अ'	३८	६५	१ लाखावरील प्रत्येक ८००० लोकसंख्येस एक सदस्य
'ब'	२३	३८	४०,००० वरील प्रत्येक ५००० लोकसंख्येस एक सदस्य
'क'	१७	२३	२५,००० वरील प्रत्येक ३००० लोकसंख्येस एक सदस्य

महाराष्ट्रात सन २०१६-१७ मध्ये अ,ब,क, या तिन्ही श्रेणीतील नगरपरिषदांची संख्या २३६ आहे.

तक्ता क्र. ४.२

नामनिर्देशित सदस्य

नामनिर्देशित सदस्यांची संख्या निर्वाचित सदस्य संख्येच्या १० टक्के किंवा जास्तीत जास्त पाच सदस्य यांपैकी जी कमी असेल तेवढी असते. नामनिर्देशित सदस्यांची निवड नगरपरिषदेच्या सार्वत्रिक निवडणुकीच्या पहिल्या बैठकीत नगरपरिषदेत निवडून आलेल्या सदस्यांकडून केली जाते. सन २०१६ पासून महाराष्ट्र शासनाने नगरपरिषदेतील स्वीकृत सदस्य निवडण्याचे अधिकार नगराध्यक्षांना दिले आहेत. संबंधित सदस्य वैद्यकीय व्यवसाय, समाजसेवा, नगरपरिषदेतील मुख्याधिकारी, नगरसेवक, इत्यादी क्षेत्राचा पाच वर्षांचा अनुभव असणारी व्यक्ती, नगर आयुक्त म्हणून दोन वर्षाचा आणि कामगार कायद्याची माहिती व त्या क्षेत्राचा अनुभव असणे आवश्यक आहे. नामनिर्देशित सदस्य परिषदेच्या कामकाजात भाग घेऊ शकतात, पण त्यांना मतदानाचा अधिकार नसतो.

पदसिद्ध सदस्य

नगरपरिषद क्षेत्रातील संसद व राज्य विधिमंडळाचे सदस्य हे नगरपरिषदेचे पदसिद्ध सदस्य असतात.

(३) सदस्यासाठी पात्रता

- तो भारताचा नागरिक असावा तसेच तो त्या ठिकाणचा रहिवाशी असावा.
- त्याचे त्या क्षेत्रातील मतदार यादीत नाव असावे.
- वयाची २१ वर्षे पूर्ण केलेली असावीत.
- राखीव जागेसाठी त्याच जात संवर्गातील उमेदवार असावा.

(४) सदस्यासाठी अपात्रता

एखादा व्यक्ती सदस्य म्हणून खालील कारणांसाठी अपात्र असेल.

- सदस्य असताना कलम ४२ अन्वये गैरवर्तणुकीच्या कारणावरून पदावरून दूर केलेला नसावा. असल्यास पदावरून दूर केल्यानंतर पाच वर्षांचा काळ लोटलेला असावा.
- न्यायालयाने वेडा म्हणून घोषित केलेला असल्यास.
- १२ सप्टेंबर २००१ नंतर तिसरे अपत्य असल्यास.
- न्यायालयाने कोणत्याही कारणास्तव अपराधी ठरविल्यानंतर किमान दोन वर्षांची कैद झाली असेल आणि सुटकेनंतर ५ वर्षे कालावधी लोटला नसेल.
- जातीच्या खोट्या दाखल्याच्या आधारे निवडून येणाऱ्यास सहा वर्षांसाठी निवडणूक लढविण्यास अपात्र असेल.
- नगरपालिकेचा ठेकेदार असल्यास.
- शासनाच्या किंवा स्थानिक स्वराज्य संस्थेच्या सेवेत असल्यास.

(५) नगरपरिषदांमधील आरक्षण

नगरपरिषदेतील भरावयाच्या निर्वाचित सदस्यांची संख्या निवडणूक आयोगाद्वारे निश्चित केली जाते. या जागांच्या आधारे विविध जात प्रवर्गांना व महिलांना जागा आरक्षित ठेवल्या जातात. नगरपरिषदेतील आरक्षण धोरण पुढीलप्रमाणे आहे-

अनुसूचित जाती-जमातींना त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात राखीव जागा असतील. यापैकी १/२ जागा महिलांसाठी राखीव असतात.

इतर मागास प्रवर्गातील (O.B.C.) २७ टक्के जागा राखीव असतील. याच प्रवर्गातील १/२ पेक्षा कमी नसतील एवढ्या जागा महिलांसाठी राखीव असतील.

एकूण सर्वसाधारण निर्वाचित जागांपैकी १/२ पेक्षा कमी नाही एवढ्या जागा महिलांना राखीव असतील.

(६) नगरपरिषदेच्या निवडणुका

नगरपरिषदेतील सदस्यांच्या निवडीसाठी लोकसंख्या व भौगोलिक संरचनेनुसार जिल्हा निवडणूक अधिकाऱ्यांमार्फत संपूर्ण निवडणूक क्षेत्रांचे मतदार संघात ज्यास वॉर्ड म्हणतात विभागणी केली जाते. पूर्वी एका वॉर्डातून एकच सदस्य निवडला जात असे. सन २०१६ पासून नगरपरिषदेच्या निवडणुकीत बहुसदस्यीय पद्धतीचा अवलंब केला जात आहे. नगरपरिषदेच्या निवडणुकांमध्ये प्रत्येक मतदाराला एक मत नगराध्यक्षपदाच्या उमेदवाराला द्यावे लागते. तसेच आपल्या प्रभागाच्या सदस्य संख्येएवढे साधारणतः ३ ते ४ मते द्यावी लागतील.

(७) नगरपरिषदेचा कार्यकाल

महाराष्ट्रातील सर्व नगरपरिषदांचा कार्यकाल पाच वर्षांचा आहे. विशिष्ट परिस्थितीत राज्य शासन नगरपरिषदेचा कार्यकाल कमी-अधिक करू शकते. नगरपरिषदेचे मुदतपूर्व विसर्जन केले असल्यास प्रभागांची रचना, जागांचे आरक्षण यात बदल न करता त्या नगरपरिषदेची निवडणूक घेतली जाते. विसर्जित नगरपरिषदेच्या जागी रचना करण्यात आलेली नगरपरिषद त्या अगोदरच्या उर्वरित कालावधीपुरती चालू राहील.

(८) बरखास्ती

नगरपरिषद आपले कार्य पार पाडण्यास असमर्थ ठरल्यास, आर्थिक स्थिती गंभीर बनल्यास, कर्तव्यात कसूर करत असल्यास राज्यशासन अशा नगरपरिषदेस बरखास्त करू शकते. बरखास्तीनंतर सहा महिन्यांच्या आत नवीन नगर परिषदेच्या निवडणुका घेणे राज्य सरकारवर बंधनकारक आहे.

नगरपरिषदेचा एखादा सदस्य गैरवर्तन, गैरव्यवहार किंवा लज्जास्पद वर्तन यात दोषी आढळल्यास राज्य शासन त्यास पदावरून दूर करू शकते. सदर सदस्यास चौकशीमध्ये आपली बाजू मांडण्याची संधी दिली जाते.

(९) नगरपरिषदेच्या सभा

नगरपरिषदेच्या सर्वसाधारण सभा आणि विशेष सभा अशा दोन प्रकारच्या सभा घेतल्या जातात.

नगरपरिषदेस एका वर्षात १२ बैठका घेणे बंधनकारक आहे. सार्वत्रिक निवडणुकीनंतरच्या पहिल्या बैठकीचे अध्यक्षस्थान जिल्हाधिकारी भूषवितात. सर्वसाधारण सभेची नोटीस नगरसेवकांना सात दिवस अगोदर देणे आवश्यक आहे. नगराध्यक्षांना आवश्यकता वाटल्यास किंवा नगरपरिषदेच्या किमान १/४ सदस्यांनी मागणी केल्यास विशेष सभांचे आयोजन करण्यात येते. विशेष सभेमध्ये ज्या विषयासाठी सभा आयोजित केली आहे त्याच विषयावर सभेमध्ये चर्चा होत असते.

(क) नगराध्यक्ष

नगराध्यक्ष नगरपरिषदेचा राजकीय कार्यकारी प्रमुख असतो. त्यामुळे राजकीय दृष्टिकोनातून नगराध्यक्षपदास विशेष महत्त्व प्राप्त झाले आहे. नगराध्यक्ष हा शहराचा प्रथम नागरिक असतो.

(१) निवड

नगरपरिषदेच्या सार्वजनिक निवडणुका झाल्यानंतर जिल्हाधिकारी सर्व निर्वाचित सदस्यांची बैठक बोलवतात. या बैठकीमध्ये सदस्यांमार्फत एकाची नगराध्यक्ष म्हणून निवड केली जाते. ही निवड अप्रत्यक्ष पद्धतीने होते. १० मे २०१६ पासून नगरपालिकेच्या नगराध्यक्षाची निवड थेट जनतेद्वारे प्रत्यक्ष प्रौढ मतदार पद्धतीद्वारे केली जात आहे. यापूर्वीच्या १९७४ ते १९७८ आणि २००१ ते २००६ या कालखंडातदेखील अशा प्रकारे नगराध्यक्षाची निवड प्रत्यक्ष जनतेद्वारे केली जात होती.

(२) आरक्षण

राज्यघटनेतील ७४ व्या घटनादुरुस्तीन्वये नगरपरिषद अधिनियमाच्या कलम ५१ (टी) नुसार नगराध्यक्षासाठी पुढीलप्रमाणे आरक्षण असेल.

- अनुसूचित जाती-जमातीस त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात जागा आरक्षित असतात. त्यापैकी १/२ पेक्षा कमी नाहीत इतक्या जागा याच संवर्गातील महिलांसाठी राखीव असतील.
- राज्यातील एकूण नगराध्यक्ष पदांच्या २७ टक्के जागा इतर मागास प्रवर्गासाठी (O.B.C.) राखीव असतात. त्यापैकी १/२ पेक्षा कमी नाहीत इतक्या जागा याच प्रवर्गातील महिलांसाठी राखीव असतात.
- राज्यातील एकूण नगराध्यक्षपदांच्या १/२ पेक्षा कमी नसतील इतकी पदे महिलांकरिता राखीव ठेवण्यात येतात.

(३) कार्यकाल

पदभार स्वीकारल्यापासून पाच वर्षांपर्यंत नगराध्यक्षाचा कार्यकाल असतो. नगराध्यक्षाचा कार्यकाल कमी जास्त करण्याचा अधिकार राज्यशासनास आहे. यापूर्वी अनेक वेळा नगराध्यक्षाच्या कार्यकाळामध्ये बदल करण्यात आले आहेत. यापूर्वी नगराध्यक्षाचा कार्यकाळ एक वर्ष, अडीच वर्ष करण्यात आला होता.

नगराध्यक्षाचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असला तरीही कार्यकाल संपण्याअगोदर तो स्वमर्जीने आपला राजीनामा जिल्हाधिकाऱ्याकडे देऊ शकतो. नगराध्यक्ष आपले कर्तव्य पार पाडण्यास असमर्थ असल्यास, गैरवर्तनाबाबत दोषी आढळल्यास या कारणास्तव राज्यशासन नगराध्यक्षास पदावरून दूर करू शकतात.

(४) अविश्वास ठराव

नगरपरिषद सदस्यांनी विशेष सभेत एकूण सदस्यांपैकी कमीत कमी १/३ सदस्यांनी ठराव मांडून २/३ सदस्यांनी पारित केल्यास तसेच नगराध्यपदावर महिला असल्यास ३/४ बहुमताने पारित करणे आवश्यक आहे.

(५) नगराध्यक्षाचे अधिकार व कार्य

महाराष्ट्र नगरपरिषद, नगरपंचायत व औद्योगिक अधिनियम, १९५६च्या कलम ५८मध्ये नगराध्यक्षाच्या कार्यांचा उल्लेख करण्यात आला आहे. ती पुढीलप्रमाणे आहेत.

- नगरपरिषदेच्या बैठका बोलविणे व बैठकांचे अध्यक्षस्थान स्वीकारणे
- नगरपरिषदेच्या प्रशासनावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.
- मुख्याधिकाऱ्यांच्या कार्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.
- महत्त्वाच्या कागदपत्रांवर सह्या करणे व आर्थिक व्यवहारावर देखरेख ठेवणे.
- राज्यशासन व जिल्हाधिकाऱ्यास वेळोवेळी अहवाल व माहिती देणे.
- राज्यशासनाने वेळोवेळी सोपविलेली कार्य पार पाडणे.
- शहराचा प्रथम नागरिक या नात्याने नगरात येणाऱ्या पाहुण्यांचे स्वागत करणे व शहरातील विविध कार्यक्रमांना उपस्थित राहणे.
- शहराच्या सर्वांगीण विकासासाठी विकासात्मक योजना तयार करणे.
- विषय समित्यांचे गठन करणे.
- आपत्ती व्यवस्थापनासंदर्भात योजना तयार करणे.
- नामनिर्देशित सदस्यांच्या नावांची घोषणा करणे.
- उपनगराध्यक्षांच्या निवडणुकीत समान मते पडल्यास निर्णायक अतिरिक्त मत देण्याचा अधिकार नगराध्यक्षांना आहे.
- विकास कामांच्या प्रस्तावास मान्यता देण्याचा अधिकार नगराध्यक्षास आहे.

नगरपरिषदेतील २५ टक्के रक्कम खर्च करण्याचा अधिकार नगराध्यक्षांना देण्यात आला आहे.

वरील कार्याव्यतिरिक्त शहरातील विविध समस्यांच्या अनुषंगाने उपाययोजना तयार करून शहराच्या विकासासाठी आवश्यक खर्च करून आपले कार्य नगराध्यक्ष पार पाडत असतो.

(ड) मुख्याधिकारी

महाराष्ट्र नगरपरिषद, नगरपंचायत व औद्योगिक नगरी अधिनियम १९६५ च्या कलम ७५ अन्वये नगरपरिषदेसाठी एका प्रशासकीय प्रमुखाची तरतूद करण्यात आली आहे. ज्यास मुख्याधिकारी असे म्हणतात. मुख्याधिकारी नगरपरिषदेचे पदसिद्ध

सचिव असून, नगरपरिषदेचे संपूर्ण प्रशासकीय कामकाज ते पाहतात. नगरपरिषदेच्या श्रेणीनुसार मुख्याधिकारी पदाचा दर्जा निश्चित केला जातो. यामध्ये 'अ' दर्जा असणाऱ्या नगरपरिषदेचा मुख्याधिकारी उपजिल्हाधिकारी दर्जाचा असतो. 'ब' दर्जा असणाऱ्या नगरपरिषदेचा मुख्याधिकारी हा तहसीलदार दर्जाचा अधिकारी असतो. तर 'क' दर्जाच्या नगरपरिषदेचा मुख्याधिकारी वर्ग 'ब' तर काही ठिकाणी वर्ग 'क' दर्जाचा अधिकारी असतो. नगरपरिषदेच्या, मुख्याधिकाऱ्याची निवड महाराष्ट्र लोकसेवा आयोगाकडून होत असल्याने राज्य शासनाकडूनच मुख्याधिकाऱ्यांची नेमणूक होते. साधारणत: मुख्याधिकारी एका नगरपरिषदेत तीन वर्षांच्या कालावधीसाठी असतो. कालावधीच पूर्ण होण्याअगोदरही राज्य शासन त्याची बदली करू शकते.

मुख्याधिकाऱ्यांचे अधिकार व कार्य

महाराष्ट्र नगरपरिषद, नगरपालिका व औद्योगिक नगरी अधिनियम, १९६५ च्या कलम ७७ (१) अन्वये पुढील अधिकार, कर्तव्य व कार्य पार पाडत असतो.

(१) नगरपरिषदेच्या बैठका बोलावणे व त्यावर नियंत्रण ठेवणे.

(२) नगरपालिकेचा प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी म्हणून वार्षिक अर्थसंकल्प तयार करणे, हिशेब ठेवणे, हिशेब तपासणे व परिषदेने तयार केलेल्या ठरावांची अंमलबजावणी करणे.

(३) नगरपरिषदेच्या लेखांकनाची व अहवालाची तपासणी करणे.

(४) नगरपरिषदेच्या कर्मचाऱ्यांवर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे, त्यांच्यात कामाचे वाटप करणे, रजा मंजूर करणे, त्यांच्या कामाचा वार्षिक अहवाल लिहिणे.

(५) नगरपरिषदेच्या आर्थिक स्थितीत सुधारणा घडवून आणणे.

(६) नगरपरिषदेच्या हद्दीतील विविध कर गोळा करणे.

(७) नगरपरिषदेच्या विविध विकास कामांवर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.

(८) 'अ' दर्जाच्या नगरपरिषद क्षेत्रातील पर्यावरणाचा अहवाल ३१ जुलैपूर्वी परिषदेकडे सादर करणे.

वरील कार्याव्यातिरिक्त नगरपरिषद सचिव, मुख्य प्रशासक या नात्याने मुख्याधिकाऱ्याला परिषदेत समन्वय, मार्गदर्शन, नियंत्रण अशी विविध प्रकारची भूमिका पार पाडावी लागते.

(इ) नगरपरिषदेच्या समित्या

दैनंदिन कार्य पार पाडण्यासाठी विविध विषयनिहाय समित्या निर्माण केल्या जातात. महाराष्ट्रात 'अ', 'ब' दर्जाच्या नगरपरिषदेमध्ये स्थायी समिती, सार्वजनिक बांधकाम समिती, शिक्षण समिती, महिला व बालकल्याण समिती, पाणीपुरवठा व जलनिस्सारण समिती, सार्वजनिक आरोग्य समिती, परिवहन, इत्यादी समित्यांची स्थापना केली जाते.

स्थायी समिती ही नगर परिषदेतील सर्वांत महत्त्वाची समिती आहे. नगरपरिषदेचा अध्यक्ष हा या समितीचा पदसिद्ध अध्यक्ष असतो. तसेच सर्व विषय समितीचे सभापती या समितीचे सदस्य असतात. परिषद सदस्यांमधून विषय समित्यांचे गठन केले जाते. महिला व बालकल्याण समितीचे सभापतीपद महिलांसाठी राखीव ठेवण्याची तरतूद आहे. राज्यघटनेतील ७४ व्या घटनादुरुस्तीनुसार कलम २४३ (ड) नुसार तीन लाखांपेक्षा अधिक लोकसंख्या असणाऱ्या नगरपरिषदेमध्ये प्रभाग समित्या निर्माण करणे आवश्यक आहे.

(ई) नगरपरिषदेची कार्ये

नगरपरिषद अनिवार्य आणि ऐच्छिक अशा दोन प्रकारची कार्य पार पाडते. अनिवार्य स्वरूपाची कार्य नगरपरिषदेस पार पाडणे बंधनकारक असते.

(१) अनिवार्य कार्ये

महाराष्ट्र नगरपरिषद, नगरपालिका व औद्योगिक नागरी अधिनियम १९६५ च्या कलम ४९ अन्वये नगरपरिषदेस पुढील कार्ये पार पाडावी लागतात.

(०१) शहरामध्ये पिण्याच्या पाण्याची व सांडपाण्याची व्यवस्था करणे.

(०२) सार्वजनिक रस्ते व इमारतीच्या ठिकाणी दिवाबत्तीची व्यवस्था करणे.

(०३) शहरातील सार्वजनिक रस्ते, ठिकाणे व गटारांची साफसफाई करणे, कचऱ्याची विल्हेवाट लावणे.

(०४) सुसज्ज अशा अग्निशमन दलाची व्यवस्था करणे.

(०५) धोकादायक इमारती पाडणे व लोकांचे पुनर्वसन करणे.

(०६) शहरामध्ये सार्वजनिक स्वच्छतागृह, स्नानगृह, रस्ते, नाल्या निर्माण करणे.

(०७) प्रतिबंधात्मक लसीकरण, कुटुंबनियोजन, कुटुंबकल्याण कार्यक्रम राबविणे.

(०८) शहरातील रस्ते, चौकांना नावे व क्रमांक देणे.

(०९) गलिच्छ वस्त्यांची सुधारणा करून त्यांना वैद्यकीय सोयी-सुविधा उपलब्ध करून देणे.

(१०) शहर विकास व समाजकल्याणाच्या सुविधा निर्माण करणे.

(११) दफनभूमी, दहनभूमीची व्यवस्था करणे.

(१२) सक्तीचे कर लावणे, नाट्यगृहे, चित्रपटगृहे, पाणीपट्टी, दिवाबत्ती, इत्यादी कर आकारणे.

(२) ऐच्छिक कार्ये

ऐच्छिक कार्ये ही नगरपरिषदेच्या इच्छेवर आणि तिच्या आर्थिक ऐपतीवर अवलंबून असतात.

(१) सार्वजनिक उद्याने व बागबगीचे उभारणे, रस्त्यांच्या दुतर्फा झाडे लावणे व त्यांची व्यवस्था ठेवणे.

(२) शहरांमध्ये मनोरंजनाच्या साधनांची उपलब्धता करणे.

(३) व्यायामशाळा, धर्मशाळा, आश्रमस्थाने, वस्तू संग्रहालये, सार्वजनिक रुग्णालये निर्माण करणे व त्यांची देखभाल करणे.

(४) शहरातील विविध सर्वेक्षणे व जनगणना करणे.

(५) दूध डेअरीची व्यवस्था करणे.

(६) जीवनावश्यक वस्तूंची उपलब्धता करणे.

(७) शहरांमध्ये दळणवळणाच्या साधनांची उपलब्धता व विकास करणे.

४.२.३ नगरपंचायत

भारतीय राज्यघटनेच्या भाग ९ (अ) मधील कलम २४३ (Q) मध्ये नगरपंचायतीची तरतूद करण्यात आली आहे. या तरतुदीनुसार जो भाग नागरी क्षेत्र बनण्याच्या स्थित्यंतराच्या अवस्थेत आहे अर्थात, असा भाग जो ग्रामीणतेकडून शहरी क्षेत्राकडे वाटचाल करत आहे. जो पूर्णत: ग्रामीणही नाही व पूर्णत: शहरी ही नाही अशा संक्रमण अवस्थेतील क्षेत्रासाठी नगरपंचायतीची निर्मिती करण्याचा अधिकार राज्य शासनास आहे.

(अ) नगरपंचायत स्थापनेचे निकष

(१) संदर्भीत भागातील लोकसंख्या किमान १०००० आणि कमाल २५००० असावी.

(२) त्या भागाचे महानगरपालिका किंवा 'अ' दर्जा नगर परिषद यांच्यापासून २५ किमी. पेक्षा अधिक दूरचे क्षेत्र असावे.

(३) बिगर कृषी व्यवसाय करणाऱ्यांचे प्रमाण ५० टक्क्यांपेक्षा कमी नसावे.

महाराष्ट्रात सन २०१६-१७ मध्ये नगरपंचायतींची संख्या १२४ आहे. प्रत्येक नगरपंचायत ही एक निगम निकाय असते. तिचे तिला एक स्वतंत्र अस्तित्व असते. तिच्याविरुद्ध एखाद्या व्यक्तीला किंवा एखाद्या व्यक्तीविरुद्ध नगरपंचायतीस न्यायालयात खटला दाखल करता येतो. तसेच प्रत्येक नगरपंचायतीस स्वतःची मालमत्ता बाळगण्याचा, संपादन आणि खर्च करण्याचा अधिकार असतो.

(ब) नगरपंचायतीची रचना

नगरपंचायतीची रचना आपण खालील घटकांच्या आधारे अभ्यासणार आहोत.

(१) सदस्य

नगरपंचायत सदस्य संख्या साधारणतः ९ ते २० इतकी असते. राज्य शासन त्या क्षेत्रातील लोकसंख्येचा आधार घेऊन ती निश्चित करत असते. नगरपंचायतीमध्ये निर्वाचित सदस्य, नामनिर्देशित सदस्य आणि पदसिद्ध सदस्य असे तीन प्रकारे सदस्य असतात. नगरपंचायतीच्या निवडणुका राज्य निर्वाचन आयोगाच्या मार्गदर्शनाखाली होतात. निर्वाचित सदस्य त्या

क्षेत्रातील नोंदणीकृत प्रौढ मतदारांद्वारे गुप्त मतदान पद्धतीद्वारे सदस्य निवडले जातात. विभागीय आयुक्ताद्वारे नगरपंचायतीची प्रत्यक्ष निवडून द्यावयाच्या सदस्य संख्येच्या प्रमाणात मतदार संघात विभागणी करण्यात येते. यास प्रभाग (वॉर्ड) असे म्हणतात. एका प्रभागातून एक नगरपंचायत सदस्य निवडला जातो.

नगरप्रशासनाचा अनुभव असलेल्या किंवा या क्षेत्राचे विशेष ज्ञान असलेल्या दोन तज्ज्ञ सदस्यांना नामनिर्देशित करण्याचा अधिकार राज्यशासनास आहे. तसेच नगर पंचायत क्षेत्रातील संसदेचे व राज्यविधिमंडळाचे सदस्य नगरपंचायतीचे पदसिद्ध सदस्य असतात. मात्र त्यांना नगरपंचायतीच्या बैठकीत मतदानाचा अधिकार नसतो.

(२) आरक्षण

अनुसूचित जाती-जमातींना त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात आरक्षण असेल. त्यापैकी १/२ पेक्षा कमी नाहीत इतक्या जागा या संवर्गातील महिलांसाठी राखीव असतात.

इतर मागास प्रवर्गाला २७ टक्के आरक्षण असेल. त्यापैकी १/२ पेक्षा कमी नाहीत इतक्या जागा या संवर्गातील महिलांसाठी राखीव असतात.

एकूण निर्वाचित सदस्यांपैकी १/२ जागा महिलांकरिता राखीव असतात.

(३) कार्यकाल

नगरपंचायतीचा कार्यकाल तिच्या पहिल्या सभेच्या तारखेपासून पाच वर्ष इतका असतो. विशिष्ट परिस्थितीत राज्यशासन नगरपंचायतीचे विसर्जनही करू शकते. एखादी नगरपंचायत कार्य करण्यास असक्षम, अधिकार सत्तेचा दुरुपयोग, कर्तव्यात हयगय किंवा आर्थिक स्थिती गंभीर बनल्यास वरील कोणतेही कारण सिद्ध झाल्यास राज्यशासन अशी नगरपंचायत बरखास्त करते. नगरपंचायत बरखास्तीच्या दिनांकापासून सहा महिन्यांच्या आत नव्याने निवडणुका घेणे राज्यशासनास बंधनकारक आहे.

(४) नगरपंचायतीचे पदाधिकारी

नगरपंचायतीच्या राजकीय कार्यकारी प्रमुखास अध्यक्ष तर उपप्रमुखास उपाध्यक्ष म्हटले जाते. अध्यक्ष व उपाध्यक्षांची निवड निर्वाचित सदस्यांमार्फत पहिल्या बैठकीत केली जाते. मात्र २४ ऑक्टोबर २०१७ रोजी राज्यमंत्रिमंडळाच्या ठरावानुसार नगरपंचायतीच्या अध्यक्षांची निवडणूक थेट (प्रत्यक्ष) पद्धतीने घेण्याचा निर्णय घेण्यात आला आहे. त्यासंदर्भातील अध्यादेश राज्यपालांनी काढला आहे. सदर अध्यादेशान्वये महाराष्ट्र नगरपरिषद, नगरपंचायती व औद्योगिक नगरी अधिनियम १९६५ मध्ये कलम ३४१ (६), कलम ३४१ 'ब' (६), कलम ३४१ 'ब' (७) आणि कलम ३४१ 'ब' (८) हे कलम समाविष्ट करण्यात येणार आहेत. यामुळे अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांचा अडीच वर्षांचा कार्यकाल पाच वर्षांचा होईल तसेच सदस्यांचे नामनिर्देशन करण्याचा व निर्णायक मत देण्याचा अधिकार अध्यक्षांना प्राप्त होईल.

(५) नगरपंचायत सचिव

कार्यकारी अधिकारी हे नगरपंचायतीचे प्रशासकीय प्रमुख असतात आणि तेच नगरपंचायतीचे सचिवदेखील असतात. कार्यकारी अधिकाऱ्यांची नेमणूक राज्यशासनाद्वारे करण्यात येते.

(क) नगरपंचायतीची कार्ये

नगरपंचायतीच्या कार्याचे दोन भागात वर्गीकरण करण्यात येते.

(१) अनिवार्य कार्य (२) ऐच्छिक कार्य

सामान्यतः नगरपंचायतीस पुढील प्रकारची कार्ये पार पाडावी लागतात.

(१) नगरामध्ये पिण्याच्या पाण्याची व सांडपाण्याची व्यवस्था करणे.

(२) सार्वजनिक नाले साफ करणे, स्वच्छतेसंदर्भातील सर्व कामे करणे.

(३) सार्वजनिक आरोग्याची व्यवस्था करणे.

(४) नगरात दिवाबत्तीची व्यवस्था करणे.

(५) नगरातील प्राथमिक शाळांची व्यवस्था करणे.

(६) नगरातील जन्म, मृत्यू व विवाहसंबंधीच्या नोंदी ठेवणे.

(७) मनोरंजनाच्या साधनांची उपलब्धता निर्माण करणे.

(८) उद्याने उभारणे व रस्त्याच्या दुतर्फा झाडे लावणे.

(९) राज्य शासनाने वेळोवेळी सोपविलेले कार्य पार पाडणे.

४.२.४ कटक मंडळ

छावणी मंडळ/कटक मंडळ हा नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांतील एक महत्त्वाची संस्था आहे. ज्या ठिकाणी भारतातील संरक्षण दलातील सैनिकांची कायम स्वरूपाची छावणी असते, त्या क्षेत्रात निवास करणाऱ्या सैनिक व इतर जनतेला नागरी स्वरूपाच्या मूलभूत सुविधा पुरविण्यासाठी जी स्थानिक स्वराज्य संस्था स्थापन केली जाते. त्यास छावणी मंडळ किंवा कटक मंडळ असे म्हणतात. छावणी मंडळ या स्थानिक स्वराज्य संस्थेची निर्मिती ब्रिटिश काळात झाली. छावणी मंडळास वैधानिक आधार देण्यासाठी कॅन्टोन्मेंट ॲक्ट, १९२४ संमत करण्यात आला होता. सन २००६ पर्यंत छावणी मंडळाचा कारभार याच कायद्यानुसार चालत होता. मात्र सन २००६ मध्ये संसदेने कॅन्टोन्मेंट ॲक्ट २००६ मंजूर केला आहे. सद्यस्थितीत याच कायद्यानुसार देशातील सर्व छावणी मंडळाचा कारभार चालतो.

प्रत्येक छावणी क्षेत्राकरिता एक छावणीमंडळ असते. इतर स्थानिक स्वराज्य संस्थेप्रमाणेच छावणी मंडळ ही एक निगम निकाय आहे. अर्थात, त्यास स्वत:ची मालमत्ता बाळगण्याचा, मालमत्ता संपादन करण्याचा अधिकार आहे. तसेच ती दुसऱ्यावर किंवा दुसरे तिच्यावर खटला दाखल करू शकतात. ती आपले नाव, शिक्का, संपादित मालमत्ता ठेवू शकते.

सध्या भारतातील १९ राज्यांमध्ये एकूण ६२ छावणी मंडळे आहेत. यापैकी महाराष्ट्रात सात छावणी मंडळे आहेत. यात औरंगाबाद, अहमदनगर, देहू (पुणे), खडकी (पुणे), पुणे कॅम्प, देवळाली (नाशिक) आणि कामठी (नागपूर) यांचा समावेश होतो. अहमदनगर छावणी मंडळ महाराष्ट्रातील सर्वांत मोठे छावणी मंडळ म्हणून ओळखले जाते. भारतामध्ये सन १७६५ मध्ये पहिली छावणी बैरकपूर (प. बंगाल) येथे स्थापन करण्यात आली. छावणी मंडळ भारत सरकारच्या संरक्षण मंत्रालयाच्या प्रशासकीय नियंत्रणाखाली कार्य करत असते.

(अ) छावणी मंडळाचे वर्गीकरण

छावणी मंडळाचे २००६ पूर्वी एकूण तीन श्रेणीमध्ये वर्गीकरण केले जात होते. कॅन्टोन्मेंट ॲक्ट, २००६ नुसार लोकसंख्येच्या आधारावर छावणी मंडळाचे चार श्रेणीमध्ये वर्गीकरण करण्यात येते.

श्रेणी	लोकसंख्या	सदस्य संख्या
प्रथम श्रेणी	५०,००० पर्यंत	१६
द्वितीय श्रेणी	१० हजारांपेक्षा अधिक पण ५० हजारांपेक्षा कमी	३०
तृतीय श्रेणी	२५०० पेक्षा अधिक पण १० हजारांपेक्षा कमी	१०
चतुर्थ श्रेणी	२५०० पेक्षा कमी	०६

तक्ता क्र. ४.३

महाराष्ट्रामध्ये प्रथम श्रेणीतील तीन छावणी मंडळे आहेत. यामध्ये खडकी, पुणे कॅम्प आणि देवळालीचा समावेश होतो, तर द्वितीय श्रेणीमध्ये चार छावणी मंडळाचा देहू, भिंगार, औरंगाबाद आणि कामठीचा समावेश होतो.

(२) छावणी मंडळाची रचना

छावणी मंडळात शासकीय संघटन व राजकीय संघटन अशा दोन भागांचा समावेश होतो. छावणी मंडळाच्या श्रेणीनुसार या मंडळातील सदस्य संख्या वेगवेगळी असते. आणि कॅन्टॉन्मेन्ट ॲक्ट, २००६ नुसार छावणी मंडळाची रचना खालीलप्रमाणे–

छावणी मंडळाची रचना

अ क्र.	सदस्य	श्रेणी १	श्रेणी २	श्रेणी ३	श्रेणी ४
१	छावणीचा प्रमुख लष्करी अधिकारी किंवा केंद्र शासनाने नियुक्त इतर लष्करी अधिकारी	१	१	१	१
२	जिल्हा अधिकाऱ्यामार्फत किंवा त्याने नियुक्त केलेला किमान अतिरिक्त जिल्हा दंडाधिकारी दर्जाचा अधिकारी	१	१	१	–
३	छावणीचा मुख्य कार्यकारी अधिकारी	१	१	१	१
४	आरोग्य अधिकारी	१	१	१	–
५	कार्यकारी अभियंता	१	१	१	–
६	छावणीच्या प्रमुख लष्करी अधिकाऱ्याने नामनिर्देशित केलेले लष्करी अधिकारी	३	२	१	–
७	या कायद्यान्वये निर्वाचित सदस्य	८	७	६.	२
	एकूण सदस्य संख्या	**१६**	**१४**	**१२**	४

तक्ता क्र. ४.४

प्रथम श्रेणी छावणी मंडळात नामनिर्देशित आणि निर्वाचित सदस्यांची संख्या प्रत्येकी आठ असते. द्वितीय श्रेणी छावणी मंडळातील नामनिर्देशित निर्वाचित सदस्यांची संख्या प्रत्येकी सात असते. तृतीय श्रेणी छावणी मंडळात निर्वाचित आणि नामनिर्देशित सदस्यांची संख्या प्रत्येकी सहा असते. चतुर्थ श्रेणी छावणी मंडळातील निर्वाचित आणि नामनिर्देशित सदस्यांची संख्या प्रत्येकी दोन असते. छावणीचा प्रमुख लष्करी अधिकारी छावणीचा पदसिद्ध अध्यक्ष असतो, तर उपाध्यक्ष निर्वाचित सदस्यांमधून निवडला जातो.

(प) सदस्यांचा कार्यकाल

नामनिर्देशित सदस्य व पदसिद्ध अध्यक्षांचा कार्यकाल ते जेव्हापर्यंत छावणीतील अधिकारपदावर असतील तोपर्यंत असतो. जेव्हा या अधिकाऱ्यांची बदली होऊन नवीन अधिकारी येतो तेव्हा तो आलेला नवीन अधिकारी त्याची जागा घेत असतो. निर्वाचित सदस्य व उपाध्यक्षांचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असतो. निर्वाचित सदस्यांना पदावरून दूर करण्याचा अधिकार केंद्र सरकारला आहे. तसेच केंद्र सरकारला योग्य वाटल्यास त्यांना एक वर्ष मुदतवाढही देऊ शकते.

(ड) छावणी मंडळाची कार्ये

छावणी मंडळास अनिवार्य आणि ऐच्छिक अशा दोन स्वरूपाची कार्य पार पाडावी लागतात. कॅन्टोन्मेंट ॲक्ट २००६मध्ये छावणी मंडळाची पुढील कार्ये नमूद करण्यात आली आहेत.

(१) अनिवार्य कार्य

(०१) छावणी क्षेत्रातील सार्वजनिक रस्ते व ठिकाणे दिवाबत्तीची व्यवस्था करणे.

(०२) रस्ते, सार्वजनिक जागांची साफसफाई करणे.

(०३) सांडपाण्याची गटारे व नाल्यांची व्यवस्था करणे.

(०४) जन्म-मृत्यू नोंद ठेवणे.

(०५) पिण्याच्या पाण्याची व्यवस्था करणे.

(०६) प्राथमिक शिक्षणाची सोय करणे.

(०७) रस्ते, बाजारकट्टे, कत्तलखाने बांधणे व त्यांची व्यवस्था करणे.

(०८) रस्त्यांच्या दुतर्फा झाडे लावणे व त्यांची निगा राखणे.

(०९) धोकादायक इमारती पाडून टाकणे.

(१०) अग्निशमन दलाची व्यवस्था करणे.

(११) सार्वजनिक रुग्णालये निर्माण करणे व रोगप्रतिबंधक लसीकरण राबविणे.

(१२) प्रेताची विल्हेवाट लावणे व स्मशानभूमीची व्यवस्था करणे.

(२) ऐच्छिक कार्य

(१) ग्रंथालय, क्रीडांगण, उद्योग, वाचनालये यांची निर्मिती आणि व्यवस्था करणे.

(२) सार्वजनिक बांधकाम, पाण्याचे हौद, तळे, इत्यादींची निर्मिती

(३) गलिच्छ वस्त्यांचे पुनर्वसन करणे.

(४) जनगणना व विविध सर्वेक्षणे करणे.

(५) सार्वजनिक दळणवळणाच्या साधनांची सोय करणे.

(६) साथीचे रोग आल्यास त्यासंबंधी उपाययोजना करणे.

(७) विद्युत पुरवठा व त्याची व्यवस्था राखणे.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

खालील विधाने चूक की बरोबर ते सांगा.

(१) ७३व्या घटनादुरुस्तीने नागरी स्थानिक संस्थांना संवैधानिक दर्जा प्राप्त झाला.

(२) महाराष्ट्रातील ठाणे जिल्ह्यामध्ये सर्वाधिक महानगरपालिका आहे.

(३) मुख्याधिकारी हा नगरपालिकेचा राजकीय कार्यकारी प्रमुख असतो.

(४) नगरपंचायतीची सदस्य संख्या साधारणत: ९ ते २० इतकी असते.

(५) सध्या महाराष्ट्रात एकूण सात छावणी मंडळे आहेत.

४.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **नामनिर्देशित सदस्य :** असा सदस्य की, जो प्रत्यक्ष जनतेकडून निवडून न येता संबंधित क्षेत्रातील तज्ज्ञ असल्याने त्याच्या ज्ञानाचा उपयोग करून घेण्यासाठी थेट सभासद म्हणून नियुक्ती होते.
- **कटक मंडळ :** कटक मंडळ हा नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांतील एक महत्त्वाची संस्था आहे. यांनाच छावणी मंडळ किंवा कॉन्टोन्मेंट बोर्ड असे म्हणतात.
- **नगरपंचायत :** ग्रामीण स्थानिक स्वराज्य संस्थांतील एक महत्त्वाची संस्था जी ग्रामीणतेकडून शहरी क्षेत्राकडे वाटचाल करते.

४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) चूक

(२) बरोबर

(३) चूक

(४) बरोबर

(५) बरोबर

४.५ सारांश

भारतामध्ये नागरी प्रशासनाशी सुरुवात प्राचीन कालखंडात झालेली असली तरी आधुनिक नागरी स्थानिक स्वशासनाचा पाया ब्रिटिश कालखंडात रोवला गेला आहे. स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात ७४ व्या घटनादुरुस्तीन्वये नागरी स्थानिक संस्थांना घटनात्मक दर्जा देण्यात आला. या संवैधानिक संस्थांच्या माध्यमातून नागरी भागातील स्थानिक लोकांना स्वयंशासनाच्या लोकशाही प्रक्रियेत सहभागी होण्याची संधी प्राप्त झाली आहे, तसेच या संस्थांच्या माध्यमातून नागरी जनतेस लोकशाही मूल्यांचे शिक्षण आणि स्थानिक प्रशासनाच्या व्यवस्थापनाबाबतचे प्राथमिक धडे मिळण्यास मदत झाली आहे. स्वतंत्र निवडणूक आयोग आणि वित्त आयोगामुळे या संस्थांना अधिक बळकटी मिळण्यास मदत झाली आहे. तसेच आरक्षण धोरणांच्या तरतुदीमुळे समाजातील वंचित घटकांना स्थानिक स्वयंशासन संस्थांमध्ये प्रतिनिधित्व प्राप्त झाले आहे. अनुसूचित जाती-जमाती, इतर मागासवर्ग आणि महिलांना आरक्षणाचा मोठ्या प्रमाणात फायदा झाला असून, भारतीय लोकशाहीचे स्थानिक स्तरावरील आणि सामाजिक आधार अधिक विस्तृत आणि बळकट होण्यास मदत झाली आहे.

थोडक्यात, नागरी स्वशासन संस्थांना शासनाचा तिसरा स्तर म्हणून प्रभावीपणे कार्य करण्यास अनेक समस्या आणि मर्यादा दिसून आल्या आहेत. या सर्व समस्यांवरील उपाययोजनातून स्थानिक स्वशासन संस्था लोकशाही विकेंद्रीकरणाचे आदर्श प्रारूप म्हणून विकसित होण्यास मदत होईल.

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(०१) महानगरपालिकेची रचना स्पष्ट करा?

(०२) महानगरपालिकेतील महापौरांचे अधिकार व कार्ये स्पष्ट करा?

(०३) महानगरपालिका आयुक्तांचे अधिकार व कार्य सांगा?

(०४) नगरपरिषदेतील मुख्याधिकाऱ्यांचे अधिकार व कार्ये कोणती?

(०५) नगरपरिषदेस कोणकोणती कार्ये पार पाडावी लागतात?

(०६) नगरपंचायतीची रचना स्पष्ट करा?

(०७) नगरपंचायतीच्या कार्याचे वर्णन करा?

(०८) छावणी मंडळाची रचना सांगा?

(०९) छावणी मंडळास कोणती कार्ये करावी लागतात?

(१०) महानगरपालिकेची कार्ये स्पष्ट करा?

४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) माहेश्वरी, एस. आर., (२००१), *इंडियन ॲडमिनिस्ट्रेशन,* न्यू दिल्ली, ओरिएंट लॉगमन लिमिटेड.

(२) शर्मा, एम. पी. आणि शर्मा, बी. एल., (२०१०), *पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन इन थेरी अँड प्रॅक्टीस,* अलाहाबाद किताब महल.

(३) शर्मा, पी. डी. आणि शर्मा, बी. एम., (२००९), *इंडियन ॲडमिनिस्ट्रेशन रिस्ट्रोस्पेक्ट अँड प्रॅस्पेक्ट,* जयपूर, रावत पब्लिकेशन.

(४) फडिया, बी. एल., (२०१३), *लोकप्रशासन,* आगरा, साहित्य भवन.

(५) शिरसाठ, एस., आणि बैनाडे, बी., (२०१४), *पंचायतीराज आणि नागरी प्रशासन.* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

(६) अवस्थी, आ., आणि अवस्थी, अ., (२०१०), *भारतीय प्रशासन.* आग्रा, लक्ष्मीनारायण आग्रवाल.

घटक ५ : नगर विकास प्राधिकरणे

अनुक्रमणिका

५.० उद्दिष्टे

५.१ प्रास्ताविक

५.२ विषय-विवेचन

- ५.२.१ शहर आणि औद्योगिक विकास महामंडळ महाराष्ट्र मर्यादित (सिडको)
- ५.२.२ गृहनिर्माण व नगरविकास निगम मर्यादित (हडको)
- ५.२.३ महाराष्ट्र गृहनिर्माण आणि क्षेत्रविकास प्राधिकरण (म्हाडा)
- ५.२.४ मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण (MMRDA)

५.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

५.५ सारांश

५.६ सरावासाठी स्वाध्याय

५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

५.० उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला -

- विकास प्राधिकरणांचे नगर विकासातील योगदान लक्षात येईल.
- सिडकोद्वारे पुरविण्यात येणाऱ्या सेवांची माहिती मिळेल.
- हडकोच्या स्थापनेचा उद्देश आणि त्यांच्याद्वारे पुरविण्यात येणाऱ्या सेवांची माहिती सांगता येईल.
- म्हाडाची प्रशासकीय संरचना व कार्याची माहिती मिळेल.
- मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणाचे कार्यक्षेत्र व कार्याबाबत माहिती सांगता येईल.

५.१ प्रास्ताविक

नगर विकासाच्या दृष्टीने कार्य करणारे अनेक अभिकरणे नागरी भागात आढळतात. अशा अभिकरणांमध्ये योग्य समन्वय नसल्यामुळे नगराच्या पायाभूत विकासाच्या दृष्टीने अनियोजित आणि असंरचनात्मक विकास करण्याचा प्रयत्न केला जातो. या सर्व बाबींना लक्षात घेऊन संघटनात्मक आणि नियोजित स्तरावर विशिष्टीकृत अभिकरणांद्वारे शहरातील पायाभूत सुविधांचा विकास करण्याच्या अनुषंगाने नगर विकास प्राधिकरणांची निर्मिती करण्यात आली आहे. अशी विविध नगर विकास अभिकरणे धोरणात्मक आणि कार्यात्मक स्तरावर कार्यरत असतात. एखाद्या विशिष्ट पायाभूत सुविधा निर्मितीसाठी विकास प्राधिकरणांद्वारे तांत्रिक मार्गदर्शन, सल्ला, इत्यादींबरोबर वित्त पुरवठा देखील केला जातो. नगर विकासाच्या दृष्टीने नगर विकास प्राधिकरणांची भूमिका व योगदान महत्त्वाचे ठरत आहे.

५.२ विषय-विवेचन

ओद्योगिक क्रांतीनंतर दिवसेंदिवस नागरीकरणाचे प्रमाण वाढत चालले आहे. वाढत्या नागरीकरणामुळे शहरांची अनियोजित वाढ होत चालली आहे. त्यामुळे शहरातील पायाभूत सुविधांबाबत अनेक समस्या निर्माण झाल्या आहेत. या अनुषंगाने नगर विकास प्राधिकरणांद्वारे प्रमुख आणि पायाभूत उपक्रम हाती घेण्यात येतात. यामध्ये व्यावसायिक प्रकल्प व निवास योजना, सामुदायिक केंद्रे, उद्याने, रिंग रोड यांसारख्या मूलभूत सुविधा विकसित करणे, नगराच्या सभोवतालच्या भागाचा विकास करणे, अनियोजित वस्तीचे पुनर्वसन आणि विकास उपनिवेशकासाठी मार्गदर्शक तत्त्वे तयार करणे आणि त्यांची अंमलबजावणी करणे, वाहतूक प्रणालीचा विकास करणे यांसारख्या पायाभूत सुविधांचा विकास नियोजित आणि रचनात्मक स्वरूपात करण्यासाठी नगर विकास प्राधिकरणाचे महत्त्व अधोरेखित होते. भारतामध्ये या प्रकारच्या अनेक नगर विकास प्राधिकरणांची निर्मिती करण्यात आली आहे. प्रस्तुत घटकामध्ये महाराष्ट्रातील काही प्रमुख नगर विकास प्राधिकरणांचा अभ्यास करण्यात आला आहे.

५.२.१ शहर आणि औद्योगिक विकास महामंडळ महाराष्ट्र मर्यादित (सिडको)

शहर आणि औद्योगिक विकास महामंडळ महाराष्ट्र मर्यादित अर्थात सिडको ही देशातील प्रमुख नगर नियोजन संस्था आहे. वर्तमान काळातील तसेच भविष्यकाळातील नागरिकांच्या निवास, शिक्षण, आरोग्य, रोजगार, औद्योगिक, व्यवसायविषयक व सामाजिक, सांस्कृतिक गरजांची पूर्तता करू शकेल अशा पायाभूत भौतिक सोयी सुविधांनी परिपूर्ण असणाऱ्या आणि पर्यावरणपूरक आदर्श नगरांची निर्मिती करण्याच्या उद्देशांनी कार्य करणारी सिडको ही महत्त्वाची शासकीय संस्था आहे. सिडकोने या देशाला आणि जगाला दिलेले श्रेष्ठ योगदान म्हणजे नवी मुंबई होय. सिडकोने नवी मुंबईमध्ये ज्या पायाभूत सोयी-सुविधा, दळणवळण, औद्योगिक, व्यापारी, शैक्षणिक सोयी-सुविधा निर्माण केल्या आहेत, त्या जगातील विकसित शहरांच्या बरोबरीच्या आहेत. गेल्या चार-पाच दशकांमध्ये सिडकोने नगर नियोजन व विकास करणारी अग्रगण्य संस्था म्हणून नावलौकिक मिळवला आहे.

सन १९५०-६० च्या दशकात मुंबईतील लोकसंख्येमध्ये झपाट्याने वाढ होऊ लागली होती. अर्थातच भौगोलिक मर्यादेमुळे शहराचा विकास करणे अशक्य होऊ लागले. या सर्व परिस्थितीचा जीवनमानाच्या दर्जावर नकारात्मक परिणाम होण्याची शक्यता होती. वाढत्या लोकसंख्येच्या निवाऱ्याच्या आवश्यकतेमुळे शहराच्या असंतुलित विकासावर नियंत्रण ठेवणे कठीण झाले होते. या सर्व पार्श्वभूमीवर सर्व सोयी-सुविधांनी युक्त अशा जुळ्या शहरांची निर्मिती करण्याचा पर्याय समोर आला. या संदर्भात विकास आराखड्याच्या निर्मितीसाठी अभ्यासगटांची नियुक्ती झाली. यामध्ये प्रामुख्याने एस.जी.बर्वे, डी. आर. गाडगीळ यांचा समावेश होता. या अभ्यासगटांच्या शिफारशींचा स्वीकार शासनाने केला. मुंबईतील गर्दी कमी करण्याच्या उद्देशाने एक नवे शहर वसविण्याच्या कामगिरीसाठी १७ मार्च १९७० रोजी 'शहर आणि औद्योगिक विकास महामंडळ महाराष्ट्र मर्यादित'ची कंपनी कायदा, १९५६ अन्वये स्थापना करण्यात आली आणि सिडकोला नवीन नगर विकास प्राधिकरणाचा दर्जा देण्यात आला. सिडकोचे पहिले व्यवस्थापकीय संचालक म्हणून जे. बी. डिसूझा यांची नियुक्ती करण्यात आली.

(अ) सिडकोची उद्दिष्टे

(१) मुंबई शहरातील लोकसंख्या वाढीला आळा घालण्यासाठी तेथे स्थलांतरित होणाऱ्या नागरिकांसाठी पर्यायी शहराची निर्मिती करणे.

(२) रोजगारासाठी स्थलांतर करणाऱ्या लोकांना त्या शहरात, पर्यायी नागरी व्यवस्थेबरोबरच सर्व जीवनावश्यक सोयी-सुविधा उपलब्ध करणे.

(३) सामाजिक एकात्मतेस सुदृढ पर्यावरण व मानवी संसाधनास अधिक कार्यक्षमता देणारे चैतन्यदायी वातावरण उपलब्ध करणे.

(४) विविध सामाजिक-आर्थिक स्तरातील नागरिकांना सौख्यपूर्ण जीवनासाठी आवश्यक असणाऱ्या उच्च जीवनमूल्यांनीयुक्त पायाभूत सोयी-सुविधा उपलब्ध करून देणे.

(५) राज्याच्या औद्योगिक धोरणाला अनुसरून उद्योगाचा समतोल विकास साधण्यासाठी पोषक वातावरण निर्मिती करून रोजगाराकरिता स्थलांतर करणाऱ्या लोकांना व्यापार, रोजगार, स्वयंरोजगाराच्या संधी उपलब्ध करून देणे.

(६) नियोजित प्रकल्प क्षेत्रातील स्थानिक नागरिकांना नव्या नागरी जीवनात सामावून घेण्यासाठी, उच्च जीवनमूल्यांनी युक्त राहणीमानाचा स्तर उंचावण्यासाठी आणि नव्या शहराच्या विविध स्तरांमध्ये निर्माण होणारी संभाव्य सामाजिक व आर्थिक विषमता दूर करून सार्वजनिक जीवनात महत्त्वाचे योगदान देण्यास सक्षम करण्यासाठी प्रशिक्षित करणे.

वरील उद्दिष्टांच्या पूर्ततेकरिता महाराष्ट्र शासनाने सिडकोची विशेष नियोजन प्राधिकरण म्हणून नियुक्ती केली आहे.

(ब) सिडकोची प्रशासकीय संरचना

सिडकोचे एक संस्था म्हणून मेमोरेंडम ऑफ आर्टिकल अँड असोसिएशन तसेच संस्था अधिनियम यामध्ये केलेल्या तरतुदीनुसारच व्यवस्थापन केले जाते आणि निर्णयप्रक्रिया, विभाग प्रमुखांच्या बैठका, संचालक मंडळाच्या बैठका, समिती बैठका आणि सर्वसाधारण सभा यांसारख्या लोकशाही मूल्यांच्या माध्यमातून सिडकोचे प्रशासकीय कामकाज चालते.

अध्यक्ष हे सिडकोचे प्रमुख असतात. अध्यक्ष आणि महाराष्ट्र शासनाने नियुक्त केलेल्या उच्चस्तरीय संचालकीय मंडळाच्या नियंत्रणाखाली सिडकोचे प्रशासकीय कामकाज चालते. उच्चस्तरीय संचालक मंडळाच्या नियंत्रणाअंतर्गत उपसंचालक आणि व्यवस्थापकीय संचालक कार्य करतात. त्यांच्यानंतर व्यवस्थापनाचे सहव्यवस्थापकीय संचालक मुख्य व्यवस्थापक, विविध विभागांचे प्रमुख, विविध तांत्रिक अधिकारी व कर्मचारी वर्ग, अभियंते आणि कर्मचारीवर्गाचा एक गट प्रशासकीय कामकाज पाहत असतो.

(क) सिडकोद्वारे विकसित केलेली शहरे

सिडकोद्वारे अनेक जगप्रसिद्ध शहरांची निर्मिती करण्यात आलेली आहे. त्यामध्ये नवी मुंबई, ओरस-सिंधुदुर्ग, औरंगाबाद झालर क्षेत्र, नवीन नगर, जालना, नवीन नाशिक, मेघदूत नवीन नागपूर, नवीन औरंगाबाद, नवीन नांदेड, लातूर झालर क्षेत्र, वाळूज, खोपटा, वसई, चिखलदरा, इत्यादी.

(ड) सिडकोद्वारे पुरविण्यात येणाऱ्या सेवा

शहराच्या निर्मितीसाठी आवश्यक असणाऱ्या सर्व प्रकारच्या भौतिक, सामाजिक, शैक्षणिक, सांस्कृतिक, आर्थिक, करमणूक या आदी विषयांवरील सेवा-सुविधा निर्माण करणे किंवा निर्माण करण्यासाठी नियोजन करणे किंवा या निर्मितीसाठी आवश्यक त्या सोयी-सुविधा उपलब्ध करणे हे सिडकोचे प्रमुख कार्य आहे. शहराच्या निर्मितीच्या अनुषंगाने सिडको नागरिकांसाठी विविध प्रकारच्या सेवा-सुविधा पुरवीत असते. त्या पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) आधुनिक शहरासाठी आवश्यक असणाऱ्या सर्व गरजांचा आणि मागण्यांचा आढावा घेऊन शहरांचे नियोजन करणे.

नियोजन आराखड्यानुसार नागरिकांच्या सोयी-सुविधांसाठी पायाभूत सुविधा निर्माण करणे अथवा त्या निर्मितीमध्ये सहाय्य करणे.

(२) नागरिकांच्या निवाऱ्यासाठी गृहनिर्माण सेवा-सुविधा नियोजित करणे आणि पुरविणे.

(३) नागरिकांच्या वर्तमान आणि भविष्यकालीन गरजा लक्षात घेऊन मूलभूत व पायाभूत सोयी-सुविधांची आधुनिक तंत्राद्वारे निर्मिती करणे.

(४) नागरिकांच्या निवासी, वाणिज्यक गरजा लक्षात घेऊन त्या संदर्भात स्वत: किंवा खाजगी संस्थांमार्फत व्यवस्था करणे.

शहराच्या सामाजिक, सांस्कृतिक, शैक्षणिक, धार्मिक आणि मनोरंजनाविषयीच्या गरजा लक्षात घेऊन त्यासंबंधीचे नियोजन करणे.

(५) सिडकोद्वारे जनतेसाठी राबविण्यात येणाऱ्या विविध योजनांविषयीची माहिती वेगवेगळ्या साधनांचा उपयोग करून जनतेपर्यंत पोहचविणे, इत्यादी.

५.२.२ गृहनिर्माण व नगरविकास निगम मर्यादित (हडको)

गृहनिर्माण व नगरविकास निगम मर्यादित (हडको) ही सार्वजनिक क्षेत्रातील महत्त्वपूर्ण कंपनी पूर्णतः सरकारच्या मालकीची असून, ती गृहनिर्माण व शहरी गरिबी निर्मूलन मंत्रालयाच्या अंतर्गत कार्य करते. 'सामाजिक न्यायासह नफा' हे आदर्श ध्येय घेऊन कार्य करणारी हडको ही अद्वितीय संस्था आहे. आर्थिक दृष्ट्या दुर्बल वर्गांसाठी (EWS) कमी उत्पन्न गटाच्या, (LIG) गृहनिर्माणासाठी गरजा भागविण्यासाठी हडको आपल्या गृहनिर्माण भांडवलातून ५५ टक्के निधी देते. तसेच भूकंप, चक्रीवादळ, सुनामी, इत्यादींसारख्या आपत्तीमध्ये हडको मोठ्या प्रमाणात तांत्रिक आणि वित्तीय साहाय्यतेच्या माध्यमातून अशा क्षेत्रातील घरांच्या पुनर्वसनासाठी योगदान देते.

गृहनिर्माण व नगरविकास निगम मर्यादित या संस्थेची स्थापना कंपनी अधिनियम, १९५६ नुसार २५ एप्रिल १९७० रोजी करण्यात आली. स्थापनेच्या वेळी या कंपनीचे नाव 'द हाऊसिंग अर्बन डेव्हलपमेंट फाईनेन्स कॉर्पोरेशन प्राइवेट लिमिटेड' असे होते. त्यानंतर ९ जुलै १९७४ रोजी सदर कंपनीचे नाव बदलून विद्यमान नाव 'हाऊसिंग अर्बन डेव्हलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड' असे करण्यात आले. त्यानंतर ९ डिसेंबर १९९६ रोजी कंपनी अधिनियम, १९५६ मधील कलम ४ (अ) अन्वये या संस्थेस सार्वजनिक वित्तीय कंपनीच्या स्वरूपात मान्यता देण्यात आली. तसेच ३१ जुलै २००१ मध्ये या संस्थेस गृहनिर्माण वित्तीय संस्थेच्या स्वरूपात व्यापार करण्याची संमती देण्यात आली.

(अ) हडकोचे प्रमुख उद्देश

देशातील गृहनिर्माण व नागरी विकास कार्यक्रमांना तसेच निवासी हेतूने उभारण्यात येणाऱ्या घरांसाठी दीर्घकालीन वित्त पुरवठा करण्याच्या उद्देशाने हडको कार्य करीत आहे. याशिवाय हडकोची प्रमुख उद्दिष्टे खालीलप्रमाणे आहेत–

(१) नागरी विकास कार्यक्रमांसाठी आणि निवासी हेतूने बांधण्यात येणाऱ्या घरांना दीर्घकालीन वित्त पुरवठा करणे.

(२) नवीन आधुनिक शहरे स्थापन करण्यासाठी पूर्णतः किंवा अंशतः आर्थिक साहाय्यता करणे.

(३) गृहनिर्माण सामग्रीच्या औद्योगिक उपक्रमांची स्थापना आणि त्यांना वित्त पुरवठा करणे.

(४) भारत सरकारद्वारे किंवा इतर स्रोतांपासून वेळोवेळी अनुदानाद्वारे मिळणाऱ्या पैशांची देखरेख आणि नियंत्रण ठेवणे.

(५) देशासह विदेशातील गृहनिर्माण व शहर विकास कार्यक्रमासंबंधी प्रकल्पांना डिझायनिंग आणि नियोजनविषयक प्रोत्साहन, सहयोग आणि सल्लागार सेवा पुरविणे.

(६) गृहनिर्माण आणि शहर विकास कार्यक्रमांसाठी स्वतःच्या म्युचल फंडाची स्थापना करणे.

(ब) हडकोद्वारे पुरविण्यात येणाऱ्या सेवा

हडको ही गृहनिर्माण व नागरी विकास क्षेत्रामध्ये कार्य करणारी प्रमुख तांत्रिक व वित्तीय संस्था आहे. स्थापनेनंतरच्या कालखंडामध्ये हडकोच्या कार्यक्षेत्रामध्ये वृद्धी झालेली आहे. हडकोच्या सेवा आणि उत्पादनांना गृहनिर्माण, नागरी पायाभूत सुविधा, तंत्रज्ञान संवर्धन, संशोधन आणि प्रशिक्षण व सल्ला परामर्श देणे या पाच श्रेणीमध्ये वर्गीकृत करण्यात येते. प्रामुख्याने हडकोद्वारे पुरविण्यात येणाऱ्या सेवांमध्ये कर्जपुरवठा, वित्तीय सेवा, तांत्रिक आणि परामर्श सेवा, प्रशिक्षण व क्षमता निर्मिती, संसाधन विकास आणि तांत्रिक उन्नती इत्यादींचा समावेश होतो.

हडको आपल्या ग्राहकांना ग्रामीण आणि शहरी गृहनिर्माण, कर्मचारी गृहनिर्माण, दुरुस्ती व नूतनीकरण, सहकारी गृहनिर्माण झोपडपट्टी सुधार आणि पर्यावरण विकास योजना, शहरातील बेघरांसाठी निवारा कामकाज करणाऱ्या महिलांसाठी निवारा, भूसंपादन आणि विकास, नागरी पायाभूत सुविधा, पाणीपुरवठा आणि साफसफाई, वाणिज्य सुविधा, कचरा व्यवस्थापन, दूरसंचार तांत्रिक पायाभूत सुविधा, भवन सामग्री उद्योग, इत्यादी उद्देशांसाठी आर्थिक साहाय्य करत असते. त्याचबरोबर हडको आपल्या ग्राहकांना गृहनिर्माण व नागरी विकास योजनांसाठी नागरी अभियांत्रिकी सेवा, डिझाईन आणि विकास सेवा आणि आपत्तीविरोधी तंत्रज्ञान, इत्यादी तांत्रिक परामर्श सेवा उपलब्ध करून दिल्या जातात.

(क) हडकोची कार्यात्मक क्षेत्रे

(१) नागरी गृहनिर्माण

नागरी गृहनिर्माण योजनेसाठी, गृहनिर्माण मंडळे, विकास प्राधिकरण, नगरपालिका, सरकारी उपक्रम, राज्यसरकार तथा अशा संघटनांना गृहनिर्माण तसेच भूखंड विकासासाठी कर्ज उपलब्ध करून दिले जाते. गृहनिर्माण प्रकल्पाअंतर्गत भूसंपादन आणि विकास ग्रामीण गृहनिर्माण योजना, कर्मचारी गृहनिर्माण, व्यक्तिगत कर्ज, सार्वजनिक तथा खाजगी क्षेत्रातील गृहनिर्माण प्रकल्प आणि झोपडपट्टी पुनर्वसन प्रकल्पांना हडकोद्वारे अर्थसाहाय्य केले जाते. हडको सर्व सुविधायुक्त भूखंड विकासास प्रोत्साहन देते आणि हे भूखंड व घरे संबंधित अभिकरणाद्वारे सामान्य जनतेला त्यांच्या वास्तिक मागणीच्या आधारे विक्री केले जातात.

(२) ग्रामीण गृहनिर्माण

हडकोच्या वित्तीय साहाय्य योजनांच्या अंमलबजावणीसाठी राज्य सरकारद्वारे नामनिर्देशित अभिकरणे जसे गृहनिर्माण मंडळे, ग्रामीण गृहनिर्माण मंडळ, जिल्हा मंडळ, पंचायत तालुका विकास मंडळ, इत्यादीस वित्तीय सहाय्यता प्रदान करण्यात

येते. ग्रामीण क्षेत्रामध्ये भूमिहीनांसाठी गृहनिर्माण योजना, जमीनधारकांसाठी गृहनिर्माण योजना आणि दुरुस्ती व नूतनीकरण योजना, इत्यादींसाठी हडकोद्वारे वित्त पुरवठा केला जातो. उल्लेखनीय बाब म्हणजे सन २००१ पर्यंत हडकोने शहरी आणि ग्रामीण अशा दोन्ही क्षेत्रातील १२.४६ दशलक्ष शहरी गृहनिर्माण प्रकल्पांना मंजुरी दिलेली आहे.

(३) कर्मचारी गृहनिर्माण

कर्मचारी गृहनिर्माण योजनेअंतर्गत सरकारी तथा खाजगी क्षेत्रातील, वैधानिक संस्थेतील कर्मचाऱ्यांसाठी विक्रीसाठी किंवा भाड्यावर घरे उपलब्ध करण्यासाठी, घरांच्या निर्मितीसाठी कर्ज देण्यात येते. या व्यतिरिक्त केंद्र सरकार विमा योजनेअंतर्गत येणारे कर्मचारी, स्थानिक अभिकरणे, कर्मचारी सहकारी समित्या आदींसाठी कर्ज उपलब्ध करून दिले जाते.

(४) दुरुस्ती व नूतनीकरण

हडकोद्वारे गृहनिर्माण मंडळ, विकास प्राधिकरण, झोपडपट्टी सफाई मंडळ, स्थानिक संस्था तथा राज्य सरकारद्वारे प्राधिकरण अन्य अभिकरणास जर्जर इमारतींच्या दुरुस्ती व नूतनीकरणासाठी निधी उपलब्ध करून दिला जातो.

(५) सहकारी गृहनिर्माण

हडकोद्वारे सहकारी गृहनिर्माण निवास क्षेत्रासाठी आवश्यक साहाय्यता देण्यात येते. हडकोद्वारे आपल्या विवरणामध्ये निश्चित निधी सहकारी क्षेत्रासाठी उपलब्ध करून दिला जातो. या योजनेअंतर्गत शीर्ष गृहनिर्माण सहकारी समित्या, राज्यस्तरीय गृहनिर्माण वित्त समित्या तथा गृहनिर्माण मंडळांना शहरी गृहनिर्माण योजनेतील नियमांप्रमाणे सहकारी समित्यांच्या गृहनिर्माण योजनांसाठी कर्जपुरवठा करण्यात येतो.

५.२.३ महाराष्ट्र गृहनिर्माण आणि क्षेत्रविकास प्राधिकरण (म्हाडा)

'बॉम्बे हाऊसिंग बोर्ड' या भारतातील पहिल्या गृहनिर्माण संस्थेची स्थापना सन १९४९ मध्ये करण्यात आली. स्वतंत्र महाराष्ट्र राज्याच्या स्थापनेनंतर बॉम्बे हाऊसिंग बोर्डाचे रूपांतर 'महाराष्ट्र गृहनिर्माण मंडळ' या संस्थेत करण्यात आले व त्याच वेळी 'विदर्भ हाऊसिंग बोर्डाची'देखील निर्मिती करण्यात आली. महाराष्ट्र गृहनिर्माण मंडळाद्वारे मुंबई, पुणे, औरंगाबाद, सोलापूर व इतर शहरांमध्ये अल्प व मध्यम उत्पन्न गटातील लोकांसाठी स्वंयपूर्ण घरांच्या अनेक योजना राबविल्या. मात्र, वाढते औद्योगिकीकरण स्थलांतर व लोकसंख्येमुळे मंडळाने बांधलेले गृहनिर्माण प्रकल्प अपुरे पडू लागले. परिणामतः गृहनिर्माण मंडळाच्या वसाहतीशेजारील मोकळ्या जागेत अनधिकृत झोपडपट्ट्यांचे प्रमाण दिवसेंदिवस वाढू लागले. यासाठी शासनाने सन १९७४ साली महाराष्ट्र गलिच्छ वस्ती सुधार मंडळ स्थापन केले. तसेच बेडेकर समितीच्या शिफारशीनुसार मुंबईमधील १९,६४२ खाजगी इमारतीतील भाडेतत्त्वावर राहणाऱ्या रहिवाशांच्या निवाऱ्यास संरक्षण देण्यासाठी महाराष्ट्र शासनाने सन १९५९ साली 'मुंबई इमारत दुरुस्ती व पुनर्रचना' कायदा केला. या कायद्याच्या प्रभावी अंमलबजावणीसाठी 'मुंबई इमारत दुरुस्ती व पुनर्रचना' या मंडळाची निर्मिती केली.

महाराष्ट्र गृहनिर्माण मंडळ, विदर्भ गृहनिर्माण मंडळ, गलिच्छ वस्ती सुधार मंडळ आणि मुंबई इमारत दुरुस्ती व पुनर्रचना मंडळ ही चारही मंडळे एकाच उद्देशाने आणि जवळपास समांतर पद्धतीने कार्य करत होती. त्यामुळे प्रत्येक मंडळाच्या साधनसामग्री व प्रशासकीय बाबी व निधी उभारण्यामध्ये मर्यादा होत्या. त्यामुळे हे काम योग्य त्या गतीने होत नव्हते. शासनाने या सर्व बाबींचा विचार करून महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्रविकास अधिनियम, १९७६ अन्वये ५ डिसेंबर १९७७ रोजी 'म्हाडा'ची अर्थात महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्रविकास प्राधिकरणाची स्थापना केली.

(अ) म्हाडाचे प्रशासकीय कार्यक्षेत्र

गृहनिर्माण क्षेत्रात महत्त्वाची भूमिका असणारी म्हाडा ही एक स्वायत्त संस्था म्हणून कार्य करते. म्हाडा महाराष्ट्रातील गृहनिर्माण धोरण व त्यासाठी आवश्यक असलेल्या निधीची उभारणी स्वबळावर करते. गृहनिर्माण धोरणांची अंमलबजावणी करण्यासाठी म्हाडाच्या नऊ (९) विभागीय मंडळाची स्थापना करण्यात आली आहे. विभागीय मंडळे आणि त्यांची प्रशासकीय कार्यक्षेत्र पुढीलप्रमाणे आहेत –

अ.क्र.	विभागीय मंडळ	कार्यक्षेत्र
१	मुंबई गृहनिर्माण व क्षेत्रविकास मंडळ	मुंबई शहर, मुंबई उपनगर
२	मुंबई इमारत दुरुस्ती व पुनर्रचना मंडळ	मुंबई शहर
३	मुंबई झोपडपट्टी सुधार मंडळ	मुंबई शहर, मुंबई उपनगर
४	कोकण गृहनिर्माण व क्षेत्रविकास मंडळ	ठाणे, रायगड, रत्नागिरी, सिंधुदुर्ग
५	पुणे गृहनिर्माण व क्षेत्रविकास मंडळ	पुणे, सातारा, सांगली, सोलापूर, कोल्हापूर
६	नागपूर गृहनिर्माण व क्षेत्रविकास मंडळ	वर्धा, नागपूर, भंडारा, चंद्रपूर, गोंदिया, गडचिरोली.
७	अमरावती गृहनिर्माण व क्षेत्रविकास मंडळ	बुलढाणा, अकोला, अमरावती.
८	नाशिक गृहनिर्माण व क्षेत्रविकास मंडळ	नाशिक, धुळे, जळगाव, अहमदनगर, यवतमाळ, वाशीम.
९	औरंगाबाद गृहनिर्माण व क्षेत्रविकास मंडळ	औरंगाबाद, बीड, जालना, लातूर, हिंगोली, परभणी, नांदेड, उस्मानाबाद.

तक्ता क्र. ५.१

या प्राधिकरणाच्या अंतर्गत सात क्षेत्रीय मंडळे आणि दोन विशेष मंडळे असे एकूण नऊ मंडळे कार्य करतात. या मंडळांची स्थापनादेखील राज्य शासनाकडून केली जाते. प्रत्येक मंडळात एक अंशकालीन सभापती व पूर्णकालीन उपसभापती असतात. उपसभापती हेच मंडळाचे मुख्य अधिकारी म्हणून कार्य करतात. विभागीय आयुक्त (मुंबई वगळून) आणि शहर रचना उपसंचालक हेदेखील त्या-त्या गृहनिर्माण मंडळाचे पदसिद्ध सभासद असतात. इतर अशासकीय सदस्यांची नियुक्ती राज्य शासनाच्या सूचनेनुसार केली जाते. विभागीय मंडळांना स्वतंत्र दर्जा नसतो. ते थेट मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांच्या नियंत्रणाखाली कार्य करतात.

(ब) म्हाडाची प्रशासकीय रचना व कार्य

म्हाडाचे एक अध्यक्ष, उपाध्यक्ष आणि इतर पाच अशासकीय सदस्य असतात. अशासकीय सदस्यांमध्ये एक म्हाडातील कर्मचाऱ्यांचा प्रतिनिधी असतो. या सदस्यांची नियुक्ती राज्य शासनाद्वारे केली जाते. महाराष्ट्र शासनाच्या गृहनिर्माण व नागरी सुविधा विभागांचे सचिव या प्राधिकरणाचे मुख्य कार्यकारी अधिकारी म्हणूनही कार्य करतात.

प्राधिकरणामध्ये अभियांत्रिकी विभाग, वित्त विभाग, जमीन व मिळकत विभाग, विधी विभाग व दक्षता विभाग इत्यादी, विभाग आहेत. या प्रत्येक विभागांना नेमून दिलेले कार्य व जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी प्रत्येक विभागात दक्षता व सुरक्षा अधिकारी, मुख्य अभियंता, सचिव, वित्त नियंत्रक, उपमुख्य कार्यकारी अधिकारी, कायदा सल्लागार, मुख्य वास्तू शास्त्रज्ञ व नियोजक, आदींची नेमणूक करण्यात येते.

(१) अभियांत्रिकी विभाग

एक महत्त्वपूर्ण विभाग म्हणून अभियांत्रिकी विभाग कार्य करतो. मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यास सहकार्य करण्यासाठी हा विभाग कार्य करतो. या विभागात मुख्य अभियंतांच्या नियंत्रणाखाली उपप्रमुख अभियंता, संचालक विकास केंद्र यांच्यासह इतर अनेक अधिकारी, कर्मचारी कार्य करतात. यामध्ये प्रामुख्याने संगणकीकरणासंबंधीचे कार्य, प्राधिकरणातील तांत्रिक बाबीसंबंधी सहयोग, पर्यवेक्षण, नियंत्रण व मार्गदर्शन करणे, शासन व वरिष्ठांना तांत्रिक बाबींसंबंधी सल्ला देणे याबरोबरच प्राधिकरणाशी संबंधित सर्व तांत्रिक स्वरूपाची कार्ये या विभागाद्वारे पार पाडली जातात.

(२) वस्तूशास्त्र विभाग

वस्तूशास्त्रीय विभाग हा मुख्य वास्तूशास्त्रज्ञ व नियोजनकार यांच्या अधिपत्याखाली कार्य करीत असून, वास्तूशास्त्रीय कामकाजातील समन्वय, सहकार्य, पर्यवेक्षण व नियंत्रणाची जबाबदारी या विभागाद्वारे सांभाळण्यात येते. म्हाडाच्या प्रत्येक विभागीय मंडळातील कामकाज वास्तूशास्त्रज्ञांच्या नियंत्रणाखाली केले जाते. या विभागाद्वारे विविध योजनांकरिता मार्गदर्शन करणे, त्यांच्या मंजुरीसाठी पाठपुरावा करणे, इमारतीचे नकाशे तयार करणे, पुनर्बांधणी प्रस्तावावर कार्यवाही करणे, नकाशांचे अभिलेख तयार करणे, वर्किंग ड्रॉईंग आणि वास्तूशास्त्रीय नकाशे तयार करणे, आदी कार्ये पार पाडली जातात.

(३) विधी विभाग

विधी विभाग हा प्राधिकरणास विधीविषयक सल्ला आणि मार्गदर्शनाचे कार्य करते. विधी सल्लागार हे या विभागाचे प्रमुख असतात. मुंबई शहराबाहेरील प्रादेशिक मंडळासाठी वकिलांची पॅनेलवर नेमणूक करण्यात आली असून प्रत्येक मंडळासाठी न्यायालयीन प्रकरणे हाताळण्यासाठी स्वतंत्र पॅनेल नेमण्यात येते. या विधी विभागाद्वारे न्यायालयीन प्रकरणावर देखरेख ठेवणे, विभागीय मंडळांना विधीविषयक सल्ला देणे, नियम आणि विनियमांचे मसुदे तयार करणे, न्यायालयीन प्रकरणाबाबत शपथपत्रे, लेखी जबाब, उत्तरे, इत्यादींच्या मसुद्यांना अंतिम स्वरूप देणे आदी कार्ये पार पाडली जात.

(४) भूशाखा आणि मिळकत व्यवस्थापन विभाग

भूशाखा आणि मिळकत व्यवस्थापन विभागाचे प्रमुख उपमुख्य कार्यकारी अधिकारी असतात. त्यांना व्यवस्थापक आणि सहायक व्यवस्थापकासह इतर सहकारी कर्मचारी साहाय्य करतात. सर्व विभागीय मंडळातील जमीन व मिळकत व्यवस्थापनासंबंधित सर्व प्रकरणांचे समन्वय, देखभाल व नियंत्रण करण्याची जबाबदारी त्यांना पार पाडावी लागते. यासंबंधीचे नियम, उपनियम, धोरण व पद्धती संबंधित प्रकरणे हाताळणे, गाळे आणि भूखंडाची आखणी नियंत्रण व विल्हेवाट लावणे तसेच त्यांच्या वितरणानंतरचे प्रकरणे हाताळणे यांसारखी अनेक कार्ये या विभागाद्वारे केली जातात.

(५) वित्त व लेखा विभाग

वित्त नियंत्रक हा वित्त व लेखा विभागाचा प्रमुख असतो. वित्त नियंत्रकाची नेमणूक महाराष्ट्र वित्त व लेखा संवर्गातून प्रतिनियुक्तीद्वारे करण्यात येते. वित्त नियंत्रकास त्यांच्या कार्यात लेखाधिकारी व सहायक लेखाधिकारी मदत करतात. या विभागाद्वारे वित्तीय बाबीसंबंधी सल्ला देणे, अर्थसंकल्प व निधी विनियोगावर नियंत्रण ठेवणे, लेखापरीक्षण करणे, वार्षिक लेखे तयार करणे व लेखा आक्षेपांचे निराकरण करणे, लेखा शाखेचे नियंत्रण व समन्वय निर्माण करणे, इत्यादी प्रमुख कार्ये पार पाडली जातात.

(६) दक्षता व चौकशी विभाग

दक्षता व चौकशी विभाग हा मुख्य दक्षता व सुरक्षा अधिकाऱ्यांच्या नियंत्रणाखाली कार्य करतो. मुख्य दक्षता व सुरक्षा अधिकारी भारतीय पोलीस सेवा दर्जाचे अधिकारी असतात. यांना साहाय्य करण्यासाठी पोलीस निरीक्षकासह दोन उपअभियंत्यांची नेमणूक करण्यात येते. हे अभियंते मुख्य दक्षता व सुरक्षा अधिकाऱ्यास तक्रार प्रकरणांच्या अन्वेषण कार्यात मदत करतात. म्हाडा कर्मचारी, सदनिका वितरण, एजन्सीज, गाळे एजंट, आदींच्या संदर्भात आलेल्या तक्रारीची चौकशी करणे, अधिकारी व कर्मचाऱ्यांच्या विरोधातील तक्रारीचे अन्वेषण करणे, अनधिकृत दलालांवर नियंत्रण ठेवणे, पोलीस खात्यास सहकार्य व समन्वय ठेवणे सुरक्षिततेच्या दृष्टिकोनातून म्हाडा कार्यालयांची देखरेख ठेवणे.

वरील सर्व बाबींचे विवेचन पाहता आपणास असे म्हणता येईल की, नागरी समाजातील गृहनिर्माण विषय गरजांच्या दृष्टीने म्हाडाची भूमिका महत्त्वाची ठरत आहे. विशेषतः अल्प व मध्य उत्पन्नगटातील नागरिकांच्या दृष्टीने म्हाडा वरदानच आहे. सारांशतः असे म्हणता येईल की, नागरी विकास प्रक्रियेत म्हाडाचे योगदान उल्लेखनीय आहे.

५.२.४ मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण (MMRDA)

मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणाची स्थापना मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण कायदा, १९७४ नुसार २६ जानेवारी १९७४ मध्ये करण्यात आली आहे.

प्रादेशिक नियोजन आराखडा तयार करणे, प्रादेशिक महत्त्वाचे प्रकल्प तयार करणे व त्यास अर्थसहाय्य देणे आणि दूर दृष्टिकोनातून नियोजन करण्यास प्राधिकरण स्थापनेपासून कार्य करत आहे. प्रादेशिक नियोजन आराखडा, मुंबई महानगर प्रदेशाच्या शाश्वत विकासाची दिशा निर्धारित करतो. मुंबई महानगर प्रदेशामध्ये पायाभूत सुविधांचा विकास करून जीवनमान सुधारणे आणि प्रदेशाला आर्थिक चालना देणे हा प्राधिकरणाच्या स्थापनेमागील प्रमुख उद्देश आहे.

मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण प्रादेशिक विकास आराखडे बनविणे, महत्त्वपूर्ण प्रादेशिक प्रकल्पांना अर्थसहाय्य देणे, स्थानिक संस्था आणि त्यांच्यातर्फे राबविण्यात येणाऱ्या पायाभूत सुविधा प्रकल्पांना मदत करणे, मुंबई महानगर प्रदेशावर विपरीत परिणाम होऊ शकेल अशा विकासास प्रतिबंध घालणे, मुंबई महानगर प्रदेशावर विविध प्रकल्प अथवा योजना यांच्या अंमलबजावणीसाठी समन्वय साधने, महानगर प्रदेशामध्ये महत्त्वपूर्ण प्रकल्पांचे संकल्पन करणे, त्यांना दिशा दाखविणे आणि त्यांच्यावर देखरेख ठेवून नवीन विकास केंद्र निर्माण करणे आणि वाहतूक, गृहनिर्माण, पाणीपुरवठा आणि पर्यावरणामध्ये सुधारणा करणे, इत्यादी जबाबदारी प्राधिकरणाकडून पार पाडली जाते.

महाराष्ट्र राज्याचे मुख्यमंत्री मुंबई महानगर प्रदेश विकासाचे धोरण ठरविणाऱ्या सर्वोच्च समितीचे अध्यक्ष आहेत. सर्वोच्च समिती (Authority) ही मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणाची सर्वोच्च धोरण तयार करणारी संस्था आहे. जी या प्राधिकरणाची सर्व कार्याचे पर्यवेक्षण व नियंत्रण करते. मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणाचे अध्यक्ष महाराष्ट्र शासनाचे नगर विकास मंत्री असतात. तसेच यामध्ये इतर सतरा (१७) सदस्यांचा समावेश असतो. इतर सदस्यांमध्ये गृहनिर्माण मंत्री, शहर विकास राज्यमंत्री, मुंबईचे महापौर, बृहन्मुंबई महानगरपालिकेतील स्थायी समितीचे अध्यक्ष, बृहन्मुंबई महानगरपालिकेतील तीन नगरसेवक, विधानसभेचे दोन सदस्य व विधान परिषदेतील एक सदस्य, महाराष्ट्राचे मुख्य सचिव, बृहन्मुंबई महानगरपालिकेचे आयुक्त, नगरविकास सचिव, गृहनिर्माण सचिव, सिडकोचे व्यवस्थापकीय संचालक आणि एम.एम.आर.डी.ए. (MMRDA) चे महानगर आयुक्त, इत्यादी.

कार्यकारी समिती (EC) मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणास तांत्रिक मार्गदर्शन पुरवते. कार्यकारी समितीत एकूण नऊ (९) सदस्य असतात. यातील तीन सदस्य हे नगर नियोजन आणि विकास क्षेत्रातील तज्ज्ञ असतात. महाराष्ट्र शासनाचे मुख्य सचिव या समितीचे अध्यक्ष असतात.

मुंबई महानगर प्रदेशाचे क्षेत्र सुमारे ४३५५ चौ. किमी.असून, त्यामध्ये बृहन्मुंबई, ठाणे, कल्याण-डोंबिवली, नवी मुंबई, उल्हासनगर, भिवंडी-निजामपूर, वसई-विरार आणि मीरा-भाईंदर या आठ महानगरपालिका आणि अंबरनाथ, कुळगाव-बदलापूर, माथेरान, कर्जत, पनवेल, खोपोली, पेण, उरण व अलिबाग या नऊ नगरपरिषदा तसेच ठाणे व रायगड जिल्ह्यातील एक हजारपेक्षा अधिक खेड्यांचा समावेश होतो. या सर्व मुंबई महानगर प्रदेशाच्या विकासाची जबाबदारी मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणावर आहे.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

(१) सिडकोचे पहिले व्यवस्थापकीय संचालक म्हणून कोणाची नियुक्ती करण्यात आली?

(२) गृहनिर्माण व नगरविकास निगम मर्यादित (हडको) या संस्थेची स्थापना कधी करण्यात आली?

(३) म्हाडाचे धोरण अंमलबजावणी करण्यासाठी किती विभागीय मंडळाची स्थापना करण्यात आली आहे?

(४) मुंबई उपनगर प्रदेश विकास प्राधिकरणाचे अध्यक्ष कोण असतात?

(५) भारतातील पहिली गृहनिर्माण संस्था कोणती आहे?

५.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **सिडको :** सिडको ही देशातील प्रमुख नगर नियोजन संस्था आहे. सिडको अर्थात शहर आणि औद्योगिक विकास महामंडळ महाराष्ट्र मर्यादित.
- **हडको :** हडको ही महाराष्ट्रातील नगर नियोजन संस्था आहे. हडको अर्थात गृहनिर्माण व नगरविकास निगम मर्यादित.
- **म्हाडा :** म्हाडा ही महाराष्ट्रातील नगर नियोजन संस्था आहे. म्हाडा अर्थात महाराष्ट्र गृहनिर्माण आणि क्षेत्रविकास प्राधिकरण.

५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) जे. बी. डिसूझा यांची सिडकोचे पहिले व्यवस्थापकीय संचालक म्हणून नियुक्ती करण्यात आली.

(२) २५ एप्रिल, १९७० रोजी गृहनिर्माण व नगरविकास निगम मर्यादित (हडको) या संस्थेची स्थापना करण्यात आली.

(३) म्हाडाचे धोरण अंमलबजावणी करण्यासाठी एकूण नऊ विभागीय मंडळाची स्थापना करण्यात आली.

(४) महाराष्ट्र शासनाचे नगरविकास मंत्री हे मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणाचे अध्यक्ष असतात.

(५) ''बॉम्बे हाऊसिंग बोर्ड'' ही भारतातील पहिली गृहनिर्माण संस्था होय.

५.५ सारांश

भारतामध्ये नागरीकरणाची सुरुवात अगदी प्राचीन कालखंडापासून झाली आहे, तरी आधुनिक नागरीकरणाला खऱ्या अर्थाने औद्योगिक क्रांतीनंतर गती मिळाली आहे. स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात ७५व्या घटनादुरुस्तीमध्ये नागरी स्थानिक संस्थांना घटनात्मक दर्जा देण्यात आला. या संवैधानिक संस्थांच्या माध्यमातून नागरी भागातील लोकांना स्वयंशासनाच्या लोकशाही प्रक्रियेत सहभागी होण्याची संधी मिळाली. प्रशासनात जनसहभाग वाढल्यामुळे दिवसेंदिवस नागरिकरणाचे प्रमाण वाढत चालले आहे. वाढत्या नागरीकीकरणामुळे शहराची अनियोजित वाढ होत चालली आहे. त्यामुळे शहरातील पायाभूत सुविधांबाबत अनेक समस्या निर्माण झाल्या आहेत. या अनुषंगाने नगरविकास प्राधिकरणाद्वारे प्रमुख आणि पायाभूत उपक्रम हाती घेण्यात आले आहे. भारतामध्ये या प्रकारच्या सिडको, हडको, म्हाडा, मुंबई महानगर प्रवेश विकास प्राधिकरणाची निर्मिती करण्यात आली आहे. थोडक्यात, वर्तमानकाळातील तसेच भविष्यकाळातील नागरिकांच्या निवास, शिक्षण, आरोग्य, रोजगार, औद्योगिक व सामाजिक, सांस्कृतिक गरजांची पूर्तता वरील प्राधिकरण करू शकेल.

५.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) सिडकोची प्रशासकीय संरचना स्पष्ट करा.

(२) सिडकोद्वारे कोणत्या सेवा पुरविल्या जातात.

(३) हडकोच्या स्थापनेची प्रमुख उद्दिष्टे सांगा?

(४) हडकोच्या कार्यक्षेत्राबाबत थोडक्यात माहिती सांगा?

(५) म्हाडाच्या प्रशासकीय कार्यक्षेत्राची माहिती सांगा?

(६) म्हाडाची प्रशासकीय रचना व कार्य स्पष्ट करा?

(७) मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणावर थोडक्यात टीप लिहा?

५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) शिरसाठ, एस., आणि बैनाडे, बी., (२०१४), *पंचायती राज आणि नागरी प्रशासन,* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

घटक ६ : नागरी स्थानिक शासनासमोरील आव्हाने व उपाययोजना

अनुक्रमणिका

६.० उद्दिष्टे

६.१ प्रास्ताविक

६.२ विषय-विवेचन

- ६.२.१ नागरी स्थानिक शासनासमोरील समस्या व आव्हाने
- ६.२.२ नागरी स्थानिक शासनाच्या आव्हानांवर उपाययोजना

६.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

६.५ सारांश

६.६ सरावासाठी स्वाध्याय

६.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

६.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- नागरी स्थानिक शासनासमोरील आव्हानांची माहिती मिळेल.
- नागरी स्थानिक शासनासमोरील आव्हानांवर उपाययोजनांची माहिती जाणून घेता येईल.
- नागरी स्थानिक शासनासमोरील वित्तीय समस्या समजून घेता येईल.
- नागरी स्थानिक शासन व समांतर अभिकरणे यांचा संबंध समजून घेता येईल.

६.१ प्रास्ताविक

स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या माध्यमातून भारतात लोकशाही विकेंद्रीकरण आणि विकास प्रशासन यांचे आदर्श प्रारूप समोर आले आहे. स्थानिक स्वशासन लोकसहभागाच्या माध्यमातून जनतेस आपल्या समस्या सोडविण्यासाठी अभिप्रेरित करते. ग्रामीण असो अथवा शहरी प्रत्येक भागातील समस्या या स्थानपरत्वे काही अंशी भिन्न-भिन्न स्वरूपाच्या असतात. या समस्यांना सोडवून समाजाचा सामाजिक, आर्थिक, शैक्षणिक आणि राजकीय विकास निर्धारणामध्ये स्थानिक स्वशासनाची भूमिका महत्त्वाची असते. ग्रामीण स्थानिक संस्थांपेक्षा नागरी स्थानिक शासन समस्यांची भूमिका अधिक आव्हानात्मक बनत चालली आहे. नगरांचे बदलते स्वरूप हे अतिशय गुंतागुंतीचे आणि अनिश्चित असल्यामुळे स्थानिक शासनास नियोजित विकास साध्य करणे कठीण ठरत आहे. कारण या स्थानिक शासन संस्थांना अनेक वेगवेगळ्या स्वरूपाच्या समस्यांना सामोरे जावे लागत आहे. असे असले तरी नागरी समाजाच्या दृष्टीने या संस्थांचे महत्त्व अनन्यसाधारण आहे. नागरी स्थानिक शासन संस्थांना लोकशाही विकेंद्रीकरणाचे तसेच स्थानिक स्वशासनाचे सशक्त प्रारूप म्हणून प्रभावीपणे कार्य करण्यासाठी त्यांना भेडसावणाऱ्या समस्यांवर वेळीच उपाययोजना करणे आवश्यक आहे.

६.२ विषय– विवेचन

७४ व्या घटनादुरुस्तीमुळे नागरी स्थानिक शासन संस्थांचे पुनरुज्जीवन झाले आहे. या पुनरुजीवनानंतर नागरी शासन संस्थांना संवैधानिक स्थानाबरोबर व्यापक स्वरूपाचे अधिकार देण्यात आले आहेत. जेणेकरून या संस्थांना स्वशासनाचा घटक म्हणून प्रभावीपणे कार्य करता येईल. मात्र गेल्या दोन अडीच दशकांचा अनुभव पाहता असे दिसून येते की, या संस्थांना अपेक्षित यशगती मिळवता आली नाही. यामागे अनेक वैधानिक, संरचनात्मक, कार्यात्मक आणि संबंधात्मक स्वरूपाच्या मूलभूत समस्यांचा समावेश आहे. या समस्यांबरोबर आपणास धोरणात्मक स्तरावरही अनेक समस्या, त्रुटी असल्याचे दिसून येते. या सर्व समस्या, त्रुटींना दूर करून नागरी स्थानिक संस्थांना अधिक सशक्त करणे आवश्यक आहे. जेणेकरून त्या प्रभावीपणे आणि कार्यक्षपणे कार्य करतील.

६.२.१ नागरी स्थानिक शासनासमोरील समस्या व आव्हाने

नागरी स्थानिक संस्थांच्या कार्यक्षेत्रामध्ये दिवसेंदिवस वाढ होत चालली आहे. म्हणूनच स्थानिक स्वशासनास दैनंदिन कार्य करतानाच काही पारंपरिक समस्या सोडवताना नवीन आव्हानांना सामोरे जावे लागत आहे. याठिकाणी आपण नागरी स्थानिक संस्थांना भेडसावणाऱ्या खालील प्रमुख समस्यांचा अभ्यास करणार आहोत –

(१) अनियोजित नागरीकरण

वाढते नागरीकरण ही नागरी स्थानिक प्रशासनासमोरील सर्वांत महत्त्वाची ज्वलंत समस्या म्हणून समोर आली आहे. भारतातील नगरीय लोकसंख्या चीननंतर जगामध्ये सर्वाधिक आहे. सन १९५१ मध्ये नगरीय लोकसंख्या जवळपास ६ कोटी होती. २०११ मध्ये ही लोकसंख्या ३७.७ कोटींवर पोहचली आहे. याचा अर्थ गेल्या सहा दशकांमध्ये शहरी लोकसंख्येचे प्रमाण सहापट्टीपेक्षा अधिकने वाढले आहे. साधरणतः लोकसंख्या वाढीच्या दरापेक्षा अधिक आहे. नागरी भागात येणाऱ्या लोकसंख्येचे प्रमाण दिवसेंदिवस वाढत चालले आहे. परिणामतः नागरी भागातील पायाभूत सेवासुविधांवर अतिरिक्त ताण निर्माण झाला आहे. वीज, पाणी, राहण्याची व्यवस्था, दळणवळणाची साधने या समस्यांबरोबर अनेक समस्या निर्माण झाल्या आहेत. या वाढत्या लोकसंख्येस गुणात्मक आणि संख्यात्मक या दोन्ही स्तरावर सेवासुविधा पुरविण्यास नागरी स्थानिक संख्या अपर्याप्त ठरत आहेत. यामुळे शहरांमध्ये झोपडपट्ट्यांतील वाढते प्रमाण, घरभाड्यामध्ये होणारी प्रचंड वाढ, प्रदूषण, पिण्याच्या व सांडपाण्याची अव्यवस्था, मलनिस्सारण व साफसफाई, गलिच्छ वस्त्यांचे वाढते प्रमाण यांसारख्या अनेक समस्या नागरी स्थानिक प्रशासनासमोर आव्हान बनल्या आहेत. याचा परिणाम नागरी स्थानिक शासन संस्थांच्या गुणात्मक सेवांवर झाला आहे.

(२) आर्थिक स्रोतांचा अभाव

पुरेशा वित्तीय संशोधनाचा अभाव ही नागरी प्रशासनासमोरील फार मोठी समस्या बनली आहे. कारण या नागरी संस्थांना प्राप्त होणारे अनुदान आणि उत्पन्न हे त्यांना कराव्या लागणाऱ्या कार्यापेक्षा कमी आहे. या संस्थांच्या उत्पन्नाचा प्रमुख स्रोत हा कराद्वारे मिळणारे उत्पन्न हाच आहे. त्यामुळे नागरी संस्थांना विकास योजनांवर करण्यात येणाऱ्या खर्चासाठी केंद्र किंवा राज्य शासनाच्या कर्ज, अनुदान, इत्यादी वित्तीय साहाय्यावर अवलंबून राहावे लागते. या अवलंबित्वामुळे स्थानिक शासनास वित्तीय अपंगत्व आल्याचे आढळते त्याचे मुख्य कारण नागरी स्थानिक संस्थांचा उत्पन्नाचा प्रमुख स्रोत कर आहे. जे मतांच राजकारण आणि भ्रष्टाचारामुळे कमकुवत झाले आहे. जे उत्पन्न प्राप्त होते ते प्रशासनाचा दैनंदिन खर्च, कर्मचाऱ्यांचे वेतन व सुविधांवर मोठ्या प्रमाणात खर्च होत असते. त्यामुळे नगरविकासाच्या ज्या योजना असतात त्या योजनांना आर्थिक अडचणींमुळे अपेक्षित यश मिळणे कठीण बनते.

(३) भ्रष्टाचार

भ्रष्टाचार ही संपूर्ण भारतीय समाजास लागलेली कीड आहे. नागरी स्थानिक शासन संस्थादेखील यास अपवाद नाहीत. नागरी शासन संस्थेतील भ्रष्टाचार हा राजकीय आणि प्रशासकीय अशा दोन्ही स्तरावर होत असल्याचे दिसून येते. त्यामुळे नागरी सेवा–सुविधा सहजपणे मिळवणे कठीण झाले आहे. लाच दिल्याशिवाय पायाभूत सेवा–सुविधा मिळणे कठीण झाले आहे.

राजकीय भ्रष्टाचारामुळेदेखील विकास योजनांवरील पैसा मोठ्या प्रमाणात पदाधिकाऱ्यांच्या खिशात भरला जात आहे. या सर्वांचा परिणाम नागरी स्थानिक संस्थांच्या कार्यावर होताना दिसून येतो.

(४) राज्य नियंत्रण

नागरी शासन संस्थांकडे सत्तेचे अपर्याप्त हस्तांतरण झाल्यामुळे या संस्था राज्य शासनाच्या नियंत्रणाखाली कार्य करताना पाहावयास मिळतात. नागरी स्थानिक शासन संस्थांना संवैधानिक दर्जा, वित्त आयोग, निवडणूक आयोग, निश्चित कार्यकाल आदी असूनदेखील नागरी संस्थांच्या कार्यात हस्तक्षेप करण्याचा पर्याप्त अधिकार राज्य शासनाकडे आहे. राज्याचे अवाजवी नियंत्रण या संस्थांच्या विकास कार्यास आणि स्वायत्ततेस बाधा निर्माण करते. मुळात राज्य सत्तेचे हस्तांतरण नागरी शासन संस्थांकडे करण्यास फारसे अनुकूल आणि उत्साहित नसल्याचे दिसून येते. त्यामुळे प्राप्त अधिकार सत्तेच्या आधारे नागरी समाजास पायाभूत सेवासुविधा पुरविण्याबरोबर विकासात्मक कार्य पार पाडण्याचे आव्हान नागरी स्थानिक शासन संस्थांपुढे आहे.

(५) प्रशिक्षण व क्षमता निर्धारण

नागरी स्थानिक संस्थांतील अधिकारी, पदाधिकारी आणि कर्मचाऱ्यांच्या प्रशिक्षणाची कोणतीच व्यवस्था किंवा तरतूद नाही. नागरी प्रशासनातील कर्मचारी चुका आणि शिका पद्धतीनुसार कार्य करत असल्यामुळे त्यांच्या कार्य कौशल्यांमध्ये प्रभाव आणि परिमाणकारकता दिसून येत नाही. याचा परिणाम नागरी सेवांवर पडतो. त्यामुळे बदलत्या काळानुसार नागरी प्रशासनातील अधिकारी, पदाधिकारी व कर्मचाऱ्यांना वारंवार प्रशिक्षण व उद्बोधन करणे आवश्यक आहे. सोबतच प्रशिक्षण कार्यक्रमाच्या माध्यमातून विकसित होणाऱ्या कौशल्यांच्या उपयोगासाठी अधिकारी, पदाधिकारी व कर्मचाऱ्यांची क्षमता व इच्छाशक्ती वृद्धिंगत करणे गरजेचे आहे.

(६) समांतर अभिकरणे

स्थानिक स्वशासन संस्थांचा प्रमुख उद्देश हा स्थानिक जनतेस स्वतःस शासित करण्याची सत्ता प्राप्त करून देणे हा आहे. मात्र, नागरी स्थानिक स्वशासन संस्थांच्या कार्यक्षेत्रामध्ये विशिष्ट अशा एखाद्या उद्दिष्टांसाठी स्वतंत्र अभिकरण कार्यरत असणे हे लोकशाही आणि स्थानिक स्वशासन तत्त्वांच्या विरोधी आहे. अशा ठिकाणी लोकशाही मूल्याप्रमाणे लोकनिर्वाचित संस्थांना दुय्यम भूमिका दिली जाते. उदा. राज्य परिवहन मंडळ, पाणीपुरवठा विभाग, राज्य विद्युत मंडळ यांसारखी अभिकरणे ही नागरी शासन संस्थांच्या कार्यक्षेत्राखाली येत असूनदेखील ती स्थानिक शासनास उत्तरदायी नसतात. त्यांचे कार्य सरळ राज्यशासनाच्या नियंत्रणाखाली पार पाडली जातात. त्यामुळे नागरी स्थानिक शासन संस्था आणि अशा अभिकरणांमध्ये सहकार्य आणि सामंजस्याच्या समस्या निर्माण होतात. त्याचा परिणाम नागरी सेवांवर होतो.

(७) सहकार्य व समन्वयाचा अभाव

लोकशाही विकेंद्रीकरण हा स्थानिक स्वशासन संस्थांचा प्रमुख उद्देश आहे. यामध्ये या संस्थांतील सर्व घटक या मूल्यांनुसार कार्य करणे अपेक्षित आहे आणि असे झाले तरच या संस्थांना यश प्राप्त झाले असे म्हणता येईल. मात्र समकालीन नागरी शासन संस्थांतील चित्र याउलट असल्याचे दिसून येते. या संस्थांतील अधिकारी, पदाधिकारी, कर्मचारी आणि जनता यांच्यामध्ये योग्य ते सहकार्य आणि समन्वयाचा अभाव असल्याचे दिसून येते. अधिकारी पदाधिकाऱ्यांकडे ह्याच दृष्टिकोनातून पाहत असतात तर पदाधिकारी अधिकाऱ्यांकडे पूर्वग्रह आणि शंकेच्या नजरेने पाहतात. बहुतांश अधिकाऱ्यांचे कर्मचारी आणि जनतेसोबतचे वर्तन लोकशाही मूल्यांवर आधारित नसून ते अहंकारी किंवा दमनकारी स्वरूपाचे असते. नागरी स्थानिक प्रशासन आणि जनता यांचे परस्परसंबंध देखील फारसे चांगले असल्याचे दिसत नाही. या संस्थांचे यश या घटकांच्या परस्पर सहकार्य, समन्वय व परस्पर पूरक भूमिकेवर अवलंबून आहे मात्र असे अपवादानेच पाहावयास मिळते.

(८) जनसहभागाचा अभाव

जनसहभागाच्या माध्यमातूनच स्थानिक नागरी संस्थांनी कार्य करणे अपेक्षित आहे. स्थानिक स्वशासन संस्थांचे यश हे लोकसहभागावरच अवलंबून असते. मात्र नागरी अशिक्षितांबरोबर सुशिक्षित जनतादेखील स्वशासनाबाबत अपेक्षित प्रमाणात जागरूक नाहीत. जनतेच्या उदासीन भूमिकेमुळे स्थानिक शासन प्रशासनामध्ये अनेक समस्या निर्माण झाल्या आहेत. जनतेचा सहभाग स्थानिक प्रशासनास उत्तरदायी आणि कार्यक्षमपणे कार्य करण्यास प्रभावित करत असतो. त्याचबरोबर जनतेच्या सक्रिय सहभागामुळे एक प्रकारचे नियंत्रण या संस्थांवर राहत असते.

(९) वाढती झोपडपट्टी

वाढते शहरीकरण आणि औद्योगिकीकरणांमुळे शहरी भागात येणाऱ्या लोकांचे प्रमाण दिवसेंदिवस वाढत चालले आहे. शहरात येणाऱ्या नागरिकांमुळे शहरातील पायाभूत सेवासुविधांवर ताण पडला आहे. मोठ्या संख्येने होणाऱ्या शहरीकरणामुळे नागरी भागातील राहण्याच्या समस्या निर्माण झाल्या आहेत. त्यामुळे मोठ्या प्रमाणात नागरी भागात झोपडपट्ट्यांची निर्मिती होत आहे आणि याचे प्रमाण दिवसेंदिवस वाढत चालले आहे. झोपडपट्ट्यांच्या समस्येमुळे नागरी भागात इतर अनेक समस्या निर्माण होत असल्यामुळे या समस्या सोडविण्याबरोबर अशा भागात पायाभूत सेवासुविधांचा पुरवठा करण्याचे आव्हान नागरी स्थानिक शासनासमोर आहे.

नगर स्थानिक संस्थांना स्वशासनाच्या सशक्त घटक म्हणून कार्य करण्यासाठी ७४ व्या घटनादुरुस्तीद्वारे संवैधानिक दर्जाबरोबर अनेक अधिकार प्रदान करण्यात आले आहेत असे असले तरी या नागरी स्वशासन संस्थांना वरील समस्यांबरोबर इतर अनेक आव्हानांना सामोरे जावे लागत आहे.

६.२.२ नागरी स्थानिक शासनांच्या आव्हानांवर उपाययोजना

नागरी स्थानिक शासनासमोर आज अनेक आव्हाने, समस्या आहेत. या आव्हानांना यशस्वीपणे सामोरे जाऊन स्वशासनाचा एक घटक म्हणून नागरी स्थानिक शासनास कोणकोणत्या उपाययोजना करणे आवश्यक आहे याचा अभ्यास आपण या घटकामध्ये करणार आहोत.

(१) उद्योगधंद्याचे विकेंद्रीकरण

शहरातील लोकसंख्या वाढीचे महत्त्वाचे कारण म्हणजे वाढते नागरीकरण मुख्यतः रोजगाराच्या उद्देशाने झालेले असते. ग्रामीण व निमशहरी भागातील जनता रोजगारानिमित्त शहराकडे स्थलांतरित होत असतात. म्हणून शहरी भागामध्ये केंद्रित होणाऱ्या उद्योगधंद्याचे विकेंद्रीकरण केल्यास शहराकडे येणारे रोजगाराचे लोंढे थांबतील आणि शहरावर पडणारा अतिरिक्त ताण थांबला जाईल. त्यामुळे नागरी प्रशासनास उत्तम पायाभूत सोयी सुविधांचा पुरवठा करणे शक्य होईल.

(२) आर्थिक स्वावलंबन

नागरी स्थानिक शासनास प्रभावीपणे कार्य करण्यासाठी वित्ताची आवश्यकता असते. त्यासाठी नागरी स्थानिक शासनास आर्थिक दृष्ट्या आत्मनिर्भर असणे आवश्यक आहे. आर्थिक आत्मनिर्भरतेसाठी राज्य वित्त आयोगाने केलेल्या शिफारशीची अंमलबजावणी आवश्यक आहे. राज्य शासनाने आयोगाच्या शिफारशी स्वीकाराव्यात व त्यांची प्रभावीपणे अंमलबजावणी करावी त्याचबरोबर नागरी संस्थांकडून कोणत्याही प्रकारचा पक्षपात न करता करांची वसुली प्रभावीपणे होणे आवश्यक आहे. ज्या नागरी स्थानिक संस्था कर वसुलीच्या बाबतीत टाळाटाळ करतात त्यांच्यावर दंडात्मक कारवाई करण्यात आली पाहिजे. त्याचबरोबर ज्या पद्धतीने १२ व्या परिशिष्टात नागरी स्थानिक संस्थांना करावयाच्या कार्यांची सूची देण्यात आली आहे त्याचपद्धतीने या परिशिष्टात नागरी स्थानिक संस्थांनी आकारावयाच्या करांचीही तरतूद केल्यास या संस्थांना घटनात्मकरित्या उत्पन्नाचा एक निश्चित स्रोत उपलब्ध होईल. यातून या संस्था आर्थिक दृष्ट्या आत्मनिर्भर होण्यास निश्चितच मदत होईल.

(३) भ्रष्टाचारास प्रतिबंध

नागरी प्रशासनात निर्माण होणाऱ्या अनेक समस्यांचे मूळ भ्रष्टाचार आहे. नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था या भ्रष्टाचाराच्या कुरणच आहेत, असा समज अधिकारी, पदाधिकाऱ्यांमध्ये निर्माण झाला आहे. नागरी संस्थांद्वारे राबविण्यात येणाऱ्या अनेक विकास योजनांमध्ये मोठ्या प्रमाणात भ्रष्टाचार होताना दिसून येतो. या संस्थातील भ्रष्टाचाराचाप्रतिबंध करण्यासाठी त्या-त्या संस्थांनी कडक उपाययोजना करून त्याची प्रभावीपणे अंमलबजावणी करावी ज्यामुळे विकास कार्यावरील खर्च त्याच कार्यावर होईल.

(४) नवीन तंत्रज्ञानाचा उपयोग

स्थानिक संस्थांना आपल्या प्रशासनाच्या कार्यपद्धतीत कार्यक्षमता, काटकसर, परिणामकारकता निर्माण होऊन वेळ, पैसा, श्रम यांचा अपव्यय टाळण्यासाठी तसेच प्रशासन अधिक जनताभिमुख होण्याच्या दृष्टीने आधुनिक तंत्रज्ञानास महत्त्व प्राप्त झाले आहे. नागरी प्रशासनास भेडसावणाऱ्या अनेक समस्यांच्या निराकरणासाठी माहिती तंत्रज्ञान, संगणकीकरण विविध

प्रकारच्या अत्याधुनिक तंत्रज्ञानाचा उपयोग करणे आवश्यक आहे. माहिती तंत्रज्ञानाच्या युगात नवीन तंत्रज्ञानाचा स्वीकार व त्याचा अधिकाधिक उपयोग यावरच या संस्थांचे यश अवलंबून आहे.

(५) जनसहभाग

नागरी स्थानिक प्रशासनाद्वारे राबविण्यात येणाऱ्या विकास योजना ह्या प्रामुख्याने शासनाच्या योजना नसून त्या सामान्य जनतेच्या योजना आहेत. ज्यात शासनाचा सहभाग आहे. अशी भावना सर्वसामान्य जनतेच्या मनामध्ये निर्माण होणे आवश्यक आहे. कारण या विविध विकास योजनांचे यश मुळात जनतेच्या सक्रिय सहभागावर अवलंबून असते. जनसहभागामुळे योजनांची अंमलबजावणी होण्यास मदत होते. त्याचबरोबर त्या योजनेचा अपेक्षित उद्देशही साध्य होण्यास मदत होते. कारण ती निर्धारित व्यक्तीपर्यंत पोहचलेली असते. नागरी स्थानिक संस्थांनी जनसहभागास प्रोत्साहन देण्यासाठी स्वयंसेवी संस्था, खाजगी यंत्रणा, महाविद्यालये व स्थानिक पातळीवरील नागरिकांचा सहभाग व सहकार्य स्वतः पुढाकार घेऊन प्राप्त करणे आवश्यक आहे.

(६) प्रशिक्षण

नागरी स्थानिक प्रशासनातील अधिकारी, पदाधिकारी आणि कर्मचाऱ्यांना बदलल्या काळानुसार वारंवार प्रशिक्षण व उद्‌बोधन करण्याची आवश्यकता आहे. या घटकांच्या परस्पर सहकार्य व सहयोगावरच प्रशासकीय कार्याचे यश अवलंबून असते. या घटकांच्या भूमिका परस्पर पूरक असतात. त्यामुळे त्यांना त्यांची कार्ये, अधिकार आणि जबाबदारीबाबत वेळोवेळी उद्‌बोधन करणे आवश्यक आहे. प्रशिक्षणाच्या माध्यमातून आपल्या अधिकार क्षेत्रात राहून विकास कार्यामध्ये आपले सर्वोत्तम योगदान देण्यास सक्षम करणे आवश्यक आहे.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

खालील विधाने चूक की बरोबर ते सांगा.

(१) ७४व्या घटनादुरुस्तीद्वारे नागरी स्थानिक संस्थांना अनेक अधिकार प्रदान करण्यात आले आहेत.

(२) राज्यघटनेच्या १२व्या परिशिष्टात नागरी स्थानिक संस्थांना करावयाच्या कार्याची सूची देण्यात आली आहे.

(३) अनियोजित नागरीकरण ही नागरी स्थानिक संस्थांसमोरील समस्या नाही.

(४) नागरी स्थानिक संस्थांच्या कार्यावर राजकीय व प्रशासकीय दृष्टिकोनातून राज्य शासनाचे नियंत्रण असते.

(५) सद्यस्थितीत नागरी स्थानिक शासनासमोर कोणतेही आव्हाने नाहीत.

६.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **संरचनात्मक :** एखादी संस्था किंवा घटनाविषयक बाबींचा रचनात्मक आकृतिबंध.
- **जनसहभाग :** लोकांचा शासन किंवा प्रशासनात प्रत्यक्ष सहभाग.
- **आर्थिक स्वावलंबन :** आर्थिक दृष्ट्या आत्मनिर्भर असणे.

६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) बरोबर

(२) बरोबर

(३) चूक

(४) बरोबर

(५) चूक

६.५ सारांश

आधुनिक कालखंडात नागरी समस्यांचे स्वरूप अतिशय जटिल आणि व्यापक बनले आहे. त्यामुळे नागरी स्थानिक संस्थांचे कार्य अधिक आव्हानात्मक बनले आहे. नागरी संस्थांना या सर्व समस्यांना यशस्वीपणे तोंड देत नागरी समाजास पायाभूत सेवा सुविधांबरोबर नागरी समाजाच्या सामाजिक, आर्थिक आणि शैक्षणिक विकासासाठी विशेष विकास योजना राबवाव्या लागतात. नागरी प्रशासनातील जनतेचा सक्रिय सहभाग, प्रशासकीय अधिकारी व कर्मचारी आणि राजकीय पदाधिकारी यांच्या परस्पर पूरक भूमिका नागरी स्थानिक शासनाच्या यशाचा एक नवीन अध्याय निर्माण करतील अशी खात्री आहे.

६.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) नागरी स्थानिक शासनापुढील प्रमुख आव्हाने कोणती?

(२) नागरी प्रशासनातील जनसहभागाचे महत्त्व स्पष्ट करा?

(३) नागरी स्थानिक शासनाच्या आर्थिक स्वावलंबनासाठी उपाय सुचवा?

(४) नागरी समाजातील समांतर अभिकरणांचा नागरी स्थानिक संस्थांवर होणारा परिणाम स्पष्ट करा.

(५) नागरी स्थानिक शासनासमोरील समस्यांवर उपाययोजना सांगा.

६.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) चोप्रा, जे. के., (२००४), *लोकल सेल्फ गव्हर्मेंट अँड म्युनिसिपल अॅडमिनिस्ट्रेशन,* न्यू दिल्ली, कॉमनवेल्थ पब्लिशर्स.

(२) गुप्ता, जे. एल., (२०११), *पब्लिक अॅडमिनिस्ट्रेशन,* जयपूर, आर. बी. एस. पब्लिकेशर्स.

ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

ज्ञानगंगोत्री परिसर, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक-४२२ २२२

दूरध्वनी क्र. (०२५३) २२३१४७५, २२३१७१४

Website: https://ycmou.digitaluniversity.ac **Email:** dir_shu@ycmou.digitaluniversity.ac

मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा

प्रत्याभरण

या पुस्तकाबाबत आपल्याला अभ्यासक्रमाची रचना, काठिण्य पातळी, भाषाशैली, विषय-विवेचन, स्वयं-अध्ययन प्रश्न या संदर्भात तसेच तुमचा संबंधित क्षेत्रातील अनुभव, प्रशासनातील अनुभव, प्रशासकीय सुधारणेविषयी नवीन दृष्टीकोन, लोकप्रशासनातील नवप्रवाह इत्यादींबाबत काही सूचना असल्यास पुढील पत्त्यावर किंवा खाली दिलेल्या ई-मेलवरून कळवाव्यात.

आपल्या सूचना पाठवण्याचा पत्ता

संचालक, मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, ज्ञानगंगोत्री परिसर, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक-४२२ २२२

dir_shu@ycmou.digitaluniversity.ac, pubadmycmou@gmail.com या ई-मेलवर पाठवू शकता.

तुमच्याविषयी :

(१) संपूर्ण नाव : ____________________

(२) संपूर्ण पत्ता : ____________________

____

(३) मोबाईल क्र. : __________ ईमेल : ____________________

(४) शिक्षण : __________ हुद्दा : __________

(५) तुमचा प्रतिसाद/सूचना : ____________________

____

____

____

____

____

____

____

____

DB/AB21-154

सर्वोत्कृष्ट संस्थेसाठी कॉमनवेल्थ ऑफ लर्निंगच्या आंतरराष्ट्रीय गुणवत्ता पुरस्काराने सन्मानित

ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ

(महाराष्ट्र शासनाने स्थापिलेले)

ज्ञानगंगोत्री, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक-४२२ २२२

दूरध्वनी : (०२५३) २२३१७१४, २२३१७१५, २२३०२२७

फॅक्स : (०९१) (०२५३) २२३१७१६

वेबसाईट : http://ycmou.digitaluniversity.ac ● http://ycmou.ac.in

मुखपृष्ठ रचना : अविनाश उमाकांत भगणे / ग्रं. नि. केंद्र / यचमवि विद्यापीठ / AF21-90