स्वामी रामानंद तीर्थ मराठवाडा विद्यापीठ, नांदेड

दूरशिक्षण संचालनालय

पदव्युत्तर पदवी (एम.ए.) प्रथम वर्ष

* लोकप्रशासन *

खंड क्र. (०४) स्थानिक स्वशासन

अनुक्रमणिका

घटक क्र.	घटकाचे नाव	लेखकाचे नाव	पृष्ठ क्र.
१	स्थानिक स्वशासन: अर्थ, वैशिष्ट्ये व महत्त्व	डॉ. बालाजी कत्तूरवार	०१
२	स्थानिक शासनाचा विकास	डॉ. गोविंद येडले	१०
३	त्रिस्तरीय पंचायतराज	डॉ. मीरा फड	३१
४	नागरी प्रशासन	डॉ. गोविंद यमलवाड	५६
५	स्थानिक शासनावरील नियंत्रण	डॉ. व्यंकट विळेगावे	७२
६	स्थानिक शासनापुढील समस्या	डॉ. बालाजी कत्तूरवार	८२

घटक क्र. (१) स्थानिक स्वशासन : अर्थ, वैशिष्टये व महत्त्व

अनुक्रम

१.० प्रास्ताविक

१.१ उद्दिष्टे

१.१.१ स्थानिक शासनाचा अर्थ

१.१.२ स्थानिक शासनाचा व्याख्या

१.२ स्थानिक शासनाची वैशिष्ट्ये

१.२.१ लोकशाहीचा आधारस्तंभ

१.२.२ घटनात्मक दर्जा

१.२.३ दोनप्रकारात विभाजन

१.२.४ कृत्रिम व्यक्तिमत्त्व

१.२.५ कायद्याद्वारे निर्मिती

१.३ स्थानिक शासनाचे महत्त्व

१.३.१ लोकसहभाग वाढविण्यासाठी

१.३.२ नेतृत्त्व विकासास वाव

१.३.३ स्थानिक नागरिकांना सेवा पूरविण्यासाठी

१.३.४ शासन व जनता यांच्यातील दुवा

१.३.५ स्थानिक समस्यांचे निराकरण करण्यासाठी

१.४ सारांश

१.५ पारिभाषिक शब्द

१.६ आदर्श उत्तरे (आपली प्रगती तपासा)

१.७ स्वाध्याय

१.८ संदर्भ

१.० प्रास्ताविक

विद्यार्थी मित्रानों, वैभवशाली संस्कृतीचा वारसा लाभलेल्या भारतात प्राचीन काळापासून स्थानिक शासन संस्था अस्तित्वात आहेत. विशेषत: सिंधू संस्कृतीमध्ये मोहंजोदाडो व हडप्पा या प्राचीन शहरास भुमिगत गटारे, सार्वजनिक रस्ते, नगराची सुव्यस्थीत रचना आणि नगराचे व्यवस्थापन सांभाळण्यासाठी समित्या अस्तित्वात होत्या. यावरून प्राचीन भारतात आदर्श स्वरूपाची स्थानिक शासन यंत्रणा अस्तित्त्वात असल्याचे सिद्ध होते.

आपल्या देशात शासन व्यवस्थेचे प्रामुख्याने तीन स्तर आहेत. ते म्हणजे राष्ट्रीय पातळीवर केंद्र सरकार, घटक राज्य पातळीवर राज्य सरकार आणि स्थानिक पातळीवर स्थानिक शासन होय. स्थानिक शासनाचे देखील दोन मुख्य प्रकार दिसून येतात. शहर आणि महानगरात अस्तित्त्वात

असलेल्या स्थानिक शासनास नागरी स्थानिक शासन असे संबोधले जाते तर ग्रामीण भागाच्या सर्वांगीण विकासाला बांधील असलेल्या ग्रामीण स्थानिक शासनाला पंचायतीराज व्यवस्था म्हणून संबोधले जाते. भारतामध्ये प्राचीन काळापासून स्थानिक शासन संस्था अस्तित्त्वात असल्या तरी या संस्थांचा ब्रिटिश काळात झालेला विकास अधिक महत्त्वपूर्ण मानला जातो. स्वातंत्र्य प्राप्तीनंतर भारतामध्ये संसदीय लोकशाहीची स्थापना करण्यात आली. त्यानुसार स्वातंत्र्य, समता, न्याय, बंधूता, लोककल्याणकारी राज्य आणि लोकशाही विकेंद्रीकरण या आदर्श मुल्यांचा स्वीकार करण्यात आला. लोककल्याणास बांधील असलेल्या शासन व्यवस्थेत जास्तीत जास्त लोकांना सहभागी होता यावे, म्हणून देशभरात स्थानिक स्वराज्य संस्थाचा मोठ्या प्रमाणात विकास करण्यात आला.

महात्मा गांधीच्या भारतातील प्रत्येक खेडेगाव जोपर्यंत स्वयंपूर्ण, स्वावलंबी आणि स्वंयशासीत बनणार नाही तोपर्यंत खऱ्या अर्थाने देशाचा विकास होणार नाही. खेड्यांचा विकास म्हणजेच देशाचा विकास होय म्हणूनच स्थानिक शासन संस्थेला लोकशाहीचा पाया किंवा लोकशाहीचा आधारस्तंभ म्हणून गौरविले जाते. विशेषतः इ.स. १९९२ मध्ये भारतीय संसदेने ७३ वी आणि ७४ वी राज्यघटना दूरूस्ती करून या स्थानिक शासन संस्थाना घटनात्मक दर्जा प्राप्त करून दिला आहे.

गावामध्ये ग्रामपंचायत आणि शहरी भागात नगर परिषद स्थानिक पातळीवर लोकशाही शासनाची भूमिका पार पाडणाऱ्या महत्त्वपूर्ण संस्था मानल्या जातात. थोडक्यात स्थानिक स्वराज्य संस्था हया प्राचीन काळापासून अस्तित्त्वात असून आज एकविसाव्या शतकात देखील त्या समाज व राष्ट्राच्या विकासात महत्त्वपूर्ण भूमिका पार पाडीत आहेत.

१.१ उद्दिष्टये

'स्थानिक शासन' या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपणास :

१. स्थानिक शासनाचा अर्थ कळेल.
२. स्थानिक शासनाचे महत्त्व समजून घेता येईल.
३. स्थानिक शासनाच्या स्थापनेची उद्दिष्टे लक्षात येतील
४. स्थानिक शासनाची वैशिष्टये समजून घेता येतील.
५. स्थानिक शासन संस्थांचे प्रकार कळतील.
६. ग्रामीण व शहरी भागाच्या विकासातील या स्थानिक शासन संस्थाची भूमिका लक्षात येईल.

१.१.१. स्थानिक शासनाचा अर्थ: 'स्थानिक शासन' या शब्दातच त्याचा अर्थ सामावलेला असून स्थानिक पातळीवर काम करणारे शासन असा त्यातून अर्थ स्पष्ट होतो. केंद्र व राज्य शासन विविध विकासात्मक योजनांची घोषणा करीत असले तरी प्रत्यक्षात अंमलबजावणीचे काम करणाऱ्या स्थानिक शासनाला विशेष महत्त्व असते. भारतात स्थानिक शासन संस्था अतीप्राचीन काळापासून अस्तित्त्वात असून या संस्था वेगवेगळ्या नावाने संबोधले जात असे.

स्थानिक ग्रामीण अथवा शहरी भागात वास्तव्य करणाऱ्या नागरिकांना पिण्याचे पाणी, रस्ते, आरोग्य, स्वच्छता, प्राथमिक शिक्षण, प्रकाश व्यवस्था इत्यादी सेवा सुविधा उपलब्ध करून देणारी संस्था म्हणजे स्थानिक शासन संस्था होय. जनतेला चांगले जीवन जगता यावे म्हणून अत्यावश्यक स्वरूपाच्या सेवा सुविधा पुरविणे शासन व प्रशासनाचे मुख्य कर्तव्य होय.

स्वातंत्र्य प्राप्तीनंतर लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वाचा स्वीकार करून जनतेचा शासन प्रक्रियेमध्ये सहभाग वाढावा म्हणून स्थानिक शासन संस्थाची स्थापना करण्यात आली. या स्थानिक

संस्था मार्फतच स्थानिक भागाचा सर्वांगीण विकास केला जातो. नागरिकांना आवश्यक असलेल्या सेवा सुविधा पूरविल्या जातात.

स्थानिक समस्या सोडविणारे, स्थानिक लोकांचा सहभाग असलेले आणि स्थानिक पातळीवर कार्यरत असलेले शासन म्हणजे स्थानिक शासन होय. केंद्र अथवा राज्य शासनाचा प्रत्यक्ष जनतेशी संबंध येत नाही पण स्थानिक शासन मात्र जनतेचे प्रश्न जनसहभागाद्वारे सोडविण्याचे काम करीत असते. स्थानिक शासनात लोकशाहीत्मक पद्धतीने निवडून आलेले लोकप्रतिनिधी या संस्थांचे नेतृत्त्व करीत असताना.

१.१.२ स्थानिक शासनाच्या व्याख्या

- **एल. ग्लोडिंग** यांच्यामते, ''स्थानिक शासन म्हणजे असे शासन की एखाद्या क्षेत्रातील लोक आपल्याशी निगडीत असलेल्या विषयांची स्वतंत्र व्यवस्था करतात, अशा शासनास स्थानिक शासन असे म्हणतात''
- **इनसायक्लोपीडीया ऑफ ब्रिटानीका** ''स्थानिक शासन म्हणजे अशा प्रकारचे शासन की ज्यात संपूर्ण राज्यऐवजी अंतर्गतदृष्ट्या एखाद्या लहान क्षेत्रात निर्णय घेवून त्याची अंमलबजावणी करणारी संस्था म्हणजे स्थानिक शासन संस्था होय''.
- **डॉ. आशीर्वादम यांच्यामते** ''स्थानिक शासन ही केंद्र सरकार व राज्य सरकारच्या कायद्याद्वारे निर्माण केलेली एक अशा प्रकारची संस्था होय की, जी शहर किंवा खेड्यासारख्या एखाद्या क्षेत्रामध्ये जनतेद्वारे निवडलेले प्रतिनिधी त्यात असतात आणि आपल्या अधिकार क्षेत्राच्या मर्यादित राहून प्रदत अधिकाराचा उपयोग जनकल्याणासाठी करीत असतात''.

सारांश रूपाने सागांवयचे तर स्थानिक पातळीवरील समस्या सोडविण्यासाठी आणि स्थानिक भागाचा सर्वांगीण विकास घडविण्यासाठी लोकांनी निवडून दिलेली लोकप्रतिनिधीची जी यंत्रणा काम करते त्यास स्थानिक शासन असे म्हणतात, केंद्र व राज्य शासनाच्या विविध कायद्याद्वारे या संस्थाना योग्य रीतीने काम करता यावे म्हणून पुरेशी स्वायतता दिली जाते. अर्थात अंतिम नियंत्रण मात्र राज्य शासनाचे असते. जनतेला पिण्याचे पाणी, रस्ते, आरोग्य, प्राथमिक शिक्षण यासारख्या अत्यावश्यक सेवा सुविधा उपलब्ध करून देण्याचे कार्ये या संस्था करीत असतात.

आपली प्रगती तपासा स्वयमुल्यांकन प्रश्न

एका वाक्यात उत्तरे लिहा

१. लोकांच्या दैनदिन समस्या कोणते शासन सोडविते.

२. स्थानिक शासनावर अंतिम नियंत्रण कोणत्या सरकारचे असते.

३. स्थानिक शासनाला कोण स्वायत्ता प्रदान करते.

४. कोणाचा प्रत्यक्ष संबंध स्थानिक शासनाशी येतो.

१.२ स्थानिक शासनाची वैशिष्टये

भारतातील लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वाला अनुसरून ग्रामीण व शहरी भागाचा सर्वांगीण विकास घडविण्यासाठी स्थानिक शासन संस्थांची स्थापना करण्यात आली. देशाच्या सर्वांगीण विकासाची जबाबदारी केंद्र सरकारकडे तर घटक राज्याच्या सर्वांगीण विकासाची जबाबदारी घटक राज्य सरकारकडे सोपविण्यात आली. स्थानिक भागातील जनतेला आवश्यक सेवा सुविधा पुरविण्यासाठी स्थानिक शासन संस्था स्थापन करण्यात आल्या. विशेष म्हणजे भारतीय संसदेने ७३ वी आणि ७४ वी घटना दुरूस्ती करून स्थानिक शासन संस्थाना घटनात्मक दर्जा बहाल केला.

त्यामुळे या संस्थाचे महत्त्व वाढले आहे. स्थानिक शासन संस्थाची अनेक वैशिष्ट्ये असून त्यातील महत्त्वपूर्ण वैशिष्टये खालील प्रमाणे आहेत.

१.२.१ लोकशाहीचा आधारस्तंभ: स्थानिक शासन संस्थांना लोकशाहीचा पाठशाळा म्हणुन संबोधले जाते. ग्रामीण व शहरी भागातील सामान्य नागरिकांचा नेता कसा निवडला जातो, लोकशाही कशा पद्धतीने चालते आणि लोकशाही स्वरूपाची कार्यपद्धती कशी असते याविषयी माहिती उपलब्ध करून देण्याचे कार्य या संस्था करीत असतात. ज्याप्रमाणे देशाच्या पंतप्रधानाची व राज्याच्या मुख्यमंत्र्याची निवड निर्वाचीत लोप्रतिनिधीमधून बहूमताने केली जाते त्याच लोकशाही पद्धतीने ग्रामपंचायतीच्या सरपंचाची निवड देखील निर्वाचीत लोकप्रतिनिधी मधून बहूमताने केली जाते.

स्थानिक शासनाच्या माध्यमातून जनतेला प्रत्यक्ष लोकशाही कशी चालते? याचे प्रशिक्षण मिळत असते. लोकशाहीचे विकेंद्रीकरण करून या संस्था स्थापन करण्यात आल्या त्यामुळे या संस्थांना लोकशाहीचा आधारस्तंभ म्हणून ओळखले जाते. याच संस्थाच्या माध्यमातून नागरिकांना देशाच्या राजकीय प्रक्रियेत सहभागी होण्याची संधी मिळते.

भारताचे पहिले पंतप्रधान पंडित जवाहरलाल नेहरू यांनी स्थानिक शासनाचे महत्त्व सांगताना असे म्हटले होते की, ''स्थानिक शासन संस्था या लोकशाहीच्या आधारशीला आहेत. आम्हाला उच्चस्तरीय लोकशाहीचा विचार करण्याची सवय लागली आहे. त्यामुळे खालच्या स्तरावरील लोकशाहीचा आपण विचार करीत नाही. जोपर्यंत देशातील कनिष्ठ स्तरावर लोकशाही मजबूत होणार नाही तोपर्यंत वरीष्ठ स्तरावरील लोकशाहीचा पाया मजबूत व भक्कम होणार नाही.''

१.२.२ घटनात्मक दर्जा: भारतीय संसदेने संमत केलेल्या ७३ आणि ७४ व्या राज्य घटनादूरूस्तीमुळे स्थानिक स्वराज्य संस्थांना भारतीय राज्यघटनेत स्थान मिळाले आहे. तत्पूर्वी या संस्थांचा कारभार राज्य सरकारच्या मर्जीनुसार चालत होता या घटना दूरूस्तीमुळे या संस्थामध्ये अनेक रचनात्मक बदल करण्यात आले भारतीय राज्यघटनेतील कलम २४३ (ए) ते २४३ (ओ) या कलमामध्ये या संस्थांची रचना, कार्ये व कार्यपद्धतीविषयी अनेक महत्त्वपूर्ण तरतूदी करण्यात आल्या आहेत. साहजीकच राज्य व देशपातळीवर या संस्थांना योग्य न्याय मिळू लागला. या संस्थाना संविधानीक अधिकार प्राप्त झाले आहेत.

१.२.३ दोन प्रकारात विभाजन: संस्थानिक शासन संस्थाचे विभाजन प्रमुख दोन प्रकारात करण्यात येते. एक ग्रामीण स्थानिक शासन संस्था तर दुसऱ्या नागरी स्थानिक शासन संस्था देशातील ग्रामीण भागाचा सर्वांगिण विकास करणाऱ्या स्थानिक शासन संस्थांना ग्रामीण स्थानिक शासन संस्था पंचायतीराज संस्था या नावाने संबोधले जाते तर शहर आणि महानगरांचा सर्वांगीण विकास करणाऱ्या स्थानिक शासनाला नागरी स्थानिक शासन संस्था असे संबोधले जाते पंचायतीराज संस्था ही ग्रामीण भागाच्या विकासाला बांधील असते. यात जिल्हा पातळीवर जिल्हा परिषद, तालुका पातळीवर पंचायत समिती आणि गाव पातळीवर ग्रामपंचायत अशी त्रिस्तरीय स्थानिक शासन संस्था ग्रामीण भागात कार्यरत आहेत. शहरी भागाचा विकास घडविणाऱ्या नागरी स्थानिक शासनाचे देखील तीन उपप्रकार आहेत ते म्हणजे मोठ्या शहरांमध्ये महानगर पालिका, लहान शहरामध्ये नगर परिषद आणि ग्रामीण क्षेत्रामधून नागरी क्षेत्रामध्ये संक्रमण होणाऱ्या शहरासाठी नगर पंचायत कार्यरत असते.

१.२.४ कृत्रिम व्यक्तीमत्त्व: कायदेशीर दृष्टीने स्थानिक शासन संस्थांना कृत्रिम व्यक्तीमत्त्व देण्यात आले आहे म्हणजेच एखाद्या व्यक्तीप्रमाणे स्थानिक शासन संस्थांना स्वायत मानले जाते. स्थानिक शासन संस्थेकडून कोणावर अन्याय झाल्यास संबंधीत व्यक्ती न्यायालयाकडे दाद मागू शकते. त्याच प्रमाणे एखाद्या व्यक्तीकडून अथवा शासनाकडून स्थानिक शासन संस्थेवर अन्याय झाल्यास त्या अन्यायाच्या विरोधात स्थानिक शासन संस्था न्यायालयात दाद मागू शकते. म्हणजेच स्थानिक शासन संस्थांना कृत्रिम व्यक्तीमत्त्व प्रदान करण्यात आले आहे.

१.२.५ कायद्याद्वारे निर्मिती : स्थानिक शासन संस्थांची निर्मिती राज्य शासनाच्या कायद्यानुसार केली जाते. संबंधीत कायद्यामध्येच स्थानिक शासन संस्थेची रचना, आधिकार, कार्ये, पात्रता, निवडणुक इत्यादी सर्व बाबींची तरतूद असते. भारतीय संविधानातील राज्यसूचीमध्ये स्थानिक शासन हा विषय समाविष्ट असल्यामुळे या संस्थाविषयी विविध कायदे व नियम तयार करण्याचे कार्य घटक राज्य शासन करीत असते.

आपली प्रगती तपासा स्वयंमुल्यांकन प्रश्न

रिकाम्या जागा भरा.

१) विकास कामात....................वाढविण्यासाठी स्थानिक शासन निर्माण करण्यात आले.

२) स्थानिक समस्या सोडविण्यात .... ची भूमिका महत्त्वपूर्ण असते.

३) .... चा आधारस्तंभ म्हणून स्थानिक शासनाचा ऊलेख केला जातो.

४) इ. स.......मध्ये महाराष्ट्र जिल्हा परिषदा व पंचायत समित्या अधिनियम समंत करण्यात आला.

१.३ स्थानिक शासनाचे महत्त्व

मानवाचा इतिहास जितका प्राचीन आहे तितकाच स्थानिक शासनाचा इतिहास प्राचीन आहे. मानवी समुदायाच्या उदयापासुनच मानवी जीवनाशी संबंधीत असलेल्या समस्या सोडविण्यासाठी वेगवेगळ्या नावाने स्थानिक शासन अस्तित्त्वात होते मानवी जीवनाशी संबंधीत असणाऱ्या विविध बाबींचे व्यवस्थापन स्थानिक स्वराज्य संस्था करीत असतात. त्यामुळे समाज जीवनाचे अविभाज्य अंग म्हणून स्थानिक शासनाकडे पाहिले जाते. प्राचीन काळापासूनच ग्रामीण समाज जीवनात ग्रामपंचायतीला विशेष महत्त्व आहे. पंचमुखी परमेश्वर या म्हणीनुसार पाच व्यक्ती एकत्रीत येऊन जो निर्णय घेत असत तो निर्णय समस्त गावकरी मान्य करीत होते.

केंद्र अथवा राज्य सरकारपेक्षा जनतेचा स्थानिक शासनाशी संबंध अधिक येत असतो. जनतेच्या दैनंदिन जीवनाशी संबंधीत रस्ते, नाली, पाणी, स्वच्छता, आरोग्य, शिक्षण इत्यादी सेवा उपलब्ध करून देण्याचे कार्य स्थानिक शासन संस्था करीत असतात. त्यामुळे नागरिकांना स्थानिक शासन संस्था अत्यंत जिव्हाळ्याच्या वाटतात. लोककल्याणकारी राज्यात स्थानिक शासनाचे महत्त्व दिवसेंदिवस वाढत असल्याचे दिसते. प्रामुख्याने खालील बाबीवरून स्थानिक शासनाचे महत्त्व स्पष्ट करता येईल.

१.३. १ लोकसहभाग वाढविण्यासाठी: कोणत्याही विकासात्मक कार्यात जोपर्यंत लोकांचा सहभाग वाढणार नाही तोपर्यंत कोणतीही योजना प्रभावीपणे अमलात येऊ शकत नाही. शासन प्रक्रियेत जितका लोकसहभाग वाढेल तितकी लोकशाही मजबूत व भक्कम बनत असते. स्थानिक शासन संस्थाच्या माध्यमातून शेकडो लोकांना शासकीय विकासात्मक कार्यात सहभागी होण्याची संधी मिळते.

१.३.२ नेतृत्त्व विकासास वावः स्थानिक शासन संस्थांना लोकशाहीची पाठशाळा म्हणून संबोधले जाते. ग्रामीण व शहरी भागातून नवीन नेतृत्त्व उदयाला येण्यासाठी एकमेव मार्ग म्हणजे स्थानिक शासनातील निवडणुक जिंकणे होय. स्थानिक शासन संस्था ह्या लोकांना लोकशाहीचे प्रशिक्षण देतात, त्याचबरोबर स्थानिक भागातून नवीन नेतृत्त्वाचा विकासही करतात. ग्रामपंचायत सदस्य अथवा नगरसेवक म्हणून प्रथम निवडून आल्यानंतर स्थानिक शासन संस्थेत व शासकीय निर्णय प्रक्रियेत सहभागी होण्याची संधी मिळते. अनुभवातूनच भावी काळातील आमदार अथवा खासदार यासारखे परिपक्व नेतृत्त्व विकसीत होऊ शकते.

१.३.३ स्थानिक नागरिकांना सेवा पुरविण्यासाठीः लोककल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेचा स्वीकार शासनाने केल्यामुळे जनतेला जिवनावश्यक सेवा सुविधा पुरविण्याचे बंधन शासनावर असते. स्थानिक भागात वास्तव्य करणाऱ्या नागरिकांना पिण्याचे पाणी, रस्ते, स्वच्छता, आरोग्य, शिक्षण यासारख्या सुविधा केंद्र अथवा राज्य सरकार व्यवस्थीतपणे पुरवू शकत नाही. या सर्व सेवा जनतेसाठी अत्यावश्यक असतात स्थानिक भागात वास्तव्य करणाऱ्या लोकप्रतिनिधींना या समस्येविषयी अथवा सेवाविषयी जागरूकता अधिक असते, शासनाचा अविभाज्य घटक म्हणून कार्य करणाऱ्या स्थानिक शासन संस्था जनतेला जीवनावश्यक सेवा सूविधा योग्य रीतीने पूरवित असतात.

१.३.४ शासन व जनता यांच्यातील दूवा : राज्य सरकार व जनता यांच्यातील दूवा म्हणून स्थानिक शासन संस्थांना विशेष महत्त्व आहे. जनतेच्या समस्या, अडचणी व अपेक्षा जाणून घेवून विकासात्मक प्रस्ताव आराखडा तयार करून शासनाकडे मान्यतेसाठी पाठविणे. शासनाने आखलेल्या कल्याणकारी योजनांची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी करण्याचे कार्य स्थानिक शासन संस्था करीत असते. जनतेशी लोकप्रतिनिधी व अधिकारी संवाद साधतात व त्याअनुषंगाने विविध प्रस्ताव शासनाकडे पाठवित असतात.

१.३.५ स्थानिक समस्यांचे निराकरण करण्यासाठी : ग्राम अथवा शहरातील विविध समस्यांचे निर्मूलन करण्यासाठी स्थानिक परिस्थीतीचे ज्ञान असणे अत्यंत आवश्यक असते. जो लोकप्रतिनिधी ग्रामीण अथवा शहरी भागात स्वतः वास्तव्य करीत असतो अशा नेतृत्त्वास स्थानिक समस्येची तीव्रता व जाणिव आधिक असते. याऊलट राजधानीच्या अथवा महानगरात वास्तव्य करणाऱ्या व्यक्तींना या समस्यांची तीव्रता नसते त्यामुळे स्थानिक भागातील विविध समस्या सोडविण्यासाठी स्थानिक शासन संस्था महत्त्वपूर्ण भूमीका पार पाडू शकतात.

केंद्र शासन (भारत)

↓

राज्यशासन (महाराष्ट्र राज्य)

↓

स्थानिक शासन (स्थानिक स्तरावर)

↓

नागरी स्थानिक संस्था
(शहरी विकासासाठी)

↓

१) महानगर पालिका
२) नगर परिषद
३) नगरपंचायत

ग्रामीण स्थानिक संस्था
(ग्रामीण विकासासाठी)

↓

१) जिल्हा परिषद
२) पंचायत समिती
३) ग्रामपंचायत

आपली प्रगती तपासा स्वयंमुल्यांकन प्रश्न — ३

चूक किंवा बरोबर लिहा

१) स्थानिक शासनाद्वारे नविन नेतृत्व उदयास येते.

२) स्थानिक समस्यांचे निराकरण राज्य सरकार करते.

३) नागरिकांना सेवा पूरविण्याचे कार्य स्थानिक शासन करते.

४) स्थानिक शासनात लोकसहभाग महत्त्वपूर्ण नसतो.

१.४ सारांश

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर भारतामध्ये संसदीय लोकशाहीची स्थापना करण्यात आली. लोककल्याणकारी राज्याची संकल्पना स्वीकारलेल्या केंद्र सरकारने लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वाला अनुसरून देशभर स्थानिक शासन संस्थाची स्थापना केली. स्थानिक शासन संस्थांना राज्यघटनेत स्थान मिळावे म्हणून ७३वी आणि ७४ वी राज्य घटनादूरूस्ती करण्यात आली.

या राज्य घटनादूरूस्तीमूळे स्थानिक शासन संस्थांचा पाया मजबूत व भक्कम करण्यात आला मागासवर्गीय व महिलांना या संस्थांच्या निवडणुकीत राखीव जागा ठेवून अधिक लोकाभिमूख बनविण्यात आले. प्राचीन कालखंडापासून ते आज एकविसाव्या शतकात देखील स्थानिक शासन संस्थांचे महत्त्व कायम आहे. स्थानिक जनतेला जीवनावश्यक असलेले रस्ते पिण्याचे पाणी, आरोग्य, स्वच्छता, शिक्षण इत्यादी सेवा उपलब्ध करून देण्यासाठी ग्रामीण व शहरी स्थानिक शासन संस्था कार्यरत आहेत.

स्थानिक भागामध्ये अस्तित्वात असलेल्या समस्यांची अडचणींची जाणिव स्थानिक भागातील लोकप्रतिनिधी व कर्मचारी वर्गालाच अधिक असते. म्हणून राज्य सरकारने लोकशाही विकेंद्रीकरणानुसार आपले काही अधिकार स्थानिक शासन संस्थेकडे हस्तांतरीत केले आहे. लोकशाहीचा आधारस्तंभ म्हणून व प्रत्यक्ष लोकशाही पद्धतीने काम करणारी स्थानिक संस्था म्हणून या संस्थांचे महत्त्व वाढत आहे.

लोकांना लोकशाहीचे प्रशिक्षण देणे, स्थानिक भागातील समस्या सोडविणे आणि नवीन नेतृत्त्वाला विकसीत करण्यासाठी स्थानिक शासन संस्थेचे महत्त्व दिवसेंदिवस वाढत आहे. देश व राज्य पातळीवर लोकशाही शासन व्यवस्था मजबूत व भक्कम बनविण्यासाठी सर्वप्रथम स्थानिक शासन संस्था सुधारणे आवश्यक आहे. ७३ व ७४ व्या राज्य घटनादूरूस्तीमूळे समाजातील मागासवर्गीय, महीला व दूर्बल घटकांना शासन व प्रशासन व्यवस्थेत सक्रीयपणे सहभागी होण्याची संधी मिळाली आहे. त्यातून या संस्थांची विकास कामातील भूमिका महत्त्वपूर्ण ठरली आहे.

१.५ पारिभाषीक शब्द

- **पंचायतीराज संस्था** : ग्रामीण भागाच्या सर्वांगीण विकासाचे कार्ये करणारी स्थानिक शासन संस्था
- **नागरी स्थानिक शासन** :शहरी भागातील लोकांना आवश्यक सेवा सूविधा पुरविणारी लोकशाही निवडणुकीच्या मार्गाने नेतृत्त्व करणारी व शासनाच्या कायद्यानुसार स्थापन केलेली संस्था होय.
- **स्थानिक शासन** : स्थानिक पातळीवर लोकशाही पद्धतीने काम करणारे शासन होय.
- **कृत्रीम व्यक्तीमत्त्व** : कायद्यानुसार एखाद्या व्यक्तीप्रमाणे स्थानिक शासन संस्थेला स्वायतता दिली जाते. या संस्थेवर अन्याय झाल्यास अथवा या संस्थेने एखाद्यावर अन्याय केल्यास न्यायालयात दाद मागता येते.

१.६ प्रश्नांची आदर्श उत्तरे (आपली प्रगती तपासा)

एकावाक्यात उत्तरे लिहा

१) स्थानिक शासन लोकांच्या दैनंदिन समस्या सोडविते.

२) स्थानिक शासनावर अंतिम नियंत्रण राज्य शासनाचे असते

३) राज्य शासन स्थानिक शासनाला योग्य रीतीने काम करता यावे म्हणून स्वायतता प्रदान करते.

४) जनतेचा प्रत्यक्ष संबंध स्थानिक शासनाशी येतो.

रिकाम्या जागा भरा

१. लोकसहभाग

२. स्थानिक शासन

३. लोकशाही

४. १९६१

चूक की बरोबर ते लिहा

१. बरोबर

२. चूक

३. बरोबर

४. चूक

१.७ स्वाध्याय

दिर्घोत्तरी प्रश्न

१) स्थानिक शासन संस्थेचे महत्त्व स्पष्ट करा.

२) स्थानिक शासनाची महत्त्वपूर्ण वैशिष्ट्ये लिहा.

३) स्थानिक शासनाचा अर्थ सांगून स्थानिक भागाच्या विकासातील भूमिका स्पष्ट करा.

४) ''स्थानिक शासन संस्था ही लोकशाहीची आधारशीला आहे.'' यावर एक निबंध लिहा.

लघुत्तरी प्रश्न

१. स्थानिक शासनाचे प्रकार सांगा

२. स्थानिक शासनाचे वैशिष्ट्ये लिहा

३. स्थानिक शासनाचा अर्थ व व्याख्या स्पष्ट करा.

टीपा लिहा.

१. स्थानिक शासन

२. स्थानिक शासन व नागरिक

३. स्थानिक शासनाचा अर्थ.

१.८ संदर्भ

१) शिरसाठ शाम व बैनाडे भगवानसिंग (२००६) भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्था, विद्या बुक्स पब्लिशर्स, औरंगाबाद,

२) गायकवाड टी.एन. (२००८), महाराष्ट्रातील स्थानिक स्वशासन स्वप्नाली प्रकाशन, अहमदपूर

३) सोनकांबळे अशोक व कहाळेकर सी.एम. (२०१३) महाराष्ट्रातील ग्रामीण व नागरी स्थानिक स्वंशासन, अरूणा प्रकाशन लातूर

४) पाटील वा.भ. (२००९) स्थानिक स्वराज्य संस्था, प्रशांत पब्लीकेशन, जळगाव

५) पाटील अजय (२०११) पंचायतीराज व महिला नेतृत्त्व, मैत्री प्रकाशन, लातूर
६) फाडीया बी.एल. (२००६) उच्चतर लोकप्रशासन, साहित्यभवन पब्लिकेशन आगरा
७) नाईक नंदकूमार (२०००) लोकप्रशासन व व्यवस्थापन, स्टडी सर्कल प्रकाशन, मुंबई

अधिक वाचानासाठी पुस्तके

१) अवस्थी अमरेश्वर एवं आनंद आवस्थी (२०११) भारतीय प्रशासन साहित्य भवन पब्लीकेशन, आगरा

२) भोगले शांताराम (१९९०) भारतातील स्थानिक शासन, विद्या प्रकाशन, औरंगाबाद.

३) कटारिया सुरेंद्र (२०१०), पंचायतीराज अतीत, वर्तमान आणि भविष्य, नॅशनल पब्लिकेशन, नवी दिल्ली.

४) कुलकर्णी अ. ना. (२०००), भारतातील स्थानिक प्रशासन विद्या प्रकाशन, नागपूर.

५) चोपडा सरोज (२००८), स्थानिय प्रशासन राज्यस्थान हिंदी ग्रंथ निर्मिती मंडळ, जयपूर

घटक क्र. (६) स्थानिक शासनापुढील समस्या

अनुक्रम

६.० प्रास्ताविक

६.१ उद्दिष्टे

६.२ प्रशासकीय अधिकारी व लोकप्रतिनिधी संबंध

६.२.१ लोकप्रतिनिधींचा संकुचित दृष्टीकोन

६.२.२ श्रेष्ठ आणि कनिष्ठत्त्वाची भावना

६.२.३ राजकीय पदाधिकाऱ्यांना अनुभवाचा अभाव

६.२.४ भ्रष्टाचार

६.२.५ लोकसेवा भावनेचा विचार

६.३ वित्तीय समस्या

६.३.१ मर्यादीत उत्पन्नाची साधने

६.३.२ कर भरण्याविषयी उदासिनता

६.३.३ शासनाद्वारे विकास कामांसाठी सशर्त अनुदान

६.३.४ वित्त आयोगाच्या शिफारशीकडे दूर्लक्ष

६.३.५ नैसर्गीक कारणे

६.३.६ भ्रष्टाचार

६.४ कर्मचारी वर्गाची समस्या

६.४.१ भरतीची समस्या

६.४.२ नियुक्ती संदर्भातील समस्या

६.४.३ प्रशिक्षणाविषयी समस्या

६.४.४ अनियीमत वेतनाविषयी समस्या

६.४.५ दैंनदिन कामकाजात राजकीय हस्तक्षेप

६.५ झोपडपट्टी

६.५.१ वाढती लोकसंख्या

६.५.२ उद्योग धंद्याचे केंद्रीकरण

६.५.३ अतिक्रमणाची समस्या

६.५.४ कचऱ्याची समस्या

६.६ सारांश

६.७ पारिभाषीक शब्द

६.८ प्रश्नांची आदर्श उत्तरे (आपली प्रगती तपासा)

६.९ स्वाध्याय

६.१० संदर्भ

६.० प्रास्ताविक

विद्यार्थी मित्रांनो, भारतात लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वाला अनुसरून स्थानिक शासन संस्थांची स्थापना करण्यात आली. लोकशाहीचा आधारस्तंभ म्हणून या संस्थांना विशेष महत्त्व प्राप्त झाले आहे. स्थानिक भागातील नागरिकांच्या विविध समस्या स्थानिक पातळीवर सोडविण्यात याव्यात, यासाठी स्थानिक शासन संस्थाना त्र्याहत्तर आणि चौऱ्याहत्तराव्या घटना दुरूस्तीनुसार घटनात्मक दर्जा देण्यात आला. देश पातळीवर केंद्र सरकार, राज्य पातळीवर राज्य सरकार, समाजाच्या सर्वांगीण विकासासाठी धोरणात्मक निर्णय घेत असते. तर स्थानिक भागातील जनतेच्या सहयोगातून स्थानिक पातळीवरील विविध समस्या सोडविण्याचे कार्य स्थानिक शासन संस्था करीत असतात. सामान्य नागरिकांच्या जीवनाशी निगडीत प्रश्न सोडविण्याचे कार्ये या स्थानिक शासन संस्थामार्फत केली जातात. त्यामुळे या संस्थांचे महत्त्व विशेष आहे.

ग्रामीण भागांच्या सर्वांगीण विकासासाठी पंचायतीराज संस्था कार्ये करीत असतात. तर शहर आणि महानगराच्या विकासासाठी नगर परिषद व महानगरपालिका कार्ये करीत असतात. अर्थात या संस्था जनतेच्या कल्याणासाठी विविध कामे करीत असल्या तरी त्यांच्या समोर अनेक आव्हाने आहेत. या संस्थांची स्थापना जो उद्देश समोर ठेवून करण्यात आला त्या तुलनेत अपेक्षित विकासात्मक कामे त्यांना करता आली नाहीत. पंचायतीराज संस्थाना आणि नागरी संस्थाना विकासकामे अधिक कार्यक्षमपणे करता यावीत, त्यांना आर्थिक व प्रशासकीय अधिकार प्राप्त व्हावेत म्हणून त्र्याहत्तरावी आणि चौऱ्याहत्तरावी घटना दुरूस्ती करण्यात आली. विकास कामात जनतेचा विशेषत: मागासवर्गीय आणि महिलांचा सहभाग वाढावा म्हणून राखीव जागेची तरतूद करण्यात आली. मागील बावीस वर्षातील स्थानिक शासन संस्थांनी केलेल्या कामाचा अभ्यास केल्यास असे दिसून येते की, या स्थानिक शासन संस्था फारसा प्रभाव निर्माण करू शकल्या नाहीत. त्यांच्या समोर अनेक समस्या गंभीर स्वरूपात विद्यमान आहेत. त्यांचे वर्णन आपण पाहू.

६.१ उद्दिष्टे

'स्थानिक शासनापुढील समस्या' या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपणास

१. स्थानिक शासनापुढील समस्यांची पार्श्वभूमी कळेल.
२. अधिकारी व लोकप्रतिनिधी यांच्यातील संबंध जाणून घेता येतील.
३. स्थानिक शासनापुढील विविध समस्यांचे आकलन होईल.
४. स्थानिक शासनाच्या उत्पन्नाच्या मार्गातील अडथळे समजून घेता येतील.
५. स्थानिक शासनापुढील समस्यांचे निवारण करण्यासाठी ऊपाय सूचविता येईल.

६.२ प्रशासकीय अधिकारी व लोकप्रतिनिधी संबंध

स्थानिक जनतेला अत्यावश्यक सेवासुविधा उपलब्ध करून देण्याचे कार्य स्थानिक शासन संस्थेमार्फत केले जाते. नागरिकांचे जीवनमान सुखी व समाधानी राहावे म्हणून त्यांना पिण्याचे पाणी, रस्ते, नाली, आरोग्य, शिक्षण इत्यादी सेवा सुविधा उपलब्ध करून देण्याचे कार्ये स्थानिक शासन करीत असते. स्थानिक शासन रूपी रथाची दोन चाके म्हणून प्रशासकीय अधिकारी आणि लोकप्रतिनिधी यांचा उल्लेख केला जातो. स्थानिक शासन संस्थेची कार्यक्षमता आणि प्रगती ही

प्रामुख्याने या दोन घटकांच्या संबंधावरच अवलंबून असते. यातील लोकप्रतिनिधी हे निवडणुकीच्या मार्गाने जनतेमधून निवडून आलेले असतात तर अधिकारी वर्ग हा स्पर्धात्मक परीक्षेत आपली गुणवत्ता सिद्ध करून आलेला असतो. स्थानिक शासन संस्थाच्या स्थापने पासूनच या दोन घटकातील तणावपूर्ण संबंध ही एक महत्त्वाची समस्या बनली आहे. लोकांनी निवडून दिलेले लोकप्रतिनिधी म्हणून राजकीय पदाला महत्त्व आहे. तर शासनाचा प्रतिनिधी व विकासात्मक कामांची अमलबजावणी करणारा महत्त्वपूर्ण घटक म्हणून प्रशासकीय अधिकाऱ्यास महत्त्व आहे.

लोकप्रतिनिधी हे पाच वर्ष कालावधीसाठी जनतेमधून निवडूण येत असतात तर अधिकारी वर्ग हा कायम स्वरूपाची नोकरी असलेला असतो. त्यांना कायदा व नियमांच्या आधीन राहूनच कामे करावी लागतात. ज्यावेळी हे दोनही घटक एकमेंकाच्या मर्यादा सोडून एक दुसऱ्याच्या अधिकार क्षेत्रात हस्तक्षेप करायला सुरूवात करतात तेव्हा दोन्ही घटकात संघर्ष उद्‌भवतो. प्रामुख्याने खालील कारणांमुळे प्रशासकीय अधिकारी व लोकप्रतिनिधी यांच्यात तणाव निर्माण होत असतो.

६.२.१ लोकप्रतिनिधींचा संकुचित दृष्टीकोन: स्थानिक शासन व्यवस्थेमार्फत शासनाच्या अनेक लोककल्याणकारी योजनांची अंमलबजावणी केली जाते. अनेकदा राजकीय पदाधिकारी अथवा लोकप्रतिनिधी विविध शासकीय योजनांचा लाभ आपल्या पाठीराख्यांना मिळावा, असा आग्रह धरतात त्यासाठी नियम शिथील करण्याची मागणी अथवा नियमाकडे दूर्लक्ष करण्याचा आग्रह अधिकारी वर्गापुढे धरतात. त्यांना योजनेच्या मुख्य उद्दीष्टयापेक्षा कार्यकर्ते सांभाळणे अधिक महत्त्वाचे वाटत असते. अशा वेळी अधिकारी वर्ग विरोध करतो व त्यातून त्यांच्या संबंधात तणाव निर्माण होतो. त्यातूनच लोकप्रतिनिधी आणि प्रशासकीय अधिकारी यांच्यातील संबंध बिघडण्यास सुरूवात होते.

६.२.२ श्रेष्ठ व कनिष्ठत्त्वाची भावना : ग्रामीण आणि शहरी स्थानिक शासन संस्थांमधील लोकप्रतिनिधी आणि अधिकारी यांच्यामधील संबंध बिघडण्याचे मुख्य कारण म्हणजे श्रेष्ठ—कनिष्ठत्त्वाची भावना होय. लोकांनी निवडून दिलेल्या राजकीय नेत्याला आम्ही श्रेष्ठ आहोत, असे वाटत असते व त्यापद्धतीने अधिकारी, कर्मचारी वर्गाला वागविण्याचा प्रयत्न करतात. तर अधिकारी वर्गाला वाटत असते की आम्ही गुणवत्ता सिद्ध करून प्रशिक्षण घेऊन विविध कामे करीत आहोत. विशेष म्हणजे अधिकारी वर्गाची नोकरी कायम स्वरूपाची असते. ते लोकप्रतिनिधीना फारसे महत्त्व न देता नियम व कायद्याला अधिक महत्त्व देत असतात. परिणामी त्यांच्यात संघर्ष उद्‌भवतो.

६.२.३ राजकीय पदाधिकाऱ्यांना अनुभवाचा अभाव: स्थानिक शासन संस्थामध्ये लोकानी निवडून दिलेल्या बहुतांश पदाधिकाऱ्यांना अनुभवाचा अभाव असतो. परिणामी विकास कामातील कायदेशीर प्रशासकीय अथवा तांत्रिक बाबींचे पूरेसे ज्ञान नसते. अनेकदा राजकीय पदाधिकारी कामामधील तांत्रिक बाबी समजून न घेता आपल्या मर्जीनुसारच कामे झाली पाहिजेत असा आग्रह धरतात. परिणामी प्रशासकीय अधिकारी व पदाधिकारी यांच्यात तणावाची परिस्थिती निर्माण होते.

६.२.४ भ्रष्टाचार: स्थानिक शासन संस्थामध्ये मोठ्या प्रमाणात भ्रष्टाचाराची समस्या दिसून येते. विकासात्मक कामे करतांना स्वार्थ साधण्यासाठी पदाधिकारी व अधिकारी प्रयत्न करीत असतात. **सार्वजनिक पैसा खर्च करीत असतांना स्वार्थासाठी देखील** लोकप्रतिनिधी **व अधिकारी वर्गात संघर्ष उद्‌भवत असतो.**

६.२.५ लोकसेवा भावनेचा विसर : लोकप्रतिनिधी आणि प्रशासकीय अधिकारी हे दोन्ही घटक जनतेच्या सेवेला बांधील असतात. पण या लोकसेवेच्या भावनेचा दोन्ही घटकाला विसर पडल्यामुळे जनतेचे प्रश्न सोडविण्याकडे त्यांचे दूर्लक्ष होते. आपण जनतेचे सेवक आहोत या भावनेचा विसर दोन्ही घटकांना पडल्यामुळे त्यांच्यात संघर्ष निर्माण होतो.

आपली प्रगती तापासा स्वयंमूल्यमापन प्रश्न

अ. खालील प्रश्नांची एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

१. लोकप्रतिनिधी व अधिकाऱ्यांना कशाचा विसर पडला आहे?
२. लोकप्रतिनिधी कोणत्या मार्गाने स्थानिक शासनात सहभागी होतात.
३. गुणवत्तेच्या मार्गाने कोणाची निवड केली जाते.
४. कोणाचे पद अस्थायी स्वरूपाचे असते?
५. अधिकारी–कर्मचारी वर्गाचे पद कोणत्या स्वरूपाचे असते.

६.३ वित्तीय समस्या

ग्रामीण आणि शहरी भागातील समाज जीवनात स्थानिक शासन अत्यंत महत्त्वाची भूमिका पार पाडत असते. या स्थानिक शासन संस्थेमध्ये आर्थिक समस्या गंभीर स्वरूपात अस्तित्त्वात असल्याचे दिसून येते. जनतेला शुद्ध व पुरेसे पाणी पुरविणे मजबूत रस्ते उपलब्ध करून देणे, सार्वजनिक स्वच्छता व प्रकाश व्यवस्था उपलब्ध करून देणे अशी अनेक जीवनावश्यक कामे स्थानिक शासन संस्थांना पार पाडावी लागतात. त्यासाठी स्थानिक शासनाची आर्थिक स्थिती चांगली असणे अत्यंत आवश्यक असते. परंतु भारतातील काही अपवादात्मक स्थानिक शासन संस्था वगळल्यास या संस्थांची आर्थिक स्थिती बिकट असल्याचे दिसून येते.

या संस्थांकडे राज्यघटनेनी सोपविलेली विकासात्मक कामे पार पाडण्यासाठी पुरेसा पैसा नाही. त्यांची उत्पन्नाची साधने अत्यंत मर्यादीत आहेत. कित्येक स्थानिक शासन संस्थांकडे त्यांच्या कर्मचाऱ्यांचे मासीक वेतन करण्यापुरते देखील पैसे नसतात. परिणामी या संस्थां विविध विकासात्मक कामे प्रभावीपणे करू शकत नाहीत. खालील कारणांमुळे स्थानिक शासनात आर्थिक समस्या उद्‌भवलेली दिसून येते.

६.३.१ मर्यादित उत्पन्नाची साधने : स्थानिक शासन सस्थांच्या कार्यात दिवसेंदिवस वाढ होत आहे पण या वाढत्या कामाच्या तुलनेत त्यांची उत्पन्नाची साधने वाढलेली नाहीत. मूळात स्थानिक शासनाकडे उत्पन्नाची साधने खुप मर्यादीत आहेत. जी साधने उपलब्ध आहेत त्यातून देखील पुरेसे उत्पन्न मिळत नाही परिमाणामी या संस्थेत वित्ताचा अभाव जाणवतो.

६.३.२ कर भरण्याविषयी उदासीनता : नगरपरिषद, महानगरपालिका आणि ग्रामपंचायती मार्फत जनतेवर विविध कर आकारले जातात. कर्मचारी वर्गाकडून विशेष मोहिम राबवून कर वसूल केला जातो. अनेकदा लोकप्रतिनिधी व नागरिक कर वसूली मोहिमेस पुरेसे सहकार्य करीत नाहीत. लोकप्रतिनिधीचा असा गैर समज असतो. की कर वसूली कडकपणे केल्यास पुढील निवडणुकीत जनता आपला पराभव करेल, जनतेमध्ये नाराजी वाढेल. जनता देखील नियमीतपणे कर भरण्यास उत्सूक नसते.

६.३.३ शासनाद्वारे विकास कामांसाठी सशर्त अनुदान : अलीकडच्या काळात शासनाद्वारे विविध योजनाची अंमलबजावणी करीत असतांना काही अटी लादल्या जातात. या अटींच्या पुर्ततेनंतरच अनुदान मंजुर होते. अटी अनुदान तर स्थानिक संस्थानी लोकवर्गणीद्वारे गोळा केलेल्या पैशाच्या प्रमाणात दिले जाते.

६.३.४ वित्त आयोगाच्या शिफारशीकडे दुर्लक्ष: त्र्याहत्तर आणि चौऱ्याहत्तराव्या घटना दुरूस्तीनुसार राज्य शासन आणि स्थानिक शासन संस्था यांचे उत्पन्नाचे स्त्रोत निश्चित करण्यासाठी राज्य वित आयोगाची तरतूद करण्यात आली. राज्य वित आयोग आपला आर्थिक सुधारणे विषयीचा अहवाल राज्य शासनाकडे सादर करीत असतो. परंतु राज्य सरकार या वित आयोगाच्या शिफारशीच्या अमलबजावणीकडे दूर्लक्ष करते, परिणामी या संस्थांची आर्थिक स्थिती बिकट बनते.

६.३.५ घटनात्मक तरतुदींचा अभाव : राज्यघटनेत केंद्र राज्य यांच्या उत्पन्नाच्या तरतुदी करण्यात आल्या आहेत त्या प्रमाणे स्थानिक शासनाच्या उत्पन्नाच्या तरतुदीचा उल्लेख करण्यात आलेला नाही. म्हणून स्थानिक स्वराज्य संस्थांना आजही राज्य सरकारकडे मदतीसाठी हात पसरावे लागतात.

६.३.६ भ्रष्टाचार : स्थानिक शासन संस्थेकडून जनतेवर विविध कर आकारले जातात व या करांची वसूली केली जाते. काही ठिकाणी या कर वसूली मोहीमेत भ्रष्टाचार केला जातो जेवढा कर वसूल केला तेवढ्या रक्कमेची नोंद न घेणे, रक्कम वसूल केल्यानंतर ही रक्कम स्वत:साठी वापरणे आणि वितीय वर्षाच्या शेवटी अभिलेखात नोंद घेणे. तसेच विकासात्मक कामे करतांना खरेदी–विक्री व्यवहारात गैरव्यवहार करून स्वार्थ साधला जातो. स्थानिक शासन संस्थेत जबाबदार असलेले लोकप्रतिनिधी आणि अधिकारी स्वत: भ्रष्टाचार करून स्वार्थ साधत असतात.

आपली प्रगती तापासा ब. रिकाम्या जागा भरा

१. स्थानिक शासनाला विविध विकासात्मक कामे करण्यासाठी ....ची आवश्यकता आहे

२. स्थानिक शासनाच्या कार्यात दिवसेंदिवस...................... होत आहे.

३. वित आयोगाच्या शिफारशीकडे .... दूर्लक्ष होत आहे.

४. स्थानिक शासनाकडे उत्पन्नाची साधने .... आहेत.

६.४ कर्मचारी वर्गाची समस्या

कोणत्याही संस्थेचे यशापयश हे त्या संस्थेमध्ये काम करणाऱ्या कर्मचारी वर्गाच्या कार्यक्षमतेवरच अवलंबून असते. कर्मचारी वर्ग जेवढा गुणवतासंपन्न, कार्यक्षम, प्रामाणिक व शिस्तप्रीय असेल तेवढी स्थानिक स्वराज्य संस्था कार्यक्षम व यशस्वी बनत असते. ग्रामीण व शहरी भागाचा सर्वांगीण विकास घडविण्याची मुख्य जबाबदारी त्यातील कर्मचारी वर्गाची असते.

पंचायतीराज संस्था व नागरी प्रशासनातील कर्मचाऱ्यांची रिक्त पदे गुणवत्तेनुसार भरणे आवश्यक असते. कर्मचाऱ्यांची बदली, प्रशिक्षण, बढती, वेतन, शिस्त, सुधारणा इत्यादी कर्मचारी प्रशासनाशी संबंधीत सर्व कार्ये योग्य रीतीने पार पाडणे आवश्यक असते. अनेकदा या संस्थांच्या प्रशासकीय घडामोडीत राजकीय व जातीय निष्ठेला महत्त्व दिले जाते. कर्मचारी वर्गाच्या भरती प्रक्रिये पासून ते शिस्तभंगाच्या कार्यवाही पर्यंत अनेक दोष किंवा उणीवा दिसून येतात. स्थानिक शासनातील कर्मचारी वर्गाशी संबंधीत खालील समस्या मोठ्या प्रमाणात दिसून येतात.

६.४.१ भरतीची समस्या: ग्रामीण व शहरी स्थानिक शासन संस्थेला आवश्यक असणाऱ्या कर्मचारी वर्गाची भरती करण्याचा अधिकार स्थानिक शासन संस्थेला देण्यात आलेला आहे. भरतीची समग्र प्रक्रिया गुणवतेच्या आधारे व नि:पक्षपातीपणे करणे अत्यंत आवश्यक आहे. या संस्थेतील वर्ग तीन आणि वर्ग चार श्रेणीमधील कर्मचाऱ्यांची भरती करतांना मोठ्या प्रमाणात राजकीय हस्तक्षेप होत असतो. अशा भरती प्रक्रियेत राजकीय वशीलेबाजी अथवा अन्य अनैतिक मार्गाने भरती करण्यात आलेला कर्मचारी वर्ग प्रामाणिकपणे व कार्यक्षमपणे काम करू शकत नाही. परिणामी स्थानिक शासन संस्थेत अकार्यक्षमता व भ्रष्टाचाराची समस्या उद्‌भवते.

६.४.२. नियुक्ती संदर्भातील समस्या: स्थानिक शासन संस्थेमधील वरिष्ठ अधिकाऱ्यांची नियुक्ती राज्य शासनामार्फत केली जाते तर कनिष्ठ कर्मचारी वर्गाची नियुक्ती मुख्य प्रशासकीय अधिकाऱ्यामार्फत केली जाते. या नियुक्त्या करतांना मोठ्या प्रमाणात राजकीय हस्तक्षेप व भ्रष्टाचार होतांना दिसून येतो. जे राजकीय पुढाऱ्यांच्या मर्जीतील कर्मचारी असतात त्यांना विशेष वागणूक मिळते परिणामी अन्य कर्मचारी वर्गामध्ये नाराजीची भावना निर्माण होते.

६.४.३.प्रशिक्षणाविषयीची समस्या: पंचायतीराज संस्थेमधील व नागरी स्थानिक शासनामधील वरीष्ठ अधिकारी वर्गाला हैद्राबाद येथील एन.आय.आर.डी. या संस्थेत व पुणे येथील यशवंतराव चव्हाण विकास प्रबोधनीत प्रशिक्षण दिले जाते. अन्य कनिष्ठ कर्मचारी वर्गाच्या प्रशिक्षणाकडे फारसे लक्ष दिले जात नाही. प्रशिक्षणाविषयी असलेल्या उदासीनतेमुळे त्याच्या कार्यक्षमतेत पुरेशी वाढ होत नाही.

६.४.४. अनियमित वेतनाविषयीची समस्या : केंद्र व राज्य सरकारच्या तुलनेत स्थानिक स्वराज्य संस्थेतील कर्मचाऱ्यांना कमी वेतन मिळत असते त्यामुळे योग्य उमेदवाराचा अभाव दिसून येतो. जे वेतन मिळते ते देखील वेळेवर मिळेल याची शाश्वती नसते इत्यादी कारणामुळे स्थानिक स्वराज्य संस्थातील कर्मचारी भ्रष्टाचाराकडे वळतात. प्रशासनातील अधिकारी कर्मचारी वर्गाला केलेल्या कामाचा मोबदला नियमीतपणे उपलब्ध करून देणे कार्यक्षमता विकसीत करण्यासाठी आवश्यक असते. परंतु ग्रामपंचायत, पंचायत समिती व नगर परिषदेतील कर्मचारी वर्गाच्या वेतन वाटपामध्ये नियमीतपणा दिसून येत नाही. वेळेवर वेतन मिळत नसल्यामुळे काही कर्मचारी भ्रष्टाचार करून पैसा मिळविण्याचा प्रयत्न करतांना दिसतात.

६.४.५. दैनंदिन कामकाजात राजकीय हस्तक्षेप : स्थानिक शासन संबंधातील कर्मचाऱ्यांच्या नेमणूका, बदल्या आदी बाबत राकारणाचा प्रभाव दिसून येतो. दैनदिन कामकाजात देखील राजकीय हस्तक्षेप करतांना दिसून येतात. आपल्या मर्जीतील लोकांची प्रशासकीय कामे करतांना नियमाकडे दूर्लक्ष करून कर्मचारी वर्गाने कामे करावीत यासाठी दबाव टाकत असतात. परिणामी कर्मचारी वर्गाला नियमीत कामे करतांना देखील अनेक समस्यांना तोंड द्यावे लागते.

६.५. झोपडपट्टी

भारतातील जवळपास सर्व नागरी स्थानिक शासन संस्थामध्ये झोपडपट्टीची समस्या कमी अधिक प्रमाणात सर्वत्रच दिसून येते. विशेषत: महानगरामध्ये या समस्येने गंभीर स्वरूप धारण केले आहे. बेकायदेशीर झोपडयांची वाढती संख्या यामुळे पाणीपुरवठा, स्वच्छता व आरोग्य यासारख्या महत्त्वाच्या सेवांवर विपरीत परिणाम होत आहे. इतकेच नाही तर झोपडपट्टी सोबत

कायदा व सुव्यवस्थां, बालगुन्हेगारी, बेरोजगारी, वेश्या व्यवसाय इत्यादी समस्या देखील निर्माण होत असतात. ग्रामीण भागाच्या तुलनेत शहरी भागात ही समस्या अधिक तीव्र स्वरूपात जाणवते. खालील कारणामुळे झोपडपट्टी मोठ्या प्रमाणात वाढत असलेली दिसून येतात.

६.५.१ .वाढती लोकसंख्या: देशातील सर्व समस्याची पार्श्वभूमी अभ्यासतांना त्यामागील एक प्रमुख कारण म्हणजे लोकसंख्या वाढ होय. विशेषत: ग्रामीण भागातील बेरोजगार रोजगाराच्या शोधात शहराकडे स्थलांतरीत होत असतात. निवासासाठी मोकळया जागेवर झोपडी ऊभारून आपला ऊदरनिर्वाह चालवित असतात. महानगरात दररोज हजारो नागरीक यऊन वास्तव्य करतांना दिसतात व यातूनच झोपडपट्टी यात वाढ होत आहे.

६.५.२. ऊद्योग धंद्याचे केंद्रीकरण: औद्यौगीक क्रांतीच्यानंतर उद्योगधंद्याची वाढ शहरी भागात मोठ्या प्रमाणात झालेली दिसून येते. कारखाने व उद्योगधंद्यात लागणारा मजूर वर्ग हा संख्येने खूप मोठा असतो. हा वर्ग महानगरात घर भाड्याने घेऊन देखील उपजिवीका चालवू शकत नाही परिणामी कष्टकरी कामगार वर्ग झोपडी उभारून उदरनिर्वाह चालवित असतो.

६.५.३ .अतिक्रमणाची समस्या: शहरे व महानगरात मोकळ्या जागेवर, रस्त्यावर व फुटपाथवर झोपडी उभारून वास्तव्य करणारा वर्ग दिवसेंदिवस वाढत आहे. परिणामी अनेक शहरात झोपडपट्‌टीमुळे अतिक्रमणांची समस्या निर्माण झाली आहे. कामगार मोकळी जागा, नाली, खुला रस्ता यावर तात्पुरती झोपडी उभारत असतात व पुढे या झोपड्यांची संख्या वाढत जावून अतिक्रमणाची समस्या निर्माण होते.

६.५.४ .कचऱ्यांची समस्या : बेकायदेशीर झोपड्यामुळे अनेक शहरे व महानगरात कचऱ्यांची समस्या निर्माण होत आहे. अतिरिक्त लोकवस्तीमुळे कचऱ्याच्या प्रमाणात वाढ होत आहे. झोपडपट्टीत निर्माण झालेल्या कचऱ्याची विल्हेवाट लावणे ही समस्या अत्यंत गंभीर स्वरूप धारण केली आहे. नागरी स्थानिक शासनाला या कामासाठी खूप पैसा व मनुष्यबळ खर्च करावा लागतो.

अ) प्रशासकीय अधिकारी व लोकप्रतिनिधी संबंध सुधारण्यासाठी उपाय

- प्रशासकीय अधिकारी व लोकप्रतिधी यांच्यात चांगले संबंध प्रस्थापित करण्यासाठी त्यांना स्थानिक शासनाच्या स्वरूप आणि कार्याविषयी माहिती दयावी.
- अधिकारी व लोकप्रतिनिधींनी आपली प्रतिष्ठा बाजुला सारून मित्रत्वाने व सेवाभावाने कार्य करावे
- अधिकारी व लोकप्रतिनिधी दोघांची कार्य स्पष्ट स्वरूपात असावी जेणे करून गैर समज निर्माण होणार नाही.
- अधिकारी व लोकप्रतिनिधी यांच्यात अंतर्गत तणाव निर्माण झाल्यास वरिष्ठ अधिकाऱ्यांनी ताबडतोब मिटविण्याचा प्रयत्न करावा.
- व्यक्तिकडे कमी सत्ता सोपवून जास्त अधिकार संस्थेकडे असावेत.
- प्रशासकीय अधिकारी व लोकप्रतिनिधी यांच्या बदल परस्परांना माहिती व एकमेकाबद्दल आदर असावा.

ब) वित्तीय समस्या दूर करण्यासाठी उपाय

- स्थानिक शासनाची आर्थीक स्थिती सुधारण्यासाठी त्यांना पुरेसी उत्पन्नाची साधने उपलब्ध करून दयावीत.
- स्थानिक शासनाची केवळ करांची आकारणीकरून थांबू नये तर नि:पक्षपातीपणे वसुली करावी.
- राज्य सरकारने स्थानिक शासनास अनुदान देत असतांना नियम थोडे शिथिल करावेत.
- स्थानिक शासनातील कर्मचारी गैरमार्गाचा अवलंब करणार नाहीत यासाठी केंद्र व राज्य सरकारच्या धर्तीवर वेतन दयावे.
- राज्य सरकारने राज्य वित्त आयोगाच्या शिफारशींची दखल घ्यावी.

क) कर्मचारी समस्या दूर करण्यासाठी उपाय

- स्थानिक शासनातील कर्मचाऱ्यांची भरती करण्यासाठी स्वतंत्र. निवड समितीची स्थापना करावी.
- स्थानिक शासनातील कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यासाठी उच्चदर्जाच्या प्रशिक्षण केंद्राची स्थापना करावी.
- स्थानिक स्वशासनातील कर्मचाऱ्यांना केंद्र व राज्य सरकारच्या कर्मचाऱ्याप्रमाणे व वेळेवर वेतन द्यावे.
- स्थानिक शासन संस्थांना राजकीय हस्तक्षेपापासून दूर ठेवावे.

ड) झोपडपट्टी निर्मूलनासाठी उपाय: झोपडपट्टी निर्मूलन करण्यासाठी पुढील उपाय उपयुक्त ठरू शकतील.

- वाढत्या लोकसंख्येस आळा घालण्यासाठी कुटुंब नियोजन व कुटुंब कल्याण कार्यक्रमाची प्रभावीपणे अंमलबजावणी होणे आवश्यक आहे.
- कारखान्यात काम करणाऱ्या कामगारांना कारखान्याच्या बाजुला राहण्यासाठी व्यवस्था करावी.
- अतिक्रमणासाठी समस्या दूर करण्यासाठी अतिक्रमण हटाव मोहिम राबवावी. ग्रामीण भागातील लोक रोजगारासाठी शहराकडे स्थलांतर करणार नाहीत यासाठी ग्रामीण भागात कुटीर उद्योग व लघु उद्योगांना प्रोत्साहन देऊन रोजगाराच्या संधी उपलब्ध करून द्याव्यात.

आपली प्रगती तपासा (स्वयंमूल्यमापन प्रश्न)

ब. चूक किंवा बरोबर लिहा

१. अधिकारी वर्गाची निवड गुणवत्तेच्या आधारे होते.
२. लोकप्रतिनिधींचे पद कायम स्वरूपाचे असते.
३. स्थानिक शासनापुढे झोपडपट्टी, भ्रष्टाचार, वित्ताची कमतरता या समस्या आहेत.
४. लोकप्रतिनिधी जनतेमधून निवडले जातात.

६.६ सारांश

स्थानिक भागाचा सर्वांगीण विकास घडविण्याचे ध्येय समोर ठेवून स्थानिक शासन संस्था वाटचाल करीत आहेत. विशेषत: ७३ वी आणि ७४ वी राज्यघटना दुरूस्ती करून या संस्थांना अधिक मजबूत व भक्कम बनविण्याचा प्रयत्न करण्यात आला. या संस्थाच्या उभारणीपासून ते आजदेखील अनेक समस्यांवर मात करीत आपले कर्तव्य पार पाडण्याची कामे या संस्था करतांना

दिसत आहेत. स्थानिक शासन संस्थाच्या विकासात्मक कामाच्या वाटचालीत अनेक समस्या अस्तित्वात आहेत.

विविध समस्यांवर मात करीत जनतेची अविरतपणे सेवा करण्याचे काम ग्रामीण व नागरी स्थानिक शासन संस्था करतांना दिसत आहेत. या संस्थाकडे सोपविलेल्या कामाच्या तुलनेत आर्थिक स्थिती व उपलब्ध साधन सामुग्री अत्यंत कमी असलेली दिसून येते. ही स्थिती बदलण्यासाठी केंद्र आणि राज्य शासनाने या संस्थांची आर्थिक स्थिती व उत्पन्नाची साधने अधिक भक्कम बनविण्याचा प्रयत्न करणे अत्यावश्यक आहे.

या संस्थाचे नेतृत्त्व करणाऱ्या राजकीय पुढारी व प्रशासकीय अधिकाऱ्यांनी आपण जनतेचे मालक नसून सेवक आहोत याची जाणीव ठेवून

जनहीताची कामे केली पाहिजेत. केंद्र व राज्य शासनाच्या तुलनेत जनतेच्या दैनंदिन जीवनाशी चोवीस तास संबंधीत असलेल्या स्थानिक शासन संस्थांना आणखी कार्यक्षम बनविण्यासाठी त्यांच्यापुढील समस्यांचे समूळ उच्चाटन करणे अत्यावश्यक आहे. विविध समस्यांना सामोरे जातांना या संस्थाना कसरत करावी लागत आहे. जोपर्यंत स्थानिक शासनापुढील विविध समस्यांकडे सरकार गांभीर्याने पाहणार नाही तो पर्यंत खऱ्या अर्थाने देशाचा सर्वांगीण विकास होणे अशक्य आहे.

६.७ पारिभाषिक शब्द

- **झोपडपट्टी :—** अशी वस्ती की जीथे अपूरी जागा, अस्वच्छता व मानवी आरोग्यास अनुकूल नसलेली वस्ती होय.
- **पदाधिकारी :—** लोकशाही निवडणुकीच्या मार्गाने निवडून आलेले स्थानिक शासनातील नेतृत्त्व
- **भ्रष्टाचार :—** नियम व कायद्याशी विसंगत वर्तन
- **एन.आय. आर. डी. :—** नॅशनल इन्स्टीट्यूट ऑफ रूरल डेव्हलपमेंट, हैद्राबाद
- **यशदा :—** यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधनी, पुणे

६.८. आदर्श उत्तरे (आपली प्रगती तपासा)

अ एका वाक्यात उत्तरे लिहा

१. लोकप्रतिनिधी व अधिकारी वर्गाला आपण जनतेचे सेवक आहोत, या बाबीचा विसर पडला आहे.

२. लोकप्रतिनिधी निवडणुकीच्या मार्गाने स्थानिक शासन संस्थेत सहभागी होतात.

३. गुणवतेच्या मार्गाने अधिकारी व कर्मचारी वर्गाची निवड केली जाते.

४. राजकीय पदाधिकारी अथवा लोकप्रतिनिधीचे पद अस्थायी स्वरूपाचे असते.

५. अधिकारी वर्गाचे पद कायम स्वरूपी असते.

ब. रिकाम्या जागा भरा

१.वित्ताची

२. वाढ

३. शासनाचे

४. मर्यादीत

क. चूक किंवा बरोबर ते लिहा

१. बरोबर

२. चूक

३. बरोबर
४. चूक

६.९ स्वाध्याय

दिर्घोत्तरी प्रश्न.

१. झोपडपट्टी वाढीची कारणे सांगा.
२. राजकीय पदाधिकारी व प्रशासकीय अधिकारी यांच्यामधील संबंधावर निबंध लिहा.
३. स्थानिक शासनापुढे कोणकोणत्या समस्या आहेत ते स्पष्ट करा.

लघूत्तरी प्रश्न.

१. स्थानिक शासनातील वित्तीय समस्येवर प्रकाश टाका.
२. स्थानिक शासनातील कर्मचारी वर्गाच्या प्रशिक्षण विषयीच्या समस्या लिहा.
३. स्थानिक शासनाकडे उत्पन्नाची साधने मर्यादीत आहेत यावर चर्चा करा.

टीपा लिहा

१. झोपडपट्टी
२. भ्रष्टाचार
३. कर्मचारी वर्गाच्या समस्या

६.१० संदर्भ

१. यमलवाड गोविंद (१९९९), 'स्थानिक स्वराज्य संस्था' कल्पना प्रकाशन, नांदेड
२. अवस्थी अमरेश्वर एवं आनंद आवस्थी (२०११), 'भारतीय प्रशासन, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल प्रकाशन आग्रा
३. फाडीया बी. एम. (२००८), 'उच्चत्तर लोकप्रशासन, साहित्य भवन पब्लीकेशन, आग्रा
४. सोनकांबळे अशोक (२०१३), 'महाराष्ट्रातील ग्रामीण व नागरी स्थानिक स्वशासन' अरूणा प्रकाशन लातूर
५. पाटील व्ही.बी. (२०१२), 'समग्र लोकप्रकाशन' के. सागर प्रकाशन, पुणे
६. एरंडे व्ही. एल. (२०१५), 'ग्रामीण विकासात स्थानिक स्वशासनातील नेतृत्त्वाची भूमिका व योगदान'
७. भोगले शांताराम (१९९०), 'भारतातील स्थानिक शासन विद्या प्रकाशन, औरंगाबाद
८. पाटील वा. भ. (२००९), 'पंचायत राज' प्रशांत प्रकाशन, जळगाव
९. नाईक नंदकुमार (२०००), 'लोकप्रशासन व व्यवस्थापन सृष्टी सर्कल प्रकाशन, मुंबई
१०.पाटील अजय (२०११), 'पंचायतराज व महीला नेतृत्त्व मैत्री प्रकाशन, लातूर

६.११ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१. कुलकर्णी अ. ना. (२०००), भारतातील स्थानिक प्रशासन, विद्या प्रकाशन, नागपूर.
२. चोपडा सरोज (२००८) स्थानिक प्रशासन, राज्यस्थान हिंदी ग्रंथ निर्मिती मंडळ, जयपूर