



शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूरशिक्षण केंद्र

(सत्र ३ : पेपर ३)

भारतातील राजकीय प्रक्रिया

(सत्र ४ : पेपर ५)

महाराष्ट्रातील स्थानिक स्वराज्य संस्था

(शैक्षणिक वर्ष २०२०-२१ पासून)

बी. ए. भाग-२ राज्यशास्त्र

© कुलसचिव, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर (महाराष्ट्र)

प्रथमावृत्ती : २०२०

बी. ए. (राज्यशास्त्र) भाग-२ पेपर ३ व ५ करिता

सर्व हक्क स्वाधीन. शिवाजी विद्यापीठाच्या परवानगीशिवाय कोणत्याही प्रकाराने नक्कल करता येणार नाही.

प्रती : ८००



प्रकाशक :

डॉ. व्ही. डी. नांदवडेकर

कुलसचिव,

शिवाजी विद्यापीठ,

कोल्हापूर - ४१६ ००४.



मुद्रक :

श्री. बी. पी. पाटील

अधीक्षक,

शिवाजी विद्यापीठ मुद्रणालय,

कोल्हापूर - ४१६ ००४.



ISBN-978-93-89327-79-3

★ दूरशिक्षण केंद्र आणि शिवाजी विद्यापीठ याबद्दलची माहिती पुढील पत्त्यावर मिळू शकेल.  
शिवाजी विद्यापीठ, विद्यानगर, कोल्हापूर-४१६ ००४ (भारत)

## दूरशिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

### सल्लागार समिती

**प्रा. (डॉ.) डी. टी. शिर्के**

कुलगुरु,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

**प्रा. (डॉ.) पी. एस. पाटील**

प्र-कुलगुरु,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

**प्रा. (डॉ.) एम. एम. साळुंखे**

माजी कुलगुरु,  
यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

**प्रा. (डॉ.) के. एस. रंगाप्पा**

माजी कुलगुरु,  
म्हैसूर विद्यापीठ, म्हैसूर

**प्रा. पी. प्रकाश**

अतिरिक्त सचिव-II  
विद्यापीठ अनुदान आयोग, नवी दिल्ली

**प्रा. (डॉ.) सीमा येवले**

गीत-गोविंद, फ्लॉट नं. २,  
११३९ साईक्स एक्स्टेंशन,  
कोल्हापूर-४१६००१

**प्रा. (डॉ.) आर. के. कामत**

I/c अधिष्ठाता, विज्ञान व तंत्रज्ञान विद्याशाखा,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

**प्रा. (डॉ.) एस. एस. महाजन**

I/c अधिष्ठाता, वाणिज्य व व्यवस्थापन विद्याशाखा,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

**प्राचार्य (डॉ.) पी. आर. शेवाळे**

I/c अधिष्ठाता, मानवविज्ञान विद्याशाखा,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

**प्राचार्या (डॉ.) श्रीमती एम. व्ही. गुळवणी**

I/c अधिष्ठाता, आंतर-विद्याशाखीय अभ्यास विद्याशाखा  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

**डॉ. व्ही. डी. नांदवडेकर**

कुलसचिव,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

**श्री. जी. आर. पळसे**

I/c संचालक, परीक्षा व मूल्यमापन मंडळ,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

**श्री. व्ही. टी. पाटील**

वित्त व लेखा अधिकारी,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

**प्रा. (डॉ.) डी. एन. काशिद (सदस्य सचिव)**

संचालक, दूरशिक्षण केंद्र,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

## दूरशिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

### अभ्यासमंडळ : राज्यशास्त्र

अध्यक्ष - प्रा. डॉ. श्रीमती भारती तुकाराम पाटील  
राज्यशास्त्र अधिविभाग, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

- प्रा. डॉ. प्रकाश पवार  
राज्यशास्त्र अधिविभाग,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर
- प्राचार्य डॉ. राजेंद्र कुरळपकर  
के.आर.पी. कन्या महाविद्यालय, उरुण-इस्लामपूर,  
जि. सांगली
- डॉ. एस. जी. कुंभार  
राजा श्रीपतराव भगवंतराव कॉलेज, औंध,  
जि. सातारा
- डॉ. आर. आर. कांबळे  
कर्मवीर हिरे आर्ट्स, सायन्स, कॉमर्स अॅण्ड  
एज्युकेशन कॉलेज, गारगोटी, जि. कोल्हापूर
- डॉ. अनिता संजिव कणेगांवकर  
डी.डी. शिंदे सरकार कॉलेज, महालक्ष्मी मंदीर जवळ,  
कोल्हापूर
- डॉ. शिवाजी सुबराव पाटील  
छत्रपती शिवाजी कॉलेज, सातारा
- प्राचार्य डॉ. शिरिषकुमार धोंडिराम पवार  
बाळासाहेब देसाई कॉलेज, पाटण, जि. सातारा
- प्रा. डॉ. श्रीमती उत्तरा सहस्त्रबुद्धे  
राज्यशास्त्र अधिविभाग,  
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई
- डॉ. मृदुल निळे  
राज्यशास्त्र अधिविभाग,  
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई
- प्रा. डॉ. ए. एस. चौसाळकर  
आर. के. नगर हौसिंग सोसायटी,  
एमएसईबी ऑफीस समोर, कोल्हापूर
- श्री. वैभव नायकवडी  
हुतात्मा किसन अहिर शुगर मिल, वाळवा,  
जि. सांगली
- श्री. दशरथ विठोबा पारेकर  
फ्लॉट नं. ५०८, एव्हरग्रीन होम्स, फेज-४,  
टॉवर डी, प्रभू हॉस्पिटल रोड, नागाळा पार्क, कोल्हापूर

## प्रस्तावना

शिवाजी विद्यापीठाने दूरशिक्षण केंद्राच्या माध्यमातून शिक्षणापासून वंचित राहिलेल्या अनेकांना पुन्हा शिक्षण प्रवाहात आणण्याची सुवर्णसंधी उपलब्ध करून दिली याचे संपूर्ण श्रेय विद्यापीठाला जाते. 'ज्ञानमेवामृतम्' या शिवाजी विद्यापीठाच्या ब्रीद वाक्याप्रमाणे ज्ञानरूपी अमृत प्राप्त करण्याची संधी सर्वांसाठी उपलब्ध करून दिली. याच दूरशिक्षण केंद्राद्वारे नोंद झालेल्या बहिःस्थ विद्यार्थ्यांना स्वयंअध्ययन साहित्य उपलब्ध करून दिले आहे.

बी. ए. भाग २ च्या राज्यशास्त्र विषयाच्या ऐच्छिक पेपर क्रमांक ३ सत्र-३ भारतातील राजकीय प्रक्रिया व पेपर क्रमांक ५ सत्र ४ महाराष्ट्रातील स्थानिक स्वराज्य संस्था हे पुस्तक विद्यार्थ्यांच्या हाती देताना आम्हाला विशेष आनंद होत आहे.

या पुस्तक निर्मितीमध्ये शिवाजी विद्यापीठाचे कुलगुरू मा. डॉ. डी. टी. शिर्के यांची प्रेरणा व प्रोत्साहन आम्हाला मिळाले त्याबद्दल त्यांचे मनःपूर्वक आभार. त्याचप्रमाणे राज्यशास्त्र अभ्यास मंडळाच्या अध्यक्षा डॉ. भारती पाटील, राज्यशास्त्र विभागप्रमुख डॉ. रविंद्र भणगे, राज्यशास्त्र विभागाचे माजी विभागप्रमुख डॉ. प्रकाश पवार, शिवाजी विद्यापीठ राज्यशास्त्र अभ्यास मंडळाचे सर्व सन्माननीय सदस्य व सर्व लेखक यांचे सहकार्य लाभल्याबद्दल त्या सर्वांचे आम्ही आभार मानतो.

वरील सर्वांइतकेच महत्त्वाचे म्हणजे दूरशिक्षण केंद्राचे संचालक प्रा. डॉ. एम. ए. अनुसे दूरशिक्षण केंद्रातील सर्व सहकारी विद्यापीठाचे सर्व पदाधिकारी यांच्या सहकार्याबद्दल व तत्परतेबद्दल सर्वांचे मनःपूर्वक आभार.

### ■ संपादक ■

प्रा. रावसाहेब गणपती मोंगले  
सेवानिवृत्त प्राध्यापक, राजा शिवछत्रपती कला,  
वाणिज्य महाविद्यालय, महागांव ता. गडहिंग्लज,  
जि. कोल्हापूर

प्रा. पी. आर. बिराजदार  
डॉ. घाळी कॉलेज, गडहिंग्लज,  
ता. गडहिंग्लज, जि. कोल्हापूर

दूरशिक्षण केंद्र,  
शिवाजी विद्यापीठ,  
कोल्हापूर

सत्र-३ : पेपर-३ : भारतातील राजकीय प्रक्रिया  
सत्र-४ : पेपर-५ : महाराष्ट्रातील स्थानिक स्वराज्य संस्था

### अभ्यास घटकांचे लेखक

| लेखक                                                                                                                                     | घटक क्रमांक |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>सत्र-३ : पेपर-३ : भारतातील राजकीय प्रक्रिया</b>                                                                                       |             |
| प्रा. रावसाहेब गणपती मोंगले<br>सेवानिवृत्त प्राध्यापक, राजा शिवछत्रपती कला, वाणिज्य महाविद्यालय,<br>महागांव ता. गडहिंग्लज, जि. कोल्हापूर | १           |
| प्रा. रावसाहेब कांबळे<br>विश्वासराव नाईक कला, वाणिज्य आणि बाबा नाईक विज्ञान महाविद्यालय,<br>शिराळा, जि. सांगली                           | २           |
| प्रा. डॉ. एच. एस. कुचेकर<br>तुकाराम कृष्णाजी कोलेकर कला आणि वाणिज्य महाविद्यालय, नेसरी,<br>ता. गडहिंग्लज, जि. कोल्हापूर                  | ३           |
| प्रा. ए. एस. शेळके<br>आण्णासाहेब डांगे आर्ट्स अँड कॉमर्स कॉलेज, हातकणंगले, जि. कोल्हापूर                                                 | ४           |
| <b>सत्र-४ : पेपर-५ : महाराष्ट्रातील स्थानिक स्वराज्य संस्था</b>                                                                          |             |
| प्रा. वर्षा मुरलिधर पोतदार<br>श्रीमती आक्काताई रामगोंडा पाटील कन्या महाविद्यालय, इचलकरंजी                                                | १           |
| प्रा. मेघा पाटील<br>मालती कन्या महाविद्यालय, इस्लामपूर                                                                                   | २           |
| प्रा. अशोक बाबुराव जाधव<br>शहाजीराजे महाविद्यालय, खटाव, ता. खटाव, जि. सातारा                                                             | ३           |
| प्रा. डॉ. दत्तात्रय सौदागर सावंत<br>राज्यशास्त्र विभाग, वेणुताई चव्हाण कॉलेज, कराड                                                       | ४           |

### ■ संपादक ■

प्रा. रावसाहेब गणपती मोंगले  
सेवानिवृत्त प्राध्यापक, राजा शिवछत्रपती कला,  
वाणिज्य महाविद्यालय, महागांव ता. गडहिंग्लज,  
जि. कोल्हापूर

प्रा. पी. आर. बिराजदार  
डॉ. घाळी कॉलेज, गडहिंग्लज,  
ता. गडहिंग्लज, जि. कोल्हापूर

## अनुक्रमणिका

| घटक क्रमांक                                                   | घटकाचे शीर्षक                                   | पान क्रमांक |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------|
| पेपर-३ : सेमिस्टर-३<br>भारतातील राजकीय प्रक्रिया              |                                                 |             |
| १.                                                            | भारतीय संघराज्य                                 | १           |
| २.                                                            | भारतातील निवडणूक प्रक्रिया                      | २९          |
| ३.                                                            | भारतातील पक्षपद्धती                             | ४६          |
| ४.                                                            | भारतीय राजकारणातील प्रभावी घटक                  | ७३          |
| पेपर-५ : सेमिस्टर-४<br>महाराष्ट्रातील स्थानिक स्वराज्य संस्था |                                                 |             |
| १.                                                            | स्थानिक स्वराज्य संस्थांची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी | ८१          |
| २.                                                            | ग्रामीण स्थानिक स्वराज्य संस्था (सरकार)         | १०७         |
| ३.                                                            | नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था                   | १३७         |
| ४.                                                            | घटना दुरुस्ती आणि आव्हाने                       | १६७         |

## ■ विद्यार्थ्यांना सूचना

प्रत्येक घटकाची सुरुवात उद्विष्टांनी होईल. उद्विष्टे दिशादर्शक आणि पुढील बाबी स्पष्ट करणारी असतील.

१. घटकामध्ये काय दिलेले आहे.
२. तुमच्याकडून काय अपेक्षित आहे.
३. विशिष्ट घटकावरील कार्य पूर्ण केल्यानंतर तुम्हाला काय माहित होण्याची अपेक्षा आहे.

स्वयं मूल्यमापनासाठी प्रश्न दिलेले असून त्यांची अपेक्षित उत्तरेही देण्यात आलेली आहेत. त्यामुळे घटकाचा अभ्यास योग्य दिशेने होईल. तुमची उत्तरे लिहून झाल्यानंतरच स्वयं अध्ययन साहित्यामध्ये दिलेली उत्तरे पाहा. ही तुमची उत्तरे (किंवा स्वाध्याय) आमच्याकडे मूल्यमापनासाठी पाठवायची नाहीत. तुम्ही योग्य दिशेने अभ्यास करावा, यासाठी ही उत्तरे 'अभ्यास साधन' (Study Tool) म्हणून उपयुक्त ठरतील.

प्रिय विद्यार्थी,

हे स्वयंअध्ययन साहित्य या पेपरसाठी एक पूरक अभ्याससाहित्य म्हणून आहे. असे सूचित करण्यात येते की, विद्यार्थ्यांनी २०१९-२० पासून तयार केलेला नवीन अभ्यासक्रम पाहून त्याप्रमाणे या पेपरच्या सखोल अभ्यासासाठी संदर्भपुस्तके व इतर साहित्याचा अभ्यास करावा.



## घटक - १

# भारतीय संघराज्य

- 
- 
- १.१ प्रस्तावना
  - १.३ संघराज्याचा अर्थ व व्याख्या
  - १.२ संघराज्य निर्मितीचे मार्ग
  - १.३ संघराज्याची वैशिष्ट्ये
  - १.४ एकात्मशासन व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये
    - १.४.१ केंद्रसरकार आणि घटकराज्य संबंध - कायदेविषयक, प्रशासकीय, आर्थिक
    - १.४.२ केंद्र-राज्य संबंधातील तणावाची कारणे
      - १.४.१ भारतीय संघराज्यापुढील आव्हाने
      - १.४.२ भारतीय संघराज्याचे बदलते स्वरूप
      - १.४.३ पंछी आयोग
  - १.४ सरावासाठी प्रश्न
  - १.५ अधिक वाचनासाठी संदर्भग्रंथ

### १.२ प्रास्ताविक

Federation या इंग्रजी शब्दाचा मराठी मधील अर्थ संघराज्य असा होतो. Federation या शब्दांची उत्पत्ती Fedous या लॅटीन शब्दांपासून झालेली असून Fedous या शब्दांचा अर्थ कराराशी संबंधित असणारे राज्य होय. संघराज्यामध्ये विशिष्ट ध्येयाच्या पूर्ततेसाठी राज्ये करारबद्ध झालेली असतात. संघराज्य शासन व्यवस्था ही विशाल राज्याच्यासाठी उपयुक्त मानली जाते. संघराज्य व्यवस्थेत केंद्रशासन आणि घटकराज्य शासन यांच्या मध्ये सत्ता विभाजन झालेले असते. पण प्रत्येक देशातील संघराज्य शासन पद्धतीत सारखेपणा दिसून येत नाही. तर परिस्थितीनुसार भिन्नता दिसते. संघराज्य व्यवस्थेत एकाच देशांचे प्रादेशिक विशालतेमुळे केंद्र सरकार आणि घटक राज्य सरकारे यांच्यात अधिकारांची विभागणी झालेली असते. त्या करिता त्या देशांची

\*\*\*\*\*१\*\*\*\*\*

राज्यघटना लिखित व परिदृढ किंवा ताठर स्वरुपाची असते. तसेच न्यायमंडळ स्वतंत्र स्वरुपाचे असते. काही संघराज्य व्यवस्थेत एकेरी नागरीकत्व तर काही संघराज्यात दुहेरी नागरीकत्व स्वीकारलेले असते. जगात अमेरिका, कॅनडा, ऑस्ट्रेलिया, स्वित्झर्लंड, भारत इ. देशात संघराज्य शासन व्यवस्था अस्तित्वात आहेत.

### ● संघराज्याच्या व्याख्या

**मॉरीस एम्स** : राष्ट्राच्या संघसरकारकडे काही सत्ता सोपविली याचा अर्थ राज्याने संघ शासनाला काही बाबतीत सवलत दिलेली असे समजू नये. कारण राज्याची सार्वभौम सत्ता अलग-अलग एकाच स्थानापासून मिळालेली आहे. तसेच घटनेने ज्या सत्ता संघ सरकारला स्पष्टपणे अगर अप्रत्यक्षरित्या दिलेल्या नाहीत त्या सर्व सरकारजवळ आहेत. पण याचा अर्थ असा नव्हे की, घटनेद्वारे राज्यांना प्रथम स्थान दिलेले आहे.

**जेफरसन** : यांनी या संदर्भात म्हटले आहे की, घटनेची इमारत याच पायावर उभी आहे की, ज्या सत्ता संघ सरकारला दिलेल्या नाहीत आणि ज्या सत्तेच्या उपायाबाबत राज्यावर बंधने नाहीत अशी सर्व सत्ता घटकराज्याजवळ जनतेजवळ सुरक्षित आहे. काँग्रेसच्या चारही बाजुला जी बंधनरुपी रेषा आहे. त्या बाहेर एक पाऊलही टाकणे म्हणजे अर्मादित क्षेत्रावर सत्ता सांगणे होय.

“ज्या राज्यात मध्यवर्ती सत्ता आणि घटक राज्ये या दोहोत अधिकार क्षेत्राची विभागणी, लिखित, परिदृढ किंवा ताठर राज्यघटनेने झालेली असते तसेच त्याच्यातील वाद, संघर्ष तंटे सोडविण्यासाठी सर्वोच्च न्यायालयाची तरतूद केलेली असते अशा राज्याला संघराज्यात्मक राज्य असे म्हणतात.”

**प्रा. डायसी** : “राज्याच्या हक्कांना बाधा न येता राष्ट्रीय ऐक्य आणि सामर्थ्य यांची समप्रमाणात प्राप्ती व्हावी म्हणून अधिका राज्यांनी निर्माण केलेले संघटन म्हणजे संघराज्य होय.”

**प्रा. गार्नर** : “राष्ट्रीय ऐक्य आणि सामर्थ्य यांची समप्रमाणात प्राप्त करण्यासाठी अथवा दोनपेक्षा जास्त स्वायत्त राज्यांनी स्वतःची वैशिष्ट्ये अगर वेगळेपण कायम ठेऊन एक मध्यवर्ती सरकार निर्माण करणे आणि ह्या मध्यवर्ती सरकारला काही विशिष्ट अधिकार लिखित कराराद्वारे सोपविणे आणि करारात नसलेले इतर अधिकार आपल्याकडेच ठेवणे या उद्देशाने केलेले संघटन म्हणजे संघराज्य होय.”

**फायनर** : “संघराज्य व्यवस्था अशी पद्धती आहे की, ज्यात सत्ता आणि अधिकाराचा काही भाग स्थानीय क्षेत्रापाशी राहातो. आणि दुसरा भाग केंद्रीय सत्तेत विहित असतो. या केंद्रीय संस्थेची निर्मिती स्थानिय क्षेत्रांच्या समुहाद्वारे स्वेच्छापूर्वक केलेली असते.”

**के. सी. व्हीअर** : के. सी. व्हीअर यांनी आपल्या Federal Government या ग्रंथात म्हणतात की, “संघराज्य शासनाचे महत्त्वाचे वैशिष्ट्य शासन संस्थेतील सत्ता विभाजन हेच आहे. त्यामुळे केंद्र आणि घटक राज्ये यांच्यात सत्तेची पूर्णपणे आणि स्पष्टपणे विभागणी केली असते. आणि प्रत्येक सरकार आपल्या अधिकारांचे बाबतीत स्वतंत्र असते यालाच संघराज्य असे म्हणतात.”

भारतीय संघराज्याच्या संदर्भात अनेक राजकीय विचारवंतानी व्याख्या केलेल्या आहेत. त्या खालीलप्रमाणे.

**पॉल ऑपलबी :** यांच्या मते “भारतीय व्यवस्था ही सर्वधा संघराज्यीय स्वरूपाची आहे.”

**मॉरीस जोन्स :** यांच्या मते “भारतीय संघराज्य हे वाटाघाटीचे संघराज्य आहे.”

**आयव्हर जेनिंग्ज :** यांच्या मते “प्रबळ केंद्रीकरणाची प्रवृत्ती असणारे संघराज्य.”

**पॅनव्हील ऑस्टीन :** यांच्या मते “सहकारी स्वरूपाचे संघराज्य होय.”

डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर यांनी घटना परिषदेत चर्चा करताना ‘भारतीय संविधान द्विदल शासन निर्माण करते त्यामुळे ते संघराज्यात्मक स्वरूपाचे आहे.’ असे मत मांडले.

## १.२ संघराज्य निर्मितीचे मार्ग/पद्धती : संघराज्य निर्मितीचे दोन मार्ग :-

**१. केंद्राकर्षी प्रवृत्ती :** केंद्राकर्षी पद्धतीमध्ये स्वायत्त राज्ये स्वतःच्या संरक्षणासाठी आणि विकासासाठी एका मध्यवर्ती सत्तेशी करारबद्ध होतात. अशी अनेक राज्ये एकत्रित येऊन त्यांचे संघराज्य निर्माण होते. केंद्राकर्षी प्रवृत्तीमध्ये काही स्वायत्त राज्ये स्वतःच्या आर्थिक, सामाजिक आणि संरक्षणात्मक गरजांची पूर्तता करण्यास असमर्थ असतात. अशा गरजांची पूर्तता करण्याकरिता आपसात करार करून संघराज्य उदयास येते. स्वायत्त राज्ये केंद्राकडे आकर्षित होऊन निर्माण होणाऱ्या संघराज्यास केंद्राकर्षी संघराज्य असे म्हणतात. उदा. अमेरिकेचे संघराज्य केंद्राकर्षी प्रवृत्ती मधून उदयास आलेले संघराज्य होय.

**२. केंद्रोत्सारी प्रवृत्ती :** क्षेत्रफळाने विस्तीर्ण असलेल्या देशात प्रशासन आणि सुव्यवस्थेच्या दृष्टीने उपयुक्त काही ठराविक तत्वांच्या आधारावर छोट्या-छोट्या अशा घटक राज्यांची निर्मिती करून या घटकराज्यांना राज्यघटने मार्फत काही अधिकार दिले जातात पण महत्वाचे अधिकार केंद्रसरकारकडे केंद्रीत झालेले असतात. स्थानिक लोकांच्या विकासाला संधी मिळाली, स्थानिक प्रश्न लवकर सुटावेत या दृष्टीने केंद्र सरकार आणि घटकराज्ये या दोहोंमध्ये अधिकार विभागणी अधिकारांचे विभाजन निश्चितपणे करून संघराज्य निर्माण करणे या पद्धतीला केंद्रोत्सारी संघराज्य असे म्हणतात. उदा. भारत, कॅनडा.

भारतामध्ये एकात्म शासनपद्धती की संघराज्यात्मक पद्धती या संदर्भात अनेक वेळा वाद निर्माण झाले असले तरी भारतीय शासन व्यवस्थेत एकात्म आणि संघराज्यात्मक या दोन्ही शासन व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये आढळून येतात. म्हणून प्रसिद्ध राजकीय विचारवंत के. सी. व्हीअर यांनी भारतीय शासन व्यवस्थेचे वर्णन ‘अर्धसंघराज्य’ संघराज्य असे केले आहे. एकाच सार्वभौम सत्तेखाली संविधानाने ठरवून दिलेल्या घटनात्मक मर्यादित केंद्र व घटकराज्य शासनाची निर्मिती झालेल्या रचनेस संघराज्य असे म्हणतात.

**भारतीय संघराज्य व्यवस्था :** केंद्र-राज्य संबंध हा विषय भारतीय राज्यघटना परिषदेत या विषयावर अधिक सखोल चर्चा करण्यात आली. घटना निर्मात्यांना जे अपेक्षित होते त्याच्या नेमके विरुद्ध घडले. त्या मुळे पुन्हा हा विषय अधिक चर्चेचा बनला. घटना समितीत असे म्हटले गेले की, भारतीय राज्यघटनेतील कलम ३५६

\*\*\*\*\*३\*\*\*\*\*

हे निष्क्रिय असेल या कलमाचा उपयोग, दुरुपयोग सर्वात अधिक झाल्याचे दिसून येते. या कलमाचा दुरुपयोग थांबविण्यासाठी नव्याने केंद्र राज्य संबंधावर प्रकाश टाकण्याची गरज निर्माण झाली असून याकरिता सरकारीया आयोगाची स्थापना करण्यात आली. केंद्रात काँग्रेस सत्तेत असताना अनेक वेळा काँग्रेसने ३५६ व्या कलमाचा वापर केल्याचे दिसते. १ जून १९९६ ते २१ एप्रिल १९९७ या कालावधीत २५६ व्या कलमाचा वापर थांबविण्याची भाषा करणाऱ्या एच.डी. देवगोंडा पंतप्रधान असताना ३५६ व्या कलमाचा उपयोग राजकीय उद्देशांसाठी केला. आज नरेंद्र मोदी हे सुद्धा ३५६ या कलमाचा राजकीय उद्देश साध्य करण्याकरिता वापर करीत असल्याचे दिसते. केंद्र राज्य संबंधावर फेर विचार व्हावा अशी मागणी सतत होताना दिसते.

**घटना :** भारतीय राज्यघटनेची सुरुवात कलम १ ने सुरुवात होते ती भारत राज्यांचा एक संघ असेल India i.e. Bharat shall be a union of states भारतीय घटना परिषदेने संघराज्य पद्धतीचा स्वीकार केला परंतु घटनेत कोठेही 'संघराज्य' या शब्दाचा उल्लेख नाही. संघराज्य शासन पद्धतीच्या काही महत्वपूर्ण वैशिष्ट्यांचा स्वीकार करण्यात आलेला आहे. भारतीय सार्वभौमत्व, एकता व एकात्मता यास प्राधान्य देण्यात आलेले आहे. भारताची झालेली फाळणी, काही भागात झालेल्या दंगली व हिंसाचार, भारतातून फुटून निघण्यासाठी झालेली आंदोलने या सर्व बाबींचा विचार करता केंद्र प्रभावी असावे असे घटना निर्मात्यांना वाटत होते. भारताचे क्षेत्रफळ, विविधता या सर्व गोष्टीमुळे एकात्म शासन आणि संघराज्यात्म शासन या दोहोंचा समन्वय साधण्याचा प्रयत्न भारतीय राज्यघटनेने केलेला आहे.

### १.३ भारतीय संघराज्याची वैशिष्ट्ये : भारतीय राज्यघटनेत स्थूलमानाने संघराज्याची वैशिष्ट्ये:

१. **लिखित व ताठर राज्यघटना :** संघराज्य शासन पद्धतीची लिखित व परिदृढ राज्यघटना ही गरज आहे. भारतीय राज्यघटना पूर्ण ताठर नसलेने संघ राज्याची रचना बदलण्याच्या बाबतीत निश्चित परिदृढ आहे. घटनेत बदल करण्यासाठी विशिष्ट बहुमताची गरज आहे.

२. **राज्यघटनेचे श्रेष्ठत्व :** संघराज्य शासन पद्धतीत घटना सर्वश्रेष्ठ असते. केंद्र व घटक राज्यांच्या सत्तेचा स्रोत घटना आहे. केंद्र व राज्यांनी परस्परांवर अतिक्रमण करू नये या करिता घटना सर्वश्रेष्ठ करण्यात आलेली आहे. घटनेची चौकट केंद्र घटकराज्यांना मोडता येत नाही.

३. **दुहेरी सरकार :** भारतात दुहेरी शासन यंत्रणा अस्तित्वात आहे. केंद्र सरकार आणि घटक राज्याची स्वतंत्र अशी दुहेरी शासन यंत्रणा भारतीय संघराज्यात आढळते. दिल्लीतील केंद्र सरकार आणि भारतातील २९ घटक राज्याची शासन यंत्रणा अशी दुहेरी शासन यंत्रणा भारतीय संघराज्याने स्वीकारलेली आहे.

४. **स्वतंत्र न्यायव्यवस्था :** संघराज्य शासन पद्धतीत केंद्र-राज्य तसेच राज्य-राज्य यांच्यात संघर्ष निर्माण होऊ शकतो. हा संघर्ष, वाद, तंटे सोडविण्याकरिता संघ न्यायालयाची तसेच स्वतंत्र न्याय व्यवस्था असणे आवश्यक असते. भारतात उच्च न्यायालय व सर्वोच्च न्यायालयाची तरतुद करणेत आलेली आहे. या न्यायालयांना घटनेशी विसंगत असणारा कायदा घटनाबाह्य ठरविण्याचा अधिकार आहे. संघराज्य शासन पद्धतीचे संरक्षण करण्याकरिता स्वतंत्र न्यायालयाची आवश्यकता असते.

\*\*\*\*\*४\*\*\*\*\*

५. सत्तेचे विभाजन : केंद्र आणि राज्यात सत्तेचे विभाजन संघराज्यात आवश्यक असते. भारतामध्ये केंद्र-राज्यात सत्तेचे विभाजन करणेत आलेले आहे. मध्यवर्ती सरकारकडे ९९ विषय, घटक राज्यांना ६१ विषय तर सामाईक सूची मध्ये ५२ विषयांची नोंद करणेत आलेली आहे.

१९७६ साली ४२ व्या घटनादुरुस्तीने राज्य सूचितील चार विषय शिक्षा, जंगल, वन्यप्राणी व वजनमापे हे विषय सामाईक सूचित २० क लोकसंख्या नियोजन व परिवार नियोजन हे विषय नव्याने समाविष्ट करण्यात आले आहेत.

भारतीय राज्यघटनेने पूर्णतः संघराज्यात्मक शासन व्यवस्था स्वीकारलेली नाही. कारण भारतात जेव्हा-जेव्हा केंद्र कमकुवत असते. तेव्हा एकात्मता भंग होऊन दंगली, फुटीरतावादी शक्ती अधिक कार्यरत बनून अराजकता, हिंसाचार माजतो. म्हणून घटना निर्मात्यांना फाळणीच्या पार्श्वभूमिवर केंद्र प्रभावी असावे असे वाटल्याने एकात्म शासन पद्धतीची काही वैशिष्ट्ये भारतीय व्यवस्थेत पहावयास मिळतात.

#### १.४ एकात्म शासन व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये

##### प्रस्तावना :

भारतामध्ये एकात्म शासनव्यवस्था स्विकारलेली आहे. त्याचबरोबर संघराज्यात्मक शासनव्यवस्थेचाही प्रयोग करणेत आलेला आहे. भारतीय राज्यघटनेने पूर्णतः संघराज्यात्मक शासनव्यवस्था स्विकारलेली नाही. कारण भारतात जेव्हा जेव्हा केंद्र कमकुवत असते तेव्हा एकता किंवा एकात्मता भंग होते. फुटीरतावादी शक्ती अधिक कार्यरत होतात. त्यामुळे देशात अराजकता निर्माण होण्याची शक्यता असते. राज्यघटना निर्मात्यांनी फाळणीच्या पार्श्वभूमिवर केंद्रसरकार प्रभावशाली असावे. सामर्थ्यशाली असावे असे वाटत होते. त्यामुळे भारतामध्ये एकात्म शासन व्यवस्थेचा प्रयोग स्विकारला. भारतीय एकात्म शासन पद्धतीची पुढील वैशिष्ट्ये आढळतात.

#### १. घटक राज्यांच्यापेक्षा केंद्रसरकारला जास्त अधिकार

भारतामध्ये राज्यघटनेने सत्तेचे व अधिकारक्षेत्राचे विभाजन निश्चित केलेले आहे. पण हे विभाजन करताना मध्यवर्ती सरकार अधिकाधिक शक्तीशाली कसे बनेल याचा विचार करण्यात आलेला आहे. सत्तेचे अथवा अधिकाराचे विभाजन करताना केंद्र सरकारला ९९ विषय तर घटकराज्य सरकारला ६१ विषय देऊन राहिलेल्या विषयांची नोंद सामाईक सूचीमध्ये ५२ विषय देण्यात आलेले आहेत. सामाईक सूचीमधील विषयांच्यावर अंतिम अधिकार केंद्रसरकारचा राहिल अशी तरतूद करण्यात आलेली आहे. समवर्ती सूचीमधील विषयांच्यावर कायदे करण्याचा अधिकार केंद्र सरकार आणि घटक राज्याची सरकारे या दोन्हीही सरकारना असला तरीही अंतिम अधिकार केंद्र सरकारला आहे. जर एकाच विषयावर केंद्र सरकार व घटकराज्य सरकार यांनी केलेला कायदा परस्परंशी विसंगत असेल तर घटकराज्यांचा कायदा रद्द होतो आणि केंद्र सरकारचा कायदा वैद्य राहिल अशी तरतूद भारतीय राज्यघटनेमध्ये केलेली आहे.

\*\*\*\*\* (५) \*\*\*\*\*

**सारांश :** केंद्र सरकारला घटकराज्य सरकारपेक्षा अधिक अधिकार प्राप्त झालेले आहेत. याशिवाय लष्कर, रेल्वे, चलन, विदेशी संबंध, संरक्षण, परराष्ट्र धोरण इ. महत्त्वाचे विषय केंद्र सरकारला दिलेले आहेत व कमी महत्त्वाचे विषय विवाह, घटस्फोट यासारखे कमी महत्त्वाचे विषय राज्यसूचीमध्ये नोंद करून घटकराज्यांना दिलेले आहेत. त्यामुळे केंद्रसरकार शक्तीशाली, प्रभावी, सामर्थ्यशाली बनविण्याचा प्रयत्न एकात्म शासनव्यवस्थेने केलेला आहे.

## २. एकेरी नागरिकत्व :

अमेरिकेत संघराज्य शासनपद्धती अस्तीत्वात आहे. अमेरिकेत दुहेरी नागरिकत्वाची संकल्पना स्विकारलेली आहे. अमेरिकन नागरिक केंद्र व घटकराज्याचा नागरिक असतो. पण भारतामध्ये भारतीय हे एकच म्हणजेच एकेरी नागरिकत्व स्विकारलेले आहे. त्यामुळे भारतात एकात्म शासनपद्धती अस्तित्वात आहे.

## ३. एकच राज्यघटना :

साधारणतः संघराज्यात केंद्रासाठी एक आणि प्रत्येक घटकराज्यासाठी एक अशी दुहेरी राज्यघटना असते. अमेरिकेमध्ये अशा प्रकारची तरतुद करण्यात आलेली आहे. पण भारतात मात्र संपूर्ण देशासाठी एकच राज्यघटना आहे. ही व्यवस्था एकात्म शासनपद्धतीस पूरक आणि पोषक आहे.

## ४. संसदेला नवीन घटकराज्य व राज्यांचा सीमा बदलण्याचा अधिकार :

सीमा बदलता येतात. भारतीय राज्यघटनेतील कलम ९ नुसार घटकराज्यांच्या सीमेत बदल करण्याचा अधिकार भारतीय संसदेला आहे. राज्यांच्या सीमेबरोबर घटकराज्यांच्या नावात बदल करू शकते. त्याचबरोबर एखाद्या घटकराज्याचे विभाजन करू शकते. अथवा नवीन घटकराज्याची निर्मिती करू शकते. उदा. भारतीय संसदेने अलिकडे तेलंगणा, छत्तीसगड, उत्तरांचल आणि झारखंड ही नवीन घटकराज्य निर्माण करून सद्या भारतीय संघराज्यात २९ घटकराज्य अस्तीत्वात आहेत.

## ५. आणीबाणीत एकात्म शासनपद्धती :

आणीबाणीच्या घोषणेनंतर भारतीय राजकीय व्यवस्था एकात्म पद्धतीची बनते. आणीबाणीच्या काळात मध्यवर्ती सरकारला राज्यसूचीतील विषयांच्यावर कायदा करण्याचा अधिकार प्राप्त होतो. केंद्रसरकार घटकराज्यांना आदेश देऊ शकते.

## ६. राज्यसूचीतील विषयांच्यावर कायदा करण्याचा अधिकार :

मध्यवर्ती सरकारला सर्वसामान्य स्थितीत राज्यसूचीतील विषयावर कायदा करण्याचा अधिकार आहे. भारतीय राज्यघटनेतील कलम २४९ नुसार राज्यसभेने राष्ट्रहितासाठी राज्यसूचीतील एखादा विषय राष्ट्रीयदृष्ट्या महत्त्वाचा घोषित केला तर, संसद त्या विषयावर कायदा करू शकते.

**सारांश :** राज्यसभेने २/३ बहुमताने राज्यसूचीतील विषय काही काळासाठी केंद्र सरकारकडे कायदा करण्यासाठी सोपवणे आवश्यक आहे. भारतीय राज्यघटनेच्या २५० कलमानुसार संसदेला आंतरराष्ट्रीय कराराच्या अंमलबजावणीसाठी राज्यसूचीतील विषयावर केंद्र सरकार कायदा करू शकते. भारतीय राज्यघटनेतील कलम २४९ व कलम २५० या कलमातील तरतुदींचा विचार केल्यास भारतातील शासनपद्धती ही एकात्म शासनपद्धतीस पोषक आहे.

### ७. राज्यपालाची नियुक्ती :

घटकराज्यांचा घटनात्मक प्रमुख राज्यपाल असतो. राज्यपालांची नियुक्ती राष्ट्रपतीकडून केली जाते. घटकराज्यांचा राज्यपाल हा राष्ट्रपतीला जबाबदार असतो. राष्ट्रपती हा केंद्राचा प्रमुख व घटकराज्यातील प्रतिनिधी म्हणून राज्यपाल कार्यरत असतो. राज्यपालाच्या माध्यमातून केंद्रसरकार घटकराज्यांच्यावर नियंत्रण ठेवते. राज्यपालाची भूमिका ही संघराज्य शासनपद्धतीशी निश्चित सुसंगत नाही.

### ८. घटकराज्यांचे आर्थिक परावलंबन :

भारतामधील घटकराज्ये आर्थिकदृष्ट्या स्वयंपूर्ण नाहीत. ही घटकराज्ये मोठ्या प्रमाणात केंद्रसरकारच्या मदतीवर अवलंबून आहेत. केंद्रसरकारकडून घटकराज्यांना अनुदान मिळते. केंद्र सरकारची ही आर्थिक मदत घटकराज्यांना परावलंबी बनवते. तसेच घटकराज्याची स्वायत्तता अबाधित राहू शकत नाही.

### ९. राज्यसभेत समान प्रतिनिधीत्वाचा अभाव :

संघराज्य शासनपद्धतीत द्वितीय सभागृहाने राज्यांच्या हितसंबंधाची जपणूक करावी अशी अपेक्षा असते. याकरिता द्वितीय सभागृहामध्ये घटकराज्यांचे समान प्रतिनिधित्व असणे आवश्यक आहे. अमेरिकेच्या सिनेट या वरीष्ठ सभागृहात प्रत्येक घटकराज्यातून २ प्रतिनिधी पाठविण्याचा आधिकार आहे. भारतीय संघराज्यांने हे तत्व पाळलेले नाही. भारतामध्ये लोकसंख्या आणि घटकराज्यांचा भूप्रदेश यांचा विचार करून प्रतिनिधी पाठविले जातात. हे तत्व असमानतेचे आहे. उदा. आंध्रप्रदेश १८, कर्नाटक १२, महाराष्ट्र १९, उत्तरप्रदेश ३१, पंजाब ७, उत्तरांचल ३, झारखंड ६, छत्तीसगड ५, मध्यप्रदेश ११. देशातील ८ घटकराज्ये अशी आहेत की, त्या घटकराज्यातून प्रत्येकी एकच प्रतिनिधी पाठवला जातो. उदा. मणिपूर, मेघालय, मिझोराम, सिक्किम, त्रिपूरा, गोवा, अरुणाचल प्रदेश, नागालँड इ. अशा प्रकारे भिन्न संख्या असलेले प्रतिनिधी प्रत्येक घटकराज्यातून राज्यसभेवर पाठविले जातात. राज्यसभेची ही रचना संघराज्य शासनपद्धतीला पोषक नसून ती एकात्म शासनपद्धतीला पोषक आहे.

### १०. घटना दुरुस्तीचा अधिकार केंद्रसरकारचा :

घटनादुरुस्तीसाठी पुढाकार घेण्याचा अधिकार केंद्रसरकारला आहे. घटकराज्यांच्या सर्व विधानसभेनी ठरविले तरीही जोपर्यंत भारतीय संसद पुढाकार घेत नाही तोपर्यंत घटनादुरुस्तीची प्रक्रिया होत नाही. राज्यघटनेतील बहुतांश भाग संसद बदलू शकते. हा अधिकार घटकराज्यांना नाही. भारतीय राज्यघटनेतील काही

कलमांच्यामध्ये साध्या बहुमताने घटनादुरुस्ती होते. तर काही कलमांच्यामध्ये दुरुस्ती करण्यासाठी २/३ बहुमतांची (संसदेची व घटकराज्यांच्या विधीमंडळाची) आवश्यकता असते. तर काही कलमांच्यामध्ये दुरुस्ती करण्यासाठी संसदेच्या २/३ बहुमताची आवश्यकता असते. तरच भारतीय राज्यघटनेमध्ये दुरुस्ती होऊ शकते.

### ११. आंतरराज्य परिषद :

भारतीय राज्यघटनेच्या २६३ व्या कलमानुसार आंतरराष्ट्रीय पातळीवर आंतरराज्य परिषद स्थापन करण्याचा अधिकार फक्त केंद्रीय शासनाला आहे. या परिषदेचा मुख्य उद्देश घटकराज्यांच्यामधील वाद सोडविण्याच्या दृष्टीने प्रयत्न आंतरराज्य परिषदेला करावा लागतो.

### १२. योजना आयोग :

राज्यघटनेतील अनेक तरतुदी संघराज्य संकल्पनेला विसंगत आहे. पण एकात्म शासन व्यवस्थेला अधिक पोषक आणि पूरक असल्याचे दिसते. याशिवाय राज्यघटनेच्या बाहेर योजना आयोगाची व्यवस्था आहे. योजना आयोगाचे नियंत्रण केंद्रसूची आणि राज्यसूचीतील विषयांच्यावर असते हा योजना आयोग मध्यवर्ती सरकारच्या इशान्यावर कामकाज करित असतो.

### मूल्यमापन :

एकंदरीत सर्व वैशिष्ट्यांचा अभ्यास केल्यास भारतातील केंद्रीय सत्तेला जास्तीत जास्त अधिकार देऊन केंद्रीय सरकार प्रबळ, प्रभावी आणि शक्तीशाली बनविण्याचा प्रयत्न केलेला आहे. याचे मुख्य कारण म्हणजे भारतामध्ये अनेक जातीधर्म, वंशाचे लोक एकत्रित राहतात. यांचे जीवनमान, राहणीमान, संस्कृती, भाषा, धर्म, आचारविचार वेगवेगळे आहेत. दोन संस्कृतीमधील संघर्ष निर्माण होतात यावर नियंत्रण ठेवणे घटकराज्यांना शक्य नसते. म्हणून केंद्र सरकार प्रबळ शक्तीशाली असणे आवश्यक आहे. भारतामध्ये अनेक वेळा जातीय दंगली झालेल्या आहेत. यावर नियंत्रण ठेवणे व भविष्यकाळात अशा दंगली होऊ नयेत म्हणून अधिकारांच्या बाबतीत केंद्रसरकार प्रभावी असणे आवश्यक आहे. भारताला स्वातंत्र्य मिळाल्यानंतर ज्याप्रकारे भारतीय संघराज्यातून फुटून निघण्याचा प्रयत्न खलिस्तान, द्रविडस्तान यांच्या मागण्या वारंवार सुरू होत्या. यावरून केंद्रसरकार प्रभावी आणि शक्तीशाली असणे घटनानिर्मात्यांच्या दृष्टीकोनातून महत्वाचे आहे.

भारतीय शासनव्यवस्थेचे स्वरूप अमेरिकन संघराज्याप्रमाणे नाही तर ते भारतातील परिस्थितीनुसार आहे. या संदर्भात भारताचे पहिले राष्ट्रपती डॉ. राजेंद्र प्रसाद यांच्या मतानुसार भारतीय शासनव्यवस्थेला संघराज्यात्मक म्हणा/एकात्म म्हणा मी या गोष्टींना जास्त महत्व देत नाही. संविधान आपल्या उद्दीष्टांची पूर्तता करण्यास पोषक आहे की नाही हाच खरा महत्वाचा मुद्दा आहे.”

### १.२.१ केंद्र सरकार/मध्यवर्ती सरकार व घटकराज्य सरकारे यांच्यातील परस्पर संबंध :

#### (अ) कायदेविषयक संबंध (Legislative Relations) :

भारतीय राज्यघटना लिखित स्वरूपाची आहे. केंद्र सरकारआणि घटकराज्याची सरकारे यांच्यामध्ये सत्तेची

\*\*\*\*\* (८) \*\*\*\*\*



व कार्यक्षेत्राची विभागणी करण्यात आलेली आहे. म्हणजेच संघराज्यात्मक शासनव्यवस्थेची काही वैशिष्ट्ये स्विकारलेली आहेत. म्हणून भारत हे एक संघराज्य आहे. भारतात केंद्र सरकार अधिक प्रभावी, शक्तीशाली बनविण्यात आलेले आहे. जगातील अनेक देशांनी संघराज्यात्मक शासनपद्धती स्विकारलेली आहे. उदा. अमेरिका, स्वित्झर्लंड, कॅनडा इ.

केंद्रसरकार आणि घटकराज्याची सरकारे यांच्यात काही कारणावरून संघर्ष आणि वाद निर्माण होतात. म्हणून केंद्र सरकार आणि राज्यसरकार यांच्या परस्पर संबंधांच्या पुनर्रचनेची मागणी होताना दिसते. भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २४५ ते ३००, भाग ११ व २२ मध्ये केंद्र आणि घटकराज्य संबंधाचे सविस्तर विवेचन स्पष्ट केलेले आहे. केंद्रसरकार आणि घटकराज्यांची सरकारे यांच्यामध्ये अधिकाराची वाटणी करून तीन प्रकारच्या सूची/यादी भारतीय राज्यघटनेच्या ७ व्या परिशिष्टामध्ये स्पष्ट केलेली आहे. केंद्र आणि राज्य यांच्या संबंधात वाद निर्माण झाल्यास असे वाद सोडविण्याची जबाबदारी सर्वोच्च न्यायमंडळावर सोपविलेली आहे. केंद्र आणि घटकराज्य यांचे कायदेविषयक संबंध पुढील मुद्द्यांच्या आधारे स्पष्ट करता येतील. केंद्र आणि राज्य यांच्यातील वैधानिक/कायदेविषयक संबंधाबाबत तीन प्रकारच्या सूच्या यांचा समोवश होतो. त्यांना केंद्रसूची, राज्यसूची आणि समवर्ती/सामाईक सूची म्हणून ओळखले जाते. या सूचींचा समावेश भारतीय राज्यघटनेच्या ७ परिशिष्टात केलेला आहे.

### १. केंद्रसूची/संघसूची :

ज्या विषयांच्यावर कायदे करण्याचा अधिकार अथवा राष्ट्रीय महत्त्वाचे विषय यांचा समावेश केंद्रसूचीमध्ये केला जातो. उदा. संरक्षण, परराष्ट्र धोरण, युद्ध, आंतरराष्ट्रीय करार, नागरिकत्व, रेल्वे, लष्कर, अणुशक्ती, खनिजसंपत्ती, चलन, टेलिफोन, बँका, विमा, खाणी इ. महत्त्वाच्या विषयांवर कायदेकानून करण्याचा अधिकार केंद्रसरकार अथवा मध्यवर्ती सरकार यांना देण्यात आलेला आहे. केंद्रसूचीमध्ये असे एकूण ९९ विषय समाविष्ट करण्यात आलेले आहेत.

२. राज्यसूची : प्रादेशिक विकासाच्या दृष्टीकोनातून महत्त्वाच्या विषयांचा समावेश राज्यसूचीमध्ये करण्यात आलेला आहे. या विषयांच्यावर कायदे करण्याचा अधिकार घटकराज्यांच्या सरकारला असतो. घटकराज्यांना आवश्यक आणि उपयुक्त असणाऱ्या विषयांचा समावेश राज्यसूचीत केलेला आहे. राज्यसूचीतील विषयांच्या संदर्भात घटकराज्य शासन कायदा करते. उदा. राज्यांतर्गत दळणवळण, पोलीस, न्याय, तुरुंग, स्थानिक प्रशासन, सार्वजनिक आरोग्य, कृषी, सिंचन, पशुपालन, रस्ते इ. विषयांच्यावर कायदे करण्याचा अधिकार घटकराज्य सरकारला आहे. राज्यसूचीमध्ये समाविष्ट केलेल्या ६१ विषयांच्यावर कायदे करण्याचा अधिकार त्या त्या घटकराज्यातील घटकराज्य सरकारांना देण्यात आलेला आहे.

३. समवर्ती/सामाईक सूची : ज्या विषयांच्यावर कायदा करण्याचा अधिकार केंद्रसरकार आणि घटकराज्य सरकार या दोहोंनाही असतो अशा विषयांची यादी समवर्ती सूचीमध्ये समाविष्ट करण्यात आली आहे. सुरुवातीला समवर्ती सूचीमध्ये ४७ विषयांचा समावेश होता. १९७६ च्या घटनादुरुस्तीने राज्यसूचीमधील नव्याने

\*\*\*\*\*९\*\*\*\*\*

चार विषय समावर्ती सूचीमध्ये समाविष्ट करून उदा. शिक्षण, जंगल, जंगली जनावरे, पक्षी यांची रक्षा आणि वजनेमापे यांचा समावेश सामाईक सूचीत झाल्याने त्याचबरोबर लोकसंख्या नियोजन व परिवार नियोजन हा पुन्हा एक विषय नव्याने समावर्ती सूचीमध्ये समाविष्ट करण्यात आले. सध्या समावर्ती सूचीमध्ये ५२ विषय समाविष्ट झालेले आहेत.

वरील सामाईक सूचीमधील विषयाच्या अनुषंगाने केंद्र सरकार आणि घटकराज्यांची सरकारे या दोहोंना कायदा करण्याचा अधिकार प्राप्त झालेला असला तरीही केंद्र सरकारने केलेल्या कायद्यावर घटकराज्य सरकारला कायदा करता येत नाही. पण घटकराज्य सरकारने केलेल्या कायद्यावर केंद्र सरकारला कायदा करता येतो व तो अंतिम असतो.

#### ४. शेषाधिकार :

भारतीय घटनानिर्मात्यांनी राज्य घटना निर्माण करताना जाणीवपूर्वक केंद्रसूची, राज्यसूची आणि समावर्तीसूची यांची स्थापना केलेली आहे. पण भविष्यकाळात निर्माण होणाऱ्या समस्या आणि गुंतागुंत या संबंधीची भविष्यवाणी करणे आशक्यप्राय होते. या तीन सूची व्यतिरिक्त जे विषय भविष्यामध्ये निर्माण होतील त्या विषयासंबंधीचे कायदे बनविण्याचा अधिकार केंद्र सरकारला देण्यात आलेला आहे. अशा विषयांना/अधिकारांना शेषाधिकार असे म्हणतात.

#### ५. राज्यसूचीतील विषयावर कायदे करण्याचा केंद्र सरकारचा अधिकार :

देशाच्या विकासाकरिता राज्यसूचीतील एखादया विषयावर भारतीय संसदेला कायदा करावयाचा असेल तर भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २४३ नुसार तशा स्वरूपाचा ठराव राज्यसभेने संमत करणे आवश्यक आहे. तरच भारतीय संसद अशा स्वरूपाचा कायदा एक वर्षाकरिता करू शकते. जर पुन्हा त्या विषयावर कायदा करावयाचा असेल तर पुन्हा राज्यसभेची मान्यता आवश्यक असते.

#### ६. राष्ट्रीय आणिबाणीची घोषणा :

परकीय आक्रमण अथवा अंतर्गत अशांतता निर्माण झाल्यास भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ३५२ नुसार राष्ट्रपती राष्ट्रीय आणिबाणी घोषित करतात. राष्ट्रीय आणिबाणीनंतर राज्यसूचीतील विषयावर कायदा करण्याचा अधिकार भारतीय संसदेला प्राप्त होतो. आणिबाणीची घोषणा संपल्यानंतर ६ महिन्यापर्यंत भारतीय संसदेने केलेले कायदे अंमलात राहतात.

#### ७. दोन/अधिक राज्यांनी कायदा करण्याची संसदेला केलेली विनंती :

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २५२ नुसार दोन/अधिक घटकराज्यांनी राज्यसूचीतील एखादया विषयावर भारतीय संसदेने कायदा करावा असा ठराव पास केल्यास संबंधित घटकराज्यांसाठी भारतीय संसद कायदा करू शकते. संसदेने केलेल्या कायद्यात बदल करण्याचा अधिकार घटकराज्यांच्या शासनाला नाही.

#### ८. घटकराज्यांतर्गत आणिबाणी :

घटकराज्यातील शासन संविधानानुसार चालविण्यास असमर्थ असेल, तर भारताचे राष्ट्रपती ३५६ व्या कलमानुसार घटकराज्यासाठी आणिबाणी घोषित करू शकतात. ३५७ व्या कलमानुसार घटकराज्यांचे कायदेविषयक अधिकार संसदेला प्राप्त होतात. आणिबाणीची घोषणा संपल्यानंतर आणिबाणीच्या काळात केलेले कायदे १ वर्षापर्यंत अंमलात राहतात.

#### ९. राष्ट्रपतीच्या संमतीसाठी घटकराज्यांचे विधेयक राखून ठेवणे :

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २०० व २०१ नुसार घटकराज्य विधीमंडळाने केलेले विधेयक घटकराज्याचा राज्यपाल राष्ट्रपतीच्या मंजूरीसाठी राखून ठेऊ शकतो. राष्ट्रपतीला विशिष्ट कालावधीत असे विधेयक स्विकारणे अथवा नाकारणे याची विशिष्ट कालमर्यादा नाही. राष्ट्रपतीने नाकारलेल्या विधेयकावर घटकराज्याच्या विधीमंडळाला कायदा करता येत नाही.

#### १०. आंतरराष्ट्रीय कायदा पालनासंबंधी :

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २५३ नुसार आंतरराष्ट्रीय पातळीवर होणारे करार, तह/ राजकीय परस्परांच्या पालनासाठी राज्यसूचीतील कोणत्याही विषयावर भारतीय संसद कायदा पास करू शकते.

#### मूल्यमापन :

केंद्र सरकार/मध्यवर्ती सरकार आणि घटकराज्य सरकारे यांच्यातील परस्पर कायदेविषयक संबंधांच्या अनुषंगाने विचार केल्यास राजकीय विचारवंत केंद्र-राज्य संबंधावर टीका करतात. केंद्र-राज्य यांच्यातील कायदेविषयक संबंधाबाबत पुनर्रचना करण्याची मागणी होताना दिसते.

१. महत्वाचे विषय केंद्रसरकारकडे सोपविलेले आहेत.
२. समवर्ती सूचीतील विषयावर केंद्रसरकारचे वर्चस्व प्रस्थापित झालेले आहे.
३. शेषाधिकार केंद्रसरकारकडे सोपविलेले आहेत.
४. राज्यसूचीतील विषयांच्यावर केंद्रसरकार गरजेनुसार व आवश्यकतेनुसार कायदे करू शकते.
५. ३५६ व्या कलमाचा वापर विरोधी राजकीय पक्षांचे सरकार असलेल्या घटकराज्यांवर वर्चस्व निर्माण करण्यासाठी केला जातो.

वरीलप्रमाणे केंद्र-राज्य संबंधांच्या कायदे विषयक संबंधाबाबत टीका केल्या जातात. भारतात केंद्र आणि घटकराज्याच्या कायदे विषयक संबंधाचे स्पष्ट व विस्तृत विवेचन भारतीय राज्यघटनेमध्ये स्पष्ट केलेले आहेत. त्यामुळे केंद्र-राज्य संदर्भात वाद होण्याचा प्रश्न उद्भवत नाही. तरीसुद्धा काही कारणास्तव वाद, संघर्ष निर्माण होऊ शकतात. याचे प्रमुख कारण म्हणजे राजकीय पक्षांद्वारे चाललेले राजकारण हे होय. या स्वरूपाचे वाद शक्यतो केंद्रात अथवा राज्यात वेगळ्या राजकीय पक्षाची सत्ता असताना होतात.

\*\*\*\*\*११\*\*\*\*\*

आवश्यकता नसताना अनेक वेळा ३५६ व्या कलमाचा केंद्राद्वारे वापर करण्यात आलेला आहे. कलम २५६ व २५३ या कलमांचा वापर गरजेनुसार होणे अपेक्षित होते. पण या कलमांचा वापर वारंवार होताना दिसतो. म्हणून घटकराज्यांची स्वायत्तता या संदर्भात प्रश्नचिन्ह निर्माण झालेले आहे. केंद्राच्या वाढत्या वर्चस्वामुळे केंद्र-घटकराज्य संबंधाबाबत पुनर्रचनेची मागणी वारंवार होत आहे.

### (ब) प्रशासकीय संबंध (Administrative Relations)

भारतीय राज्यघटनेच्या २५६ ते २६३ मध्ये केंद्र-राज्य यांच्या प्रशासकीय संबंधाविषयी तरतुदी स्पष्ट केलेल्या आहेत. संघराज्यात्मक शासनपद्धतीत केंद्र सरकार आणि घटकराज्यांनी आपल्या जबाबदाऱ्या सहकार्याने व समन्वयाने पार पाडणे आवश्यक आहे. केंद्र आणि घटकराज्य यांच्यातील वाद, संघर्ष सामंजस्याने मिटविले जावेत म्हणून प्रशासकीय संबंधाचे विवेचन भारतीय राज्यघटनेमध्ये स्पष्ट करण्यात आलेले आहेत.

१. घटकराज्य सरकारांना मार्गदर्शन करणे : भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २५६ मध्ये असे स्पष्ट केले आहे की, भारतीय संसदेने केलेल्या कायद्याची अंमलबजावणी करतेवेळी अडचणी निर्माण होऊ नयेत म्हणून राज्यशासनाने आपली कार्यशक्ती कशा पद्धतीने वापरावी यासंबंधीचे मार्गदर्शन केंद्र सरकार घटकराज्यांना करेल.

#### २. घटकराज्यांचे शासन केंद्रशासनाशी सहाय्यभूत असावे :

भारतीय राज्यघटनेच्या २५७ कलमामध्ये असे स्पष्ट केले आहे की, घटकराज्यांनी आपली कार्यकारी सत्ता केंद्रीय सत्तेला पुरक आणि पोषक असेल अशा पद्धतीने वापरावी. म्हणजे केंद्रसरकारच्या कायद्याच्या विरोधात घटकराज्य सरकारांनी कोणत्याही स्वरूपाच्या कायद्याची निर्मिती करू नये.

#### ३. केंद्र सरकारद्वारे घटकराज्यांच्या सरकारांना आदेश देण्याचा अधिकार :

भारतीय राज्यघटनेचे कलम २५७ (२) व कलम २५७ (३) नुसार स्पष्ट केले आहे की, राष्ट्रीय व लष्करीदृष्ट्या महत्वाच्या दळणवळणाच्या साधनांची बांधणी अगर सुव्यवस्था ठेवण्याकरिता केंद्रसरकार राज्यशासनाला आदेश देऊ शकते. उदा. राज्यांतर्गत रेल्वे संरक्षणाबाबत आदेश देऊ शकते. असे आदेश केंद्राकडून घटकराज्यांच्यावर बंधनकारक असतात.

#### ४. केंद्र शासनाची कार्ये घटकराज्य शासनावर सोपविणे :

भारतीय राज्यघटनेच्या २५८ व्या कलमानुसार केंद्रसरकारची काही कार्ये घटकराज्य शासनावर सोपवू शकते. अशा कार्यांच्या जबाबदाऱ्या घटकराज्यांना पार पाडाव्या लागतात. अशी कार्ये पार पाडण्यासाठी येणारा खर्च केंद्रसरकारकडून घटकराज्य सरकारना दिला जातो. उदा. लोकसभा आणि राज्यसभेच्या सदस्यांच्या निवडणूकीचा खर्च.

#### ५. अखिल भारतीय नोकरभरती :

भारतीय राज्यघटनेने केंद्रसरकार चे घटकराज्यांची सरकारे यांच्यासाठी वेगवेगळा नोकरवर्ग निर्माण केलेला

\*\*\*\*\*१२\*\*\*\*\*

आहे. प्रशासनामध्ये सुसंगतपणा आणि सुसूत्रता प्रस्थापित होण्याच्या दृष्टिने अखिल भारतीय सेवेची निर्मिती केलेली आहे. उदा. IAS, IPS, UPSC इ. सेवेच्या माध्यमातून केंद्रसरकार घटकराज्यांच्यामध्ये अधिकारी वर्ग नेमतात. या अधिकाऱ्यांना बडतर्फ/पदच्युत करण्याचा अधिकार घटकराज्य शासनाला नसून तो केंद्रसरकारला असतो. अखिल भारतीय सेवा निर्माण करण्यासाठी भारतीय संसदेच्या राज्यसभेने उपस्थितीत सदस्यांच्या २/३ बहुमताने ठराव पास केल्यास एखादी नवीन अखिल भारतीय सेवा निर्माण करता येते.

#### ६. दोन घटकराज्यातील वादासंबंधीची तरतूद :

दोन घटकराज्यात एखाद्या प्रश्नावरून वाद अथवा संघर्ष निर्माण झाल्यास त्यासंबंधी भारताचे राष्ट्रपती चौकशी आयोग नेमून चौकशी करू शकतात. एखाद्या घटकराज्याला त्यासंबंधी सल्ला अथवा मार्गदर्शन करू शकतात. भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २६२ व २६३ नुसार दोन/अधिक घटकराज्यात पाणी वाटपावरून वाद निर्माण झाल्यास केंद्रिय लवादाची निर्मिती केले जाते. लवाद व्यतिरिक्त इतर कोणत्याही न्यायालयात खटला चालवण्यास संस्था मज्जाव करू शकते.

७. राज्यपालाची नेमणूक : घटकराज्याचा प्रशासकीय व घटनात्मक प्रमुख राज्यपाल असतो. घटकराज्याच्या राज्यपालाची नियुक्ती राष्ट्रपतीकडून केली जाते. राष्ट्रपतीची मर्जी असेपर्यंत राज्यपाल आपल्या अधिकार पदावर राहतात.

#### ८. घटकराज्यांची आणिबाणी :

घटकराज्यांचा राज्यकारभार भारतीय राज्यघटनेनुसार चालविला जात नसेल, तर राज्यपालाच्या शिफारशीनुसार भारताचे राष्ट्रपती ३५६ व्या कलमानुसार घटकराज्यात आणिबाणी लागू करू शकतात. घटकराज्यातील कायदेमंडळ बरखास्त करून संपूर्ण कार्यकारी सत्ता राष्ट्रपतीचा प्रतिनिधी म्हणून राज्यपालांच्याकडे केंद्रीत होते.

सारांश : एकंदरीत केंद्रसरकार व घटकराज्यांची सरकारे यांच्यातील प्रशासकीय संबंधाचा विचार केल्यास एकात्म शासन निर्माण करण्यासाठी आवश्यक अशा तरतुदींचा समावेश घटनानिर्मात्यांनी भारतीय राज्यघटनेमध्ये केलेल्या आहेत. भारतामध्ये विविध जातीधर्माचे, विविध भाषा बोलणारे, विविध संस्कृतीचे लोक एकत्रित राहतात. म्हणून भारताला विविधतेने नटलेला देश म्हणून ओळखले जाते. भारतामध्ये राष्ट्रीय एकता, एकात्मता प्रस्थापित करण्यासाठी केंद्रसरकारचे घटकराज्याच्यावर व्यापक नियंत्रण ठेवण्याचे अधिकार प्राप्त झालेले आहेत. या अधिकाराचा वापर केंद्र सरकारने गरजेनुसार व आवश्यकतेनुसार करावा इतकीच अपेक्षा आहे.

#### टीकात्मक मूल्यमापन :

१. घटकराज्यांच्या राज्यपालांच्या नेमणुकीवरून वाद : राज्यपालांच्या नेमणुकीवरून केंद्र सरकार व घटकराज्यांची सरकारे यांच्यात वाद निर्माण झाले आहेत. राज्यपालाची नेमणूक करताना राष्ट्रपतीकडून घटकराज्याच्या मुख्यमंत्र्याची संमती घेतली जात नाही. राज्यपाल कार्य करताना घटकराज्याचा प्रशासकीय प्रमुख

\*\*\*\*\*१३\*\*\*\*\*

म्हणून कार्य न करता तो केंद्राचा प्रतिनिधी म्हणून कार्य करतो. राज्यपाल पदावर निपक्षपाती व्यक्तीची नेमणूक केली जावी अशी अपेक्षा असते. पण निवडणूकीत पराभूत उमेदवाराला राज्यपालपदी बसविले जाते. पश्चिम बंगाल सारखे घटकराज्य राज्यपाल पद बरखास्त करा अशी मागणी करित आहे.

**२. निमलष्करी दल पाठविण्याच्या कारणावरून :** निमलष्करी दल पाठविण्याच्या प्रश्नावरून केंद्रसरकार व घटकराज्यांची सरकारे यांच्यामध्ये वाद व संघर्ष निर्माण होऊन तणाव निर्माण झालेले आहेत. घटकराज्यात कलम २५७ नुसार कायदा व सुव्यवस्था प्रस्थापित करण्यामध्ये अपयशी झाल्यामुळे अनियंत्रित परिस्थिती निर्माण झाल्यामुळे निमलष्करी दलाचा वापर केला जातो. पण केंद्राद्वारे घटकराज्यांशी विचारविनिमय न करता साध्या-साध्या गोष्टीसाठी केंद्रसरकारने निमलष्करी दल घटकराज्यांच्यामध्ये पाठविलेले आहेत. उदा. केरळमध्ये १९६८ ला केंद्रीय कर्मचाऱ्यांचा संप, पश्चिम बंगालमधील १९६९ चा दुर्गापूरच्या दारुगोळा कारखान्यातील कर्मचाऱ्यांचा संप.

**३. भ्रष्टाचारासंबंधी चौकशी आयोग नेमण्याचा केंद्रसरकारचा अधिकार :** घटकराज्यांमधील भ्रष्टाचाराची चौकशी करण्यासंबंधी आयोग स्थापन करण्याचा अधिकार मध्यवर्ती सरकारला आहे. पण या अधिकाराचा वापर केंद्राने योग्य पद्धतीने केलेला नाही. एखादया घटकराज्यामध्ये विरोधी राजकीय पक्षाचे सरकार/सत्ता असल्यास मंत्रीमंडळ व मुख्यमंत्र्यावर झालेल्या आरोपाची चौकशी करण्यासाठी चौकशी आयोग नेमून मुख्यमंत्री व मंत्रीमंडळाची चौकशी केली जाते. उदा. केरळचे मुख्यमंत्री से. ना. गुप्त, तामिळनाडूचे मुख्यमंत्री करुणानिधी, महाराष्ट्राचे मुख्यमंत्री अशोक चव्हाण, कर्नाटकचे मुख्यमंत्री के.डी. युराप्पा या कारणाने केंद्रसरकार व घटकराज्य संबंधात वाद निर्माण झालेले आहेत.

**४. भारतीय राज्यघटनेचे ३५६ वे कलम :** केंद्र-राज्य संबंधातील सर्वात जास्त वादाचा मुद्दा म्हणजे भारतीय राज्यघटनेचे ३५६ वे कलम होय. ३५६ व्य कलमाचा केंद्राद्वारे होत असलेला वापर आवश्यकता नसताना काही कारणासाठी घटकराज्यातील विरोधी राजकीय पक्षांची सरकारे बरखास्त करून त्या घटकराज्यांच्यामध्ये आणिबाणीची घोषणा करण्यात आलेली आहे.

केंद्र व घटकराज्य यांच्यातील प्रशासकीय संबंधात तणाव निर्माण होण्यास वरील घटक कारणीभूत आहेत. भारतीय राजकारणात १९६७ पर्यंत केंद्रीय पातळीवर व घटकराज्यांच्या पातळीवर राष्ट्रीय काँग्रेस पक्षाची सत्ता असल्यामुळे संघर्ष नव्हते. पण १९६९ नंतर भारतातील अनेक घटकराज्यात काँग्रेस व बिगर काँग्रेस पक्षाची सरकारे स्थापन झाल्यामुळे केंद्र व घटकराज्य यांच्यामध्ये तणाव, वाद, संघर्ष दिवसेंदिवस वाढत चाललेले आहेत. १९९० नंतर केंद्र व घटकराज्य यांच्या संदर्भात आणखीन वादाची भर पडत चाललेली आहे. याचे मुख्य कारण म्हणजे प्रादेशिक पक्षांची केंद्रामध्ये वाढती ताकद हे होय.

### (क) आर्थिक संबंध (Financial Relations)

भारतीय संविधानाच्या १२ व्या व १३ व्या भागात कलम २६४ ते ३०७ मध्ये केंद्रसरकार आणि घटकराज्याची सरकारे यांचे परस्पर आर्थिक व्यवहारासंबंधी तरतुदी स्पष्ट केलेल्या आहेत. संघराज्यात्मक शासनपद्धतीत आर्थिक उत्पन्नाच्या साधनाचे विभाजन असे करण्यात आलेले आहे की, केंद्रसरकार व घटकराज्यांची सरकारे आपापल्या क्षेत्रात स्वतंत्रपणे विकास करू शकतील पण जगातील कोणतेही संघराज्य असे नाही की, जे एकमेकांच्या मदतीशिवाय, सहकार्याशिवाय स्वतंत्रपणे शासन चालवू शकत नाही. भारत, ऑस्ट्रेलिया, कॅनडा येथील घटकराज्यांना केंद्रशासनाच्या मदतीवर सहकार्यावर अवलंबून रहावे लागते. तर स्वित्झर्लंड, अमेरिका या देशातील केंद्रसरकारला घटकराज्यांच्यावर अवलंबून रहावे लागते.

भारतामध्ये काही कर पूर्णपणे केंद्राच्या स्वाधीन करण्यात आलेले आहेत तर काही कर पूर्णपणे घटकराज्यांच्या स्वाधीन केलेले आहेत. तर काही कर केंद्रसरकार लावते. वसूली मात्र घटकराज्यांना करावी लागते. तर काही कर केंद्रसरकार वसूली करून उत्पन्नाचा काही भाग घटकराज्यांना दिला जातो. केंद्र सरकार व घटकराज्यांतील सरकारे यांच्यातील आर्थिक, विभागणी पुढीलप्रमाणे :

#### १. केंद्रसरकारच्या उत्पन्नाच्या बाबी/घटक :

आयात-निर्यात कर, व्यक्तिच्या/कंपनीच्या भांडवलावरील कर, शेती व्यतिरिक्त उत्पन्नावरील कर, तंबाखू व मादक पदार्थावरील अबकारी कर, रेल्वे प्रवाशी व मालावरील कर, वृत्तपत्राच्या खरेदी-विक्रीवरील कर, जाहिरातीवरील कर, रेल्वे, विमान वाहतुक, डाक, तार इ. उत्पादनावरील कर त्याचप्रमाणे केंद्र सुचीमधील इतर विषयासंबंधी उत्पन्न केंद्रसरकारला मिळते.

#### २. घटकराज्यांच्या उत्पन्नाच्या बाबी :

घटकराज्यांच्या उत्पन्नाच्या बाबी भारतीय राज्यघटनेत निश्चित केलेल्या आहेत. उदा. शेतसारा, शेतीच्या उत्पन्नावरील कर, भारतीय औषधावरील कर, व्यापार आणि मनोरंजनावरील कर, सीमाशुल्क इ. संबंधीचे उत्पन्न घटकराज्य सरकारला मिळते.

#### ३. केंद्रसरकारद्वारे कर निश्चिती पण वसूली घटकराज्य सरकारची :

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २६८ नुसार केंद्र सरकारला काही कर लावता येतात. पण अशी कराची वसूली घटकराज्य शासनाला करावी लागते. उदा. औषधे व सौंदर्य प्रसादने साहित्यावरील उत्पादन कर, मुद्रांक शुल्क इ. विषयासंबंधी केंद्र सरकार कर निश्चित करते व घटकराज्य या कराची वसूली करून आपल्याकडेच ठेवते. म्हणजेच हे उत्पन्न खर्च करण्याचा अधिकार घटकराज्य शासनाला आहे.

#### ४. केंद्रसरकार कर लावते व वसूली करून घटकराज्यांना देते :

भारतीय राज्यघटनेच्या २६९ व्या कलमानुसार काही कर केंद्रसरकार आकारते व वसूल सुद्धा करते.

\*\*\*\*\*१५\*\*\*\*\*

मिळालेले उत्पन्न घटकराज्यांच्या खात्यावर जमा करते. उदा. शेतजमिन वगळून इतर मालमत्तेवरील कर, रेल्वे, समुद्र, हवाई मार्ग, येणाऱ्या मालावरील सीमाशुल्क, रेल्वे तिकीटावरील कर, वृत्तपत्रातील खरेदी-विक्री व जाहिरातीवरील कर इ. संबंधीचे उत्पन्न केंद्रसरकार घटकराज्य सरकारला देते.

#### ५. केंद्राच्या उत्पन्नातील काही हिस्सा घटकराज्यांना दिला जातो :

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २७०, २७१, २७२ मध्ये असे स्पष्ट केले आहे की, ज्या उत्पन्नाच्या बाबी केंद्राकडे दिलेल्या आहेत. त्यामधून मिळणाऱ्या उत्पन्नाचा काही भाग घटकराज्यांना द्यावा लागतो. ही विभागणी वित्त आयोगाच्या शिफारशीनुसार भारतीय संसद ठरवते.

#### ६. घटकराज्यांना आर्थिक अनुदान :

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २७५ नुसार घटकराज्यांना केंद्राच्या आर्थिक मदतीची आवश्यकता निर्माण झाल्यास भारतीय संसद आर्थिक अनुदान घटकराज्यांना देऊ शकते. अनुसूचित जाती-जमातीच्या लोकांच्या विकासासाठी व कल्याणकारी घटकराज्य केंद्रशासनाच्या परवानगीने काही योजना राबवत असेल तर त्या योजनेवर होणारा खर्च केंद्रसरकारच्या संचित निधीतून केला जातो.

#### ७. कर्ज उभारणी :

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २९२ नुसार केंद्रसरकार देशाच्या अंतर्गत/देशाच्या बाहेरून आवश्यकता वाटल्यास कर्ज घेऊ शकते. घटकराज्याला बाहेरील देशाकडून कर्ज घेता येत नाही. (कलम २९३) घटकराज्यांना केंद्राकडून कर्ज दिले जाते.

#### ८. आर्थिक आणबिबाणी :

देशातील आर्थिक परिस्थिती धोक्यात आलेली असेल तर कलम ३६० नुसार राष्ट्रपती आर्थिक आणबिबाणीची घोषणा करू शकतात. आणबिबाणीची घोषणा झाल्यानंतर घटकराज्यांच्या आर्थिक अधिकारावर मध्यवर्ती सरकारचे/केंद्राचे वर्चस्व निर्माण होते. केंद्रीय कर्मचाऱ्यांचे व घटकराज्यांच्या कर्मचाऱ्यांचे वेतन कपात केले जाते. या काळात घटकराज्यांच्या कायदेमंडळाचे अर्थविधेयक राष्ट्रपतीच्या संमतीशिवाय मंजूर होऊ शकत नाही.

#### ९. नियंत्रक व महालेखापरिक्षक :

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम १४९ नुसार नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाची नियुक्ती राष्ट्रपतीकडून केली जाते. नियंत्रण व महालेखापरिक्षक केंद्र सरकार व घटकराज्यांची सरकारे यांच्या आर्थिक हिशोबाची तपासणी करतो. केंद्रसरकारचा अहवाल राष्ट्रपतींना व घटकराज्याचा अहवाल राज्यपालाना सादर केला जातो. हा अहवाल राष्ट्रपती लोकसभेपुढे ठेवतात व राज्यपाल हा अहवाल विधानसभेपुढे सादर करतात.



## १०. वित्तीय आयोग :

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २८० नुसार राष्ट्रपती दर ५ वर्षांनी वित्तीय आयोगाची स्थापना करू शकतात. वित्तीय आयोगाचे सदस्य व अध्यक्ष यांची निवड राष्ट्रपतीकडून केली जाते. सध्या १३ व्या वित्त आयोगाचे अध्यक्ष विजय केळकर हे आहेत. १३ व्या वित्त आयोगाच्या शिफारशी सन २०१०-१५ साठी लागू असतील. वित्तीय आयोगाद्वारे केंद्र-राज्य संबंधातील आर्थिक साधनांच्या वितरणाचे मूल्यांकन करून शिफारशी सूचविल्या जातात. संचित निधीतून घटकराज्यांना देण्यात येणाऱ्या अनुदानाबाबत शिफारशी करणे, राष्ट्रपतीला आवश्यक त्या आर्थिक बाबींवर सल्ला देणे इ. कार्य वित्त आयोगाला करावी लागतात.

## मूल्यमापन :

वरील विवेचनावरून केंद्र व घटकराज्य यांच्यातील आर्थिक संबंध गुंतागुंतीचे व क्लिष्ट स्वरूपाचे बनलेले आहेत. भारतीय राज्यघटनेत आर्थिक संबंधाबाबत क्लिष्ट अशा वैधानिक भाषेचा वापर करण्यात आलेला आहे. प्रत्येक सिद्धांताला अपवाद व सीमा स्पष्ट केलेल्या आहेत त्यामुळे केंद्र सरकार व घटकराज्यांची सरकारे यांच्यामध्ये तणावाचे वातावरण निर्माण झालेले आहे.

## १.२.२ केंद्र राज्य संबंधातील तणावाची कारणे किंवा केंद्र-राज्य संबंध बिघडण्याची कारणे :

केंद्र सरकार आणि घटकराज्याची सरकारे यांच्या संबंधात तणाव अथवा समस्या निर्माण करणारी अनेक विविध कारणे आहेत ती पुढील प्रमाणे स्पष्ट करता येतील.

### १. राजकीय कारणे :

राष्ट्रीय राजकीय पक्षांचे राष्ट्रीय नेते घटक राज्याचा मुख्यमंत्री निवडताना हस्तक्षेप करताना दिसतात. केंद्रीय शासन घटक राज्यात आपले वर्चस्व प्रस्थापित करण्याकरिता, राज्य शासनाच्या पूर्व परवानगीशिवाय शांतता व सुव्यवस्था प्रस्थापित करण्याच्या नावाखाली केंद्रीय राखीव पोलीस व सीमा सुरक्षा दल पाठविते. अनेक वेळा केंद्रशासन व घटकराज्याच्या बाबतीत पक्षापाती धोरण ठेवते. जर घटकराज्यात विरोधी पक्षाचे सरकार असेल तर त्या घटकराज्यावर अन्याय कारक धोरण स्वीकारते.

### २. आर्थिक संबंध :

केंद्रशासन आणि घटकराज्य शासन या दोहोतील आर्थिक संबंधाबाबत राज्यघटनेतील तरतुदीमुळे केंद्रशासनाचे वर्चस्व प्रस्थापित झाल्यामुळे अनेक वेळा विकास कामासाठी घटक राज्य शासनाला आर्थिक विकासाकरिता केंद्रशासनाच्या मदतीवर अवलंबून रहावे लागते. अशा वेळी केंद्रशासन घटक राज्याची अडवणूक करते. याशिवाय आंतरराष्ट्रीय लोन, परकीय चलन, आयात-निर्यात नियोजन प्रक्रिया इत्यादी संदर्भात केंद्रशासनाला व्यापक अधिकार मिळालेले आहेत. यामुळे घटकराज्यांच्या स्वायत्तेला व उपक्रमशिलतेला बाधा निर्माण होते.

### ३. अखिल भारतीय सेवा :

घटक राज्यातील अनेक महत्वाची प्रमुख प्रशासकीय पदे केंद्रशासनाच्या नियंत्रणाखाली असतात. त्याची निर्मिती आणि नियुक्ती तसेच नियंत्रण या सर्व बाबी केंद्रसरकारच्या अधीन आहेत. या अखिल भारतीय सेवाद्वारे केंद्रसरकार आपले राजकीय व प्रशासकीय हेतू साध्य करून तेथे एक प्रकारे राज्यातील प्रशासनावर आपले (केंद्रसरकार) वर्चस्व व नियंत्रण प्रस्थापित करते.

### ४. राज्यपालाची भूमिका :

राज्यपाल हा घटकराज्याचा घटनात्मक प्रमुख असतो. घटकराज्याचा प्रमुख या नात्याने राज्यपाल काम न करता अनेक वेळा तो राष्ट्रपतीचा हस्तक म्हणूनच काम करतो. अनेक वेळा केंद्र आणि घटक राज्यात परस्पर विरोधी पक्षांची सरकारे असतील तर राज्यकारभार व्यवस्थित चालत नाही अशा वेळी सरकारेही बरखास्त केली जातात. म्हणून केंद्र व राज्य संबधात ही एक महत्वाची समस्या आहे. त्यामुळे पूर्वीच्या शासनाने नेमलेल्या राज्यपालांना नवीन सरकार आले की काढून टाकण्याची उदाहरणे आहेत. मनमोहनसिंग यांच्या सरकारवरून दिसून येते. त्यांनी चार राज्यांच्या राज्यपालांना काढून टाकले.

### ५. घटकराज्यांची स्वायत्तेची मागणी :

भारतीय राज्यघटनेने तत्कालिन पार्श्वभूमी लक्षात घेऊन प्रबळ मध्यवर्ती केंद्राचे संघराज्यीय प्रारूप स्वीकारलेले आहे पण स्वातंत्र्यानंतर केंद्राद्वारे अधिकाराचा अपेक्षित वापर होऊ शकला नाही. संघराज्यीय व्यवस्थेतील महत्वाचा घटक न राहता घटकराज्यांना विश्वासात घेऊन राज्यकारभार करण्याची प्रथाच उत्तरोत्तर रूढ होत गेल्याचे दिसते. परिणामी अनेक घटकराज्ये केंद्र-राज्य अधिकार विभागणीत बदल करून राज्यांना अधिक स्वायत्तता देण्यात यावी अशी मागणी घटकराज्यांच्याकडून होत आहे. याची अनेक कारणे आहेत. उदा. अतिप्रबळ केंद्र, केंद्राकडून झालेला सत्तेचा गैरवापर, नियोजन प्रक्रियेत घटक राज्यांना दुय्यम स्थान, प्रादेशिक पक्षांचा उदय, काँग्रेसचे पक्षीय राजकारण व अधिकारवादी भूमिका, प्रादेशिक वृत्तपत्रांची भूमिका इ.

### १.३.१ भारतीय संघराज्यासमोरील आव्हाने :

#### १. पाणी वाटप आणि सीमा प्रश्न :

सीमा प्रश्न आणि नदीजल वाटपावरून उद्भवणारा संघर्ष यामुळे विविध राज्यांच्यामध्ये विवाद सुरू असून आंतरराज्य नदी पाणी वाटप संघर्ष दोन अगर अधिका घटकराज्य शासनामध्ये जलविवाद निर्माण झाल्यास केंद्रशासन १९५६ चा कायदा विभाग इ. अंतर्गत विनंती स्वीकारते. या कायद्याच्या अंतर्गत दाखल झालेले आंतरराज्य जलविवाद व त्यांची सद्यस्थिती पुढील प्रमाणे :

\*\*\*\*\* (१८) \*\*\*\*\*

**आंतरराज्य जलविवाद आणि त्याची सद्यस्थिती**

| नदी                       | संबंधित घटकराज्य                         | न्यायाधिकरणाची स्थापना | निकाल घोषित  |
|---------------------------|------------------------------------------|------------------------|--------------|
| कृष्णा                    | महाराष्ट्र, आंध्रप्रदेश, कर्नाटक         | एप्रिल १९६९            | मे १९७६      |
| गोदावरी                   | महाराष्ट्र, आंध्रप्रदेश, कर्नाटक         | एप्रिल १९६९            | जुलै १९८०    |
| नर्मदा                    | राजस्थान, मध्यप्रदेश, गुजरात, महाराष्ट्र | ऑक्टोबर १९६९           | डिसेंबर १९७९ |
| कृष्णा                    | कर्नाटक, आंध्रप्रदेश, महाराष्ट्र         | एप्रिल २००४            | प्रलंबित     |
| कावेरी                    | केरळ, कर्नाटक, तामिळनाडू, पाँडीचेरी      | जून १९९०               | दुसरा अहवाल  |
| वसुंधरा                   | आंध्रप्रदेश                              | नियुक्तीधीन            | --           |
| महादयी<br>मॉडेल<br>मंदोवी | गोवा, कर्नाटक, आंध्रप्रदेश               | नियुक्तीधीन            | --           |

या विवाद बरोबरच नव्याने निर्माण झालेला मध्यप्रदेश आणि छत्तीसगढ या राज्यांच्यामध्ये नदीजल विवाद सुरू आहे. भाक्रा-नागल आणि वियास प्रकल्पातील पाणी साठयात वाटा मिळविण्यासाठी हिमाचल प्रदेश आणि भारत सरकार पंजाब, चंदीगढ, हरियाणा, राजस्थान यांच्या मधील खटला न्यायालयात प्रलंबित आहे. पंजाब राज्याने यमुना सतलज जोड कालवा प्रकल्प पुन्हा सुरू करून पूर्ण करणेत यावा आणि रावी-बियास नद्यांचे पाणी हरियाणाला मिळावे यासाठी पंजाब व हरियाणा राज्यामध्ये संघर्ष आहे. या सर्व विवादाचा विचार करता संघ राज्यांच्या वाटचालीत अडथळे निर्माण झाले आहेत. हे विवाद मिटविण्यासाठी आंतरराज्य परिषद व जल-लवाद तसेच विविध न्यायाधिकरणे अस्तित्वात असून सुद्धा तोडगा निघत नाही. त्यामुळे केंद्र-घटकराज्य आणि राज्यामध्ये तेढ निर्माण झालेले आहेत.

**२. पर्यावरण आव्हान :**

पर्यावरणीय आपत्ती या भौगोलिक सीमांचा विचार करून येत नाही. केंद्र-राज्य आणि स्थानिक शासन यांच्यामध्ये प्रदूषण आणि संवर्धन या विषयावरील धोरण निर्मिती प्रक्रियेमध्ये एक प्रकारचा तणाव आहे. सार्वजनिक विश्वस्त ही संघराज्याची नवीन विचारधारा आहे असे म्हणता येईल. एम्. सी. मेहता विरुद्ध कमलनाथ या खटल्यामध्ये सर्वोच्च न्यायलयाने ती संकल्पना उद्धस्त केली. या संकल्पनेने लोक आणि राज्य यांच्यामध्ये प्रत्यक्ष संबंध निर्माण केला. न्यायाधीश कुलदीप सिंग यांच्या मते राज्यसंस्था ही सर्व नैसर्गिक संसाधनाची विश्वस्त आहे. नैसर्गिकपणे ती लोकांच्या वापरासाठी आहे. तिच संरक्षण करणे कायदेशीर कर्तव्य

आहे. या साधनसंपत्तीचे खाजगी मालमत्तेत रूपांतर करता येणार नाही. आपत्ती व्यवस्थापनाने राज्यांतर्गत सीमांचे उल्लंघन केले आहे.

### ३. प्रादेशिक असमतोल :

भारतीय संघराज्यापुढे प्रादेशिक असमतोलाचे आव्हान आहे. स्वातंत्र्यपूर्व काळापासून ही समस्या आहे. मात्र सन १९९० नंतर उदारीकरणाच्या पार्श्वभूमिवर इतर कारणांच्या बरोबरच विविध राज्यात येणाऱ्या परकीय आणि खाजगी गुंतवणूकीतील तफावतीमुळे प्रादेशिक असमतोलाचे आव्हान तीव्र बनले आहे. गेल्या दहा वर्षांच्या वाटचालीतून भारतामध्ये प्रगत राज्य आणि मागास राज्ये अशी वर्गवारी निर्माण झालेली असून आंतरराज्य परिषदेमार्फत या प्रश्नावर चर्चा होत असली तरी त्यावर प्रभावी उपाय करता आलेला नाही.

### ४. बाह्य हस्तक्षेप :

जागतिकीकरणाच्या प्रक्रियेत भौगोलिक सीमाना एका अर्थाने दुय्यम स्थान मिळत आहे. देशाची अंतर्गत सुरक्षा आणि राजकीय समस्या हा बाह्यहस्तक्षेपासाठी खुल्या झाल्या आहेत. उदा. २००६ साली USA चे भारतातील राजदूत मलफोर्ड यांनी राजकीय भूमिकेची मर्यादा ओलांडून आसामच्या मुख्यमंत्र्यांना डायरेक्ट पत्र लिहिले राज्यामध्ये झालेल्या बॉम्ब स्फोटाच्या तपासणीसाठी एफ.बी.आय. (USA गुप्तचर संस्था) चे सहाय्य देऊ केले होते. मानवी हक्क आणि अल्पसंख्याकांची सुरक्षा या घोषणेखाली आंतरराष्ट्रीय शक्ती देशाच्या अंतर्गत राज्यकारभारात हस्तक्षेप करू शकतात. यामुळे संघराज्याचा व्यवहार प्रभावित होतो.

### ५. वंचितता व परात्मतेची भावना :

विशेषतः भारतातील ईशान्येकडील सात घटकराज्ये आणि जम्मू-काश्मिर बाबत हा मुद्दा लक्षात घेणे महत्वाचे आहे. या घटकराज्याच्याकडे 'लष्करी व्युत्करणे' चा भाग म्हणून वासाहतिक दृष्टीकोनातून पाहिले गेले. त्याच अनुषंगाने या प्रवेशांचा विचार केला गेला. भारत सरकारच्या विकास प्रारूपामध्ये या सीमावर्ती प्रदेशांच्या विकासाचे धोरण नव्हते. त्याच जोडीने भारतीय राज्यसंस्थेची परिभाषा नेहमीच आश्रीतावर उपकार करण्याची राहिली म्हणूनच या प्रदेशात वसाहतीकरणाच्या भितीतून असुरक्षित प्रादेशिकतेचे राजकारण उभे राहिले.

### ६. प्रादेशाभिमानाच राजकारण :

स्वातंत्र्यपूर्व व स्वातंत्र्यानंतरच्या काळात अनेक प्रदेशात प्रदेशाभिमानाचे संकुचित राजकारण होताना दिसून येते. भावनिक आव्हानाद्वारे लोकांचा पाठींबा मिळविता येतो. तसेच त्यांना सामुहिक कृतीसाठी सज्ज करता येते. साधनसामग्रीच्या वाटपाचे आणि भौतिक स्वरूपाचे मुद्दे सुद्धा प्रादेशिक अभिमानाच्या मुद्यामध्ये रूपांतरित केले जातात. हे राजकारण केवळ अस्मितेच्या राजकारणापुरतेच मर्यादित राहत नाही. यातून काहीवेळा गंभीर प्रसंग उद्भवतात. उदा. तामिळनाडू, काश्मिर, पंजाब, आसाम, नागालँड इ. घटकराज्यातील प्रदेशाभिमानाचे राजकारण.

\*\*\*\*\* (२०) \*\*\*\*\*

### ७. थेट परकीय गुंतवणूक (एफ.डी.आय.) :

गेल्या दशकात दिल्ली, महाराष्ट्र, गुजरात, प.बंगाल आणि तामिळनाडू इत्यादी घटकराज्यांच्या उत्पन्नाचा मुख्य मार्ग एफ.डी.आय. बनली राज्या-राज्यांमध्ये प्रादेशिक विषमता रुंदावली तसेच राज्यामधील स्पर्धेचे नियंत्रण केंद्राच्या हाताबाहेर गेले. काही राज्यांना अर्थसहाय्यासाठी केंद्रसरकारच्या अनुदानावर अवलंबून राहणे अनावश्यक बनले. त्यामुळे संघराज्याची सगळी राजकीय रचनाच बदलून गेली.

### १.३.२ भारतीय संघराज्याचे बदलते स्वरूप (Changing Nature of Federal System)

#### भारतीय संघराज्य आणि नवीन प्रवाह :

१९९० नंतरच्या सामाजिक, राजकीय आणि आर्थिक बदलामुळे संघराज्याचे स्वरूप बदलत असताना दिसते. भारतीय संघराज्याचे स्वरूप संघराज्याचेच असून आणिबाणीसारखा अपवादात्मक काळापुरता संघराज्याचा लोप होतो. १९७५ च्या आणिबाणीतही सर्व राज्यांची सरकारे बरखास्त करून एकात्मराज्यव्यवस्था स्थापन केलेली नव्हती.

१९९० नंतर भारतीय राजकारणात संघराज्याच्या संदर्भात चार वेगवेगळे प्रवाह निर्माण झाल्याचे आपणास दिसून येतात.

#### १. भाषिक आधाराऐवजी आर्थिक आणि सांस्कृतिक :

भारतीय संघराज्याच्या रचनेचा व फेररचना आधार भाषा हा होता. भाषिक तत्वाच्या आधारावर भारतामध्ये राज्यांची फेररचना करण्यात आली. पण आता भाषिक आधाराऐवजी 'सांस्कृतिक आणि आर्थिक आधार' जास्त महत्वाचा ठरत आहे.

मणिपूर त्रिपुरा, नागालँड, मिझोराम, मेघालय, अरुणाचल प्रदेश ही राज्ये एक वेगळा सांस्कृतिक आणि वंशिक घटक म्हणून वेगळी करण्यात आली.

उत्तरांचल सांस्कृतिक अस्मितेच्या पृथगाल प्रादेशिक पर्वतीय भागातील जनतेच्या आशा आकांक्षाचा पुरस्कार करणारे राज्य निर्माण केले गेले.

झारखंड, छत्तीसगड या भागात आदिवासी जनतेने आपल्या सांस्कृतिक व वंशिक भिन्नतेच्या आधारावर वेगवेगळ्या राज्याची मागणी केली. अंतिमतः केंद्रसरकारला या दोन नवीन राज्याची निर्मिती करावी लागली.

या बरोबरच भाषिक अस्मिता अगर प्रादेशिकतेच्या मुदयापेक्षा विकासाचा मुद्दा अतिशय महत्वाचा ठरत आहे. मोठ्या आकाराच्या राज्याचा विकास झपाट्याने होत नाही. आपल्याकडे दुर्लक्ष होते. छोटी राज्ये सगळ्याच भागात चांगले काम करित आहेत. असा युक्तीवाद करत छोटी राज्ये हवीच असा आग्रह होत आहे. झारखंड राज्याच्या निर्मितीमागे हे महत्वाचे कारण आहे. विदर्भ तेलंगणा ही उदाहरणे लक्षात घेता येतात.

## २. राष्ट्रीय राजकीय पक्षांचा व्हास :

भारतामध्ये राष्ट्रीय पातळीवरील राष्ट्रीय राजकीय पक्षांचा व्हास होत असून भारतीय जनतापक्ष व राष्ट्रीय काँग्रेस या दोन्ही राष्ट्रीय पक्षांना केंद्रात सरकार स्थापन करण्यासाठी प्रादेशिक पक्षांच्या व इतर लहान पक्षांच्या पाठींब्यावर अवलंबून रहावे लागत आहे. यामुळे केंद्रातील सरकारला सहमतीच्या आधारावर राज्य करणे आता अपरिहार्य बनलेले आहे.

## ३) प्रादेशिक राजकीय पक्षांचा उदय व वर्चस्व :

भारतातील राजकीय पक्षांचा प्रभाव कमी होत असल्याने प्रादेशिक राजकीय पक्षांचा उदय झालेला आहे. त्यामुळे केंद्रात आघाडी सरकारे अपरिहार्य ठरली आहेत. परिणामी केंद्राला पूर्वीप्रमाणे आपल्या अधिकारांचा गैरवापर करणे किंवा राज्याच्या अधिकारांना मर्यादित करणे शक्य होणार नाही. त्यामुळे राज्यांना सामावून घेतच केंद्राला राज्यकारभार करावा लागेल. सारांश घटकराज्यांची वाटाघाटी करण्याची क्षमता वाढली असून त्याचे वाढते महत्त्व व प्राबल्य वाढले आहे.

## ४) ३५६ व्या कलमावर बंधने लादली :

सर्वोच्च न्यायालयाने १९९४ साली एस. आर. बोम्मई खटल्यात घटनेच्या ३५६ कलमाच्या वापरावर बंधने घातली आहेत. या बंधनामुळे केंद्राला आपल्या इच्छेनुसार घटक राज्यात राष्ट्रपती शासन लादणे अवघड बनले आहे. बोम्मई खटल्यात न्यायालयाने ३५६ व्या कलमाच्या वापरावर पुढील बंधने घातली आहेत.

(अ) ३५६ व्या कलमाच्या वापराचे न्यायालय पुनर्वाविलोकन करू शकते.

(ब) घटक राज्य सरकार अल्पमतात आले आहे हे विधानसभेच्या पटलावर सिद्ध झाल्याशिवाय राज्यपालांनी सरकार बरखास्तीचा निर्णय घेऊ नये.

(क) भारतीय संसदेच्या दोन्ही सभागृहांची (लोकसभा व राज्यसभा) मान्यता मिळाल्याशिवाय आता राज्यपालांना विधानसभा बरखास्त करता येत नाही.

(ड) न्यायालयांच्या आज्ञेनुसार विधानसभा पुनरुज्जीवित करता येते.

बोम्मई खटल्यामुळेच १९९४ नंतर ३५६ व्या कलमांचा गैरवापर झाल्याचे दिसून येते नाही. या कलमांचा कमी प्रमाणात वापर झाल्याचे दिसून येते.

## ५. उदारीकरणाच्या नव्या आर्थिक धोरणांमुळे केंद्राचे आर्थिक क्षेत्रातील नियंत्रण कमी :

१९९१ साली भारताने स्वीकारलेल्या उदारीकरणाच्या नव्या आर्थिक धोरणामुळे केंद्राचे आर्थिक क्षेत्रातील नियंत्रण कमी होत आहे. त्यामुळे राज्यांना काम करण्यास जास्त वाव मिळण्याची शक्यता निर्माण झाली आहे. नियोजनाच्या माध्यमातून केंद्राकडे सत्तेचे जे केंद्रीकरण झाले होते ते आर्थिक उदारीकरणामुळे कमी होत असून वेगवेगळी राज्यसरकारे आपल्या राज्यात परकीय गुंतवणूक व्हावी या करिता प्रयत्न करित आहेत. त्यामुळे नव्या

संदर्भात राज्यांचे अधिकार विशेषतः आर्थिक अधिकार वाढविणे सत्तेचे व्यापक स्तरावर विकेंद्रीकरण करणे आवश्यक बनत आहे.

### भारतीय संघराज्य आणि उदारीकरण :

१९९१ साली भारताने औपचारीकरित्या उदारीकरणाचा स्वीकार केला उदारीकरणाच्या काळात भारतीय संघराज्यात पुढील घडामोडी झालेल्या दिसून येतात.

१. केंद्र शासनाचे घटकराज्यावरील वित्तीय नियंत्रण सैल झाले.
२. घटक राज्यांना वित्तीय उभारणीचे मार्ग खुले झाले. त्यातून थेट गुंतवणूक हा विकासाचा मुख्य स्रोत म्हणून पुढे आला. अधिकाधिक परकीय गुंतवणूक आकर्षित करण्यासाठी राज्या-राज्यात स्पर्धा सुरू झाली.
३. निवडणूक आयोग, आंतरराज्य परिषद आणि राष्ट्रीय विकास परिषद यासारख्या घटनात्मक केंद्रीय संस्थांच्या कार्यक्षेत्रात वाढ झाली.
४. राज्यघटनेअंतर्गत किंवा संसदीय कायदानुसार नियुक्त होणारे मानवी हक्क आयोग, अल्पसंख्यांक आयोग, अनुसूचित जाती आणि जमाती आयोग इ. आयोगांची दृढोच्चरता दिसू लागली.
५. केंद्रीभूत नियोजनाच्या भूमिकेचा न्हास त्याऐवजी निर्देशात्मक व विकेंद्रीत नियोजनाचा स्वीकार केला जात आहे.
६. ग्रामीण व नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे पुनरुज्जीवन करण्यात आले आणि त्यांना घटनात्मक दर्जा देण्यात आला.
७. दूरसंचार, विमा, ऊर्जा, वित्तपुरवठा, रोग्याची खरेदी, विक्री इत्यादी अर्थ व्यवस्थेतील महत्वाच्या विभागांसाठी स्वतंत्र नियामक संस्था आणि न्यायाधीकरणांची मालीका संसदीय कायद्याद्वारे निर्माण करण्यात आली.

**लॉरेन्स साएझ (२००४)** यांच्या मते भारताच्या नव्या संघराज्यीय व्यवस्थेत केंद्र शासनाने महत्वाची भूमिका पार पाडणे आवश्यक आहे. जागतिकीकरणातील महत्वाचे स्थित्यंतर म्हणजे राज्या-राज्यातील आंतर शासकीय सहकार्याकडून आंतर अधिकार क्षेत्रीय स्पर्धेकडे झालेली वाटचाल होय.

रूडॉल्फ आणि रूडॉल्फ यांच्या मते जागतिकीकरणाच्या परिणामामुळे 'हस्तक्षेपवादी राज्यसंस्थेची' भूमिका 'नियंत्रक राज्यसंस्था' अशी बदललेली आहे. हा बदल बहुपक्ष पद्धतीच्या विकासासाठी पूरक आहे."

### १.३.३ केंद्र-राज्य संबन्धाचे पुनः परीक्षण पंछी आयोग २००७ :

केंद्र-राज्य संबंध पुनःपरीक्षणासाठी २७ एप्रिल २००७ रोजी पंछी आयोगाची स्थापना करणेत आली. दोन दशकापूर्वी सरकार या आयोगाने परीक्षण केलेल्या मुद्द्यांमध्ये बराच बदल झालेला आहे. तेव्हापासून आजपर्यंत भारतीय अर्थव्यवस्था आणि राज्यव्यवस्था ह्या मध्ये बराच बदल झाल्याचे दिसते. या बदलांना समोर ठेवत केंद्र-राज्य संबन्धाचे परीक्षण करण्याकरिता या पंछी आयोगाची स्थापना करण्यात आली.

\*\*\*\*\* (२३) \*\*\*\*\*

भारताचे माजी सरन्यायाधीश न्या. मदन मोहन पंछी या आयोगाचे अध्यक्ष असून श्री. धीरेंद्रसिंग सेवानिवृत्त आय.ए.एस. अधिकारी, श्री. विनोदकुमार दुगल सेवानिवृत्त आय.ए.एस. अधिकारी, प्रा. डॉ. एन. आर. माधव मेनन माजी संचालक नॅशनल ज्युडिशियल अॅकॅडमी भोपाळ आणि माजी संचालक नॅशनल लॉ स्कूल ऑफ इंडिया बेंगलोर इत्यादी या आयोगाचे सदस्य आहेत.

#### आयोगाच्या अधिकार क्षेत्रातील विषय :

१. भारतीय राज्यघटनेनुसार सद्या केंद्र-राज्य यांच्यामध्ये कार्यरत असलेली वचनापूर्वी अवलंबलेले निकोप दाखले, सत्ता, कार्ये आणि कायदेशीर संबंध, प्रशासकीय संबंधसह सर्व क्षेत्रातील जबाबदाऱ्या, राज्यपालाची भूमिका आणिबाणी विषयक तरतुदी, आर्थिक संबंध, सामाजिक आणि आर्थिक नियोजन, पंचायत राज्य व्यवस्था, संसाधनाची भागीदारी इत्यादी विषयाबाबत न्यायालयाने दिले निवेदन या सर्वांची पडताळणी आणि पुनःपरिक्षण आयोगाकडून करणेत येईल. त्याचप्रमाणे आंतरराज्य नदीजल समस्या बाबत व्यावहारिक अडचणी लक्षात घेऊन त्यात काही बदल किंवा उपाय सुचवेल.

२. गेल्या दोन दशकात घडून आलेल्या सामाजिक आणि आर्थिक विकासाकडे आयोग लक्ष देईल राज्यघटनेच्या योजना आणि चौकटीचा योग्य आदर राखेल. देशाची एकात्मता आणि अखंडता बळकट करित असता जनकल्याणाकरिता आश्वासित केलेल्या सुशानासमोरील वाढत्या आव्हानांची दखल शिफारशीमध्ये घेतली जाईल. तसेच देशातील गरीबी, निक्षरता कमी करण्याकरिता तसेच शाश्वत जलद आर्थिक वृद्धी घडवून आणण्यासाठी नव्याने उदयास येणाऱ्या संधीचा उपयोग करण्याबाबत शिफारशी करण्यात येतील.

वर उल्लेख करणेत आलेल्या बाबींचे परिक्षण आणि शिफारशी करित असताना आयोगाने पुढील घटकांकडे विशेष लक्ष देण्याची आवश्यकता आहे.

१. जातीय दंगली, जमातीय हिंसा अगर प्रदीर्घ आणि तीव्र हिंसा प्रस्थापित करणारे इतर सामाजिक संघर्ष अशा प्रमुख व प्रदीर्घ उद्रेकादरम्यान केंद्र व राज्यांची भूमिका आणि अधिकार सलोख्याचे असणे आवश्यक आहेत.

२. मोठे प्रकल्प उदा. नद्याजोड प्रकल्प ज्यांची पूर्णत्वाकरिता १५-२० वर्षांचा कालावधी लागतो. अशा प्रकल्पांना राज्याचा पाठींबा मिळणे आवश्यक असते. अशा प्रकल्पाच्या नियोजनासाठी व अंमलबजावणीमध्ये केंद्र-राज्याची भूमिका जबाबदारी घटक राज्याच्या पाठींब्यावर अवलंबून आहे.

३. भारतीय राज्यघटनेच्या ६ व्या अनुसूची अंतर्गत स्वायत्त मंडळासह पंचायती राज्यव्यवस्था आणि स्थानिक मंडळाना निर्धारित कालावधीमध्ये अधिकार आणि स्वायत्ततेच्या प्रभावी हस्तांतरणास प्रोत्साहन देण्यामध्ये राज्याच्या तुलनेत केंद्राची जबाबदारी क्षेत्राधिकार महत्त्वाचे असतात.

४. जिल्हा पातळीवर स्वतंत्रपणे नियोजन आणि अंदाजपत्रक तयार करण्याच्या संकल्पना आणि व्यवहाराला प्रोत्साहित करण्याची जबाबदारी आणि कार्यक्षेत्र केंद्र आणि घटकराज्य शासनाची आहे.

\*\*\*\*\* (२४) \*\*\*\*\*



५. राज्याच्या भूमिकेसह विविध प्रकारचे केंद्र सहाय्य, मागास राज्यांच्या बाजूने सकारात्मक भूमिका.

६. आंतरराज्य व्यापार मुक्त करण्याची आवश्यकता.

७. राष्ट्रीय सुरक्षिततेवर गंभीर परिणाम करणाऱ्या आणि आंतरराष्ट्रीय व आंतरराज्यीय विस्तारलेल्या महत्वपूर्ण गुन्ह्याची तपासणी करण्याकरिता सक्षम अशी सेंट्रल लॅज् एन्फोर्समेंट एजन्सी स्थापन करण्याची गरज आहे.

८. मूल्यवर्धीत कर (VAT) व्यवस्था लागू केल्यानंतर त्यापाठोपाठ येणाऱ्या वस्तू आणि सेवा यांच्या उत्पादन आणि विक्रीवर स्वतंत्र कर लावण्याची गरज आणि उपयुक्तता.

९. मागास राज्याच्या अनुकूल सकारात्मक भेदभावावर आधारीत दृष्टीकोन आणि धोरणे स्वीकारण्यातील केंद्राची भूमिका, जबाबदारी आणि कार्यक्षेत्र.

१०. केंद्र आणि राज्य संबंधातील आर्थिक संबंधाबाबत विशेषतः केंद्राकडून दिल्या जाणाऱ्या निधीवरील राज्याचे अधिक अवलंबित्व ८ व्या आणि १२ व्या वित्त आयोगाने केलेल्या शिफारशींचा परिणाम.

११. राज्यांमध्ये जेव्हा केंद्रीय बळाची मागणी जेव्हा आणि तेथे परिस्थितीनुसार असेल तर त्यावेळी स्वतः तैनात होण्याच्या उद्देशाने कलम ३५५ अंतर्गत एक समर्थक विद्यायनाची व्यवहार्यता तपासून पाहणे

#### मूल्यमापन :

वरील केंद्र-घटकराज्य संबंधाविषयीच्या विविध बाबींवर चर्चा, विचारविनिमय, तपासणी करून प्रस्तुत केंद्र-राज्य संबंध आयोगाचे अध्यक्ष या एम.एम. पंढी यांनी १९ एप्रिल २०१० रोजी आपला अहवाल केंद्र सरकारकडे त्या काळचे गृहमंत्री पी. चिदंबरम यांच्याकडे सुपूर्द करणेत आला. आयोगाचे मुख्यालय नवी दिल्ली असणार आहे. भारतीय राज्यघटनेतील तरतुदीनुसार राजकीय प्रक्रियेतील घटकांनीही भारतीय संघराज्याचे स्वरूप आणि वाटचाल निर्धारित केल्याचे दिसून येते राजकीय पक्षांना लागलेली घरघर प्रादेशिक पक्षांना प्राप्त होत असलेले महत्व संयुक्त आघाडी शासनाचा काळ, घटकराज्यांतर्गत प्रदेशांची विस्तारलेली राजकीय अस्मिता उदारीकरणाची प्रक्रिया इत्यादी सर्व घटकाच्यामुळे भारतीय संघराज्याची वाटचाल प्रभावित झाल्याचे दिसून येते.

#### १.४ सरावासाठी स्वाध्याय

प्रश्न १ : योग्य पर्याय निवडून विधाने पुन्हा लिहा.

१. भारतीय राज्यघटनेच्या ..... ह्या कलमात 'राज्यांचा' संघ हा शब्दप्रयोग जाणीवपूर्वक वापरण्यात आलेला आहे.

(अ) ५ (ब) ३ (क) ७ (ड) १

२. .... या देशाचे संघराज्य जागातील आदर्श संघराज्यचे उदाहरण आहे.  
 (अ) भारत (ब) कॅनडा (क) अमेरिका (ड) ऑस्ट्रेलिया
३. .... या राजकीय विचारवंताने भारतीय संघराज्य व्यवस्थेचे वर्णन 'अर्धसंघराज्य' असे केलेले आहे.  
 (अ) के.सी. व्हिअर (ब) रूसो (क) मॉरिस जोन्स (ड) आयव्हर जेनिका
४. केंद्रोत्सारी प्रवृत्तीमधून निर्माण झालेल्या संघराज्याचे .... या देशाचे उदाहरण देता येईल.  
 (अ) भारत (ब) अमेरिका (क) कॅनडा (ड) चीन
५. भारतात केंद्रीयसूची मध्ये ..... इतक्या विषयांची नोंद आहे.  
 (अ) १०५ (ब) ९९ (क) ६१ (ड) ५२
६. .... हा विषय केंद्रसूची यादीत समाविष्ट केलेला आहे.  
 (अ) विवाह (ब) घटस्फोट (क) दत्तकपत्रे (ड) संरक्षण
७. .... या राजकीय विचारवंताने समवर्तीसूचीला संधी प्रकाशाच्या झोताची उपमा दिलेली आहे.  
 अ) पॉल अॅपलबी (ब) मॉरिस जोन्स (क) ग्रॅनव्हिल (ड) एम.व्ही. पायली
८. नदयांच्या पाणीवाटपासंबंधीचे तट्टे वाद मिटविण्यासाठी लवाद स्थापन करण्याचा अधिकार ..... ला आहे.  
 (अ) ड्युमा (ब) सिनेट (क) संसद (ड) काँग्रेस
९. भारतीय राज्यघटनेच्या ..... परिशिष्टात केंद्रसरकार आणि घटकराज्यांची सरकारे यांच्यात अधिकारांच्या विषय यादया दिलेल्या आहेत.  
 (अ) ७ व्या (ब) ८ व्या (क) ९ व्या (ड) १० व्या
१०. विवाह, घटस्फोट, दत्तकपत्रे हे विषय..... मध्ये समाविष्ट केलेले आहेत.  
 (अ) केंद्रसूची (ब) राज्यसूची (क) समवर्तीसूची (ड) या पैकी एकही नाही
११. शेतीच्या उत्पन्नावरील कर हा विषय ..... या यादीत समाविष्ट करण्यात आलेला आहे.  
 (अ) समवर्तीसूची (ब) राज्यसूची (क) संघसूची (ड) यापैकी एकही नाही

१२. भारतीय राज्यघटना निर्मात्यांनी सामाईक यादीची कल्पना..... देशाच्या राज्यघटनेकडून स्वीकारलेली आहे.
- (अ) अमेरिका (ब) इंग्लंड (क) ऑस्ट्रेलिया (ड) स्वीट्झर्लंड
१३. समवर्तीसूची मध्ये ..... विषय समाविष्ट केलेले आहेत.
- (अ) ५७ (ब) ५२ (क) ४७ (ड) ६१
१४. राज्यसूचीमध्ये ..... विषय समाविष्ट केलेले आहेत
- (अ) ९९ (ब) ५२ (क) ६१ (ड) ७७
१५. वित्त आयोगाच्या अध्यक्षची नियुक्ती ..... कडून ५ वर्षांच्या कालावधीसाठी केली जाते.
- (अ) सभापती (ब) अध्यक्ष (क) राज्यपाल (ड) राष्ट्रपती
१६. तेराव्या वित्त आयोगाचे अध्यक्ष ..... हे आहेत.
- (अ) विजय केळकर (ब) सचिन तेंडूलकर (क) यशपाल (ड) मनिंदर सिंग
१७. केंद्र सरकार आणि घटकराज्याचे आर्थिक हिशेब तपासण्यासाठी ..... या पदाची घटनात्मक तरतुद केलेली आहे.
- (अ) नियंत्रक व महालेखापरिक्षक (ब) राष्ट्रपती
- (क) राज्यपाल (ड) सभापती

**प्रश्न २ : टीपा लिहा.**

१. केंद्र-घटकराज्य कायदेविषयक संबंध.
२. केंद्र-घटकराज्य प्रशासकीय संबंध
३. भारतीय संघराज्याची वैशिष्ट्ये
४. भारतीय संघराज्यापुढील आव्हाने
५. भारतीय संघराज्यापुढील समस्या
६. पंढी आयोग

**प्रश्न ३ : दिर्घोत्तरी प्रश्न**

१. भारतीय संघराज्यापुढील नव्याने निर्माण झालेल्या आव्हानांची सविस्तर चर्चा करा.
२. भारतातील केंद्र घटकराज्य यांच्यातील कायदेविषयक व प्रशासकीय संबंधाची चर्चा करा.
३. केंद्र-घटकराज्य संबंधाची सविस्तर चर्चा करा.
४. भारतीय संघराज्याचे बदलते स्वरूपाची सविस्तर चर्चा करा.

**१.५ संदर्भसूची**

१. Verma S. P. - Modern Political Theory
२. Kapur A. C. - Principles of Political Theory
३. भोंगले शांताराम - आधुनिक राज्यशास्त्र
४. प्रा. बी. बी. पाटील- राजकीय सिद्धांत आणि भारतीय राजकीय व्यवस्था
५. प्रा. रा. ज. लोटे- तुलनात्मक शासन आणि राजकारण
६. प्रा. सुधाकर कुलकर्णी- भारतीय संविधान- शासन आणि राजकारण
७. शु.दि. राठी- राज्यशास्त्रातील मुलभूत संकल्पना
८. आर.एम. गोखले- आधुनिक राज्यशास्त्र
९. चि.ग. द्यांगरेकर- राज्यशास्त्रातील मुलतत्वे
१०. तुकाराम जाधव, महेश शिरापूरकर- भारतीय राजकीय व्यवस्थेचा आकृतीबंध, खंड-
११. डॉ. बी. वाय. कुलकर्णी- भारतीय संविधान शासन व राजकीय प्रक्रिया
१२. डॉ. अलका देशमुख, डॉ. संजय गोरे-तुलनात्मक शासन आणि राजकारण
१३. डॉ. टी.डी. देवरे, डॉ. एस. एम. विसापुते, डॉ. टी.एस. बिराजदार- भारतीय गणराज्याचे शासन आणि राजकारण.



## घटक - २

# भारतातील निवडणूक प्रक्रिया

- 
- 
- २.१ उद्दिष्टे
- २.३ प्रास्ताविक
- २.२ विषय विवेचन
- २.२.१ निर्वाचन आयोग : रचना आणि कार्ये
- २.२.२ निवडक सार्वत्रिक निवडणुकांचे पुनरावलोकन
- २.२.३ निवडणूक सुधारणा
- २.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ इ.
- २.४ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- २.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- २.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भग्रंथ

### १.२ प्रास्ताविक

- प्रस्तुत प्रकरणातील या घटकाच्या अभ्यासानंतर,
- भारतातील निवडणूक प्रक्रिया समजून घेता येईल.
- निवडणूक आयोग म्हणजे काय ? रचना व कार्ये समजून घेता येतील.
- सन १९५२, १९८९ व २०१४ या लोकसभा सार्वत्रिक निवडणुकांचे पुनरावलोकन समजून घेता येईल.
- भारतीय निवडणुकीतील भ्रष्टाचाराची कारणे व उपाययोजनांची माहिती मिळेल.
- भारतीय निवडणुकीतील गुन्हेगारीच्या राजकारणाचे स्वरूप व उपाययोजना समजून घेता येतील.

## ● भारतातील निवडणूक प्रक्रिया

भारतात प्राचीन काळात प्रत्यक्ष लोकशाही आढळून येते. हा लोकशाहीचा शुद्ध शासन प्रकार मानला जातो. कारण या शासन पद्धतीमध्ये निर्णय व निवाड्यामध्ये प्रत्यक्ष जनता सहभागी होत असे. आजच्या वाढत्या लोकसंख्येमुळे प्रत्यक्ष लोकशाही अंमलात आणणे अवघड असल्यामुळे भारतीय संविधानात अप्रत्यक्ष लोकशाहीचा स्वीकार केल्याचे आपल्या निदर्शनास येते. अप्रत्यक्ष लोकशाहीत जनतेद्वारे प्रतिनिधी निवडून त्यांच्याद्वारे शासनव्यवस्था चालविली जाते. संसद ते स्थानिक स्वराज्य संस्थेपर्यंत या पद्धतीचा अवलंब केला जातो. देशातील स्त्री-पुरुष यांना प्रतिनिधी निवडण्यासाठी प्रौढमताधिकार दिला आहे.

संविधानात स्वीकारलेल्या पद्धतीमध्ये निवडणूकांना विशेष महत्त्व दिसून येते. यामुळेच संविधानात निर्वाचन आयोगाची तरतूद केल्याचे दिसून येते. देशातील सार्वत्रिक निवडणुकांची जबाबदारी निवडणूक आयोगावरच असते. लोकसंख्येचा विचार करून मतदार संघ निश्चित केले जातात. या मतदार संघातून सार्वत्रिक निवडणूक घेऊन लोकप्रतिनिधींची निवड केली जाते. हे महत्त्वाचे काम निर्वाचन आयोगाचे असते. अर्थात, निवडणुका घेणे, मतदार संघ तयार करणे, मतदार याद्या तयार ठेवणे, मतदानाची प्रक्रिया ठरविणे, मतमोजणी करणे अशी निवडणुकांची सर्व कार्ये करणे व मार्गदर्शन करण्याची जबाबदारी आयोगावर असते. याबाबतची तरतूद संविधानाच्या पंधराव्या भागात कलम ३२४ ते ३२८ यामध्ये स्पष्ट करण्यात आली आहे. भारतीय संविधानाच्या कलम ३२४ मध्ये निवडणुका व निर्वाचन आयोग याबाबत पुढीलप्रमाणे स्पष्ट उल्लेख आढळून येतो.

“देशातील संसदेच्या व राज्यांच्या विधीमंडळाच्या निवडणुका त्याचबरोबर राष्ट्रपती व उपराष्ट्रपती या पदांच्या निवडणुकांचे संचालन करणे याबाबत मार्गदर्शन व नियंत्रण करण्याचा अधिकार निर्वाचन आयोगाला असेल.”

निःपक्षपाती व न्याय पद्धतीने निवडणुका घेणे लोकशाहीच्या यशस्वीतेचे लक्षण आहे. याबाबत पोलॉक नावाचा राजकीय अभ्यासक म्हणतो “सार्वजनिक निवडणुका काटेकोरपणे आणि कार्यक्षमतेने पार पाडल्या नाहीत तर नुसती सार्वजनिक यंत्रणाच कुचकामी ठरत नाही तर संपूर्ण लोकशाही व्यवस्थाच संकटात सापडते’ यावरून लोकशाहीतील निवडणुकांचे महत्त्व समजून येते. लोकांचा राजकीय सहभाग वाढीची भावना व राजकीय व्यवस्थेबद्दल आत्मीयता निर्माण करण्याचे महत्त्वाचे माध्यम म्हणजे निवडणुका होय. याच निवडणुका सरकारला अधिमान्यता मिळवून देतात. याच निवडणुका शांततेने सत्तांतर करतात. त्यामुळे प्रभावी निवडणूक यंत्रणाच प्रतिनिधिक शासनाचा आधारस्तंभ आहे.

## २.२ विषय विवेचन

### २.२.१ निर्वाचन आयोग : रचना आणि कार्य

निवडणूक यंत्रणेचे लोकशाही शासन पद्धतीमधील मध्यवर्ती स्थान ओळखूनच संविधानाच्या कलम ३२४ मध्ये स्वतंत्र निर्वाचन आयोगाची तरतूद करण्यात आली आहे. देशाच्या संसदेच्या, राज्याच्या विधीमंडळाच्या

त्याचबरोबर देशाचा राष्ट्रपती व उपराष्ट्रपती यांच्या निवडणुकांचे संचालन, त्याबाबत मार्गदर्शन व नियंत्रण करणे हे अधिकार निवडणूक आयोगाकडे देण्यात आले आहेत. देशाची संपूर्ण निवडणूक प्रक्रिया एकात्म स्वरूपाची असून ती एकाच मध्यवर्ती निवडणूक यंत्रणेकडे सोपविली आहे. त्या यंत्रणेच्या मदतीसाठी प्रादेशिक निर्वाचन आयुक्तांची तरतूद केली आहे.

#### \* निर्वाचन आयोगाची रचना

भारतीय संविधानातील कलम ३२४ (२) मध्ये निर्वाचन आयोगाची रचना स्पष्ट केली आहे. निर्वाचन आयोग हा मुख्य निवडणूक आयुक्त आणि राष्ट्रपतीने वेळोवेळी निश्चित केलेले अन्य निवडणूक आयुक्त यांनी मिळून बनलेला असेल. मुख्य निवडणूक आयुक्त व अन्य निवडणूक आयुक्त यांची नियुक्ती संसदेने त्या संदर्भात केलेल्या कायदानुसार राष्ट्रपतीद्वारा होईल. निर्वाचन आयोगात मुख्य निर्वाचन आयुक्त ५ वर्षासाठी असतो. सार्वत्रिक निवडणुका दर पाच वर्षांनी होत असल्या तरी पोट निवडणुका केव्हा होतील सांगता येत नाही. त्याचबरोबर कायदेमंडळ मुदतीपूर्वी बरखास्त झाल्यामुळे मध्यावधी निवडणुका घ्याव्या लागतात. यासाठी निवडणूक यंत्रणा कायम सज्ज असली पाहिजे. यामुळे कायमस्वरूपी निर्वाचन आयुक्त आवश्यकतेनुसार जादा निर्वाचन अधिकारी नियुक्त करून निवडणुकीची जबाबदारी पार पाडीत असतो.

भारताचा राष्ट्रपती निर्वाचन आयोगाच्या मुख्य आयुक्ताची नियुक्ती करील, मुख्य निर्वाचन आयुक्ताच्या सल्ल्याने इतर दोन प्रादेशिक आयुक्तांची नियुक्ती राष्ट्रपती करू शकतो. एकापेक्षा जास्त निर्वाचन आयुक्त नियुक्त करावेत काय ? असा प्रश्न घटनाकारांपुढे होता. विचारांती एकच मुख्य आयुक्त व गरजेनुसार अन्य निर्वाचन आयुक्त नेमता येतील, अशी तरतूद करण्यात आली.

संसदेने केलेल्या कायदानुसार राष्ट्रपतीद्वारा मुख्य निर्वाचन आयुक्ताची नियुक्ती पाच वर्षासाठी केली जाते. वयाच्या ६५ व्या वर्षापर्यंत तो आपल्या पदावर राहू शकतो. मुख्य निवडणूक आयुक्ताचा दर्जा सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशामान ठेवण्यात आला आहे. कारण निर्वाचन आयोग हा सरकारपासून स्वतंत्र असला पाहिजे असा त्यामागे उद्देश्य आहे. मुख्य आयुक्ताला स्वमर्जीने राजीनामा देता येत असला तरी, अकार्यक्षमता, गैरवर्तन या कारणांवरून पदच्युत करता येते. संसदेच्या सभागृहात एकूण सभासद संख्येच्या बहुमताने आणि उपस्थित असणाऱ्या सदस्यांच्या दोन-तृतीयांश बहुमताने तो ठराव संमत झाला तर राष्ट्रपती द्वारा आयुक्तास पदच्युत केले जाते. इतर निर्वाचन आयुक्तांना मुख्य निर्वाचन आयुक्तांच्या शिफारशीवरून राष्ट्रपती पदच्युत करू शकतात. १९७९ साली मुख्य निर्वाचन आयुक्त शकधर यांच्या शिफारशीवरून उपायुक्त श्रीनिवास मूर्ती यांना राष्ट्रपतींनी पदच्युत केले होते.

सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशेवढेच वेतन, भत्ते व सवलती मुख्य निर्वाचन आयुक्ताला देण्यात येतात. निर्वाचन आयोगाला स्वतःचा कर्मचारी व नोकरवर्ग नेमता येत नाही. गरजेनुसार राज्याचा कर्मचारी वर्ग निवडणुकीच्या कामासाठी आयोगाला उपयोगात आणण्याचा अधिकार आहे. अशा कामावेळी तो कर्मचारी वर्ग शासनाशी जबाबदार राहत नाही तर तो निर्वाचन आयोगाला जबाबदार असतो.

\*\*\*\*\*३१\*\*\*\*\*

## \* निर्वाचन आयोगाचे कार्य

निर्वाचन आयोगावर संविधानाने सोपविलेली विविध प्रकारची कामे आहेत. या कार्याची तरतूद कलम ३२४ मध्ये करण्यात आली आहे. संविधान अंमलात आल्यानंतर विविध प्रकारचे निवडणुकीसंदर्भात कायदे करण्यात आले आहेत. त्यामुळे निर्वाचन आयोगाच्या अधिकारात नवीन नियमांची आणि आदेशांची भर पडलेली आहे. सार्वत्रिक निवडणुकांच्या संदर्भात कायद्याची अंमलबजावणी करताना निर्वाचन आयोगाला पुढील कामे करावी लागतात.

**१. निवडणुकांचे संचालन करणे :** देशात होणाऱ्या सार्वत्रिक निवडणुकांचे संचालन करणे ही निवडणूक आयोगाची महत्त्वाची जबाबदारी आहे. आयोगाचा स्वतःचा कर्मचारी नसताना राज्य सरकारच्या कर्मचाऱ्यांकडून हे काम करून घेणे मोठे दिव्य आहे. अशा वेळी पक्ष, प्रभावी गट आणि गुंड प्रवृत्तीची व्यक्ती यांच्याकडून वाम मार्गाचा अवलंब होण्याची शक्यता असते. निवडणुकीची पूर्व तयारी करणे, प्रत्यक्ष निवडणुकीवर नियंत्रण ठेवणे याशिवाय पारदर्शी निवडणुका पार पाडण्यासाठी आचारसंहिता तयार करणे अशी महत्त्वाची कार्ये आयोगाला पार पाडावी लागतात.

दुर्गम, दुर्बल घटकांसाठी मतदानाची व्यवस्था करणे, मतदारांसाठी ओळखपत्र देणे, मतदान निरीक्षकांची नियुक्ती करणे, उमेदवारांच्या प्रतिनिधीच्या स्वाक्षरीने मतपेटी सील करणे, मतदानाच्या गुप्ततेसाठी मतदान केंद्रावर तशी व्यवस्था करणे, मतदानासाठी आवश्यक यंत्रसामग्रीची व्यवस्था करणे. याशिवाय बोटाला लावायची शाई यासारख्या बारीक-सारीक बाबींची व्यवस्था निर्वाचन आयोगाला करावी लागते.

**२. मतदार संघाची आखणी करणे :** लोकप्रतिनिधी ज्या परिसरातून निवडणूक लढवितो अशा मतदारसंघाची आखणी आयोगाला करावी लागते. मतदार संघाची आखणी ही लोकसंख्येवर आधारीत करावी लागते. लोकसभेचा मतदार संघ हा जिल्हा स्वरूपाचा मानला जातो. तर विधानसभेचा मतदार संघ तालुका स्वरूपाचा मानला जातो. लोकसंख्येनुसार दोन-तीन तालुक्याचाही एक विधानसभा मतदार संघ तयार केला जातो. तर लोकसभा मतदार संघासाठी लोकसंख्या कमी पडत असेल तर शेजारील जिल्ह्यातील काही गावांचा सहभाग लोकसंख्येपूर्तीसाठी मतदारसंघात केला जातो. या बाबतची जबाबदारी निर्वाचन आयोग पार पाडतो.

अनुसूचित जाती व अनुसूचित जमाती या प्रवर्गांना त्यांच्या आरक्षण टक्केवारीनुसार मतदार संघ राखीव ठेवावे लागतात. ही सर्व कार्ये मुख्य निर्वाचन आयुक्त अन्य निर्वाचन आयुक्तांच्या सहकार्याने पार पाडीत असतो.

**३. मतदार याद्या तयार करणे :** घटनेतील कलम ३२५ नुसार भारतातील कोणत्याही व्यक्तीस धर्म, वंश, जात आणि लिंग या कारणावरून भेदभाव न करता मतदार यादीत समाविष्ट केले जाते. त्याचबरोबर कलम ३२६ नुसार जी व्यक्ती गुन्हेगार, भ्रष्टाचारी, अनिवासी नाही आणि त्या व्यक्तीने वयाची १८ वर्षे पूर्ण केली आहेत त्यांना प्रौढ मताधिकार दिला जातो. त्या व्यक्तीची नोंद मतदार यादीत केली जाते.



मतदार नोंदणी व मतदार याद्या योग्य व अचूक तयार करणे हे निर्वाचन आयोगाचे काम असले तरी व्यावहारिक पातळीवर उपाय, बोगस, नादार व्यक्तींची मतदार यादीत नावे समाविष्ट होताना दिसून येतात. याशिवाय एक व्यक्ती अनेक ठिकाणी मतदार म्हणून नोंदणी करते. या पार्श्वभूमीवर अद्यावत मतदार याद्या तयार करणे ही जबाबदारी निर्वाचन आयोगाला पार पाडावी लागते.

**४. पोट निवडणुकांचे संचालन करणे :** निवडून आलेल्या लोकप्रतिनिधीचा अचानक मृत्यू होऊन, त्याचबरोबर लोकप्रतिनिधीने मुदतीपूर्वी राजीनामा दिल्यामुळे, तांत्रिक कारणाने निवडणुका रद्द झाल्यामुळे, म्हणजेच निवडणुकीवेळी गैरप्रकार घडल्यामुळे अशा परिस्थितीमध्ये त्या ठिकाणी फेर निवडणुका घ्याव्या लागतात. त्यालाच पोट निवडणूक म्हणतात. अशी निवडणूक एक महिन्याच्या आत घ्यावी लागते असे असले तरी सहा महिन्यांपेक्षाही जास्त कालावधीनंतर निवडणुका पार पडल्याची उदाहरणे देशात आहेत. पोटनिवडणूक घेण्याची सोयीची वेळ असेल तरच राज्य सरकार पोट निवडणूक घेते. म्हणजे पोट निवडणुकीसाठी आयोगाला राज्य सरकारवर अवलंबून रहावे लागते.

**५. राजकीय पक्षांना मान्यता आणि चिन्ह देणे :** देशाच्या सार्वत्रिक निवडणुकीमध्ये ज्या राजकीय पक्षाला एकूण राज्यांपैकी चार राज्यांमध्ये राज्यात पडलेल्या एकूण मतदानाच्या चार टक्के मते प्राप्त होतील, त्या राजकीय पक्षाला राष्ट्रीय पक्ष म्हणून मान्यता दिली जाते. ज्या राजकीय पक्षाला एखाद्या घटक राज्यात सार्वत्रिक निवडणुकीत चार टक्के मते प्राप्त होतील त्या पक्षाला प्रादेशिक पक्ष म्हणून मान्यता देण्यात येते. अशी राष्ट्रीय व प्रादेशिक पक्ष म्हणून मान्यता देणे निर्वाचन आयोगाचे महत्त्वाचे कार्य आहे. याशिवाय त्या राजकीय पक्षांना पक्ष चिन्ह देणे हे देखील निवडणूक आयोगाचे कार्य आहे.

ज्यावेळी पक्षात भेद होऊन दोन गट निर्माण होतात त्यावेळी दोन्ही गट निर्वाचन आयोगाकडे पक्षचिन्हा बाबत मागणी करतात त्यावेळी मूळ गटाला आयोग ते चिन्ह बहाल करतो. ते दोन्ही गट जर वेगवेगळ्या पक्षात विलीन झाले तर त्या पक्षाचे चिन्ह आयोगाद्वारे गोठविण्यात येते व त्या पक्षाची मान्यता काढून घेतली जाते.

**६. निवडणुका रद्द करणे :** निवडणुका घेण्याबरोबरच निवडणुका रद्द करण्याचाही अधिकार निर्वाचन आयोगाला आहे. निवडणुकीच्या वेळी मतदान केंद्रावर गैर प्रकार घडण्याची शक्यता असते. मतदान केंद्रावर बोगस मतदान करणे, मतदारांसोबत दडपशाही करणे, केंद्रावर हल्ला करणे, मतदान यंत्र पळविणे, मतदान केंद्र ताब्यात घेणे असे प्रकार घडल्यास निर्वाचन आयोग ती निवडणूक रद्द करू शकतात व योग्य वेळी पोटनिवडणुका घेऊ शकतात.

**७. संसद आणि विधानसभा सदस्यांना अपात्र ठरविणे :** संसदेचा अथवा विधानसभेचा सदस्य गैरवर्तनामुळे राष्ट्रपतीद्वारा अपात्र ठरविला जाऊ शकतो. हे ठरविताना राष्ट्रपती निर्वाचन आयोगाचा सल्ला विचारात घेतो. म्हणजे सदस्यांना अपात्र ठरविण्याबाबत आयोगाचीही भूमिका दिसून येते. राज्यघटनेच्या कलम १०२ नुसार लोकप्रतिनिधी अपात्र ठरत असेल तर त्यासंबंधी निर्वाचन आयोग अपात्रतेसंबंधी राष्ट्रपतीला सल्ला देऊ शकतो.

\*\*\*\*\* (३३) \*\*\*\*\*

संसद सदस्यास पुढील कारणांमुळे अपात्र ठरविण्यात येते.

- (अ) निवडणुकीतील भ्रष्टाचाराबाबत न्यायालयाने दोषी ठरविल्यास
- (ब) न्यायालयाद्वारा दोन वर्षांचा कारावास शिक्षा दिल्यास
- (क) निवडणूक खर्च हिशोब योग्य पद्धतीने योग्य वेळी न दिल्यास
- (ड) भ्रष्टाचार या कारणास्तव सरकारी सेवेतून कमी केले असल्यास
- (इ) परकीय, वेडी, दिवाळखोर व सरकारी नोकर असल्यास
- (ई) शासकीय आर्थिक व्यवहार संस्थेत हितसंबंध गुंतलेले असल्यास

**८. आयोगाचा न्यायालयीन अधिकार :** सार्वत्रिक निवडणुकांवेळी वाद-विवाद उद्भवल्यास त्यासंबंधीचे वाद मिटविण्यासाठी १९४९ साली निवडणूक न्यायालये निर्माण करण्याचा अधिकार निर्वाचन आयोगाला देण्यात आला होता. १९व्या घटनादुरुस्तीने हा अधिकार रद्द करण्यात आला. हे वादविवाद उच्च न्यायालयात मिटविण्यात येऊ लागले. ४२ व्या घटनादुरुस्तीने पुन्हा निवडणूक न्यायालयाची तरतूद केली. ४४व्या घटनादुरुस्तीने फेरबदल करून निवडणुकीसंबंधीचे वादविवाद उच्च व सर्वोच्च न्यायालयात दाखल करण्याबाबतची तरतूद करण्यात आली.

**स्वयं अध्ययन प्रश्न-१**

**प्र. पुढील विधाने चूक की बरोबर ते सांगा.**

- १. निर्वाचन आयुक्त लोकांकडून निवडला जातो.
- २. भारताचा राष्ट्रपती निर्वाचन आयुक्ताची नियुक्ती करतो.
- ३. मतदार संघाची आखणी करणे निवडणूक आयोगाचे काम आहे.
- ४. निवडणूक आयोगाला स्वतंत्र कर्मचारी वर्ग असतो.
- ५. राजकीय पक्षांना पक्ष चिन्ह देणे मंत्रिमंडळाचे काम असते.

**२.२.२ निवडक सार्वत्रिक निवडणुकांचे पुनरावलोकन**

**१. सन १९५२ ची लोकसभेची पहिली सार्वत्रिक निवडणूक**

देशातील लोकसभेची पहिली सार्वत्रिक निवडणूक १९५२ साली पार पली. या निवडणुकीमध्ये काँग्रेस पक्ष, भारतीय कम्युनिस्ट पक्ष, समाजवादी पक्ष, किसान मजदूर पक्ष, जनसंघ या प्रमुख पक्षांशिवाय इतर काही पक्षांनी सहभाग घेतला होता. या पहिल्या सार्वत्रिक निवडणुकीमध्ये काँग्रेस पक्ष प्रभावी ठरला होता. कारण या पक्षाला ऐतिहासिक पार्श्वभूमी होती. स्वातंत्र्यासाठी चळवळ हे प्रमुख उद्दिष्ट असलेल्या संघटनेने स्वातंत्र्यानंतर

काँग्रेस पक्ष असे रूपांतर केले होते. त्यामुळे निवडणुकीसाठी पक्षाची पार्श्वभूमी महत्त्वाची ठरली. याचा परिणाम म्हणून बाकीचे सर्व पक्ष दुबळे ठरले. सुरुवातीच्या काळात सत्तेची अभिलाषा बाळगून नवनिर्मित राजकीय पक्ष निर्माण झाले. परंतु ते शक्तिशाली बनू शकले नाहीत. याउलट काँग्रेस पक्षाचा प्रभाव जनमानसांच्या पाठिंब्यामुळे वाढतच गेला.

१९५२ च्या पहिल्या लोकसभेच्या निवडणुकीमध्ये ४८९ जागांसाठी निवडणूक पार पडली. यापैकी ३६४ जागांवर काँग्रेसने आघाडी घेऊन लोकसभेत बहुमत मिळविले. भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला १६ जागा मिळाल्या. समाजवादी पक्षाला १२, किसान मजदूर पक्षाला ९, जनसंघ पक्षाला ३, अपक्षांना ४१ तर इतर पक्षांना ४४ जागा मिळाल्या. पहिल्या लोकसभेच्या निवडणुकीमध्ये प्रभावी ठरलेल्या काँग्रेस पक्षाने पुढील चार सार्वत्रिक निवडणुकांमध्ये आपला प्रभाव कायम ठेवला. १९५७ सालच्या लोकसभा सार्वत्रिक निवडणुकीमध्ये काँग्रेस पक्षाला ३७१ जागा मिळाल्या. १९६७ ची लोकसभा सार्वत्रिक निवडणूक ५२० जागांसाठी झाली होती. त्यापैकी काँग्रेस पक्षाला २८३ जागा प्राप्त झाल्या. या निवडणुकीत काँग्रेस पक्षाचा प्रभाव कमी झाल्याचे दिसून येते कारण या काळात पक्षांतर्गत फूट पाडण्याचे राजकारण सुरू होते. काँग्रेस पक्षामध्ये फूट पडल्यानंतर १९७१ ची निवडणूक पार पडली. ५१५ जागांसाठी पार पडलेल्या या निवडणुकीमध्ये इंदिरा गांधीच्या नेतृत्वाखाली नव काँग्रेस पक्षाने ३५० जागा मिळवित जनमताचा पुन्हा पाठिंबा वाढविला. यामुळे अतिरेकी आत्मविश्वासातून सत्तेची एकाधिकारशाही प्रस्थापित केली. याचा पुरावा आपणास १९७५ साली देशात लागू केलेल्या आणीबाणी वरून मिळतो. याचा नकारात्मक परिणाम काँग्रेस पक्षाला होऊन १९७७ च्या लोकसभा सार्वत्रिक निवडणुकीत मोठा पराभव पत्कारावा लागला.

१९५२ ते १९७७ पर्यंत काँग्रेसपेक्षा प्रभाव वाढत गेला आणि इतर पक्ष दुर्बल होत गेले. एवढेच नव्हे तर काही पक्षांना कायमचं राजकारणातून संपावं लागलं. यामुळे शक्तिशाली विरोधी पक्षांचा अभाव निर्माण होत गेला. काँग्रेसपक्ष एकाधिकारशाहीकडे वळाला. त्यामुळेच १९७७ च्या लोकसभा सार्वत्रिक निवडणुकीचा परिणाम जनसामान्यांपुढे आला.

## २. सन १९७७ ची लोकसभा सार्वत्रिक निवडणूक

१९७७ ची लोकसभा सार्वत्रिक निवडणूक ही एक ऐतिहासिक निवडणूक होती. या निवडणुकीत पहिल्यांदा केंद्रामध्ये काँग्रेसेतर सरकार स्थापन झाले होते. काँग्रेसच्या एकाधिकारशाहीचा तो परिपाक होता. या सार्वत्रिक निवडणुकीमध्ये काँग्रेसच्या विरोधात इतर सर्व पक्ष एकवटले होते. यावेळी जनसंघ, संघटना काँग्रेस, समाजवादी पक्ष आणि भारतीय लोकदल हे चार प्रमुख पक्ष एकत्र येऊन एक नवा विचार व सांघिक क्रांती होऊन जनता पक्ष या नावाने राजकीय पक्ष निर्माण झाला होता. या नव्या पक्षाने सामाजिक, राजकीय व आर्थिक स्वरूपाची आदर्श ध्येय धोरणे व आदर्श जाहीरनामा समाजापुढे ठेवला होता. असे असले तरी जनता नव काँग्रेसला पर्याय शोधत होती. हेच या निवडणुकीतील नव काँग्रेसच्या पराभवाचे व जनता पक्षाच्या विजयाचे प्रमुख कारण होते.

\*\*\*\*\* (३५) \*\*\*\*\*

१९७७ ची सार्वत्रिक लोकसभा निवडणूक ५४१ जागांसाठी झाली होती. या जागांपैकी २७० जागा जनता पक्षाला मिळाल्या. नव काँग्रेसला १५४ जागा मिळून त्याचा दारूण पराभव झाला. त्यामुळे तो विरोधी पक्षाच्या जागेवर बसला. या निवडणुकीत लोकशाही काँग्रेसला २८, मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाला २२, अण्णा द्रमुक पक्षाला १९, भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला ७, द्रमुक पक्षाला १, इतर पक्षांना ३२ व अपक्षांना ८ जागा प्राप्त झाल्या.

प्रमुख चार पक्ष एकत्र येऊन नव काँग्रेस विरोधी लढा अशी विशेषता असलेला जनता पक्षाच्या विजयाला अंतर्गत कलहामुळे अडीच वर्षांमध्ये ग्रहण लागले. १९८० साली जनता पक्षामध्ये विघटन होऊन हा पक्ष सत्तेतून पायउतार झाला.

जनता पक्षाची नवनिर्मिती यामुळे लोकांपुढे उभा केलेला आदर्श जाहीरनामा, वास्तवामध्ये उतरविता आला नाही. त्यामुळे जनतेमध्ये नाराजी पसरली. याच वेळी पक्ष फुटीचे राजकारण पक्षांतर्गत वाढले व पक्षामध्ये फूट पडली. सरकार पाय उतार होऊन मध्यावधी निवडणुका झाल्या. १९८० ची लोकसभा सार्वत्रिक निवडणूक ५२८ जागांसाठी झाली होती. यापैकी ३५३ जागांवर विजय मिळवून काँग्रेस पक्षाच्या इंदिरा गांधी पुन्हा पदावर आरूढ झाल्या. या निवडणुकीत जनता पक्षाला ३१, लोकदल पक्षाला ४२, मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाला ३६, द्रमुक पक्षाला १६, आण्णा द्रमुक पक्षाला २, इतर पक्षांना ३६ व अपक्षांना १२ जागा मिळाल्या.

**३. सन १९८९ ची लोकसभा सार्वत्रिक निवडणूक :** १९८४ साली इंदिरा गांधीची हत्या झाली. त्यावेळी हत्येविषयी सहानुभूतीची लाट कश्मिर ते कन्याकुमारी पर्यंत पसरली होती. याच काळात १९८४ साली लोकसभेच्या सार्वत्रिक निवडणुका संपन्न झाल्या. या निवडणुकीत ५१५ जागांपैकी काँग्रेस पक्षाला ४०३ जागा मिळाल्या असे विक्रमी यश मिळाले. सर्व विरोधी पक्षांना कमकुवत करून राजीव गांधी पंतप्रधान झाले.

अभूतपूर्व यश प्राप्त करून दिलेल्या १९८४ च्या निवडणुकीनंतर भ्रष्टाचार, बोफोर्स प्रकरण, फेअर फॅक्स प्रकरण, लाचलुचपत, पाणबुड्या खरेदी गैरव्यवहार अशा कारणांमुळे काँग्रेस पक्षाची प्रतिमा डागाळली. त्यामुळे १९८९ च्या लोकसभा सार्वत्रिक निवडणुकांमध्ये काँग्रेस पक्षाचे प्रतिनिधित्व घटले. या निवडणुकांच्या पार्श्वभूमीवर जनता मोर्चा, जनता पक्ष व भारतीय जनता दल हे तीन पक्ष एकत्र येऊन जनता दल नावाचा नवीन पक्ष स्थापन झाला होता. याचा परिणामही काँग्रेसच्या प्रतिनिधित्व घटण्याला तत्कालीन कारण होते. ही लोकसभा सार्वत्रिक निवडणूक ५२५ जागांसाठी झाली होती. यावेळी काँग्रेस पक्षाला १९३ असे घटते प्रतिनिधित्व प्राप्त झाले. जनता दलाला १४१, भारतीय जनता पक्षाला ८८, मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाला ३२, भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला १२, आण्णा द्रमुक पक्षाला ११, इतर पक्षांना ३५ तर अपक्षांना १३ जागा मिळाल्या होत्या.

या निवडणुकीतील जनता दल पक्षाला भाजपा व डाव्या आघाडीच्या ५२ सदस्यांनी पाठिंबा दिला व विश्वनाथ प्रतापसिंग यांच्या नेतृत्वाखाली राष्ट्रीय मोर्चा (आघाडी) सरकार सत्तेवर आले. अवघ्या एका वर्षात म्हणजे १९९० साली विश्वनाथ प्रतापसिंग सरकार विरुद्ध अविश्वास ठराव संमत झाला. त्याच वेळी जनता

\*\*\*\*\*३६\*\*\*\*\*

दलामध्ये फूट पडली व चंद्रशेखर यांच्या नेतृत्वाखाली समाजवादी जनता दल या नवीन पक्षाची स्थापना झाली. या नवीन पक्षाला मूळ जनता दलातील ६३ सदस्यांनी पाठिंबा दिला. याशिवाय इतर राजकीय पक्षांचा पाठिंबा घेऊन चंद्रशेखर पंतप्रधान बनले. १९८९ च्या सार्वत्रिक निवडणुकीची महत्त्वाची विशेषता म्हणजे कोणत्याही पक्षाला स्पष्ट व निर्विवादीत बहुमत करता आले नाही. महत्त्वाचे म्हणजे १९८९ च्या नवव्या सार्वत्रिक निवडणुकीपासून ते १५ व्या लोकसभा निवडणुकीपर्यंत कोणत्याही एका पक्षाला स्पष्ट बहुमत प्राप्त करता आले नाही.

**४. सन २०१४ ची लोकसभा सार्वत्रिक निवडणूक :** सन १९८९ च्या लोकसभा सार्वत्रिक निवडणुकीपासून १५ व्या लोकसभा निवडणुकीपर्यंत संमिश्र (आघाडी) शासनपद्धती आढळून येते. त्यामुळे या कालावधीमध्ये स्थिर सरकारचा अभाव दिसून येतो. अस्थिर शासनामुळे सरकारकडून सत्तेचा गैरवापर, दसर दिरंगाई, काळा बाजार, आर्थिक घोट्यांमुळे वाढल्यामुळे विकासाची गती मंदावलेली दिसून येते. याच काळात बेकारी, कर्जबाजारीपणा व दारिद्र्यामुळे भारतीय जनता त्रस्त झाली होती. त्याचबरोबर शेतकरी, दलित, महिला व नोकरदार वर्ग यांच्यामध्ये शासनाबाबत उदासीनता वाढली होती. या परिस्थितीला कंटाळून भारतीय जनता पर्यायी विचार करत होती. याच काळात उदयास आलेल्या नरेंद्र मोदी या राष्ट्रीय नेतृत्वास भारतीय जनता प्रभावित झाली आणि नरेंद्र मोदीसहीत भारतीय जनता पक्षाला जनतेने पाठिंबा दिला.

सन २०१४ च्या १६ व्या लोकसभा सार्वत्रिक निवडणुकीमध्ये भारतीय जनता पक्षाला २८२ जागा मिळाल्या. तर काँग्रेस पक्षाला फक्त ४४ जागा मिळाल्या त्यामुळे दुर्बल विरोधी पक्ष असे काँग्रेसला ओळखले जाऊ लागले. या निवडणुकीमध्ये अद्रमुक पक्षाला ३७, तृणमूल पक्षाला ३४, बिजू जनता दलास २०, शिवसेना १८, तेलगू देसम १६, अशा जागा प्राप्त झाल्या. या निवडणुकीची विशेषता अशी की या निवडणुकीवेळी १२ राजकीय मित्र पक्षांचे आघाडी सरकार स्थापन झाले. पूर्व नियोजित असलेले मा. नरेंद्र मोदी देशाचे पंतप्रधान म्हणून निवडले गेले.

भारतीय जनता पक्षाने नरेंद्र मोदींच्या नेतृत्वाखाली सत्ता हाती घेतल्यानंतर काही अंशी विकास कार्यक्रम व उपक्रम राबवून जनतेचा पुन्हा विश्वास संपादन केला. त्याचबरोबर एम.आय.एम. सारख्या पक्षाचा धुमधडाक्यात उदय, बहुजन समर्थक प्रादेशिक व राष्ट्रीय राजकीय पक्षांचा वाढता प्रभाव याचा भाजपला अप्रत्यक्षपणे फायदा झाला. त्यामुळे सन २०१९ च्या १७ व्या लोकसभेच्या निवडणुकीमध्ये भाजपा नरेंद्र मोदींच्या नेतृत्वाखाली पुन्हा सत्तेमध्ये आली.

**स्वयं अध्ययन प्रश्न-२**

**पुढील प्रश्नांची एका वाक्यात उत्तरे लिहा.**

१. देशातील पहिली सार्वत्रिक निवडणूक कोणत्या साली झाली ?
२. १९७७ साली भारतात कोणते काँग्रेसेतर सरकार आले ?

\*\*\*\*\*३७\*\*\*\*\*

३. इंदिरा गांधी यांनी कोणत्या साली आणीबाणी घोषित केली ?
४. २०१४ च्या लोकसभा सार्वत्रिक निवडणुकीत कोणत्या पक्षाला स्पष्ट बहुमत प्राप्त झाले ?
५. कोणत्या लोकसभा सार्वत्रिक निवडणुकीपासून संमिश्र (आघाडी) शासनपद्धती आढळून येते ?

### २.२.३ (क) निवडणूक सुधारणा

स्वातंत्र्यानंतर सुरुवातीच्या काळामध्ये निवडणुकीतील उणिवा व सुधारणांबाबत मांडणी निवडणूक आयोगच करित असे. सार्वत्रिक निवडणुका होतील त्यावेळी निवडणुकीच्या समाप्तीनंतर कराव्या लागणाऱ्या अहवालामध्ये आयोग सुधारणांबाबत नोंद करत असे. आयोग सुरुवातीच्या काळात निवडणूक संचालनावेळी आलेला अनुभव हाच आधार म्हणून सुधारणांसाठी उपयोगात आणत असे. त्यामुळे १९७० पर्यंत निवडणूक कायद्यामध्ये पायाभूत बदल सुचविण्यात आले नाहीत. १९७० नंतर त्या अनुषंगाने तरतुदी व शिफारशी होऊ लागल्या.

१९७२ मध्ये एस. पी. सेन या निवडणूक आयुक्ताने निवडणुकीबाबत सुधारणा सुचविल्या. परंतु त्या स्वीकारल्या गेल्या नाहीत. १९७७ मध्ये मुख्य निवडणूक आयुक्त एस. एल. शकधर यांनी निवडणूक सुधारणां संदर्भात शिफारशी भारत सरकारकडे पाठविल्या होत्या. यामध्ये चार भाग होते. पहिले दोन भाग लोकप्रतिनिधी कायदा १९५० व १९५१ संदर्भात होते. तिसरा भाग संयुक्त समितीच्या शिफारशी संदर्भात होता तर चौथ्या भागात १९७४ च्या तारकुंडे समितीच्या अहवालाचा विचार करण्यात आला होता. शकधर यांच्यानंतर मुख्य निवडणूक आयुक्त आर. के. त्रिवेदी यांनी १९८२-८३ या काळातील विविध घटक राज्यांच्या सार्वत्रिक निवडणुकांच्या अनुभवातून १९८३ साली निवडणूक सुधारणांसंदर्भात शिफारशी केल्या. १९९० साली दिनेश गोस्वामी समितीने निवडणुकांच्या सुधारणांसंदर्भात शिफारशी केल्या होत्या. मुख्य निवडणूक आयुक्त म्हणून निवडणूक शिस्तीची कारकीर्द मुख्य आयुक्त टी. एन. शेषण यांच्या रूपाने अखिल भारताने अनुभवली आहे. आदर्श आचार संहितेच्या आधारावर निवडणुकांमधील समस्या निरसन करण्याचे काम टी. एन. शेषण यांच्याकडून झाल्याचे दिसून येते. आदर्श आचारसंहितेसह इतर महत्त्वपूर्ण निवडणूक सुधारणांच्या शिफारशी टी. एन. शेषण यांनी १० फेब्रुवारी १९९२ रोजी सादर केल्या.

याशिवाय १९९६ च्या लोकप्रतिनिधी कायदा व मुख्य निवडणूक आयुक्त टी. एस. कृष्णमूर्ती यांच्या निवडणूक सुधारणांबाबतच्या शिफारशीही महत्त्वाच्या ठरतात.

**१. भ्रष्टाचार :** भ्रष्टाचाराची व्याख्या खूप व्यापक आहे. या शब्दातच त्याचा अर्थ दडला आहे. भ्रष्ट असे आचरण म्हणजे भ्रष्टाचार होय. फसवणूक, चोरी, हिंसा, खोटेपणा, सामाजिक व संवैधानिक मूल्यांविरोधी आचार असे अनेक बाबी भ्रष्ट आचरणासंबंधी येतात. येथे प्रशासकीय व निवडणूक संदर्भातील भ्रष्टाचार या अर्थाने भ्रष्टाचार ही संकल्पना समजून घेणे महत्त्वाचे आहे. भ्रष्ट आचरण ही विकृती आहे. ती नैसर्गिक नसून सामाजिक समस्या आहे. व्यक्ती व्यवस्थेमध्ये व्यवहार करित असताना त्याच्यावर जे संस्कार होतील, त्यानुसारच

अपप्रवृत्ती ही त्याच्या अंगी वाढत जातात. त्यामुळे ती व्यक्ती अथवा प्रशासक भ्रष्टाचारी बनत जातो. जेव्हा एखादी व्यक्ती अथवा अधिकारी संवैधानिक नियमांना पायदळी तुडवून वैयक्तिक व कौटुंबिक हितासाठी नियमबाह्य वर्तन करून संपत्ती व मानसन्मान मिळवितो तेव्हा त्याच्या त्या कृतीस भ्रष्टाचार असे म्हणतात.” भ्रष्टाचाराबाबत सर्वसाधारणपणे अशी व्याख्या करता येईल. भारतीय संविधानातील कलम १६१ मध्ये भ्रष्टाचाराबाबत पुढील स्पष्टीकरण दिले आहे. “जो सरकारी सेवक आहे, त्याने आपल्या नियमानुसार आय शिवाय आपल्या कामाबद्दल दुसऱ्या व्यक्तीकडून विशेष मान-सन्मानाची अपेक्षा बाळगणे, रक्कम अथवा वस्तू स्वीकारणे म्हणजे भ्रष्टाचार होय.”

संस्काराने, परिस्थितीने विकृत बनून भ्रष्टाचार करणारी व्यक्ती निवडणूक प्रक्रियेवर ही परिणाम करू शकते. निवडणूक प्रक्रिया ही मतदार, उमेदवार, मतदान प्रक्रियेतील कर्मचारी वर्ग व निवडणूक आयोग यांच्याद्वारा पार पडत असते. अशा निवडणूक प्रक्रियेत उमेदवारांकडून पैशाचे वाटप, निवडणूक केंद्र ताब्यात घेणे, निवडणूक यंत्रे पळविणे, मशिनमध्ये सेटींग बदलणे, उमेदवाराकडून अपप्रचार करणे, फसवा जाहीरनामा प्रसिद्ध करणे, मतदारांना मतदानापासून दूर ठेवणे अशा अनेक बाबी घडत आहेत. यालाच निवडणूक प्रक्रियेतील भ्रष्टाचार असे म्हणतात. अशा निवडणूक प्रक्रियेतील भ्रष्टाचारावर सुधारणा व शिफारशी करणे गरजेचे आहे. निवडणूक प्रक्रियेतील भ्रष्टाचारामुळे पुढील काळात प्रशासकीय भ्रष्टाचार फोफावतो. कारण भ्रष्ट मार्गाचा वापर करून निवडून आलेल्या उमेदवारांना, मंत्र्यांना समाज विकासाबद्दल आस्था राहात नाही. त्यामुळेच प्रशासकीय भ्रष्टाचार फोफावतो.

**भ्रष्टाचाराची कारणे :** भ्रष्टाचाराची मूळ ही इतिहासामध्ये दडली आहेत. ब्रिटिश काळापासूनच ब्रिटिश व्यवस्थेला पोषक असणाऱ्या कर्मचारी व प्रतिनिधींची निवड भ्रष्ट पद्धतीने ब्रिटिश राजवटीत होत असे. त्यामुळे त्या काळातच बेजबाबदारपणा, निष्क्रियता व दमरदिरंगाई ब्रिटिश व्यवस्थेत आढळून येते. निवडणूक प्रक्रियेतील भ्रष्टाचारास आर्थिक कारण एक जबाबदार असल्याचे दिसून येते. पैशाच्या अभिलाषेने मतदार उमेदवाराकडून पैसा स्वीकारतो व भविष्यात सत्तेवर आल्यानंतर सत्तेच्या भ्रष्टाचारातून अमाप संपत्ती मिळविता येईल म्हणून या अभिलाषेतून करोडो रुपये उमेदवार मतदारांसाठी वाटप करतो. याशिवाय जात, धर्म, बघून मतदाराने उमेदवाराला मतदान करणे त्याचबरोबर उमेदवारानेही आपल्या घराची ऐतिहासिक प्रतिष्ठा, सन्मान कायम रहावा यासाठी निवडणूक पणाला लावणे. हे निवडणुकीतील भ्रष्टाचाराचे सामाजिक कारण स्पष्ट करता येईल. निवडणूक प्रक्रियेतील भ्रष्टाचारास राजकीय कारण एक जबाबदार आहे. सत्तेत असलेला पक्ष भविष्यातील सत्तेच्या अभिलाषेसाठी निवडणूक प्रक्रियेतील कर्मचारी वर्ग व प्रशासनाचा सत्ता स्थापनेसाठी असंविधानिक वापर करू शकते जसे निवडणूक यंत्राची सेटींग बदलणे अशा पद्धतीने राजकीय मार्गाचा वापर करूनही निवडणूक प्रक्रियेत भ्रष्टाचार होऊ शकतो.

**१. निवडणुकीतील भ्रष्टाचाराचे निर्मूलन :** भारतीय निवडणूक प्रक्रिया व राजकारणावर भ्रष्टाचाराचा, काळ्या पैशाचा होत असलेला वाईट परिणाम रोखण्यासाठी १९५५ साली भ्रष्टाचारावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी

प्रशासकीय सतर्कता विभागाची स्थापना करण्यात आली. १९६२ साली के. संधानम यांच्या अध्यक्षतेखाली भ्रष्टाचार प्रतिबंधासाठी समिती नेमण्यात आली. या समितीच्या शिफारशींना अनुसरून केंद्रीय सतर्कता आयोगाची स्थापना करण्यात आली. राजकीय भ्रष्टाचार नियंत्रणासाठी १९६३ च्या सी.बी.आय. विभागाची स्थापना महत्त्वाची ठरते. १९६६ साली प्रशासकीय सुधार आयोगाने भ्रष्टाचार निर्मूलनासाठी लोकपाल व लोकायुक्त अशा दोन संस्था स्थापन कराव्यात असे सुचविले होते. त्यानुसार प्रत्येक घटक राज्यात लोकायुक्त ही संस्था स्थापन झाली. परंतु लोकपाल संस्थेसाठी संसदेमध्ये अनेक वर्षे प्रयत्न करावे लागले. २०१३ साली लोकपाल विधेयक संसदेत संमत झाले. यामुळे पंतप्रधान मंत्री, सचिव यांच्याबाबत भ्रष्टाचार चौकशी करता येऊ लागली. याशिवाय निवडणूक प्रक्रियेतील भ्रष्टाचार थांबविण्यासाठी निवडणूक आयोगाने विविध प्रकारच्या उपाययोजना सुचविल्या आहेत. निवडणुकीतला भ्रष्टाचार रोखून पारदर्शक निवडणुका व्हाव्यात व कार्यक्षम लोकप्रतिनिधी निवडले जावेत यासाठी आयोगाने वेळोवेळी उपाय योजना केलेल्या आढळतात. याबाबत मुख्य निवडणूक आयुक्त टी. एन. शेषण यांची कारकीर्द उत्तम उदाहरण आहे. त्यांच्या उपाययोजना व आचारसंहिता यामुळे निवडणूक प्रक्रियेतील भ्रष्टाचाराला आळा बसला आहे.

**निवडणुकीतील राजकारणाचे गुन्हेगारीकरण :** निवडणुकीच्या माध्यमातून लोक प्रतिनिधी निवडणे व त्या प्रतिनिधीकडून लोककल्याण साधणे असे उद्दिष्ट असलेली लोकशाही शासन पद्धती भारताने स्वीकारली आहे. ही शासनपद्धती स्वीकारून सत्तर वर्षे झाली तरी लोकशाही आमच्या देशात टिकून आहे. लोकशाही पद्धतीनुसार देशात सतरा सार्वत्रिक निवडणुका पार पडल्या आहेत. या प्रक्रियेत देशाचा विकासही झाला. परंतु या शासनपद्धतीनुसार आदर्श लोकप्रतिनिधींची संख्याही घटत चालली आहे. भ्रष्टाचारी, कलंकित, गुन्हेगार व वाममार्गी अशा लोक प्रतिनिधींची संख्या प्रचंड प्रमाणात वाढत आहे. 'शहाण्यांनी राजकारणात पडू नये' या मौखिक म्हणीचा प्रभाव व्यावहारिक राजकारणावर होऊन आदर्श, उच्च शिक्षित व कार्यक्षम लोक राजकारणाकडे वळत नाहीत. परिणामी गुन्हेगारीचे राजकारण व्यवहारात दिसून येते. जनतेनेही लोकप्रतिनिधीची गुन्हेगार असणे ही प्रतिमा मान्य केली आहे. उच्चशिक्षित व्यक्तीचा राजकारण हा पींड नाही असे समजून कार्यक्षम प्रतिनिधींना लोकांनी नाकारल्याची अनेक उदाहरणे आहेत.

**स्वरूप :** भारतामध्ये १९८० नंतर राजकारणातील गुन्हेगारीचे प्रमाण वाढू लागले. सद्यस्थितीत राजकारणातील गुन्हेगारी ही गंभीर समस्या बनली आहे. देशातील लोक प्रतिनिधींवर किमान एक तरी गुन्हा दाखल असलेला दिसून येतो. निम्म्यापेक्षा जास्त लोकप्रतिनिधींवर खून, दरोडा, लूट अशा प्रकारचे आरोप असल्याचे दिसून येते. लोकांच्या मनात याबाबत शिष्टाचार दिसून येतो. कारण अनेक वेळा तुरुंगात असणारे लोकप्रतिनिधी निवडून आल्याची उदाहरणे आपल्याकडे आहेत. मुंबईतील अरुण गवळी, हितेंद्र ठाकूर ही त्यापैकीच उदाहरणे आहेत. आम आदमी सारख्या पक्षाकडून गुन्हेगार उमेदवारांनी निवडणूक लढविली होती. राजकारणातील गुन्हेगारीबाबत 'असोसिशन ऑफ डेमोक्रेटिक रिफॉर्म्स' या संस्थेने उमेदवारांच्या प्रतिज्ञापत्रावरून राजकारणातील गुन्हेगारीचा अहवाल प्रकाशित केला होता.



पोषक राजकीय वातावरण निर्माण करण्यासाठी दंगल, बॉम्बस्फोट करणे आणि राजकीय स्वार्थ साधणे यात लोकप्रतिनिधींच्या गुन्हेगारीचा पुरावा दिसून येतो. याबाबत जनतेत उघड प्रचार असला तरी गुंड उमेदवाराला निवडून देऊन आपण पाच वर्षे त्याच्या दहशतीपासून दूर राहू शकतो या अटकळीवर लोक मत देऊन त्या उमेदवाराला निवडून देऊन अडचणीवर उपाय शोधतात. म्हणजेच जाणिवपूर्वक मतदार गुन्हेगार लोकप्रतिनिधीला पोषतात. लोकांचे भितीपोटी सहार्य आणि सत्ता त्यांच्यात हातात असल्यामुळे गुन्हेगारीला प्रशासकीय सहकार्य यामुळे राजकारणातील गुन्हेगारी वाढतच आहे.

**उपाययोजना :** आदर्श असलेल्या भारतीय संविधानात कार्यक्षम, चारित्र्यवान उमेदवार निवडून जाईल अशी हमी दिसून येत नाही. त्यामुळे राजकारणात पैसा, पद आणि प्रतिष्ठा या गोष्टींना वाजवीपेक्षा जास्त महत्त्व प्राप्त झाले. यासाठी लोकप्रतिनिधी साम, दाम, दंड, भेद या तंत्राचा वापर करून राजकीय हित पदरी पाडत आहेत. परिणाम स्वरूप राजकीय गुन्हेगारी दिवसेदिवस वाढतच आहे. खून, खंडणी, अत्याचार, दहशत, अन्याय असे राजकीय गुन्हेगारीचे स्वरूप दिसून येते. राजकीय गुन्हेगारीबाबत विशेष तरतुदीचा अभाव व राजकीय गुन्हेगारी वाढीची संभाव्यता ओळखून १९५१ साली 'लोकप्रतिनिधी कायदा' केल्याचं दिसून येते. या कायद्यातील कलम ८(१) नुसार एखाद्या व्यक्तीवर गुन्हा सिद्ध झाल्यास त्या व्यक्तीला लोकप्रतिनिधीत्वाबाबत अपात्र ठरविण्यात येते. त्यासाठी काही विशिष्ट गुन्हांचाच विचार करण्यात आला आहे.

'लोकप्रतिनिधी कायदा १९५१' कलम ८(२) नुसार एखाद्या व्यक्तीवर गुन्हा सिद्ध होऊन सहा महिन्यांपेक्षा जास्त शिक्षा झाल्यास त्या व्यक्तीला लोक प्रतिनिधीत्वाबाबत अपात्र समजण्यात येईल. साठी काही स्वरूपाच्या गुन्हांचा विचार केला जाईल. याच काळातील कलम ८(३) नुसार एखाद्या व्यक्तीस दोन वर्षांपेक्षा जास्त तुरुंगवासाची शिक्षा झाल्यास त्याचे लोकप्रतिनिधीत्व रद्द होते. त्या व्यक्तीला पुढील सहा वर्षे निवडणूक लढविता येत नाही. या कायद्यातील कलम ८(४) नुसार आरोपी व्यक्तीस सुरक्षा कवच मिळाले आहे. अशा सदस्यांना न्यायालयाने दोषी ठरविल्यास त्यांना तीन महिन्याची मुदत मिळते. या तीन महिन्यात त्या व्यक्तीस वरिष्ठ न्यायालयाकडे धाव घेता येऊन अभय मिळते. परंतु हे कलम घटनेतील कलम १०२ व १९१ य कलमाशी विसंगत असल्यामुळे घटनाबाह्य ठरविण्यात आले आहे.

वरील पार्श्वभूमीवर सर्वोच्च न्यायालयाने राजकीय गुन्हेगारी आटोक्यात आणण्यासाठी दोन महत्त्वपूर्ण निर्णय दिले आहेत.

१. न्यायालयाकडून गुन्हा सिद्ध झाल्यास लोकप्रतिनिधी त्वरित अपात्र ठरतो.
२. गुन्हा सिद्ध झालेल्या व्यक्तीला तुरुंगातून निवडणूक लढविता येणार नाही.

न्यायालयाच्या या निर्णयातून सुटका करण्यासाठी घटनेत पळवाट दिसून येते. १२३ कलमानुसार कारवाई करण्याची तातडी असेल तर वटहुकूम काढून अशा गुन्हेगार प्रतिनिधींना अभय देणे अथवा घटनदुरुस्तीच्या माध्यमातून सर्वोच्च न्यायालयाचा निर्णय निरर्थक ठरविणे अशा दोन मार्गांपैकी एका मार्गाचा स्वीकार करावा

\*\*\*\*\*४१\*\*\*\*\*

लागेल. याचवेळी गुन्हेगार उमेदवारास निवडणुकीसाठी प्रतिबंध करणाऱ्या न्यायालयीन आदेशाची अंमलबजावणी रोखण्यासाठी काँग्रेस सरकारने वटहुकूम काढला. यावेळी राष्ट्रपतींनी घाई न करता याबाबत सरकारला स्पष्टीकरण विचारले. याबाबत हा वटहुकूम चुकीचा आहे अशी राहूल गांधींनी नाराजी व्यक्त केली होती. ही नाराजी पक्षासाठी धोक्याची होती.

भारतातील निवडणूक गुन्हेगारीला आवर घालण्यासाठी मुख्य निर्वाचन आयुक्त टी. एन. शेषण यांनी नव्याने निवडणूक आचारसंहिता तयार केली व निवडणुकीतील गुन्हेगारीला आळा घालण्यासाठी काटेकोर पालन करण्याचे बंधन घातले. त्याचाच परिणाम म्हणून आज निवडणुका निकोप पार पडत आहेत.

भारतीय राजकारणातील गुन्हेगारीला आटोक्यात आणण्यासाठी वेळोवेळी निवडणूक आयोगाने सुधारणा केल्या आहेत. निर्वाचन आयोगाने १९९७ साली असा आदेश काढला की, एखाद्या व्यक्तीस न्यायालयाने दोषी ठरविले असेल व गुन्हा सिद्ध झाला असेल, अशा व्यक्तीने वरिष्ठ न्यायालयात अपील केले असेल तर, ती व्यक्ती निवडणुकीस अपात्र असेल. त्याचबरोबर निवडणूक केंद्र परिसरात पोलिसां व्यतिरिक्त इतर व्यक्तीस शस्त्र घेऊन येणे गंभीर स्वरूपाचा गुन्हा ठरविला आहे. निवडणुकीच्या प्रचारावेळी होत असलेला आर्थिक भ्रष्टाचार व धाकदडपशाही याचीही आयोगाने गंभीर दखल घेऊन कारवाईची तरतूद केली आहे. निवडणूक केंद्र परिसरात मादक द्रव्य सेवन व विक्री करण्यास आयोगाने बंदी घातली असून दंड व गंभीर शिक्षेची तरतूद केली आहे. त्यामुळेच निवडणुकीत गुन्हेगारीचे प्रमाण आटोक्यात आल्याचे दिसून येते.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न-३

प्र. पुढील प्रश्नांची दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

१. निवडणूक सुधारणांची गरज का निर्माण झाली ?
२. निवडणुकीतील भ्रष्टाचार म्हणजे काय ?
३. निवडणुकीतील गुन्हेगारीकरण म्हणजे काय ?
४. निवडणूक सुधारणांबाबत काय प्रयत्न केले गेले आहेत ?
५. १९५१ चा लोकप्रतिनिधी कायदा निवडणूक सुधारणांबाबत काय मार्गदर्शन करतो ?

### २.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

मम

### २.४ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न-१

१. चूक
२. बरोबर
३. बरोबर
४. चूक
५. चूक

\*\*\*\*\* (४२) \*\*\*\*\*

### स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

१. देशातील पहिली सार्वत्रिक निवडणूक १९५२ साली झाली.
२. १९७७ साली जनता पक्षाचे पहिले काँग्रेसेतर सरकार देशात स्थापन झाले.
३. इंदिरा गांधी यांनी १९७५ साली आणीबाणी घोषित केली.
४. २०१४ च्या लोकसभा सार्वत्रिक निवडणुकीत भारतीय जनता पक्षाला स्पष्ट बहुमत प्राप्त झाले.
५. १९८९ च्या लोकसभा सार्वत्रिक निवडणुकीपासून संमिश्र (आघाडी) शासन पद्धती आढळून येते.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न-३

१. १९७० पर्यंत निवडणूक प्रक्रियेत सुधारणा आढळून येत नाहीत. १९७० नंतर निवडणूक प्रक्रियेत भ्रष्टाचार व गुन्हेगारीकरण वाढल्यामुळे सुधारणांची गरज निर्माण झाली.
२. निवडणूक प्रक्रियेत वेगवेगळ्या प्रकारचा भ्रष्टाचार दिसून येतो. पैशाचे वाटप, यंत्रे पळविणे, मशीनमध्ये सेटींग करणे, फसवा जाहीरनामा, अपप्रचार व निवडणूक केंद्र ताब्यात घेणे ही भ्रष्टाचाराची उदाहरणे आहेत.
३. दंगल घडवून आणणे, बॉम्बस्फोट घडविणे, दहशत पसरविणे, निवडणूक हितार्थ अशा घटना घडवून राजकीय हित साधणे म्हणजे गुन्हेगारीचे राजकारण होय.
४. निवडणूक आयोगाद्वारे आचारसंहिता तयार करून व १९५१ च्या लोक प्रतिनिधी कायद्यानुसार निवडून सुधारणांसाठी प्रयत्न झाल्याचे दिसून येते.
५. गुन्हा सिद्ध झालेल्या व्यक्तीस निवडणुकीस अपात्र ठरविणे, त्याचबरोबर सहा महिन्यांपेक्षा जास्त शिक्षा झालेल्या व्यक्तीस निवडणूक लढविता येणार नाही, असे या १९५१ चा लोकप्रतिनिधी कायदा मार्गदर्शन करतो.

### २.५ सारांश

(अ) भारतीय निवडणूक प्रक्रियेतील निर्वाचन आयोगाबाबत खालील गोष्टींचा विचार केला आहे.

- निर्वाचन आयोगाची रचना
  - निर्वाचन आयोगाची कार्ये
१. निवडणुकांचे संचालन करणे
  २. मतदार संघाची आखणी करणे
  ३. मतदार याद्या तयार करणे

४. पोट निवडणुकांचे संचालन करणे
५. राजकीय पक्षांना मान्यता आणि मतदान चिन्ह देणे
६. निवडणुका रद्द करणे
७. संसद आणि विधानसभा सदस्यांना अपात्र ठरविणे
८. आयोगाचा न्यायालयीन अधिकार

(ब) प्रस्तुत प्रकरणात निवडणूक प्रक्रियेतील, निवडक सार्वत्रिक निवडणुकांचे पुनरावलोकन यांची मांडणी केली आहे.

१. सन १९५२ ची लोकसभेची पहिली सार्वत्रिक निवडणूक
२. सन १९७७ ची लोकसभा सार्वत्रिक निवडणूक
३. सन १९८९ ची लोकसभा सार्वत्रिक निवडणूक
४. सन २०१४ ची लोकसभा सार्वत्रिक निवडणूक

(क) प्रस्तुत प्रकरणात भारतीय निवडणूक प्रक्रियेतील निवडणूक सुधारणा संदर्भात विवेचन केले आहे.

- निवडणूक भ्रष्टाचार
  १. भ्रष्टाचाराची महत्त्वाची कारणे
  २. निवडणुकीतील भ्रष्टाचाराचे निर्मूलन
- निवडणुकीतील राजकारणाचे गुन्हेगारीकरण
  १. निवडणुकीतील राजकारणाचे गुन्हेगारीकरण स्वरूप
  २. निवडणुकीतील राजकारणाचे गुन्हेगारीकरण उपाययोजना

## २.६ सरावासाठी स्वाध्याय

प्रश्न १ : खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

१. निवडणूक आयोगाची रचना व कार्ये स्पष्ट करा.
२. सन १९५२ च्या लोकसभा सार्वत्रिक निवडणुकीचे पुनरावलोकन करा.
३. सन १९७७ च्या लोकसभा सार्वत्रिक निवडणुकीचे पुनरावलोकन करा.
४. भारतीय निवडणूक प्रक्रियेतील सन १९८९ व २०१४ च्या सार्वत्रिक निवडणुकीचे पुनरावलोकन करा.

\*\*\*\*\* (४४) \*\*\*\*\*

प्रश्न २ : टीपा लिहा.

१. निर्वाचन आयोग रचना
२. निवडणुकीतील भ्रष्टाचार
३. निवडणुकीतील गुन्हेगारीचे राजकारण
४. सन २०१४ ची लोकसभा सार्वत्रिक निवडणूक
५. सन १९८९ ची लोकसभा सार्वत्रिक निवडणूक

२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१. प्रा. चिं. ग. घांगरेकर, भारतीय राज्यघटना स्वरूप आणि राजकारण, श्री मंगेश प्रकाशन, नागपूर.
२. भोळे भा. ल., २००३, भारतीय गणराज्याचे शासन आणि राजकारण, पिंपळापुणे प्रकाशन, नागपूर.
३. व्होरा, पळशीकर, १९८७, राज्यशास्त्र कोश, दास्ताने प्रकाशन, पुणे.
४. डॉ. शुभांगी राठी, भारतीय संविधान, अथर्व पब्लिकेशन्स, जळगांव.



## घटक - ३

# भारतातील पक्षपद्धती

- ३.० उद्दिष्टे
- ३.१ प्रास्ताविक
- ३.२ विषय विवेचन
- ३.२.१ भारतीय पक्षपद्धतीचे स्वरूप आणि बदललेला आकृतिबंध (नमुना)
- ३.२.२ निवडक राष्ट्रीय राजकीय पक्ष
- ३.२.३ भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेस पक्ष
- ३.२.४ कम्युनिस्ट पक्ष - मार्क्सवादी आणि भारतीय कम्युनिस्ट पक्ष
- ३.२.५ बहुजन समाजवादी पक्ष (बसप)
- ३.२.६ प्रादेशिक पक्षांचा उदय आणि भूमिका
- ३.३ सारांश
- ३.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ इ.
- ३.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- ३.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- ३.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भग्रंथ

### ३.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला

- भारतीय पक्षपद्धतीचे स्वरूप आणि बदललेला आकृतिबंध समजून घेता येईल.
- भारतीय राजकारणातील निवडक राष्ट्रीय राजकीय पक्षांचे स्वरूप आणि ध्येय-धोरणे समजून घेता येतील.
- भारतीय राजकारणात प्रादेशिक पक्षांचा उदय आणि भूमिका स्पष्ट करता येईल.

\*\*\*\*\* (४६) \*\*\*\*\*

### ३.१ प्रास्ताविक

भारतातील राजकीय प्रक्रिया या अभ्यासक्रमात आपण, तिसऱ्या घटकात भारतातील पक्षपद्धती समजून घेणार आहोत. आधुनिक लोकशाही व्यवस्थेत राजकीय पक्षांना अत्यंत महत्त्वाचे स्थान प्राप्त झाले आहे. म्हणून राजकीय पक्ष पद्धतीत वेगळेपण असणाऱ्या भारतीय पक्षपद्धतीचे स्वरूप आणि बदललेला आकृतिबंध आपणास अधिक चांगल्या पद्धतीने समजून घेता येईल. भारतीय राजकीय प्रक्रियेत महत्त्वाची भूमिका बजावत असलेल्या निवडक राष्ट्रीय राजकीय पक्षांचे स्वरूप आणि त्यांची ध्येय-धोरणे नीट समजून घेता येतील. राष्ट्रीय पक्षाबरोबर आज निर्णय प्रक्रियेत महत्त्वाची भूमिका बजावणाऱ्या प्रादेशिक पक्षांचा उदय आणि त्यांची भूमिका आपणास अधिक चांगल्या पद्धतीने समजून घेता येईल.

### ३.२ विषय विवेचन

#### भारतीय पक्षपद्धतीचे स्वरूप आणि बदललेला आकृतिबंध (नमुना) (Nature and changing Patter of Party System)

आधुनिक लोकशाही व्यवस्थेमध्ये राजकीय पक्षांचे अस्तित्व अपरिहार्य बनले आहे. प्रातिनिधीक लोकशाही व्यवस्थेमध्ये राजकीय पक्ष फार महत्त्वाची भूमिका बजावतात. आज जगात बहुतांशी राष्ट्रांमध्ये लोकशाही शासनपद्धती लोकप्रिय ठरली आहे. लोकशाही शासन व्यवस्थेची यंत्रणा चालविण्यासाठी राजकीय पक्षांचा साधन म्हणून वापर करावा लागतो. लोकशाही व्यवस्थेचा कारभार जनतेच्या संमतीतून आणि टीकेतून चालतो. लोकशाहीत राजकीय पक्षांना अधिक महत्त्व आहे. जनतेला राजकीय प्रक्रियेत व सत्तेच्या राजकारणात कृतशील करण्याचे कार्य राजकीय पक्ष करतात. कोणत्याही देशाची राजकीय प्रक्रिया समजून घ्यावयाची असेल तर राजकीय पक्ष, त्यांची ध्येय-धोरणे आणि त्यांच्या परस्पर संबंधाचा आकृतिबंध वा प्रारूपाचा पद्धतशील अभ्यास महत्त्वाचा ठरतो.

राजकीय पक्ष हा लोकशाही शासनपद्धतीचा आधारभूत पाया आहे. किंबहुना राजकीय पक्ष आणि लोकशाही ह्या एकाच नाण्याच्या दोन बाजू आहेत. राजकीय पक्षाशिवाय लोकशाहीची कल्पनाच करणे निरर्थक आहे. लोकशाही शासनामध्ये सर्वच लोक शासन कारभारात/राज्यकारभारात भाग घेऊ शकत नाहीत. म्हणूनच स्वतःच्या इच्छेनुसार लोक आपले प्रतिनिधी निवडतात. राजकीय पक्षाला लोकशाही आत्मा असे म्हटले जाते. ब्रिटिश विचारवंत बेजहॉट यांनी राजकीय पक्षांना लोकशाहीचे संरक्षण बुरूज असे म्हटले आहे. राजकीय पक्षामुळेच राजकारण गतीशील बनते. राजकीय पक्षांच्या कार्यामुळे राजकीय सामाजीकरणाचे कार्य होते. राजकीय पक्ष हे प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्षरित्या देशातील जनतेला राजकीय शिक्षण देतात. ते जनतेसमोर सार्वजनिक प्रश्नांच्या विविध पैलूंचे मांडणी करतात. सार्वत्रिक निवडणुकीत ज्या राजकीय पक्षाला लोकांच्या बहुमताने पाठिंबा मिळतो तो पक्ष सत्ताधारी बनतो. उलट त्या राजकीय पक्षांना लोकांचा पाठिंबा कमी प्रमाणात मिळतो. तो पक्ष विरोधी पक्ष म्हणून कार्य करतो. विरोधी पक्षाच्या अस्तित्वामुळे सत्ताधारी पक्षावर अंकुश राहतो.

राजकीय पक्षांची जडणघडण सामाजिक, आर्थिक, राजकीय, सांस्कृतिक, भौगोलिक घटकांच्या प्रभावातून होत असते. म्हणून प्रत्येक देशाच्या पक्षपद्धतीची वैशिष्ट्ये वेगवेगळी आढळतात. रशियात एकपक्ष पद्धती आहे. इंग्लंड, अमेरिका या देशात द्विपक्षपद्धती आहे. पण वैशिष्ट्ये वेगवेगळी आहेत. फ्रान्स, इटली, जर्मनी इ. देशात बहुपक्षपद्धती आढळते. पण भारतातील बहुपक्षपद्धती या सर्वांहून वेगळी आहे.

भारतात बहुपक्षपद्धती असली तरी सुरुवातीच्या काळात राष्ट्रीय पातळीवर काँग्रेस पक्ष हा एकमेव प्रभावी सत्ताधारी पक्ष म्हणून कार्य करित होता. स्वातंत्र्योत्तर काळात अखंड ३० वर्षांपर्यंत भारतातील काँग्रेस पक्षाचे स्थान केवळ भारतीय पक्षपद्धतीतच नव्हे तर एकंदरीत जगाच्या पक्षपद्धतीमध्येच अद्वितीय होते. १९७७ ते १९८९ हा अपवादात्मक कालखंड सोडला तर भारतात प्रभावी शक्तिशाली आणि सत्ताधारी पक्ष म्हणून १९८९ पर्यंत काँग्रेस पक्षाचा एकछत्री अंमल अव्याहतपणे चालू राहिला. दरम्यान भारतातील पक्षपद्धतीचे स्वरूप बिगर स्पर्धात्मक होते. त्यामुळे भारतात एकपक्षीय लोकशाही पद्धती होती अशी उपहासात्मक टीका केली जात असे. परंतु भारतीय पक्षपद्धतीचे स्वरूप एकपक्षीय आहे असा निष्कर्ष काढणे संयुक्तीक ठरणार नाही. कारण विविध घटक राज्यात विविध पक्षांचे प्राबल्य होते. उदा. बिहारमध्ये जनता दल (संयुक्त), आसाम-आसाम गणपरिषद, पंजाब-अकाली दल, हरियाणा- लोकदल (ब), तामिळनाडू-द्रमुक पक्ष, कर्नाटक - जनता पक्ष, आंध्र प्रदेश -तेलगू देशम, महाराष्ट्र - शिवसेना असे राजकीय पक्ष प्रभावी शक्तिशाली पक्ष म्हणून कार्य करित होते.

भारतात १९८९ मध्ये लोकसभेच्या नवव्या सार्वजनिक निवडणुकीने लोकसभेचे पूर्णपणे चित्रच पालटले. लोकसभेच्या या निवडणुकीने केंद्रातील काँग्रेसची सत्ता संपुष्टात आणून आघाडी राजकारण आणि बहुपक्ष पद्धती स्वीकारण्याशिवाय पर्यायच शिल्लक राहिला नाही. म्हणजे भारतात प्रथमच केंद्र पातळीवर खरी बहुपक्षपद्धती दिसून आली. या निवडणुकीत काँग्रेसला १९३, जनता दलाला १४१, भाजपला ८८, बाकी इतर पक्षांना जागा प्राप्त झाल्या. भाजपच्या पाठिंब्याने व्ही. पी. सिंगाचे राष्ट्रीय मोर्चा सरकार सत्तेवर आले पण ते सरकार ११ महिने टिकले. त्यानंतर काँग्रेसच्या पाठिंब्याने काठावरचे बहुमत प्राप्त झाले. पी. व्ही. नरसिंहराव यांनी अपक्ष आणि इतरांच्या पाठिंब्याने सरकार स्थापन केले. या निवडणुकीत ४३ राजकीय पक्षांचे प्रतिनिधी निवडून आले.

१९९६ च्या ११ व्या लोकसभा निवडणुकीत ३५ राजकीय पक्षांना प्रतिनिधित्व प्राप्त केले होते. या काँग्रेस पक्षाला १४०, भाजपला १६१ जागा मिळाल्या होत्या. १९९८ च्या १२ व्या लोकसभेप भाजपला १८२, तर काँग्रेसला १३९ जागा मिळाल्या होत्या तर बाकीच्या जागा इतर पक्षांना मिळाल्या. या निवडणुकीत ४१ राजकीय पक्षांना प्रतिनिधित्व प्राप्त झाले होते. १९९९ च्या १३ व्या लोकसभेच्या सार्वत्रिक निवडणुकीत प्रथमच निवडणूकपूर्व तयार करण्यात आलेल्या आघाडीला स्पष्ट बहुमत मिळाले. अटलबिहारी वाजपेयी यांच्या नेतृत्वाखाली स्थापन केलेल्या आघाडी सरकारमध्ये भाजपसोबत अनेक प्रादेशिक पक्ष सहभागी झाले होते. २००४ साली झालेल्या १४ व्या लोकसभा निवडणुकीत ३० राजकीय पक्षांनी लोकसभेत प्रतिनिधित्व प्राप्त केले. मनमोहन सिंग यांनी मित्र पक्षांच्या सहकार्याने संयुक्त पुरोगामी आघाडी निर्माण करून आपले सरकार

\*\*\*\*\*४८\*\*\*\*\*



स्थापन केले. १९९१, १९९६, १९९८ आणि १९९९ या चार सार्वत्रिक निवडणुकांमध्ये काँग्रेसला जे जमले नव्हते ते काँग्रेसने सोनिया गांधीच्या नेतृत्वाखाली करून दाखविले. यावेळी काँग्रेसने तिच्या इतिहासात प्रथमच आघाडीचे राजकारण यशस्वी केले. २००९ साली १५व्या लोकसभेत ३९ राजकीय पक्षांनी प्रतिनिधित्व प्राप्त केले होते, त्यापैकी पंतप्रधान मनमोहन सिंग यांच्या नेतृत्वाखाली १६ राजकीय पक्षांचे पुरोगामी सरकार स्थापन झाले. नवव्या लोकसभेपासून ते पंधराव्या लोकसभेपर्यंत राष्ट्रीय काँग्रेस आणि भारतीय जनता पक्ष यांना लोकसभेत स्वतंत्रपणे स्पष्ट बहुमत प्राप्त करता आलेले नाही. म्हणजेच व्ही. पी. सिंग (जनता दल), चंद्रशेखर (समाजवादी जनता दल), एच. डी. देवेगौडा (जनता दल), इंद्रकुमार गुजराल (जनता दल-लोकशक्ती) पुन्हा अटलबिहारी वाजपेयी (भाजप), मनमोहन सिंग (काँग्रेस) इ. पंतप्रधानांनी आघाडी सरकारचे नेतृत्व केले आहे.

२०१४ साली झालेल्या १६ व्या लोकसभा निवडणुकीने भारतीय राजकारणात सत्तांतर घडविले. या निवडणुकीत भारतीय जनता पक्षाला स्पष्ट बहुमत प्राप्त झाले. या निवडणुकीचे वैशिष्ट्य म्हणजे भाजपने या निवडणुकीपूर्वीच अपाला पंतप्रधान पदाचा उमेदवार मोदींच्या रूपाने जाहीर केला होता. त्यामुळे निवडणुका होताच नरेंद्र मोदी यांनी मित्र राजकीय पक्षांचे राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीचे सरकार स्थापन केले. पुढे २०१९ साली झालेल्या १७ व्या लोकसभा निवडणुकीत पुन्हा राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीला जनतेने स्पष्ट बहुमताचा कौल दिला. या निवडणुकीत भारतीय जनता पक्षाला ३०३ जागा मिळाल्या. पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांनी राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीत भाजपसह ११ राजकीय पक्षांचे प्रतिनिधित्व केले आहे. या निवडणुकीचे विशेष म्हणजे ३७ राजकीय पक्षांपैकी चार राजकीय पक्षांना प्रत्येकी तीन प्रतिनिधी निवडून आणता आले. चार पक्षांनी प्रत्येकी दोन प्रतिनिधी निवडून आणले तर एकच प्रतिनिधी निवडून येणाऱ्या राजकीय पक्षांची संख्या पंधरा आहे.

थोडक्यात, भारतात स्वातंत्र्यप्राप्तीपासून झालेल्या सार्वत्रिक निवडणुकांचा साकल्याने विचार केला तर ९व्या लोकसभा निवडणुकीपासून भारतीय राजकारणात आघाडी राजकारणाची पद्धती सुरू झाली. त्याचबरोबर भारतात राष्ट्रीय पातळीवरचे आणि प्रादेशिक स्वरूपाचे विविध राजकीय पक्षांचे कार्य पाहिले तर भारतात बहुपक्षपद्धती आहे हे तत्त्वतः मान्य करावे लागते.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न १

प्रश्न : पुढील प्रश्नांची एका वाक्यात उत्तरे द्या.

१. भारतात कोणती पक्षपद्धती आहे ?
२. कोणत्या व्यवस्थेचा कारभार जनतेच्या संमतीतून आणि टीकेतून चालतो ?
३. ब्रिटिश विचारवंत बेजहॉट यांनी कोणाला लोकशाहीचे संरक्षक बुरूज असे म्हटले आहे ?
४. इंग्लंड या देशात कोणती पक्षपद्धती आहे ?
५. ज्या राजकीय पक्षांना लोकांचा पाठिंबा कमी प्रमाणात मिळतो तो पक्ष कोणता पक्ष म्हणून कार्य करतो ?

६. कोणत्या पक्षाच्या पाठिंब्याने व्ही. पी. सिंग यांचे राष्ट्रीय मोर्चा सरकार सत्तेवर आले ?

७. पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांनी कोणत्या आघाडीचे सरकार स्थापन केले आहे ?

### ३.२.२ निवडक राष्ट्रीय राजकीय पक्ष (Selected National Political Parties)

#### ३.२.२.१ भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेस (Indian National Congress)

भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेस हा भारतातील सर्वात जुना, प्रभावी आणि शक्तिशाली राजकीय पक्ष होय. राष्ट्रीय काँग्रेसची स्थापना १८८५ साली झाली. भारतीय स्वातंत्र्य चळवळीचा वैभवशाली इतिहास, महान परंपरा लाभलेला हा पक्ष आहे. स्वातंत्र्यप्राप्तीसाठी लोकमत जागृत करण्यासाठी विविध विचारांच्या, वर्गांच्या एकरिक्रणातून उभी राहिलेली संघटना असे तिचे प्रारूप होते. सर अॅलन ह्यूम, लोकमान्य टिळक, म. गांधी, सुभाषचंद्र बोस, सरदार वल्लभभाई पटेल, पं. नेहरू, आचार्य कृपलानी, डॉ. राजेंद्र प्रसाद, पुरुषोत्तमदास टंडन यासारख्या अनेक महान नेत्यांचे नेतृत्व काँग्रेसला लाभले आहे.

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर राष्ट्रीय काँग्रेस विसर्जित करण्याचा सल्ला म. गांधी यांनी दिला होता. परंतु राष्ट्रीय काँग्रेस सत्तेच्या राजकारणात उतरल्यामुळे तिचे रूपांतर एका राजकीय पक्षात झाले आणि देशाचा कारभार चालविण्यासाठी तो सत्तास्पर्धेत सामील झाला. स्वातंत्र्यप्राप्तीच्या महान कार्याचा वारसा या पक्षाला लाभल्यामुळे त्याच्याभोवती एक प्रकारचे गूढ वलय आहे. या गूढ वलयामुळे त्याची मुळे समाजात खोलवर रुजून या पक्षाची पकड अधिक मजबूत बनली. या पक्षाला १९५१ ते १९६७ या काळात झालेल्या सार्वत्रिक निवडणुकीत बहुमत प्राप्त झाले होते. या काळात विरोधी पक्ष केवळ अस्तित्वापुरताच होता.

१९६७ नंतर काँग्रेस पक्षाची थोडी घसरून सुरू झाली. १९६७ च्या सार्वत्रिक निवडणुकीत काँग्रेस पक्षाला बहुमत मिळाले. परंतु त्यांचे लोकसभेतील सदस्यसंख्येत घट झाली. तसेच काही घटक राज्यात काँग्रेसेतर पक्षाची सरकारे सत्तेवर आली. १९६९ मध्ये राष्ट्रपती निवडणुकीवरून निर्माण झालेले मतभेद विकोपाला गेले. त्यातूनच काँग्रेस पक्षात दोन गट पडले. पंतप्रधान इंदिरा गांधी यांच्या नेतृत्वाखाली नवकाँग्रेस पक्ष आणि निजलिंगाप्पा यांच्या अध्यक्षतेखाली मोरारजी देसाई, स. का. पाटील, कामराज यांच्या सहकार्याने संघटना काँग्रेस तयार झाली. या काळात चौदा बँकांचे राष्ट्रीयीकरण, गरिबी हटाव आणि संस्थानिकांची तनखेबंदी अशा विविध उपक्रमामुळे इंदिरा गांधींना लोकमानसात अधिक मानाचे स्थान प्राप्त झाले. त्याचा परिणाम १९७१ च्या सार्वजनिक निवडणुकीवर होऊन यात इंदिरा गांधींच्या नवकाँग्रेसला भरघोस यश मिळाले. त्याच वर्षी झालेल्या बांगलादेश युद्धात इंदिरा गांधींनी बांगला देशाला पाठिंबा देऊन त्याच्या निर्मितीत महत्त्वपूर्ण कामगिरी केल्यामुळे त्याचा परिणाम १९७२ सालच्या विधानसभा निवडणुकीवर होऊन अनेक घटक राज्यात नवकाँग्रेस सत्तेवर आली. या यशामुळे आणि कमकुवत विरोधी पक्षामुळे इंदिरा गांधींनी सत्तेचा दुरुपयोग करण्याचा मार्ग स्वीकारून एकाधिकारशाही पद्धतीने निर्णय घेण्यास सुरुवात केली. याचाच एक भाग म्हणजे १९७५ मध्ये त्यांनी आणीबाणी घोषित करून सत्तेच्या जोरावर व्यक्तिस्वातंत्र्याची गळचेपी केली. अशा परिस्थितीमुळे संघटना काँग्रेस, जनसंघ, समाजवादी पक्ष आणि भारतीय क्रांतीदल हे चार पक्ष एकत्र येऊन जनता पक्षाचा उदय झाला.

\*\*\*\*\*५०\*\*\*\*\*

१९७७ च्या लोकसभा निवडणुकीत जनता पक्षाला जनतेने पाठिंबा दिला आणि काँग्रेस पक्षाचे पानिपत केले. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर सलग २५ वर्षे सत्तेवर असणारा काँग्रेस पक्ष कमकुवत विरोधी पक्ष बनला. केंद्रात पहिल्यांदाच बिगर काँग्रेस सरकार सत्तेवर आले. १९७९ मध्ये देवराज अर्स, यशवंतराव चव्हाण, स्वर्णसिंग आणि करणसिंग यांनी काँग्रेस यु पक्षाची स्थापना केली. दरम्यान जनता पक्षातही अंतर्गत कलह, दूहीनी घेरले याचा परिणाम लोकसभा विसर्जित होण्यात झाला. १९८० च्या लोकसभा निवडणुकीत इंदिरा गांधीच्या पक्षाला भरघोष यश मिळाले अर्थात काँग्रेस पक्षाला इंदिरा काँग्रेस असे नामाभिधान मिळाले. काँग्रेस पक्षाला सोडून गेलेले अनेक नेतेमंडळी पुन्हा काँग्रेसमध्ये दाखल झाली. १९८४ साली इंदिरा गांधीची हत्या झाली. त्यामुळे राजीव गांधी पंतप्रधान पदावर आरूढ झाले. राजीव गांधीच्या नेतृत्वाखाली १९८४-८५ साली लोकसभा निवडणूक झाली. यात काँग्रेसला 'न भूतो न भविष्यती' असे अभूतपूर्व यश मिळाले. काँग्रेस शक्तिमान झाली आणि बाकीचे विरोधी पक्ष दुर्बल कमकुवत झाले. राजीव गांधी पंतप्रधान झाले पण कारभारावर नियंत्रण न राहिल्यामुळे भ्रष्टाचार लाचलुचपत, सत्तेचा गैरवापर, बोफोर्स प्रकरण, जर्मन पाणबुड्यांच्या खरेदीतील गैरव्यवहार यात काँग्रेस पक्ष अडकला. यातच अरुण नेहरू, व्ही. पी. सिंग, अरीफ मोहमदखान, व्ही. सी. शुक्ला, पी. सी. सेठी इ. यांनी आपले राजीनामे दिले. याचा परिणाम १९८९ च्या लोकसभा निवडणुकीवर होऊन काँग्रेस पक्ष पराभूत झाला. राष्ट्रीय मोर्चा सरकार सत्तेवर आले आणि जनता दलाचे व्ही. पी. सिंग पंतप्रधान बनले. या सरकारला भाजपने बाहेरून पाठिंबा दिला होता. मात्र भाजपने त्यांचा पाठिंबा काढून घेतल्यामुळे व्ही. पी. सिंगाचे सरकार अकरा महिन्यात कोसळले. त्यानंतर काँग्रेसच्या पाठिंब्यावर चंद्रशेखर पंतप्रधान बनले. परंतु काही कालावधीतच काँग्रेसने पाठिंबा काढून घेतल्यामुळे चंद्रशेखर सरकार अल्पजिवी ठरले.

१९९१ मध्ये झालेल्या १० व्या लोकसभा निवडणुकीत काँग्रेस पक्षाला काठावरचे बहुमत मिळाले. पी. व्ही. नरसिंहराव पंतप्रधान बनले. या काळात काँग्रेसला अंतर्गत दंगली, धार्मिक, तणाव यांना तोंड द्यावे लागले होते. १९९६ आणि १९९८ च्या सार्वजनिक निवडणुकीत काँग्रेस पक्षाची परिस्थिती फारशी समाधानकारक राहिली नाही. त्यामुळे देवेगौडा आणि इंद्रकुमार गुजराल हे (जनता दलाचे) पंतप्रधान झाले. यांना काँग्रेसचा पाठिंबा होता. १९९८ च्या १२ व्या लोकसभेत भाजपला १६१ जागा मिळाल्या. त्यांनी मित्र पक्षांच्या सहकार्याने सरकार बनविले. परंतु ते १३ महिने टिकले. या काळात काँग्रेस पक्षाने विरोधी पक्षाची भूमिका बजावली. दरम्यान काँग्रेसचे अध्यक्षपद सीताराम केसरी यांच्याकडून सोनिया गांधीकडे आले. शरद पवार काँग्रेसचे विरोधी पक्ष नेते बनले. याच दरम्यान सोनिया गांधी आणि शरद पवार यांच्यात पंतप्रधान पदावर विदेशी व्यक्तीची निवड होता कामा नये या मुद्यावरून मतभेद झाले. शरद पवार, तारिक अन्वर आणि पी. ए. संगमा यांनी काँग्रेस पक्षातून बाहेर पडून १९९९ साली राष्ट्रवादी काँग्रेसची स्थापना केली.

१९९९ साली झालेल्या १३ व्या लोकसभा निवडणुकीत काँग्रेसला १२ जागा मिळाल्या तर राष्ट्रवादी काँग्रेस पक्षाला ८ जागा मिळाल्या पण भाजपला १८२ जागा मिळाल्यामुळे त्यांनी आपल्या मित्र पक्षांच्या सहकार्याने सत्ता स्थापन केली. त्यामुळे अटलबिहारी वाजपेयी हे तिसऱ्यांदा पंतप्रधान पदावर आरूढ झाले. २००४ च्या १४ व्या आणि २००९ च्या १५ व्या लोकसभा निवडणुकीत काँग्रेस पक्षाला अनुक्रमे १४५ व

\*\*\*\*\*५१\*\*\*\*\*

२०६ जागा मिळाल्या. काँग्रेस पक्षाने आपल्या मित्रपक्षांच्या सहकार्याने संयुक्त पुरोगामी आघाडी निर्माण करून मनमोहन सिंग पंतप्रधान झाले.

२०१४ च्या १६ व्या लोकसभा निवडणुकीत काँग्रेस पक्षाला केवळ ४४ जागा मिळाल्या. पण भाजपला या निवडणुकीत स्पष्ट बहुमत (२८२ जागा) मिळाल्यामुळे नरेंद्र मोदी पंतप्रधान झाले. पुढे २०१९ च्या १७ व्या सार्वजनिक निवडणुकीत काँग्रेस पक्षाला ५२ जागा मिळाल्या. त्यामुळे भाजपने नरेंद्र मोदी यांच्या नेतृत्वाखाली दुसऱ्यांदा सरकार स्थापन केले. मात्र २०१४ आणि २०१९ या दोन्ही सार्वजनिक निवडणुकीत काँग्रेस पक्षाला विरोधी पक्ष नेतेपद ही प्राप्त करता आले नाही. इतकी दयनीय अवस्था आज काँग्रेस पक्षाची झाली आहे.

### काँग्रेसचे पक्ष संघटन

काँग्रेस पक्ष संघटनेत पुढील काही शाखा आहेत.

१. ऑल इंडिया काँग्रेस कमिटी
२. वर्किंग कमिटी - कार्यकारी समिती
३. प्रदेश काँग्रेस समिती
४. जिल्हा काँग्रेस समिती
५. तालुका काँग्रेस समिती
६. शहर काँग्रेस समिती
७. ग्राम समिती किंवा वॉर्ड समिती

ऑल इंडिया काँग्रेस कमिटीवर पक्षातील अनुभवी, ज्येष्ठ लोक असतात. ही समिती पक्षाची धोरणे ठरविते. निवडणुकांचे निर्णय घेते. या कमिटीची बाकीच्या विभागीय कमिट्यांवर नियंत्रण असते. तर उर्वरित समित्या या आपल्याला कार्यक्षेत्रात पक्षाचे काम करीत असतात.

### काँग्रेस पक्षाची ध्येय-उद्दिष्टे

भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेसची ध्येय-उद्दिष्टे पुढीलप्रमाणे :

१. भारताच्या सार्वभौमत्वाप्रमाणे इतर देशांच्या सार्वभौमत्वाचा आदर करून त्यांच्या अंतर्गत कारभारात कुठल्याही प्रकारचा हस्तक्षेप न करणे.
२. भारतीय समाजातील आर्थिक व सामाजिकदृष्ट्या दुर्बल असणाऱ्या घटकांच्या प्रगतीसाठी प्रयत्न करणे.
३. धर्मनिरपेक्षतेचा पुरस्कार करून सर्वधर्मसमानता निर्माण करणे.
४. धर्म, वंश, भाषा, लिंग, जात आणि पंथ असा कुठलाही भेदभाव न करता सर्वांसाठी सर्वांगीण प्रगती समान संधीच्या तत्त्वावर साधणे.

\*\*\*\*\*५२\*\*\*\*\*

५. राज्याच्या संपूर्ण विकासाच्या बाबतीत उपलब्ध त्या नैसर्गिक व मानवी सामग्रीचे योग्य ते उपयोजन करणे.
६. सर्व भाषांना समान महत्त्व व उत्तेजन देणे.
७. आंतरराष्ट्रीय स्वरूपाची शांतता व बंधूभाव निर्माण करण्यासाठी पुरेपूर प्रयत्न करणे.
८. भारताचे स्वातंत्र्य अबाधित राखून लोकशाही पद्धतीला उत्तेजन देणे.
९. कुठलाही अंतर्गत व बाह्य प्रश्न सोडविण्यासाठी शांततामय व सनदशीर मार्गाचा अवलंब करणे.
- वरील ध्येय व उद्दिष्टांच्या पूर्तीसाठी काँग्रेसने आखलेल्या कार्यक्रमांचा अभ्यास करणे आवश्यक आहे.

**\* काँग्रेस पक्षाचे ध्येय-धोरण आणि कार्यक्रम**

स्वातंत्र्यपूर्व काळात स्वातंत्र्य मिळविणे हे राष्ट्रीय काँग्रेस पक्षाचे मुख्य ध्येय होते. भारताचा सर्वांगीण विकास करण्याच्या उद्देशाने काँग्रेस पक्षाने पुढीलप्रमाणे ध्येयधोरण आणि कार्यक्रम आखला आहे.

**१. मिश्र अर्थव्यवस्थेचा पुरस्कार :** १९९५ साली आवडी येथे झालेल्या काँग्रेस अधिवेशनात लोकशाही समाजवादाचे तत्त्व स्वीकारण्यात आले. देशातील आर्थिक विषमता दूर करून दारिद्र्य कमी करण्यासाठी मिश्र अर्थव्यवस्थेचा काँग्रेसने स्वीकार केला. भांडवलशाहीवर काही प्रमाणात नियंत्रण ठेवून गरिब जनतेला आर्थिक न्याय देणे, त्यांचा आर्थिक विकास घडवून आणणे यासाठीच मिश्र अर्थव्यवस्थेचे धोरण स्वीकारले. देशातील उत्पादन साधनावर समाजाची मालकी प्रस्थापित करून राष्ट्रीय संपत्तीचे समान वितरण, महत्त्वाच्या उद्योगधंद्यांचे राष्ट्रीयीकरण करणे, वर्ग आणि जाती नष्ट करून सर्वांना समान संधी देण्यासाठीच या तत्त्वाचा स्वीकार केला.

**२. औद्योगिक विकास :** देशातील उपलब्ध साधनसामग्रीचा जास्तीत जास्त वापर करून औद्योगिक उत्पादन वाढविणे. आर्थिक शोषण, साठेबाजी, काळाबाजार, नफेखोरी, मक्तेदारी या गोष्टींवर नियंत्रण ठेवून प्रत्येक व्यक्तीला आर्थिक विकासाची संधी उपलब्ध करून देणे. रोजगाराची नवी केंद्रे निर्माण करणे, संपत्तीचे विकेंद्रिकरण करून संपत्तीचे समान वाटप करणे इ. समाजवादी धोरणांचा काँग्रेसने स्वीकार केला.

**३. शिक्षण विकास :** काँग्रेसने शैक्षणिक विकास, सर्वांना शिक्षण, तंत्रज्ञानाची सोय यावर भर दिला. प्राथमिक, दुय्यम, उच्च, व्यावसायिक, तांत्रिक शिक्षणाची सोय करणे, देशातील निरक्षरता कमी करण्यासाठी काँग्रेसने वेळोवेळी प्रयत्न केले.

**४. शेती विकास :** शेती उत्पादन वाढविण्यासाठी नवीन पद्धतींचा वापर करणे, शेतीसाठी भांडवल, कर्ज उपलब्ध करून देणे, पाणीपुरवठा करणे, बी-बियाणे, औषधे पुरविणे आणि पारंपरिक शेती ऐवजी नव्या पद्धतीचा वापर करण्यावर काँग्रेसने भर दिला. याचबरोबर कुळ कायद्यात सुधारणा करून जमीन धारणेचे सिलिंग कायदे केले आहेत.

५. **रोजगार उपलब्ध करून देणे** : देशातील दारिद्र्य नष्ट करण्यासाठी रोजगार उपलब्ध करून देण्यासाठी रस्ते बांधणी, पाटबंधारे व सार्वजनिक बांधकामांना प्राधान्य दिले. स्वयंरोजगाराची नवी क्षेत्रे निर्माण करून देणे, संजय गांधी निराधार योजनेसारख्या योजना आखून दारिद्र्य रेषेखालील लोकांच्या विकासासाठी पाऊल उचलणे.

६. **धर्मनिरपेक्ष राज्याचा पुरस्कार** : भारतातील प्रत्येक व्यक्तीला आपल्या धर्माचे आचरण, प्रचार करता येईल यासाठी काँग्रेस पक्षाने धर्मनिरपेक्ष राज्याचा पुरस्कार केला.

७. **परराष्ट्र संबंधविषयक धोरण** : भारताने अलिप्ततावादी धोरणाचा स्वीकार करताना, परराष्ट्रांशी मैत्री, सलोख्याचे संबंध, शस्त्रास्त्र स्पर्धेला प्रतिबंध करणे, पंचशील तत्वांचा पुरस्कार करणे, जागतिक शांततेसाठी वर्णद्वेष, गटबाजीचे राजकारण यापासून अलिप्त राहणे.

८. **खाजगीकरण, उदारीकरण आणि जागतिकीकरणाचा प्रभाव** : काँग्रेस पक्षाने १९९१ पासून आर्थिक परिवर्तनासाठी खाऊजा धोरणाचा स्वीकार केलेला आहे.

९. **वीस कलमी कार्यक्रम** : पंतप्रधान इंदिरा गांधींनी वीस कलमी कार्यक्रम सुरू केला. या कार्यक्रमाला स्व. संजय गांधी यांनी आपल्या पाच कलमी कार्यक्रमाची पुस्ती जोडली. अशाप्रकारे काँग्रेस पक्षाने आपली ध्येय-धोरणे व कार्यक्रम आखून जनतेसमोर मांडले होते.

### ३.२.२.२ भारतीय जनता पक्ष (भाजप)

१९८० साली लोकसभेच्या सार्वत्रिक निवडणुकीत जनता पक्षाचा पराभव झाल्यानंतर जनता पक्षाचे विघटन झाले. अटलबिहारी वाजपेयी, लालकृष्ण अडवाणी असे भारतीय जनसंघाचे नेते जनता पक्षातून बाहेर पडून त्यांनी १९८० साली भाजपची स्थापना केली. १९८४ च्या ८ व्या लोकसभेच्या सार्वजनिक निवडणुकीत भारतीय जनता पक्षाला केवळ दोनच जागा मिळाल्या. परंतु १९८९ च्या ९ व्या लोकसभा निवडणुकीत भाजपला ८८ जागा मिळून ही सत्तेत सामील न होता व्ही. पी. सिंगाच्या राष्ट्रीय मोर्चा सरकारला बाहेरून पाठिंबा दिला. भारतीय जनता पक्षाचे अध्यक्ष लालकृष्ण अडवाणी यांनी रथयात्रा, इंडिया शायनिंग, कारसेवा, शिलान्यास अशी चळवळ सुरू केल्यामुळे व्ही. पी. सिंग अडचणीत आले. त्यांनी रथयात्रेला विरोध करून रथयात्रा अडवली. त्यामुळे भाजपने आपला पाठिंबा काढून घेतला आणि व्ही. पी. सिंगांचे सरकार ११ महिन्यात सत्तेवरून दूर केले.

१९९१ साली झालेल्या लोकसभेच्या १० व्या सार्वत्रिक निवडणुकीत भाजपला १११ जागा मिळाल्या. त्यामुळे लोकसभेत विरोधी पक्ष नेते पद भाजपकडे आले. १९९६ मध्ये ११ व्या लोकसभा निवडणुकीत भाजपाचा प्रभाव वाढला. त्यांना या निवडणुकीत १६१ जागा मिळाल्या. त्यांचे मताचे प्रमाण २३.६४ % इतके होते. १९९८ च्या १२ व्या सार्वत्रिक निवडणुकीत भाजपला १८० जागा मिळाल्या. त्यांच्या मताचे प्रमाण २४.८५% होते. भाजप नेते अटलबिहारी वाजपेयी यांनी मित्रपक्षांच्या सहकार्याने सरकार बनविले. मात्र हे सरकार केवळ १३ महिनेच टिकले. दरम्यानचा काळात काँग्रेस व जनता दल या पक्षांचे विघटन होऊन त्यांचे

\*\*\*\*\* (५४) \*\*\*\*\*

महत्त्व कमी झाले. याची परिणती १९९९ च्या निवडणुकीत दिसून आली. या निवडणुकीत भाजपला १८२ जागा मिळाल्या. उत्तर प्रदेश, बिहार, गुजरात, ओरिसा, तामिळनाडू, कर्नाटक या घटक राज्यात भाजपने आपला प्रभाव वाढविण्यासाठी बिजू जनता दल, आण्णा द्रमुक आणि लोकशक्ती या पक्षांशी युती केली होती. वास्तविक पाहता १९८९ ते १९९९ या दहा वर्षांच्या राजकारणाची बेरीज-वजाबाकी पाहिली तर भाजपने बेरजेचे अधिक राजकारण केलेले दिसून येते. हे त्यांच्या लोकसभेतील सदस्यसंख्येच्या वाढत्या संख्याबळावरून दिसून येते.

२००४ च्या लोकसभा निवडणुकीत भाजपची लोकप्रियता घटली. त्यांना फक्त १३८ जागाच मिळाल्या. त्यामुळे त्यांना सत्तेवरून पाच-उतार व्हावे लागले. २००१ च्या १५ व्या लोकसभेत भाजपला ११६ जागा मिळाल्या. या काळात एक प्रभावी विरोधी पक्ष म्हणून कार्य केले. त्यामुळे २०१४ च्या १६ व्या लोकसभा निवडणुकीत भाजपने २८२ जागा प्राप्त करून स्पष्ट बहुमत मिळविले. भाजपने नरेंद्र मोदी यांच्या नेतृत्वा-खाली राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीतील मित्रपक्षांना बरोबर घेऊन सरकार स्थापन केले. पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांनी या काळात प्रभावी, दमदार कामगिरी केल्यामुळे २०१९ च्या १७ व्या लोकसभेत ३०३ जागा प्राप्त केल्या. भाजपला या निवडणुकीत निर्विवाद स्पष्ट बहुमत मिळाले असताना सुद्धा पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांनी राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीतील ११ घटकपक्षांना सोबत घेऊन दुसऱ्यांदा सरकार स्थापन केले. सत्तेवर येताच ऑगस्ट, २०१९ मध्ये ३७० वे कलम रद्द केले.

#### भारतीय जनता पक्षाची ध्येयधोरणे व कार्यक्रम :

१. सर्व भारतीयांना समान नागरी कायदा करणे
२. काश्मिरसाठी असणारे राज्यघटनेतील कलम ३७० रद्द करणे.
३. युवकांसाठी स्वयंरोजगार व स्वयंउद्योग उपलब्ध करून देणे.
४. महागाईला आळा घालणे.
५. महागाई नियंत्रणासाठी प्राईस कमिशनची स्थापना करणे.
६. जीवनावश्यक वस्तूंचे पुरेपूर उत्पादन करून त्यांना किफायतशील भावात विकणे.
७. लोकपाल व लोकायुक्तांच्या नेमणुका करणे.
८. काळाबाजार आणि भ्रष्टाचारी यांना कडक शासन करणे.
९. परराष्ट्राशी स्वतःचे स्वातंत्र्य व सार्वभौमत्व राखून मैत्रीचे संबंध ठेवणे.
१०. गांधीवादी व समाजवादी विचारसरणीचा अंगीकार करणे.
११. धर्मनिरपेक्षतेचा पुरस्कार व स्वीकार करणे.
१२. पक्षांतराला आळा घालून निवडणूक पद्धतीत सुधारणा घडवून आणणे.

\*\*\*\*\* (५५) \*\*\*\*\*

१३. अन्नधान्य उत्पादनात ठरविलेली उद्दिष्टे साधणे व स्वयंपूर्णता निर्माण करणे.

१४. समाजातील दुर्बल घटकांचे पुनर्वसन घडवून आणणे व त्यांचे जीवनमान उंचावणे.

१५. लोकशाहीच्या रक्षणासाठी कडक उपाययोजना करणे.

अशाप्रकारे भाजपचा कार्यक्रम व ध्येयधोरणे ही उच्चकोटीची आहेत. याशिवाय राममंदिर उभारणे, गोहत्या बंदी कार्यक्रम होत.

### भाजपचा विकास कार्यक्रम आणि उपक्रम

२६ मे २०१४ रोजी नरेंद्र मोदी यांनी सत्तेवर येताच भारताच्या सर्वांगीण विकासासाठी विविध योजना आणि उपक्रम चालू केले. त्यातील काही महत्त्वपूर्ण उपक्रम पुढीलप्रमाणे आहेत :

१. **स्किल डेव्हलपमेंट** : देशातील तरुणांसाठी २०२० पर्यंत उपलब्ध क्षेत्रामध्ये रोजगाराच्या नवनवीन संधी निर्माण करणे. रोजगाराच्या संधींना समान न्याय देण्याचा प्रयत्न करणे.

२. **मेक इन इंडिया** : अर्थव्यवस्थेच्या २५ मुख्य क्षेत्रावर भर देऊन रोजगार क्षमता वाढविणे. परकीय गुंतवणुकीसाठी देशात पाच “इकॉनॉमिक कॉरिडॉर” निर्माण करण्याचा शासन प्रयत्न करेल. परकीय गुंतवणुकीची मर्यादा २६ वरून ४९ टक्क्यांपर्यंत नेण्यात आली.

३. **जनधन योजना** : देशातील प्रत्येक कुटुंबाचे बँक खाते असावे. कुटुंबांना बँकेत झिरो बॅलन्स अकाऊंट सुरू करण्यात येईल.

४. **स्वच्छ भारत योजना** : दारिद्र्यरेषेखालील कुटुंबांसाठी स्वच्छता गृहे बांधणे. मल निस्सारण व्यवस्थापनासाठी शास्त्रशुद्ध व यांत्रिकी व्यवस्था निर्माण करणे.

५. **खासदार ग्रामदत्तक योजना** : २०१९ पर्यंत प्रत्येक खासदाराकडून तीन गावांना पायाभूत सुविधा पुरवून विकास साधणे. देशातील ५४३ संसद सदस्याकडून ग्रामदत्तक योजना राबविली जाईल.

६. **बेटी बचाओ, बेटी पढाओ** : स्त्री-जन्मदरामध्ये वाढ आणि स्त्रियांच्या शिक्षणाची अधिकाधिक संधी उपलब्ध करून देणे. स्त्री-भ्रूणहत्या होणार नाही याची दक्षता घेणे.

७. **स्मार्ट सिटीज** : प्रत्येक घटक राज्यातील एका शहरात पायाभूत सुविधा जागतिक दर्जाच्या करण्यासाठी शासनाकडून स्मार्ट सिटीची योजना राबविली जाईल.

८. **कृषी विकास** : शेतकऱ्यांना विविध सोयी उपलब्ध करून दिल्या जातील. नदी-जोड प्रकल्प, सिंचन व्यवस्था, पीक-विमा, जमिनीचा कस तपासण्यासाठी हेल्थ कार्ड योजना, खत-पुरवठा इ. व्यवस्था उपलब्ध करून देण्यात येतील.

९. **आरोग्यविषयक योजना** : रोगप्रतिबंधात्मक लसीकरणाची प्रभावी कार्यवाही करण्यात येईल. पंतप्रधान अपघात विमा योजना, जीवन विमा योजना, सेवानिवृत्ती योजना चालू ठेवणे.

\*\*\*\*\* (५६) \*\*\*\*\*



१०. **शिक्षण-प्रशिक्षण** : मुली व महिला यांच्या शिक्षणावर अधिक भर दिला जाईल. शैक्षणिक संस्थांमध्ये आरोग्यविषयक आणि स्वच्छताविषयक सोयी उपलब्ध करून दिल्या जातील.

११. **ऊर्जा-वीज** : सौर ऊर्जा प्रकल्पांची क्षमता वाढवून २०२२ पर्यंत २० मेगावॉटवरून १०० मेगावॉटवर नेण्याचे उद्दिष्ट स्वीकारले गेले आहे.

१२. **कामगार** : असंगठित कामगारांसाठी 'अटल पेन्शन योजनेमुळे' महिन्याला एक ते पाच हजार रुपयांच्या निवृत्ती वेतनाचा लाभ होत आहे. कामगारांच्या सोयी-सुविधांकडे लक्ष पुरविण्यात येईल.

१३. **परराष्ट्र संबंध** : पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांनी २० हून अधिक देशांना भेटी दिल्या आहेत. परकीय कंपन्यांना भारतातील उद्योगधंद्यामध्ये भांडवल गुंतवुकीचे आवाहन केले आहे. केंद्र शासनाने अनेक चांगल्या योजना, उपक्रम सुरू केलेले आहेत. मेक इन इंडिया, डिजिटल इंडिया प्रोग्रॅम, स्वच्छ भारत अभियान असे उपक्रम सुरू करून विकास साधण्याचा प्रयत्न सुरू केले आहेत.

१४. **उद्योजक** : परदेशी गुंतवणूक करण्याचे आवाहन करणे. नवनवीन प्रकल्पांना आणि लघुउद्योजकांना भांडवल पुरवठा करणे, भांडवल बाजारात सकारात्मक वातावरणनिर्मिती करणे.

भारतीय जनता पक्षाच्या राजकीय तत्त्वज्ञानाचा मूलमंत्र 'अंत्योदय' हा आहे. भ्रष्टाचारमुक्त, पारदर्शक, धोरणात्मक प्रशासन आणि त्वरित निर्णय हे भारतीय जनता पक्षाचे मूलभूत सिद्धांत आहेत.

### ३.२.२.३ साम्यवादी पक्ष (Communist Party)

भारतात साम्यवादी पक्षाची स्थापना १९२४ मध्ये झाली. मात्र या पक्षाचे पक्षीय कामकाज १९४८ मध्ये सुरू झाले. साम्यवादी पक्षाचे रशियन क्रांती घडवून आणणाऱ्या साम्यवादी पक्षांशी असलेले संबंध विचारात घेऊन तत्कालीन ब्रिटिश सरकारने भारतात या पक्षावर बंदी घातली. १९४२ साली काँग्रेसने घोषित केलेल्या 'छोडो भारत' चळवळीस या पक्षाने विरोध केला. त्यामुळे भारतीय जनमाणसांच्या मनात या पक्षाबद्दल अनादर निर्माण झाला. १९४८ साली भारत सरकारने साम्यवादी पक्षावरील बंदी उठवली. त्यामुळे या पक्षाला उघडपणे कार्य करता येऊ लागले. पण या पक्षाने अतिरेक करत १९४८ ते १९५२ या दरम्यानच्या कालखंडात देशात अनेक ठिकाणी हिंसाचार माजविला. परिणामी, या पक्षाच्या नेत्यांना अटक केली गेली. त्यानंतर मात्र १९५२ पासून या साम्यवादी पक्षाने आपल्या धोरणात बदल केला आणि संसदीय लोकशाहीचा मार्ग स्वीकारला.

१९५२ च्या पहिल्या लोकसभा निवडणुकीत या पक्षाला १६ जागा मिळाल्या. त्यानंतर १९५७ च्या निवडणुकीत या पक्षाला लोकसभेत २७ जागा मिळाल्या. त्याचवेळी विविध घटक राज्यांच्या विधानसभेत १६२ जागा मिळाल्या. १९५७ साली केरळमध्ये काँग्रेसला हादरा देवून पहिले विरोधी सरकार स्थापन करण्यात यश मिळविले. १९६२ च्या लोकसभेच्या ३ऱ्या सार्वजनिक निवडणुकीत साम्यवादी पक्षाला २९ जागा मिळाल्या. अशा प्रकारे साम्यवादी पक्षाने भारतीय राजकारणात प्रगती केली.

\*\*\*\*\*५७\*\*\*\*\*

भारत-चीन आणि रशिया यांच्या मते जोपर्यंत मैत्रीपूर्ण संबंध होते तोपर्यंत या पक्षात ऐक्य होते. मात्र पक्षांतर्गत विचाराने काही चीनवादी तर काही रशियावादी असे गट होतेच. १९६२ ला चीनने भारतावर आक्रमण केले तेव्हा साम्यवादी पक्षाने कोणती भूमिका घ्यावयाची यावरून दोन्ही गटातील मतभेद विकोपाला गेले. त्यातूनच १९६४ मध्ये साम्यवादी पक्षात पहिली फूट पडली. चीनवादी साम्यवादी गटाला सी.पी.एम. नावाने ओळखले जाते. चीनवादी गटाने मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्ष या नावाचा स्वतंत्र पक्ष स्थापन केला. याला डावा कम्युनिस्ट असे संबोधले जाते. याचे नेतृत्व नंबुद्रीपाद, ज्योती बसू, गोपालन, पी. सुंदरय्या, बी. टी. रणदिवे, हरेकृष्ण कोनार, पी. दासगुप्ता, हरिकीशन सुरजीत, अहिल्या रांगणेकर यांनी केले.

रशियावादी साम्यवादी गटाला सी.पी.आय. (भारतीय साम्यवादी पक्ष) म्हणतात. त्याला उजवा कम्युनिस्ट असे संबोधले जाते. याचे नेतृत्व श्रीपाद अमृत डांगे, पी. सी. जोशी, रोझा देशपांडे, भूपेश गुप्ता, एस. जी. सरदेसाई इ. नी केले.

१९६७ सालच्या लोकसभा निवडणुकीत या दोन्ही पक्षांनी भाग घेतला. यात मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाला ९ जागा तर भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला २३ जागा मिळाल्या होत्या. १९७१ साली मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाला २५ तर भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला २३ जागा मिळाल्या. १९७७ मध्ये मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाला २२ जागा तर भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला ७ जागा मिळाल्या. १९८० मध्ये मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाला ३६ जागा मिळाल्या तर भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला एकही जागा मिळाली नाही. १९८४ च्या लोकसभेत मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाला २२ जागा मिळाल्या तर भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला ३२ जागा व भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला १२ जागा मिळाल्या. केरळ व पश्चिम बंगाल या राज्यात दोन्ही साम्यवादी पक्षांचा विशेष प्रभाव पडलेला होता. १९९१ साली लोकसभेत मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाला ३५ जागा मिळाल्या तर भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला १३ जागा मिळाल्या. १९९६ साली ११ व्या लोकसभेत मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाला ३२ तर भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला १२ जागा मिळाल्या. या दोन्ही साम्यवादी पक्षांनी राष्ट्रीय आघाडी सरकारला पाठिंबा दिला होता. १९९८ च्या १२व्या लोकसभेत मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाने ३२ तर भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला ८ जागा मिळाल्या. १९९९ साली १३ व्या लोकसभेत मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाला ३३ तर भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला ४ जागा मिळाल्या. २००४ साली १४ व्या लोकसभेत मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाला ४३ तर भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला १० जागा मिळाल्या होत्या. हे दोन्ही पक्ष संयुक्त पुरोगामी आघाडीत सामील झाले होते. मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाचे नेते सोमनाथ चॅटर्जी यांची लोकसभेच्या सभापतीपदी निवड झालेली होती.

२००१ साली झालेल्या लोकसभेच्या १५ व्या लोकसभेत मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाला १६ तर भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला ४ जागा मिळाल्या. २०१४ च्या १६ व्या लोकसभा निवडणुकीत मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाला ९ तर भारतीय कम्युनिस्टला १ आणि कम्युनिस्ट स्वतंत्र (M) पक्षाला २ जागा मिळाल्या. २०१९ च्या १७ व्या लोकसभेत मार्क्सवादी पक्षाला ३ तर भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाला २ जागा मिळाल्या. तृणमूल काँग्रेस आणि भारतीय जनता पक्ष यांच्या प्रभावामुळे साम्यवादी पक्ष कमकुवत, दुर्बल झाला आहे.

\*\*\*\*\*५८\*\*\*\*\*

### साम्यवादी पक्षाची ध्येय-धोरणे आणि उद्दिष्टे

मार्क्सवादी कम्युनिस्ट आणि भारतीय कम्युनिस्ट पक्ष या दोन्ही पक्षांनी पुढील ध्येय-धोरणांचा स्वीकार केलेला आहे.

(अ) मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्ष : मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाची ध्येयधोरणे पुढीलप्रमाणे :

१. परकीय भांडवलाचे राष्ट्रीयीकरण घडवून आणणे.
२. सार्वजनिक क्षेत्रातील उद्योगधंदे वाढविणे.
३. शेतकऱ्याला विविध कामांच्या बाबतीत आर्थिक साहाय्य देणे व त्यांची कर्जे माफ करणे.
४. साखर, ज्यूट, सिमेंट, कापड आणि मक्तेदारीचे उद्योगसमूह यांचे राष्ट्रीयीकरण करणे.
५. सरंजामी जमिनी ताब्यात घेऊन भूमिहिनांना वाटणे.
६. १४ वर्षांखालील मुलांचे शिक्षण सक्तीचे व मोफत करणे.
७. रोजगाराचा हक्क मुलभूत हक्क म्हणून मान्यता देणे.
८. परराष्ट्र धोरण ठरवून समाजवादी राष्ट्रांशी सहकार्याचे संबंध ठेवणे तसेच साम्राज्यशाहीला विरोध करणे.
९. जीवनावश्यक वस्तूंच्या किमती खाली आणणे आणि घाऊक व्यापार सरकारने ताब्यात घेणे.

(ब) भारतीय कम्युनिस्ट पक्ष

भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाची ध्येय-धोरणे , कार्यक्रम पुढीलप्रमाणे :

१. ४२ व्या घटनादुरुस्तीमध्ये सुधारणा करून व्यक्तिस्वातंत्र्याविरोधी कलमे रद्द करणे.
२. औद्योगिक क्षेत्रातील केंद्रीकरणाची व मक्तेदारीची वृत्ती नष्ट करणे.
३. शेतमजूर व मजुरांना रोजगार व किमान वेतनमानाची संधी प्राप्त करून देणे.
४. मागासवर्गीय जातींना व अल्पसंख्यांकांना त्यांच्या हक्काविषयी संरक्षण देणे.
५. स्त्रियांना सर्व बाबतीत समान दर्जा कायद्याने प्रदान करणे.
६. शेतकऱ्यांना अत्यल्प व्याजदरात कर्ज मंजूर करणे.
७. विद्यार्थी व शिक्षकांना काम करण्याचा हक्क प्रदान करणे.
८. किंमत स्थिर ठेवणे, त्यासाठी जीवनावश्यक वस्तूंच्या घाऊक व्यापारावर नियंत्रण ठेवणे.
९. परराष्ट्र संबंध प्रस्थापित करून साम्राज्यशाहीला विरोध करणे, रशियाशी मैत्रीचे संबंध वाढविणे.

\*\*\*\*\*५९\*\*\*\*\*

चीन आणि रशिया यांच्या पाठिंब्यावरून कम्युनिस्ट पक्षाचे मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्ष व भारतीय कम्युनिस्ट पक्ष असे दोन गट पडले असले तरी या दोन्हीची मुख्य विचारसरणी मार्क्सप्रणीत साम्यवादी समाजरचना आणणे ही आहे.

### ३.२.२.४ बहुजन समाज पक्ष (बसप)

१४ एप्रिल १९८४ रोजी बहुजन समाज पक्षाची स्थापना कांशीराम यांनी नवी दिल्लीमध्ये केली. या पक्षाचे नेतृत्व कांशीराम आणि मायावती यांनी केले आहे. लोकशाही प्रक्रियांमुळे जाणीव जागृत झालेल्या दलितानांचा सर्व दलितेतरांच्या पक्षाबाबत भ्रमनिरास होण्यातून या पक्षाचा उदय झाला. कांशीराम यांनी सुरू केलेल्या फुले-शाहू-आंबेडकरवादी चळवळीतील तिसरा टप्पा म्हणजे बहुजन समाज पार्टीची स्थापना होय. भारतीय रिपब्लिकन पक्षाला फाटाफुटीने ग्रस्त केलेले असताना बहुजन समाज पार्टी मात्र सुसंघटित आणि योजनाबद्ध विकास करून राष्ट्रीय राजकारणात प्रभावी भूमिका पार पाडू शकला. याचे श्रेय पक्षाचे संस्थापक कांशीराम यांना आहे. कांशीराम यांनी आपली सरकारी नोकरी सोडून अनु-जाती, जनजाती, अन्य मागासवर्गीय आणि अल्पसंख्यांक वर्गातील कर्मचाऱ्यांची (बामसेफ) संघटना स्थापन केली. सरकारी कर्मचाऱ्यांचे देशव्यापी जाळे निर्माण केल्यानंतर पुढची पायरी म्हणून कांशीराम यांनी “दलित शोषित समाज संघर्ष समितीची’ (डी. एस. फोर) स्थापना केली. नंतर तिचे रूपांतर बहुजन समाज पक्षात केले.

तथागत गौतम बुद्धांनी आपल्या शिष्यांना मार्गदर्शन करताना “बहुजन हिताय, बहुजन सुखाय” असे म्हटले होते. तोच धागा पकडून बहुजन लोकांचे हित-कल्याण साधण्याच्या उद्देशाने बहुजन समाज पक्ष असे या पक्षाचे नामकरण झालेले आहे.

निवडणुकीच्या राजकारणात तत्त्वे, तत्त्वनिष्ठा किंवा जाहिरनाम्यातील कार्यकाळ यापेक्षा व्यवहारवादावर आणि तडजोडीला भर दिला असल्याने या पक्षाला १९९० पर्यंत भारतीय राजकारणात मर्यादित स्वरूपात यश प्राप्त करता आले. तसेच १९९० पासून बसपाने उत्तर प्रदेश, बिहार, छत्तीसगड, दिल्ली, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, मध्य प्रदेश, पंजाब, राजस्थान, महाराष्ट्र अशा दहा राज्यात विधानसभा निवडणूक लढवून काही अंशी आपला प्रभाव पाडलेला आहे. १९९६ साली झालेल्या १२ व्या लोकसभा निवडणुकीत या पक्षाला मध्य प्रदेशात २, पंजाबमध्ये ३ आणि उत्तर प्रदेशात ६ जागा जिंकता आल्या. त्यामुळे या पक्षाला उत्तर प्रदेशात २० टक्के, मध्य प्रदेशात ८ टक्के राजस्थान ३ टक्के आणि हरियाणात १ टक्के मते पडली. १९९६ च्या उत्तर प्रदेश विधानसभा निवडणुकीत या पक्षाला निवडणूक आयोगाकडून राष्ट्रीय पक्ष म्हणून दर्जा मिळाला. या पक्षाला हिंदी भाषिक राज्यामध्ये पक्षाचा जनाधार विस्तृत करण्यात लक्षणीय स्वरूपाचे यश प्राप्त झाले. १९९८ च्या लोकसभा निवडणुकीत या पक्षाला उत्तर प्रदेशातून ४ आणि हरियाणातून ०१ अशा ५ जागा मिळाल्या. १९९९ च्या १३ व्या लोकसभा निवडणुकीत या पक्षाने यशाचा उच्चांक गाठला. एकट्या उत्तर प्रदेशातून यांचे १४ उमेदवार खासदार म्हणून निवडून आले त्यात काही दलितेतर ही होते. तसेच २००२ च्या विधानसभा निवडणुकीत ९८ जागा मिळाल्या. २००४ साली झालेल्या १४ व्या लोकसभा निवडणुकीत मायावतींच्या नेतृत्वाखाली १९ जागा जिंकल्या. या सर्व जागा उत्तर प्रदेशातून मिळाल्या. इतर राज्यात जागांच्या दृष्टीने या

\*\*\*\*\*६०\*\*\*\*\*

पक्षाला यश मिळाले नसले तरी पंजाब, मध्यप्रदेश, महाराष्ट्र या राज्यात बसपाच्या उमेदवारांना मिळालेली मते लक्षणीय होती. २००७ च्या विधानसभा निवडणुकीत मायावतींनी उत्तर प्रदेशात सोशल इंजिनिअरिंगचा प्रयोग करून २०३ जागा प्राप्त करून सत्तेची सूत्रे आपल्या हाती घेतली.

२००९ च्या १५ व्या लोकसभा निवडणुकीत या पक्षाचे उत्तर प्रदेशातून २० आणि मध्य प्रदेशातून १ असे २१ उमेदवार निवडून आले. त्यामुळे भारतीय राजकारणात राष्ट्रीय पक्ष म्हणून चौथे स्थान मिळाले. २०१४ या १६ व्या लोकसभा निवडणुकीत या पक्षाला दारुण पराभव झाला. लोकसभेत एक ही जागा या पक्षाला मिळाली नाही. परंतु या पक्षाचे १५ प्रतिनिधी राज्यसभेत होते. यावेळी मायावती या राज्यसभेतील पक्षनेत्या आहेत. उत्तर प्रदेशाच्या राजकारणात या पक्षाने महत्त्वाची भूमिका बजावली आहे.

### बहुजन समाज पक्षाचे तत्त्वज्ञान आणि ध्येय-धोरणे पुढीलप्रमाणे :

१. पददलित, बहुजन आणि अल्पसंख्यांक समाजातील व्यक्तींना समानतेची वागणूक देणे.
२. पददलितांचे सामाजिक, आर्थिक शोषण थांबवून सामाजिक, आर्थिक आणि राजकीय क्षेत्रात सर्व नागरिकांना समान संधी देणे.
३. आर्थिक, सामाजिक विषमतेची दरी कमी करून बहुजन समाजाला विकासाची संधी मिळवून देणे.
४. पददलितांचे आर्थिक शोषण व आर्थिक परावलंबन संपुष्टात आणणे.
५. पददलित, परावलंबी लोकांचे राहणीमान व जीवनमान सुधारण्यासाठी शासनाकडून त्यांचे आर्थिक सक्षमीकरण करणे.

बहुजन समाज पक्षाने आपल्या ध्येय-धोरणात दलितांचा समाजवाद, धर्मनिरपेक्षता आणि सामाजिक परिवर्तन या घटकांना प्राधान्य दिले आहे. मायावती यांनी २००७ साली 'सोशल इंजिनिअरिंग'च्या जोरावर उत्तर प्रदेशाच्या विधानसभेत स्पष्ट बहुमत मिळवून सत्ता प्राप्त केली होती. सामाजिक अभियांत्रिकीच्या प्रयोगातून ब्राह्मण, मुस्लीम आणि दलित लोकांना एकत्र आणले आणि त्यांचे ९८ मेळावे घेतले. त्यांनी "ब्राह्मण-दलित-मुस्लीम भाईचारा बनाव समित्या" स्थापन करून त्यांच्यावर मायावतीचा विचार समाजात बिंबविण्याची प्रमुख जबाबदारी दिली. बसपाने नवे राजकीय व्याकरण वापरून पार्टी पॉलिटिक्सला सोशल पॉलिटिक्सकडे वळविण्याचा सामाजिक परिवर्तनाचा यशस्वी प्रयोग केला.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

#### पुढील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

१. भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेस पक्षाची कोणतीही तीन ध्येय-धोरणे सांगा.
२. भारतीय जनता पक्षाची कोणतीही तीन ध्येय-धोरणे सांगा.
३. बहुजन समाज पक्षाची तीन ध्येय-धोरणे सांगा.

\*\*\*\*\* (६१) \*\*\*\*\*

४. भारतीय कम्युनिस्ट पक्षाची दोन ध्येय-धोरणे सांगा.

५. मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्षाची कोणतीही दोन ध्येय-धोरणे सांगा.

### ३.२.२.५ भारतीय पक्षपद्धतीची वैशिष्ट्ये

भारतीय पक्षपद्धतीची काही प्रमुख वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

**१. बहुपक्ष पद्धती :** भारतीय निवडणूक आयोगाच्या नोंदीनुसार भारतात ७० राजकीय पक्ष आहेत. यात ६ राष्ट्रीय आणि ६४ प्रादेशिक पक्ष आहेत. आपल्या देशात बहुपक्ष पद्धती आहे असे सर्वसाधारण विधान करणे सोयीस्कर वाटत असले तरी प्रत्यक्षात वस्तुस्थिती वेगळी आहे. प्रत्येक राजकीय पक्षाची ताकद भारतात एक दुसऱ्याच्या तुलनेत खूपच कमी-जास्त आहे. बहुपक्ष पद्धती म्हणजे निवडणूक निकालात समान सामर्थ्य ठेवणाऱ्या राजकीय पक्षांचे अस्तित्व. परंतु भारतात समान सामर्थ्य नसलेल्या पक्षांची जास्त गर्दी आहे. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर १९७७ ते १९८० हा जनता पक्षाच्या राजवटीचा कार्यकाल सोडला तर १९८९ पर्यंत भारतीय राजकारणात काँग्रेसचा प्रभाव स्पष्ट दिसतो. बाकी पक्ष दुर्बल कमकुवत होते. १९८९ नंतर कोणत्याच राजकीय पक्षाला स्पष्ट बहुमत प्राप्त न झाल्यामुळे केंद्रात आघाडी राजकारणाला सुरुवात होऊन बहुपक्ष पद्धती प्रत्ययास आली. १९९१ ला काँग्रेसला काठावरचे बहुमत मिळाले. १९९६ मध्ये कोणत्याच पक्षाला स्पष्ट बहुमत न मिळाल्याने अटलबिहारी वाजपेयी यांनी २४ पक्षांचे राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीचे सरकार स्थापन केले. या निवडणुकीत काँग्रेस पक्ष कमकुवत बनला होता. मात्र २००४ साली २००१ साली झालेल्या सार्वत्रिक निवडणुकीत पुन्हा कोणत्याच पक्षाला स्पष्ट बहुमत न मिळाल्यामुळे मनमोहन सिंग यांनी संयुक्त पुरोगामी आघाडी स्थापन करून १४ पक्षांच्या सहकार्याने सरकार स्थापन केले. २०१४ साली झालेल्या निवडणुकीत सत्तांतर झाले आणि अनुक्रमे २०१४ आणि २०१९ या सार्वत्रिक निवडणुकीत भारतीय जनता पक्षाला स्पष्ट बहुमत मिळाले. मात्र पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांनी ११ राजकीय पक्षांचे राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीचे सरकार स्थापन केले. यावरून भारतात बहुपक्ष पद्धती अस्तित्वात आलेली दिसते.

**२. शक्तिशाली विरोधी पक्षाचा अभाव :** प्रभावी, शक्तिशाली विरोधी पक्ष असणे ही संसदीय लोकशाहीसाठी महत्त्वाचे आहे. सत्ताधारी पक्षाच्या वर्चस्वावर प्रभावी अंकुश ठेवणारा विरोधी पक्ष असेल तरच लोकशाही मूल्यांची जोपासना होऊ शकते. इंग्लंड, अमेरिकेसारख्या देशात रुजलेली एक प्रभावी विरोधी पक्ष ही संकल्पना भारतात रुजलेली दिसत नाही. विरोधी पक्षात असणारे पराकोटीचे मतभेद आणि पक्षात होत असलेली विभाजने यामुळे योग्य असा प्रभावी विरोधी पक्षाचा पर्याय उभा राहिला नाही. सध्या तर २०१४ पासून भारतीय राजकारणात कोणत्याच पक्षाला विरोधी पक्ष म्हणून मान्यता मिळालेली नाही. ही भारतीय राजकारणातील राजकीय पक्षांची शोकांतिका आहे.

**३. पक्षनिष्ठेचा अभाव :** भारतीय पक्षपद्धतीत आढळणारा अत्यंत महत्त्वाचा दोष म्हणजे आपल्या पक्षाबद्दल पक्षाच्या सिद्धांताबद्दल, कार्यक्रमाबद्दल पक्ष कार्यकर्त्यांच्या जी आस्था असावी लागते. जी तळमळ असावी लागते, जी त्यागाची भावना असावी लागते ती कुठेतरी कमी वाटू लागली आहे. सत्तासंपत्ती आणि

\*\*\*\*\*६२\*\*\*\*\*

इतर आश्वासनापुढे काही कार्यकर्ते, नेते आपला पक्ष सोडून दुसऱ्या पक्षात पक्षांतर करताना दिसू लागला आहे. यावरूनच भारतीय राजकारणात 'आयाराम-गयाराम' हा शब्दप्रयोग रूढ झाला आहे. १९८५ साली ५२ वी घटनादुरुस्ती करून पक्षांतर बंदी कायदा करून पक्षांतराला पायबंद घालण्याचा प्रयत्न केला. मात्र यातूनही काही मार्ग काढून पक्षांतरे होताना दिसतात. म्हणूनच भारतात स्थिर व भक्कम स्वरूपाचे राजकीय पक्ष निर्माण होताना दिसत नाहीत.

**४. पक्षशिस्त आणि संघटनात्मक बांधणीचा अभाव :** इंग्लंडमध्ये ज्या प्रकारे पक्षबांधणी दिसत नाही. काँग्रेस पक्षात सुरुवातीच्या काळात काही प्रमाणात मजबूत पक्षबांधणी होती. परंतु या पक्षात पक्षांतर्गत निवडणूका फारशा होताना दिसत नाहीत. भारतातील सर्वच पक्ष नेत्याभोवती फिरणारे आहेत. इंदिरा गांधींचा काँग्रेस, शरद पवारांचा राष्ट्रवादी काँग्रेस, बाळासाहेब ठाकरे यांची शिवसेना, रिपब्लिकन पक्ष - आठवले गट, गवई गट, ढाले गट, कांबळे गट इ. नावावरून याची प्रचिती येते. या सर्व गोष्टीला संघटनात्मक बांधणीचा आणि रचनात्मक कार्याचा अभाव याला कारणीभूत आहे. पक्षातली जी काही शिस्त, नियम असतात ते मोडणाऱ्या पक्ष कार्यकर्त्यांवर पक्षप्रमुखाकडून काही प्रमाणात नरमाईचे धोरण राबविलेले दिसते. जर कारवाई केली तर पक्ष फुटण्याची त्यांना भिती वाटते. बहुतेक पक्षात व्यक्तिपूजेला महत्त्व असलेले आढळते. त्यामुळे नेत्याची पूजा म्हणजेच पक्षशिस्त असे समीकरण पहायला मिळते.

**५. पक्षांतर्गत संघर्ष व फाटाफूट :** संघटनात्मक मजबूत बांधणीचा अभाव आणि पक्षातील बेशिस्त यामुळे भारतातील राजकीय पक्षामध्ये विस्कळीतपणा आलेला दिसतो. नेतृत्वाची स्पर्धा, निवडणुकीचे तिकीट मिळविण्यासंबंधीचा वाद, मंत्रिपदाची अभिलाषा, सत्तेसाठी प्रचंड स्पर्धा यामुळे राजकीय पक्षात प्रचंड संघर्ष, मतभेद दिसतो. याच मतभेदाचे रूपांतर पक्षाची मोडतोड होण्यामध्ये होते. उदा. काँग्रेस पक्षात अनेक वेळा संघर्ष होऊन नव काँग्रेस, संघटना काँग्रेस, राष्ट्रवादी काँग्रेस इ. सारखे अनेक पक्ष निर्माण झालेले असतात. १९९० मध्ये जनता दलात जनता दल, समाजवादी जनता दल, बिजू जनता दल, राष्ट्रीय जनता दल, समता पार्टी, लोकशक्ती अशी फूट पडलेली दिसते. त्यामुळे अंतर्गत संघर्ष आणि फाटाफूट हे भारतीय पक्ष पद्धतीचे लक्षण झालेले दिसते.

**६. तत्त्व आणि कृती यात तफावत :** भारतातील सर्व राजकीय पक्ष निवडणुकीत जनतेला मोठ्या प्रमाणात आश्वासने देतात. आकर्षक जाहीरनामे आणि नाविन्यपूर्ण योजना जनतेपुढे ठेवल्या जातात. मतदारांना आपला पक्षाकडे आकर्षित करण्यासाठी प्रचार सभामध्ये घोषणांचा गडगडाट झाला तरच मतांचा पाऊस पडतो असा समज सर्वच पक्षांनी करून घेतला आहे. प्रचार संपला, निवडणुका झाल्या, सत्ता मिळाली की, सर्वच पक्षाकडून ही आदर्शवादी तत्त्वे सोयीनुसार विसरली जातात. इंग्लंड, जर्मनी या देशात निवडणुकीत मतदारांना केवळ खुश करण्यासाठी तत्त्वज्ञानाचा आधार घेतला जात नाही तर स्वीकारलेल्या घोषित तत्त्वज्ञानानुसार त्याचा पाठपुरावा करण्याचा प्रामाणिक प्रयत्न केला जातो. परंतु भारतात चित्र वेगळे दिसते. उदा. गरिबी हटाव, हरित क्रांती अशा घोषणा केल्या. परंतु त्याची पूर्तता झालेली दिसत नाही. १९७७ साली जनता पक्षाचा जाहीरनामा

\*\*\*\*\* (६३) \*\*\*\*\*

एक आदर्श व आकर्षक होता. परंतु त्याची कार्यवाही करण्याच्या बाबतीत संघर्ष, मतभेद झाले. वास्तविक तत्त्व आणि व्यवहार यांची सांगड घालण्यामध्ये सर्वच पक्षांना अपयश आलेले दिसते.

**७. प्रादेशिक पक्षांचे प्राबल्य :** स्वातंत्र्योत्तर काळात प्रादेशिक पक्षांची संख्या झपाट्याने वाढत आहे. भारतातील सांस्कृतिक विविधता हे प्रादेशिक पक्षांच्या संख्यावाढीचे एक प्रमुख कारण आहे. उदा. बिहारमधील झारखंड मुक्ती मोर्चा, मणिपूर मधील मणिपूर पिपल्स पक्ष, नागालँडमधील नागा राष्ट्रीय परिषद हे सर्व प्रादेशिक पक्ष आदिवासी लोकांच्या हितसंबंधाचे रक्षण करण्यासाठी निर्माण झाले. शिवसेना-महाराष्ट्रवादी गोमांतक पक्ष, आंध्र प्रदेशातील तेलगू देशम पक्ष, आसाममधील आसाम गण परिषद, तामिळनाडूत डी.एम.के. आणि ए.आय.डी.एम.के. हे सर्व प्रादेशिक पक्ष प्रदोशिक अस्मितेच्या भावनेतून निर्माण झाले आहेत. काही प्रादेशिक पक्ष धार्मिक पुनरुज्जीवनवादी व प्रादेशिक अस्मितेच्या विचारातून निर्माण झाले आहेत. उदा. पंजाबमधील शिरोमणी अकाली दल, काही प्रादेशिक पक्ष स्थानिक नेतृत्वाला संधी न देणे, देशाच्या राजधानीतून राज्यपातळीवर नेतृत्व लादणे आदी कारणातून प्रादेशिक पक्ष निर्माण झाले आहेत. प्रादेशिक पक्षाकडून प्रादेशिक अस्मिता, प्रादेशिक अभिमान या गोष्टींना वाजवीपेक्षा जास्त महत्त्व दिले जाते. आज पंजाबमध्ये हमारा पानी, हमारी बिजली, आसाममध्ये हमारा तेल, हमारी लकडी अशी भाषा ऐकू येते. यावरून प्रादेशिक पक्षांचे प्राबल्य वाढत आहे ही वस्तुस्थिती नाकारता येत नाही.

भारतातील काही राष्ट्रीय पक्ष आपल्या सरकारमध्ये काही प्रादेशिक पक्षांचे सहकार्य घेताना दिसतात. २०१४ साली २०१९ या लोकसभेच्या सार्वत्रिक निवडणुकीत भारतीय जनता पक्षाला स्पष्ट बहुमत प्राप्त होऊनही पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांनी काही प्रादेशिक पक्षांना आपल्या सरकारमध्ये सहभागी करून घेतले होते.

**८ अपक्षांची मोठी संख्या :** प्रत्येक सार्वत्रिक निवडणुकीत अपक्षांच्या संख्येत वाढ होत असलेली दिसते. अपक्षांच्या वाढत्या संख्येमुळे मतदार संघातील निवडणूक मतपत्रिका किती मोठी करावी, कशी करावी असे प्रश्न निर्माण झाले आहेत. कर्नाटकातील एका निवडणुकीत तर एका मतदारसंघात दोनशेपेक्षा अधिक उमेदवार निवडणूक रिंगणात उभे राहिले होते. अपक्षांच्या वाढत्या संख्येमुळे निवडणूक यंत्रणेवर कामाचा प्रचंड ताण पडला तर आहेच शिवाय त्यांच्या वाढत्या संख्येमुळे आणि त्यांच्या दबावाच्या राजकारणामुळे सत्ता टिकविण्यासाठी सत्ताधारी पक्षाला आणि सत्ता मिळविण्यासाठी विरोधी पक्षाला तत्त्वहीन राजकारण करून अपक्षांना सत्तेत मोठा वाटा द्यावा लागत आहे. त्यामुळे पक्षीय राजकारणाला मूल्यवर्धित राजकारणाला महत्त्वच राहिले नाही.

**९. संमिश्र सामाजिक पाया :** भारतात राजकीय पक्ष फुटणे, पक्षांची युती होणे, पक्षांतर करणे यासारख्या गोष्टी मोठ्या प्रमाणात घडत आहेत. राजकीय पक्षांचा सामाजिक पाया शोधणे अवघड जाते. बहुतेक सर्वच राजकीय पक्षांचे सदस्यत्व बहुजिनसी आहे. धर्म, भाषा, जाती व अन्य बाबी यावर आधारलेले गट प्रत्येक पक्षात एकवटलेले आहेत. एकाच जातीचा, धर्माचा, पंथाचा आधार असणारे पक्ष देखील आहेत. तरीही निवडणुकीच्या राजकारणात धर्मनिरपेक्षतेची घोषणा करताना दिसतात. यावरून राजकीय पक्षांचा सामाजिक पाया संमिश्र असल्याचे दिसते.

\*\*\*\*\*६४\*\*\*\*\*



**१०. धर्माधता आणि जातीयता यांचा प्रभाव :** भारत हे धर्मनिरपेक्ष राज्य आहे. तरीही काही राजकीय पक्षांची निर्मिती, धार्मिकता, जातीयता अशा तत्वावर आधारलेली दिसते. मुस्लीम लीग, हिंदू महासभा, अकाली दल इ यासारखे पक्ष उघडपणे विशिष्ट धर्माच्या, जातीच्या, हितसंबंधाच्या रक्षणासाठी काम करतात. निवडणुकीच्या राजकारणात भावनिक आवाहन करून गड्डा मते मिळविण्यासाठी धर्म, जातीचा अप्रत्यक्षपणे आधार घेतला जातो. १९८९ च्या लोकसभा निवडणुकीत भारतीय जनता पक्षाने बाबरी मशिद, राम मंदिर या मुद्यांचा वापर करून निवडणूक लढविली होती. वास्तविक धर्म, जात, भाषा अशा घटकावर आधारलेले पक्ष राष्ट्रीय एकात्मतेला घातक ठरू शकतात.

भारतीय राजकारणाचे सूक्ष्म निरीक्षण केले असता असे दिसते की, भारतीय राजकीय पक्षात धर्मनिरपेक्ष तत्वाचा पुरस्कार करणारे आणि धर्माधिष्ठित राज्याचा पुरस्कार करणारे असे दोन विचारप्रवाह निर्माण झालेले दिसतात. भारतीय राज्यघटनेनेह पुरस्कारलेल्या धर्मनिरपेक्ष राज्याच्या तत्त्वपासून भारतीय राजकारण दूर गेले तर धर्मनिरपेक्ष राज्याच्या तत्वाला हरताळ फासला जाण्याचा धोका संभवतो आहे. म्हणून भारतीय राजकीय पक्षांनी धर्म आणि राजकारण यात फारकत घेऊन धर्मनिरपेक्ष राज्याचा पुरस्कार करणे महत्त्वाचे आहे.

### **३.२.२.६ प्रादेशिक पक्षांचा उदय आणि भूमिका** (Rise and Role of Regional Parties)

भारतीय राजकीय व्यवस्थेत प्रादेशिक पक्षांचे स्थान महत्त्वाचे झालेले आहे. प्रादेशिक पक्षांचे कार्याक्षेत्र हे जरी एका विशिष्ट राज्यापुरते असले तरी १९९६ नंतर राष्ट्रीय राजकारणात त्यांच्या मदतीशिवाय राष्ट्रीय पक्षांना सत्ता मिळविणे कठीण झाले आहे. १९९६ ते ९८ या काळात पंतप्रधान देवेगौडा आणि इंद्रकुमार गुजराल यांचे सरकार प्रत्यक्षात प्रादेशिक पक्षांचे संघसरकार होते.

प्रादेशिक पक्ष प्रामुख्याने एका राज्यापुरतेच मर्यादित असतात त्यामुळे त्यांना मॉरिस जोन्स यांनी एक राज्य पक्ष (One State Parties) असे संबोधले आहे. या संदर्भात काही पक्षांचा उल्लेख करता येतो. जम्मू काश्मिर- नॅशनल कॉन्फरन्स, पंजाब-शिरोमणी अकाली दल, तामिळनाडू-डीएमके व अण्णा डीएमके, आंध्र प्रदेश-तेलंगू देसम, आसाम - आसाम गण संग्राम परिषद, सिक्कीम - सिक्कीम संग्राम परिषद, झारखंड - झारखंड मुक्ति मोर्चा, गोवा - महाराष्ट्रवादी गोमंतक पक्ष, नागालँड - नागा नॅशनल पार्टी, महाराष्ट्र - शिवसेना, शेतकरी कामगार पक्ष इ.

### **प्रादेशिक पक्षांची निर्मिती**

प्रादेशिक पक्षांची संख्या पुढील कारणामुळे वाढली आहे.

१. भारतात काँग्रेस पक्ष सर्व स्तरावर प्रभावी होता तेव्हा प्रादेशिकता प्रभावी नव्हती. कारण काँग्रेसपक्षच प्रादेशिकतेचे प्रतिनिधीत्व करित होता.

२. काँग्रेस पक्षाचा पराभव झाला आणि प्रत्येक राज्यात राष्ट्रीय पक्षाची जागा प्रादेशिक पक्षांनी घेतली. त्याचा परिणाम प्रादेशिक पक्ष विकसित होण्यात झाला.

\*\*\*\*\*६५\*\*\*\*\*

३. प्रादेशिक नेतृत्वाने असंतुलित विकासाची आकडेवारी मांडली आणि अनेक वेळेस प्रादेशिक नेतृत्वाने केंद्र सरकारला त्यांच्या मागासलेपणासाठी जबाबदार धरले.

४. प्रादेशिक पक्ष केवळ प्रादेशिक नसतो तर तो जातीय व सांप्रदायिक सुद्धा असतो. तो विशिष्ट जात, जमात यासाठी काम करीत असतो. परिणामतः तो भक्कम होतो.

५. सत्ताधारी राष्ट्रीय पक्षाने स्थानिक आणि प्रादेशिक समस्या वेळच्या वेळी न सोडविल्यामुळे यासारख्या कारणांच्या प्रभावातून प्रादेशिक पक्ष निर्माण झाले.

### प्रादेशिक पक्षांचा प्रभाव आणि भूमिका

१९४७ नंतर स्वातंत्र्योत्तर काळात भारतात प्रादेशिक पक्षांची संख्या वाढत गेली. लोकसभेच्या आत्तापर्यंत झालेल्या निवडणुकांवर नजर टाकली तर जवळपास दोनशे पक्ष काळाच्या ओघात तयार झाले आणि त्यातील बरेच नष्ट झाले किंवा इतर पक्षात विलीन झाल्याचे दिसते. पहिल्या लोकसभा निवडणुकीत छोटा नागपूर आणि संध्याळ परगणा, अकाली दल, चेलुवा, कन्नड नाडू, गारो नॅशनल कौन्सिल, शेतकरी कामगार पक्ष, नॅशनल कॉन्फरन्स असे प्रादेशिक पक्ष निर्माण झालेले होते. या प्रादेशिक पक्षांचे पहिल्या लोकसभा निवडणुकीत ३५ खासदार निवडून आले होते. दुसऱ्या लोकसभा निवडणुकीत ३४ निवडून आले मात्र तिसऱ्या लोकसभा निवडणुकीत १३ इतकेच सदस्य खासदार म्हणून आले. १९६७ साली झालेल्या ४ व्या निवडणुकीत ही संख्या पुन्हा ३६ वर पोहचली १९७१ च्या निवडणुकीत प्रादेशिक पक्षांच्या सदस्यांची संख्या ५१ इतकी निवडून आली. या काळात भारतातील ईशान्येकडील राज्यात प्रादेशिक पक्षांचे वर्चस्व वाढले. १९७१ च्या निवडणुकीत ही संख्या ५१ इतकीच राहिली. मात्र या लोकसभा निवडणुकीत जनता पक्षाला स्पष्ट बहुमत मिळाले आणि केंद्रात प्रथमच बिगर काँग्रेस साकार सत्तारूढ झाले. पुढे १९८० साली पुन्हा काँग्रेसपक्षच सत्तारूढ झाल्यामुळे प्रादेशिक पक्षांचे महत्त्व संपले. मात्र या निवडणुकीत प्रादेशिक पक्षांची सदस्य संख्या ३६ इतकी निवडून आली. १९५२ ते १९८४ या काळात राष्ट्रीय पातळीवर काँग्रेस, जनसंघ, समाजवादी कम्युनिस्ट, मार्क्सवादी कम्युनिस्ट, मुस्लीम लीग, हिंदू महासभा, जनता पक्ष, जनता दल, भाजप असे काही मोठे पक्ष होते. याशिवाय जे काही प्रादेशिक पातळीवरील पक्ष होते त्यांचे स्थान दुय्यम व घटक राज्यापुरतेच होते.

१९८५ च्या ८ व्या लोकसभा निवडणुकीत प्रादेशिक पक्षांची सदस्यसंख्या ७६ असूनही त्यांना देशपातळीवर नगण्यच स्थान मिळाले होते. या निवडणुकीत काँग्रेसला ४०३ जागा मिळाल्या होत्या. १९८९ मध्ये झालेल्या ९व्या लोकसभा निवडणुकीत प्रादेशिक पक्षांना ४५ जागा मिळाल्या. १९९१ च्या लोकसभा निवडणुकीत प्रादेशिक पक्षाला ५६ जागा मिळाल्या. यावेळी प्रादेशिक पक्षांनी पंतप्रधान पी. व्ही. नरसिंहराव सरकारला पाठिंबा दिला होता. १९९६ च्या लोकसभा निवडणुकीत विविध प्रादेशिक पक्षांचे संख्याबळ १३७ इतके होते. या वेळी निर्माण झालेल्या संयुक्त आघाडी सरकारमध्ये १३७ खासदारांपैकी ९५ खासदार विविध प्रादेशिक पक्षांचे होते. त्यामुळे प्रादेशिक पक्षांचीच तिसरी शक्ती (आघाडी) असल्याचे चित्र निर्माण झाले होते. १९९८ च्या लोकसभा निवडणुकीत प्रादेशिक पक्षांचे १६१ खासदार होते. त्यापैकी ९२ खासदारांनी

\*\*\*\*\* (६६) \*\*\*\*\*

भाजपप्रणीत राष्ट्रीय लोकशाही आघाडी सरकारला पाठिंबा दिला होता. १९९१ च्या १३ व्या लोकसभा निवडणुकीत प्रादेशिक पक्षाला १८८ जागा मिळाल्या होत्या. यापैकी १०९ खासदार राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीमध्ये सामील झाले होते.

१९९६ ते १९९९ या दरम्यान लोकसभा निवडणुका ३ वेळा झाल्या आणि केंद्रात ५ मंत्रिमंडळे सत्तेवर आली होती. १९९९ मध्ये अटलबिहारी वाजपेयी यांनी २४ पक्षांशी आघाडी करून सत्ता स्थापन केली होती तर २००४ साली १५ व्य लोकसभेत काँग्रेसला २०६ जागा मिळाल्या होत्या. अनुक्रमे या दोन्ही वेळी मित्रपक्षांच्या सहकार्याने संयुक्त पुरोगामी आघाडी निर्माण करून काँग्रेस पक्ष सत्तारूढ झाला होता. त्यामुळे १९९६ पासून भारतीय राजकारणात आघाड्यांची सरकारे स्थापन करण्याची प्रक्रिया सुरू झालेली दिसते. २०१४ साली झालेल्या १६ व्या लोकसभा निवडणुकीत ४७ राजकीय पक्षांचे प्रतिनिधी निवडून आले होते. मात्र यात भाजपला २८२ जागा मिळूनही भाजपने राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीतील मित्रपक्षांचे सहकार्य घेऊन सरकार स्थापन केले होते. तसेच २०१९ च्या १७ व्या लोकसभा निवडणुकीत ३७ राजकीय पक्षांचे प्रतिनिधी निवडून आले होते. यात भाजपला स्पष्ट बहुमत मिळाले असताना (३०३ जागा) पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांनी राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीतील मित्रपक्षांना बरोबर घेऊन दुसऱ्यांदा सरकार स्थापन केले आहे.

### प्रादेशिक पक्ष सारांश

प्रादेशिक पक्षांमुळे अनेक राज्यांना स्थिर शासन मिळाले. तसेच दुर्लक्षित भागाचा विकास होण्यास मदत झाल्याचीही काही उदाहरणे आहेत. पंजाबचा काही भाग मागासलेला होता पण जेव्हा हरियाणा राज्य निर्माण झाले तेव्हा प्रादेशिक प्रवृत्तीमुळे हरियाणाचा विकास झाला. प्रादेशिक पक्षाचे महत्त्व लक्षात घेऊन राष्ट्रीय पक्षांनी आपल्या विचारात बदल केलेला आहे. “राष्ट्रीय एकतेसाठी सर्व ठिकाणी एकच पक्ष गरजेचा आहे” हे आवडते वाक्य काँग्रेसने सोडून दिले.

थोडक्यात, प्रादेशिक पक्षांचे प्राबल्य वाढल्यामुळे राष्ट्रीय पक्षांना आपल्या आघाडीतील प्रादेशिक पक्षांच्या विचारांचा परामर्श घेऊनच आपला जाहीरनामा तयार करावा लागतो.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न ३

रिकाम्या जागी योग्य पर्याय निवडून विधाने पूर्ण करा.

१. भारतीय निवडणूक आयोगाच्या नोंदीनुसार सध्या भारतात ..... इतके प्रादेशिक पक्ष आहेत.
२. आंध्र प्रदेशातील ..... हा पक्ष प्रादेशिक अस्मितेच्या भावनेतून निर्माण झाला आहे.
३. राष्ट्रीय काँग्रेसची स्थापना ..... झाली होती.
४. बहुजन समाज पक्षाची स्थापना ..... यांनी केली.
५. भारतात पक्षांतर बंदी कायदा ..... साली झाला.
६. चीनने भारतावर ..... साली आक्रमण केले.

\*\*\*\*\*६७\*\*\*\*\*

७. १९९९ मध्ये अटलबिहारी वाजपेयी यांनी .....पक्षांशी आघाडी करून सत्ता स्थापन केली होती.
८. .... पर्यंत भारतीय राजकारणात काँग्रेसचा प्रभाव स्पष्ट दिसतो.
९. पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांनी ..... राजकीय पक्षांचे राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीचे सरकार स्थापन केले आहे.

### ३.३ सारांश

भारतीय पक्ष पद्धती या घटकात आपण भारतीय पक्ष पद्धतीचे स्वरूप आणि बदललेला आकृतिबंध (नमुना) यांचा अभ्यास केला आहे. तसेच काही निवडक राष्ट्रीय राजकीय पक्षांचे स्वरूप आणि त्यांची ध्येय-धोरण यांचा अभ्यास पुढीलप्रमाणे केला आहे.

#### \* राष्ट्रीय राजकीय पक्ष

##### १. भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेस

- \* स्वातंत्र्यपूर्व काळाचा वारसा - पक्षाची वाटचाल -
- \* काँग्रेस पक्ष संघटन
- \* काँग्रेस पक्षाची ध्येय-उद्दिष्टे
- \* ध्येय धोरण आणि कार्यक्रम : १. मिश्र अर्थव्यवस्थेचा पुरस्कार २. औद्योगिक विकास  
३. शिक्षण विकास ४. शेती विकास ५. रोजगार उपलब्ध करून देणे.  
६. धर्मनिरपेक्ष राज्याचा पुरस्कार ७. परराष्ट्र संबंधविषयक धोरण  
८. खाजगीकरण, उदारीकरण आणि जागतिकीकरणाचा प्रभाव  
९. वीस कलमी कार्यक्रम इ.

##### २. भारतीय जनता पक्ष

- \* भारतीय जनता पक्षाची वाटचाल
- \* ध्येय-धोरणे व कार्यक्रम
- \* विकास कार्यक्रम आणि उपक्रम

१. स्किल डेव्हलपमेंट, (२) मेक इन इंडिया (३) जन-धन योजना (४) स्वच्छ भारत योजना (५) खासदार ग्रामदत्तक योजना (६) बेटी बचाओ, बेटी पढाओ (७) स्मार्ट सिटीज (८) कृषी विकास (९) आरोग्यविषयक योजना (१०) शिक्षण-प्रशिक्षण, (११) ऊर्जा-वीज (१२) कामगार (१३) परराष्ट्र संबंध (१४) उद्योजक

\*\*\*\*\*६८\*\*\*\*\*

### ३. साम्यवादी पक्ष

- \* पक्षाची वाटचाल
- \* मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पक्ष - ध्येय - धोरणे
- \* भारतीय कम्युनिस्ट पक्ष - ध्येय - धोरणे

### ४. बहुजन समाज पक्ष

- \* पक्षाची वाटचाल
  - \* पक्षाची ध्येय-धोरणे
  - \* भारतीय पक्षपद्धतीची वैशिष्ट्ये
१. बहुपक्ष पद्धती
  २. शक्तिशाली विरोधी पक्षाचा अभाव
  ३. पक्षनिष्ठेचा अभाव
  ४. पक्षशिस्त आणि संघटनात्मक बांधणीचा अभाव
  ५. पक्षांतर्गत संघर्ष व फाटाफूट
  ६. तत्त्व आणि कृती यात तफावत
  ७. प्रादेशिक पक्षांचे प्राबल्य
  ८. अपक्षांची मोठी संख्या
  ९. संमिश्र सामाजिक पाया
  १०. धर्माधता आणि जातीयता यांचा प्रभाव

### प्रादेशिक पक्षांचा उदय आणि भूमिका

१. प्रादेशिक पक्षांची निर्मिती
२. प्रादेशिक पक्षांचा प्रभाव आणि भूमिका
३. प्रादेशिक पक्ष - सारांश

### ३.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ इ.

१. **राजकीय पक्ष** : सर्वसाधारणपणे विचारप्रणालीने प्रेरित होऊन तिची अंमलबजावणी करण्यासाठी, तिला प्रत्यक्षात आणण्यासाठी संघटितपणे, वैध मार्गांनी राजकीय सत्ता संपादन करणाऱ्या संस्थांना राजकीय पक्ष म्हणता येईल.

२. **द्विपक्षीय व्यवस्था** : ज्या देशात दोन पक्ष महत्त्वाचे प्रतिस्पर्धी असतात. त्या व्यवस्थेत द्विपक्षीय व्यवस्था असे म्हणतात. उदा. इंग्लंडमध्ये हुजूर व मजूर पक्ष, अमेरिका डेमॉक्रॅटिक आणि रिपब्लिक.

३. **आघाडी सरकार** : जेव्हा एका राजकीय पक्षाला निर्विवाद बहुमत मिळत नाही तेव्हा दोन किंवा दोनपेक्षा अधिक समविचारी पक्ष एकत्र येऊन आघाडी करणे म्हणजे युतीचे सरकार.

४. **बहुपक्षीय व्यवस्था** : ज्या व्यवस्थेत अनेक लहान-मोठे पक्ष असून कोणताही एक पक्ष स्वबळाच्या आधारावर, आपणास असणाऱ्या समर्थकांच्या बळावर सत्ता मिळवू शकेल इतका मोठा असत नाही यास बहुपक्षीय व्यवस्था म्हणतात. उदा. भारतात बहुपक्ष पद्धती अस्तित्वात आहे.

### ३.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न १

१. भारतात बहुपक्ष पद्धती आहे.
२. लोकशाही व्यवस्थेचा कारभार जनतेच्या संमतीतून आणि टिकेतून चालतो.
३. ब्रिटिश विचारवंत बेजहॉट यांनी राजकीय पक्षांना लोकशाहीचे संरक्षक बुरुज असे म्हटले आहे.
४. इंग्लंड या देशात द्विपक्ष पद्धती आहे.
५. ज्या राजकीय पक्षांना लोकांचा पाठिंबा कमी प्रमाणात मिळतो तो पक्ष विरोधी पक्ष म्हणून कार्य करतो.
६. भारतीय जनता पक्षाच्या पाठिंब्याने व्ही. पी. सिंग यांचे राष्ट्रीय मोर्चा सरकार सत्तेवर आले.
७. पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांनी राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीचे सरकार स्थापन केले आहे.

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न २

१. मिश्र अर्थव्यवस्थेचा पुरस्कार, औद्योगिक विकास, रोजगार उपलब्ध करून देणे, वीस कलमी कार्यक्रम
२. अयोध्येच्या वादग्रस्त बाबरी मशिदीच्या जागेवर राममंदिर बांधणे, जम्मू काश्मिरबाबतचे घटनेतील ३७० चे कलम रद्द करणे, देशातील सर्व नागरिकांसाठी समान नागरी कायदा लागू करणे.
३. पददलित, बहुजन आणि अल्पसंख्यांक समाजातील व्यक्तींना समानतेची वागणूक देणे, शैक्षणिक सुधारणा, बेकारी निवारण, दारिद्र्य निर्मूलन, आरोग्य इ. विषयक योजना व कार्यक्रम राबविणे, पददलितांचे आर्थिक शोषण व आर्थिक परावलंबन संपुष्टात आणणे.

\*\*\*\*\* (७०) \*\*\*\*\*

४. औद्योगिक क्षेत्रातील केंद्रीकरणाची व मक्तेदारीची वृत्ती नष्ट करणे. स्त्रियांना सर्व बाबतीत समान दर्जा कायद्याने प्रदान करणे.
५. परकीय भांडवलाचे सामायिकीकरण घडवून आणणे, १४ वर्षांखालील मुलांचे शिक्षण सक्तीचे व मोफत करणे.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न ३ ची उत्तरे

१. भारतीय निवडणूक आयोगाच्या नोंदीनुसार सध्या भारतात ६४ इतके प्रादेशिक पक्ष आहेत.
२. आंध्र प्रदेशातील तेलगू देसम हा पक्ष प्रादेशिक अस्मितेच्या भावनेतून निर्माण झाला आहे.
३. राष्ट्रीय काँग्रेसची स्थापना १८८५ साली झाली.
४. बहुजन समाज पक्षाची स्थापना कांशीराम यांनी केली.
५. भारतात पक्षांतर बंदी कायदा १९८५ साली झाला.
६. चीनने भारतावर १९६२ साली आक्रमण केले.
७. १९९९ मध्ये अटलबिहारी वाजपेयी यांनी २४ पक्षांशी आघाडी करून सत्ता स्थापन केली होती.
८. १९८९ पर्यंत भारतीय राजकारणात काँग्रेसचा प्रभाव स्पष्ट दिसतो.
९. पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांनी ११ राजकीय पक्षांचे राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीचे सरकार स्थापन केले आहे.

### ३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१. भारतातील बहुपक्ष पद्धतीचे स्वरूप आणि बदललेला आकृतिबंध स्पष्ट करा.
२. भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेस पक्षाचे स्वरूप आणि पक्षाची ध्येय धोरणे सांगा.
३. भारतीय जनता पक्षाचे स्वरूप आणि पक्षाची ध्येय-धोरणे स्पष्ट करा.
४. प्रादेशिक पक्षांचा उदय आणि भूमिका यावर भाष्य करा.
५. भारतीय पक्ष पद्धतीची वैशिष्ट्ये सांगा.

### ३.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

१. डॉ. भोळे भास्कर लक्ष्मण (२००३), भारतीय गणराज्याचे शासन आणि राजकारण, पिंपळापुरे अँड कं. पब्लिशर्स, नागपूर.
२. भोळे भास्कर लक्ष्मण (१९८७), भारतीय संविधान : सिद्धांत आणि व्यवहार, महाराष्ट्र विद्यापीठ, ग्रंथनिर्मिती मंडळ, विधी महाविद्यालय परिसर, नागपूर.

\*\*\*\*\* (७१) \*\*\*\*\*

३. वराडकर रघुनंदन घ. (१९९२), भारतीय शासन आणि राजकारण, मेहता पब्लिशिंग हाऊस, पुणे.
४. प्रा. कुलकर्णी एस. ए. (१९९४), भारतीय संविधान आणि राजकारण, कैलास पब्लिकेशन्स, गोकुळवाडी, औरंगपुरा, औरंगाबाद.
५. पाटील बी. बी. (१९९९), भारतीय शासन आणि राजकारण, फडके प्रकाशन, कोल्हापूर.
६. प्रा. कुलकर्णी बी. वाय. (२००३), भारतीय शासन व राजकारण, विद्या प्रकाशन, नागपूर.
७. प्रा. कुलकर्णी बी. वाय. आणि प्रा. नाईकवाडे अशोक (२००३), भारताचे शासन आणि राजकारण, श्रीविद्या प्रकाशन, पुणे.
८. लोटे रा. ज. (२००५) भारतीय शासन आणि राजकारण, पिंपळापूरे अँड कं. पब्लिशर्स, नागपूर.
९. डॉ. भोळे भास्कर लक्ष्मण (२००४), भारताचे शासन आणि राजकारण, पिंपळापूरे अँड कं. पब्लिशर्स, नागपूर.
१०. प्रा. पाटील, बी. बी. आणि प्रा. डॉ. सौ. चव्हाण, उर्मिला (२०१९) भारतातील राजकीय प्रक्रिया, फडके प्रकाशन, कोल्हापूर.
११. डॉ. तुंटे विजय आणि प्रा. नेरकर, संदीप (२०१९) भारतीय राज्यव्यवस्था, प्रशांत पब्लिकेशन्स, जळगांव.





## घटक - ४

# भारतीय राजकारणातील प्रभावी घटक

- 
- 
- ४.० उद्दिष्टे
  - ४.१ प्रास्ताविक
  - ४.२ विषय विवेचन
    - ४.२.१ जात आणि जातीयवादी राजकारण
    - ४.२.२ धर्म आणि जमातवादी राजकारण
    - ४.२.३ प्रादेशिकता वाद आणि विकास आव्हाने
  - ४.३ सारांश
  - ४.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ इ.
  - ४.५ सरावासाठी स्वाध्याय
  - ४.६ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
  - ४.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भग्रंथ

### ४.० उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपणास,

- भारतीय राजकारणाची ओळख होईल.
- भारतीय राजकारणातील जात हा घटक किती महत्त्वाचा ठरतो हे समजेल.
- जातीयवादी राजकारणात कसे यावे याची ओळख होईल.
- धर्म आणि राजकारणाचा संबंध लक्षात येईल.

## ४.१ प्रास्ताविक

भारताच्या राजकारणाताला जात, धर्म आणि जमातवादाचे स्वरूप आलेले दिसते. जातीव्यवस्थेचा हिंदूच्या मूल्य व्यवस्थेवर खूप वाईट परिणाम झाला आहे. जातीव्यवस्थेने जनसेवेची भावना नष्ट केली. त्यामुळे व्यापक दृष्टीकोन लोप पावला. हिंदूचे जग म्हणजे त्याची जात. त्याची निष्ठा केवळ जातीपुरती मर्यादित असते. स्टीफन विको यांनी म्हटले होते की, “शोषकांच्या हातातील सर्वात प्रभावी हत्यार जर कुठले असेल तर शोषितांचे मन होय.” धार्मिक, आर्थिक, सामाजिक व राजकीय बाजूने कसे शोषण होते आणि भारतीय राजकारणातील खरी समस्या निर्माण होते.

जात आणि धर्मावर आधारित राजकारण भारतात घडत असले तरी धर्माचे राजकारण हे मूलतः परधर्म द्वेषावर आधारलेले दिसते. समाजातील उच्चस्तरीय लोकांचे हितरक्षण करणे हे धर्मवादाच्या राजकारणाचे उद्दिष्ट, धोरण आणि कार्यपद्धती असे सर्व काही असते. स्वातंत्र्य, समता आणि बंधुता ही लोकशाही मूल्ये त्यांना नकोशी असतात. त्यांना हुकूमशाही एक चालकानुवर्ती शासन व्यवस्था, विलासी जीवन व संरक्षण परमप्रिय असते. समाजाचा सर्वांगीण विकास झाला तर धर्म या गोष्टी टिकणार नाहीत याची त्यांनाही कल्पना असते. म्हणूनच शासन आणि समाज यांच्यात परस्पर पूरकता निर्माण होऊ नये म्हणून ते शासन संस्थांचे धर्मग्रस्त करू पाहतात. सर्व धर्मांच्या अनुयायांना धर्माच्या रक्षणासाठी तयार राहण्याचे आव्हान करतात. सत्ता मिळाली की अनेक फतवे काढून समाजाला भयग्रस्त करतात. धर्मवादाचे राजकारण करू पाहणारे जसे हिंदुत्ववादी आहेत तसेच मुस्लीम, ख्रिश्चन, शीख, बौद्ध इत्यादीदेखील आहेत.

## ४.२ विषय विवेचन

जगाची उभारणी विज्ञान तंत्रज्ञानाच्या साहाय्याने होत असताना आपल्या देशात सत्तासंपादनासाठी जात, धर्म व जमातवादाचे वर्चस्व निर्माण होत आहे. आपला धर्म सर्वश्रेष्ठ आहे असे दाखविण्यासाठी इतरांच्या धार्मिक परंपरा, व्यवहार मागास ठरविण्याचा प्रयत्न करतात. स्वातंत्र्योत्तर काळात १९७० नंतर उत्तर भारतातील मागासलेल्या जातीचे राजकीय संघटन होण्यास आरंभ झाला. प्रस्तुत प्रकरणात जात, जमातवार आणि धार्मिक राजकारणाची मांडणी करण्यात येणार आहे.

### ४.२.१ जात आणि जातीय राजकारण

जात हा भारतातील राजकीय प्रक्रियेतील एक महत्त्वाचा घटक आहे. जातीव्यवस्थेतील विषमतेमुळे सत्तावाटप देखील विषम पद्धतीने होते. कनिष्ठ जातींना स्वातंत्र्यानंतरच्या काळातही सत्तेपासून दूर रहावे लागले, तर उच्च जातींनी आपल्या जातीय स्थानाच्या आधारे सत्तेचा जास्तीत जास्त वाटा मिळविण्याचे प्रयत्न केले. तरीही निवडणुका आणि लोकशाही पद्धतीचे राजकारण यांचा जातीवर परिणाम झालाच. जात हे राजकीय संघटनांचे एक साधन बनले.

१९७७ नंतर इतर मागासलेल्या जातींना राखीव जागा देण्याचा मुद्दा पुढे आला. याच सुमारास इतर मागास जातीमधून राजकीय नेतृत्वही उभे राहू लागले होते. त्यामुळे राखीव जागांच्या निमित्ताने मागास जातीचे राजकारण आकार घेऊ लागले. मंडल आयोगाच्या शिफारशीमुळे जात आणि राजकारण यांच्या परस्पर संबंधामध्ये मागास जातिसमुहाचे राजकारण सर्वात महत्त्वाचे बनले. यातून मागास जातींना सत्तेचा वाटा मिळू लागल्याने लोकशाही बळकटीकरणाला चालना मिळाली. पुढे यालाच ओवीसी राजकारण म्हणून ओळखण्यात येऊ लागले. विविध विचारवंतानी जातीच्या प्रारूपे मांडलेली असली तरी पुढील वैशिष्ट्ये जातीसंबंधी सांगता येतील.

### ● जातीची वैशिष्ट्ये

१. **श्रेणीबद्ध किंवा उतरंडीची संरचना** : भारतातील जातिव्यवस्थेची रचना उतरंडी सारखी आहे. प्रत्येक जातीच्या सांस्कृतिक विश्वात आपण कोणाच्या वरचे याबद्दल काही कल्पना असतात. मूलतः वर्णकल्पना ही या उतरंडीच्या रचनेची विचारप्रणाली म्हणून अस्तित्वात असते. वरिष्ठ-कनिष्ठ हे तत्त्व जन्मावर आधारलेले असते आणि ते गुणनिरपेक्ष आहे.

२. **जातवार वस्ती** : ग्रामीण भागात तसेच शहरांमध्ये जातवार वस्तीची अनेक उदाहरणे आढळतात. अस्पृश्यांची स्वतंत्र वस्ती हे त्याचे सर्वात ठळक उदाहरण आहे. अनेक गावात वस्त्यांना जातवार नांवेही असल्याचे अनेकदा दिसते. उदा. धनगर गल्ली, सुतार गल्ली इ.

३. **विवाह जातीमध्ये** : भारतातील अनेक भागात आपआपल्या जात्यांतर्गत विवाह करण्याचा कटाक्ष असतो. जातीचे स्वतंत्र अस्तित्व टिकविण्यासाठी जातीमध्येच विवाह केले जातात.

४. **जातपंचायत** : भारतातील जातीगटाचे अंतर्गत नियमन करण्यासाठी जातपंचायत स्वतंत्रपणे कार्य करीत असते. जात पंचायत ही मुख्यतः स्थानिक पातळीवर वापरते. भौतिक व्यवहार आणि नैतिक मानदंड या दोहोंवर जातिनियमांचे नियामक आणि दंडात्मक वर्चस्व असते.

५. **जातवार व्यवसाय** : जातवार व्यवसाय हे जातीचे महत्त्वाचे वैशिष्ट्य आहे. उच्च जातीकडे प्रतिष्ठित व्यवसाय तर कनिष्ठ जातीकडे कष्टाचे, अप्रतिष्ठित आणि जेमतेम अर्थाजनाचे व्यवसाय अशी सर्वसाधारण विभागणी केलेली दिसते.

६. **सत्तेचे विषम वाटप** : जातीव्यवस्थेत कनिष्ठ जातींच्या वाट्याला सहसा राजकीय किंवा प्रशासकीय सत्ता येत नव्हती. कारण समाजरचनाच विषमतेवर आधारलेली होती.

### (ब) जातीय राजकारण

भारतीय राजकारणावर जातीयतेचा विशेष प्रभाव पडलेला दिसतो. शिक्षणसंस्था, सहकारी संस्था, परिषदा, धर्मशाळा, संघटना इत्यादी संस्था व संघाना विशिष्ट जातीच्या नावे ओळखले जातात. पण राजकीय पक्ष कोणत्याही जातीचा निर्माण झाला नाही. भारतीय राजकारणात विशिष्ट जातीचे हित साधणारे पक्ष दिसून येतात.

\*\*\*\*\* (७५) \*\*\*\*\*

अर्थात सर्वच पक्षात हे तत्त्व दिसून येत नाही. पुढील तक्त्यावरून कोणत्या घटक राज्यात कोणत्या जातीचा अधिक प्रभाव आहे हे दिसून येते.

| अ.क्र. | राज्य        | प्रभावी जात              |
|--------|--------------|--------------------------|
| १      | पंजाब        | शीख                      |
| २      | उत्तर प्रदेश | राजपूत व जाट             |
| ३      | बिहार        | कायस्थ व ब्राह्मण        |
| ४      | आंध्र प्रदेश | रेड्डी व कम्मा           |
| ५      | महाराष्ट्र   | मराठा                    |
| ६      | कर्नाटक      | लिंगायत व ओकमलिंगा       |
| ७      | केरळ         | नायर                     |
| ८      | तमिळनाडू     | मुदलियार, गौड व (पदयायी) |

वरील तक्त्यावरून असे दिसून येते की, प्रत्येक राज्यात राजकारण एक किंवा दोन मोठ्या आणि प्रभावशाली जातीभोवती फिरू लागले. तामिळनाडूतील ब्राह्मणेतर चळवळ जात व प्रदेश यांच्या संयोगातून पुढे आली. कर्नाटकमध्ये मोरासुई, हल्लीकर, हालू, नोनाकार इत्यादी जातीच्या एकत्रीकरणामुळे वोकमलिंग जातीचे आत्मभान अस्तित्वात आले. महाराष्ट्रात पसरलेल्या आणि अंतर्गत विभिन्नता असलेल्या मराठा व कुणबी समाजाचे मराठा-कुणबी जातीगटात रूपांतर झाले. तसेच इतर शेतकरी जाती व मराठा समूह एकत्र आले.

मागास व कनिष्ठ मानलेल्या जातींच्या राज्याच्या राजकारणातील नव्वदीच्या दशकातील प्रवेश ही लोकशाहीकरणाच्या प्रक्रियेतील एक महत्त्वपूर्ण घडामोड आहे. मात्र सर्व मागास जाती एक होऊन त्यांचे एका राजकीय शक्तीत रूपांतर होईल ही अपेक्षा प्रत्यक्षात उतरलेली नाही. प्रकाश आंबेडकर यांनी २०१९ च्या लोकसभा व महाराष्ट्राच्या विधानसभा निवडणुकीत हा प्रयत्न केला. परंतु त्यांना यश आले नाही. (वंचित बहुजन आघाडी) त्याऐवजी त्या-त्या राज्यात ज्या पक्षाच्या माध्यमाने सत्तेचा वाटा मिळेल त्या पक्षाकडे मागास जातींचे श्रेष्ठजन वळले. म्हणूनच भारतीय जनता पक्ष व काँग्रेस प्रादेशिक पक्ष यांना मागास जातीचा पाठिंबा मिळत असल्याचे दिसून आले. यावरून लोकशाहीकरणाची मर्यादा स्पष्ट होते. मागास जातींचा राजकारणातील समावेश वाढला. सत्तेतील वाटा त्यांनी मिळविला पण हा वाटा मिळवितानाच मागास जातींचे राजकीय शक्तीत रूपांतर मात्र झाले नाही.

### ४.२.२ धर्म आणि जमातवाद

आपल्या समाजात गेल्या काही वर्षांमध्ये धर्म आणि धार्मिकता वाढली आहे का याला जवळपास अनेक लोकांनी होय असे उत्तर दिलेले दिसून येते. भारतात विशेषतः उच्च जाती व मध्यम शेतकरी जाती यांच्यात धार्मिकतेचे प्रमाण सर्वाधिक आहे. आक्रमक जमातवार, धार्मिकता आणि बहुसंख्याकवार याची राजकारणात महत्त्वाची भूमिका ठरली आहे. लोकशाहीचा आशय या मुद्यांबद्दल विचार करताना सामान्य जनताही या त्रिकोणी खिडकीतून त्यांच्याकडे पाहते. धार्मिक श्रद्धा हा सद्भावनेचा नांगर म्हणून न राहता अन्य धर्मीयांशी स्पर्धा करण्याचा मुद्दा बनतो आहे. त्यातून रस्तोरस्ती धार्मिक स्थळे उभे केली जातात आणि भक्ताची ती ठिकाणे बनतात. एकीकडे धर्मांतरीत विविधता नजरेआड करून एकछत्री धर्माचा पाठपुरावा केला जातो तर दुसरीकडे धार्मिक विविधता ही राष्ट्रवादाच्या चाचणीत संशयास्पद ठरविली जाते. भारतीय समाजातील अल्पसंख्याकांचा फक्त धर्माच्या संदर्भात विचार केला जातो आणि त्यांचे औपचारिक अधिकार मान्य करतानाच सांस्कृतिक ऐक्याच्या रणगाड्याखाली त्यांना भुईसपाट केले जाते. भारतातल्या अल्पसंख्याकांनी भारतीयच नव्हे तर हिंदू व्हावे अशी अपेक्षा केली जाते आणि हे सर्व लोकशाहीशी सुसंगतच आहे असे समाधानही करून घेतले जाते.

जमातवादी विचारात एखाद्या जन्मजात घटकाच्या आधारे एखाद्या समूहाचे राजकीय शक्तींमध्ये रूपांतर करण्यावर भर असतो. जमातवादाची चर्चा करताना अनेकदा धर्माध शक्ती आणि मूलतत्त्ववादी शक्ती असे उल्लेख केले जातात. राजकीय सोय, अज्ञान, गोंधळ आणि वैचारिक बेशिस्तपणा यामुळे असे होते. धार्मिक मूलतत्त्वावर याचा अर्थ विशिष्ट धर्माची काही पवित्र, अपरिवर्तनीय आणि कायमस्वरूपी मूलतत्त्वे असतात असे मानून सदासर्वकाळ सर्वांनी ती तत्त्वे आचारविचारात पाळली पाहिजेत, असा आग्रह धरणे होय. या आग्रहापोटी प्रसंगी अनुयायांवर सक्ती आणि विरोधकांवर हिंसक हल्ला केला जातो. यावरून एकाच धर्माच्या सर्व लोकांमध्ये त्या धर्माच्या आधारे आत्मभान निर्माण केले हे धार्मिक जमातवादाचे प्रमुख लक्षण आहे. लोकांच्या मनात स्वतःच्या धर्माविषयी अवास्तव अहंकार निर्माण केला जातो. यातूनच इतर धर्म आणि धर्मीयांबद्दल संशय, द्वेष पसरविला जातो. सामुदायिक पातळीवर एखाद्या धर्माच्या लोकांमध्ये जमातवादी भावना निर्माण करण्यासाठी परंपरा आणि धार्मिक प्रतीके यांचा कौशल्यपूर्ण वापर केला जातो. राजकीय पातळीवर भावनिक जनाधार निर्माण करून सत्ता काबीज करण्यासाठी जमातवादाचा वापर केला जाऊ शकतो.

### ४.२.३ प्रादेशिकतावाद आणि विकास - आढहाने

भारताच्या स्वातंत्र्यानंतर भाषावार प्रांतरचना करण्यात आली. यातूनच भाषा आणि सांस्कृतिक अस्मितेला बळ मिळत गेले. पुढे सांस्कृतिक प्रदेशवार आणि स्वायत्तेची भूमिका अनेक घटकराज्यांनी घेतली. नॅशनल कॉन्फरन्स, अकाली दल, द्रमुक, झारखंड मुक्ती मोर्चा, छत्तीसगड, मुक्तीमोर्चा यासारखे पक्ष राज्यनिर्मितीच्या मुद्यावर निर्माण झाले. यातूनच पुढील चार विषय समोर येतात.

१. प्रादेशिक प्रश्नावर अधिक भर तर राष्ट्रीय विषयांना दुय्यम स्थान दिले जाते.
२. राजकीय नेतृत्वाचा प्रभाव त्या-त्या प्रदेशाबाबत मर्यादित ठरतो.

\*\*\*\*\*७७\*\*\*\*\*

३. जात हा घटक महत्त्वाचा मानला जातो आणि राजकीय पक्षांना जातीचा पाठिंबा मिळतो.
४. निवडणुका, जनसंघटन या राजकीय प्रक्रियेत लोकांपुढील पर्याय प्रादेशिक पातळीवर निर्माण होतात.
५. राजकीय स्पर्धा राज्यपातळीवर होत असल्यामुळे त्यांचे प्रदोशिक संदर्भ बदलतात.

नव्वदीच्या दशकानंतर प्रादेशिक पक्ष व प्रादेशिकता हे भारतीय राजकारणाविषयीच्या चर्चेत महत्त्वाचे बनते. राजकारण, राजकीय सत्तावाटप आणि प्रतिनिधित्व या काळात जात हा घटक महत्त्वाचा मानला गेला आहे.

प्रादेशिकतावादामुळे भारताच्या विकासासमोर आव्हाने निर्माण झाली आहेत. राष्ट्रभारणीच्या मार्गातील एक प्रमुख अडसर म्हणून प्रादेशिकतावादाचा विचार करणे आवश्यक आहे. आपल्या राज्यघटनेने एकेरी नागरिकत्व घटक राज्याच्या संघातून फुटून जाण्याचा अधिकार देण्यात आलेला नाही. अन्यथा वेगळे चित्र निर्माण झाले असते. काही विचारवंतांच्या मते, देशात अनेक लहान राज्ये निर्माण करणे हा राष्ट्रीय एकात्मतेवरील उपायाऐवजी धोका ठरू लागला आहे. तेव्हा प्रादेशिकतावाद कमी करणे आवश्यक आहे. केंद्र-राज्य संबंधाबाबत सरकारी आयोगाच्या शिफारशी अंमलात आणल्या पाहिजेत. प्रत्येक नागरीक राष्ट्रप्रेमाने देशाच्या संरक्षणासाठी, संवर्धनासाठी सहकार्य करतील तर देशाचा विकास होईल. भाषा, प्रांत, जात या घटकांपेक्षा राष्ट्र महत्त्वाचे आहे अशी भावना निर्माण झाली तर राष्ट्रीय एकात्मता निर्माण होईल. प्रादेशिक विकासाचा समतोल साधला गेला पाहिजे.

### ४.३ सारांश

समकालीन भारतीय राजकारणाचा अभ्यास करताना विविध पैलूंचा विचार करावा लागतो. त्यापैकी प्रभावी घटकांचा अभ्यास आपण या प्रकरणात करतो आहोत. भारतात अनेक जातीचे-धर्माचे लोक एकत्र राहतात. विविधतेतून एकता हे भारताचे वैशिष्ट्य आहे. स्वातंत्र्यानंतर भारताचा विकास डोळ्यासमोर ठेवून आपल्या राजकीय नेतृत्वाने कार्य केले. लोकशाही व्यवस्था प्रस्थापित केली. लोकशाही व्यवस्थेने स्वातंत्र्य, समता, बंधुता ही मूल्ये नागरिकांना दिली. आपण मात्र प्रांतीय अस्मितेच्या नावावरून एकमेकांशी लढतो आहोत. स्वतंत्र राज्याच्या अस्मितांसाठी भांडतो आहोत. उद्या त्या राज्याची स्वतंत्र राष्ट्र व्हावीत यासाठी लढलो तर आश्चर्य वाटायला नको. कारण राज्याच्या अस्मितांची टोके एवढी टोकदार झाली आहेत की त्याची टोचणी बसायला लागली आहे. ईशान्य भारत अशांत आहे, नक्षलवादी चळवळ उग्र रूप धारण करत आहे. प्रांतिक द्वेष वाढत चालला आहे. दहशतवादाला खतपाणी घातले जात आहे. हे सगळे चित्र पाहता देशाच्या राष्ट्रीय एकात्मतेसमोर आव्हान निर्माण झाले आहे. तेव्हा एकसंघ भारत आणि विकसित भारत निर्माण करण्यासाठी प्रयत्न केले पाहिजेत.

#### ४.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

१. मूलतत्त्ववाद : जुन्या धार्मिक परंपरांचा विचार अधिक भक्कमपणे मांडणे म्हणजे मूलतत्त्ववाद होय.

२. जात : जात ही जन्म आणि व्यवसाय या घटकाशी संबंधित असून त्या जातीत जन्म घेतला त्या जातीचा व्यवसाय व्यक्तीने केला पाहिजे असा नियम जातव्यवस्थेत दिसून येतो. अलीडील काळात समाजात व्यवसायात्मक जात नष्ट होत असली तरी जन्माने ठरलेली जात कशी नाहिशी करावे हे सांगता येत नाही.

३. धर्माचे राजकारण : धर्माच्या आधारावर राजकीय सत्ता प्राप्त करणेचे एक तंत्र.

४. जमातवाद : एखादा धार्मिक किंवा वांशिक गटामध्ये असुरक्षिततेची भावना निर्माण होऊन तो धार्मिक किंवा वांशिक गट आपले संरक्षण करण्यासाठी व धार्मिक हितसंबंध हेच सर्वोच्च हितसंबंध मानून ते जपण्यासाठी सामूहिकरित्या कृती करतो तेव्हा त्यास जमातवाद म्हणतात.

#### ४.५ सरावासाठी स्वाध्याय

##### (अ) योग्य पर्याय निवडा.

१. .... या घटकावरून प्रत्येक व्यक्तीची जात ठरली जाते.

(अ) वंश (ब) वर्ण (क) जन्म (ड) वरील सर्व

२. केरळ राज्यातील राजकारणावर ..... जातीचा प्रभाव पडलेला दिसतो.

(अ) नायर (ब) इझवा (क) ब्राह्मण (ड) गौडर

३. भारत हे ..... स्वरूपाचे राज्य आहे.

(अ) धार्मिक (ब) धर्मनिरपेक्ष (क) धर्मबाह्य (ड) यापैकी नाही

##### (ब) टीपा लिहा.

१. जमातवाद

२. धर्म आणि राजकारण

३. जातीय राजकारण

##### (क) खालील प्रश्नांची उत्तरे सविस्तर लिहा.

१. भारतातील जमातवादाचे स्वरूप स्पष्ट करा.

२. भारतीय राजकारणावरील जातीचा प्रभाव स्पष्ट करा.

३. भारताच्या विकासासमोरील आव्हाने स्पष्ट करा.

#### ४.६ स्वयं अध्ययन प्रश्न व उत्तरे

#### ४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१. पळशीकर सुहास : समकालीन भारतीय राजकारण, काँग्रेस वर्चस्व ते हिंदू जमातवाद, प्रतिमा प्रकाशन, पुणे, २ ऑक्टोबर, २००४.
२. पाटणकर भारत : जाती तोडा-मानवमुक्तीच्या क्रांतीशी नाते जोडा, श्रमिकांचा आसूड, जून, १९९९.
३. भोळे भा. ल. : भारताचे गणराज्य शासन
४. जोशी प. ल. : भारतीय संविधान शासन आणि राजकारण, विद्या प्रकाशन, नागपूर.
५. पाटील बी. बी. : चव्हाण ऊर्मिला, भारतातील राजकीय प्रक्रिया, फडके प्रकाशन, कोल्हापूर.
६. Basu D. D. : Introduction to Indian Constitution, Lexis Nexis Publication.
७. Appadoria A. : The substance of Politics, New Delhi, 2005.





## घटक - १

## स्थानिक स्वराज्य संस्थांची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी

- 
- 
- १.० उद्दिष्टे
- १.१ प्रास्ताविक
- १.२ विषय विवेचन
- १.२.१ समुदाय विकास कार्यक्रम
- १.२.२ बलवंतराय मेहता समिती
- १.२.३ वसंतराव नाईक समिती
- १.२.४ एल. एन. बोंगिरवार समिती
- १.२.५ पी. बी. पाटील समिती
- १.३ सारांश
- १.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
- १.५ स्वयंअध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- १.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- १.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

## १.१ उद्दिष्टे

- स्थानिक स्वशासनाचा अर्थ व भारतातील उत्क्रांती समजावून घेणे.
- समुदाय विकास कार्यक्रमाचा उद्देश, संघटन, विकास स्पष्ट करून अपयशाची कारणे स्पष्ट करणे.
- पंचायत राज व्यवस्थेच्या निर्मितीमागील 'बलवंतराय मेहता समिती'च्या शिफारशींचे महत्त्व स्पष्ट करता येते.

\*\*\*\*\*८१\*\*\*\*\*

- महाराष्ट्रातील पंचायत राज व्यवस्थेची निर्मिती व लोकशाही विकेंद्रीकरणासाठी उपयुक्त ठरलेल्या वसंतराव नाईक समिती, एल. एन. बोंगिरवार समिती, प्राचार्य पी. बी. पाटील समिती इ.च्या शिफारशींची उपयुक्तता समजावून घेणे.

## १.२ प्रास्ताविक

स्थानिक स्वशासन व्यवस्थेला लोकशाही व्यवस्थेचा मूलाधार मानले जाते. वैदिक काळापासून ते आजपर्यंत भारतीय जनतेसंबंधी कल्याणकारी विचार करणारी व्यवस्था म्हणून स्थानिक स्वशासनाकडे पाहिले जाते. स्थानिक स्वशासन संस्था जनतेच्या कल्याणाचे धोरण ठरवून त्यानुसार कार्यक्रम तयार करतात. ते कार्यक्रम जनतेच्या कल्याणासाठी अमलात आणतात. या संस्था लोकशाही राष्ट्राची निर्मिती करतात. त्या खऱ्या लोकशाही शासनव्यवस्थेची पायाभरणी करण्याचे कार्य अत्यंत कुशलतेने करतात.

कोणत्याही देशात कोणतीही शासनव्यवस्था अथवा राजवट असो, तेथील मध्यवर्ती शासनाला जनतेच्या सर्वच दैनंदिन गरजा भागविता येत नाहीत. स्थानिक जनतेच्या नागरी गरजा भागविण्यासाठी स्थानिक स्वशासन संस्थांची मदत घ्यावीच लागते. स्थानिक स्वशासन समाजातील निम्न स्तरावर कार्य करणारी यंत्रणा असून सामान्य जनांच्या दैनंदिन जीवनाला त्याचा स्पर्श होत असतो. मध्यवर्ती सरकार किंवा राज्य सरकार यांच्या तुलनेत स्थानिक स्वशासन जनतेच्या अधिक जवळचे असते. म्हणूनच या स्थानिक स्वशासनास शासनाची पहिली कडी म्हणतात.

राष्ट्र राज्याच्या कल्पनेमुळे आधुनिक राज्याचे स्वरूप, भूप्रदेश आणि लोकसंख्या या दृष्टीने व्यापक बनते आहे. त्यामुळे संपूर्ण देशाचा कारभार एका ठिकाणावरून चालविणे शक्य नसते. लोकशाही शासनपद्धतीच्या विकासामुळे स्थानिक स्वराज्य संस्थांद्वारेच राष्ट्रीय कार्यक्रमांची अंमलबजावणी करता येते. स्थानिक संस्थांच्या कार्यात लोक सहभागी झाल्याने शासनाचे प्रशिक्षण त्यांना प्राप्त होते, ज्याचा उपयोग राष्ट्रीय स्तरावर होत असतो. आधुनिक युगात बहुतेक सर्व देशांनी स्थानिक संस्थांचा शासनाचा अविभाज्य भाग म्हणून स्वीकार केला आहे. स्थानिक संस्था लोकशाहीचा तसेच केंद्रीय शासनाचा आधार असतात. अशा संस्थांद्वारे शासनाला जनतेचे विविध प्रश्न सोडविता येतात. जनतेलाही शासन आपले वाटून ती शासनाला सहकार्य करीत असते.

### स्थानिक स्वशासन : अर्थ आणि व्याख्या

अर्थ : इंग्रजी भाषेतील 'Local Self Government' या संज्ञेला मराठीत स्थानिक स्वशासन, स्थानिक स्वयंशासन, स्थानिक स्वायत्त शासन, स्थानिक स्वराज्य, स्थानिक प्रशासन इत्यादी नावानी संबोधिले जाते. स्थानिक शासनाचा उल्लेख विविध देशांत भिन्न नावांनी करण्यात येतो. उदा. भारतात स्थानिक स्वशासन, फ्रान्समध्ये स्थानिक प्रशासन आणि अमेरिकेत म्युनिसिपल प्रशासन. भारतात जेव्हा ब्रिटिश सरकार होते तेव्हा स्थानिक आणि जिल्हा संस्थांचा उल्लेख स्थानिक स्वशासन असा करण्यात येत असे. परंतु स्वातंत्र्या नंतर भारतीय राज्यघटनेत अशा संस्थासाठी स्थानिक शासन असा शब्दप्रयोग करण्यात आला आहे.

\*\*\*\*\* (८२) \*\*\*\*\*

स्थानिक शासन म्हणजे अशा संस्थांचे शासन की, ज्यात प्रतिनिधीची नेमणूक जनतेद्वारा केली जाते. तसेच अशा संस्था राष्ट्र आणि राज्य सरकारच्या नियंत्रणाखाली असूनही स्थानिक प्रश्नांचा शासनाबाबत अधिकार आणि जबाबदारी प्राप्त करतात. या अधिकाराचा उपयोग या संस्था स्वविवेकानुसार करित असतात.

### ● स्थानिक स्वशासनाची व्याख्या

स्थानिक स्वशासनाचा अर्थ समजून घेण्यासाठी त्याच्या विभिन्न विचारवंतांनी केलेल्या व्याख्या समजून घेणे आवश्यक ठरते.

१. ब्रिटानिका ज्ञानकोष : “स्थानिक स्वशासन म्हणजे अशा प्रकारचे शासन की ज्यात संपूर्ण राज्याऐवजी अंतर्गतदृष्ट्या एखाद्या लहान स्थानिक क्षेत्रात निर्णय घेऊन त्याची त्याची कार्यवाही (अंमलबजावणी) करणारी सत्ता होय.”

२. जे. डी. एच. कोल : “स्थानिक शासनाचे क्षेत्र मर्यादित असते. ते वरिष्ठ सत्तेने प्रदान केलेल्या अधिकारांचा वापर करतात. ते सार्वभौम नसतात. ते कायदे करित नाहीत तर केवळ कायद्याची अंमलबजावणी करतात.”

३. सर आयव्हर जेनिंग : “स्थानिक स्वशासन म्हणजे स्थानिक शासनव्यवस्था नसून, अशी व्यवस्था आहे की जी आपल्यापेक्षा वरिष्ठ शासनास जबाबदार असते.”

४. डब्ल्यू. डी. जॅक्सन : “स्थानिक शासन म्हणजे विशिष्ट भागातील लोकांनी लोकप्रिय पद्धतीने निवडून दिलेल्या परिषदेकडून स्थानिक कारभारांचे व सेवांचे व्यवस्थापन व प्रशासन करणे होय.”

५. आर. एम. जॅक्सन : “स्थानिक स्वशासन ही प्रामुख्याने स्थानिक समूहाच्या कल्याणासाठी विभिन्न सेवांचे संचालन करण्याची पद्धती होय.”

६. डॉ. आशीवार्दम : “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 करित असतात.”

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

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

\*\*\*\*\* (८३) \*\*\*\*\*

### ● भारतातील स्थानिक स्वशासनाची उत्क्रांती

भारतातील स्थानिक स्वशासनाला प्राचीन व गौरवशाली इतिहास लाभला आहे. भारतीय खेड्यांमध्ये ग्रामपंचायतीचे अस्तित्व वैदिक काळापासून आहे. वेदांमध्ये ग्रामसभा, रामायणात जनपदसंघ, महाभारतात ग्रामसभा व तेथील प्रमुखास 'ग्रामीणी' म्हणत असल्याचा उल्लेख आढळतो. मनुस्मृती व नारदस्मृती यामधील विवेचनावरूनही हे स्पष्ट होते की जेथे गाव तेथे पंचायतीचे अस्तित्व होते. इतकेच नव्हे तर बुद्धकालीन जातक कथांमध्येही स्वयंपूर्ण गाव व पंचायतीच्या रचनेचा उल्लेख आहे. त्याकाळात गावातील वयोवृद्ध व चारित्र्य-संपन्न व्यक्तींच्या हाती ग्रामपंचायतीची सूत्रे असत. प्रामुख्याने मौर्य, गुप्त आणि चोल राजांच्या कालखंडात गावागावांतील पंचायतीची व्यवस्था उत्कृष्ट असल्याचे पुरावे सापडतात. कौटिल्याच्या अर्थशास्त्रात आणि मॅगस्थेनिसच्या इंडिया या ग्रंथात पंचस्तरीय ग्रामीण स्वशासन व्यवस्था असल्याचा उल्लेख आहे. म्हणून या कालखंडास काही विचारवंतांनी 'पंचायतीचे सुवर्णयुग' असे म्हटले आहे.

मध्ययुगीन कालखंडाला साम्राज्यवादी कालखंड म्हणून ओळखले जाते. प्रामुख्याने भारतातील मोगल राजवटीच्या काळात शहरी व्यवस्थापनावर अधिक लक्ष केंद्रित करण्यात आले. सत्तास्पर्धेमुळे या काळात अधिकारांचे केंद्रीकरण होत गेले, ज्याचा परिणाम तत्कालीन सर्वच स्थानिक स्वशासन व्यवस्थांवर झाला. सामान्यपणे या काळात राज्याची विभागणी प्रांतात केली जात असे. ज्यावर 'अमीर' नावाचा अधिकारी कार्यरत असे. प्रांताची विभागणी 'शिक'मध्ये केली होती. जेथे 'शिकदार', आजच्या जिल्ह्यासारखा भाग म्हणजे 'परगणा' तेथे 'अंमलगुजार' असे अधिकार कार्यरत होते. तत्कालीन गावांना 'मोगा' वा 'मौजा' असे संबोधले जात असे. गावाच्या प्रमुखास 'मुखीया' वा 'सरपंच' या नावाने संबोधले जाई. तसेच देखरेखीसाठी 'पाटील' किंवा 'मुकादम', करवसुलीसाठी 'पटवारी' व न्यायदानासाठी 'चौधरी' यांची तरतूद केलेली होती. १७व्या शतकात शिवाजी महाराजांनी खिळखिळ्या झालेल्या ग्रामसभा पूर्ववत करण्याचा प्रयत्न केला. गावागावातील वाद व संघर्ष याच्या निवारणासाठी जनतेला लांब जावे लागू नये, त्यासाठी न्यायनिवाडा हा त्याच ठिकाणी राहणाऱ्या आणि तेथील वस्तुस्थिती डोळ्यांनी पाहणाऱ्या पंचानी करावा असे त्यांचे धोरण होते. शिवाजी महाराज ग्रामपंचायतींना त्यांच्या राज्यव्यवस्थेचा एक भाग मानत होते. परंतु अशा प्रयत्नांमध्ये त्यानंतरच्या काळात सातत्य राहिले नाही. यामुळे पारंपारिक ग्रामपंचायती मोडकळीस येण्याची प्रक्रिया सुरूच राहिली.

भारतातील स्थानिक स्वशासनाचा प्राचीन व गौरवशाली परंपरेत फार मोठे चढउतार ब्रिटिश राजवटीच्या कालखंडात घडून आले. २३ जून १७५७ च्या लढाईनंतर भारतीय भूप्रदेशांवर ब्रिटिशांच्या ईस्ट इंडिया कंपनीचा अंमल दृढ होत गेला. व्यापाराच्या निमित्ताने आलेल्या ब्रिटिशांनी आपला साम्राज्यविस्तार करण्यासाठी दळणवळणाची साधने आणि संदेशवहनाचा विकास केला. ग्रामीण भागातील स्थानिक कार्याची जबाबदारी पार पाडण्यासाठी ब्रिटिशांनी 'जिल्हा समित्या' स्थापन केल्या. मुंबई प्रांतात १८६० मध्ये अशा जिल्हा समित्या स्थापन करून रस्ते उपकर आकारून तो वसूल करण्याची जबाबदारी टाकण्यात आली. जिल्हाधिकारी हा जिल्हा समितीचा अध्यक्ष होता.

\*\*\*\*\* (८४) \*\*\*\*\*

ब्रिटिशांनी भारतातील स्थानिक स्वशासनासंबंधी घेतलेला पहिला महत्त्वपूर्ण निर्णय म्हणजे १६८७ साली मद्रास येथील महानगरपालिकेची स्थापना होय. म्हणूनच मद्रास ही भारतातील पहिली महानगरपालिका होय. १७९३ साली मुंबई व कलकत्ता नगरपालिकांचे रूपांतरही महानगरपालिकेत करण्यात आले. १८४२ च्या स्थानिक शासन कायद्याला या कालखंडातील महत्त्वाची पायरी समजले जाते. पुढे इ. सन १८७० ला लॉर्ड मेयो यांनी स्थानिक शासनासंबंधी आर्थिक विकेंद्रीकरणाचा ठराव मांडून स्थानिक संस्थांवरील वित्तीय जबाबदारीत वाढ करण्याचा प्रयत्न केला. ब्रिटिश भारतातील तत्कालीन उदारमतवादी व्हाईसरॉय लॉर्ड रिपन यांनी १८८२ साली आपला प्रसिद्ध 'स्थानिक स्वशासनाचा' ठराव मांडला. अधिकार व वित्तीय उपलब्धतेच्या दृष्टीने स्थानिक स्वशासन संस्थांसाठी विशेष सुविधांची तरतूद करण्यात आली होती. हा ठराव आधुनिक भारतातील स्थानिक स्वशासन संस्थांच्या उदय आणि विकासाचा मूळ आधारस्तंभ मानला जातो. म्हणूनच लॉर्ड रिपनला 'आधुनिक भारतीय स्थानिक स्वशासनाचा जनक' असे संबोधिले जाते. २० व्या शतकाच्या प्रारंभी इ. सन १९०७ ला ब्रिटिशांनी एका 'विकेंद्रीकरण आयोगाची' स्थापना केली. या आयोगाने केलेल्या शिफारशींना पुढे १५ एप्रिल १९१५ ला ब्रिटिश सरकारने मान्यता दिली. मात्र त्यांची अंमलबजावणी होऊ शकली नाही. इ. स. १९१९ च्या मॉंटग्यु-चेम्सफर्ड कायद्याने स्थानिक स्वशासनावर बऱ्याच मर्यादा आल्या. परंतु इ. स. १९२० च्या मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियमामुळे मुंबई प्रांतातील ग्रामपंचायतींना वैधानिक दर्जा प्राप्त झाला. पुढे १९२७ मध्ये निवडणूक, मतदानाचा हक्क आदी लोकशाही पद्धतीचा स्वीकार स्थानिक स्वशासन संस्थांमध्ये करण्यात आला. स्थानिक स्वशासन संस्थांच्या कार्यपद्धतीत महिलांसाठी राजकीय सहभागाचा मार्ग १९३४ मधील वैधानिक तरतुदीने मोकळा झाला. १९३५ च्या भारत सरकार अधिनियमात द्विदल शासन-प्रणालीऐवजी प्रांताना स्वायत्तता देण्याची तरतूद होती. या तरतुदीनुसार स्थानिक स्वशासन संस्थांना त्यांचे अंदाजपत्रक तयार करण्याच्या कार्यात बरेच स्वातंत्र्य प्राप्त झाले. तसेच मताधिकाराला पूर्वीपेक्षा अधिक व्यापक स्वरूप प्राप्त झाले. १९३५ च्या अधिनियमानुसार स्थानिक स्वशासनाची जबाबदारी प्रांताकडे आली. प्रांतिक सरकारांनी स्थानिक स्वशासन संस्थांची पुनर्रचना करण्याच्या हेतूने काही समित्या नियुक्त केल्या. उदा. १९३८ मध्ये श्री. डी. पी. मिश्रा यांनी तयार केलेली योजना तसेच इ. स. १९३९ मध्ये प्रा. काळे यांच्या अध्यक्षतेखालील एक समिती इ. परंतु हा कालखंड भारतीय स्वातंत्र्य आंदोलनाच्या जबरदस्त प्रभावाचा असल्याने या शिफारशी व सुधारणा विशेष प्रभावी ठरल्या नाहीत. १९३९ ते १९४६ हा कालखंड भारतीय स्थानिक स्वशासन संस्थांच्या इतिहासातील 'अंधकाराचे युग' होय असे म्हटले जाते.

भारतामध्ये स्वातंत्र्यानंतर स्थानिक शासन व्यवस्थेकडे लोककल्याणाचे साधन या भूमिकेतून पाहिले गेले. त्यामुळे स्वातंत्र्यानंतर स्थानिक शासन व्यवस्थेचा खऱ्या अर्थाने सर्वांगीण विकास झाला असे म्हणता येईल. स्वातंत्र्यानंतर तत्कालीन पंतप्रधान पंडित जवाहरलाल नेहरू यांच्या नेतृत्वाखाली भारताच्या नियोजनबद्ध आर्थिक आणि सामाजिक विकासाला सुरुवात झाली. स्वातंत्र्यानंतर नियोजन मंडळ, पंचवार्षिक योजना, अर्थ/वित्त आयोग अशा रचनात्मक धोरणांना सुरुवात झाली. सुदृढ राजकीय लोकशाही विकसित करण्याच्या दृष्टीने सरकारने कल्याणकारी राज्यव्यवस्थेच्या संकल्पनेमध्ये केंद्र सरकार, प्रांतीय सरकार व स्थानिक शासन

संस्था अशी त्रिस्तरीय शासकीय रचना मान्य करण्यात आली. बहुसंख्य भारत ग्रामीण भागात राहतो म्हणून ग्रामीण जनतेचा, सर्वांगीण विकास करण्याचे योजिले. ब्रिटिश साम्राज्यकालीन चित्र बदलून टाकण्याचा ध्यास घेतला. ग्रामीण सुधारणा करणे आवश्यक होते. खेडेगावात सामूहिक भावना निर्माण करण्याची गरज होती. ग्रामीण जनतेला नवे ज्ञान, नवी दृष्टी देऊन त्यांच्या मनात प्रगतीची महत्त्वाकांक्षा निर्माण करणे आवश्यक होते. त्यासाठी भारत सरकारने सामूहिक विकास कार्यक्रम हाती घेतला.

प्रस्तुत प्रकरणामध्ये आपण स्थानिक स्वराज्य संस्थांची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी समजून घेताना त्याच्या स्वातंत्र्योत्तर कालखंडाचा विचार करणार आहोत. यामध्ये प्रामुख्याने समुदाय विकास कार्यक्रम व विविध समित्या विशेषतः बलवंतराय मेहता समिती, वसंतराव नाईक समिती, एल. एन. बोंगिरवार समिती, प्राचार्य पी. बी. पाटील समिती या समित्या विशेष महत्त्वपूर्ण असून या विस्तृतपणे अभ्यासणे गरजेचे आहे.

### १.२.१ समुदाय विकास कार्यक्रम

स्वातंत्र्यप्राप्तीच्या काळात भारतात फारसे औद्योगिकरण झाले नव्हते. भारताची बहुसंख्य लोकसंख्या ग्रामीण भागात एकवटली होती. या अनुषंगाने भारतातील ग्रामीण विकास हा कळीचा प्रश्न बनला होता. त्यामुळेच महात्मा गांधींनी 'खरा भारत हा खेड्यात आहे.' हा संदेश दिला. ब्रिटिशकालीन राजवटीत भारतातील ग्रामीण भागातील पारंपरिक उद्योगधंदे बुडाल्यामुळे ग्रामीण अर्थव्यवस्था पूर्णपणे कोलमडून होती. याचे वर्णन अर्थतज्ञ दादाभाई नौरोजी यांनी आपल्या 'Poverty and Unbritish Rule in India' या पुस्तकातील 'Drain Theory' या माध्यमातून केले आहे. स्वातंत्र्यपूर्व काळात ग्रामीण विकासाचे काही प्रयत्न झाले; परंतु त्यातही इंग्रजांचा स्वार्थ दडलेला होता. 'स्वातंत्र्यानंतरच खऱ्या अर्थाने भारतात सामूहिक विकासाची संकल्पना पूढे आली. यातूनच महात्मा गांधींच्या जन्मदिनाचे औचित्य साधून २ ऑक्टोबर १९५२ रोजी भारतात 'सामूहिक विकास कार्यक्रमाची' (CDP - Community Development Programme) घोषणा झाली.

**सामूहिक विकास म्हणजे काय ?**

१. संयुक्त राष्ट्र संघ (UNO) : "स्थानिक समाजाची आर्थिक, सामाजिक व सांस्कृतिक स्थिती सुधारण्यासाठी आणि राष्ट्रीय प्रगतीला त्यांनी पूर्णतः हातभार लावावा, म्हणून ज्या प्रक्रियेद्वारे जनतेच्याच प्रयत्नांची शासकीय प्राधिकरणांच्या प्रयत्नांशी सांगड घातली जाते, त्यास 'सामुदायिक विकास' असे म्हणतात.

२. कार्ल टेलर : "स्थानिक जनतेची आर्थिक व सामाजिक स्थिती सुधारण्यासाठी त्या जनतेने प्रवृत्त होण्याची प्रक्रिया म्हणजे सामूहिक विकास होय."

३. भारताचे नियोजन आयोग : "सामुदायिक विकास हे राष्ट्रीय प्रसाराचे असे साधन आहे, ज्याच्या माध्यमातून पंचवार्षिक योजना गावातील सामाजिक किंवा आर्थिक जीवनात परिवर्तन आणू पाहत आहे."

४. एस. के. डे. : "सामुदायिक विकास योजना, या नियमित स्वरूपात समुदायाच्या कार्याचे व्यवस्थापन करण्यासाठी चांगल्या प्रकारे विचार केलेली योजना आहे."

सारांश रूपाने सामुदायिक विकास म्हणजे, “राष्ट्रीय प्रयत्नांबरोबरच स्थानिक समाजाच्या पुढाकारावर जास्तीत जास्त विसंबून राहून आणि त्यांच्या सहभागाद्वारे स्थानिक समुदायाच्या आर्थिक व सामाजिक विकासासाठी योग्य परिस्थिती निर्माण करण्याची प्रक्रिया होय.”

### ● भारतातील सामुदायिक विकास

भारतात विकास करण्यासंबंधीचा विचार आणि आचार अजिबात बंद पडलेला नव्हता. ब्रिटिशांच्या काळातील परिस्थिती बदलून विकासाची नवज्योत उजळण्याचे कार्य अनेक संस्था चालवित होत्या. उदा. महात्मा गांधीजींच्या तालमीत तयार झालेल्या अनेक समाजसेवकांनी चालविलेली विविध क्षेत्रातील विधायक कार्ये, तत्कालीन मध्य प्रदेशातील सेवाग्राम येथून चालविलेले कार्य, गुरुदेव रविंद्रनाथ टागोरांनी शांतिनिकेतन मध्ये चालविलेले कार्य, वाय. एम. सी. ए. ने (यंग मेन्स ख्रिश्चन असोसिएशन) स्पेन्सर हॅच यांच्या नेतृत्वाखाली चालविलेले कार्य, उत्तर प्रदेशातील इटावाह व गोरखपूर येथून चालविलेले कार्य, मार्तंडम येथील कार्य, बडोदा संस्थानातील सुधारणावादी कार्य, पंजाबमध्ये गुरगाव जिल्ह्यात ब्रायन यांनी ग्रामीण पुनर्रचनेत केलेले प्रयोग, मुंबई राज्यातील सर्वोदय योजना, मद्रास राज्यातील फिरका विकास योजना अशा प्रकारची अनेक ठिकाणांहून अनेक कार्ये चालविली जात होती. ही सर्व कार्ये एका दृष्टीने सामूहिक विकासाचीच कार्ये होती. याप्रमाणेच ‘अधिक धान्य पिकवा’ अशी एक मोहीम मोठ्या प्रमाणावर चालविली जात होती. इ.स. १९४९ मध्ये पूर्वीच्या मुंबई प्रांतातील सर्वोदय योजना निवडक विभागांमध्ये २० ते २५ हजार लोकवस्ती असलेल्या सलग गावाच्या गटांसाठी एक सर्वोदय केंद्र उभारून त्या योजनेखाली विकासाची उदा. शेती, ग्रामीण उद्योगधंदे, आरोग्य, वाहतूक, शिक्षण ही कामे केली जात असत.

स्वातंत्र्य प्राप्तीनंतर ग्रामीण भागातील लोकांच्या विकासाची जबाबदारी राष्ट्रीय नेत्यांवर सुद्धा होती. पंडित जवाहरलाल नेहरू यांनी सामूहिक विकास या कार्यक्रमाला नवीन भारत बनविण्याचे साधन मानले. देशातील दारिद्र्य, अज्ञान, गरिबी इत्यादींशी लढा देण्यास सुरुवात झाली. त्यातूनच १९५२ साली राष्ट्रीय विस्तार सेवेची निर्मिती करण्यात आली. या योजनेअंतर्गत भारत सरकारने काही मर्यादित भागात सामूहिक विकास कार्यक्रम लागू केला. या योजनेअंतर्गत देशातील ३०० खेडी निवडण्यात आली. त्या खेड्यांमध्ये अंदाजे ३ लाख इतकी लोकसंख्या होती. ३ वर्षांमध्ये ६५ लाख रुपये या योजनेवर खर्च करण्यात येणार होते. यामध्ये प्रामुख्याने ग्रामीण विकासाच्या दृष्टीने कृषी उत्पादन, जलसिंचन, आरोग्य या बाबींवर भर देण्यात आला.

### ● सामुदायिक विकास कार्यक्रमाची उद्दिष्टे

पारंपारिक भारतीय समाज आर्थिकदृष्ट्या दुर्बल झाला होता. सामाजिक दृष्टिकोनातून निरक्षरता, लोकसंख्या वाढ, अंधश्रद्धा, रूढी-प्रथा-परंपरा, जातीव्यवस्थेचे प्राबल्य अशा अनेक समस्यांनी भारतीय समाज पूर्णतः पोखरला गेला होता. या समाजाचा राष्ट्रीय राजकारणात कोणताही सहभाग नव्हता. म्हणूनच ‘सामुदायिक विकास कार्यक्रम’ हा व्यापक व मोठी वित्तीय तरतूद असलेला कार्यक्रम भारतात सुरू करण्यात आला. या कार्यक्रम सामान्य उद्दिष्टे खालीलप्रमाणे होती :

\*\*\*\*\* (८७) \*\*\*\*\*

१. स्थानिक ग्रामीण जनतेत सामूहिक विचार करण्याची वृत्ती निर्माण करणे.
२. वैयक्तिक अशक्य गोष्ट सामूहिकरित्या साध्य करून घेणे.
३. शासकीय प्रयत्नांना जनतेच्या प्रयत्नांची साथ देणे.
४. जनतेस राष्ट्रीय विकासात्मक योजनांमध्ये सहभागी होण्याची जाणीव निर्माण करणे.
५. भारतीय शेती व शेतकरी यांचा सर्वांगीण विकास घडवून आणणे.
६. ग्रामीण जनतेला अधिकाधिक रोजगाराची संधी उपलब्ध करणे.
७. ग्रामीण जनतेला नेतृत्वाची संधी प्राप्त करून देणे.
८. आधुनिक, वैज्ञानिक आणि तांत्रिक ज्ञानाचा समाजास फायदा होईल, असे कार्यक्रम हाती घेणे.
९. सामाजिक विषमता, भाषा, जाती, धर्म व वंशाच्या आधारे मानवनिर्मित भेद नष्ट करण्याचा प्रयत्न करणे.
१०. राष्ट्रातील उपलब्ध साधनसामग्रीचा व संपत्तीचा कमाल उपयोग करणे.
११. गावांच्या आर्थिक, सामाजिक, राजकीय, सांस्कृतिक आणि नैतिक विकासाद्वारे त्यांच्या सर्वांगीण विकासासाठी प्रयत्न करणे.
१२. व्यक्ती विकासास पोषक असे वातावरण तयार करणे.

वरील उद्दिष्टे प्राप्त करण्यासाठी भारत सरकारने राष्ट्रीय पातळीपासून ग्राम पातळीपर्यंत सुव्यवस्थित संघटन निर्माण केले आहे.

#### ● सामुदायिक विकास कार्यक्रमाचे संघटन

सामुदायिक विकास कार्यक्रमाचे संघटन खालील पाच स्तरांवर करण्यात आले होते.

१. **केंद्रीय स्तर** : सामुदायिक विकास कार्यक्रम राबविण्यासाठी केंद्रीय समिती होती. या समितीचे अध्यक्ष पंतप्रधान असून, नियोजन मंत्री, नियोजन मंडळाचे सभासद, अन्न व कृषीमंत्री हे सदस्य होते. या समितीचे मुख्य कार्य धोरणांची आखणी, कार्यक्रमाची अंमलबजावणी व त्यावर नियंत्रण ठेवणे हे होते.

२. **राज्य स्तर** : राज्यस्तरीय समितीचे अध्यक्षपद राज्याच्या मुख्यमंत्र्याकडे असे. विकास खात्याचे मंत्री याचे सदस्य असून विकास आयुक्त हे सचिव म्हणून कार्यभाग सांभाळत असे. राज्यातील एकंदरीत विकास कार्यक्रमांची प्रगती व जनतेच्या गरजेनुसार कोणते बदल आवश्यक आहेत याबद्दल ही समिती केंद्रीय समितीला सूचवत व अहवाल देत असे.



३. **जिल्हा स्तर** : जिल्ह्याचा जिल्हाधिकारी किंवा उपायुक्त हे जिल्हास्तरीय समितीचे अध्यक्ष असत. या समितीत जिल्हा पातळीवरील सर्व प्रमुख अधिकाऱ्यांचा समावेश होतो. जिल्हा विकास अधिकाऱ्यावर जिल्ह्यातील सामुदायिक विकास कार्यक्रम राबविण्याची जबाबदारी असे.

४. **गट स्तर** : गट विकास अधिकाऱ्यावर गट स्तरावरील सामुदायिक विकास कार्यक्रम राबविण्याची जबाबदारी सोपविण्यात आली होती. विविध क्षेत्रातील तज्ञ त्याच्या मदतीला असत, या समितीवर ग्रामीण प्रतिनिधी नियुक्त केले जात असत.

५. **ग्राम स्तर** : समुदाय विकास कार्यक्रमातील ग्रामस्तर हा शेवटचा स्तर होता. या स्तरावर कार्यक्रम राबविण्याची जबाबदारी ग्रामसेवकावर असे. त्याने गटविकास अधिकाऱ्याच्या मार्गदर्शनाखाली कार्य करणे अपेक्षित होते.

अशा प्रकारे सामुदायिक विकास कार्यक्रमासाठी उत्कृष्ट संघटन निर्माण करण्याचा प्रयत्न केला गेला. सामुदायिक विकास कार्यक्रम हा कृषी व भूमी विकास, वाहतूक व दळणवळण, शिक्षण प्रसार, आरोग्य व स्वच्छता, स्वयंरोजगार प्रशिक्षण, रोजगार सुविधा, निवासस्थान व राहण्याची व्यवस्था, कुटिरोद्योग व ग्रामीण उद्योगांना प्रोत्साहन, समाजकल्याण, संघटनात्मक विकास इ. घटकांच्या विकासाच्या क्षेत्रांमध्ये राबविण्यात आला; परंतु त्याचा अपेक्षित प्रतिसाद मिळाला नाही. म्हणूनच या कार्यक्रमाला सहाय्यभूत 'राष्ट्रीय विस्तार सेवा' या समांतर कार्यक्रमाची आखणी करण्यात आली. ही सेवा २ ऑक्टोबर १९५३ ला सुरू करण्यात आली. या दोन्ही कार्यक्रमांच्या उद्दिष्टांत बरेच साम्य होते. मात्र राष्ट्रीय विस्तार सेवेचा दृष्टिकोन व्यापक होता. या कार्यक्रमांतर्गत ५५ प्रकल्पांचा सखोल अभ्यास करून त्यातील दोष शोधून काढण्यात आले. विकास कार्यक्रम पंचवार्षिक पद्धतीने राबविले जावेत, अशी शिफारसही राष्ट्रीय विस्तार समितीद्वारे करण्यात आली होते. परंतु हे दोन्ही कार्यक्रम त्यांच्या उद्दिष्टांपर्यंत पोहोचण्यास अपयशी ठरले.

#### ● सामुदायिक विकास कार्यक्रमाच्या अपयशाची कारणे

सामुदायिक विकास कार्यक्रम सुरुवातीस अल्प प्रमाणात यशस्वी झाला. पण त्यानंतर तो असफल ठरू लागला. त्यामागील काही कारणे खालीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. **अधिकाऱ्यांचे वर्चस्व** : या कार्यक्रमात जनता केंद्रस्थानी असावी तर शासकीय अधिकाऱ्यांनी मार्गदर्शकाची भूमिका पार पाडावी असे अभिप्रेत होते. परंतु शासकीय अधिकाऱ्यांनी हा कार्यक्रम पूर्णतः आपल्याच वर्चस्वाखाली ठेवला. परिपक्व नेतृत्वाचा यांत अभाव राहिला.

२. **जनतेचे असहकार्य** : शासकीय अधिकाऱ्यांच्या वर्चस्ववादी धोरणांमुळे जनता या कार्यक्रमापासून दूर राहिली. स्थानिक जनतेने सहकार्य केले नाही.

३. **प्रातिनिधीक संस्थेचा अभाव** : ग्रामीण पातळीवर कोणतीही प्रातिनिधीक संस्था नव्हती. त्यामुळे ग्रामीण स्थानिक जनता सहभागापासून वंचित राहिली.

\*\*\*\*\* (८९) \*\*\*\*\*

४. **ग्रामसेवकाच्या मर्यादा** : ग्रामपातळीवर ग्रामसेवकांवर या कार्यक्रमाची जबाबदारी होती. परंतु ज्ञान, कुवत व योग्य प्रशिक्षणाच्या अभावामुळे ग्रामसेवकाच्या कार्यावर मर्यादा पडत गेल्या.

५. **आर्थिक विकासाकडे दुर्लक्ष** : या कार्यक्रमात कल्याणकारी स्वरूपाची कार्ये करण्यावर अधिक भर दिला होता. त्यामुळे विकासाचा केंद्रबिंदू समजला जाणारा आर्थिक विकास दुर्लक्षित राहिला.

सामान्यपणे वरील कारणामुळे हा कार्यक्रम आपल्या इच्छित उद्दिष्टांपर्यंत पोहोचू शकला नाही. या अपयशाबद्दल डॉ. दुभाषी म्हणतात की, “ही योजना चुकीच्या गृहितकांवर आधारलेली होती. जनतेचा उत्साह फार काळ टिकू शकला नाही. या योजनेचे फायदे अशा वर्गाने घेतले की, ज्यांना कोणत्याही साहाय्याची आवश्यकता नाही.”

या अपयशाच्या पार्श्वभूमीवर शासनाने पाच वर्षांच्या आतच या कार्यक्रमाचा पुनर्विचार करण्यास सुरुवात केली. या कार्यक्रमाच्या अपयशाची कारणे शोधण्यासाठी ‘बलवंतराय मेहता समिती’ गठीत करण्यात आली. साहजिकच भारताच्या सामुदायिक विकासाच्या दृष्टीने ‘सामुदायिक विकास कार्यक्रम’ अपयशी ठरला तरी या कार्यक्रमांमुळेच शासकीय पातळीवरून ग्रामीण विकासाची खऱ्या अर्थाने सुरुवात झाली, हे मान्य करावे लागते. म्हणूनच ग्रामीण विकासाच्या दृष्टीने ‘सामुदायिक विकास कार्यक्रम’ एक महत्त्वपूर्ण अनुभव ठरतो.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न

खालील प्रश्नांची एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

१. आर. एम. जॅक्सन यांची स्थानिक स्वशासनाची व्याख्या विशद करा.
२. कोणत्या ग्रंथात पंचस्तरीय ग्रामीण स्वशासन व्यवस्था असल्याचा उल्लेख आहे.
३. भारतातील स्वशासनासंबंधी ब्रिटिशांनी घेतलेला पहिला महत्त्वपूर्ण निर्णय कोणता ?
४. एस. के. डे. यांच्या मते सामूहिक विकास म्हणजे काय ?
५. सामुदायिक विकास कार्यक्रमाचे किती व कोणत्या स्तरांवर संघटन करण्यात आले ?

### १.२.२ बलवंतराय मेहता समिती

भारतातील लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या प्रक्रियेला बलवंतराय मेहता समितीच्या शिफारशीनंतर वेगळे वळण आले. असे म्हटले जाते की, महात्मा गांधींचे ‘ग्रामस्वराज्य’ हे स्वप्न पंडित नेहरूंच्या प्रयत्नांनी आणि बलवंतराय मेहतांच्या शिफारशीने त्रिस्तरीय पंचायत राजच्या रूपाने अस्तित्वात आले.

स्थानिक जनतेची आर्थिक व सामाजिक स्थिती सुधारण्याच्या हेतूने ग्रामीण जनतेला प्रवृत्त करण्याची प्रक्रिया म्हणजे सामुदायिक विकास होय. सामुदायिक विकास म्हणजे ग्रामीण समुदायाने स्वयंस्फूर्तीने स्वतःला मदत करणे होय. पहिल्या पंचवार्षिक योजनेत सामुदायिक विकास कार्यक्रम अंमलात आणण्यासाठी शासनाने

\*\*\*\*\*९०\*\*\*\*\*

करोडो रुपयांची तरतूद केली. हा कार्यक्रम राबविल्यानंतरही ग्रामीण विकासाला फारशी गती प्राप्त झाली नाही. सामुदायिक विकास कार्यक्रमाच्या अपयशांच्या कारणांचा शोध आणि पंचायत राजच्या नवीन रचनेची निर्मिती या दोन्ही कारणांबाबत शिफारशी करण्यासाठी भारत सरकारने बलवंतराय मेहता समिती नियुक्त केली.

भारतातील लोकशाही विकेंद्रीकरणासाठी गुजरातचे माजी मुख्यमंत्री बलवंतराय मेहता यांच्या अध्यक्षतेखाली एका समितीचे गठण जानेवारी १९५७ मध्ये करण्यात आले. या समितीत सदस्य म्हणून ठाकूर फुलसिंग, बी. जी. राव, डी. पी. सिंग यांना नियुक्त करण्यात आले होते. विस्तृत अध्ययनानंतर या समितीने आपला अहवाल २४ नोव्हेंबर १९५७ रोजी सादर केला व जानेवारी १९५८ ला राष्ट्रीय विकास परिषदेकडून (N.D.C.) तो स्वीकारला गेला. लगेचच या शिफारशींना अनुसरून सर्वप्रथम भारतामध्ये २ ऑक्टोबर १९५८ साली राजस्थान आणि १ नोव्हेंबर १९५८ साली आंध्र प्रदेश या राज्यात त्रिस्तरीय पंचायत राजचा स्वीकार करण्यात आला. राजस्थानमधील पंचायत राजचे औपचारिक उद्घाटन भारताचे तत्कालीन पंतप्रधान पंडित नेहरू यांच्या हस्ते 'नागोर' येथे दिनांक २ ऑक्टोबर १९५९ रोजी झाले.

बलवंतराय मेहता समितीला आपल्या अध्ययनात असे आढळून आले की, जन सहभागाचा अभाव व प्रशासकीय अधिकाऱ्यांकडे अतिरिक्त जबाबदारी यामुळे सामुदायिक विकास कार्यक्रम अपयशी ठरला होता. म्हणूनच या समितीने पंचायत राजचे प्रारूप निश्चित करताना दोन बाबींवर विशेष भर दिला होता. पहिली बाब म्हणजे पंचायत राजचे सुसूत्र स्वायत्त स्वरूप व दुसरी बाब म्हणजे वास्तविक लोकशाही विकेंद्रीकरणासाठी निर्वाचित प्रतिनिधित्व होय.

बलवंतराय मेहता समितीच्या अहवालातील शिफारशी पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

#### \* मेहता समितीच्या शिफारशी

१. त्रिस्तरीय व्यवस्था : बलवंतराय मेहता समितीने आपल्या अहवालात अशी शिफारस केली होती की, पंचायत राजचे गठण तीन स्तरांवर असावे. जिल्हा स्तरावर जिल्हा परिषद, विकास गट पातळीवर (तालुका स्तरावर) पंचायत समिती आणि गावासाठी ग्रामपंचायतीची स्थापना केली जावी. हे तिन्ही घटक परस्परांशी संबंधित, सुसंगठित असावे व तिन्ही संस्थांना एकाच वेळी स्थापन करावे. घटक राज्यांनी यासंबंधी आपापले कायदे करावेत.

२. जिल्हा परिषदेसंबंधी शिफारशी : (अ) पंचायत राजच्या कार्यात एकसूत्रता आणण्यासाठी जिल्हा परिषद ही जिल्हा स्तरावर स्थापन करावी.

(ब) जिल्हाधिकारी हा जिल्हा परिषदेचा पदसिद्ध अध्यक्ष असावा.

(क) लोकसभा व विधानसभा यांचे सभासद, पंचायत समित्यांचे सभापती, तसेच विकास खात्यांचे जिल्हा स्तरीय सर्व अधिकारी जिल्हा परिषदेचे सदस्य असावेत.

(ड) जिल्हा परिषद, पंचायत समित्यांच्या योजनांमध्ये समन्वय व एकसूत्रता निर्माण करील व त्यांना मार्गदर्शन करील.

\*\*\*\*\*९१\*\*\*\*\*

### ३. पंचायत समितीसंबंधी शिफारशी

- (अ) जिल्हा परिषद व ग्रामपंचायत यांच्या दरम्यान मध्य स्तरावर पंचायत समितीची स्थापना करावी.
- (ब) पंचायत समितीचे गठण ग्रामपंचायतीद्वारे अप्रत्यक्ष पद्धतीने केले जावे.
- (क) असहकारी व स्वीकृत सदस्यांची तरतूद पंचायत समितीमध्ये असावी.
- (ड) पंचायत समितीकडे काही स्वतंत्र जबाबदारी व महसूलातील काही बाबी सोपविल्या जाव्यात.

### ४. ग्रामपंचायतीसंबंधी शिफारशी

(अ) गाव पातळीवर ग्रामपंचायतीचे गठण प्रौढ व प्रत्यक्ष मतदानाद्वारे केले जावे. कर चुकव्यांना मतदानाचा अधिकार देऊ नये.

(ब) स्वीकृत सदस्यांची तरतूद ठेवून दोन स्त्री सभासद व अनुसूचित जाती-जमातीतील एकेक सभासद स्वीकृत केला जावा.

(क) शासनाच्या आधीन राहून ग्रामपंचायतीने महसूलांची वसुली करावी. त्यातून त्यांना वाटा मिळावा.

(ड) ग्रामसेवक ग्रामपंचायतीचा विकास सचिव असावा. साधारणपणे एका विकास गटात २० ग्रामसेवक असावेत.

### ५. अंदाजपत्रके तपासून घ्यावीत :

स्थानिक शासनव्यवस्थेवर विकासाच्या दृष्टीने काही जबाबदाऱ्या टाकण्यात आल्या. त्यासाठी आर्थिक सत्ता देत असतानाच आर्थिक नियंत्रण करणे आवश्यक आहे. यासाठी अंदाजपत्रकाची तपासणी करण्यात यावी अशी शिफारस मेहता समितीने केली होती. त्यानुसार ग्रामपंचायतीचे अंदाजपत्रक मंजूर करण्याचा किंवा तपासण्याचा अधिकार पंचायत समितीला देण्यात आला. तर पंचायत समितीचे अंदाजपत्रक मंजूर करण्याचा किंवा तपासण्याचा अधिकार जिल्हा परिषदेला देण्यात आला.

६. जिल्हा बोर्ड रद्द करावे : बलवंतराय मेहता समितीने अशी शिफारस केली होती की, तत्कालीन जिल्हा पातळीवर असणारे जिल्हा बोर्ड रद्द करून नवीन जिल्हा परिषदेची स्थापना करावी. तसेच तालुका पंचायत व ग्रामपंचायतीची जबाबदारी जिल्हा परिषदेवर सोपवावी.

७. जिल्हा परिषदेमध्ये वेगवेगळ्या घटकांना प्रतिनिधित्व द्यावे : जिल्हा परिषदेमध्ये सर्व पंचायतीचे सभापती, स्थानिक आमदार, खासदार यांना प्रतिनिधित्व असावे. तसेच शासकीय अधिकाऱ्यांनाही प्रतिनिधित्व असावे. जिल्हाधिकारी व जिल्हा परिषद अध्यक्ष स्वतंत्र असावेत.

८. अनुदानाची पाहणी करावी : मेहता समितीने अशी शिफारस केली होती की स्थानिक विकासाच्या दृष्टीने त्या त्या क्षेत्रातील महसूल उत्पन्नाच्या ७५% इतकी रक्कम स्थानिक शासनाला द्यावी तसेच विकास योजनांसाठी योग्य त्या अनुदानांचे वाटप व्हावे.

\*\*\*\*\*९२\*\*\*\*\*

१. न्यायपंचायतीची स्थापना : ग्रामसेवकांच्या कार्यपेक्षा मोठ्या क्षेत्रासाठी दोन किंवा अधिक ग्रामपंचायतीची मिळून न्यायपंचायतीची स्थापना केली जावी. या न्याय पंचायतीतील सदस्यांची नियुक्ती जिल्हा दंडाधिकारी किंवा उपविभागीय दंडाधिकारी यांच्याद्वारे केली जावी.

१०. आर्थिक विकास : पंचायत राज संस्थानी आर्थिक विकासाच्या कार्यक्रमांना प्राधान्य द्यावे. समाजातील विविध घटकांना आर्थिकदृष्ट्या सक्षम करण्यासाठी विविध योजनांची आखणी करून त्यांच्या व्यवस्थित अंमलबजावणीची जबाबदारी पंचायत राज संस्थांवर सोपविली जाते.

११. कार्य व अधिकाराचे सीमित क्षेत्र : बलवंतराय मेहता समितीचे असे मत होते की, प्रस्तावित पंचायत राज संस्थांना इतके विस्तृत अधिकार नसावे की ज्यामुळे त्यांच्या निर्मितीमागील मूळ उद्देशच नष्ट होईल. स्थानिक हिताकरिता व जनजागृतीकरिता या संस्था भौगोलिकदृष्ट्या लहान क्षेत्रात कार्यरत असाव्यात.

थोडक्यात, सक्षम पंचायत राज व्यवस्था निर्माण करण्यासाठी बलवंतराय मेहता समितीच्या शिफारशी भविष्यात उपयोगी सिद्ध झाल्या. वास्तविकतः स्थानिक स्वशासन हा विषय राज्यसूचीतील असल्यामुळे या अहवालाची अंमलबजावणी राज्यांच्या इच्छेवर अवलंबून होती. त्यामुळे या समितीच्या शिफारशी राज्यांनी आपापल्या सुविधेनुसार स्वीकारल्या. साहजिकच त्यांच्यात रचनात्मक भिन्नता निर्माण झाली. तरीही बलवंतराय मेहता समितीचा विस्तृत व अभ्यासपूर्ण अहवाल भारतीय स्थानिक स्वशासनाच्या विकासातील महत्त्वाचा टप्पा ठरला आहे.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न

(अ) रिकाम्या जागी योग्य शब्द लिहा.

१. बलवंतराय मेहता समितीचे गठण ..... मध्ये करण्यात आले.
२. राजस्थानमधील पंचायत राजचे उद्घाटन .....यांच्या हस्ते करण्यात आले.
३. बलवंतराय मेहता समितीने त्रिस्तरीय व्यवस्थेत जिल्हा पातळीवर जिल्हा परिषद, विकास गट पातळीवर .....आणि गाव पातळीवर ग्रामपंचायतीची स्थापना केली जावी हे सुचविले.
४. बलवंतराय मेहता समितीच्या मते .....हा जिल्हा परिषदेचा पदसिद्ध अध्यक्ष असावा.
५. मेहता समितीच्या शिफारशीनुसार साधारणपणे एका विकास गटात ..... ग्रामसेवक असावेत.
६. स्थानिक स्वशासन हा विषय .....सूचीतील आहे.
७. भारतातील लोकशाही .....प्रक्रियेला बलवंतराय मेहता समितीच्या शिफारशीनंतर वेगळे वळण आले.

### १.२.३ वसंतराव नाईक समिती

वसंतराव नाईक समितीला 'महाराष्ट्रातील लोकशाही विकेंद्रीकरण समिती' म्हणून ओळखले जाते. राष्ट्रीय स्तरावरील बलवंतराय मेहता समितीच्या शिफारशीनंतर त्यावर पुनर्विचार करण्यासाठी व राज्यात स्थानिक स्वशासनाचे प्रारूप सुचविण्यासाठी गुजरातमध्ये श्री. रसिकलाल पारिख व महाराष्ट्रात श्री. वसंतराव नाईक यांच्या अध्यक्षतेखाली अभ्यास समित्या गठीत करण्यात आल्या.

भाषावार प्रांतरचनेनुसार १ मे १९६० रोजी महाराष्ट्र राज्याची स्थापना झाली व लगेचच महाराष्ट्रात तत्कालीन महाराष्ट्राचे महसूलमंत्री वसंतराव नाईक यांच्या अध्यक्षतेखाली 'लोकशाही विकेंद्रीकरण समिती' २२ जून १९६० रोजी नियुक्त करण्यात आली. या समितीत ग्रामीण विकासमंत्री श्री. भगवंतराव गाडे, शिक्षणमंत्री श्री. बाळासाहेब देसाई, अर्थखात्याचे सचिव श्री. मधुकर यार्दी, सहकार व ग्रामीण विकास खात्याचे सचिव आणि विकास आयुक्त श्री. दिनकर साठे हे या लोकशाही विकेंद्रीकरण समितीचे इतर सदस्य होते. उपविकास आयुक्त श्री. पी. जी. साळवी यांनी समितीचे सचिव म्हणून काम पाहिले. या समितीने आपला अहवाल १५ मार्च १९६१ रोजी महाराष्ट्र शासनाकडे सादर केला. या समितीने आपल्या अहवालात २२६ शिफारशी केल्या होत्या. महाराष्ट्र शासनाने हा अहवाल मान्य करून त्यानुसार 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम' १९६१ हा कायदा संमत केला. १ मे १९६२ रोजी महाराष्ट्रात पंचायत राज्याची स्थापना झाली. त्रिस्तरीय पद्धतीचा अवलंब करून जिल्हा पातळीवरील जिल्हा परिषद, तालुका पातळीवर पंचायत समिती आणि ग्रामपातळीवर ग्रामपंचायत अशी स्थापना करण्यात आली. नाईक समितीने जिल्हा हा कार्याचा घटक करावा असे सूचविले. त्यामुळे महाराष्ट्र शासनाने जिल्हा हा कार्याचा घटक मानून पंचायत राज्याचा प्रयोग सुरू केला आणि काहीशी मिश्रपद्धती स्वीकारून जिल्हा परिषद या घटकाला अधिक महत्त्व दिले. त्यामुळे महाराष्ट्रात जिल्हा परिषदेच्या राज्यकारभारात जनता जास्तीत जास्त सहभागी होऊ लागली. महाराष्ट्रात ३६ जिल्हे असून त्यापैकी ३४ जिल्ह्यांत जिल्हा परिषदा स्थापन करण्यात आलेल्या आहेत. मुंबई शहर व मुंबई उपनगर हे दोन जिल्हे नागरी लोकसंख्येचे असल्यामुळे तेथे जिल्हा परिषद स्थापन करण्यात आलेली नाही. महाराष्ट्रात ३४३ पंचायत समित्या आणि ग्रामपातळीवर २७,५९८ ग्रामपंचायती निर्माण केलेल्या आहेत. महाराष्ट्रातील जनतेने उत्स्फूर्तपणे या पंचायत राज्याच्या प्रयोगाला सहकार्य दिलेले दिसते.

#### ● वसंतराव नाईक समितीच्या शिफारशी

वसंतराव नाईक समितीने आपल्या अहवालामध्ये पुढील शिफारशी केलेल्या होत्या.

१. **जिल्हा हा प्रमुख घटक** : वसंतराव नाईक समितीने जिल्हा हा नव्या पंचायत राज योजनेचा अर्थात लोकशाही विकेंद्रीकरणासाठी एक उत्तम घटक आहे असे ठरविले. ग्रामीण जनतेचे राजकीय व सामाजिक जीवनाचे ते प्रातिनिधीक घटक म्हणून उपयुक्त ठरू शकते. जनजागृती करून महत्त्वपूर्ण जबाबदाऱ्या सोपवून त्यांची पूर्तता करून घेणे एका जिल्ह्याच्या परिक्षेत्रात सहज शक्य होऊ शकते, असे या समितीचे मत होते.

\*\*\*\*\*९४\*\*\*\*\*

२. **त्रिस्तरीय पद्धतीचा स्वीकार** : बलवंतराय मेहता समितीने सुचविलेली त्रिस्तरीय पंचायत राज यंत्रणा वसंतराव नाईक समितीने स्वीकृत केली. जिल्हा स्तरावर जिल्हा परिषद, विकास गट पातळीवर (तालुका पातळीवर) पंचायत समिती व पायाभूत ग्राम स्तरावर ग्रामपंचायतीची स्थापना केली जावी. राज्यशासनाने कायदा करून या स्थानिक प्रशासन संस्थांना अधिकार प्रदान करावे म्हणजे या संस्थांना वैधानिक आधार प्राप्त होईल.

२. **जिल्हा परिषदेच्या मुख्य अधिकाऱ्याची तरतूद** : वसंतराव नाईक समितीमधील ही अत्यंत महत्त्वाची शिफारस म्हणावी लागेल. पंचायत राज्याची प्रशासकीय व्यवस्था जिल्हा परिषदेकडे सोपवून प्रशासकीय सुसूत्रता निर्माण होण्यासाठी स्वतंत्रपणे जिल्हा परिषदेमध्ये मुख्य अधिकाऱ्याची नेमणूक करावी. यामुळे 'जिल्हाधिकारी' नाममात्र ठरला. त्याचे पूर्वीचे सर्वत्र अध्यक्षपदी असणे नाईक समितीने सीमित केले.

४. **प्रत्यक्ष निवडणुकीचे तत्त्व** : वसंतराव नाईक समितीने जिल्हा परिषदेसाठी प्रत्यक्ष मतदान पद्धतीने निवडणुका घ्याव्यात अशी शिफारस केली आहे. पंचायत समितीसाठी अप्रत्यक्ष निवडणुकींचेच तत्त्व ठेवले.

५. **जिल्हा परिषदेसंबंधी शिफारशी** :

(अ) जिल्हा परिषदेतील सदस्यांची संख्या कमीत कमी ४० व जास्तीत जास्त ६० इतकी असावी.

(ब) जिल्हा परिषद सदस्यांसाठीचा मतदार संघ सामान्यपणे २५,००० ते ३५,००० लोकसंख्येसाठी असावा.

(क) अनुसूचित जाती-जमाती आणि स्त्रिया यांमधून एकही सदस्य निवडून न आल्यास प्रत्येकी एक सदस्य स्वीकृत करावा.

(ड) जिल्हा परिषद हा त्रिस्तरावरील सर्वोच्च व सशक्त घटक असेल.

६. **पंचायत समितीसंबंधी शिफारशी** :

(अ) जिल्हा परिषद व ग्रामपंचायत यांच्यातील दुवा म्हणून पंचायत समिती कार्य करेल. पंचायत समितीला जिल्हा परिषदेच्या कार्यकारी उपसमितीचा दर्जा असेल.

(ब) पंचायत समिती क्षेत्रातील जिल्हा परिषद सदस्य, जिल्हा परिषदेतील स्वीकृत सदस्य, दोन सरपंच, तालुका खरेदी-विक्री संघाचे अध्यक्ष, सहकारी सेवा संस्थांचा एक अध्यक्ष व अनुसूचित जाती-जमाती तसेच महिला यांचे प्रत्येकी एक प्रतिनिधी हे पंचायत समितीचे सभासद असतील.

(क) समितीत निवडून आलेल्या सदस्यांतून अध्यक्ष (सभापती) व उपाध्यक्ष (उपसभापती) यांची निवड करावी.

(ड) गट विकास अधिकारी (BDO) पंचायत समितीचा सचिव व प्रशासकीय प्रमुख म्हणून कार्य करील.

\*\*\*\*\*९५\*\*\*\*\*

### ७. ग्रामपंचायतीसंबंधी शिफारशी

- (अ) महसूलविषयक जबाबदारी ग्रामपंचायतीवर सोपवावी.
- (ब) ग्रामपंचायतीच्या स्थापनेसाठी किमान १,००० व जास्तीत जास्त २०,००० लोकसंख्या असावी.
- (क) एकूण वसूल महसुलापैकी ३० टक्के ग्रामपंचायतीस व ७० टक्के रक्कम जिल्हा परिषदेस मिळावी.

८. **स्वायत्त कारभार** : पंचायत राज संस्थांना स्वायत्तता द्यावी, यासाठी लोकसभा व विधानसभांच्या सदस्यांना जिल्हा परिषदेवर प्रतिनिधित्व असू नये.

९. **वित्त व्यवस्था** : स्थानिक स्वशासन संस्थांना करांचे व इतर आर्थिक साधनांची उपलब्धता निर्माण करून द्यावी. तसेच विकास कार्यासाठी अनुदानाची व्यवस्था असावी. वर्ग १ व वर्ग २ अधिकाऱ्यांच्या वेतनावरील खर्च राज्याच्या तिजोरीतून करावा तर तृतीय व चतुर्थ श्रेणी कर्मचाऱ्यांवरील ७५ टक्के खर्च राज्य सरकारने करावा.

१०. **विकासात्मक योजना** : राज्य सरकारने स्थानिक संस्थांकडे विकासात्मक योजना सोपवाव्यात. त्यासाठी सप्रयोजन अनुदानही द्यावे.

या शिफारशींव्यतिरिक्त स्थानिक स्वशासन संस्थांना मार्गदर्शन करण्यासाठी व त्यांचे प्रश्न शासनापर्यंत पोहोचविण्यासाठी एका 'सल्लागार समिती'ची स्थापना केली जावी. राज्यपातळीवर स्थानिक स्वशासन-विषयक धोरणात्मक बाबींवर तसेच अतिमहत्त्वाच्या प्रश्नांवर निर्णय घेण्यासाठी मंत्रिमंडळाच्या उपसमितीची स्थापना केली जावी, जिल्हा परिषदांना कर्जरूपाने आर्थिक मदत करण्यासाठी स्थानिक वित्तीय महामंडळाची स्थापना केली जावी इ. अनेक शिफारशी वसंतराव नाईक समितीने केल्या होत्या. यापैकी बहुतांशी शिफारशी महाराष्ट्र शासनाने स्वीकारल्या. या शिफारशींच्या आधारावरच पुढे ३० वर्षे महाराष्ट्रात पंचायत राज व्यवस्था कार्यरत होती. इ.स. १९९२ नंतर ७३व्या घटनादुरुस्तीच्या प्रभावानंतरही वसंतराव नाईक समितीने सुचविलेल्या त्रिस्तरीय होती. प्रारूपात विशेष बदल करण्यात आला नाही. प्रतिनिधित्व व जबाबदारी याबाबतीत बदल झाले असले तरी नाईक समितीने सांगितलेल्या प्रारूपाचा पाया मजबूत असल्यामुळे नवीन बदल स्वीकारणेही सहज शक्य झाले.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न

(अ) रिकाम्या जागी योग्य शब्द लिहा.

१. वसंतराव नाईक समितीला 'महाराष्ट्रातील ..... समिती म्हणून ओळखले जाते.
२. वसंतराव नाईक समितीचे सचिव म्हणून ..... यांनी काम पाहिले.
३. वसंतराव नाईक समितीने आपला अहवाल ..... रोजी महाराष्ट्र शासनाकडे सादर केला.



४. वसंतराव नाईक समितीने जिल्हा परिषदेसाठी ..... पद्धतीने निवडणुका घ्याव्यात अशी शिफारस केली आहे.

५. १ मे ..... रोजी महाराष्ट्रात पंचायत राज्याची स्थापना झाली.

### १.२.४ एल. एन. बोंगिरवार समिती

महाराष्ट्रात पंचायत राजचा प्रारंभ थोडा उशिरा झाला. वसंतराव नाईक समितीने केलेल्या शिफारशींचा स्वीकार करून महाराष्ट्र शासनाने लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या क्षेत्रात मानाचे स्थान प्राप्त केले. या पंचायतराज संस्थांचा कारभार रीतसर सुरू होऊन सन १९६२ ते १९६७ अशा जिल्हा परिषदांच्या दोन वेळा निवडणुका देखील झाल्या. १९७० च्या सुमारास पंचायत राज संस्थांचे मूल्यमापन करण्याच्या हेतूने कायदे मंडळात २६ फेब्रुवारी १९७० रोजी एक समिती स्थापन करण्याचा ठराव संमत झाला. या ठरावाला मूर्तरूप देण्यासाठी २ एप्रिल १९७० रोजी श्री. एल. एन. बोंगिरवार यांच्या अध्यक्षतेखाली अकरा सदस्यीय समितीची स्थापना करण्यात आली. या समितीचे सदस्य सचिव म्हणून श्री. व. व. मंडलेकर हे होते. श्री. ल. ना. बोंगिरवार यांना भारतीय प्रशासनातील प्रदीर्घ अनुभव होता. त्यांनी पंचायत राज संस्थेतील त्रिस्तरीय व्यवस्थेचा पूर्ण अभ्यास केला. या अध्ययनात त्यांना असे आढळून आले की, प्रचलित पंचायत राज व्यवस्थेत आमूलाग्र परिवर्तनाची आवश्यकता नाही. मात्र काही सुधारणांतून पंचायत राज व्यवस्थेत प्रभावीपणे कार्य करता येईल. या समितीने आपला एकूण २०२ शिफारशी असलेला अहवाल १५ सप्टेंबर १९७१ रोजी महाराष्ट्र शासनास सादर केला. बोंगिरवार समितीस 'महाराष्ट्रातील पंचायत राज पुनर्विलोकन समिती' म्हणून ओळखले जाते. बोंगिरवार समितीच्या मते पंचायत राज व्यवस्थेत फारसे दोष नसून त्याची अंमलबजावणीत दोष शिरलेले आहेत.

### बोंगिरवार समितीच्या शिफारशी

बोंगिरवार समितीच्या शिफारशींचा आढावा पुढीलप्रमाणे घेता येईल.

#### १. जिल्हा परिषदेसंबंधी शिफारशी :

(अ) जिल्हा परिषदेत पशुसंवर्धन व दुग्ध विकास ही नवीन विषय समिती स्थापन करावी.

(ब) जिल्हा परिषदेच्या विषय सूचीतून 'सहकार' हा विषय पूर्णतः काढून घ्यावा व ही जबाबदारी राज्यशासनाकडे द्यावी.

(क) आश्रमशाळा जिल्हा परिषदेकडे हस्तांतरित करून त्यांचा १०० टक्के खर्च राज्यशासनाने करावा.

(ड) शिक्षण समितीस अधिक स्वायत्तता द्यावी.

(इ) विषय समित्यांवरील तज्ञ व्यक्तींसाठी शैक्षणिक व अनुभवाची अर्हता ठेवावी.

## २. पंचायत समितीसंबंधी शिफारशी

(अ) पंचायत समितीची वर्गवारी अ, ब, क अशी करावी.

(ब) पंचायत समितीत सरपंच परिषद स्थापन करावी व या परिषदेमध्ये १५ सरपंचांची रोटेशन पद्धतीने निवड केली जावी. या परिषदेचा पदसिद्ध अध्यक्ष उपसभापती असावा.

(क) जिल्हा परिषदेच्या एका मतदारसंघाचे दोन गट करून त्यातून प्रत्येकी एक सदस्याची निवड पंचायत समितीवर करावी.

## ३. ग्रामपंचायतीविषयी शिफारशी

(अ) ग्रामपंचायत स्थापनेसाठी किमान ५०० लोकसंख्या असावी.

(ब) १०००० पेक्षा जास्त लोकसंख्या असलेल्या गावास नगरपालिकेचा दर्जा द्यावा.

(क) न्यायपंचायती रद्द कराव्यात.

(ड) ग्रामपंचायतीस दरडोई दोन रुपयांप्रमाणे समानीकरण अनुदान द्यावे.

(इ) ग्रामपंचायत सरपंचास मानधन द्यावे.

(फ) ग्रामसभांच्या वर्षातून किमान दोन बैठका घ्याव्यात.

## ४. प्रशासकीय रचनेसंबंधी शिफारशी

(अ) पंचायत राज नियोजनासाठी 'उपमुख्य कार्यकारी अधिकारी' हे पद निर्माण करावे.

(ब) समाजकल्याण अधिकारी व जिल्हा पशुसंवर्धन अधिकारी यांचा दर्जा 'वर्ग-१' असावा.

(क) ग्रामसेवकाची किमान अर्हता पदवी असावी.

(ड) मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यास जिल्हा सहायक समितीचे अध्यक्ष करावे.

## ५. वित्तीय व्यवस्था

(अ) पंचायत राज संस्थांना पुरेशी साधन संपत्ती उपलब्ध करून द्यावी. पंचायत राज संस्थांनी उभारलेला निधी योग्य व ठरविलेल्या कार्यावरच खर्च करावा.

(ब) पंचायत राज संस्थांना वित्तीय नियोजनात आवश्यक ते स्वातंत्र्य असावे. त्यांना सप्रयोजन व आस्थापना अनुदान १००% असावे.

(क) प्रत्येक जिल्ह्यात कृषी उद्योग महामंडळ असावे. त्याचे भागधारक जिल्हा परिषद व राज्यशासन हे असावेत.

६. **योजनांचे हस्तांतरण** : स्थानिक विकासाच्या दृष्टीने आवश्यक व राज्याच्या अखत्यारीत असणाऱ्या काही योजना जिल्हा परिषदांकडे हस्तांतरित कराव्यात. शासनाचे राज्य, जिल्हा परिषद व पंचायत समिती यांच्या कामांची यादी करून त्यासाठी वित्तीय तरतूदही करावी.

७. **नियोजन व मूल्यमापन समिती** : जिल्हा स्तरावर जिल्हा नियोजन व मूल्यमापन समितीची स्थापना केली जावी. जिल्हा परिषद अध्यक्ष हा या समितीचा अध्यक्ष असावा. लोकप्रतिनिधीनाही या समितीत सदस्यत्व असावे.

८. **निवडणुकांसंबंधी** : लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या दृष्टीने प्रचलित असलेले अप्रत्यक्ष निवडणुकीचे तत्त्व बदलून प्रत्यक्ष निवडणुकीच्या तत्त्वाचा स्वीकार करावा.

वरील शिफारशींबरोबरच पंचायत राजने जनजागृतीचे कार्यक्रम हाती घ्यावेत. लहान शेतकऱ्यांपुढील बेरोजगाराची समस्या सोडविण्यासाठी पंचायत राज संस्थांनी लहान व दुय्यम उद्योगधंद्याद्वारे उत्कृष्ट योजना राबवाव्यात, सर्व पंचायत राज संस्थांचा कार्यकाल पाच वर्षांचा करावा, प्रभावी नियंत्रणासाठी विभागीय आयुक्तांच्या अधिकारात वाढ केली जावी. ग्रामसभेला अधिक बळकटी आणण्यासाठी ग्रामसभेच्या वर्षातून किमान दोन बैठका घेण्याचे बंधन टाकावे इ. अनेक महत्त्वपूर्ण शिफारशी श्री. ल. ना. बोंगिरवार यांच्या अध्यक्षतेखालील समितीने केल्या. या समितीने पंचायत राज व्यवस्थेच्या रचनेवर विश्वास व्यक्त केला. परंतु त्याचबरोबर त्याच्या मर्यादाही स्पष्ट केल्या आहेत. पंचायत राज व्यवस्था आणखी प्रभावी कशी करता येईल, एकूणच पंचायत राजाच्या भविष्यकालीन विकासात या समितीचे योगदान लक्ष्यवेधक आहे.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न

(अ) रिकाम्या जागी योग्य शब्द लिहा.

१. .... रोजी श्री. एल. एन. बोंगिरवार यांच्या अध्यक्षतेखाली अकरा सदस्यीय समितीची स्थापना करण्यात आली.
२. बोंगिरवार समितीने ..... हा विषय जिल्हा परिषदेच्या विषय सूचीतून काढून घेऊन राज्य शासनास ही जबाबदारी देण्याची शिफारस केली.
३. श्री. ल. ना. बोंगिरवार समितीचे सदस्य सचिव ..... हे होते.
४. पंचायत समितीत ..... परिषद स्थापन करावी ही शिफारस बोंगिरवार समितीने केली.
५. बोंगिरवार समितीस ..... म्हणून ओळखले जाते.

### १.२.५ प्राचार्य पी. बी. पाटील समिती

महाराष्ट्र शासनाने नाईक समितीच्या शिफारशीनंतर १९७० मध्ये बोंगिरवार यांच्या अध्यक्षतेखाली एक समिती नेमून पंचायत राज्याच्या कामकाजाबाबत सुधारणा व कार्यक्षमता आणण्याचा प्रयत्न केला. त्यानंतरच्या काळात पंचायत राज संस्थांच्या कार्याचे पुनर्विलोकन, ग्रामपंचायतीच्या प्रशासनात सुधारणा, ग्रामपंचायतीचे आर्थिक प्रश्न; स्थानिक स्वशासन संस्थांमधील कर्मचाऱ्यांच्या समस्या यासारख्या काही महत्त्वपूर्ण पैलूंचा अभ्यास करण्यासाठी महाराष्ट्र शासनाने १८ जून १९८४ साली प्राचार्य पी. बी. पाटील यांच्या अध्यक्षतेखाली एका समितीचे गठन केले. या समितीत सदस्य म्हणून श्री. शहाजीराव पाटील, श्री. आनंद नाडकर्णी, श्री. प्रभाकर रुपवते, श्री. शामराव कदम, श्री. रणजित देशमुख, श्री. वामनराव गड्डमवार, श्री. दादासाहेब लिमये व श्री. सुब्रह्मण्यम यांची नियुक्ती करण्यात आली होती. या समितीने प्रथम प्राचीन काळापासून आढावा घेऊन स्थानिक स्वशासनाचे कसे परिवर्तन होत गेले, याचे विवेचन केले. या समितीने आपला अभ्यासपूर्ण अहवाल दोन वर्षात म्हणजे जून १९८६ ला महाराष्ट्र शासनाकडे सादर केला. आपल्या अहवालात समितीने १८ बहुमूल्य शिफारशी केल्या. त्यातील काही प्रमुख शिफारशी खालीलप्रमाणे सांगता येतील.

#### ● प्राचार्य पी. बी. पाटील समितीच्या शिफारशी

१. शक्तिशाली स्थानिक स्वशासन : लोकशाही विकेंद्रीकरण अधिक प्रभावी होण्यासाठी सत्ता ग्रामस्तरापर्यंत गेली पाहिजे. सत्तेचा पुरेपूर वापर करण्यासाठी व विकास कार्य करण्यासाठी स्थानिक शासनाला अधिक सत्ता प्रदान कराव्यात.

२. अधिकार विभागणी : पंचायत राज संस्थेतील प्रत्येक संस्थेला स्वतंत्र अधिकार दिले जावे. प्रत्येक संस्थेने आपल्या अधिकार क्षेत्रात राहूनच आपले कार्य केले पाहिजे. अशा अधिकार क्षेत्राचा स्पष्ट उल्लेख अधिनियमात समाविष्ट करावा.

३. लोकांचा प्रत्यक्ष सहभाग : लोकांचा स्थानिक स्वशासनातील प्रत्यक्ष सहभाग वाढला पाहिजे. ग्रामीण क्षेत्राचा आर्थिक व सामाजिक विकास जनसहभागाद्वारे जलद गतीने साधणे हे पंचायत राजच्या स्थापनेमागचे प्रमुख उद्दिष्ट असावे.

४. पंचायत राज अधिनियमांचे एकीकरण : महाराष्ट्रात पंचायत राज संदर्भात अस्तित्वात असलेले 'मुंबई-ग्रामपंचायत-१९५८' आणि 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम-१९६१' हे दोन्ही अधिनियम एकत्र करून नवीन एकीकृत अधिनियमांची निर्मिती करावी.

५. जिल्हा विकास नियोजन व मूल्यमापन मंडळ : जिल्हाच्या नियोजनासाठी असलेल्या 'जिल्हा नियोजन व विकास मंडळाचे' नाव बदलून ते 'जिल्हा विकास नियोजन व मूल्यमापन मंडळ' असे करावे. या मंडळास कायमस्वरूपी नियोजन कक्ष उपलब्ध करून द्यावा. तसेच यात जिल्हातील सर्व विधिमंडळ सदस्य व संसद सदस्य यांचा समावेश केला जावा.

६. आर्थिक अनुदानामध्ये वाढ व ग्रामपंचायतीची आर्थिक दृष्टीने वर्गवारी : पाटील समितीने अशी शिफारस केली होती की, या शासनव्यवस्थेने शिक्षण, आरोग्य, समाजकल्याण, कृषी विकास अशा विकासाबरोबरच शेतीपूरक असणारे लघुउद्योग, कुक्कुटपालन, शेळ्या-मेंढ्या पालन, दुग्ध व्यवसाय अशा व्यवसायांनाही प्रोत्साहन द्यावे. त्यासाठी भरीव आर्थिक निधी शासनाने उपलब्ध करावा. प्रत्येक ग्रामपंचायतीची लोकसंख्या भिन्न असल्याने मिळणारे उत्पन्नही भिन्न असते. त्यानुसार वर्गवारी करून शासनाने आर्थिक अनुदान द्यावे.

७. अधिकारी-पदाधिकारी संबंध : पंचायत राज संस्थांचे यश हे अधिकारी व पदाधिकारी यांच्या सामूहिक भूमिकेवर अवलंबून असते. प्रशासकीय कार्यक्षमता व ग्रामीण विकासासाठी शासन व अधिकारी व या शासन व्यवस्थेत काम करणारे पदाधिकारी यांचे संबंध हे सहकार्याचे असले पाहिजेत अशी शिफारस पाटील समितीने केलेली होती.

८. राज्य निवडणूक यंत्रणा : पंचायत राज संस्थांच्या निवडणुका निःपक्ष व पारदर्शक होण्यासाठी राज्यस्तरावर स्वतंत्र निवडणूक यंत्रणा स्थापित करावी.

९. सक्षम ग्रामसभा व ग्रामपंचायत : गावपातळीवरील ग्रामसभा व ग्रामपंचायतीला जास्तीचे अधिकार द्यावेत. ग्रामस्तरावरील महसुली कार्ये पार पाडण्यासाठी तलाठ्याऐवजी ग्रामपंचायतीवर जबाबदारी हस्तांतरीत करावी. सरपंच हा ग्रामसभेकडून प्रत्यक्ष मतदानाने निवडला जावा. ग्रामपंचायतीची स्थापना करताना दुर्गम व डोंगराळ भागासाठी १००० (एक हजार) लोकसंख्या पुरेशी असावी. ग्रामपंचायतीची वर्गवारी अ, ब, क, ड अशी लोकसंख्येच्या आधारावर करावी.

१०. जिल्हा परिषदेतील प्रतिनिधित्व : जिल्हा परिषदेत निर्वाचित सदस्यांची संख्या कमीत कमी ४० (चाळीस) व जास्तीत जास्त ७५ (पंच्याहत्तर) इतकी असावी. जिल्हा परिषदेवर विधिमंडळ व संसद सदस्यांना प्रतिनिधित्व असू नये.

११. पंचायत राज संस्थांची पुनर्रचना : पंचायत राज संस्थांची पुनर्रचना करावी. साधारणपणे २००० (दोन हजार) लोकवस्तीसाठी ग्रामपंचायत, सुमारे एक लाख लोकसंख्येसाठी पंचायत समिती आणि जवळपास १५ ते २० लाख लोकसंख्येसाठी जिल्हा परिषद स्थापन करावी.

१२. आरक्षण धोरण : अनुसूचित जाती व अनुसूचित जमातीला लोकसंख्येच्या प्रमाणात जिल्हा परिषदेवर प्रतिनिधित्व असावे, तर जिल्हा परिषदेतील एकूण जागांपैकी २५% जागा स्त्रियांसाठी राखीव असाव्यात. हे आरक्षण फिरत्या पद्धतीने बदलले जावे.

थोडक्यात, प्राचार्य पी. बी. पाटील समितीचा अहवाल व शिफारशी अत्यंत अभ्यासपूर्ण होत्या. पाटील समितीने सध्या असलेली विस्तारित व्यवस्था तशीच ठेवून राज्यशासनाच्या कायदा व नियमांच्या चौकटीत राहून नियोजनाचे तत्व स्वीकारून विकेंद्रीकरणाची प्रक्रिया पूर्ण करून, जनतेचे सहभागित्व वाढवून, सहकार्य व

\*\*\*\*\*१०१\*\*\*\*\*

समन्वय साधून, ग्रामीण जनतेचा विकास साधावा असेच पंचायतराज संस्थांचे मूलभूत सूत्र असावे असे प्रांजळपणे कबूल करून शासनाला सुचविले. प्रामुख्याने महिला आरक्षण व राज्य निवडणूक यंत्रणेची स्थापना या समितीच्या शिफारशीचेच फलित म्हणावे लागेल. कारण या समितीच्या शिफारशीनंतरच यावर गांधीर्याने विचार सुरू झाले. या समितीच्या शिफारशीचा प्रभाव पुढे सिंधवी समितीच्या अहवालात व ७३ व्या घटनादुरुस्तीवरही पडल्याचे दिसते. म्हणूनच प्राचार्य पी. बी. पाटील समितीस महाराष्ट्रातील पंचायत राज विकासात महत्त्वपूर्ण स्थान दिले जाते.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न

खालील प्रश्नांची एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

१. महाराष्ट्र शासनाने कोणत्या साली प्रा. पी. बी. पाटील समितीचे गठण केले ?
२. पाटील समितीने कोणत्या दोन अधिनियमांचे एकीकरण करून नवीन अधिनियम तयार करावा असे सुचविले ?
३. पंचायत राज स्थापनेमागील कोणते प्रमुख उद्दिष्ट असावे, असे पाटील समितीने सुचविले?
४. 'जिल्हा नियोजन व विकास मंडळाचे' नाव बदलून कोणते ठेवावे ?
५. पाटील समितीने किती टक्के जागा स्त्रियांसाठी राखीव असाव्यात अशी शिफारस केली आहे ?

### १.३ सारांश

स्थानिक स्वशासन व्यवस्थेला लोकशाही व्यवस्थेचा मूलाधार मानले जाते. 'Local Self Government' म्हणजेच स्थानिक स्वशासन, ज्यात प्रतिनिधीची नेमणूक जनतेद्वारे केली जाते. अशा संस्था राष्ट्र आणि राज्य सरकारच्या नियंत्रणाखाली असूनही स्थानिक प्रश्नांच्या शासनाबाबत अधिकार आणि जबाबदारी प्राप्त करतात. भारतातील स्थानिक स्वशासनाच्या प्राचीन व गौरवशाली परंपरेत फार मोठे चढउतार ब्रिटिश राजवटीच्या कालखंडात घडून आले. स्वातंत्र्यानंतर स्थानिक शासनव्यवस्थेकडे लोककल्याणाचे साधन या भूमिकेतून पाहिले गेले. ब्रिटिश साम्राज्यकालीन चित्र बदलण्यासाठी व ग्रामीण जनतेला नवे ज्ञान, नवी दृष्टी देऊन त्यांच्या मनात प्रगतीची महत्वाकांक्षा निर्माण करण्यासाठी भारत सरकारने सामूहिक विकास कार्यक्रम हाती घेतला. या अंतर्गत भारत सरकार व इतर सामाजिक संस्थांनीही अनेक विकास प्रकल्प राबविले. परंतु अधिकाऱ्यांचे वर्चस्व, जनतेचे असहकार्य, प्रातिनिधिक संस्थेचा अभाव, आर्थिक विकासाकडे दुर्लक्ष इ. अनेक कारणांमुळे 'सामुदायिक विकास कार्यक्रम' अपयशी ठरला. यामागील कारणे शोधण्यासाठी जानेवारी १९५७ मध्ये 'बलवंतराय मेहता' समितीचे गठण करण्यात आले. भारतात सक्षम पंचायत राज व्यवस्था निर्माण करण्यासाठी बलवंतराय मेहता समितीच्या शिफारशी उपयुक्त ठरल्या. त्यानुसार सर्वप्रथम राजस्थान व आंध्र प्रदेश मध्ये त्रिस्तरीय पंचायत राज व्यवस्था निर्माण करण्यात आली.

\*\*\*\*\*१०२\*\*\*\*\*

बलवंतराय मेहता समितीच्या शिफारशीचा पुनर्विचार करण्यासाठी व महाराष्ट्रात स्थानिक स्वशासनाचे प्रारूप सुचविण्यासाठी २२ जून १९६० रोजी 'वसंतराव नाईक समिती' गठित करण्यात आली. २२६ शिफारशींचा अहवाल महाराष्ट्र शासनास सादर केला. या शिफारशींच्या आधारावरच पुढे ३० वर्षे महाराष्ट्रात पंचायत राज व्यवस्था कार्यरत होती. पुढे १९७० च्या सुमारास पंचायत राज संस्थांचे मूल्यमापन करण्याच्या हेतूने २ एप्रिल १९७० रोजी श्री. ल. ना. बोंगिरवार समितीची नियुक्ती करण्यात आली. या समितीने असे दाखवून दिले की, पंचायत राज व्यवस्थेत फारसे दोष नसून त्यांच्या अंमलबजावणीत दोष शिरलेले आहेत. यानंतर पंचायत राजच्या कार्याचे मूल्यमापन करण्यासाठी अनेक आयोग व अभ्यास मंडळे नियुक्त करण्यात आली. यापैकी एक महत्त्वपूर्ण समिती म्हणजे प्राचार्य पी. बी. पाटील समिती जी १८ जून १९८४ साली नियुक्त करण्यात आली होती. प्रामुख्याने महिला आरक्षण व राज्य निवडणूक यंत्रणेची स्थापना या समितीच्या शिफारशीचेच फलित म्हणावे लागेल. या सर्व समितींच्या शिफारशी महाराष्ट्र शासनाने स्वीकारूनच खऱ्या अर्थाने लोकशाही विकेंद्रीकरणाची संकल्पना प्रत्यक्षामध्ये उतरविली आहे. कारण लोकशाही विकेंद्रीकरणामध्ये स्थानिक विकासाची सांगड राष्ट्रीय विकासाशी घालण्यात येते. या दृष्टिकोनातून केंद्र सरकार तसेच महाराष्ट्र सरकार यांनी पंचायत राज्य व्यवस्थेमध्ये विकास कार्याबाबत कार्यक्षमता निर्माण होण्याच्या दृष्टीने वेगवेगळ्या कालखंडामध्ये निर्माण केलेल्या समितींचे योगदान निश्चितच महत्त्वाचे आहे.

#### १.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

१. स्वशासन : मर्यादित क्षेत्रात निर्णय घेऊन कार्यवाही करणारी सत्ता.
२. राष्ट्रराज्य : राजनैतिक व सांस्कृतिकदृष्ट्या स्वतंत्र प्रदेश/देश.
३. साम्राज्यवाद : सत्तेच्या महत्त्वाकांक्षेने अन्य राष्ट्रांवर नियंत्रण ठेवणारा दृष्टिकोण
४. उदारमतवाद : मानवी विवेक व स्वातंत्र्याचा पुरस्कार करणारी विचारधारा.
५. कल्याणकारी राज्यव्यवस्था : नागरिकांच्या सर्वांगीण विकास व प्रगतीला प्रमुख ध्येय मानणारी राज्यव्यवस्था.
६. समुदाय विकास : ग्रामीण समुदायाने स्वयंस्फूर्तीने स्वतःला मदत करणे होय.
७. त्रिस्तरीय पंचायत राज : गाव पातळीवर ग्रामपंचायत, तालुका पातळीवर पंचायत समिती, जिल्हा पातळीवर जिल्हा परिषद अशी शासनव्यवस्था.
८. लोकशाही विकेंद्रीकरण : जनता सार्वभौम असून शासनाची सत्ता तळागाळापर्यंत हस्तांतरित करणे व जनसहभाग वाढवणे म्हणजे लोकशाही विकेंद्रीकरण होय.

## १.५ स्वयंअध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

### १.२.१ समुदाय विकास कार्यक्रम

१. आर. एम. जॅक्सन यांच्या मते स्थानिक स्वशासन म्हणजे 'स्थानिक स्वशासन ही प्रामुख्याने स्थानिक समूहाच्या कल्याणासाठी विभिन्न सेवांचे संचालन करण्याची पद्धती होय.'

२. कौटिल्याच्या 'अर्थशास्त्रात' आणि मॅगिस्थेनिसच्या 'इंडिया' या ग्रंथात पंचस्तरीय ग्रामीण स्वशासन व्यवस्था असल्याचा उल्लेख आहे.

३. ब्रिटिशांनी भारतातील स्थानिक स्वशासनासंबंधी घेतलेला पहिला महत्त्वपूर्ण निर्णय म्हणजे १९८७ साली मद्रास येथील महानगरपालिकेची स्थापना होय.

४. एस. के. डे. यांच्या ते सामूहिक विकास म्हणजे "सामुदायिक विकास योजना" या नियमित स्वरूपात समुदायाच्या कार्याचे व्यवस्थापन करण्यासाठी चांगल्या प्रकारे विचार केलेली योजना आहे.

५. सामुदायिक विकास कार्यक्रमाचे केंद्रीय स्तर, राज्यस्तर, जिल्हा स्तर, गट स्तर, ग्राम स्तर अशा पाच स्तरांवर संघटन करण्यात आले.

### १.२.२ बलवंतराय मेहता समिती

१. जानेवारी १९५७
२. तत्कालीन पंतप्रधान पंडित नेहरू
३. पंचायत समिती
४. जिल्हाधिकारी
५. २०
६. राज्यसूचीतील
७. विकेंद्रीकरणाच्या

### १.२.३ वसंतराव नाईक समिती

१. लोकशाही विकेंद्रीकरण
२. श्री. पी. जी. साळवी
३. १५ मार्च १९६१
४. प्रत्यक्ष
५. १९६२



### १.२.४ एल. एन. बोंगिरवार समिती

१. २ एप्रिल १९७०
२. सहकार
३. श्री. व. व. मंडलेकर
४. सरपंच
५. महाराष्ट्रातील पंचायत राज पुनर्विलोकन समिती

### १.२.५ प्राचार्य पी. बी. पाटील समिती

१. महाराष्ट्र शासनाने १८ जून १९८४ साली प्रा. पी. बी. पाटील समितीचे गठण केले.
२. पाटील समितीने 'मुंबई ग्रामपंचायत १९५८' व 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१' हे दोन्ही अधिनियम एकत्र करून नवीन अधिनियम बनवावा असे सुचविले.
३. ग्रामीण क्षेत्राचा आर्थिक व सामाजिक विकास जनसहभागाद्वारे जलद गतीने साधणे हे पंचायत राजच्या स्थापनेमागील प्रमुख उद्दिष्ट असावे, अशी शिफारस पाटील समितीने केली.
४. 'जिल्हा नियोजन व विकास मंडळाचे' नाव बदलून 'जिल्हा विकास नियोजन व मूल्यमापन मंडळ' असे करावे.
५. पाटील समितीने २५% जागा (जिल्हा परिषदेतील एकूण जागांपैकी) स्त्रियांसाठी राखीव असाव्यात अशी शिफारस केली.

### १.६ सरावासाठी स्वाध्याय

#### (अ) दीर्घोत्तरी प्रश्न

१. सामुदायिक विकास म्हणजे काय ते स्पष्ट करून भारतातील सामुदायिक विकास व त्याची उद्दिष्टे स्पष्ट करा.
२. स्थानिक स्वशासनाचा अर्थ सांगून भारतातील स्थानिक स्वशासनाची उत्क्रांती विशद करा.
३. बलवंतराय मेहता समितीच्या शिफारशी स्पष्ट करा.
४. वसंतराव नाईक समितीच्या शिफारशीची माहिती द्या.
५. श्री. ल. ना. बोंगिरवार समितीच्या शिफारशी सांगा.
६. प्राचार्य पी. बी. पाटील समितीच्या शिफारशी सविस्तर स्पष्ट करा.

## (ब) टिपा लिहा.

१. स्थानिक स्वशासन
२. सामुदायिक विकास कार्यक्रमाचे संघटन
३. सामुदायिक विकास कार्यक्रमाच्या अपयशाची कारणे
४. बलवंतराव मेहता समिती
५. ल. ना. बोंगिरवार समिती

## १.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१. डॉ. शिरसाठ शाम, प्रा. बैनाडे भगवानसिंग, २००६, भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्था, विद्या बुक्स पब्लिशर्स, औरंगाबाद.
२. प्रा. बंग के. आर., २००५, भारतातील स्थानिक स्वशासन, विशेष संदर्भ, महाराष्ट्र राज्य, श्री मंगेश प्रकाशन, नागपूर.
३. प्रा. लोहे रा. ज., २००४, भारतातील स्थानिक स्वशासन, पिंपळापुरे अँड कं. पब्लिशर्स, नागपूर.
४. प्रा. बिराजदार/घोडके, १९९९, भारतातील स्थानिक स्वशासन संस्था, अंशुल पब्लिकेशन्स, नागपूर.
५. पटनी चन्द्रा, २००६, ग्रामीण स्थानीय प्रशासन, रिसर्च पब्लिकेशन्स, जयपूर.
६. पाटील बी. बी. आणि चव्हाण ऊर्मिला, २०१५, महाराष्ट्रातील स्थानिक स्वराज्य संस्था आणि चळवळी, फडके प्रकाशन, कोल्हापूर.



घटक - २

## ग्रामीण स्थानिक स्वराज्य संस्था (सरकार)

२.० उद्दिष्टे

२.१ प्रास्ताविक

२.२ विषय विवेचन

२.२.१ ग्रामपंचायत - (२८८१३)

२.२.२ पंचायत समिती - (३५५)

२.२.३ जिल्हा परिषद - (३४)

२.३ सारांश

२.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

२.५ स्वयंअध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

२.१ उद्दिष्टे

ह्या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- ग्रामपंचायतीची रचना व कार्ये स्पष्ट करता येतील
- ग्रामसभेची रचना व कार्ये स्पष्ट करता येतील.
- पंचायत समितीची रचना व कार्ये स्पष्ट करता येतील.
- जिल्हा परिषदेची रचना व कार्ये स्पष्ट करता येतील.

\*\*\*\*\*१०७\*\*\*\*\*

## २.१ प्रास्ताविक

महाराष्ट्रातील स्थानिक स्वराज्य संस्था (सरकार) या अभ्यासक्रमात आपण दुसऱ्या घटकात महाराष्ट्रातील ग्रामीण स्थानिक स्वराज्य संस्था यांची माहिती पाहणार आहोत. महाराष्ट्रातील पंचायतराज व्यवस्था हे महाराष्ट्राच्या राजकारणातील एक वेगळे वैशिष्ट्य आहे. लोकशाही विकेंद्रीकरणाची प्रक्रिया राबविण्यासाठी हा प्रयोग जन्मास आला. महाराष्ट्राच्या राजकीय जीवनावर याचा मोठा ठसा उमटला आहे. या घटकात आपण ग्रामपंचायतीची रचना व कार्य, पंचायत समितीची रचना व कार्य, जिल्हा परिषदेची रचना कार्ये यांची माहिती समजून घेणार आहोत.

## २.२ विषय विवेचन

### २.२.१ ग्रामपंचायत

महाराष्ट्रातील त्रिस्तरीय पंचायतराज व्यवस्थेतील गावपातळीवरील संस्था म्हणजे ग्रामपंचायत होय. ग्रामपंचायत ही पंचायत राज्याचा महत्त्वाचा घटक असला तरी तिची निर्मिती मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम १९५८ अन्वये झालेली आहे. राज्यातील ग्रामपंचायतीचा कारभार सध्या याच अधिनियमान्वये चालवला जात आहे. १९६२ मध्ये महाराष्ट्र पंचायत राज्याची संकल्पना साकार झाल्यानंतर या पंचायत राज्यव्यवस्थेत ग्रामपंचायतीचाही समावेश करण्यात आला. पंचायतराज व्यवस्थेला त्र्याहतराव्या घटनादुरुस्तीने घटनेत स्थान मिळाले. परंतु पंचायत राज्याचा एक घटक असलेल्या ग्रामपंचायतींना मात्र राज्यघटनेत प्रथमपासूनच स्थान दिलेले आहे. भारतीय राज्यघटनेतील राज्याच्या ध्येयधोरणाची मार्गदर्शक तत्त्वे या चौथ्या प्रकरणात ग्रामपंचायतींचा उल्लेख आहे. राज्यघटनेतील चाळीसाव्या कलमात असे म्हटले आहे की, ग्रामपंचायतीची स्थापना करून स्वयंशासनाचे घटक म्हणून त्यांना काम करता येईल. सत्ता आणि अधिकार मिळवून देण्यासाठी राज्यांकडून पावले उचलली जातील यावरून घटनाकारांनी ग्रामपंचायतींना किती महत्त्व दिले होते हे लक्षात येते. ग्रामपंचायत ही गाव पातळीवरील प्रमुख व महत्त्वाची संस्था आहे. ग्रामीण जनतेच्या प्रत्यक्ष संपर्कात असणारी आणि तिच्या जास्तीत जास्त जवळ पोहोचणारी स्थानिक संस्था म्हणून तिचा निर्देश केला जातो. खेड्यातील लोकांना सत्तेच्या विकेंद्रीकरणाचा व राजकीय सहभागीत्वाचा अधिकाधिक लाभ मिळवून देण्यासाठी ग्रामपंचायतीची स्थापना महत्त्वाची मानली जाते. ग्रामपंचायती या त्रिस्तरीय पंचायतराज व्यवस्थेचा पाया म्हणून गौरविल्या जातात.

\* ग्रामपंचायतीची रचना : मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम १९५८ अन्वये राज्यसरकार प्रत्येक गावासाठी एक ग्रामपंचायत स्थापन करू शकते. अर्थात डोंगरी प्रदेशात ग्रामपंचायत निर्मितीसाठी ३०० लोकसंख्या व पठारी प्रदेशातील गावात ग्रामपंचायत स्थापन करण्यासाठी ६०० लोकसंख्या आवश्यक मानली जाते. ज्या गावची लोकसंख्या ६०० पेक्षा कमी असेल अशा दोन किंवा तीन खेड्यांची मिळून एक ग्रामपंचायत स्थापन करता येते. सध्या महाराष्ट्रात २८.८१३ ग्रामपंचायती आहेत.

\*\*\*\*\*१०८\*\*\*\*\*

\* **सदस्यसंख्या** : ग्रामपंचायतीची सदस्यसंख्या गावातील लोकसंख्येच्या प्रमाणात ठरविली जाते. गावची लोकसंख्या व गावच्या ग्रामपंचायतीची सदस्यसंख्या यांचे प्रमाण पुढीलप्रमाणे निश्चित केलेले आहे.

| अ.क्र. | गावाची लोकसंख्या           | ग्रामपंचायत सदस्यांची संख्या |
|--------|----------------------------|------------------------------|
| १      | ६०० ते १५००                | ७                            |
| २      | १५०१ ते ३०००               | ९                            |
| ३      | ३००१ ते ४५००               | ११                           |
| ४      | ४५०१ ते ६०००               | १३                           |
| ५      | ६००१ ते ७५००               | १५                           |
| ६      | ७५०१ किंवा त्यापेक्षा अधिक | १७                           |

\* **प्रभागनिर्मिती** : ग्रामपंचायत सदस्य निवडण्यासाठी जे मतदार संघ तयार केले जातात, त्याला वॉर्ड किंवा प्रभाग असे म्हणतात. ग्रामपंचायतीची सदस्य संख्या निश्चित झाल्यानंतर समान लोकसंख्येच्या आधारावर त्या गावचे विविध प्रभागात विभाजन केले जाते. एका प्रभागातून जास्तीत जास्त तीन व कमीत कमी दोन सदस्य निवडून दिले जातात. राखीव जागा संबंधित जाती जमातींची लोकसंख्या असलेल्या प्रभागात ठेवल्या जातात.

\* **ग्रामपंचायतीमधील आरक्षण** :

१. **अनुसूचित जाती व अनुसूचित जमाती** : अनुसूचित जाती आणि अनुसूचित जमाती यांना त्या गावातील त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात ग्रामपंचायतीमध्ये प्रतिनिधित्व राखून ठेवले जाते. अशा राखीव जागापैकी १/३ जागा अनुसूचित जाती-जमातीच्या स्त्रियांसाठी राखून ठेवल्या जातात. अनुसूचित जाती-जमातीसाठी राखीव असलेल्या जागा त्या गावातील वेगवेगळ्या प्रभागांना आळीपाळीने बदलून दिल्या जातात.

२. **नागरिकांच्या इतर मागासवर्गांचा प्रवर्ग** : ग्रामपंचायती मधील २७ टक्के जागा नागरिकांच्या इतर मागासवर्गांच्या प्रवर्गासाठी राखीव असतात. अशा राखीव जागांपैकी १/३ जागा त्या प्रवर्गातील स्त्रियांसाठी राखून ठेवल्या जातात. तसेच अशा राखीव जागा त्या ग्रामपंचायतीमधील वेगवेगळ्या प्रभागांना आळीपाळीने बदलून दिल्या जातात.

\*\*\*\*\*१०९\*\*\*\*\*

३. **स्त्रियांसाठी राखीव जागा** : २०११ पासून ग्रामपंचायतीच्या क्षेत्रात राहणाऱ्या सर्व स्त्रियांसाठी ग्रामपंचायतीच्या सदस्यांच्या एकूण जागांपैकी १/२ (५० टक्के) जागा राखून ठेवल्या जातात. तसेच या जागा विविध प्रभागात आळीपाळीने राखीव ठेवल्या जातात.

\* **निवडणूक यंत्रणा** : ७३ व्या घटनादुरुस्तीनंतर राज्यघटनेच्या कलम २४३ (ट) च्या तरतुदीनुसार १९९४ साली मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियमामध्ये काही सुधारणा करण्यात आल्या. त्यानुसार राज्यनिर्वाचन आयोगाची स्थापना करण्यात आली. निवडणुकीसाठी मतदारांच्या अद्ययावत सुधारित मतदार याद्या तयार केल्या जातात. १८ वर्षे पूर्ण झालेल्या स्त्री-पुरुषांना मतदार यादीत नाव नोंदविता येते. ग्रामपंचायतीच्या निवडणुकीस आचारसंहिता लागू केली जाते.

\* **ग्रामपंचायत सदस्यांची पात्रता** :

१. ती व्यक्ती भारताची नागरिक असली पाहिजे.
२. त्या व्यक्तीच्या वयाची २१ वर्ष पूर्ण झाली असली पाहिजेत.
३. गावच्या मतदार यादीत त्या व्यक्तीचा मतदार म्हणून समावेश असला पाहिजे.

\* **अपात्रतेचे निकष** : पुढील कारणावरून व्यक्ती ग्रामपंचायत निवडणुकीस उमेदवार म्हणून अपात्र ठरू शकते.

१. एखाद्या फौजदारी गुन्ह्यात शिक्षा झाली असल्यास
२. अधिकार नसताना राखीव जागेसाठी निवडणूक अर्ज भरल्यास
३. मनोविकलांग व्यक्ती असल्यास
४. ग्रामपंचायतीच्या नियंत्रणाखालील लाभाचे पद धारण केले असल्यास
५. ग्रामपंचायत किंवा जिल्हा परिषद करांचा थकबाकीदार असल्यास
६. दोनपेक्षा अधिक अपत्ये असल्यास
७. शासनाचा किंवा कोणत्याही प्राधिकरणाचा कर्मचारी असल्यास

\* **निवडणूक** : निवडणूक अधिकारी (तहसीलदारपेक्षा कमी दर्जा नसलेल्या) ग्रामपंचायत निवडणुकीचा कार्यक्रम जाहीर करतो. ग्रामपंचायत सदस्यांची निवडणूक प्रौढ व गुप्त मतदान पद्धतीने होते. ग्रामसभेचे सदस्य (१८ वर्षे पूर्ण झालेले स्त्री-पुरुष) ग्रामपंचायत सदस्यांची निवड करतात. एका वॉर्ड मधून जेवढे सदस्य निवडून घ्यावयाचे आहेत, तेवढी मते देण्याचा अधिकार असतो. प्रभागातून सर्वाधिक मते मिळविणारे उमेदवार निर्वाचित घोषित केले जातात.

\* **ग्रामपंचायतीचा कार्यकाल** : ग्रामपंचायतीचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असतो. ग्रामपंचायत निवडणुकीत निवडून आलेल्या सदस्यांच्या अधिकार पदाचा कालावधी हा पंचायतीच्या पहिल्या सभेच्या

\*\*\*\*\*११०\*\*\*\*\*

तारखेपासून सुरु होतो. ग्रामपंचायतीची मुदत पाच वर्ष असली तरी मुदतीपूर्वी राज्यसरकार ग्रामपंचायतीचे विसर्जन करू शकते. परंतु विसर्जन केल्यापासून सहा महिन्यांच्या आत पुन्हा निवडणूक घ्यावी लागते. ग्रामपंचायत सदस्य आपला राजीनामा सरपंचाकडे देवू शकतो.

**\* ग्रामपंचायतीच्या सभा व गणपूर्ती :** प्रत्येक महिन्याला किमान एक सभा घेणे ग्रामपंचायतीसाठी बंधनकारक असते. ग्रामपंचायतीच्या सभेचे कामकाज चालू ठेवण्यासाठी सरपंच आणि उपसरपंच धरून पंचायतीच्या एकूण सदस्य संख्येच्या १/२ सदस्य सभेला उपस्थित असणे आवश्यक असते त्यापेक्षा कमी सदस्य उपस्थित असतील तर सभेचा अध्यक्ष अर्धा तास वाट पाहून ती सभा तहकूब करतो.

**\* ग्रामपंचायतीचे पदाधिकारी (सरपंच आणि उपसरपंच) :** सरपंच व उपसरपंच हे ग्रामपंचायतीचे महत्त्वाचे पदाधिकारी आहेत. २०१७ सालापासून सरपंचाची निवडणूक थेट जनतेमधून होत आहे. गावातील पात्र मतदाराकडून गुप्त मतदान पद्धतीने थेट सरपंचाची निवड होते. सरपंच पद हे आरक्षित तर उपसरपंच पद हे खुले असून आरक्षणाची सोडत निवडणूकीपूर्वी जिल्हाधिकारी कार्यालयात काढण्यात येते. सरपंच हा ग्रामपंचायतीचा प्रमुख असतो. सरपंचाच्या गैरहजेरीत उपसरपंच त्याचे काम पाहतो. सरपंच पदासाठी वय २१ वर्षांहून कमी नसावे. सातवी उत्तीर्ण झालेले असावे आणि गावच्या मतदार यादीत त्याचे नाव असावे अशा अटी आहेत.

**\* सरपंच आणि उपसरपंच कार्यकाल :** सरपंच आणि उपसरपंच यांचा कार्यकाल ग्रामपंचायतीच्या कार्यकाला इतका म्हणजेच पाच वर्षांचा असतो.

**\* अविश्वास ठराव :** सरपंचाची निवड थेट जनतेतून होते. पहिली दोन वर्षे सरपंच पदावर अविश्वास ठराव आणता येत नाही. दोन वर्षांनी ७५ टक्के किंवा त्याहून अधिक ग्रामपंचायत सदस्यांनी अविश्वास ठराव मंजूर केला तरीही सरपंचपद जात नाही. ग्रामपंचायत सदस्यांच्या तीन चतुर्थांश बहुमताने सरपंचावरील अविश्वास ठराव मंजूर झाल्यानंतर जिल्हाधिकाऱ्यांनी नियुक्त केलेल्या अधिकाऱ्यामार्फत विशेष ग्रामसभा बोलावली जाते. विशेष ग्रामसभेसमोर गुप्त मतदानाद्वारे अविश्वासाच्या प्रस्तावाला संमती मिळाली तरच सरपंच पद जाते.

**\* प्रवास, दैनिक, अतिथ्य भत्ता :** सरपंच व उपसरपंच यांच्यासह ग्रामपंचायतीच्या सदस्यांना त्यांनी पंचायतीच्या कोणत्याही कामकाजाकरिता केलेल्या प्रवासासाठी प्रवासभत्ता व दैनिक भत्ता दिला जातो. सरपंचाना लोकसंख्येनिहाय देण्यात येणाऱ्या मानधनात राज्यशासनाने ७५ टक्के तर ग्रामपंचायतीतून २५ टक्के अनुदान दिले जाणार आहे. सदस्यांचा बैठक भत्ताही २५ रुपयावरून २०० रुपये करण्यात आला आहे.

**\* सरपंचाचे अधिकार व कार्ये :** मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियमांच्या ३८ व्या कलमात सरपंचाचे अधिकार व कार्ये यासंबंधी माहिती दिली आहे. ग्रामपंचायतीचे कार्यकारी अधिकार सरपंचाला देण्यात आले आहेत. ते महत्त्वाचे अधिकार पुढीलप्रमाणे :

\*\*\*\*\*१११\*\*\*\*\*

१. ग्रामपंचायतीची सभा बोलावणे.
२. ग्रामपंचायतीच्या सभेचे अध्यक्षस्थान भूषविणे आणि नियंत्रण करणे.
३. ग्रामपंचायतीने संमत केलेल्या ठरावाची व घेतलेल्या निर्णयाची कार्यवाही करणे.
४. ग्रामपंचायतीचे अधिकारी व नोकरवर्गावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.
५. कायद्यातील तरतुदीप्रमाणे आवश्यक ते अहवाल, आराखडे, तक्ते तयार करून घेणे.
६. ग्रामसभेची बैठक बोलावणे व तिचे अध्यक्षस्थान भूषविणे.
७. ग्रामपंचायतीचा अर्थसंकल्प तयार करणे, त्यास ग्रामपंचायतीच्या सदस्यांची संमती मिळविणे.
८. ग्रामपंचायत क्षेत्रातील लोकांना उत्पन्नाचे, रहिवासी, विवाहाचे दाखले देणे.
९. करांची वसुली करणे त्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.
१०. ग्रामपंचायत क्षेत्रातील लोकांच्या कल्याणाच्या विविध योजना तयार करणे व त्यांना मंजूरी देणे, त्यांची अंमलबजावणी करणे

११. ग्रामस्वच्छतेसाठी गावात जागृती करणे.

ग्रामपंचायतीच्या सरपंचाच्या अनुपस्थितीत उपसरपंच सरपंचाचे काम पाहतो.

**\* ग्रामपंचायत सचिव किंवा ग्रामसेवक :**

ग्रामपंचायतीच्या प्रशासकीय प्रमुखास ग्रामसेवक असे म्हणतात. ग्रामपंचायतीचे दैनंदिन कार्य ग्रामसेवक पाहतो. गावाचा विस्तार, लोकसंख्या आणि ग्रामपंचायतीचे उत्पन्न या गोष्टी विचारात घेऊन जिल्हा परिषदेचा मुख्य कार्यकारी अधिकारी ग्रामसेवकाकडे किती गावांची जबाबदारी सोपवायची हे निश्चित करतो. जिल्हा परिषदेचा मुख्य कार्यकारी अधिकारी ग्रामसेवकाची नियुक्ती करतो तो जिल्हा परिषदेचा कर्मचारी असतो. गटविकास अधिकारी ग्रामसेवकाच्या कामकाजावर नियंत्रण ठेवतो ग्रामसेवकाचे वेतन जिल्हा परिषदेच्या जिल्हा निधीतून दिले जाते.

**\* ग्रामसेवकाची कार्ये :** ग्रामपंचायतीचा सचिव हा ग्रामपंचायतीचा प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी असतो. त्याची महत्त्वाची कामे पुढील प्रमाणे.

१. ग्रामपंचायतीचे कार्यालयीन कामकाज पाहणे आणि तिचे दैनंदिन प्रशासन चालविणे
२. ग्रामपंचायतीने संमत केलेल्या ठरावांची आणि घेतलेल्या निर्णयांची नियमांच्या अधिन राहून कार्यवाही करणे.
३. ग्रामपंचायतीच्या नोकरवर्गावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.
४. ग्रामपंचायतीच्या बैठकीच्या इतिवृत्ताची नोंद ठेवणे

\*\*\*\*\*११२\*\*\*\*\*



५. ग्रामनिधीची जबाबदारी सांभाळून ग्रामपंचायतीच्या आर्थिक व्यवहारांचे हिशेब ठेवणे.
६. ग्रामपंचायतीचे वार्षिक अंदाजपत्रक तयार करणे
७. ग्रामपंचायतीचे रेकॉर्ड सांभाळणे
८. ग्रामपंचायतीचे वार्षिक अहवाल आणि हिशेब पंचायत समिती व जिल्हा परिषदेस सादर करणे.
९. ग्रामपंचायतीच्या पदाधिकाऱ्यांच्या मदतीने ग्रामविकासाचा आराखडा तयार करून त्याची कार्यवाही करणे. ग्रामपंचायत सदस्यांना मार्गदर्शन करणे.
१०. ग्रामपंचायतीचा सचिव म्हणून काम करणे.
११. गावपातळीवरील बालविवाह प्रतिबंधक अधिकारी म्हणून काम करणे.
१२. गावातील जन्म-मृत्यू आणि विवाहाची नोंद ठेवणे.
१३. ग्रामपंचायतीच्या सभा बोलविणे, मासिक सभेच्या नोटिसा सदस्यांना पाठविणे, सभेच्या अध्यक्षास आवश्यक माहिती व कागदपत्रे पुरविणे.
१४. ग्रामसभेचा सचिव म्हणून ग्रामसभेची विषयपत्रिका तयार करणे. ग्रामसभेचा वृत्तांत मुख्यकार्यकारी अधिकारी व गटविकास अधिकारी यांना पाठविणे.

ग्रामसचिव ग्रामस्तरावरील सर्व विकास कार्यक्रमाची कार्यवाही करण्याचे काम करित असतो. गावातील ग्रामस्थांना शासकीय योजनांची माहिती देणे, त्यांना मार्गदर्शन करणे, ग्रामविकासात त्यांचा सहभाग मिळविणे, लोकांचा विकास योजनांना पाठिंबा व सहकार्य मिळविणे या दृष्टीने ग्रामसचिवाचे पद महत्त्वाचे मानले जाते. ग्रामसचिव सरपंच व सदस्यांना ग्रामविकासाच्या विविध योजनांची माहिती देऊन त्यांचे सहकार्य मिळवून विकास कामांना गती देण्यात महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावताना दिसतो.

**ग्रामपंचायतीचे अधिकार व कामे :** ग्रामपंचायत ही पंचायतराज व्यवस्थेतील पायाभूत संस्था आहे. पंचायत राज्याचा इमला ग्रामपंचायतीच्या पायावर उभा आहे असे म्हटल्यास वावगे ठरणार नाही. एवढी ती महत्त्वाकांक्षी संस्था आहे. मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम १९५८ पहिल्या अनुसूचित ७८ विषय नमूद केले आहेत. त्यांची विभागणी पुढील १२ विषयात केली आहे. ग्रामसूचीतील विषयात बदल करण्याचा अधिकार राज्य शासनाला आहे. ग्रामपंचायतीची सर्वसामान्य कामे पुढील प्रमाणे आहेत :

१. **कृषीविषयक :** गावातील जमिनी व इतर साधन संपत्तीचे सहकारी तत्त्वावर व्यवस्थापन करणे. अवजारे, भांडारे, सुधारित बी-बियाणांचे उत्पादन, पीक संरक्षण या संबंधी नवनवे प्रयोग करणे.

२. **पशुसंवर्धन :** जनावरात सुधारणा घडवून आणणे. त्यांच्या पैदाशीत वाढ करणे, पशुसंवर्धनाची काळजी घेणे.

\*\*\*\*\*११३\*\*\*\*\*

३. वने व जंगलाचे रक्षण : गायरान, ग्रामवने यांची जोपासना करणे, वन संपती वाढविणे, वृक्षतोड थांबविणे.

४. समाजकल्याण : गावातील अपंग, निराधार आजारी व्यक्तींना साह्य देणे.

५. शिक्षण : गावात शिक्षणाचा प्रसार करणे. प्राथमिक शाळांवर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे. प्राथमिक शाळांच्या इमारतीचे बांधकाम व डागडुजी करणे. शाळांसाठी क्रिडांगणे व इतर साधनसामग्री उपलब्ध करून देणे. प्रौढ साक्षरता केंद्रे, ग्रंथालये स्थापन करणे.

६. वैद्यकीय सेवा व ग्रामीण आरोग्य : गावात वैद्यकीय सोयी-सुविधांची व्यवस्था करणे. प्रसूतीगृहे आणि बालकल्याण, सार्वजनिक आरोग्याचे रक्षण व सुधारणा करणे. संसर्गजन्य रोगाच्या प्रसारास आळा घालणे. रोग प्रतिबंधक लसी टोचण्यास लोकांना प्रोत्साहन देणे. कत्तलखाने बांधून त्यांचे नियंत्रण करणे. सार्वजनिक रस्ते, बंधारे, तलाव, विहिरी आणि इतर सार्वजनिक स्वच्छता गृहांची सोय करणे, दफनभूमी व दहनभूमीची व्यवस्था करणे.

७. इमारती व दळणवळणाची व्यवस्था : गावातील सार्वजनिक इमारती, सार्वजनिक रस्ते, गटारे व पूल बांधणे, त्याची देखभाल व दुरुस्ती करणे, सार्वजनिक रस्त्यांच्या दुतर्फा व बाजार भरणाच्या ठिकाणी वृक्षारोपण करणे, सार्वजनिक तळे उपवने व क्रीडांगणे व्यवस्थित ठेवणे. गावठाणे सुरक्षित ठेवणे. भूमिहीन, मागासवर्ग जमातींना घरे बांधून देणे.

८. पाटबंधारे : लहान पाटबंधारे, गावतळी बांधणे.

९. उद्योगधंदे व कुटीर उद्योग स्थापने : ग्रामपंचायतीच्या क्षेत्रात कुटीर व ग्रामोद्योग सुरू करून त्यांना प्रोत्साहन देणे.

१०. सहकार : ग्रामपंचायतीच्या क्षेत्रातील पतसंस्था आणि बहुउद्देशीय सहकारी संस्था संघटीत करणे. सहकारी शेतीला प्रोत्साहन देणे.

११. ग्रामसंरक्षण दल स्थापन करणे : गावाच्या संरक्षणासाठी ग्रामस्वयंसेवक दल स्थापन करणे, गावात पहारा, राखण ठेवणे. आग विझवण्यास मदत करणे. धोकादायक उदयोगधंद्यांना आळा घालणे.

१२. सामान्य प्रशासन विषयक : ग्रामपंचायत व ग्रामपंचायतीची कागदपत्रे तयार करणे, ती सुव्यवस्थित ठेवणे, घरांना क्रमांक देणे, जन्म, मृत्यू व विवाहाची नोंद ठेवणे. राज्य शासनाने सोपविलेले जमीन महसूल वसूल करणे, जमीन महसूलाचे कागदपत्रे तयार करणे. गावाच्या विकासाच्या योजना तयार करणे. कोंडवाडे स्थापन करणे, त्यांचे नियंत्रण, व्यवस्थापन करणे. भटकी कुत्री व अन्य प्राणी यांचा बंदोबस्त करणे. बेवारशी जनावरांची विल्हेवाट लावणे. भूमापन करणे जत्रा,यात्रा उत्सव सुरू करणे. जिल्हा परिषदेच्या पूर्व परवानगीने बाजाराची व्यवस्था करणे. जत्रा, बाजारतळ, वाहनतळावर नियंत्रण ठेवणे. नैसर्गिक आपत्तीच्यावेळी गावातील लोकांना मदत करणे.

\*\*\*\*\*११४\*\*\*\*\*

**१३. पाणी पुरवठा :** ग्रामपंचायत गावातील व्यवस्थेची देखभाल करते. ग्रामपंचायतीना असे अनेकविध अधिकार प्राप्त झालेले आहेत. ती या अधिकारान्वये ग्रामविकास व गावात सौहार्दपूर्ण वातावरण निर्माण करते. लोकांच्या अडीअडचणी समजून त्यांच्या कल्याणाला हातभार लावत असते.

**\* ग्रामपंचायतीचे अंदाजपत्रक :** मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियमाच्या कलम ६२ मधील तरतुदीनुसार ग्रामपंचायतीला आपला अर्थसंकल्प विहित करण्यात आलेल्या तारखेपूर्वी व विहित नमुन्यात दरवर्षी पंचायत समितीला सादर करावा लागतो. या अर्थसंकल्पात निधीतील प्रारंभिक शिल्लक, पुढील आर्थिक वर्षाची पंचायतीची अंदाजे प्राप्ती आणि आस्थापना व आपली कर्तव्ये पार पाडण्यासाठी योजलेला खर्च तसेच जिल्हा ग्रामविकास निधीला द्यावयाच्या अंशदानाची रक्कम इत्यादी तपशील असतो.

**\* ग्रामपंचायतीच्या उत्पन्नाची साधने :** ग्रामपंचायतीला ग्रामविकासाच्या दृष्टीने अनेक योजना राबवाव्या लागतात. त्यासाठी ग्रामपंचायतीकडे पुरेसा पैसा असणे आवश्यक असते. ग्रामपंचायतीला पुढील मार्गांनी उत्पन्न मिळत असते - (अ) ग्रामनिधी (ब) ग्रामपंचायतीचे कर (क) शासकीय अनुदाने

**(अ) ग्रामनिधी :** मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियमाच्या कलम ५७ मधील तरतुदीनुसार प्रत्येक गावाचा एक निधी असतो. त्या निधीला ग्रामनिधी असे म्हणतात. ग्रामनिधीतील पैसा खर्च करण्याचा अधिकार ग्रामपंचायतीला असतो. एखादी ग्रामपंचायत बरखास्त झाली तर ग्रामनिधीची रक्कम जिल्हाधिकाऱ्यांकडे राहते. त्या रकमेचा वापर ग्रामपंचायत ज्या क्षेत्रासाठी स्थापन झाली होती. त्या क्षेत्रातील लोकांच्या विकासासाठी केला जातो.

ग्रामनिधीमध्ये पुढील रकमा भरल्या जातात आणि त्या रकमा ग्रामनिधीचा भाग असतात.

१. नगरपालिका क्षेत्रातील भाग पंचायतीस जोडला गेल्यास अशा ग्रामपंचायतीला नगरपालिकेकडून मिळालेला पैसा

२. कलम १२४ नुसार ग्रामपंचायतीने स्वतः बसविलेल्या व वसूल केलेल्या कराचे उत्पन्न.

३. वित्त आयोगाच्या शिफारशीनुसार राज्याने बसविलेले कर, पथकर, शुल्क यांच्या निव्वळ उत्पन्नातील पंचायतीच्या हिश्याची रक्कम.

४. न्यायालयाच्या आदेशाने ग्रामनिधीत जमा करावयाची रक्कम.

५. राज्य शासनाने किंवा जिल्हा परिषदेने किंवा पंचायत समितीने ग्रामनिधीस अंशदान म्हणून दिलेल्या रकमा.

६. जिल्हा ग्रामविकास निधीतून कर्ज म्हणून मिळालेल्या सर्व रक्कमा.

७. देणग्या आणि वर्गण्या यातून मिळणारे उत्पन्न.

८. गावातील माती, वाळू किंवा केरकचरा इत्यादींच्या विक्रीतून आलेले उत्पन्न.

९. ग्रामपंचायतीच्या मालमत्तेपासून मिळालेले उत्पन्न.

\*\*\*\*\*११५\*\*\*\*\*

(ब) ग्रामपंचायतीचे कर : मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियमातील कलम १२४ नुसार पुढील कर बसविण्याचे व ते वसूल करण्याचे अधिकार ग्रामपंचायतीस प्राप्त झाले आहेत.

१. गावाच्या हद्दीतील जमिनी व इमारत यावरील कर.
२. ग्रामनिधीतून हाती घेतलेले प्रकल्प किंवा योजना यापासून लाभ मिळालेल्या जमिनीवरील कर.
३. जत्रा, उत्सव व करमणुकीवरील कर.
४. यात्रा कर, यात्रेकरूंवरील कर. (यावर सध्या बंदी आहे तो तोटा सरकार भरून देते)
५. सायकली व जनावरांकडून ओढली जाणारी वाहने यांवरील कर उदा. बैलगाड्या, टांगे इ.
६. व्यवसाय, व्यापार अथवा नोकऱ्यावरील कर उदा. दुकाने, हॉटेल, कारखाने, गुरांच्या बाजारातील दलाली इ.
७. सर्वसाधारण स्वच्छता उपकर.
८. दिवाबत्ती कर, पाणीपट्टी व आठवड्याचे बाजार यावरील कर.
९. गाडीतळ व टांगातळ यावरील कर.
१०. पंचायतीकडून नळाद्वारे पुरविण्यात येणाऱ्या पाण्याबद्दल विशेष पाणीपट्टी.
११. सुधार आकार किंवा विकास निधी.

(क) शासकीय अनुदाने : ग्रामपंचायतीला अनुदान व कर्जाच्या स्वरूपात आर्थिक साहाय्य मिळण्याची व्यवस्था करण्यात आली आहे. ती पुढीलप्रमाणे :

१. शासकीय अनुदान (जमीन महसुलाचे अनुदान): ग्रामपंचायतीच्या हद्दीतील गोळा होणाऱ्या जमीन महसुलाच्या पाच वर्षांच्या सरासरी इतकी रक्कम अनुदान म्हणून राज्य शासनाकडून प्रत्येक वर्षी ग्रामपंचायतीला दिली जाते.

२. जिल्हा परिषदेकडून मिळणारे कर्ज : प्रत्येक जिल्हा परिषदेला आपल्या जिल्ह्याच्या हद्दीतील पंचायतींना विकास योजनांच्या पूर्ततेसाठी कर्ज देता येते.

३. समानीकरणाचे अनुदान : राज्यशासनाकडून ग्रामपंचायतींना जे जमीन महसुलाचे अनुदान मिळते ते कमीत कमी गावाच्या लोकसंख्येएवढे म्हणजे दरडोई एक रुपया असावे असा नियम आहे. जर गावाची लोकसंख्या जास्त आणि जमीन महसुलाचे अनुदान कमी असेल तर कमी पडणारी रक्कम ग्रामपंचायतीला देण्यात येते. यालाच समानीकरणाचे अनुदान असे म्हणतात.

४. ग्राम पाणीपुरवठा निधी : प्रत्येक गावात 'पाणी पुरवठा निधी' या नावाचा एक स्वतंत्र निधी असतो. या निधीचा वापर केवळ घरगुती वापरासाठी व जनावरांसाठी पाणीपुरवठा करण्यासाठी केला जातो.

\*\*\*\*\*११६\*\*\*\*\*

५. **जिल्हा ग्रामविकास निधी** : प्रत्येक जिल्ह्यात जिल्हा ग्रामविकास निधी या नावाचा निधी स्थापन केलेला असतो. या निधीतून जिल्ह्यातील ग्रामपंचायतींना कर्ज दिले जाते.

६. **विशेष अनुदाने** : मोठ्या विकास योजनांसाठी ग्रामपंचायतींना विशेष अनुदाने देण्याची तरतूद करण्यात आलेली आहे.

\* **ग्रामसभा** : पंचायत राज्यवस्थेत ग्रामसभेला महत्त्वपूर्ण स्थान आहे. महाराष्ट्रात मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम, १९५८ च्या कलम ६ मध्ये ग्रामसभेची तरतूद करण्यात आलेली आहे. याच अधिनियमातील कलम ७ मध्ये गावातील सर्व प्रौढ मतदारांची मिळून ग्रामसभा स्थापन केली जाईल असे म्हटले आहे. अर्थातच, ग्रामसभा ही ग्रामपंचायतीच्या सर्व मतदारांची मिळून होणारी सभा आहे. ग्रामसभेला ग्रामपंचायतीचे सर्व मतदार उपस्थित राहू शकतात.

\* **ग्रामसभेची रचना** : गावच्या स्थानिक कारभारात ग्रामसभेला विशेष स्थान देण्यात आले आहे. ग्रामपातळीवरील प्रत्यक्ष लोकशाहीचा अविष्कार म्हणून ग्रामसभेकडे पाहिले जाते. ग्रामपंचायतीच्या कार्यक्षेत्रातील अठरा वर्षावरील सर्व नागरिक मतदार हे ग्रामसभेचे घटक असतात. त्यांच्याकडून ग्रामपंचायतीच्या सदस्यांची निवड होते. त्यामुळे ग्रामसभा म्हणजे गावातील सर्व मतदारांची सर्वसाधारण सभा आणि ग्रामपंचायत म्हणजे ग्रामसभेची कार्यकारी समिती होय.

ग्रामसभाही गावाचे सार्वजनिक व्यासपीठ असते. ग्रामसभेमुळे लोकांचा राज्यकारभारातील सहभाग वाढतो. पंचायत राज्यसंस्थेत समता प्रस्थापित करण्यासाठी ग्रामसभा आवश्यक व उपयुक्त आहे. ग्रामसभेमुळे गावातील तरुण, महिला व सर्व प्रौढ नागरिक यांना राजकारणात प्रत्यक्ष सहभागी होता येते. त्यामुळे पंचायत राज्य अधिक मजबूत व स्थिर होते. ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामसभेला मोठ्या प्रमाणात अधिकार प्राप्त झाले आहेत.

\* **ग्रामसभेची संख्या** : ग्रामसभा बोलविण्यासाठी सरपंच जबाबदार असतो. एका वर्षात होणाऱ्या एकूण ग्रामसभांची संख्या चार इतकी निश्चित केली आहे. दोन सभा दरम्यान ४ महिन्यांपेक्षा जास्त अंतर नसावे. कोणतीही एक ग्रामसभा घेण्यास कसूर केल्यास सरपंच किंवा उपसरपंच पदावर राहण्यास अपात्र ठरतील. मात्र यासाठी ग्रामसेवक जबाबदार असल्यास त्याच्यावरही शिस्तभंगाची कारवाई करून त्यास निलंबित केले जाऊ शकते. ग्रामपंचायतीचे आयोजन पुढीलप्रमाणे केले जाते.

१. पहिली ग्रामसभा : वित्त वर्षाच्या प्रारंभानंतर एप्रिल/मे

२. दुसरी ग्रामसभा : स्वातंत्र्यदिन १५ ऑगस्ट

३. तिसरी ग्रामसभा : ऑक्टोबर

४. चौथी ग्रामसभा : २६ जानेवारी

\*\*\*\*\*११७\*\*\*\*\*

\* **महिलांची ग्रामसभा** : प्रत्यक्ष ग्रामसभेच्या एक दिवस अगोदर महिलांची ग्रामसभा घेणे बंधनकारक असते. या सभेत संमत झालेले ठराव ग्रामसभेत जसेच्या तसे स्वीकारण्यात यावे. संख्येअभावी अशी सभा तहकूब झाल्यास ती पुन्हा घेणे आवश्यक नसते.

\* **ग्रामसभेची गणपूर्ती** : एकूण मतदारांच्या १५ टक्के किंवा १०० यापैकी जी संख्या कमी असेल. तितकी उपस्थिती आवश्यक मानली जाते. गणसंख्या पूर्तीच्या अभावी तहकूब झालेल्या ग्रामसभेस पुन्हा गणसंख्या पूर्तीची आवश्यकता नसते.

\* **ग्रामसभेचे अधिकार व कार्ये** : ७३ व्या घटनादुरुस्तीनंतर कलम २४३ मध्ये ग्रामसभेची रचना, अधिकार व कार्ये स्पष्ट केलेली आहेत. ग्रामसभा ही खऱ्या अर्थाने गावातील जनतेची सभा असते. ग्रामपंचायत ही कार्यकारी समिती असते. ग्रामसभेचे अधिकार व कार्ये पुढीलप्रमाणे आहेत :

१. ग्रामपंचायतीच्या कार्यालयावर शिस्तविषयक नियंत्रण ठेवणे.
२. ग्रामपंचायतीच्या विकास योजनाना मान्यता देणे.
३. ग्रामपंचायतीला मार्गदर्शन करणे.
४. कर्मचाऱ्यांच्या नियमबाह्य बाबीचा अहवाल गटविकास अधिकाऱ्यास देणे.
५. मागील वर्षाच्या प्रशासकीय अहवालास मान्यता देणे.
६. राज्यशासनाने सोपविलेली कामे पार पाडणे.
७. वार्षिक लेखाविवरण अहवालास मान्यता देणे.
८. मागील ग्रामसभेचा कार्यवृत्तांत वाचून कायम करणे.
९. मंजूर अंदाजपत्रकाचे वाचन व विकास कार्यक्रमाची माहिती घेणे.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न - १

प्रश्न : खालील विधाने अचूक पर्याय निवडून पूर्ण करा.

१. .... ग्रामसभेचे अध्यक्ष असतात.
  १. ग्रामसेवक
  २. सरपंच
  ३. मुख्याधिकारी
  ४. गटविकास अधिकारी
२. ग्रामपंचायतीचा प्रशासकीय प्रमुख ..... हे असतात.
  १. ग्रामसेवक
  २. मुख्याधिकारी
  ३. मुख्य कार्यकारी अधिकारी
  ४. यापैकी नाही.
३. ग्रामपंचायतीकरिता मतदारांचे वय ..... वर्ष पूर्ण असावेत.
  १. २१
  २. २५
  ३. १८
  ४. १९

\*\*\*\*\*११८\*\*\*\*\*

४. ग्रामपंचायतीचा कार्यकाल ..... वर्षे असतो.

१. २                                      २. ३                                      ३. ४                                      ४. ५

५. ग्रामसेवकाची नियुक्ती ..... कडून होते.

१. जिल्हा परिषद अध्यक्ष                                      २. मुख्य कार्यकारी अधिकारी  
३. पंचायत समिती सभापती                                      ४. गटविकास अधिकारी

६. सरपंचाची निवड ..... कडून होते.

१. ग्रामपंचायत सदस्य      २. जनता      ३. गटविकास अधिकारी      ४. यापैकी नाही.

७. नागरिकांच्या इतर मागास प्रवर्गांसाठी ग्रामपंचायती मध्ये ----- टक्के आरक्षण असते.

१. ५०                                      २. ३३                                      ३. २७                                      ४. यापैकी नाही

**\* पंचायत समिती :** महाराष्ट्रात अंमलात आलेल्या पंचायत राज्यव्यवस्थेतील पंचायत समिती हा दुसरा महत्त्वाचा घटक होय. बलवंतराय मेहता समितीचे त्रिस्तरीय योजनेत पंचायत समितीला महत्त्वपूर्ण स्थान दिलेले होते. परंतु महाराष्ट्रात पंचायत समितीपेक्षा जिल्हा परिषदेला अधिक महत्त्व दिलेले आहे. पंचायत राज्यात जिल्हा परिषद ही शिखरसंस्था, तर ग्रामपंचायत ही पायाभूत संस्था असून या दोहोत समन्वय साधणारी पंचायत समिती ही महत्त्वाची भूमिका बजावीत असते. पंचायत समिती ही जिल्हा परिषदेच्या नियंत्रणाखाली कार्यरत असते. महाराष्ट्रात 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम, १९६१' च्या ५६ व्या कलमानुसार पंचायत समिती स्थापन करण्यात आलेली आहे. त्यानुसार प्रत्येक गटासाठी (तालुक्यासाठी) एक पंचायत समिती स्थापन केली जाते.

**\* पंचायत समितीची रचना :** पंचायत समितीची सभासद संख्या ही त्या त्या विकासगटाच्या लोकसंख्येवर अवलंबून असते. पंचायत समितीच्या विकास गटात जिल्हा परिषदेचे जेवढे मतदारसंघ असतात, त्याच्या दुप्पट पंचायत समितीचे मतदार संघ असतात. याचा अर्थ जिल्हा परिषदेच्या एका मतदार संघाचे पंचायत समितीचे दोन मतदार संघ निर्माण केले जातात. प्रत्येक मतदारसंघात एक प्रतिनिधी पंचायत समितीवर निवडून जातो. पंचायत समितीच्या सदस्यांची निवड प्रौढ व गुप्त मतदान पद्धतीने होते. वयाची १८ वर्षे पूर्ण असणाऱ्या प्रौढ स्त्री-पुरुषांना मतदानाचा अधिकार असतो. पण अशा व्यक्तीचे नाव मतदार संघाच्या यादीत असावे लागते. प्रत्येक पंचायत समितीत किमान ४ व कमाल २२ सदस्य असतात.

**\* पंचायत समितीमधील आरक्षण :** पंचायत समितीत खालीलप्रमाणे आरक्षण दिले जाते :

१. अनुसूचित जाती व जमातीसाठी लोकसंख्येच्या प्रमाणात आरक्षण दिले जाते. या आरक्षणापैकी १/३ जागा त्याच प्रवर्गातील महिलांसाठी राखीव ठेवल्या जातात.

\*\*\*\*\*११९\*\*\*\*\*

२. इतर मागासवर्गीयासाठी २७ % आरक्षण दिले जाते. आणि या आरक्षणापैकी १/३ जागा याच प्रवर्गातील महिलांसाठी राखीव ठेवल्या जातात.

३. पंचायत समितीमधील एकूण सर्वसाधारण जागांपैकी १/२ जागा स्त्रियांसाठी राखीव ठेवल्या जातात.

\* **उमेदवारासाठी पात्रता** : पंचायत समिती सदस्यासाठी पुढील पात्रता निर्धारित केलेल्या आहेत.

१. उमेदवार भारताचा नागरिक असावा.

२. उमेदवाराचे वय २१ वर्षे पूर्ण असावे.

३. तो कोणत्याही शासकीय लाभपदावर नसावा.

४. विकास गटातील कोणत्याही निर्वाचन गणाच्या मतदार यादीत त्याचे नाव असावे.

\* **पंचायत समिती सदस्यांची निवड** : पंचायत समिती सदस्यांची निवड प्रत्यक्ष प्रौढ व गुप्त मतदानाने होते.

\* **कार्यकाल** : पंचायत समितीचा कार्यकाल ५ वर्षे निश्चित करण्यात आला आहे. राज्यशासन गैरप्रकार व भ्रष्टाचाराच्या कारणावरून तत्पूर्वीही पंचायत समिती बरखास्त करू शकते. बरखास्तीनंतर सहा महिन्यांपूर्वी त्या पंचायत समितीची निवडणूक घेणे बंधनकारक आहे.

\* **पंचायत समितीची सभा** : पंचायत समितीच्या दोन सभात एक महिन्यापेक्षा अधिक अंतर असू नये अशी तरतूद आहे. म्हणजे प्रत्येक महिन्याला पंचायत समितीची सभा होते.

\* **पंचायत समितीचे पदाधिकारी** : सभापती आणि उपसभापती हे पंचायत समितीचे पदाधिकारी आहेत. सभापती पद हे अनुसूचित जाती-जमातींना नियमानुसार इतर मागासवर्गीयांना २७ व महिलांना एकूण पदांच्या १/२ फिरत्या पद्धतीने राखीव ठेवण्यात येते. सभापती व उपसभापतींची निवड पंचायत समितीच्या सदस्यांकडून होते. त्यांचा कार्यकाल अडीच वर्षांचा आहे. तत्पूर्वी ते राजीनामा देऊ शकतात किंवा पंचायत समिती सदस्य त्यांच्यावर अविश्वास ठराव मंजूर करून त्यांना पदच्युत करू शकतात.

\* **सभापती/उपसभापतीची कार्ये** : सभापती त्याचा राजीनामा जिल्हा परिषद अध्यक्षकाकडे देतात व उपसभापती सभापतीकडे देतात.

\* **कार्ये** :

१. पंचायत समितीची बैठक बोलावणे व तिचे अध्यक्षस्थान भूषविणे.

२. गटविकास अधिकाऱ्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.

३. पंचायत समितीच्या ठरावांची व निर्णयांची अंमलबजावणी करणे.

४. जिल्हा परिषद व राज्यशासन यांच्या आदेशानुसार कार्ये पार पाडणे.

५. विकास योजनांवर नियंत्रण ठेवणे.

\*\*\*\*\*१२०\*\*\*\*\*



६. पंचायत समितीच्या सभा बोलावणे व सभेचे अध्यक्षस्थान भूषविणे, सभेचे कामकाज पार पाडणे.

७. पंचायत समितीचे अभिलेख पाहणे.

८. पंचायत समिती कार्यक्षेत्रात कार्य करणाऱ्या जिल्हा परिषदेखालील अधिकारी व कर्मचारी यांच्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.

९. गट अनुदानातून हाती घ्यावयाची कामे व विकास परियोजना यांच्या बाबतीत मालमत्ता संपादन करण्यास किंवा तिची विक्री अथवा तिचे हस्तांतरण करण्यास मंजूरी देण्यासंदर्भात राज्यशासनाकडून निर्देश करण्यात येतील अशा अधिकारांचा वापर करणे

१०. पंचायत समितीकडे कामावर असलेल्या कोणत्याही अधिकारी व कर्मचाऱ्याकडून कोणतीही माहिती, विवरण पत्र, हिशेब किंवा अहवाल मागवणे.

११. पंचायत समिती कार्यक्षेत्रातील जिल्हा परिषदेमार्फत चालणाऱ्या संस्था, त्यांचे कामकाज व जिल्हा परिषदेची स्थावर मालमत्ता यांच्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.

१२. सभापतीच्या गैरहजेरीत उपसभापती सभापतीची कार्ये पार पाडतो.

**\* सरपंच समिती :** प्रत्येक पंचायत समिती आपल्या विकास गटातील सरपंचांनी मिळून बनलेली एक सरपंच समिती नेमते. या सरपंच समितीत विकास गटातील एकूण पंधरा सरपंच किंवा विकास गटातील एकूण सरपंचांच्या एक-पंचमांश यापैकी जी संख्या अधिक असेल तितके सरपंच यांचा समावेश होतो. पंचायत समितीचा उपसभापती हा सरपंच समितीचा पदसिद्ध अध्यक्ष असतो. तर विस्तार अधिकारी (पंचायत) हा या समितीचा पदसिद्ध सचिव असतो.

सरपंच समिती ही सल्ला देणारी आणि मार्गदर्शन करणारी समिती या स्वरूपाची असते. मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम, १९५८ मधील तरतुदीनुसार पंचायत समितीला ग्रामपंचायतीवर देखरेख ठेवण्याचे अधिकार लाभले आहेत. पंचायत समितीच्या या अधिकारांच्या संदर्भात सरपंच समिती पंचायत समितीला सल्ला देते मार्गदर्शन करते.

**\* गटविकास अधिकारी :** प्रत्येक पंचायत समितीसाठी एक गटविकास अधिकारी असतो. पंचायत समितीच्या प्रशासनात गटविकास अधिकाऱ्याची भूमिका अतिशय महत्त्वाची असते. तो पंचायत समितीचा कार्यकारी अधिकारी व सचिव म्हणून काम पाहतो. महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम, १९६१ च्या कलम ९७ आणि ९८ मध्ये गटविकास अधिकाऱ्याची नियुक्ती राज्यशासनाच्या लोकसेवा आयोगाकडून केली जाते. विकास गटाचा दर्जा आणि लोकसंख्या यानुसार राजपत्रित वर्ग - १ (एक लाख लोकसंख्येपेक्षा जास्त असणारी पंचायत समिती) व राजपत्रित वर्ग- २ (एक लाख लोकसंख्येपेक्षा कमी असणारी पंचायत समिती) यांची नियुक्ती केली जाते. तसेच पंचायत समितीच्या विस्तार अधिकाऱ्यांना बढती देऊन गटविकास अधिकाऱ्यांची नियुक्ती केली जाते.

\*\*\*\*\*१२१\*\*\*\*\*

**\* गटविकास अधिकाऱ्यांची कार्ये :** गटविकास अधिकाऱ्याचे महत्वाचे अधिकार व कार्ये पुढील-प्रमाणे आहेत.

१. पंचायत समितीच्या मासिक सभांचे आयोजन करणे, ग्रामसेवकांच्या सभा बोलाविणे. त्या सभांच्या कामकाजांची नोंद ठेवणे.

२. विस्तार अधिकाऱ्यांच्या मदतीने प्रशासन चालविणे.

३. पंचायत समितीच्या विविध ठरावांची अंमलबजावणी करणे.

४. पंचायत समितीच्या नियंत्रणाखाली काम करणाऱ्या जिल्हा परिषदेच्या वर्ग-३ व वर्ग-४ या सेवेतील सेवकांच्या रजा मंजूर करणे.

५. पंचायत समितीचे अधिकारी व कर्मचारी यांच्याकडून माहिती, विवरणपत्रे, अहवाल, हिशेब व स्पष्टीकरण मागविणे.

६. पंचायत समितीच्या सभांच्या किंवा बैठकींना उपस्थित राहणे, त्या सभांच्या कामकाजांची नोंद ठेवणे. परंतु तो मतदानात भाग घेऊ शकत नाही.

७. पंचायत समितीच्या सभांच्या कामकाजासंबंधी सर्व कागदपत्रे व दस्तऐवज गटविकास अधिकाऱ्यांच्याच ताब्यात असतात.

८. पंचायत समितीने घेतलेले निर्णय आणि संमत केलेले ठराव यांची अंमलबजावणी करणे.

९. गटविकास अधिकारी हा पंचायत समितीचा स्थायी समितीचा पदसिद्ध सचिव म्हणूनही काम पाहतो.

१०. पंचायत समितीला मिळणाऱ्या अनुदानातील रकमा काढणे व त्यांचे वाटप करणे.

११. तालुका कायदेविषयक मोफत सल्ला समितीचे सचिव म्हणून काम पाहणे.

१२. भारत सरकार, महाराष्ट्र शासन आणि जिल्हा परिषद यांच्या विकास योजनांची अंमलबजावणी करणे.

१३. गट अनुदानातून हाती घ्यावयाची कामे आणि विकास योजना यांच्या संदर्भात राज्य सरकारच्या आदेशानुसार मालमत्ता संपादन करण्यास किंवा तिची विक्री करण्यास किंवा तिचे हस्तांतरण करण्यास मंजुरी देण्याचा अधिकार गटविकास अधिकाऱ्यांस असतो.

१४. पंचायत समितीचे सभापती, उपसभापती व इतर पदाधिकारी यांना कायद्याच्या तरतुदीबाबत मार्गदर्शन करणे.

१५. पंचायत समितीच्या कार्याचा अहवाल वेळोवेळी जिल्हा परिषदेच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यास पाठविणे.

**\* पंचायत समितीचे अधिकार व कार्ये :** विकास गटात केल्या जाणाऱ्या विविध प्रकारच्या कामातील पंचायत समितीचे योगदान निश्चित महत्त्वपूर्ण आहे. महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम,

\*\*\*\*\*१२२\*\*\*\*\*

१९६१ च्या कलम १०१ व कलम १०८ मध्ये पंचायत समितीचे अधिकार व कामे यांची तरतूद केलेली आहे. कलम १०८ नुसार पंचायत समितीचे महत्त्वाचे अधिकार पुढीलप्रमाणे आहेत :

१. जिल्हा परिषदेला आपल्या विकास योजना तयार करता याव्यात म्हणून गटात हाती घ्यावयाची कामे व विकास योजना यांचा आराखडा तयार करणे.

२. गट अनुदानातून हाती घ्यावयाची कामे आणि विकास योजना यांचा आराखडा तयार करणे असा आराखडा तयार करताना स्थानिक साधनसामुग्रीचा जास्तीत जास्त उपयोग करून घेण्याचा दृष्टीकोन ठेवणे.

३. गट अनुदानातून कोणत्याही कामास किंवा विकास योजनांना मंजूरी देणे, त्यांची अंमलबजावणी करणे, त्यांच्यावर देखरेख ठेवणे.

४. विकास गटातील जिल्हा परिषदेची कामे व विकास योजना अंमलात आणणे, त्या सुस्थितीत ठेवणे, त्यांच्यावर देखरेख ठेवून त्यांचा कारभार पाहणे.

५. आपल्या विकास गटात नव्या विकास योजना व कामे सुरू करण्यासंबंधी जिल्हा परिषदेला शिफारशी करणे आणि अशा योजनासाठी स्थानिक साधनसंपत्तीचा कितपत उपयोग करून घेता येऊ शकेल याची माहिती देणे.

६. सभापती, उपसभापती व अधिकाऱ्याकडे कायदानुसार जी कामे सोपविलेली नसतील तशी कामे पार पाडणे.

७. सभापती, उपसभापती, गटविकास अधिकारी किंवा पंचायत समितीचे अन्य अधिकारी यांनी घेतलेल्या निर्णयात बदल करणे किंवा त्या निर्णयात सुधारणा करणे.

८. पंचायत समितीच्या सभांच्या कामकाजाचा संक्षिप्त अहवाल दर तीन महिन्यांनी जिल्हा परिषदेला सादर करणे.

९. गटविकास अधिकाऱ्याच्या कामावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.

१०. ग्रामपंचायतीच्या कार्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे आणि विकास कामांच्या बाबतीत ग्रामपंचायतींना मार्गदर्शन करणे.

११. गटात बसविण्यात आलेले कर किंवा शुल्क यात वाढ करण्याबाबत जिल्हा परिषदेकडे प्रस्ताव पाठविणे.

कलम १०१ नुसार पंचायत समितीच्या अधिकार क्षेत्रात येणाऱ्या विषयांचा समावेश या अधिनियमाच्या दुसऱ्या अनुसूचित केलेला आहे. दुसऱ्या अनुसूचीतील विषयासंबंधी कार्ये करणे व विकास योजना राबविणे हे पंचायत समितीचे महत्त्वाचे कर्तव्य मानले जाते. पंचायत समितीच्या अधिकारातील विषय पुढीलप्रमाणे आहेत.

१. कृषी : खरीप व रब्बी पिकांच्या मोहिमा, शेतीच्या विकास व सुधारणा, सधन भातशेती, सुधारीत शेतीपद्धतीचे प्रात्यक्षिक, आदर्श कृषिक्षेत्रांची स्थापना, सुधारित शेती अवजारांचा प्रचार, शेतीची अवजारे आणि

\*\*\*\*\*१२३\*\*\*\*\*

शेतीसाठी लागणारे साहित्य यांचे वाटप, सुधारित बी-बियाणे यांचा पुरवठा व वितरण, रासायनिक व मिश्र खते, पिक स्पर्धा इत्यादी विषय कृषी क्षेत्रात येतात.

२. **पशूसंवर्धन व दुग्ध विकास** : सुधारित जातीच्या जनावरांची पैदास, पशुवैद्यकीय मदत केंद्रे, तालुका पशूधन सुधारणा संघाची स्थापना, वैरण विकास भूखंड, सुधारीत जातीच्या मेंढ्या व कोंबड्या यांचे वितरण, जनावरांचे प्रदर्शन व मेळावे, दुग्धशाळांचा विकास इत्यादी.

३. **वन व गायराने** : गायराने, गावराने व कुरणे यांचा विकास करणे.

४. **समाजकल्याण** : मागासलेल्या वर्गातील शेतकऱ्यांना अर्थसहाय्य करणे, विमुक्त जातीच्या लोकांना चरखे पुरविणे, अस्पृश्यता निवारणासाठी हरिजन सप्ताह साजरे करणे, झुणका-भाकर कार्यक्रम आखणे, आंतरजातीय विवाहांना उत्तेजन देणे, महिला व बालकांच्या कल्याणाचे कार्यक्रम, बालवाड्यांची स्थापना, सामाजिक मेळावे भरविणे, मागास वर्गासाठी संस्कार केंद्रे, मागासवर्गीयांसाठी घरांची तरतूद, त्यांच्यासाठी पिण्याच्या पाण्याच्या विहिरींची तरतूद करणे इत्यादी.

५. **शिक्षण** : प्राथमिक शाळांच्या इमारती बांधणे व त्या सुस्थितीत ठेवणे, प्राथमिक शाळांसाठी क्रीडांगणे व साधनसामुग्री यांची तरतूद करणे, प्राथमिक शाळांचे व्यवस्थापन इत्यादी.

६. **वैद्यकीय व आयुर्वेद** : ग्रामीण वैद्यकीय सेवा केंद्रे व वैद्यक व्यवसाय केंद्रे, गावातील लोकांना आयुर्वेदिक औषधांचा पुरवठा.

७. **सार्वजनिक आरोग्य** : गावात औषधांच्या पेट्या ठेवणे, ग्रामीण स्वच्छता इत्यादी.

८. **इमारती व दळणवळण** : ग्रामीण रस्ते बांधणे ते सुस्थितीत ठेवणे व त्यांची दुरुस्ती करणे, ग्रामीण रस्त्यावर पूल व नाले बांधणे, रस्त्यांच्या कडेने झाडे लावणे व त्यांची निगा राखणे इत्यादी.

९. **प्रसिद्धी** : ग्रामीण ध्वनिक्षेपण, करमणुकीच्या कार्यक्रमाद्वारे प्रसिद्धी इत्यादी.

१०. **सामुहिक विकास** : सामुहिक विकास कार्यक्रम, स्थानिक विकास कामांचा कार्यक्रम इत्यादी.

११. **आरोग्य अभियांत्रिकी** : ग्रामीण पाणीपुरवठ्याच्या विहिरी गावात भूपृष्ठावरील गटारे बांधणे.

१२. **समाज शिक्षण** : प्रौढ साक्षरता केंद्रे, सामुहिक करमणूक केंद्रे, क्रीडांगणे, ग्रंथालये, वाचनालये, महिला संघटना, कल्याणकारी संघटना, शिशू संघटना व शिशू कल्याण, विकास मेळावे, फिरते चित्रपट, यात्रा भरविणे इत्यादी.

१३. **ग्रामीण गृहनिर्माण** : आर्थिकदृष्ट्या दुर्बल घटकातील लोकांसाठी घरे बांधणी करणे.

\* **पंचायत समितीचे अंदाजपत्रक** : प्रत्येक पंचायत समितीला पुढील आर्थिक वर्षासाठी गट अनुदानातून हाती घ्यावयाची कामे व विकास योजना यासंबंधीच्या उत्पन्नाचे व खर्चाचे अंदाजपत्रक राज्य शासनाने विहित केलेल्या तारखेपूर्वी तयार करावे लागते. पंचायत समितीने तयार केलेल्या अंदाजपत्रकाला

\*\*\*\*\*१२४\*\*\*\*\*

मान्यता देण्यांचा अधिकार देखील पंचायत समितीलाच देण्यात आला आहे. जिल्ह्यातील प्रत्येक पंचायत समितीने जिल्हा परिषदेला सादर केलेले अंदाजपत्रक जिल्हा परिषदेच्या अंदाजपत्रकाचाच एक भाग समजला जातो.

पंचायत समितीने तयार केलेल्या अंदाजपत्रकास तिनेच मान्यता दिली नाही किंवा ते विहित तारखेपूर्वी जिल्हा परिषदेकडे पाठविले नाहीत तर गटविकास अधिकारी तयार केलेले अंदाजपत्रक जिल्हा परिषदेकडे पाठवितो. जिल्हा परिषद ते अंदाजपत्रक दुरुस्तीसह किंवा दुरुस्तीशिवाय मंजूर करते. जिल्हा परिषदेने अशा प्रकारे मंजूरी दिलेले अंदाजपत्रक पंचायत समितीनेही मंजूर केले आहे असे समजले जाते. यावरून पंचायत समितीचे आर्थिक अधिकारही बहुतांशी जिल्हा परिषदेकडेच असल्याचे दिसून येते.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न - २

१. .... हा पंचायत समितीचा राजकीय प्रमुख असतो.
  १. सभापती
  २. गटविकास अधिकारी
  ३. ग्रामसेवक
  ४. जिल्हा परिषद अध्यक्ष
२. पंचायत समितीकरिता उमेदवाराचे वय ..... असते
  १. ३५ वर्षे
  २. २५ वर्षे
  ३. २१ वर्षे
  ४. १८ वर्षे
३. पंचायत समितीच्या सभापतीचा कार्यकाल ..... वर्षांचा असतो.
  १. अडीच
  २. पाच
  ३. तीन
  ४. दोन
४. .... हा पंचायत समितीचा प्रशासकीय प्रमुख असतो.
  १. गटविकास अधिकारी
  २. सभापती
  ३. ग्रामसेवक
  ४. यापैकी नाही.
५. पंचायत समितीमध्ये स्त्रियांसाठी ..... टक्के आरक्षण असते.
  १. ३३
  २. ५०
  ३. २७
  ४. ३५
६. पंचायत समितीचा कार्यकाल ..... वर्ष असतो.
  १. ३
  २. २
  ३. ५
  ४. ६

\* **जिल्हा परिषद** : जिल्हा परिषद ही पंचायतराज व्यवस्थेतील सर्वोच्च संस्था आहे. महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१ मधील कलम ६ मध्ये असे म्हटले आहे की, 'प्रत्येक जिल्ह्याकरिता अध्यक्ष व परिषद सदस्य यांची मिळून एक जिल्हा परिषद स्थापन करण्यात येईल.' या अधिनियमाद्वारे जिल्हा परिषदेकडे जे अधिकार व जी कार्ये देण्यात येतील ते सर्व अधिकारांचा वापर जिल्हा परिषदेने केला पाहिजे.

\*\*\*\*\*१२५\*\*\*\*\*

**\* रचना :**

(अ) महाराष्ट्रात एका जिल्हा परिषदेत राज्य निर्वाचन आयोग ठरवून देईल, त्यानुसार कमीत कमी ५० आणि जास्तीत जास्त ७५ सभासद असतात. राज्य निवडणूक मंडळ जिल्ह्याची लोकसंख्या विचारात घेवून त्या जिल्ह्याच्या जिल्हा परिषदेची सभासद संख्या निश्चित करित असते. जिल्हा परिषदेच्या प्रत्येक मतदार संघातून एक प्रतिनिधी निवडला जातो. जिल्हा परिषदेच्या सदस्यांची निवड १८ वर्षे पूर्ण झालेल्या स्त्री-पुरुष मतदारांकडून प्रौढ मतदान पद्धतीने होते.

(ब) जिल्ह्यातील सर्व पंचायत समितीचे सभापती जिल्हा परिषदेचे पदसिद्ध सदस्य असतात.

(क) **जिल्हा परिषदेचा सचिव** : उपमुख्य कार्यकारी अधिकारी हा जिल्हा परिषदेचा पदसिद्ध सचिव असतो. ज्या जिल्हा परिषदेत एकापेक्षा जास्त उपमुख्य कार्यकारी अधिकारी नियुक्त करण्यात आलेले असतात, तेथे मुख्य कार्यकारी अधिकारी त्यांच्यापैकी एकाची पदसिद्ध सचिव पदी नामनिर्देश करित असतो.

**\* पात्रता** : जिल्हा परिषदेची निवडणूक लढविण्यासाठी उमेदवाराने पुढील अटींची पूर्तता करणे आवश्यक असते.

१. ती व्यक्ती भारताची नागरिक असली पाहिजे.
२. त्या व्यक्तीच्या वयाची २१ वर्षे पूर्ण झालेली असावीत.
३. जिल्ह्यातील कोणत्याही मतदार संघाच्या मतदार यादीत त्या व्यक्तीचे नाव असावे.
४. राज्य कायदेमंडळाच्या निवडणुकीसाठी त्या-त्या वेळी अंमलात असलेल्या कोणत्याही कायद्याद्वारे तिला अपात्र ठरविण्यात आलेले नसावे.
५. भारतातील न्यायालयाने तिला कोणत्याही अपराधाबद्दल दोषी ठरवून कमीत कमी एक वर्षे कैदेची शिक्षा दिली असेल आणि ती कैदेतून सुटल्यापासून राज्य निर्वाचन आयुक्ताने ठरवून दिलेला विशिष्ट कालावधी लोटलेला नसला पाहिजे.
६. कोणत्याही शासनाच्या किंवा स्थानिक प्राधिकरणाच्या अधीन असलेले कोणतेही अधिकारपद धारण केल्यानंतर तिला गैरवर्तणुकीबद्दल बडतर्फ करण्यात आले असेल आणि तिच्या बडतर्फीच्या कालावधीस पाच वर्षे झाली नसल्यास जिल्हा परिषदेची निवडणूक लढविता येत नाही.
७. ती व्यक्ती पंचायत राज्यसंस्थेच्या अधीन असलेले कोणतेही वेतनाचे पद किंवा लाभाचे पद धारण करणारी नसावी.
८. ती व्यक्ती वेडसर, दिवाळखोर, विकलमनाची, बहिरी व मुकी नसावी.
९. तिने परकीय नागरिकत्व स्वीकारलेले नसावे.
१०. तिला दोन पेक्षा जास्त मुले नसावीत.

\*\*\*\*\*१२६\*\*\*\*\*

११. ती व्यक्ती राज्य कायदेमंडळाची किंवा संसदेची किंवा कोणत्याही नगरपालिकेची अगर महानगरपालिकेची सभासद असू नये.

१२. ती पंचायतीच्या किंवा जिल्हा परिषदेच्या करांची थकबाकीदार नसावी.

\* **जिल्हा परिषदेतील आरक्षण** : जिल्हा परिषदेच्या निवडणुकीद्वारे भरावयाच्या जागापैकी कांही जागा विशिष्ट विभागासाठी राखीव ठेवण्यात आल्या आहेत. त्याचा तपशील पुढीलप्रमाणे आहे :

१. **अनुसूचित जाती-जमाती** : अनुसूचित जाती व अनुसूचित जमाती यांना त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात जिल्हा परिषदेवर प्रतिनिधीत्व देण्यात येते. परंतु संपूर्ण अनुसूचित क्षेत्र समाविष्ट असलेल्या जिल्हा परिषदेत, अनुसूचित जमातीसाठी राखून ठेवण्यात यावयाच्या जागा जिल्हा परिषदेतील जागांच्या एकूण संख्येच्या १/२ पेक्षा कमी असणार नाहीत. अशा प्रकारच्या राखीव जागांपैकी १/३ जागा अनुसूचित जातींच्या व अनुसूचित जमातींच्या स्त्रियांसाठी राखीव ठेवल्या जातात. अनुसूचित जाती व अनुसूचित जमाती यांच्यासाठी राखीव असलेल्या जागा जिल्हा परिषदेतील सर्व मतदार संघाना आळीपाळीने लागू करण्यात येतात.

२. **नागरिकांच्या मागासवर्गांचा प्रवर्ग** : जिल्हा परिषदेतील निवडणुकीद्वारे भरावयाच्या एकूण जागापैकी २७ टक्के जागा नागरिकांच्या मागासवर्गांच्या प्रवर्गासाठी राखीव असतात. या जागापैकी १/३ जागा याच प्रवर्गातील स्त्रियांसाठी राखीव ठेवण्यात येतात. अशा आरक्षित जागा वेगवेगळ्या मतदार संघाना आळीपाळीने लागू करण्यात येतात.

३. **महिला** : जिल्हा परिषदेतील एकूण जागांच्या १/२ (५० टक्के) जागा सर्वसाधारण महिलांसाठी आरक्षित केल्या जातात.

\* **जिल्हा परिषदेचा कार्यकाल** : जिल्हा परिषदेचा आणि तिच्या सदस्यांचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असतो. जिल्हा परिषदेच्या निवडणुकीनंतर जिल्हा परिषदेच्या पहिल्या सभेच्या तारखेपासून हा कार्यकाल सुरू होतो. परंतु पंचायत समितीचा सभापती सदस्य असल्यामुळे ज्या व्यक्ती जिल्हा परिषदेच्या सदस्य असतात त्यांचा कार्यकाळ त्या व्यक्ती जोपर्यंत पंचायत समितीचे सभापती पद धारण करतील तोपर्यंत असतो. अशा व्यक्तींचे पंचायत समितीचे सभापती पद संपुष्टात येताच त्यांचे जिल्हा परिषदेचे सदस्यत्वही संपुष्टात येते.

\* **जिल्हा परिषदेचे विसर्जन** : महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियमान्वये जिल्हा परिषदेचा निर्धारित कार्यकाल पूर्ण होण्यापूर्वीच विशिष्ट परिस्थितीत तिचे विसर्जन करण्याचा अधिकार राज्यशासनास आहे. जर एखादी जिल्हा परिषद आपल्या अधिकाराचा दुरुपयोग करित असेल किंवा आपली कर्तव्ये पार पाडण्यात कसूर करित असेल किंवा ती सक्षम नसेल किंवा राज्यशासनाने दिलेल्या आदेशाचे जाणून-बुजून पालन करित नसेल तर राज्य शासन संबंधित जिल्हा परिषद विसर्जित करू शकते. अशा वेळी संबंधित जिल्हा परिषदेला आपले मत मांडण्याची संधी दिली जाते. विसर्जित जिल्हा परिषदेच्या निवडणूका सहा महिन्यांच्या आत नव्याने घ्याव्या लागतात.

\*\*\*\*\*१२७\*\*\*\*\*

\* **जिल्हा परिषदेची सभा** : जिल्हा परिषदेची सर्वसाधारण सभा तीन महिन्यातून किमान एकवेळ घेणे आवश्यक आहे. म्हणजे जिल्हा परिषदेच्या वर्षातून चार सभा होतात. १/५ सभासदांनी मागणी केल्यास विशेष सभाही बोलविता येते. सभेच्या गणपूर्तीसाठी १/३ सभासद उपस्थित असावे लागतात.

\* **जिल्हा परिषद अध्यक्ष व उपाध्यक्ष** : जिल्हा परिषद अध्यक्ष हा जिल्हा परिषदेचा सर्वोच्च प्रमुख असतो. महाराष्ट्रात त्यास उपमंत्र्यांचा दर्जा दिला आहे. महाराष्ट्रात जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम, १९६१ अन्वये कलम ४२ मध्ये अध्यक्ष व उपाध्यक्ष पदांची तरतूद केलेली आहे. जिल्हा परिषदेचे निवडून आलेले सदस्य त्यांच्यामधून अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांची निवड करतात.

जिल्हा परिषदेच्या निवडणूका पार पाडल्यानंतर अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांची निवड करण्यासाठी जिल्हा परिषदेची बैठक बोलाविली जाते. सभेची तारीख जिल्हाधिकारी निश्चित करतात. या सभेचे अध्यक्षस्थान जिल्हाधिकारी किंवा त्याने नियुक्त केलेला, उप जिल्हाधिकाऱ्याचा दर्जा असणारा अधिकारी स्वीकारित असतो. अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांच्या निवडणूकीत समान मते पडली तर त्याची निवड ही चिठ्ठ्या टाकून केली जाते. अध्यक्ष, उपाध्यक्ष यांच्या निवडीबाबत वाद निर्माण झाला, तर ३० दिवसांच्या आत विभागीय आयुक्तांकडे दाद मागता येते. विभागीय आयुक्ताने दिलेल्या निर्णयाविरुद्ध अपील करावयाचे असल्यास ते त्याने निर्णय दिलेल्या तारखेपासून तीस दिवसांच्या आत राज्य शासनाकडे करता येते.

\* **कार्यकाल** : जिल्हा परिषद अध्यक्षाचा कार्यकाल पहिल्या बैठकीपासून अडीच वर्षांचा असतो. कार्यकाल समाप्तीनंतर लगेचच पुन्हा अध्यक्ष निवडला जातो. अविश्वास ठराव, राजीनामा इ. मुळे अध्यक्षांचा काळ कमी राहिला असेल, तर तितक्याच काळासाठी अध्यक्षाची निवड होते. अध्यक्षाच्या अनुपस्थित जिल्हा परिषदेचे कामकाज चालविण्यासाठी उपाध्यक्षाची निवड होते. उपाध्यक्षाच्या बाबतीतही हाच नियम लागू होतो.

\* **राजीनामा** : जिल्हा परिषद अध्यक्ष आपला राजीनामा विहित नमुन्यात स्वतःच्या सहीने विभागीय आयुक्तांकडे देतो. जिल्हा परिषद उपाध्यक्ष, विषय सामित्यांचे सभापती आणि जिल्हा परिषद सदस्य आपला राजीनामा जिल्हा परिषद अध्यक्षाकडे देतात.

\* **मानधन व इतर सुविधा** : जिल्हा परिषदेच्या अध्यक्षाला दरमहा २०,०००/- रू. उपाध्यक्षास १५,०००/- रू. आणि विषय समितीच्या सभापतीस १०,०००/- रू. मानधन दिले जाते. निवासस्थान, फोन, वाहन, प्रवास भत्ता व इतर सुविधाही त्यांना पुरविल्या जातात.

\* **पदावरून दूर करणे** : अध्यक्ष, उपाध्यक्ष यांनी आपली कर्तव्ये पार पाडीत असताना गैरवर्तन असमर्थता, लज्जास्पद वर्तन केले तर राज्यशासन त्यांना पदावरून दूर करू शकते. मात्र असे करित असताना संबंधित व्यक्तिला आपली बाजू मांडण्याची पूर्ण संधी दिली जाते.

\* **अविश्वास ठराव** : एकूण सदस्य संख्येच्या १/३ सदस्यांनी मागणी केल्यास जिल्हा परिषद अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांच्यावर अविश्वास ठराव आणता येतो. जिल्हाधिकाऱ्याने बोलविलेल्या विशेष सभेत हा ठराव २/३ बहुमताने संमत झाल्यास त्यांना आपले पद सोडावे लागते. परंतु अशा पदावर महिला असल्यास

\*\*\*\*\*१२८\*\*\*\*\*



अविश्वास ठराव ३/४ बहुमताने संमत होणे आवश्यक असतो. निवडीनंतर सहा महिन्यांपर्यंत अविश्वास ठराव आणता येत नाही. तसेच अविश्वास ठराव फेटाळल्यास पुन्हा एक वर्षापर्यंत तो आणता येत नाही.

**\* अध्यक्षेचे अधिकार आणि कार्ये :** महाराष्ट्रात जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१ च्या कलम ५४ मध्ये जिल्हा परिषदेच्या अध्यक्षाच्या अधिकार आणि कार्याचे वर्णन केलेले आहे. अध्यक्षाला पुढीलप्रमाणे अधिकार दिलेले आहेत.

१. जिल्हा परिषदेच्या सभा बोलाविणे, त्या सभांचे अध्यक्षस्थान भूषविणे आणि सभांचे कामकाज चालविणे.

२. जिल्हा परिषदेच्या अध्यक्षास जिल्हा परिषदेचे अभिलेख पाहण्याचा अधिकार आहे.

३. तो जिल्हा परिषदेच्या आर्थिक व कार्यकारी प्रशासनावर देखरेख ठेवतो.

४. वेळोवेळी अधिनियमानुसार सोपविण्यात आलेली सर्व कर्तव्ये पार पाडणे व प्रदान केलेल्या सर्व शक्तीचा पुरेपूर वापर करणे.

५. जिल्हा परिषद, स्थायी समिती, पंचायत समिती यांनी केलेले ठराव आणि घेतलेले निर्णय यांची अंमलबजावणी होते की नाही हे पाहणे. त्यासंदर्भात मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांच्या कार्यावर नियंत्रण व देखरेख ठेवणे.

६. आणीबाणीच्या प्रसंगी लोकांच्या सुरक्षिततेच्या दृष्टीने कृती करण्यास किंवा चालू असलेले काम बंद करण्याचे निर्देश देणे.

७. ज्या विकास योजना पार पाडण्यासाठी जिल्हा परिषदेच्या अंदाजपत्रकात तरतूद केलेली नाही. परंतु अशा योजना पार पाडण्यासाठी ते काम जिल्हा परिषदेकडे सोपविले असेल, तर अध्यक्ष अशा योजना पार पाडण्यासाठी निर्देश देऊ शकतो. त्यासाठी लागणाऱ्या खर्चाची तरतूद जिल्हा निधीतून केली जावी असे तो सांगतो.

८. जिल्हा परिषद अध्यक्ष हा जिल्हा परिषदेच्या स्थायी समितीचा पदसिद्ध अध्यक्ष असतो. आणि त्या नात्याने तो स्थायी समितीचे कामकाज पाहतो.

९. जिल्हा परिषद अध्यक्ष मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांचे गोपनीय अहवाल लिहून ते विभागीय आयुक्तांकडे पाठवितो.

१०. जिल्हा परिषदेच्या अध्यक्षाच्या अनुपस्थितीत उपाध्यक्ष काम पाहतो.

**\* मुख्य कार्यकारी अधिकारी (Chief Executive Officer) :** जिल्हा परिषदेचा प्रशासकीय प्रमुख म्हणजे मुख्य कार्यकारी अधिकारी (CEO) होय. राज्य शासनाद्वारे IAS दर्जाच्या वरिष्ठ अधिकाऱ्याची मुख्य कार्यकारी अधिकारी म्हणून तीन वर्षांच्या कालावधीसाठी नियुक्ती केली जाते. जिल्हा परिषदेचे

\*\*\*\*\*१२९\*\*\*\*\*

प्रशासन चालविणे, त्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे ही त्याची प्रमुख जबाबदारी असते. जिल्हा परिषदेची सर्वसाधारण सभा २/३ बहुमताने ठराव संमत करून त्यांना परत बोलावण्याची शिफारस शासनाकडे करू शकते. त्यामुळे जिल्हा परिषदेच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यावर नियंत्रण प्रस्थापित होते. जिल्हा परिषदेच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याला अतिशय व्यापक स्वरूपाचे अधिकार लाभले आहेत. ते पुढील प्रमाणे आहेत.

१. जिल्हा परिषदेच्या सभेस उपस्थित राहून चर्चेसंबंधी माहिती देणे.
२. जिल्हा परिषदेच्या कर्मचाऱ्यांकडून माहिती, विवरण पत्रे व हिशेब मागविणे.
३. जिल्हा परिषदेच्या वर्ग तीन व चार दर्जाचे अधिकारी व कर्मचारी नियुक्त करणे.
४. जिल्हा परिषदेच्या कामावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.
५. जिल्हा परिषदेची विकास योजना जलद गतीने पूर्ण होण्यासाठी प्रयत्न करणे.
६. जिल्हा परिषदेचे अंदाजपत्रक तयार करणे आणि ते प्रथम स्थायी समितीस व नंतर जिल्हा परिषदेस सादर करणे.
७. जिल्हा परिषदेच्या अधिकारी वर्गावर व कर्मचाऱ्यांवर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.
८. जिल्हा परिषदेचे दफ्तर सांभाळणे.

**\* जिल्हा परिषदेच्या समित्या :** जिल्हा परिषदेच्या प्रशासन व्यवस्थेत समित्यास महत्त्वाचे स्थान आहे. जिल्हा परिषदेचे कामकाज चांगल्या प्रकारे व्हावे म्हणून विविध विषयांच्या समित्या स्थापन करण्यात आल्या आहेत. या समित्यांना जिल्हा परिषदेच्या 'विषय समित्या' असे म्हटले जाते. जिल्हा परिषदेचे बरेचसे कामकाज या समित्यामार्फत चालते; म्हणून जिल्हा परिषदेला 'विविध समित्यामार्फत कार्यकारणी संघटना' असे म्हणतात.

जिल्हा परिषदेच्या एकूण दहा समित्या असतात. त्यापैकी 'स्थायी समिती' ही विशेष महत्त्वाची समिती असते. इतर नऊ समित्या पुढीलप्रमाणे असतात : (१) कृषी समिती (२) वित्त समिती (३) बांधकाम समिती (४) शिक्षण समिती (५) समाजकल्याण समिती (६) आरोग्य समिती (७) पशुसंवर्धन व दुग्धविकास समिती (८) महिला व बालकल्याण समिती (९) जलसंधारण व पाणीपुरवठा समिती.

**जिल्हा परिषद अधिकार व कार्ये :** महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम, १९६१ च्या कलम १०० (३ ते ११) मध्ये जिल्हा परिषदेचे अधिकार व कार्ये यांची तरतूद केलेली आहे.

१. जिल्हा परिषदेस जिल्ह्यातील रहिवाशांचे आरोग्य, शिक्षण, सुरक्षितता, आराम, सोय यांचे किंवा त्यांच्या सांस्कृतिक, सामाजिक व आर्थिक हिताच्या दृष्टीने योग्य असेल असे कोणतेही काम किंवा उपाययोजना त्या जिल्ह्यात अमलात आणण्यासाठी तरतूद करता येईल.

\*\*\*\*\*१३०\*\*\*\*\*

२. जिल्हा परिषद, स्थानिक साधनसंपत्तीचा जास्तीतजास्त उपयोग करून जिल्ह्याचा योजनाबद्ध विकास करण्याचा प्रयत्न करील आणि त्या प्रयोजनासाठी पंचायत समितीने आधीच तयार केलेल्या योजना लक्षात घेऊन वार्षिक व दीर्घ मुदतीच्या योजना तयार करील.

३. जिल्हा परिषदेच्या २/३ बहुमताने ठराव पास करून जिल्ह्यातील कोणताही जाहीर स्वागत समारंभ किंवा करमणुकीचा कार्यक्रम यासाठी तरतूद करता येईल; किंवा जिल्ह्यामध्ये जिल्हा परिषदेने पुरस्कृत केलेल्या कोणत्याही संमेलनासाठी अंशदान देता येईल.

४. अनुसूचित जाती, अनुसूचित जमाती आणि सामाजिक व शैक्षणिकदृष्ट्या मागासलेले इतर वर्ग यांच्या विकासासाठी राज्यशासनाच्या आदेशाप्रमाणे उपाययोजना करणे व त्यांच्या अंमलबजावणीसाठी पुरेशा रकमेची तरतूद करणे. विशेषतः अस्पृश्यता निवारणासाठी, जिल्हा परिषद, राज्यशासनाकडून काढण्यात आलेल्या निर्देशांची व आदेशांची अंमलबजावणी करील.

५. राज्यशासनाने वेळोवेळी कायद्याद्वारे सोपविलेली कर्तव्ये व कार्ये पार पाडण्याचे कार्य जिल्हा परिषद करित असते.

६. जिल्हा परिषदेचे सदस्य, पंचायत समितीचे सभासद आणि स्थायी समितीचे सभासद यांनी जिल्हा परिषद किंवा पंचायत समिती यांच्या कामांसाठी केलेला प्रवास खर्च देण्यासाठी जिल्हा परिषद पुरेशा रकमेची तरतूद करते.

७. भारतातील कोणत्याही भागातील लोकांवर ओढवलेल्या कोणत्याही संकटास तोंड देण्यासाठी शासनाने पुरस्कृत केलेल्या कोणत्याही निधीस अंशदान करण्याचे कार्य जिल्हा परिषद करू शकते.

८. जिल्हा परिषद मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांच्या व कर्मचाऱ्यांच्या कामावर सर्वसाधारण देखरेख व नियंत्रण ठेवू शकते.

९. जिल्हा परिषदेने किंवा तिच्या विरुद्ध लावलेल्या दाव्यांच्या संबंधात तिला योग्य व पुरेशी वाटेल अशा रकमेसाठी किंवा इतर भरपाईसाठी तडजोड करता येईल

१०. राज्यशासनाने जिल्हा परिषदेकडे जिल्ह्यातील लोकांच्या कल्याणाचे किंवा विकासाचे काम किंवा योजना हस्तांतरित केल्यास जिल्हा परिषदेला त्यांची अंमलबजावणी करावी लागते.

११. जिल्हा परिषद स्थायी समितीच्या आणि विषय समित्यांच्या कामकाजाचा अहवाल कोणत्याही वेळी मागवू शकते.

१२. जिल्हा परिषदेच्या कार्यक्षेत्रातील अधिकारी व कर्मचारी यांना सभेस उपस्थित राहण्याबाबत जिल्हा परिषदेकडून आदेश दिले जातात.

१३. जिल्हा परिषदेच्या वर्ग-१ व वर्ग-२ च्या अधिकाऱ्यांची दोन महिने कालावधीपर्यंतची रजा मंजूर करणे व त्यांच्या कामकाजाचे दरवर्षी मूल्यमापन करून त्यासंबंधी गोपनीय अहवाल लिहिणे. ही कार्ये जिल्हा परिषदेचा मुख्य कार्यकारी अधिकारी करित असतो.

\*\*\*\*\*१३१\*\*\*\*\*

१४. जिल्हा परिषदेच्या नियंत्रणाखाली असलेले सर्व अधिकारी व सेवकवर्ग यांच्यावर प्रशासकीय नियंत्रण व देखरेख करण्याचे कार्य मुख्य कार्यकारी अधिकारी करित असतो.

१५. राज्यशासनाने एखादा भाग टंचाईग्रस्त म्हणून घोषित केला असेल तर त्या नैसर्गिक आपत्तीने (दुष्काळ, महापूर) ग्रासलेल्या भागासंबंधी जे आदेश (साराबंदी, महसूल माफी, बेकार भत्ता-अनुग्रह इत्यादी) संबंधित जिल्हा परिषदेला दिलेले असतात, त्या आदेशांची अंमलबजावणी करण्याचे कर्तव्य जिल्हा परिषदेला पार पाडावे लागते.

**\* जिल्हा परिषदेचे अंदाजपत्रक :** प्रत्येक जिल्हा परिषदेला पुढील आर्थिक वर्षासाठी उत्पन्न व खर्च यांचे अंदाजपत्रक राज्य शासनाने विहित केलेल्या तारखेपूर्वी तयार करावे लागते. अशा प्रकारे तयार केलेल्या अंदाजपत्रकास मान्यता देण्याचे अधिकारही जिल्हा परिषदेला असतात. जिल्ह्यातील प्रत्येक पंचायत समितीला देखील पुढील आर्थिक वर्षासाठी उत्पन्न व खर्च यांचे अंदाजपत्रक विहित तारखेपूर्वी तयार करावे लागते. तिने तयार केलेल्या अंदाजपत्रकास मान्यता देण्याचे अधिकार त्या पंचायत समितीलाच असतात. त्यानंतर ते अंदाजपत्रक जिल्हा परिषदेच्या अंदाजपत्रकात समाविष्ट करण्यासाठी विहित तारखेपूर्वी जिल्हा परिषदेकडे पाठविले जाते. जिल्ह्यातील प्रत्येक पंचायत समितीने सादर केलेले अंदाजपत्रक जिल्हा परिषदेच्या अंदाज-पत्रकाचाच एक भाग असतो.

सामान्यतः जिल्हा परिषदेला कर आणि शासकीय अनुदान या दोन मार्गांनी उत्पन्न मिळत असते.

**\* जिल्हा परिषदेकडून बसविले जाणारे कर :** सामान्यतः जिल्हा परिषद पुढील प्रकारचे कर आकारू शकते.

१. जर सार्वजनिक नळाद्वारे लोकांना पाणीपुरवठा केला जात असेल तर त्यावर सर्वसाधारण पाणीपट्टी आकारणे.
२. यात्रेकरू वरील कर.
३. जमिनीवरील व इमारतीवरील विशेष कर.
४. जिल्हा परिषदेने हाती घेतलेल्या पाटबंधाऱ्याच्या कामापासून जमिनीला किंवा इमारतीना पुरविल्या जाणाऱ्या पाण्यावर कर बसविणे.
५. जमीन महसूलाच्या प्रत्येक रुपयावर वीस पैसे उप कर बसविणे.
६. पाणीपट्टीवर उपकर बसविणे.
७. सार्वजनिक बाजारात पुढीलपैकी एक किंवा अनेक फी आकारणे.
  - (अ) अडते, दलाल, तोलारी, मापारी यांच्यावरील लायसेन्स फी.
  - (ब) माल ठेवण्याच्या हक्कासाठी किंवा तेथील इमारतीच्या वापरासाठी फी आकारणे
  - (क) बाजारात विकलेल्या जनावरांची नोंदणी करण्यासाठी शुल्क आकारणे.

\*\*\*\*\*१३२\*\*\*\*\*

\* **जिल्हा परिषदांना वित्तीय साहा** : कराच्या माध्यमातून जिल्हा परिषदेला मिळणारे उत्पन्न खर्चाच्या मानाने अतिशय कमी असते. विकास योजना व स्थानिक स्वरूपाची कार्ये यशस्वीपणे पार पाडण्यासाठी करांच्या माध्यमातून मिळणाऱ्या पैशांपेक्षा अधिक पैशाची आवश्यकता असते. तेव्हा जिल्हा परिषदेला विविध योजना कार्यक्षमपणे राबविता याव्यात यासाठी राज्यसरकार पुढीलप्रमाणे वित्तीय मदत करित असते.

१. जिल्हा परिषदेला वन महसुलाच्या पोटी मिळणारे अनुदान.
२. सप्रयोजन अनुदान.
३. आस्थापना अनुदान
४. स्थानिक उपकर अनुरूप अनुदान
५. प्रोत्साहनपर अनुदान.
६. गट अनुदाने
७. योजना अंतर्गत प्रयोजनांसाठी अनुदान.

अशाप्रकारे राज्यसरकार जिल्हा परिषदेला मोठ्या प्रमाणात अनुदानापोटी आर्थिक साहाय्य करित असले तरी हा पैसा कसा खर्च करावा, हे ठरविण्याचे स्वातंत्र्य जिल्हा परिषदेला नसते. शासनाच्या निममानुसार तिला खर्च करावा लागतो. थोडक्यात आर्थिक परावलंबनामुळे जिल्हा परिषदेला आपली कार्ये पार पाडण्यासाठी राज्य सरकार मोठ्या प्रमाणावर अवलंबून राहावे लागते.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न -३

१. मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याची नियुक्ती ..... करतात.  
(१) केंद्रसरकार (२) राज्यसरकार (३) स्थानिक सरकार (४) यापैकी नाही.
२. जिल्हा परिषदेच्या स्थायी समितीचे अध्यक्ष ..... हे असतात.  
(१) जिल्हा परिषद अध्यक्ष (२) मुख्य कार्यकारी अधिकारी  
(३) उपाध्यक्ष (४) कृषी अधिकारी
३. जिल्हा परिषदेचा कार्यकाल ..... वर्ष असतो.  
(१) ५ (२) ३ (३) २ (४) ६
४. .... ही जिल्हा परिषदेची अत्यंत महत्त्वाची समिती आहे.  
(१) वित्त (२) स्थायी (३) कृषी (४) शिक्षण

\*\*\*\*\*१३३\*\*\*\*\*

५. .... हा जिल्हा परिषदेचा राजकीय प्रमुख असतो.

- (१) जिल्हा परिषद अध्यक्ष      (२) मुख्य कार्यकारी अधिकारी  
(३) आयुक्त      (४) महापौर

### २.३ सारांश

या घटकात आपण ग्रामपंचायत ग्रामसभा, पंचायत समिती, जिल्हा परिषद यांची माहिती घेतली त्याचा थोडक्यात सारांश पुढीलप्रमाणे :

#### १. ग्रामपंचायत

पंचायत व्यवस्थेतील तिसरा महत्त्वाचा घटक.

कायद्याने व्यवस्था.

सभासद संख्या निश्चित.

पात्रता, आरक्षण इ. बाबत तरतुदी.

**कार्ये** : विविध समित्या, ग्रामस्वच्छता, शासकीय योजनार्थ अंमलबजावणी इ.

ग्रामसेवका मार्फत प्रशासन चालवणे.

#### २. ग्रामसभा

ग्रामसभा ही तळापासून काम करणारी परिणामकारक संस्था आहे.

शासन विविध विभागांच्या मार्फत गावात येऊन विकास कार्ये करते.

ग्रामसभा आपले दृष्टिकोन अपेक्षा ठरावाद्वारे शासनापर्यंत पोहोचविते.

ग्रामसभा अधिकारी कर्मचारी यांच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवते.

#### ३. पंचायत समित्या

पंचायतराज व्यवस्थेतील दुसरा महत्त्वाचा घटक.

जि. प. व ग्रामपंचायत यांचा दुवा म्हणून कार्यरत.

सभासद संख्या निश्चित.

पात्रता, आरक्षण, इ. बाबत तरतुदी.

**कार्ये** : विविध समित्याद्वारे, ग्रामपंचायतीना मार्गदर्शन.

गटविकास अधिकारी हा प्रमुख.

\*\*\*\*\*१३४\*\*\*\*\*

#### ४. जिल्हा परिषद

पंचायत राज्यव्यवस्थेतील महत्त्वाचा घटक.

कायद्याने अधिष्ठित व्यवस्था

सभासद संख्या निश्चित : कमीत कमी ५०, जास्तीत जास्त ७५

पात्रता, आरक्षण इ. बाबत तरतुदी निश्चित, कार्यकाल निश्चित.

कार्ये : विविध समित्यांद्वारे कार्ये.

विषय समित्या : कृषी, वित्त, बांधकाम, शिक्षण, समाजकल्याण, आरोग्य, पशुसंवर्धन, महिला बाल विकास, जलसंधारण.

शासनाचा जिल्हा स्तरावरील महत्त्वाचा घटक म्हणून कार्य अपेक्षित.

#### २. ४ परिभाषिक शब्द-शब्दार्थ

गणसंख्या : एखाद्या व्यवस्थेतील सदस्यांच्या एकूण संख्येच्या पन्नास टक्के संख्या ही गणसंख्या मानली जाते.

आ. ए. एस : इंडियन अॅडमिनिस्ट्रेटिव्ह सर्व्हिस यात प्रवेश परिक्षेद्वारे उमेदवार निवडले जातात.

प्रौढमताधिकार : भारतातील सर्व १८ वर्षावरील स्त्री-पुरुषांना मतदान करण्याचा अधिकार म्हणजे प्रौढ मताधिकार होय.

प्रत्यक्षनिवड (थेटनिवड): प्रौढ मतदारांकडून म्हणजेच गावातील पात्र लोकांकडून सरपंचाची प्रत्यक्ष निवड करणे होय.

#### २. ५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

स्वयं अध्ययन प्रश्न-१

- |                             |               |              |            |
|-----------------------------|---------------|--------------|------------|
| (१) सरपंच                   | (२) ग्रामसेवक | (३) १८ वर्षे | (४) ५ वर्ष |
| (५) मुख्य कार्यकारी अधिकारी | (६) जनता      | (७) २७ टक्के |            |

स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

- |              |              |                |                     |
|--------------|--------------|----------------|---------------------|
| (१) सभापती   | (२) २१ वर्षे | (३) अडीच वर्षे | (४) गटविकास अधिकारी |
| (५) ५० टक्के | (६) ५ वर्षे  |                |                     |

\*\*\*\*\*१३५\*\*\*\*\*

**स्वयं अध्ययन प्रश्न-३**

- (१) राज्यसरकार (२) जिल्हापरिषद अध्यक्ष (३) ५ वर्षे (४) स्थायी  
(५) जिल्हा परिषद अध्यक्ष

**२.६ सरावासाठी स्वाध्याय**

**पुढील प्रश्नांची सविस्तर उत्तरे लिहा.**

१. ग्रामसभेची रचना अधिकार व कार्ये स्पष्ट करा.
२. ग्रामपंचायतीची रचना अधिकार व कार्ये स्पष्ट करा.
३. पंचायत समितीची रचना अधिकार व कार्ये स्पष्ट करा.
४. जिल्हा परिषदेची रचना अधिकार व कार्ये स्पष्ट करा.
५. मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याची कार्ये स्पष्ट करा.

**प्रश्न: टीपा लिहा.**

- |                    |                              |
|--------------------|------------------------------|
| १. सरपंच           | ५. पंचायत समिती सभापती       |
| २. ग्रामसेवक       | ६. जिल्हा परिषद अध्यक्ष      |
| ३. ग्रामसभा        | ७. जिल्हा परिषद स्थायी समिती |
| ४. गटविकास अधिकारी |                              |

**२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके**

१. डॉ. एखेळीकर रमेश (१९९९) 'भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्था', विद्या बुक्स पब्लिशर्स, औरंगाबाद.
२. प्रा. वाईकर अनंत वासुदेव (२००५) 'भारत सरकार आणि भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्था' (पंचायती राज) निराली प्रकाशन, पुणे.
३. डॉ. खांदवे एकनाथ (२००८) 'महाराष्ट्राचे शासन आणि राजकारण', आरती प्रकाशन, कर्जत.
४. पळशीकर सुहास, बिरमल नितीन (२००५) 'महाराष्ट्राचे राजकारण' प्रतिमा प्रकाशन, पुणे.
५. जैन अशोक (१९९८) 'महाराष्ट्र शासन आणि राजकारण' सेठ प्रकाशन, मुंबई.
६. यमलवाड गोविंद (१९९९) 'स्थानिक स्वराज्य संस्था', कल्पना प्रकाशन, नांदेड.





## घटक - ३

# नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था

३.० उद्दिष्टे

३.१ प्रास्ताविक

३.२ विषय विवेचन

३.२.१ नगरपालिका

३.२.२ महानगरपालिका

३.३ सारांश

३.४ स्वयंअध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

३.५ सरावासाठी स्वाध्याय

३.६ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

३.० उद्दिष्टे

- नगरपालिकांची रचना, अधिकार व कार्ये समजून घेणे.
- महानगरपालिकांची रचना, अधिकार व कार्ये यांची माहिती घेणे.

३.१ प्रास्ताविक

पंचायत राज संस्था व नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था या दोन्ही स्वराज्य संस्था असल्या तरी कार्यक्षेत्र, रचना व अधिकार यामध्ये फरक आहे. पंचायत राज संस्थांचे कार्यक्षेत्र हे ग्रामीण भागापुरते तर नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे कार्यक्षेत्र शहरांपुरते मर्यादित असते. नागरी स्थानिक शासन हे स्वतंत्रपणे कार्य करीत असते. या घटकात नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था याचे अध्ययन करणार आहोत. नगरपालिका व महानगरपालिका या संस्थांची माहिती समजून घेऊया.

\*\*\*\*\*१३७\*\*\*\*\*

### ३.२ विषय विवेचन

#### ● नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी

भारतात प्राचीन काळापासून नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था अस्तित्वात होत्या. मोहेंजोदडो व हडप्पा यांच्या उत्खननातून प्राचीन भारतात नागरी संस्कृतीचे अस्तित्त्व होते हे स्पष्ट होते. कौटिल्याचे 'अर्थशास्त्र', मॅगस्थेनिसच्या 'इंडिका' अशा विविध प्राचीन ग्रंथांमध्ये याचा उल्लेख आढळतो. मॅगस्थेनिसने मौर्य साम्राज्याची राजधानी 'पाटलीपुत्र' या राजधानीचे वर्णन केले आहे. मोगल कालखंडामध्ये 'कोतवाल' नावाच्या अधिकाऱ्याद्वारे नागरी प्रशासन चालवले जात. ब्रिटिशकाळात नागरी संस्थांना महत्त्व प्राप्त झाले. १६८७ साली मद्रास शहरासाठी महानगरपालिका अस्तित्वात येऊन तिला स्वायत्त संस्था म्हणून दर्जा प्राप्त झाला. १७९३ मध्ये मुंबई व कलकत्ता या दोन महानगरपालिका स्थापन झाल्या. नागरी स्थायिक स्वराज्य संस्थांसंबंधी पहिला प्रस्ताव १८७० मध्ये लॉर्ड मेयो यांनी मंजूर केला. भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा पाया लॉर्ड रिपन यांनी घातला. महाराष्ट्र नगरपालिका, महानगरपालिका अधिनियम १९६५ ला अस्तित्वात आला. यानुसार मुख्यत्वे महाराष्ट्रातील नागरी प्रशासन चालते. ७४ व्या घटनादुरुस्तीमुळे नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांना घटनात्मक दर्जा देण्यात आला.

#### ● ७४ व्या घटनादुरुस्ती अधिनियम १९९२

ऑगस्ट १९८९ मध्ये राजीव गांधी सरकारने ६५ वे घटनादुरुस्ती विधेयक (नगरपालिका विधेयक) लोकसभेत संमत करून घेतले. परंतु राज्यसभेत हे विधेयक संमत होऊ शकले नाही. त्यामुळे लोप पावले.

व्ही. पी. सिंग यांच्या राष्ट्रीय आघाडी सरकारने सप्टेंबर १९९० मध्ये पुन्हा सुधारित नगरपालिका विधेयक मांडले. परंतु यावेळी लोकसभा विसर्जित झाल्याने हे विधेयक लोप पावले.

पी. व्ही. नरसिंगराव यांच्या सरकारने सप्टेंबर १९९१ मध्ये सुधारित नगरपालिका विधेयक लोकसभेत मांडले. शेवटी हे विधेयक संमत होऊन ७४ वी घटनादुरुस्ती अधिनियम १९९२ म्हणून अस्तित्वात आले. १ जून १९९३ पासून या कायद्याची अंमलबजावणी सुरू झाली. या कायद्याने भारतीय राज्यघटनेत 'नगरपालिका' नावाचा भाग ९-ए समाविष्ट करण्यात आला. ज्यामध्ये कलम २४३-पी ने कलम २४३ झेडपी या कलमांचा समावेश आहे. या शिवाय या कायद्याने घटनेत नवीन परिशिष्ट १२ चा समावेश करण्यात आला. यामध्ये नगरपालिकांचे १८ कार्यकारी विषय आहेत.

#### ३.२.१ नगरपालिका/नगरपरिषद

प्रत्येक लहान नागरी क्षेत्रासाठी नगरपरिषद स्थापन केली जाते. भारतात १८५० मध्ये नगरपालिका स्थापनेसंबंधी कायदा संमत झाला. १९०१ साली सर्वप्रथम महाराष्ट्रात मुंबई नगरपालिका स्थापन झाली. महाराष्ट्रात मुंबई जिल्हा नगरपालिका अधिनियम १९०१, विदर्भासाठी मध्यप्रांत व वऱ्हाड नगरपालिका अधिनियम १९२२, मुंबई बृहन्नगरपालिका अधिनियम १९२५, मराठवाडा विभागासाठी हैद्राबाद

\*\*\*\*\*१३८\*\*\*\*\*

जिल्हा नगरपालिका अधिनियम १९५६ असे कायदे अस्तित्वात होते. या सर्व अधिनियमांचे एकत्रीकरण करून १९६५ साली 'महाराष्ट्र नगरपरिषद, नगरपंचायती व औद्योगिक नगर अधिनियम १९६५' निर्माण करण्यात आला. १९६५ नुसार नगरपालिका स्थापण्याचा अधिकार राज्य शासनाला आहे. नगरपालिका/नगरपरिषदांच्या निवडणुका घेण्यासाठी राज्य निवडणूक आयोग स्थापन करण्यात आला. सध्या महाराष्ट्रात २२२ नगरपालिका आहेत.

#### ● नगरपालिकांचे वर्गीकरण

नगरपालिकांचे वर्गीकरण लोकसंख्येच्या आधारावर केले जाते. सुरुवातीला नगरपरिषदांचे वर्गीकरण उत्पन्नाच्या आधारावर केले जात असे. सर्व नगरपरिषदांसाठी एकच कायदा आहे. नगरपरिषदेची लोकसंख्या २५,००० किंवा त्यापेक्षा जास्त असावी तसेच बिगरकृषी करणाऱ्यांचे प्रमाण ३५% पेक्षा कमी नसावे. असे निकष आहेत. लोकसंख्येनुसार नागरी क्षेत्राचे तीन वर्ग केले जातात.

| क्र. | दर्जा    | लोकसंख्या          | सदस्य संख्या |
|------|----------|--------------------|--------------|
| १.   | 'अ' वर्ग | १ ते ५ लाख         | ३८ ते ६५     |
| २.   | 'ब' वर्ग | ४० हजार ते १ लाख   | २३ ते ३८     |
| ३.   | 'क' वर्ग | २५ हजार ते ४० हजार | १७ ते २३     |

सदस्य संख्या निश्चित करण्याचा अधिकार प्रादेशिक संचालक नगरपालिका प्रशासन तथा विभागीय आयुक्त यांना आहे. थंड हवेची पर्यटन स्थळे, ज्या ठिकाणी स्थानिक रहिवाशांची संख्या कमी असते पण पर्यटक मोठ्या संख्येने येतात, तिथे लोकसंख्येची अट न लावता नगरपरिषदा स्थापन केलेल्या आहेत. अशा प्रकारे महाबळेश्वर, माथेरान, पन्हाळा, पाचगणी, चिखलदरा या ठिकाणी नगरपरिषदा आहेत.

#### ● नगरपरिषदेची रचना

राज्यातील प्रत्येक अधिक लहान नागरी क्षेत्राकरिता नागरी रचना करण्यात आलेली नगरपरिषद ही एक निगम निहाय असतो. प्रत्येक नगरपरिषदेला मालमत्ता संपादन करण्याचा, धारण करण्याचा व तिची विल्हेवाट लावण्याचा तसेच करार करण्याचा अधिकार असतो. नगरपालिकेचा तिच्या मुख्य अधिकाऱ्यामार्फत दुसऱ्यांवर दावा लावता येतो. किंवा इतरांनाही तिच्याविरुद्ध दावा लावता येतो.

राज्य निर्वाचन आयोगाच्या मार्गदर्शनाखाली जिल्हाधिकारी नगरपरिषद क्षेत्राची विविध प्रभागांत विभागणी करतो. लोकसंख्येच्या प्रमाणात हे प्रभाग निर्माण केले जातात. पूर्वी एका प्रभागातून एकच सदस्य निवडला जात असे. सध्या अधिनियम दुरुस्तीनुसार प्रत्येक प्रभागातून तीन किंवा चार सदस्य निवडले जातात.

महाराष्ट्र नगरपालिका आणि इतर नगरपरिषदा सन १९९४ अंमलात आला. त्या तारखेला भारताच्या संविधानाच्या कलम २४३ अंमलात आला. त्या तारखेला भारताच्या संविधानाच्या कलम २४३-थ चा उपकलम (२) अन्वये काढण्यात आलेल्या अधिसूचनेत अधिक लहान नागरी क्षेत्र म्हणून निर्विष्ट करण्यात आलेल्या अधिसूचनेत अधिक लहान नागरी क्षेत्र म्हणून निर्दिष्ट करण्यात आलेल्या प्रत्येक नगरपालिका क्षेत्रासाठी अस्तित्वात असलेली परिषद रीतसर रचना करण्यात आलेली 'नगर परिषद' या नावाने ओळखली जाईल.

### ● परिषद

नगरपरिषदेतील सर्व निर्वाचित सभासदांचा समावेश परिषदेत होतो. परिषद ही एक लोक प्रतिनिधिक सभा असते. परिषदेच्या निर्वाचित सभासदांना नगरसेवक म्हणतात. नगरपरिषद क्षेत्रातील एकूण लोकसंख्येच्या आधारे नगर परिषदांचे अ, ब, क असे तीन प्रकारात वर्गीकरण केले जाते. महाराष्ट्रात नगरपरिषदांची सभासद संख्या तीन प्रकारची असते.

### ● सदस्यांचे प्रकार

नगरपरिषदेत तीन प्रकारचे सदस्य असतात.

१. निर्वाचित सदस्य : नगरपरिषद क्षेत्रातील नोंदणीकृत मतदारांमार्फत प्रत्यक्ष निवडून दिलेल्या सदस्यांचा यात समावेश होणे.

२. नामनिर्देशित सदस्य : नामनिर्देशित सदस्यांची नियुक्ती राज्य सरकारद्वारे केली जाते. या सदस्यांचे प्रमाण निर्वाचित सदस्य संख्येच्या १०% असते किंवा जास्तीत जास्त पाच सदस्य नामनिर्देशित केले जातात. सदस्य होण्यासाठी पुढीलपैकी एखादी पात्रता धारण करणारी व्यक्ती असणे आवश्यक असते.

१. वैद्यकीय सेवेतील कमीत कमी पाच वर्षांचा अनुभव.
२. सामाजिक सेवेतील किमान पाच वर्षांचा अनुभव.
३. कामगार कायद्याची माहिती व त्या क्षेत्रातील कार्याचा अनुभव.
४. नगरसेवक म्हणून पाच वर्षांचा अनुभव.
५. नगरपरिषदेचा मुख्याधिकारी म्हणून पाच वर्षांचा अनुभव.
५. नगर आयुक्त म्हणून दोन वर्षांचा अनुभव.

नामनिर्देशित सदस्यांना सर्वसाधारण सभेत अथवा विषय समितीत मतदान करण्याचा अधिकार दिलेला नसतो. तसेच नामनिर्देशित सदस्यांना नगरपरिषदेचा अध्यक्ष किंवा उपाध्यक्ष होता येत नाही.

३. पदसिद्ध सदस्य : नगरपरिषद क्षेत्रातील संसद व राज्य विधी मंडळाचे सदस्य नगरपरिषदेचे सदस्य असतात.

\*\*\*\*\*१४०\*\*\*\*\*

● **नगरपालिका सदस्यत्वासाठी पात्रता :**

१. उमेदवार भारताचा नागरिक असावा.
२. त्याचे वय २१ वर्षे पूर्ण असावे.
३. त्यांचे नाव मतदान यादीत असावे.
४. १२ सप्टेंबर २००१ नंतर ३ रे अपत्य नसावे
५. तो नगरपरिषदेचा कर / बिल थकबाकीदार नसावा.
६. त्याला दोन वर्षांपेक्षा जास्त कारावासाची शिक्षा झालेली नसावी.
७. तो सरकारी अथवा स्थानिक स्वराज संस्थांच्या सेवेत नसावा.
८. राखीव वार्ड ज्या प्रवर्गासाठी असेल त्या प्रवर्गातील उमेदवार असावा.
९. नगरपरिषदेच्या करारात तो भागीदार अथवा ठेकेदार नसावा.
१०. नगरपरिषद सभासद गैर वर्तनासाठी बडतर्फ केला असल्यास पाच वर्षांपर्यंत तो निवडणुकीसाठी अपात्र असतो.
११. तो वेडा किंवा दिवाळखोर नसावा.

● **अनामत रक्कम**

नगरपरिषद निवडणुकीमध्ये उमेदवाराला पुढीलप्रमाणे अनामत रक्कम जमा करावी लागते. उमेदवारास मिळालेल्या मतांची संख्या एकूण वैध मतांच्या १/८ पेक्षा कमी असल्यास अनामत रक्कम जमा होते.

- खुला प्रवर्ग तीन हजार व मागासवर्गीय प्रवर्ग - रु. पंधराशे रक्कम - 'अ' वर्ग
- खुला प्रवर्ग दोन हजार व मागासवर्गीय प्रवर्ग - रु. एक हजार - 'ब' वर्ग
- खुला प्रवर्ग एक हजार व मागासवर्गीय प्रवर्ग - रु. पाचशे - 'क' वर्ग

अशी अनामत रक्कम जमा करावी लागते.

● **निवडणुका**

१. नगरपालिका मतदार संघाला वॉर्ड / प्रभाग म्हणतात.
२. जिल्हाधिकारी नगरपालिकांचे विविध वार्ड पाडतात.
३. २०११ पूर्वी एका प्रभागातून एक सदस्य निवडला जात असे. परंतु २०११ मध्ये झालेल्या दुरुस्ती नुसार बहुसदस्यीय प्रभाग प्रणालीची तरतूद करण्यात आली आहे.

\*\*\*\*\*१४१\*\*\*\*\*

४. एका प्रभागामध्ये ४ सदस्य परंतु किमान ३ कमाल ५ सदस्य निवडले जातात.

५. प्रत्येक मतदाराला त्याच्या प्रभागातील निवडणूक द्यावयाच्या नगरपरिषद सदस्यांच्या संख्येइतकी मते देण्याचा हक्क असतो.

६. नगरपालिका प्रभागाची रचना करण्याचा व प्रभागाची संख्या ठरविण्याचा अधिकार राज्य निवडणूक आयोगास आहे.

### ● नगरपरिषदांच्या जागांचे आरक्षण

#### १. अनुसूचित जाती व अनुसूचित जमातींसाठी आरक्षण

नगरपरिषदेच्या क्षेत्रातील अनुसूचित जाती किंवा जमाती यांच्या लोकसंख्येचे एकूण लोकसंख्येशी जे प्रमाण असते त्या प्रमाणात त्यांना नगरपरिषदेत काही जागा राखीव ठेवल्या जातात. अशा प्रकारे आरक्षित केलेल्या जागांपैकी १/३ जागा त्या वर्गाच्या स्त्रियांसाठी राखीव ठेवल्या जातात. हे महिलांचे आरक्षण आळीपाळीने सर्व वार्डांना लागू केले जाते.

#### २. नागरिकांच्या मागास वर्गाचा प्रवर्गासाठी आरक्षण

नगरपरिषदेत एकूण निवडून द्यावयाच्या सदस्यांपैकी २७ टक्के जागा त्या परिषदेच्या क्षेत्रातील नागरिकांच्या मागास वर्गाच्या प्रवर्गासाठी राखीव ठेवल्या जातात. अशा प्रकारे आरक्षित केलेल्या जागांपैकी १/३ जागा त्याच वर्गातील स्त्रियांसाठी राखीव ठेवल्या जातात. अशा राखीव जागा आळीपाळीने प्रभागांना लागू करण्यात येतात.

#### ३. स्त्रियांसाठी आरक्षण

नगरपरिषदेत निवडून द्यावयाच्या एकूण सदस्य संख्येच्या १/२ जागा (अनुसूचित जाती, अनुसूचित जमाती व नागरिकांच्या मागास वर्गाचा प्रवर्ग यांमधील स्त्रियांसाठी राखीव ठेवलेल्या जागा धरून) महिलांसाठी आरक्षित केल्या जातात. नगरपरिषदेतील महिलांसाठी राखीव जागा प्रभागांना आळीपाळीने नेमून देण्यात येतात.

### ● नगरपालिकेचा कार्यकाल

नगरपालिकेच्या सभासदांचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असतो. नगरपालिकेचा कार्यकाल कमी-अधिक करण्याचा अधिकार राज्यशासनाला आहे. एखादी नगरपालिका बरखास्त केली असेल, तर सहा महिन्यांच्या आत त्या निवडणुका घेतल्या पाहिजेत, अशी तरतूद आहे. (७४ वी घटनादुरुस्ती) कार्यकाल संपण्यापूर्वी सदस्य राजीनामा देऊ शकतो. तसेच त्याच्या गैरवर्तनाबद्दल त्याला काढून टाकण्याचा अधिकार राज्य सरकारला आहे. मुदतपूर्वी राजीनामा देणारा सदस्य आपला राजीनामा नगराध्यक्षाकडे देऊ शकतो.

\*\*\*\*\*१४२\*\*\*\*\*

### ● नगराध्यक्ष व उपनगराध्यक्ष

नगरपालिकेच्या निवडणुका झाल्यानंतर जिल्हाधिकारी सर्व सदस्यांची एक पहिली बैठक बोलावतात. या बैठकीमध्ये सदस्यांमार्फतच एकाची नगराध्यक्ष व दुसऱ्याची उपनगराध्यक्ष म्हणून निवड केली जात असे. परंतु १० मे २०१६ रोजी फडणवीस समितीच्या शिफारशीनुसार नगराध्यक्षांची निवड आता थेट जनतेमधून करण्यात येणार आहे. या आधीही १९७४ ते १९०८ आणि २००१ ते २००६ या काळात नगराध्यक्ष थेट जनतेमधून निवडला जात असे. नगराध्यक्ष हा शहराचा प्रथम नागरीक असतो. नगराध्यक्ष हा महानगरपालिकेचा राजकीय कार्यकारी प्रमुख असतो. अलिकडील सुधारणेनुसार आता नगरपालिकेत सध्याच्या ४ सदस्यांच्या प्रभाग रचनेच्या जागी दोन सदस्यीय प्रभाग रचना असेल.

७४ व्या घटनादुरुस्तीनुसार नगराध्यक्ष पदासाठी आरक्षण जाहीर करण्यात आलेले आहे. राज्यातील नगरपालिकांच्या नगराध्यक्ष पदांच्या एकूण संख्येशी असलेले प्रमाण त्यांच्या म्हणजे अनुसूचित जाती, जमातीच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात राखून ठेवण्यात येते. विशिष्ट जातीच्या लोकसंख्येनुसार नगराध्यक्षपदाची पदे आरक्षित करण्यात आलेली आहेत. तसेच राज्यातील मागास वर्गाच्या (OBC) प्रवर्गातील लोकांसाठी या घटनादुरुस्तीने नगराध्यक्ष पदाच्या संख्येच्या २७% पदे आरक्षित केली आहेत. अशा एकूण आरक्षित पदांपैकी १/३ पदे महिलांसाठी राखीव ठेवण्यात आली आहेत, तसेच राज्यातील एकूण नगराध्यक्ष पदाच्या संख्येच्या १/३ पदे महिलांसाठी राखीव ठेवली जातात.

### ● पात्रता

नगरपालिकेच्या सदस्यांसारखीच पात्रतेच्या अटी अध्यक्षपदासाठी निवडणुकीत उभा राहू इच्छिणाऱ्या उमेदवाराला लागू होतात. नगरपरिषदेच्या सार्वत्रिक निवडणुकी बरोबरच अध्यक्षाची निवडणूक घेतली जाते. अध्यक्षाच्या निवडणुकीत दोन किंवा अधिक उमेदवारांना समसमान मते पडली तर निवडणुकीचा निकाल राज्य निर्वाचन आयुक्ताच्या उपस्थितीत किंवा त्याने नियुक्त केलेल्या अधिकाऱ्याच्या उपस्थितीत चिड्ड्या टाकून ठरविला जातो.

### ● कार्यकाल

नगराध्यक्षांचा कार्यकाल अडीच वर्षांवरून पाच वर्षे करण्यात आला आहे. नगराध्यक्षांची थेट जनतेतून निवड, त्यांच्या अध्यक्षपदाचा पाच वर्षांचा कालावधी त्यांच्यावर दोन वर्षे अविश्वास आणता येणार नाही. इत्यादी तरतुदी चांगल्या आहेत. परंतु आरक्षणाची अंमलबजावणी करताना व्यावहारिकरित्या संपूर्ण पाच वर्षांच्या कालावधीसाठी ते आरक्षण प्रत्येक निवडणुकीच्या वेळी विविध नगरपालिकांमधून आळीपाळीने फिरवणे गरजेचे आहे. त्यासाठी जिल्हा हा घटक मानून त्या जिल्ह्यातील सर्व नगरपालिकांची नगराध्यक्ष पदे आरक्षणाखाली एकत्रित विचारात घ्यावीत म्हणजे ते आरक्षण समानतेने व न्यायाने होईल.

\*\*\*\*\*१४३\*\*\*\*\*

नगरपरिषदेच्या अध्यक्षास त्याचा कार्यकाल पूर्ण होण्यापूर्वीही जिल्हाधिकाऱ्याकडे लेखी राजीनामा सादर करून आपल्या पदाचा राजीनामा देता येतो. असा राजीनामा जिल्हाधिकाऱ्याला मिळाल्यानंतर तो अमलात येतो.

#### ● अविश्वास ठराव

१. गैरवर्तणूक, भ्रष्टाचार इत्यादी कारणांवरून राज्यशासन बडतर्फ करू शकते.
२. ५०% पेक्षा अधिक नगरसेवकांनी जिल्हाधिकाऱ्यांकडे लेखी मागणी करणे आवश्यक असते.
३. १/४ सदस्यांनी ठराव मांडून २/३ सदस्यांनी पारित केल्यास व महिला नगराध्यक्ष असल्यास ३/४ बहुमत आवश्यक असते.
४. नगराध्यक्ष व उपनगराध्यक्ष सलग ६ महिने गैरहजर असल्यास त्यांचे सदस्यत्व रद्द होते.

#### ● उपनगराध्यक्ष

प्रत्येक नगरपरिषदेत नगराध्यक्षाला सहकार्य करण्यासाठी, त्याच्या अनुपस्थितीत त्याचा कार्यभार सांभाळण्यासाठी उपनगराध्यक्ष पद निर्माण केले जाते. नगरपरिषदेत निवडून आलेल्या सदस्यांकडून बहुमताने उपनगराध्यक्षाची निवड होते. ही निवड झालेल्या तारखेपासून ६० दिवसांच्या आत उपनगराध्यक्षाच्या निवडीला शासनाची मंजूरी घ्यावी लागते. उपनगराध्यक्षाचा कार्यकाल एक वर्षाचा असतो. पुन्हा त्याच पदावर त्याची निवड होऊ शकते. नगरपरिषदेच्या उपाध्यक्षाला आपल्या पदाचा राजीनामा नगराध्यक्षाकडे देता येतो.

#### ● नगराध्यक्ष व उपनगराध्यक्ष - पद रिक्तता

निवडून आलेल्या अध्यक्षाचे पद त्याचा कार्यकाल पूर्ण होण्यापूर्वीच रिक्त झाले तर त्या जागी नव्या अध्यक्षाची निवड केली जाते. हा नवा अध्यक्षही प्रत्यक्ष मतदानामार्फत निवडला जातो. मात्र त्याचा कार्यकाल हा पूर्वीच्या अध्यक्षाचे उर्वरित कार्यकाला इतकाच असतो. तसेच नगरपरिषदेच्या निवडून आलेल्या सदस्यांची मुदत ज्या तारखेस समाप्त होत असेल त्या तारखेपूर्वी सहा महिन्यांच्या आत अध्यक्षाचे पद रिक्त होत असेल तर अशा वेळी मात्र अध्यक्षाची निवड निर्वाचित सदस्यांमधून निवडणुकीद्वारे केली जाते.

कोणत्याही कारणामुळे अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांची पदे एकाच वेळी रिक्त झाली तर ही बाब मुख्य अधिकाऱ्याने जिल्हाधिकाराला कळवणे आवश्यक असते. नव्या अध्यक्षाची निवड होईपर्यंत जिल्हाधिकारी स्वतः अध्यक्षाच्या अधिकारांचा वापर करतो किंवा त्याने नियुक्त केलेल्या अधिकाऱ्यांकडून अध्यक्षाच्या अधिकाराचा वापर केला जातो आणि त्याची कर्तव्ये पार पाडली जातात.

#### ● मानधन व भत्ता

नगरपरिषदेच्या वर्गवारीनुसार नगराध्यक्षाला मासिक मानधन व वार्षिक अतिथ्य भत्ता दिला जातो.

\*\*\*\*\*१४४\*\*\*\*\*



१. 'अ' वर्ग नगरपरिषद असेल तर नगराध्यक्षास ३००० रुपये मानधन व कमाल वार्षिक अतिथ्य भत्ता १५,००० रु. दिला जातो.

२. 'ब' वर्ग नगरपरिषद असेल तर नगराध्यक्षास २५०० रुपये मानधन व कमाल वार्षिक अतिथ्य भत्ता १०,००० रु. दिला जातो.

३. 'क' वर्ग नगरपरिषद असेल तर नगराध्यक्षास २००० रुपये मानधन व कमाल वार्षिक अतिथ्य भत्ता ७,००० रु. दिला जातो.

याशिवाय नगराध्यक्षाला आणि नगरसेवकांना समित्यांच्या सभांना उपस्थित राहण्यासाठी प्रत्येक सभेसाठी किमान भत्ता रुपये ५० ते कमाल भत्ता रु. १५० दिला जातो.

### ● नगराध्यक्षांची कार्ये

नगरपरिषदा, नगरपंचायती व औद्योगिक नागरी अधिनियम १९६५ च्या कलम ५८ अन्वये नगराध्यक्षास पुढील कार्ये पार पाडावी लागतात.

१. नगरपरिषदांच्या सभांचे अध्यक्षस्थान स्वीकारणे.
२. नगरपरिषदांचे सर्व अभिलेख पाहणे.
३. सभांचे संचालन करणे व सभागृहात शिस्त निर्माण करणे.
४. नगरपरिषदेच्या प्रशासकीय कार्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.
५. नगरपरिषदेच्या वित्तीय प्रशासनावर नियंत्रण ठेवणे.
६. शहराचा प्रथम नागरिक म्हणून सभा समारंभात भाग घेणे.
७. मुख्याधिकाऱ्याच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवणे.
८. अंदाजपत्रक तयार करण्यास मदत करणे.
९. दैनंदिन कामकाजावर नियंत्रण ठेवणे.
१०. शासनाने वेळोवेळी मागितलेला अहवाल शासनाकडे सुपूर्द करणे.
११. कागदपत्रांची पाहणी करणे.
१२. राज्यशासनाने सोपविलेल्या जबाबदाऱ्या पार पाडणे.
१३. विषय समित्यांचे गठन करणे.
१४. बांधकामाचे निरीक्षण करणे.
१६. मुख्याधिकाऱ्याकडून आवश्यक तेव्हा प्रशासनाचा अहवाल मागविणे.

\*\*\*\*\*१४५\*\*\*\*\*

१७. शहर विकासासंबंधी विकास कार्यक्रमांचे नियोजन तयार करणे.

१८. आपत्कालीन विशेष अधिकाराचा वापर करणे.

१९. शहराच्या विकास कामाचे नियोजन करणे व नियंत्रण ठेवणे.

इत्यादी कार्ये नगराध्यक्षाला करावी लागतात.

नगराध्यक्षांच्या अनुपस्थितीत उपनगराध्यक्ष नगराध्यक्षाचे काम पाहतो

### ● मुख्याधिकारी

महाराष्ट्र नगरपालिका, नगरपंचायती अधिनियम १९६५ च्या कलम ७५ नुसार प्रत्येक नगरपालिकेसाठी एक प्रशासकीय प्रमुख असतो. मुख्याधिकारी हा नगरपालिकेचा मुख्य कार्यकारी (प्रशासकीय) अधिकारी असतो. पालिकेच्या विविध विभागाच्या कामकाजात एकसूत्रता व नियंत्रण करण्याच्या दृष्टीने मुख्याधिकार्याची नेमणूक केली जाते. मुख्याधिकारी हे नगरपालिकेचे पदसिद्ध सचिव असतात. मुख्याधिकार्यांची निवड महाराष्ट्र लोकसेवा आयोगाद्वारे होते. तर नेमणूक राज्यशासन करते. राज्यशासनाचा वर्ग-१, वर्ग-२ चा अधिकारी असतो. मुख्याधिकार्यावर लगतचे राजकीय नियंत्रण नगराध्यक्षाचे असते तर प्रशासकीय नियंत्रण जिल्हाधिकार्याचे असते. नगरपालिकेच्या वर्गवारीनुसार मुख्याधिकार्यांचा दर्जा ठरतो. उदा. 'अ' वर्गाच्या नगरपालिकेच्या मुख्य अधिकार्याचा दर्जा उपजिल्हाधिकार्यांच्या दर्जाचा असतो. तर 'ब' वर्गाच्या मुख्य अधिकार्यांचा दर्जा तहसिलदाराच्या दर्जाचा असतो. नगरपालिकेचा मुख्याधिकारी हा राज्यशासनाच्या सेवेतील अधिकारी असतो.

### ● मुख्याधिकार्याची कार्ये

महाराष्ट्र नगरपरिषदा, नगरपंचायती व औद्योगिक नागरी अधिनियम १९६५ च्या कलम ७७ (१) अन्वये मुख्याधिकारी अधिकार व कार्ये पार पाडीत असतो. ती पुढीलप्रमाणे -

१. नगराध्यक्षांच्या सल्ल्याने परिषदेची बैठक बोलविणे.
२. नगरपरिषदेच्या सर्वसाधारण सभेत उपस्थित राहणे.
३. परिषदेच्या सर्वसाधारण सभेच्या कामकाजात मदत करणे.
४. नगरपालिकेने घेतलेल्या निर्णयांची अंमलबजावणी करणे.
५. नगर परिषदेच्या आर्थिक स्थितीत सुधारणा घडवून आणणे.
६. योजनांची अंमलबजावणी करणाऱ्या यंत्रणेवर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.
७. नगरपरिषदेच्या विकास कामावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.
८. योजना, सभेचे निर्णय, ठराव व अंमलबजावणी विषयक कार्याचे अहवाल वरिष्ठांना देणे.

\*\*\*\*\*१४६\*\*\*\*\*

१. अंदाजपत्रक तयार करणे व ते स्थायी समितीसमोर ठेवणे.
१०. परिषदेच्या लेखांकनाची व अहवालाची तपासणी करणे.
११. नगरपरिषदेच्या व्यवहारावर नियंत्रण ठेवणे.
१२. 'अ' दर्जाच्या नगरपरिषदा क्षेत्रातील पर्यावरणाचा अहवाल ३१ जुलैपूर्वी परिषदेकडे सादर करणे.
१३. नगरपरिषदेच्या कर्मचाऱ्यांमध्ये कामाचे वाटप करणे.
१४. परिषद कर्मचाऱ्यांविरुद्ध खटला दाखल करण्याची परवानगी पोलीस किंवा अन्य शासकीय संस्थेने मागितली असेल तर तशी परवानगी देण्याचा अधिकार मुख्याधिकाऱ्याला आहे.
१५. नगरपरिषदेच्या राजकीय व प्रशासकीय कार्यात योग्य समन्वय साधणे.
१६. नगरपरिषदेचे अधिकारी व कर्मचारी यांचे वेतन भत्ते, रजा व इतर सवलती यासंबंधीचे प्रश्न निकालात काढणे.

#### ● नगरपालिकेच्या विविध समित्या

नागरिकांचे आरोग्य, स्वच्छता, शिक्षण, बांधकाम, वाहतूक, पाणीपुरवठा इत्यादी सुखसोयी व सुविधा उपलब्ध करून देण्यासाठी नगरपालिकेत विविध स्वरूपाची कार्ये पार पाडली जातात. महाराष्ट्र नगरपरिषदा, नगरपंचायती व औद्योगिक नागरी अधिनियम १९६५ अनव्ये कलम ६२ मध्ये प्रत्येक 'अ' वर्ग व 'ब' वर्ग नगरपरिषदेसाठी एक स्थायी समिती व इतर विषय समित्यांची तरतूद करण्यात आलेली आहे. महाराष्ट्रात 'अ' व 'ब' वर्गाच्या नगरपरिषदेत पुढील समित्या स्थापन केल्या जातात.

१. स्थायी समिती
२. सार्वजनिक बांधकाम समिती
३. सार्वजनिक स्वच्छता, वैद्यकीय उपचार व आरोग्य समिती
४. शिक्षण समिती
५. पाणी पुरवठा व जलनिस्सारण समिती
६. शहर नियोजन व विकास समिती
७. महिला व बालकल्याण समिती
८. परिवहन समिती

वरील समित्यांपैकी सर्वात महत्त्वाची समिती म्हणजे स्थायी समिती होय. नगराध्यक्ष या स्थायी समितीचा पदसिद्ध अध्यक्ष असतो. बाकी सर्व विषय समित्यांचे सभापती हे स्थायी समितीचे सदस्य असतात. स्थायी

\*\*\*\*\*१४७\*\*\*\*\*

समितींच्या सदस्यांची निवड एकल संक्रमण प्रमाणशीर प्रतिनिधित्वाच्या मतदान पद्धतीद्वारे होत असते. त्यामुळे विरोधी पक्षाच्या प्रतिनिधींचीसुद्धा स्थायी समितीवर निवड होण्याची शक्यता असते. स्थायी समितीचा कार्यकाल ५ वर्षांचा असतो. तिची बैठक दर महिन्याला भरते. विषय समित्यांच्या सदस्यांची संख्या नगरपरिषद निश्चित करते. विषयसमित्यांच्या सदस्यांची निवड स्थायी समितीच्या सदस्यांप्रमाणेच क्रमदेय - एकल- प्रमाणशीर प्रतिनिधित्वाच्या पद्धतीने होत असते. नगरपरिषदेचा नगराध्यक्ष हा कोणत्याही विषय समितीचा सदस्य होऊ शकत नाही. सर्व समित्यांचा व अध्यक्षानाचा कार्यकाल एक वर्षांचा असतो.

ज्या नगरपरिषदेच्या क्षेत्राची लोकसंख्या तीन लाखांपेक्षा जास्त असते. त्या क्षेत्रांसाठी प्रभाग समित्या स्थापन केल्या जातात. प्रभाग कार्यक्षेत्रातील नागरिकांचे प्रश्न सोडवण्याचे कार्य प्रभाग समितीकडून होते.

#### ● नगरपालिका/नगरपरिषदेची कार्ये

नगरपरिषदेच्या कामांची आवश्यक कार्ये व ऐच्छिक कार्ये अशा दोन प्रकारांत विभागणी केली जाते. जी कामे करणे अधिनियमातील तरतुदीनुसार नगरपरिषदेवर बंधनकारक असतात. त्यांना आवश्यक कार्ये म्हणतात. जी कार्ये नगरपरिषदेच्या इच्छेवर अवलंबून असतात. त्यांना ऐच्छिक कार्ये म्हटले जाते. ऐच्छिक कार्ये करण्यासंबंधी नगर परिषद आपल्या आर्थिक क्षमतेनुसार निर्णय घेण्यास स्वतंत्र असते.

#### नगरपरिषदेची आवश्यक कार्ये

१. सार्वजनिक रस्ते, जागा व इमारती अशा ठिकाणी दिवाबत्तीची सोय करणे.
२. सामाजिक आणि आर्थिक विकासासाठी नियोजन, नागरी, वनीकरण, पर्यावरण रक्षण अशा गोष्टींना चालना देणे.
३. सार्वजनिक रस्ते व जागा यावर पाणी शिंपडणे.
४. सार्वजनिक साफसफाई करणे, स्वच्छता राखणे.
५. अग्निशामक दलाची व्यवस्था करणे.
६. त्रासदायक किंवा विघातक व्यवसाय अथवा प्रथा यावर नियंत्रण ठेवणे किंवा त्या नष्ट करणे.
७. सार्वजनिक जागा व रस्ते यावरील अडथळा दूर करणे.
८. धोक्याच्या इमारती किंवा जागा सुरक्षित करणे.
९. मृतांची व्यवस्था लावणे.
१०. सार्वजनिक रस्ते, गटारी, तळे, स्नानाची ठिकाणे, विहिरी, बंधारे यांची स्वच्छता राखणे व देखभाल करणे.
११. स्वच्छ पिण्याच्या पाण्याची व्यवस्था करणे.

\*\*\*\*\*१४८\*\*\*\*\*

१२. शहरातील रस्त्यांना नावे देणे व जागांना क्रमांक देणे.
१३. जन्म-मृत्यूची नोंद ठेवणे.
१४. सार्वजनिक लस टोचणे.
१५. सार्वजनिक दवाखाने उघडणे व त्यांची व्यवस्था ठेवणे.
१६. कुटुंब नियोजन केंद्र उभा करणे.
१७. शहरात प्राथमिक शाळा उघडणे व त्यांची व्यवस्था ठेवणे, देखरेख ठेवणे.
१८. शहरातील घाण, केरकचरा यांची विल्हेवाट लावणे, मिश्रखत तयार करणे.
१९. नगरपालिकेचा वार्षिक अहवाल तयार करणे.
२०. अनुसूचित जाती-जमातीच्या कल्याणाच्या योजना आखणे.
२१. अधिनियमातील कलम १०५ मध्ये दिलेले सक्तीचे कर बसविणे.

#### नगरपालिकेची ऐच्छिक कार्ये

१. शहरातील गलिच्छ वस्त्यांची सुधारणा करणे व त्यांचा दर्जा वाढविणे.
२. शहराच्या क्षेत्रातील गरिबी कमी करण्यासाठी उपाययोजना करणे.
३. गुरांसाठी कोंडवाडे तयार करणे.
४. शहरातील अपंग, निराश्रित यांच्यासाठी आश्रमगृहे बांधणे.
५. सार्वजनिक उद्याने व बगीचे यांची आखणी करणे, व्यवस्था ठेवणे.
६. रस्त्याच्या कडेला झाडे लावणे आणि त्यांची व्यवस्था करणे.
७. लोकांना संगीत ऐकण्याच्या सोयी-सुविधा उपलब्ध करून देणे.
८. नगरपरिषद क्षेत्रात जनगणना करणे.
९. चराईची मैदाने संपादन करणे.
१०. नगरपरिषदेच्या कर्मचाऱ्यांसाठी निवासस्थानाची तरतूद करणे.
११. प्राथमिक शाळा, प्राथमिक रुग्णालये, वस्तुसंग्रहालय, व्यायामशाळा बांधणे.
१२. वीजपुरवठा किंवा गॅसपुरवठा करणेसाठी बांधकाम करणे, ती सुस्थितीत ठेवणे.
१३. नगरपरिषद क्षेत्रातील रहिवाशांच्या हितासाठी दूध व दुग्धजन्य पदार्थ यांचा पुरवठा करणे.
१४. शहरातील दारिद्र्य कमी करण्यासाठी विविध उपाययोजना करणे.

१५. नगरपरिषदेच्या क्षेत्रातील जनगणना करणे, सर्वेक्षण करणे.

१६. प्रवाशांची ने-आण करणाऱ्या वाहनांची खरेदी करणे, ती वाहने सुस्थितीत ठेवणे.

१७. नगरपरिषदेच्या कार्यक्षेत्रातील समारंभ, जत्रा, करमणुकीचे कार्यक्रम, प्रदर्शन, सत्कार समारंभ आयोजित करणे, खर्च करणे इत्यादी ऐच्छिक कार्ये नगरपालिकेला करावी लागतात.

### ● नगरपालिका उत्पन्न

#### १. करापासून मिळणारे उत्पन्न :

नगरपालिका कर बसवते व त्यातून तिला उत्पन्न मिळते. उदा. मालमत्ता कर, शिक्षण कर, रोजगार कर, हमी कर, वृक्ष कर, मनोरंजन कर, जाहिराती वरील कर, पाणीपट्टी कर, स्वच्छता कर, अग्निशामक कर, पर्यावरण कर इत्यादी माध्यमातून नगरपालिकेला उत्पन्न मिळत असते.

#### २. शासकीय अनुदान

नगरपरिषदेला राज्यशासनाकडून अनुदानाच्या रूपाने वित्तीय साहाय्य मिळते. शासकीय अनुदान हे तिच्या उत्पन्नाचे एक महत्त्वाचे साधन असते. राज्यशासन पुढील प्रयोजनांसाठी नगरपालिकेला प्रत्येक वर्षी अनुदान देते.

१. पाणीपुरवठा
२. जलनिस्सारण
३. प्राथमिक व माध्यमिक शिक्षण
४. विकास योजना व नगररचना योजना
५. नगरपरिषदेचे अधिकारी व कर्मचारी यांना महागाई भत्ता
६. आरोग्य
७. अग्निशामक दल
८. रस्ते बांधणी व त्याची व्यवस्था ठेवणे
९. राज्यशासन ठरवून देईल अशा इतर सुखसोयी

राज्यशासनाकडून जी अनुदान मिळतात ती नगरपरिषदेच्या निधीत जमा होतात. ज्या प्रयोजनासाठी अनुदान मंजूर केले असेल त्याच प्रयोजनासाठी त्याचा विनियोग करावा लागतो.

#### ३. कर्ज

नगरपरिषदेला आपल्या काही योजनांची पूर्तता करण्यासाठी तसेच कामे पार पाडण्यासाठी कर्ज उभारण्याचाही अधिकार असतो.

\*\*\*\*\*१५०\*\*\*\*\*

● नगरपालिकेवरील नियंत्रण

महाराष्ट्र नगरपरिषद, नगर पंचायती, औद्योगिक नागरी अधिनियम, १९६५ चा भाग २३ मध्ये कलम ३०६ ते ३२० मध्ये नगरपरिषदेवरील नियंत्रणाच्या तरतुदी आढळतात. राज्यशासन नगरपरिषदेवर/नगरपालिकेवर विविध मार्गांनी नियंत्रण ठेवत असते.

नगरपरिषदेवर नियंत्रण ठेवण्याचे काम प्रामुख्याने -

१. संचालक, नगरपरिषद प्रशासन संचालनालय
२. जिल्हाधिकारी
३. राज्याचे निर्वाचन आयोग व वित्त आयोग

कलम ३०७ नुसार संचालकास किंवा जिल्हाधिकाऱ्यांना नगरपालिकेची विवरणे व प्रतिवृत्ते मागवण्याचा अधिकार आहे.

- कलम ३७ नुसार नगरपरिषदेने केवळ पैशाची उधळपट्टी, कर्मचाऱ्यांच्या नेमणुका केलेल्या असतील तर त्यास राज्यशासन प्रतिबंध करू शकते.

- राज्यशासन नगरपरिषदेच्या कामांची कलम ३११ नुसार चौकशी करू शकते.

- संचालक, नगरपरिषद, प्रशासन कलम ३१२ नुसार नगरपरिषदेस आपली कर्तव्ये करण्यास भाग पाडू शकतात.

- राज्यशासन कलम ३१३ नुसार पुढील कारणावरून नगरपरिषद/नगरपालिका बरखास्त करू शकते.

१. सक्षमपणे कायदानुसार कारभार नसेल,
२. कर्तव्यात कसूर करत असेल,
३. अधिकारांचा दुरुपयोग करत असेल,
४. नियमानुसार कारभार करणे अशक्य झाल्यास,
५. आर्थिक स्थिती धोक्यात असल्यास,

या पद्धतीने राज्यशासन नगरपरिषदेवर नियंत्रण ठेवत असते.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न १

गाळलेले शब्द भरून वाक्य पूर्ण करा.

१. ७४ व्या घटना दुरुस्तीमुळे भारतीय राज्यघटनेत ..... हे परिशिष्ट जोडण्यात आले आहे.
२. भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा पाया ..... यांनी घातला.
३. नगरपरिषदेची सार्वत्रिक निवडणूक लढविण्यासाठी उमेदवाराचे वय ..... वर्षे पूर्ण असावे.
४. नगरपालिकेचा कार्यकाल ..... वर्षांचा असतो.
५. नगराध्यक्षाची निवड झाल्यानंतर पहिल्या ..... वर्षात त्याच्यावर अविश्वास आणता येत नाही.
६. नगरपरिषदेच्या मुख्य प्रशासकीय अधिकाऱ्याला ..... असे म्हणतात.
७. नगरपरिषदेचा अध्यक्ष ..... समितीचा पदसिद्ध अध्यक्ष असतो.
८. .... लोकसंख्या असलेल्या शहरासाठी 'ब' वर्ग नगरपरिषद असते.

### ३.२.२ महानगरपालिका

राज्य विधिमंडळाने केलेल्या कायदानुसार महानगरपालिकेची स्थापना होते. स्वातंत्र्यपूर्वकाळात मुंबई ही एकमेव महानगरपालिका महाराष्ट्रात होती. तिची स्थापना १८८८ साली झाली. त्यानंतर १९४८ साली नागपूर महानगरपालिका स्थापन करण्यात आली. १९४९ साली महानगरपालिका कायदा करण्यात आला. त्या कायद्यातील तरतुदीनुसार इतर महानगरपालिका स्थापन करण्यात आलेल्या आहेत. १९९३ साली घटनादुरुस्ती करण्यात येऊन नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थाबद्दलच्या तरतुदी घटनेमध्ये करण्यात आल्या. त्या तरतुदींना अनुसरून महानगरपालिकेसंबंधित कायद्यात बदल करणे जरूरीचे होते. १९९४ साली महानगरपालिका आणि नगरपालिका दुरुस्ती कायदा करण्यात आला. महाराष्ट्रातील महानगरपालिकांचा कारभार स्थानिक कायदानुसार चालतो. मुंबई महानगरपालिका अधिनियम १८८८, नागपूर महानगरपालिका अधिनियम १९४८, मुंबई प्रांतिक महानगरपालिका अधिनियम १९४९, महाराष्ट्र नगरपालिका अधिनियम १९६५ या कायद्यांतर्गत महानगरपालिकेची निर्मिती पहायला मिळते. मुंबई व नागपूर वगळता महाराष्ट्रातील इतर महानगरपालिकांचे कार्य मुंबई प्रांतिक महानगरपालिका अधिनियम १९४९ नुसार चालते.

#### ● महाराष्ट्रातील महानगरपालिका

महाराष्ट्रात मुंबई, नवी मुंबई, ठाणे, कल्याण, डोंबिवली, उल्हासनगर, सोलापूर, परभणी, वसई-विरार, अमरावती, पुणे, लातूर, भिवंडी, निझामपूर, कोल्हापूर, सांगली, नाशिक, पिंपरी-चिंचवड, औरंगाबाद, नागपूर, जळगाव, अहमदनगर, अकोला, मालेगाव, धुळे, नांदेड, वर्धा, चंद्रपूर, मीरा-भाईंदर, पनवेल अशा एकूण २७ महानगरपालिका आहेत.

\*\*\*\*\*१५२\*\*\*\*\*



### ● महानगरपालिकांची रचना

महानगरपालिकांची रचना सारखी नाही. कारण मुंबई, नागपूर व इतर महानगरपालिका यांच्यासाठी स्वतंत्र कायदा आहे. महानगरपालिकांची सभासद संख्या ही त्या शहराच्या लोकसंख्येनुसार निश्चित करण्यात आलेली आहे. ज्या शहराची लोकसंख्या तीन लाख ते पाच लाखांपेक्षा अधिक असते त्या शहरांमध्ये महानगरपालिका निर्माण करण्याचा अधिकार राज्यशासनाला असतो. त्यानुसार -

१. ज्या शहराची लोकसंख्या तीन लाख ते सहा यामध्ये आहे, त्या महानगरपालिकेची सभासदसंख्या ६५ ते ८५ असेल. तीन लाख लोकसंख्येसाठी ६५ सभासद व त्यानंतरच्या प्रत्येक पंधरा हजार लोकसंख्येसाठी एक सभासद असेल. पण याप्रमाणे वाढत जाणाऱ्या सभासदांची संख्या ही वीसपेक्षा अधिक असणार नाही. या पद्धतीने एकूण सभासद संख्या ८५ असेल.

२. सहा लाखांपेक्षा अधिक व बारा लाखांपेक्षा कमी लोकसंख्या असेल तर त्या महानगरपालिकेसाठी सभासद संख्या ८५ ते ११४ असेल. सहा लाखांसाठी ८५ सभासद व त्यानंतरच्या प्रत्येक वीस हजारांसाठी १ सभासद असतील. मात्र अशा प्रकारची सभासद संख्या तीस पेक्षा अधिक असणार नाही अशी सभासद संख्या ११५ असेल.

३. बारा लाखांपेक्षा अधिक ते चोवीस लाखांपेक्षा कमी लोकसंख्या असेल तर बारा लाखांपेक्षा अधिक लोकसंख्येसाठी प्रत्येकी चाळीस हजारांसाठी एक प्रतिनिधी असेल. म्हणजे बारा लाखांपर्यंत ११५ सभासद व चाळीस हजारास एक प्रमाणे तीस पर्यंत सभासद असतील. ही संख्या १४५ पर्यंत असेल.

४. चौथ्या श्रेणीतील महानगरपालिकेत १४५ ते २२१ सभासद असतील. तेथे १४५ नंतरचे सभासद एक लाख लोकसंख्येस एक प्रतिनिधी या पद्धतीने वाढवले जातात.

### ● महानगरपालिकेतील जागांचे आरक्षण

अनुसूचित जाती व अनुसूचित जमाती यांच्यासाठी राखीव असलेल्या जागा महानगरपालिकेतील विविध निवडणूक प्रभागांना आळीपाळीने नेमून दिल्या जातात. अशा रितीने राखीव ठेवलेल्या एकूण जागांच्या १/३ जागा अनुसूचित जाती व अनुसूचित जमातींच्या महिलांसाठी राखीव ठेवण्यात येतात. मागास जातीच्या वर्गांना महानगरपालिकेत २७% जागा राखीव ठेवल्या जातात. त्यातील महिलांसाठी १/३ एवढ्या जागा राखीव असतात. त्याच बरोबर महानगरपालिकेच्या सदस्यांपैकी १/३ जागा महिलांसाठी राखीव ठेवल्या जातात.

### ● पात्रता

महानगरपालिकेची निवडणूक लढविण्यासाठी उमेदवाराच्या ठिकाणी पुढील पात्रता असावी लागते.

१. ती व्यक्ती शहराचा नागरिक असावी.

२. वयाची २१ वर्षे पूर्ण केलेली असावीत.

\*\*\*\*\*१५३\*\*\*\*\*

३. संबंधीत शहराच्या मतदार यादीत नाव असावे.
४. कोणत्याही शासकीय सेवेत नसावा.
५. १२ सप्टेंबर २००१ पासून तिसरे अपत्य नसावे.
६. ती व्यक्ती महानगरपालिकेच्या कराची थकबाकीदार नसावी.
७. कोणत्याही गुन्हासाठी त्याला शिक्षा झालेली नसावी.

#### ● कार्यकाल

महानगरपालिकेचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असतो. त्यापूर्वी राज्य सरकार महानगरपालिका विसर्जित करू शकते. बरखास्त केलेल्या तारखेनंतर सहा महिन्यांच्या आत महानगरपालिकेच्या निवडणुका घेणे बंधनकारक आहे. मात्र बरखास्तीनंतर महानगरपालिकेचा कार्यकाल केवळ सहा महिन्यांचा उरलेला असेल तर निवडणुका घेणे बंधनकारक नाही. अशा वेळेस निवडणुका पुढील पाच वर्षांसाठी घेतल्या जातात.

सभासदांचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असतो. कार्यकाल संपण्यापूर्वी स्वमर्जीने राजीनामा देता येतो. नगरसेवक व उपमहापौर आपल्या पदाचा राजीनामा महापौरांकडे देतात तर महापौर आपल्या पदाचा राजीनामा विभागीय आयुक्तांकडे देतात. महानगरपालिकेच्या एखाद्या सदस्याने गैरवर्तन केल्यास त्याचे सभासदत्व रद्द करता येते. त्यासाठी सभासदांपैकी ३/४ सदस्यांनी मान्यता देऊन ठराव संमत करावा लागतो. अशा प्रकारे सभासदत्व रद्द केलेल्या व्यक्तीस पाच वर्षांसाठी निवडणुकीसाठी अपात्र ठरवले जाते.

#### ● राज्य निर्वाचन आयोग

महानगरपालिकेची निवडणूक स्वतंत्र व मुक्त वातावरणात होण्यासाठी या निवडणुकीची संपूर्ण जबाबदारी राज्य निर्वाचन आयोगावर सोपविण्यात आली आहे. महानगरपालिकेच्या सर्व निवडणुकांसाठी मतदार याद्या तयार करण्याच्या कामावर देखरेख ठेवणे, त्यासाठी निर्देश देणे, त्यावर नियंत्रण ठेवणे. अशी सर्व निवडणुक कार्ये पार पाडणे ही राज्य निवडणुक आयुक्ताची कामे होत. या निवडणुका योग्य प्रकारे पार पाडण्यासाठी राज्य निर्वाचन आयुक्ताला अधिनियमातील तरतुदींशी विसंगत नसतील असे कोणतेही आदेश देता येतात.

#### ● निवडणुका

महानगरपालिकेच्या मतदारसंघाला वॉर्ड असे म्हणतात. जिल्हाधिकारी महानगरपालिकेचे राज्यशासनाच्या वतीने विविध वॉर्ड्स पाडतात. प्रत्येक वॉर्डातून प्रत्यक्ष प्रौढ मतदान व गुप्त मतदान पद्धतीच्या आधारावर सदस्यांची निवड केली जाते. प्रत्येक वॉर्डातून किमान दोन व कमाल तीन सदस्य निवडले जातात. परंतु २०१६ मधील निर्णयानुसार महानगरपालिकेत आता दोन ऐवजी चार सदस्यांचा एक प्रभाग असेल मात्र मुंबई महानगरपालिकेत एक सदस्यीय प्रभाग रचना ठेवण्यात आली आहे. महानगरपालिकेच्या चार प्रभागांपैकी दोन महिला सदस्यांसाठी राखीव असतात. मतदाराला प्रभागातून निवडून घ्यावयाच्या सदस्यांच्या संख्येइतकी मते

\*\*\*\*\*१५४\*\*\*\*\*

देण्याचा अधिकार असतो. ७४ व्या घटनादुरुस्तीनुसार महानगरपालिकेच्या निवडणुका राज्य निवडणूक आयोगामार्फत घेण्यात येतात. एखादी जागा रिक्त झाल्यास त्या जागेसाठी सहा महिन्यांच्या आत पोटनिवडणूक घेणे आवश्यक आहे.

### ● महापौर व उपमहापौर

महापौर व उपमहापौर हे महानगरपालिकेचे सर्वात महत्त्वाचे पदाधिकारी असतात. महापौराला शहराचा 'प्रथम नागरीक' असे संबोधले जाते. महापौरपद हे सन्मानाचे व प्रतिष्ठेचे पद मानले जाते.

भारतातील महापौर हा शब्द ब्रिटन या देशाकडून घेण्यात आला आहे. भारतामध्ये महापौर हा शब्द प्रथम वि. दा. सावरकर यांनी उच्चारला. महापौर हा महानगरपालिकेचा राजकीय व कार्यकारी प्रमुख असतो. भारतातील पहिल्या महिला महापौर अरुणा असफ अली आहेत तर महाराष्ट्रातील सर्वात तरुण महापौर देवेंद्र फडणवीस आहेत.

### ● महापौर व उपमहापौर निवड

महानगरपालिकेच्या सार्वजनिक निवडणुका झाल्यानंतर सर्व सदस्यांची जिल्हाधिकारी आपल्या अध्यक्षतेखाली पहिली बैठक बोलावतात व या बैठकीमध्ये सदस्यांमार्फत महापौर व उपमहापौर यांची निवड केली जाते.

### ● महापौर पदाचे आरक्षण

१. अनुसूचित जाती-जमाती : अनुसूचित जाती व जमाती यांच्यासाठी राखून ठेवावयाच्या महानगरपालिका क्षेत्रातील एकूण लोकसंख्येपैकी जे प्रमाण असेल त्या प्रमाणाएवढेच त्यांचे महापौर पदाचे आरक्षण राहिल. अशा रीतीने राखीव ठेवलेल्या पदांच्या एक-तृतीयांश जागा महिलांसाठी राखीव ठेवल्या जातात.

२. इतर मागास वर्ग : महानगरपालिका क्षेत्रात वास्तव्य करणाऱ्या राज्यातील महापौर पदांच्या एकूण संख्येच्या २७ टक्के पदे नागरिकांच्या मागास वर्गांच्या प्रवर्गातील व्यक्तींसाठी राखीव ठेवली जातात. अशा राखीव पदांपैकी १/३ पदे या प्रवर्गातील महिलांसाठी राखीव ठेवण्यात येतात.

### ● महिला

राज्यातील एकूण महापौर पदांच्या संख्येच्या १/२ पदे स्त्रियांसाठी (अनुसूचित जाती, जमाती, नागरिकांच्या मागास वर्गांच्या प्रवर्गातील स्त्रियांसाठी राखून ठेवलेल्या पदांच्या संख्या धरून) राखून ठेवली जातात.

वरीलप्रमाणे महापौर पदासाठी राखीव ठेवलेली पदे राज्यातील विविध महानगरपालिकांना आळीपाळीने नेमून दिली जातात.

\*\*\*\*\*१५५\*\*\*\*\*

### ● कार्यकाल

महापौर व उपमहापौर यांचा कार्यकाल अडीच वर्षांचा असतो. कार्यकाल कमी-अधिक करण्याचा अधिकार राज्य शासनाला आहे.

जर महापौर व उपमहापौर महानगरपालिकेच्या सलग दोन सभा बोलावण्यास कसूर करत असतील तर राज्यशासन त्यास पदावरून दूर करू शकते. अशा प्रकारे पदावरून दूर केलेला महापौर सदस्यत्वाच्या उर्वरित कालावधीत महापौर म्हणून पुनर्नियुक्तीस पात्र असतो. महापौर व उपमहापौर यास अशा प्रकारे पदावरून दूर काढले तरी उर्वरित कालावधीसाठी तो पालिका सदस्य म्हणून राहू शकतो.

### ● मानधन व भत्ते

मुंबई प्रांतिक महानगरपालिका अधिनियमाच्या कलम १९अ मध्ये महापौरांच्या मानधन, फी व भत्त्यांची तरतूद केलेली आहे. महानगरपालिका तिने केलेल्या नियमानुसार सदस्यांना व पदाधिकाऱ्यांना मानधन व भत्ते देत असते. तसेच महानगरपालिका शासनाच्या आदेशानुसार दरवर्षी महापौराकडे अतिथ्य भत्ता देते.

### ● महापौराची कार्ये

मुंबई प्रांतिक महानगरपालिका अधिनियम १९४९ नुसार महापौरांचे अधिकार व कार्ये पुढीलप्रमाणे आहेत :

१. महानगरपालिकेची बैठक बोलावणे व बैठकीचे अध्यक्षस्थान भूषविणे.
२. महानगरपालिकेच्या राजकीय व प्रशासकीय कार्यावर नियंत्रण ठेवणे.
३. महानगरपालिकेचे सर्व अभिलेख पाहणे.
४. महानगरपालिकेच्या आयुक्तांकडून आवश्यक तेव्हा प्रशासन कार्याचा अहवाल मागविणे.
५. शहराचा प्रथम नागरिक म्हणून सार्वजनिक सभा-समारंभात भाग घेणे.
६. नगरसेवकांच्या विनंतीवरून पालिकेची विशेष सभा बोलावणे.
७. नगर आयुक्ताचा गोपनीय अहवाल शासनाकडे सोपविणे.
८. शहरात येणाऱ्या पाहुण्यांचे स्वागत करणे.
९. महानगरपालिकेचे ठराव गरजेनुसार चर्चेसाठी विषय समित्यांकडे पाठविणे.

महानगरपालिकेत महापौराच्या खालोखाल उप महापौराचे पद असते. त्याला कसलेही कार्यकारी अधिकार मिळालेले नाहीत. महापौराच्या गैर हजेरीत महापौराची कामे करणे एवढीच त्याची जबाबदारी असते.

### ● महानगरपालिका आयुक्त

महाराष्ट्रात मुंबई प्रांतिक महानगरपालिका अधिनियम १९४९ च्या कलम ३६ मध्ये नगर आयुक्ताच्या नियुक्तीची तरतूद केलेली आहे. महानगरपालिका आयुक्त हा महानगरपालिकेचा सर्वोच्च प्रशासकीय प्रमुख असतो. महानगरपालिका आयुक्त हे महानगरपालिकेचे पदसिद्ध सचिव असतात. महानगरपालिका आयुक्त हे महानगरपालिकेच्या स्थायी समितीचे सचिव असतात. महानगरपालिकेमध्ये महानगरपालिका आयुक्त हे पद प्रथम १८६५ ला निर्माण करण्यात आले. महानगरपालिका आयुक्त हे भारतीय प्रशासकीय सेवेतील IAS दर्जाचे वरिष्ठ अधिकारी असतात. त्यांची निवड UPSC द्वारे होते. तर नेमणूक राज्यशासनाद्वारे होते. आयुक्तांवर लगतचे राजकीय नियंत्रण महापौरांचे असते. तर प्रशासकीय नियंत्रण विभागीय आयुक्तांचे असते. महानगरपालिका आयुक्तांचा कार्यकाल तीन वर्षांचा असतो. दर तीन वर्षांनी त्यांची बदली केली जाते. महानगरपालिका आयुक्तांचे वेतन महानगरपालिकेच्या निधीतून दिले जाते. महानगरपालिका आयुक्त आपला राजीनामा राज्यशासनाकडे देऊ शकतात. महानगरपालिका आयुक्त आणि कलेक्टरचा दर्जा समान असतो. महानगरपालिकेने असमर्थ, अकार्यक्षम आयुक्ताला परत पाठविण्याचा ठराव तिच्या विशेष सभेत ५/८ बहुमताने संमत करून राज्यशासनाकडे पाठविल्यास राज्यसरकार त्या आयुक्ताला परत बोलावून घेऊ शकते. नगर आयुक्ताची नेमणूक राज्यशासनाकडून करावी अशी तरतूद महानगरपालिका अधिनियमात कोठेही नाही. तरीपण राज्यशासनाकडून नगर आयुक्ताची नियुक्त ही एक परंपरा चालू असलेली दिसते.

### ● आयुक्तांची कार्ये

१. महानगरपालिकेच्या सर्वसाधारण व विशेष सभेत सहभाग घेऊन आपले मत नोंदविणे.
२. महानगरपालिकेत धोरण निश्चितीसंबंधी आवश्यक तो सल्ला घेणे व मार्गदर्शन करणे.
३. मुख्य हिशेब तपासणीस व सचिव वगळता इतर सर्व कर्मचाऱ्यांची जबाबदारी निश्चित करणे.
४. महानगरपालिका कर्मचाऱ्यांच्या कार्याचे पर्यवेक्षण व नियंत्रण करणे.
५. अधिकारी व कर्मचारी यांच्या वेतन, भत्ते व सेवा सुविधा संबंधी निर्माण होणारे प्रश्न सोडविणे.
६. महानगरपालिकेने संमत केलेले ठराव निर्णयांची अंमलबजावणी करणे.
७. महानगरपालिका कायद्यांची अंमलबजावणी करण्यासाठी उपनियम तयार करणे.
८. महानगरपालिकेतील वर्ग ३, ४ कर्मचाऱ्यांच्या नियुक्त्या करणे.
९. महानगरपालिकेचे अंदाजपत्रक तयार करणे, ते मान्यतेसाठी स्थायी समितीला सादर करणे.
१०. महानगरपालिकेने संमत केलेल्या अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी करणे.
११. महानगरपालिकेच्या वतीने आवश्यक असणाऱ्या मालमत्तेची खरेदी-विक्री करणे.

\*\*\*\*\*१५७\*\*\*\*\*

१२. महानगरपालिकेच्या वतीने आवश्यक असणारे करार करणे. त्याची माहिती स्थायी समितीला देणे.
१३. प्रत्येक वर्षी शहरातील पर्यावरणविषयक अहवाल ३१ जुलै पूर्वी महानगरपालिकेस सादर करणे.
१४. प्रशासकीय कार्यासंबंधीचा वार्षिक अहवाल महानगरपालिकेच्या परिषदेस सादर करणे.
१५. शहराची जन्म-मृत्यू नोंद ठेवणे.
१६. राज्यशासनाकडून वेळोवेळी प्राप्त होणाऱ्या आदेशांचे पालन करणे.
१७. आणीबाणीच्या काळात महानगरपालिकेच्या मालमत्तेचे रक्षण करणे.
१८. महानगरपालिका प्रशासन कार्याचा अहवाल राज्यशासनास पाठविणे.
१९. महापौर व नगरसेवकांना महानगरपालिका कर्मचारी माहिती देणे.
- इत्यादी कार्ये नगर आयुक्ताला करावी लागतात.

## ● महानगरपालिका समित्या

### १. स्थायी समिती

अत्यंत प्रभावी, नियंत्रण ठेवणारी, अधिक अधिकार असणारी ही समिती आहे. या समितीस नियंत्रण व कार्यातील कार्यक्षमता अशा दोन जबाबदाऱ्या पार पाडाव्या लागतात. कायद्याच्या कलम २० ते २४ पर्यंत समितीच्या बाबतीत तरतुदी केलेल्या आहेत. या समितीत १६ सभासद असतात. सर्व निर्वाचित सभासदांतून असतात. ही कायमस्वरूपी समिती असते. प्रत्येक वर्षाला समितीपैकी १/३ सभासद निवृत्त होतात व तितकेच निर्वाचित होतात.

स्थायी समितीच्या पहिल्या बैठकीत समितीचा सभापती निवडला जातो व तो सदस्यत्व असेपर्यंत राहतो. सभापतीचा कार्यकाल एक वर्षाचा असतो. स्थायी समितीची सभा आठवड्यातून किमान एक वेळ घेतली जाते. स्थायी समितीचा सभासद दोन महिने बैठकीस अनुपस्थित राहिला तर त्याचे स्थायी समितीचे सभासदत्व समाप्त होते. स्थायी समितीच्या चार किंवा अधिक सभासदांनी मागणी केल्यास विशेष सभा बोलावता येते.

### २. परिवहन समिती

स्वतंत्रपणे कार्य करणारी समिती आहे. यात आत तेरा सभासद आहेत. सर्व निर्वाचित असतात पण तसे बंधनकारक नाही. परिवहन क्षेत्रातील अनुभवी लोकांना यात घेतले जाते. दर दोन वर्षांनी १/३ सभासद निवृत्त होतात. तितकेच नवीन सभासद समितीत घेतले जातात. एकाची निवड एक वर्षासाठी समितीचा सभापती म्हणून होते. समितीवर सभासदाची फेरनिवड होऊ शकते.

### ३. प्रभाग समिती

प्रभाग समिती ७४ व्या घटनादुरुस्तीपूर्वी नव्हती. प्रभाग समित्यांची संख्या शहराच्या लोकसंख्येवर अवलंबून आहे. उदा. लोकसंख्या तीन ते साडेचार लाख असेल तर कमीत कमी तीन व जास्तीत जास्त चार प्रभाग समित्या असतात.

साडेचार लाख ते बारा लाख लोकसंख्या असेल तर कमीत कमी चार व जास्तीत जास्त नऊ समित्या असाव्यात. बारा ते चोवीस लाख लोकसंख्येसाठी नऊ ते तेरा समित्या असाव्यात. २५ लाखांपेक्षा अधिक लोकसंख्येसाठी तेरा ते २५ समित्या असतील.

प्रभाग समितीत त्या भागातून निर्वाचित झालेले सभासद असतात. तीन नामनिर्देशित सभासद असतील. प्रभाग समितीचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असेल. प्रभाग समिती सभासदांपैकी एकाच सभापती म्हणून निवड करेल. प्रभागाचा विकास हा समितीचा मुख्य विषय असेल.

#### ● महानगरपालिकेची कार्ये

मुंबई प्रांतिक महानगरपालिका अधिनियम १९४९ च्या कलम ६३ मध्ये आवश्यक कार्ये आणि कलम ६६ मध्ये ऐच्छिक कार्ये याविषयी तरतूद करण्यात आली आहे. महानगरपालिकेला अनिवार्य (आवश्यक) कार्ये पार पाडावीच लागतात. परंतु महानगरपालिकेने ऐच्छिक कार्ये केलीच पाहिजेत असे बंधन नसते. महानगरपालिकेची कार्ये पुढीलप्रमाणे :

#### (अ) आवश्यक कार्ये

१. महापालिकेच्या क्षेत्रात सामाजिक विकासाच्या योजना आखणे.
२. शहराच्या सीमा किंवा सीमांमधील फेरफार दर्शविणारी सीमा चिन्हे उभारणे.
३. पर्यावरणात्मक गोष्टींना प्रोत्साहन देणे.
४. शहरातील सार्वजनिक रस्ते व जागा स्वच्छ ठेवणे, पाणी शिंपडणे, साफसफाई करणे.
५. कचरा गोळा करणे, त्याची विल्हेवाट लावणे.
६. महापालिका क्षेत्रातील मुलांच्या शिक्षणासाठी शाळा चालविणे.
७. स्मशानभूमीची व्यवस्था करणे.
८. मोकाट जनावरांचा बंदोबस्त करणे.
९. अग्निशामक पथक सुसज्ज असे तयार ठेवणे.

१०. महानगरपालिका क्षेत्रातील सार्वजनिक रस्ते, नगरपालिका मार्केट व सार्वजनिक इमारती या ठिकाणी दिवाबत्तीची सोय करणे.

\*\*\*\*\*१५९\*\*\*\*\*

११. सार्वजनिक बाजार, कत्तलखाने बांधणे, ते सुव्यवस्थित ठेवणे.
१२. मुंबई जिल्हा लस टोचणी अधिनियम, १८९२ च्या तरतुदीनुसार नागरिकांना लस टोचणे.
१३. महानगरपालिकेच्या क्षेत्रातील जन्म-मृत्यूची नोंद ठेवणे.
१४. सार्वजनिक रस्ते, पूल, भुयारी मार्ग, अन्य सार्वजनिक जागा यातील अडथळे दूर करणे. ती सुव्यवस्थित ठेवणे.
१५. महानगरपालिकेच्या क्षेत्रातील सर्व पाणीपुरवठा केंद्रांची सुव्यवस्था ठेवणे.
१६. शहरातील धोक्याच्या जागा व इमारती सुरक्षित करणे.
१७. मुंबई प्रांतिक महानगरपालिका अधिनियम १९४९ अनव्ये त्या वेळी अंमलात असलेल्या कोणत्याही कायदानुसार टाकण्यात आलेली जबाबदारी पार पाडणे.

### (ब) ऐच्छिक कार्ये

१. अंध, अपंग, आजारी व्यक्तींच्या व्यवस्थापनासाठी वेगवेगळ्या संस्था स्थापन करणे.
  २. शहरात वृक्षारोपण करणे.
  ३. नागरी क्षेत्रातील दारिद्र्य निर्मूलन करणे.
  ४. जनावरांना कोंडवाडे बांधणे.
  ५. सार्वजनिक स्मारके, उद्याने, व्यायामशाळा, निवासस्थाने, विश्रामगृह बांधणे व त्यांचे नियमन करणे.
  ६. नागरिकांच्या सोयीसाठी रुग्णवाहिकेची व्यवस्था करणे.
  ७. आपत्तीच्या काळात शहराकडील सर्व जनतेला आवश्यक सेवा पुरविणे.
  ८. शहरातील उल्लेखनीय व नेत्रदीपक कामगिरी करणाऱ्या व्यक्तींना मानपत्र देणे.
  ९. गोरगरिबांच्यासाठी निवासस्थानाची व्यवस्था करणे.
  १०. सार्वजनिक कार्यासाठी उद्याने, बागा, क्रिडांगणे, मनोरंजनासाठी नाट्यगृहे बांधणे व त्याचे व्यवस्थापन करणे.
  ११. प्रसुतीगृहे, बालसुधारगृहे चालविणे.
  १२. रस्त्याच्या बाजूला वाहने उभी करण्याची ठिकाणे ठरवून देणे.
  १३. शहरातील नागरिकांच्या हितासाठी दूध व दुग्धजन्य पदार्थ पुरवठा करणाऱ्या दुग्धशाळा सुरू करणे.
  १४. निराधार लोकांसाठी आश्रमशाळांची तरतूद करणे.
- इत्यादी ऐच्छिक कार्ये महानगरपालिकेला करावी लागतात.

\*\*\*\*\*१६०\*\*\*\*\*



● **उत्पन्नाची साधने**

१. **कर** : महानगरपालिकेला (१) जकात (२) इमारती व जमिनीवरील कर (३) संपत्तीवरील कर (४) उद्योग-व्यवसाय कर (५) घरपट्टी व पाणीपट्टी (७) वाहन कर (७) यात्रा, नाट्यगृहे, चित्रपटगृहे इत्यादीवरील कर (८) जाहिरातीवरील कर इ. कर आकारता येतात.

२. **अनुदान** : महानगरपालिकेला काही प्रकारच्या खर्चासाठी राज्यशासनाकडून अनुदान मिळते. प्रशासनावरील खर्च, कर्मचाऱ्यांच्या पगारावरील खर्च यावर काही प्रमाणात अनुदान मिळते. तसेच महानगरपालिकेने शहरात सोयी-सुविधा निर्माण करण्यासाठी विशिष्ट योजना अंमलात आणायचे ठरविल्यास त्यावर अनुदान मिळू शकते. रस्ते व इमारती यासाठीही अनुदान मिळू शकते.

३. **कर्ज** : रस्ते, इमारती, पूल अशा प्रकारचे बांधकाम किंवा नैसर्गिक आपत्तीवर उपाययोजना यासाठी महानगरपालिका राज्यसरकारच्या परवानगीने कर्ज घेऊ शकते.

केंद्र सरकारने शहरांसाठी पायाभूत विकास योजना अंमलात आणली असून शहराच्या विकासासाठी योजना केंद्र सरकारने सादर करून केंद्र सरकारचे अनुदान मिळविता येते.

● **महानगरपालिकेवरील राज्यशासनाचे नियंत्रण**

१. राज्यशासनाचा प्रतिनिधी म्हणून नगर आयुक्त महानगरपालिकेचा कारभार पाहतो.
२. राज्यशासन आयुक्ताकडून महापालिकेच्या योजना, माहिती, अहवाल मागवू शकते.
३. राज्यशासन पर्यवेक्षकांची नियुक्ती करून महानगरपालिकेच्या मालमत्तेवर आणि प्रशासनावर नियंत्रण ठेवते.
४. महानगरपालिकांना किती प्रमाणात अनुदान द्यावयाचे हे राज्यशासनाच्या इच्छेवर अवलंबून असते. राज्यशासन प्रशासकीय व वित्तीय नियंत्रण ठेवते. त्यासंबंधीचा वार्षिक अहवाल प्रतिवर्षी राज्यशासनाकडे देत असतात.

**स्वयं अध्ययन प्रश्न १**

(अ) गाळलेले शब्द भरून वाक्य पूर्ण करा.

१. महाराष्ट्रात ..... शहरांत महानगरपालिका आहेत.
२. महानगरपालिकेत अनुसूचित जाती-जमातीसाठी ..... जागा राखीव असतात.
३. महानगरपालिकेच्या महापौराचा कार्यकाल ..... वर्षांचा असतो.
४. महापौर व उपमहापौर यांची निवड ..... कडून होते.

\*\*\*\*\*१६१\*\*\*\*\*

५. महानगरपालिकेच्या आयुक्तांची नियुक्ती ..... कडून होते.
६. महानगरपालिकेच्या स्थायी समितीत ..... सदस्य असतात.
७. मुंबई प्रांतिक महानगरपालिका अधिनियम, १९४९ च्या कलम ..... मध्ये अनिवार्य (आवश्यक) कार्याची तरतूद केलेली आहे.
८. .... हून अधिक लोकसंख्या असलेल्या शहरात महानगरपालिका स्थापन करता येते.

### ३.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

१. ७४ वी घटनादुरुस्ती : ७४ वी घटनादुरुस्ती ही नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांना घटनात्मक अधिकार व कार्य सोपवण्यासाठी केलेली घटनादुरुस्ती होय.

२. नगर आयुक्त : नगर आयुक्त हा प्रशासकीय मुख्य अधिकारी असतो. त्याची निवड राज्यशासनामार्फत केली जाते. तो आय.ए.एस. दर्जाचा सनदी नोकर असतो. स्थानिक नागरी स्वराज्य संस्थांचा तो मुख्य कार्यकारी अधिकारी असतो.

३. मुख्याधिकारी : हा नगरपालिकेचा मुख्य कार्यकारी (प्रशासकीय) अधिकारी असतो. त्याची नेमणूक राज्यशासन करते. राज्यशासनाचा तो वर्ग-१, वर्ग-२ चा अधिकारी असतो.

### ३.३ सारांश

प्रस्तुत प्रकरणात आपण नगरपालिका व महानगरपालिका यांची रचना, अधिकार व कार्ये यांचा अभ्यास केला. यामधील ठळक मुद्यांचा सारांश पुढीलप्रमाणे पाहता येईल.

#### ● नगरपालिका/नगरपरिषद

महाराष्ट्र नगरपालिका, नगरपंचायत अधिनियम १९६५ नुसार नगरपालिका स्थापण्याचा अधिकार राज्यशासनाला आहे.

#### निकष :

१. तेथील लोकसंख्या २५,००० किंवा त्यापेक्षा जास्त असावी.
२. बिगरकृषी व्यवसाय करणाऱ्यांचे प्रमाण ३५% पेक्षा कमी नाही.

#### पात्रता :

१. शहराचा रहिवासी असावा.
२. २१ वर्षे पूर्ण केलेली असावीत.

३. १२ सप्टेंबर २००१ नंतर तिसरे अपत्य नसावे.
४. ती व्यक्ती शासकीय सेवेत नसावी.
५. नगरपालिकेचा थकबाकीदार नसावा.

**आरक्षण :**

१. महिलांना किमान ५०% आरक्षण.
२. इतर मागासवर्गीयांना २७% राखीव जागा.
३. अनुसूचित जाती / जमाती वर्गाकरिता लोकसंख्येच्या प्रमाणात राखीव जागा.

**कार्यकाळ :**

१. नगरपालिका व सदस्यांचा कार्यकाळ ५ वर्षांचा आहे.
२. मुदतपूर्व विसर्जित केलेली नगरपरिषद परत अस्तित्वात आल्यानंतर उर्वरित कालावधीसाठीस असेल.

**पदाधिकारी :**

१. नगराध्यक्ष व उपनगराध्यक्ष
२. मुख्याधिकारी

**अधिकार व कार्ये :**

१. शहरामध्ये पिण्याच्या पाण्याची व सांडपाण्याची व्यवस्था करणे.
२. सार्वजनिक रस्ते बांधणे व दिवाबत्तीची सोय करणे.
३. शहरातील जन्म, मृत्यू, विवाहाच्या नोंदी ठेवणे.
४. शहरांमध्ये आरोग्य व शिक्षणाची व्यवस्था करणे.
५. शहराची साफसफाई व कचऱ्याची विल्हेवाट.
६. शहरांमध्ये मनोरंजनाची व्यवस्था.
७. आपल्या क्षेत्रातील जनगणना करणे.
८. स्मशानभूमीची व्यवस्था करणे.
९. सार्वजनिक वाचनालये.
१०. अग्निशामक दलाची व्यवस्था करणे इत्यादी.

### उत्पन्नाची साधने

१. कर स्वरूपात
२. सरकारी अनुदान
३. कर्जरूपाने भांडवल

### ● महानगरपालिका

ज्या शहराची लोकसंख्या ३ लाख ते ५ लाखांपेक्षा अधिक असते त्या शहरांमध्ये महानगरपालिका निर्माण करण्याचा अधिकार राज्यशासनाला असतो. सध्या महाराष्ट्रात २७ महानगरपालिका आहेत.

### नगरसेवक पात्रता

१. शहराचा नागरिक असावी.
२. २१ वर्षे पूर्ण असावीत.
३. शहराच्या मतदार यादीत नाव असावे.
४. ती व्यक्ती कोणत्याही शासकीय सेवेत नसावी.
५. १२ सप्टेंबर २००१ पासून ३ रे अपत्य नसावे.

### आरक्षण

१. महिलांना ५०% राखीव जागा.
२. ओबीसी प्रवर्गाला २७% राखीव जागा
३. एस.सी./एन.टी. प्रवर्गाला लोकसंख्येच्या प्रमाणात राखीव जागा.

### कार्यकाल

१. महानगरपालिकेचा व सदस्यांचा कार्यकाल ५ वर्षांचा असतो.
२. महानगरपालिका मुदतपूर्वक बरखास्त करण्याचा अधिकार राज्यशासनास आहे.

### राजीनामा

१. नगरसेवक - महापौरांकडे
२. उपहामौपर - महापौरांकडे
३. महापौर - विभागीय आयुक्तांकडे

### पदाधिकारी

१. महापौर व उपमहापौर
२. महानगरपालिकेच्या आयुक्त

### महानगरपालिकेच्या समित्या

१. स्थायी समिती
२. शिक्षण समिती
३. प्रभाग समिती
४. कायदा समिती
५. आरोग्य समिती
६. नगरनियोजन समिती
७. नगरनियोजन समिती

### महानगरपालिकेचे अधिकार व कार्ये

१. शहरांमध्ये पिण्याच्या पाण्याची व्यवस्था करणे.
२. वाहतूक व दिवाबत्तीची सोय करणे.
३. शहराची स्वच्छता व सांडपाण्याची व्यवस्था करणे.
४. शहरांमध्ये शिक्षणाची व्यवस्था करणे.
५. आरोग्यविषयक सोयीसुविधा उपलब्ध करून देणे.
६. शहरातील जन्म-मृत्यू व विवाह नोंदी ठेवणे.
७. वाचनालये, क्रीडांगणे, उद्याने, नाट्यगृह उभारणे.

### उत्पन्नाची साधने

१. कर स्वरूपात
२. शासकीय अनुदान
३. शासनाच्या करातील वाटा
४. भांडवली कर्ज उभारणी

### ३.४ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न-१

१. १२
२. लॉर्ड रिपन
३. २१
४. पाच
५. दोन
६. मुख्याधिकारी (C.O.)
७. स्थायी समिती
८. ४० हजारांहून अधिक पण एक लाखांहून कमी

\*\*\*\*\*१६५\*\*\*\*\*

### स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

- |                                     |                                          |
|-------------------------------------|------------------------------------------|
| १. २७                               | ४. महानगरपालिकेच्या निर्वाचित सदस्यांतून |
| २. त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात | ५. राज्यशासन                             |
| ३. अडीच                             | ६. १६                                    |
| ७. ६३                               | ८. तीन लाखांहून                          |

### ३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

#### (अ) टीपा

- |                            |                          |               |
|----------------------------|--------------------------|---------------|
| १. नगराध्यक्ष              | २. महापौर                | ३. नगर आयुक्त |
| ४. मुख्य कार्यकारी अधिकारी | ५. नगरपरिषदेच्या समित्या |               |

#### (ब) दीर्घोत्तरी प्रश्न

१. महाराष्ट्रातील नगरपालिकेची रचना, अधिकार व कार्ये स्पष्ट करा.
२. महाराष्ट्रातील महानगरपालिकेची रचना, अधिकार व कार्ये स्पष्ट करा.

### ३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१. कुलकर्णी बी. वाय. : 'भारतीय संविधान, शासन व राजकीय प्रक्रिया', एज्युकेशनल पब्लिशर्स, औरंगाबाद.
२. पाटील बी. बी., चव्हाण उर्मिला : 'महाराष्ट्रातील स्थानिक स्वराज्य संस्था आणि चळवळी, फडके प्रकाशन, कोल्हापूर.
३. वराडकर र. घ. : 'भारतीय राजकीय व्यवस्था', निराली प्रकाशन, पुणे.
४. पाटील वा. भा. : 'स्थानिक स्वराज्य संस्था', प्रशांत पब्लिकेशन्स, जळगांव.
५. शिरसाठ शाम : 'भारतीय स्थानिक स्वशासन', विद्या बुक्स, औरंगाबाद.
६. पाटील व्ही. बी. : 'महाराष्ट्रातील पंचायत राज व नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था', के. सागर पब्लिकेशन्स, पूणे.
७. एखेळीकर रमेश : 'भारतीय स्थानिक स्वराज्य संस्था', विद्या बुक्स, औरंगाबाद.
८. Government of Maharashtra - Municipal Act, 1965.



## घटक - ४

# घटनादुरूस्त्या आणि आव्हाने

४.० उद्दिष्टे

४.१ प्रास्ताविक

४.२ विषय विवेचन

४.२.१ ७३ व्या घटनादुरूस्तीची वैशिष्टे व महत्त्व

४.२.२ ७४ व्या घटनादुरूस्तीची वैशिष्टे व महत्त्व

४.२.३ स्थानिक स्वराज्य संस्थांसमोरील आव्हाने

४.३ सारांश

४.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

४.६ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

४.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

४.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपणांस पुढील गोष्टी समजून येतील.

१. ७३ व्या घटनादुरूस्तीमधील तरतुदी व वैशिष्टे

२. ७३ व्या घटनादुरूस्तीचे महत्त्व

३. ७४ व्या घटनादुरूस्तीमधील तरतुदी व वैशिष्टे

४. ७४ व्या घटनादुरूस्तीचे महत्त्व

५. ७३ व ७४ व्या घटनादुरूस्तीमुळे स्थानिक स्वराज्य संस्थांमध्ये झालेले बदल

६. स्थानिक स्वराज्य संस्थांसमोरील आव्हाने

## ४.१ प्रास्ताविक

भारतात ब्रिटिशांच्या राजवटीमुळे वसाहतवादी काळात संसदीय शासन पद्धतीचा पाया रोवला गेला. ही संसदीय शासनपद्धती केंद्रीकरणाकडे झुकलेली आहे. त्यामुळे राष्ट्रीय चळवळीतील अनेक नेतृत्वाने विकेंद्रीकरणाची मांडणी करून आग्रह धरला. प्रामुख्याने महात्मा गांधीजींनी विकेंद्रीकरणाचे प्रारूप मांडून स्वावलंबी व स्वायत्त खेडे हा केंद्रबिंदू ठरविला. विनोबा भावेंनी सर्वोदय चळवळीच्या माध्यमातून स्थानिक पातळीवरच उत्पादन व वितरणाद्वारे विकेंद्रीकरणाचे ध्येय ठेवले. परिणामी विकेंद्रीकरणाची तरतूद राज्यघटनेत झाल्याची दिसते. स्थानिक स्वराज्य संस्थांची तरतूद राज्यघटनेत केली गेली. परंतु सत्तेचे खऱ्या अर्थाने विकेंद्रीकरण त्यांना घटनात्मक दर्जा प्राप्त करून देणे गरजेचे होते. कारण प्रत्यक्षात स्थानिक स्वराज्य संस्थांना राजकीय व आर्थिक स्वायत्तता आणि अधिकार कमी प्रमाणात होते. जनतेचा स्थानिक स्वराज्य संस्थेमधील सहभाग वाढविण्यासाठी या संस्थांना वैधानिक दर्जा देण्याची गरज निर्माण झाली. ती गरज ७३ व्या व ७४ व्या घटना दुरुस्तीने भरून काढली. या दोन घटना दुरुस्त्यामुळे स्थानिक प्रशासनात आमूलाग्र बदल घडून आले. त्यामुळे प्रस्तुत प्रकरणात आपण ७३ वी घटनादुरुस्ती, तिच्यातील तरतुदी, महत्त्व, वैशिष्ट्ये तसेच ७४ व्या घटनादुरुस्तीमधील तरतुदी, महत्त्व, वैशिष्ट्ये या दोन्ही घटनादुरुस्त्यांमुळे स्थानिक संस्थांसमोरील आव्हाने यांचा अभ्यास करणार आहोत.

## ४.२ विषय विवेचन

### ४.२.१ ७३वी घटनादुरुस्ती

स्थानिक स्वराज्य संस्थेविषयीचे घटनादुरुस्तीचे विधेयक सप्टेंबर १९९१ मध्ये लोकसभेत मांडले. २२ डिसेंबर १९९२ ला लोकसभेने व २३ डिसेंबर १९९२ ला राज्यसभेने त्यास मान्यता दिली. २० एप्रिल १९९३ रोजी राष्ट्रपतींची मंजूरी मिळाल्यानंतर पंचायत राज व्यवस्थेला घटनात्मक दर्जा मिळाला. तर २४ एप्रिल १९९३ पासून ह्या पंचायत राज कायद्याची अंमलबजावणी सुरू झाली. भारतीय राज्यघटनेच्या २४३ व्या कलमात पंचायत २४३ ते २४३ 'ओ' अशी तरतूद करण्यात आली. त्यानुसार ११ वे परिशिष्ट जोडण्यात आले.

### ७३ व्या घटनादुरुस्तीमधील तरतुदी

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २४३ मध्ये पंचायत राज संबंधीत असलेल्या विविध संज्ञांचा अर्थ स्पष्ट करण्यात आला आहे. जिल्हा, ग्राम सभा, मध्यम स्तर, पंचायत, पंचायत क्षेत्र, लोकसंख्या इत्यादी व्याख्या स्पष्ट करण्यात आल्या आहेत. ७३ व्या घटनादुरुस्तीमधील प्रमुख तरतुदी पुढीलप्रमाणे आहेत :

१. त्रिस्तरीय पंचायत राज : ७३ व्या घटनादुरुस्तीनुसार ज्या राज्यांची लोकसंख्या २० लाखापेक्षा जास्त असेल त्या राज्यांत गाव, तालुका व जिल्हा पातळीवर पंचायत राज संस्थांची स्थापन करण्यात येईल. पंचायत राज निर्माण करण्याची घटनात्मक जबाबदारी प्रत्येक घटक राज्यावर पडल्यामुळे पंचायत राज निर्मितीचा राज्यांना स्वतंत्र कायदा करण्याचा अधिकार मिळाला आहे.

\*\*\*\*\*१६८\*\*\*\*\*



२. **ग्रामसभा** : कलम २४३ 'अ' नुसार ग्रामसभेच्या निर्मितीची आणि तिच्या अधिकारांची तरतूद करण्यात आली आहे. गावातील ज्या नागरिकांची नावे मतदार यादीत असतील अशा नागरिकांचा समावेश ग्रामसभेत केला जातो. प्रत्येक घटक राज्याचे कायदेमंडळ ग्रामसभेची अधिकार, कामे निश्चित करेल. कायद्याने ग्रामसभेकडे पंचायत राजमधील पायाभूत संस्था म्हणून पाहिले आहे.

३. **पंचायतीची रचना** : कलम २४३ 'क' मध्ये पंचायतीची रचना स्पष्ट करण्यात आली आहे. राज्य विधिमंडळाद्वारे पंचायत राज संस्थांच्या सदस्यांची निवड नागरिकांकडून प्रत्यक्ष निवडणुकीद्वारे केली जाते. तसेच पंचायत राज्याच्या कायद्यानुसार पंचायत राज्याच्या सभापतीच्या निवडीसंबंधी तरतूद करण्यात आली आहे.

४. **आरक्षण** : कलम २४३ 'ड' नुसार पंचायत राजमधील संस्थात पुढीलप्रमाणे आरक्षणाची तरतूद केली आहे.

\* पंचायत राज संस्थेत अनुसूचित जाती आणि अनुसूचित जमातींच्या लोकांना त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात राखीव जागा ठेवण्याची तरतूद केली आहे. अशा राखीव जागांचे वाटप विविध मतदार संघामध्ये आळीपाळीने केले जाते. अशा राखीव जागांपैकी १/३ जागा याच प्रवर्गाच्या महिलांसाठी राखीव ठेवल्या जातात.

\* नागरिकांच्या मागास वर्गातील प्रवर्गाच्या लोकांना २७% जागा पंचायत राज्याच्या संस्थांत आरक्षित केल्या जातात. हे आरक्षण त्या संस्थेच्या विविध मतदार संघात आळीपाळीने ठेवले जाते. अशा राखीव जागांपैकी १/३ जागा याच प्रवर्गाच्या महिलांसाठी राखीव ठेवल्या जातात.

\* पंचायत राज संस्थांत महिलांना एकूण सदस्य संख्येच्या १/२ (५०%) जागा राखीव ठेवल्या जातात. अशा महिलांसाठी राखीव ठेवलेल्या जागांचे आरक्षण आळीपाळीने सर्व जागांना लागू करण्यात येते. तर महाराष्ट्रात २०११ रोजी महिलांना ५०% आरक्षण दिले आहे.

५. **पंचायत राज संस्थांचा कार्यकाल** : कलम २४३ 'इ' नुसार पंचायत राजमधील प्रत्येक संस्थेचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असेल. तो पहिल्या बैठकीच्या दिवसापासून सुरू होईल. तर एखादी संस्था पाच वर्षांपूर्वीच बरखास्त झाली तर सहा महिन्यांच्या आत त्या संस्थेची निवडणूक घ्यावी लागते.

६. **सभासदांची अपात्रता** : कलम २४३ 'फ' नुसार संबंधित घटक राज्यात निवडणुकीच्या अपात्रतेसंबंधी कायद्याद्वारे एखाद्या व्यक्तीला अपात्र म्हणून घोषित केले असेल तर अशा व्यक्तीला पंचायत राजमधील संस्थांच्या निवडणुकीस उभे राहता येत नाही. परंतु त्या व्यक्तीची वयाची २१ वर्षे पूर्ण झाली असतील तर तिच्या वयाची २५ वर्षे पूर्ण झाली नाहीत या कारणाने तिला अपात्र ठरविता येणार नाही. तसेच पंचायत राज मधील संस्थांच्या सभासदांच्या पात्रतेविषयी जर एखादा प्रश्न उपस्थित झाला तर तो प्रश्न राज्य विधिमंडळाने केलेल्या कायद्यातील तरतुदीनुसार सोडविला जातो.

\*\*\*\*\*१६९\*\*\*\*\*

७. अधिकार व कार्याची तरतूद : कलम २४३ 'ग' मध्ये पंचायत राज संस्थांचे अधिकार, जबाबदाऱ्या व कार्ये स्पष्ट करण्यात आली आहेत. या तरतुदीनुसार राज्याचे कायदेमंडळ कायदे करून पंचायत राज्य संस्थांना आवश्यक ते अधिकार देईल. आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय यासाठी योजना तयार करणे व त्या योजनांची अंमलबजावणी करणे या जबाबदाऱ्या पंचायत राज संस्थांवर सोपविण्यात येतील. आर्थिक विकास आणि सामाजिक न्याय यासंबंधी २९ विषयांची यादी राज्यघटनेच्या ११ व्या अनुसूचित दिली आहे. ती पुढीलप्रमाणे :

१. कृषी व कृषी विस्तार
२. भू-विकास, जमीन सुधारणांची अंमलबजावणी, जमिनीचे एकत्रीकरण
३. लघू सिंचन, जलव्यवस्थापन आणि पाणलोट क्षेत्र विकास.
४. पशूसंवर्धन, दुग्धव्यवसाय, कुक्कुटपालन
५. मत्स्योद्योग.
६. सामाजिक वनीकरण
७. गौण व उत्पादन
८. लघू व अन्न प्रक्रियांवरील उद्योग
९. खादी, ग्रामोद्योग व कुटीरोद्योग
१०. ग्रामीण गृहनिर्माण
११. पेयजल
१२. इंधन व चारा
१३. रस्ते, नाले, पूल, जलमार्ग व दळणवळणाची साधने
१४. ग्रामीण विद्युतीकरण व विद्युतपुरवठा
१५. अपारंपारिक ऊर्जा साधने
१६. दारिद्र्य निर्मूलन कार्यक्रम
१७. प्राथमिक व माध्यमिक शिक्षण
१८. तांत्रिक प्रशिक्षण व व्यावसायिक शिक्षण
१९. प्रौढ व अनौपचारिक शिक्षण
२०. ग्रंथालये

२१. सांस्कृतिक कार्ये
२२. बाजार व जत्रा
२३. आरोग्य व सार्वजनिक स्वच्छता
२४. कुटुंब कल्याण
२५. महिला व बालविकास
२६. समाज कल्याण
२७. दुर्बल घटकांचे कल्याण
२८. सार्वजनिक वितरण व्यवस्था
२९. सार्वजनिक मालमत्तेची जोपासना

८. **आर्थिक अधिकार** : कलम २४३ 'ह' नुसार पंचायत राज संस्थांना आपापल्या कार्यक्षेत्रातील लोकांवर कर बसविण्याचे ते वसूल करण्याचे, त्याचा विनियोग करण्याचे अधिकार दिले आहेत. राज्याचे कायदेमंडळ कायदा करून पंचायत राज संस्थांकडून आकारण्यात आलेले कर व राज्याच्या संचित निधीतून पंचायत संस्थांना देण्यात येणारे अनुदान निश्चित करते.

९. **वित्त आयोगाची स्थापना** : कलम २४३ 'आय' मध्ये पंचायत संस्थांच्या आर्थिक परिस्थितीचा आढावा घेण्यासाठी दर पाच वर्षांनी राज्यपाल वित्त आयोगाची स्थापना करतील अशी तरतूद करण्यात आली आहे. तसेच पुढील विविध कार्ये वित्त आयोगाकडे सोपविली आहेत.

\* राज्यशासनाद्वारे आकारण्यात येणाऱ्या करांच्या माध्यमातून मिळणाऱ्या उत्पन्नाची विभागणी राज्यशासन पंचायत राज्यसंस्था यांच्यात कोणत्या पद्धतीने व्हावी हे निश्चित करणे.

\* पंचायत संस्थांद्वारे आकारण्यात येणारे कर निश्चित करणे.

\* राज्याच्या संचित निधीतून पंचायत राज संस्थांना देण्यात येणारे अनुदान निश्चित करणे

\* पंचायत राजसंस्थांची आर्थिक स्थिती सुधारण्यासाठी विविध उपाययोजना करणे.

\* पंचायत राज्यातील संस्था सक्षम बनविण्यासाठी राज्यपाल वित्त आयोगावर ज्या जबाबदाऱ्या सोपवितात त्या पार पाडणे.

संबंधित घटक राज्याचे विधिमंडळ कायदा करून वित्त आयोगाची स्थापना करेल. तसेच वित्त आयोगाची रचना, त्यामधील सदस्यांची पात्रता, त्यांची निवडपद्धती इत्यादी गोष्टींबाबत राज्याचे कायदेमंडळ निर्णय घेईल. वित्त आयोगाने केलेल्या शिफारशी आणि शासनाने त्यासंबंधी केलेल्या कृती या गोष्टी विधिमंडळापुढे ठेवण्याची व्यवस्था राज्यपाल करित असतात. महाराष्ट्र शासनाने १९९४ साली पहिल्या राज्य वित्त आयोगाचे गठण केले.

\*\*\*\*\*१७१\*\*\*\*\*

१०. लेखा परीक्षण : कलम २४३ 'जे' नुसार पंचायत राज्यसंस्थांचे लेखा (हिशेब) व लेखा परीक्षण या संबंधीच्या तरतुदी करण्याचा अधिकार राज्य विधिमंडळास देण्यात आलेला आहे.

११. पंचायत राज्य संस्थांच्या निवडणुका : कलम २४३ 'के' नुसार राज्यातील पंचायत राज्य संस्थांच्या निवडणुका होण्यासाठी 'राज्य निर्वाचन आयोगाची' स्थापना करण्यात येते. राज्यपालांकडून निर्वाचन आयुक्तांची नियुक्ती करण्यात येते. पंचायत राज्याच्या संस्थांच्या मतदार याद्या तयार करणे, निवडणुकांचे आयोजन करून त्यावर नियंत्रण व देखरेख करणे, निवडणुकांचा निकाल जाहीर करणे इत्यादी कामे निर्वाचन आयोग पार पाडेल. तसेच राज्य निर्वाचन आयोगाने राज्यपालांना विनंती केल्यास राज्यपाल निर्वाचन आयोगाला आपली कामे पार पाडण्यासाठी आवश्यक तो कर्मचारी वर्ग उपलब्ध करून देतो. पंचायत राज्य संस्थांच्या निवडणुकीसंदर्भात निर्माण होणाऱ्या गोष्टीसंबंधी कायदे निर्मितीचा अधिकार राज्याच्या विधिमंडळाला देण्यात आला आहे. उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशाला ज्या पद्धतीने आणि ज्या कारणावरून पदच्युत केले जाते त्या व्यतिरिक्त अन्य पद्धतीने व अन्य कारणावरून राज्य निर्वाचन आयुक्ताला त्याच्या पदावरून दूर करता येत नाही. निवडणूक आयुक्ताच्या सेवाशर्तीमध्ये त्याला नुकसानकारक किंवा प्रतिकूल ठरतील असे फेरबदल केले जात नाहीत.

१२. केंद्रशासित प्रदेश व काही राज्यांना प्रयुक्ती : कलम २४३ 'एल' नुसार ७३ व्या घटनादुरुस्तीमधील तरतुदी केंद्रशासित प्रदेशांना लागू होत नाहीत. तसेच या तरतुदी २४३ 'एम' नुसार नागालँड, मेघालय, मिझोराम या राज्यांना लागू होत नाहीत.

१३. पंचायती व विद्यमान कायदे अस्तित्वात राहणे : कलम २४३ 'एन' नुसार ७३ वी घटनादुरुस्ती अधिनियम १९९२ च्या प्रारंभाच्या लगतपूर्वी राज्यांमध्ये पंचायतीशी संबंधित उपनियम हे सक्षम विधिमंडळाकडून किंवा अन्य प्राधिकरणाद्वारे दुरुस्त केले जाईपर्यंत किंवा अशा प्रारंभाच्या तारखेपासून एक वर्ष पूर्ण होईपर्यंत अंमलात आणण्याचे चालू राहिल. परंतु अशा प्रारंभाच्या लगतपूर्वी अस्तित्वात असलेल्या सर्व पंचायती त्या राज्याच्या विधिमंडळाने तशा आशयाचा ठराव मंजूर करून त्याद्वारे, तत्पूर्वी विसर्जित केलेल्या नसल्यास त्यांचा कालावधी समाप्त होईपर्यंत अस्तित्वात राहतील.

१४. निवडणुकांसंदर्भातील न्यायालयीन हस्तक्षेप : कलम २४३ 'ओ' नुसार राज्य निवडणूक आयोगाकडे निर्धारित पद्धतीने अर्ज केल्याशिवाय पंचायतीच्या कोणत्याही निवडणुकीस न्यायालयात आव्हान देता येणार नाही.

### ७३ व्या घटनादुरुस्तीचे महत्त्व व वैशिष्ट्ये

७३व्या घटनादुरुस्तीमुळे पंचायत राज संस्थांना घटनात्मक दर्जा प्राप्त झाला आहे. आता केवळ राज्यशासनाने आपल्या इच्छेनुसार स्थापन केलेल्या व चालविलेल्या दुय्यम स्वरूपाच्या संस्था हे पंचायती राज्याचे स्वरूप न राहता, ते या घटनादुरुस्तीने पूर्णपणे बदलून गेले आहे. ७३ व्या घटनादुरुस्तीचे हे बदललेले स्वरूप, महत्त्व व वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे आहेत.

\*\*\*\*\*१७२\*\*\*\*\*

१. **सत्ता विकेंद्रीकरण** : ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे सत्तेचे विकेंद्रीकरण होऊन सत्ता समाजाच्या तळा-गाळापर्यंत पोहोचलेली आहे. समाजातील सर्वच नागरिकांना खुल्या व अनुसूचित जाती, जमाती, मागास वर्ग, महिला यांना राज्यकारभारात सहभागी करून घेतले आहे.

२. **आरक्षण** : अनुसूचित जाती, जमाती, मागास वर्ग आणि महिलांना ७३ व्या घटनादुरुस्तीने आरक्षण दिल्यामुळे या वर्गांचा पंचायत राजमध्ये सहभाग वाढत आहे. आरक्षण दिल्यामुळे त्यांचे प्रतिनिधित्व निर्माण झाले हे महत्त्वाचे आहे. थोडक्यात, समाजातील सर्व स्तरातील नागरिकांना राज्यकारभारात सहभागी करून घेण्यासाठी ७३ वी घटनादुरुस्ती महत्त्वपूर्ण ठरली आहे.

३. **विविध आयोगांची स्थापना** : ७३ व्या घटनादुरुस्तीने निर्वाचन आयोग, वित्त आयोग, लेखा व लेखापरीक्षण अशा महत्त्वपूर्ण तरतुदी करण्यात आल्या आहेत. पंचायत राज्याच्या विविध संस्थांच्या निवडणुका निकोप व स्वच्छ, खुल्या वातावरणात व्हाव्यात म्हणून निर्वाचन मंडळ व निर्वाचन आयुक्त यांची निर्मिती करण्यात आली आहे. पंचायत राजसंस्थांना आर्थिकदृष्ट्या सक्षम व सबल करण्यासाठी, त्यांचे आर्थिक पुनर्विलोकन होऊन आर्थिक सुधारणा होण्यासाठी राज्यपाल वित्त आयोगाची स्थापना करतील. अशी महत्त्वपूर्ण तरतूद ७३ व्या घटनादुरुस्तीत आहे. त्यामुळे पंचायत राजसंस्थांची आर्थिक स्थिती सुधारण्यास आणि मजबूत होण्यास मदत होणार आहे. त्यादृष्टीने ७३ वी घटनादुरुस्ती महत्त्वाची ठरते.

७३ व्या घटनादुरुस्तीने पंचायत राज संस्थांचे लेखा व लेखापरीक्षण यासंबंधीच्या तरतुदी राज्य विधीमंडळ आपल्या कायदानुसार करू शकते. कराच्या उत्पन्नाची विभागणी, कर आकारणी, करवसुली, संचित निधीतून मिळणारे अनुदान, प्रत्यक्षात होणारा खर्च, त्यांचा हिशेब व त्याचे परीक्षण यादृष्टीने ७३ व्या घटनादुरुस्तीमधील वित्त आयोग, लेखा व लेखापरीक्षण ह्या तरतुदी अत्यंत महत्त्वाच्या ठरतात.

४. **सक्षम व सुदृढ राज्यव्यवस्थेसाठी** : ७३ व्या घटनादुरुस्तीने पंचायत राज संस्थांना संविधानात्मक दर्जा व विशेष प्रतिष्ठा मिळाली आहे. अर्थात पंचायत राज्याचा घटनात्मक दर्जा, विशेष प्रतिष्ठा वाढविताना राज्यांच्या अधिकारावर कोणत्याही मर्यादा येणार नाहीत याविषयी दक्षात घेण्यात आलेली आहे. त्यासाठी राज्यशासनाने पंचायत राज संस्थांच्या विविध अंगासंबंधी, त्यांच्या कार्यासंबंधी गरजेनुसार कायदे, नियम करण्याचे अधिकार राज्याच्या विधिमंडळाला दिलेले आहेत. पंचायती राज्यव्यवस्था अधिक सक्षम व सुदृढ करण्यासाठी राज्य विधी मंडळास कायदे करण्याचे अधिकार दिलेले आहेत.

५. **प्रत्यक्ष लोकशाहीचे आविष्करण** : ७३ व्या घटनादुरुस्तीने कलम २४३ 'अ' मध्ये ग्रामसभेचा उल्लेख केला आहे. राज्याचे विधिमंडळ कायदानुसार निश्चित करून देईल त्याप्रमाणे ग्रामसभा स्थानिक पातळीवर अधिकारांचा वापर करून आपली कामे पार पाडेल. परिणामी ग्रामसभेमुळे प्रत्यक्ष लोकशाहीचे आविष्करण घडत आहे.

७३ व्या घटनादुरुस्तीने पंचायत राज व्यवस्थेला घटनात्मक दर्जा प्राप्त करून देण्याचे महत्त्वपूर्ण काम केले आहे. असे असले तरी प्रत्यक्षात या घटनादुरुस्तीमुळे निर्माण करण्यात आलेल्या तरतुदींचे पालन किती प्रमाणात आणि कोणत्या प्रकारे होत आहे हे तपासणे महत्त्वाचे ठरते.

(अ) देशातील बहुतेक राज्यांनी पंचायत राजव्यवस्थेचा स्वीकार केलेला असला तरी त्यांच्या कार्यपद्धतीत समानता व एकसूत्रीपणा आढळत नाही. पंचायत राज संस्थांच्या बाबतीत राज्य सरकारच्या हाती सत्ता केंद्रित झालेली आहे. ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे पंचायत राज संस्थांना अधिकार व जबाबदाऱ्या सोपविण्याचा अधिकार राज्यांच्या विधिमंडळाला देण्यात आलेला आहे. परंतु सर्वच घटक राज्यांतील विधिमंडळे पंचायती राज्य संस्थांना असे अधिकार देतीलच याविषयी शाश्वती देता येत नाही. त्यामुळे पंचायत राज संस्थांना स्वायत्तता आणि अधिकार किती प्रमाणात मिळतील हे सांगता येत नाही. तरीपण सर्व राज्यांतील विधिमंडळाकडून सहकार्य मिळेल अशी अपेक्षा गृहित धरली आहे.

(ब) राज्यघटनेतील कलम २४३ 'आय' नुसार पंचायत राज्यसंस्थांच्या आर्थिक स्थितीचे पुनर्विलोकन करण्यासाठी वित्त आयोगाची तरतूद करण्यात आली असली तरी प्रत्यक्षात वित्त आयोगाने केलेल्या शिफारशी राज्यशासन तंतोतंत स्वीकारेलच असे नाही. वित्त आयोगाच्या शिफारशी विधिमंडळापुढे ठेवण्याची जबाबदारी राज्यपाल पार पाडू शकेल याविषयी खात्री देता येत नाही. तरीपण वित्त आयोगाने केलेल्या शिफारशीवरून पंचायत राज्य संस्थांची खरीखुरी आर्थिक स्थिती समजून येते. त्यामुळे वेळीच त्यावर उपाययोजना करणे शक्य होते. उदा. १९९५ साली राजस्थान शासनाने नियुक्त केलेल्या वित्त आयोगाने राज्यातील पंचायत राज्यसंस्थांच्या आर्थिक स्थितीची पाहणी करून असा निष्कर्ष काढला की, पंचायत संस्थांच्या एकूण आर्थिक उत्पादनपैकी ६०% उत्पादन हे केंद्राच्या करातून मिळते. राज्य सरकारच्या करातून आणि अनुदानातून ३६% उत्पन्न मिळते तर केवळ ४% उत्पन्न स्थानिक पंचायत राज्यसंस्थांकडून कर रूपाने मिळते. यावरून स्थानिक स्वराज्य संस्थांची दुर्बल आर्थिक बाजू मजबूत करण्यासाठी काही प्रभावी उपाययोजना करणे नितांत गरजेचे आहे हे समजून येते.

(क) ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामसभा हा पंचायत राज्यव्यवस्थेचा अविभाज्य व महत्त्वाचा पायाभूत घटक बनलेला आहे. ग्रामसभेमुळे जनतेचा राजकीय सहभाग वाढत आहे. परंतु प्रत्यक्षात ग्रामसभेला दुय्यम स्थान प्राप्त झाले आहे. महाराष्ट्रातील काही ग्रामपंचायतीमध्ये ग्रामसभा शोभेचे खेळणे बनलेल्या आहेत. तेथे ग्रामसभेच्या बैठका झाल्यात असे कागदोपत्री दाखविले जाते. मात्र प्रत्यक्षात कोऱ्या कागदावर बाजारातील लोकांच्या सहा घेऊन ग्रामसेवक ग्रामसभा संपन्न झाली असे रेकॉर्ड तयार करतात. आपली सत्ता आणि वर्चस्व ग्रामपंचायतीत टिकवून ठेवण्यासाठी गावातील सरपंच, उपसरपंच आणि नेते अशा पद्धतीने ग्रामसभेचे कामकाज व बैठक यांचा खोटा अहवाल तयार करतात. संपूर्ण देशात फक्त तामिळनाडू व पंजाब या दोन राज्यातच ग्रामसभांचे कामकाज ग्रामविकासाच्या दृष्टीने प्रभावीपणे यशस्वी झालेले दिसते. बाकीच्या राज्यांत ग्रामसभेचे कामकाज दुय्यम प्रतीचे व गौण स्वरूपाचे असलेले दिसते. तेथे केवळ ग्रामसभेचा फार्स केला जातो. परिणामी, खऱ्या अर्थाने जनतेचा राजकीय सहभाग वाढतो यावर प्रश्नचिन्ह उभा राहतो.

\*\*\*\*\*१७४\*\*\*\*\*

(ड) ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे अनुसूचित जाती व जमाती, मागास वर्गाचा प्रवर्ग आणि महिला यांना पंचायत राज संस्थांच्या प्रतिनिधित्वाला आरक्षण दिले आहे. त्यामुळे सत्तेचे विकेंद्रीकरण खऱ्या अर्थाने झालेले आहे. तरिपण महिलांच्या प्रतिनिधित्वासंबंधी काही समस्या निर्माण झालेल्या दिसतात. भारतीय संस्कृती पुरुषप्रधान संस्कृती असल्यामुळे महिलांच्या राजकीय सहभागास विरोध होताना दिसतो. पुरुष वर्गाला स्त्रियांचे प्रतिनिधित्व अप्रत्यक्षपणे मान्य नाही. पंचायत राज्याच्या संस्थांत महिलांना ५०% आरक्षण जाहीर केले आहे तर कर्नाटक, केरळ व पश्चिम बंगालमध्ये पंचायत राज्यसंस्थेत स्त्रियांचे प्रतिनिधित्व ५०% पेक्षा जास्त आहे. बहुतेक वेळा निवडून आलेल्या स्त्रियांचे पती, सासरे, भाऊ पंचायत राज्यसंस्थांत अप्रत्यक्षपणे प्रतिनिधित्वाची भूमिका पार पाडतात. निवडून आलेल्या महिलांना दुय्यम व कनिष्ठ प्रतीची वागणूक दिली जाते. महिला प्रतिनिधित्वाचे मतदार संघ दर पाच वर्षांनी बदलतात. त्यामुळे प्रतिनिधी म्हणून काम करणाऱ्या स्त्रीला आरक्षण संपल्यामुळे पुन्हा कुटुंबात जाऊन 'चूल आणि मूल' हीच भूमिका पार पाडावी लागते. तेव्हा महिलांना पंचायत राज्यसंस्थांचे योग्य प्रतिनिधित्व देण्यासाठी पुरुषांची सामाजिक व राजकीय मानसिकता बदलणे आवश्यक आहे. त्याबरोबरच महिलांचे सबलीकरण, सक्षमीकरण होणे गरजेचे आहे. आर्थिक आणि सामाजिकदृष्ट्या महिला सक्षम होणे आवश्यक आहे.

(ई) लोकशाही बळकट व स्थिर करण्यासाठी देशात सक्षम व कार्यक्षम पंचायत राज्यसंस्था निर्माण होणे गरजेचे आहे. ७३ व्या घटनादुरुस्तीने पंचायत राजसंस्थांना विशेष अधिकार व जबाबदाऱ्या दिलेल्या आहेत. ह्या जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी प्रत्यक्ष प्रौढ मतदान पद्धतीचा स्वीकार करण्यात आलेला आहे. स्वच्छ निकोप वातावरणात पंचायत संस्थांचे योग्य, पात्र व कार्यक्षम प्रतिनिधी निवडून यावेत आणि त्यांच्याकडून स्वच्छ, पारदर्शी राज्यकारभार व्हावा अशी अपेक्षा करण्यात आली आहे. परंतु प्रत्यक्षात पंचायत राज्यांच्या निवडणुकांत गटबाजी, स्पर्धा, द्वेष, भ्रष्टाचार अशा गोष्टी होताना दिसतात. पंचायत राज संस्थांच्या निवडणुकांत साम, दाम, दंड, भेद अशा भल्याबुऱ्या मार्गांचा अवलंब होऊ लागलेला आहे. पंचायत राज्यसंस्थांत धनदांडगाईदारांचे वर्चस्व वाढले आहे. त्यामुळे सामान्य मतदाराला मतदान करण्यापलीकडे काहीही अधिकार नसतो. तेव्हा योग्य, पात्र, निःस्वार्थी, कार्यक्षम व जबाबदार प्रतिनिधी कोणत्या पद्धतीने निवडून आणता येतील हीच खरी समस्या आज निर्माण झाली आहे. पंचायत राज्यातील संस्थांच्या निवडणुकीत होणारे गैरप्रकार टाळण्यासाठी आणि निवडून येणाऱ्या प्रतिनिधींना सक्षम, प्रशिक्षित बनविण्यासाठी कोणतेही उपाय, मार्ग ७३ व्या घटनादुरुस्तीने केलेल्या तरतुदीत आढळत नाहीत.

## सारांश

७३ व्या घटनादुरुस्तीमधील तरतुदी, तिची वैशिष्ट्ये व महत्त्व पाहिल्यानंतर असे दिसते की, कोणतीही घटनादुरुस्ती, कायदा केल्यानंतर तो परिपूर्ण आहे असे आपण म्हणू शकत नाही. त्या कायद्याची अंमलबजावणी करताना ज्या समस्या, त्रुटी निर्माण होतात त्यासाठी पुन्हा उपाययोजना, नियम व कायदेदुरुस्ती करावी लागते. राज्यशासन विधीमंडळाद्वारे अशा समस्या सोडविण्याचे कार्य करू शकते. ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे पंचायत राज संस्थांच्या दृष्टीने अनेक चांगल्या गोष्टी निर्माण झालेल्या आहेत. पंचायत राज्यांच्या संस्थांच्या निवडणुका

\*\*\*\*\*१७५\*\*\*\*\*

वेळेवर घेण्याचे बंधन राज्यशासनावर आल्यामुळे लोकांचा राजकीय सहभाग वाढलेला आहे. वित्त आयोगामुळे पंचायत राज्यसंस्थांची आर्थिक स्थिती सुधारण्यास गती मिळालेली आहे. मागासवर्गीय, दलित, महिला यांना राखीव प्रतिनिधित्व ठेवल्यामुळे सत्तेचे विकेंद्रीकरण खऱ्या अर्थाने झाले आहे. १९९४ पासून ७३ व्या घटनादुरुस्तीनंतर पंचायत राजव्यवस्थेत झालेले बदल आणि सुधारणा लोकशाही राज्याला पूरक, पोषक ठरले आहेत. थोडक्यात, ७३ व्या घटनादुरुस्तीने ग्रामीण स्थानिक स्वराज्य संस्थांना घटनात्मक दर्जा देऊन त्यांचा चेहरा मोहरा बदलला आहे.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न १

प्रश्न : योग्य पर्याय निवडा.

१. ७३ व्या घटनादुरुस्ती विधेयकास ..... रोजी राष्ट्रपतींची मंजूरी मिळाली.
 

|                     |                     |
|---------------------|---------------------|
| (अ) २२ डिसेंबर १९९२ | (ब) २३ डिसेंबर १९९२ |
| (क) २० एप्रिल १९९३  | (ड) २४ एप्रिल १९९३  |
२. पंचायतराज कायद्याची अंमलबजावणी ..... रोजी सुरू झाली.
 

|                    |                    |
|--------------------|--------------------|
| (अ) २० एप्रिल १९९३ | (ब) २४ एप्रिल १९९३ |
| (क) २८ एप्रिल १९९३ | (ड) २४ एप्रिल १९९३ |
३. ७३ व्या घटनादुरुस्तीने संविधानाला ..... वे परिशिष्ट जोडण्यात आले.
 

|          |           |            |            |
|----------|-----------|------------|------------|
| (अ) नववे | (ब) दहावे | (क) अकरावे | (ड) बारावे |
|----------|-----------|------------|------------|
४. .... या कलमान्वये वित्त आयोगाची स्थापना करण्याची तरतूद आहे.
 

|                |                |
|----------------|----------------|
| (अ) कलम २४३ आय | (ब) कलम २४३ के |
| (क) कलम २४३ जे | (ड) कलम २४३ एम |
५. .... या कलमान्वये पंचायत राज संस्थांच्या निवडणुकीसाठी निर्वाचन आयोगाची स्थापना करण्याची तरतूद करण्यात आली आहे.
 

|                |                |
|----------------|----------------|
| (अ) कलम २४३ एच | (ब) कलम २४३ आय |
| (क) कलम २४३ जे | (ड) कलम २४३ के |
६. सध्या महाराष्ट्रात पंचायत राज संस्था पातळीवर महिलांना ..... % आरक्षण दिले आहे.
 

|          |          |
|----------|----------|
| (अ) २७ % | (ब) ३३ % |
| (क) ५० % | (ड) ५५ % |

\*\*\*\*\*१७६\*\*\*\*\*



### ४.२.२ ७४ वी घटनादुरुस्ती

७४ वी घटनादुरुस्ती १९९३ साली झाली. ७४ व्या घटनादुरुस्तीने नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांना घटनात्मक दर्जा मिळाला. म्हणजे नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांना घटनात्मक संरक्षण मिळाले. स्वातंत्र्योत्तर काळात घटनाकारांनी 'स्थानिक शासन' हा विषय राज्यसूचीत समाविष्ट केला. परिणामी नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांवर राज्यशासनाचे नियंत्रण अधिक प्रमाणात होते. राज्य शासनाच्या इच्छेप्रमाणे नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा कारभार चालत असे. तेव्हा नागरी स्थानिक संस्थांना अधिक स्वायत्तता व बळकटी मिळवून देणे गरजेचे झाले. नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या कारभारातील राज्यशासनाचा वाढता हस्तक्षेप थांबविणे आवश्यक होते. त्यादृष्टीने केंद्र सरकारने वेळोवेळी समित्या नियुक्त करून त्यावर उपाययोजना सुचविण्याचे प्रयत्न चालू ठेवले होते.

७४ व्या घटनादुरुस्तीमुळे 'नगरपालिका' या शीर्षकाखाली 'भाग ९ अ' राज्यघटनेत समाविष्ट करण्यात आला. या 'भाग ९ अ' मध्ये कलम २४३ त ते कलम २४३ य छ पर्यंत नगरपालिकासंबंधीच्या सुधारणा मंजूर करण्यात आल्या. तसेच या कायदानुसार राज्यघटनेत १२ वे परिशिष्ट जोडण्यात आले.

### ७४ व्या घटनादुरुस्तीमधील तरतुदी

७४ व्या घटनादुरुस्तीमधील प्रमुख तरतुदी पुढीलप्रमाणे आहेत.

१. संज्ञांचा अर्थ : कलम २४३ 'त' मध्ये नगरपालिकेच्या संदर्भातील 'समिती' 'जिल्हा', 'महानगरक्षेत्र', 'नगरपालिका क्षेत्र', 'नगरपालिका', 'पंचायत', 'लोकसंख्या' इत्यादी संज्ञांचा अर्थ देण्यात आलेला आहे.

२. नगरपालिकांची स्थापना : राज्य घटनेच्या कलम २४३ 'थ' नुसार प्रत्येक घटक राज्यात पुढील-प्रमाणे तीन प्रकारच्या नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था स्थापन करण्यात येतील.

(अ) नगरपंचायत : ज्या क्षेत्राचे ग्रामीण क्षेत्रातून नागरी क्षेत्रामध्ये संक्रमण होत असेल अशा क्षेत्रासाठी नगरपंचायत स्थापन करण्यात येईल.

(ब) नगरपरिषद : लहान नागरी क्षेत्रासाठी नगरपरिषदेची स्थापना करण्यात येईल.

(क) महानगरपालिका : अधिक मोठ्या नागरी क्षेत्रासाठी महानगरपालिकेची स्थापना करण्यात येईल.

तसेच या अधिनियमानुसार राज्यपाल एखाद्या औद्योगिक क्षेत्राला 'औद्योगिक वसाहत' म्हणून घोषित करू शकतात.

'संक्रमणी क्षेत्र', 'लहान नागरी क्षेत्र' 'अधिक मोठे नागरी क्षेत्र' याचा अर्थ त्या क्षेत्राची लोकसंख्या, तिची घनता, उत्पन्न, कृषितर कार्यातील रोजगाराची टक्केवारी यांचा विचार करून राज्यपाल त्या भागाच्या प्रयोजनासाठी जाहीर अधिसूचनेद्वारे ठरवून देईल असे क्षेत्र असा होतो.

\*\*\*\*\*१७७\*\*\*\*\*

**३. नगरपालिकांची रचना :** नगरपालिकांच्या रचनेची तरतूद राज्यघटनेत कलम २४३ 'द' मध्ये करण्यात आली आहे. नगरपालिकेतील सर्व जागा नगरपालिका क्षेत्रातील प्रादेशिक मतदार संघातून प्रत्यक्ष निवडीद्वारे निवडलेल्या व्यक्तीद्वारे भरण्यात येतील. त्यासाठी प्रत्येक नगरपालिका क्षेत्राची 'प्रभाग' म्हणून ओळखल्या जाणाऱ्या प्रादेशिक मतदारसंघांमध्ये विभागणी करण्यात येईल. तसेच राज्याचे विधिमंडळ नगरपालिकेत पुढील व्यक्तींना प्रतिनिधित्व देण्यासाठी तरतूद करू शकेल.

(अ) नगरपालिका प्रशासनाचे विशेष ज्ञान किंवा अनुभव असणाऱ्या व्यक्ती अशा व्यक्तींना नगरपालिकेच्या सभेत मतदानाचा अधिकार असणार नाही.

(ब) पूर्ण किंवा अंशिक नगरपालिका क्षेत्र मिळून बनलेल्या मतदार संघाचे प्रतिनिधित्व करणारे लोकसभेचे सदस्य व राज्याच्या विधानसभेचे सदस्य.

(क) ज्यांची नगरपालिका क्षेत्रामध्ये मतदार म्हणून नोंद झाली आहे असे राज्यसभेचे सदस्य व राज्याच्या विधानपरिषदेचे सदस्य.

(ड) प्रभाग समित्यांशिवाय अन्य समित्यांचे अध्यक्ष/सभापती नगरपालिकेच्या सभाध्यक्षाची निवड कोणत्या पद्धतीने केली जाईल. हे राज्याचे विधिमंडळ स्वतंत्र कायदा करून ठरवेल.

**४. प्रभाग समित्यांची रचना :** कलम २४३ 'घ' मध्ये प्रभाग समित्यांची रचना स्पष्ट केली आहे. त्यात तीन लाख किंवा त्यापेक्षा जास्त लोकसंख्या असलेल्या नगरपालिका क्षेत्रात एका किंवा अधिक प्रभागांसाठी प्रभाग समित्यांची स्थापना करण्यात येईल. तसेच अशा प्रभाग समित्यांची रचना कशी असावी, त्याचे प्रादेशिक क्षेत्र कोणते असावे आणि प्रभाग समित्यांमधील जागा कोणत्या पद्धतीने भरल्या जाव्यात. यासंबंधीची तरतूद करण्याचा अधिकार राज्य विधिमंडळाला देण्यात आला आहे. अशा प्रभाग समित्यांत प्रभाग समित्यांची प्रादेशिक क्षेत्रातील प्रतिनिधित्व करणारे नगरसेवक प्रभाग समित्यांचे सदस्य असतील. याशिवाय राज्याचे कायदेमंडळ कायदा करून प्रभाग समित्यांच्या व्यतिरिक्त अन्य समित्या स्थापन करू शकेल. अशा तरतुदी करण्यात आल्या.

**५. जागांचे आरक्षण :** कलम २४३ 'न' मध्ये जागांच्या आरक्षणाची तरतूद करण्यात आली आहे. अनुसूचित जाती-जमाती, महिला व नागरिकांच्या मागास वर्गाच्या प्रवर्गासाठी जागांचे आरक्षण दिले आहे. ते पुढीलप्रमाणे :

(अ) **अनुसूचित जाती-जमाती :** अनुसूचित जाती व अनुसूचित जमातींसाठी काही जागा राखीव ठेवण्यात येतील. अशा प्रकारे राखून ठेवण्यात आलेल्या जागांच्या संख्येचे त्या नगरपालिकेत थेट निवडणुकीद्वारे भरावयाच्या जागांच्या एकूण संख्येशी असलेले प्रमाणे हे शक्य होईल तेथवर, त्या नगरपालिका क्षेत्रातील अनुसूचित जाती-जमातींच्या लोकसंख्येचे त्या क्षेत्रातील एकूण लोकसंख्येशी जे प्रमाण असेल तेवढेच राहिल. अशी राखीव जागा नगरपालिकेतील निरनिराळ्या मतदारसंघामध्ये आळीपाळीने नेमून देण्यात येतील. अनुसूचित

\*\*\*\*\*१७८\*\*\*\*\*

जाती व जमातींसाठी नगरपालिकांत राखून ठेवलेल्या जागांच्या १/३ एवढ्या जागा अनुसूचित जाती व अनुसूचित जमातीमधील महिलांसाठी राखीव ठेवण्यात येतील.

(ब) महिला : महिलांसाठी प्रत्येक नगरपालिकेत प्रत्यक्ष निवडणुकीद्वारे भरावयाच्या जागांच्या एकूण संख्येच्या ५०% एवढ्या जागा राखीव ठेवण्यात येतील. नगरपालिकेच्या विविध मतदार संघात आळीपाळीने अशा जागांचे वाटप करण्यात येईल.

(क) नागरिकांचा मागास प्रवर्ग : नागरिकांच्या मागास वर्गाच्या प्रवर्गाला नगरपालिकेत राखीव जागा ठेवण्याबाबत तसेच नगरपालिकेच्या अध्यक्षपदासाठी आरक्षण ठेवण्याबाबत तरतूद करण्याचे अधिकार राज्याच्या कायदेमंडळाला देण्यात आलेले आहेत. कायदेमंडळ नगरपालिकेच्या अध्यक्षपदाचे अनुसूचित जाती, अनुसूचित जमाती व महिला यांच्यासाठी आरक्षण कायद्याद्वारे ठरविते.

६. कार्यकालासंबंधी तरतूद : कलम २४३ 'प' मध्ये राज्यातील प्रत्येक नगरपालिकेसाठी पाच (५) वर्षांच्या कार्यकालाची तरतूद केलेली आहे. नगरपालिकेच्या पहिल्या बैठकीच्या तारखेपासून तिच्या कार्यकालाची सुरुवात होते. हा कार्यकाल पूर्ण होण्यापूर्वीही तिचे विसर्जन केले जाऊ शकते. परंतु अशा नागरी संस्थेचे विसर्जन करण्यापूर्वी तिला आपली बाजू मांडण्याची संधी देण्यात येते. अशा विसर्जित झालेल्या नगरपालिकेची नव्याने निवडणूक विसर्जनाच्या तारखेपासून सहा महिन्यांच्या आत घेतली जाते. परंतु अशा नगरपालिकेस विसर्जित केल्यानंतर निर्धारित कार्यकाल सहा महिन्यांपेक्षा कमी असेल तर मध्यावधी निवडणुका घेण्याची आवश्यकता नसते.

७. सदस्यत्वाबाबत अपात्रता : कलम २४३ 'फ' नुसार नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांमधील सदस्य म्हणून निवडली जाण्यास कोणती व्यक्ती पात्र आहे किंवा नाही हे ठरविण्याची जबाबदारी राज्याच्या विधिमंडळावर सोपविण्यात आलेली आहे. नागरी स्वराज्य संस्थांच्या निवडणुकीस कोणतीही व्यक्ती पुढील कारणांमुळे अपात्र समजली जाते.

(अ) जर ती व्यक्ती संबंधित राज्याच्या विधिमंडळाच्या निवडणुकीसाठी त्या-त्या वेळी अंमलात असलेल्या कायदानुसार अपात्र ठरविण्यात आली असेल, परंतु जर त्या व्यक्तीच्या वयाची २१ वर्षे पूर्ण झाली असतील तर तिचे वय २५ वर्षांपेक्षा कमी आहे या कारणास्तव तिला अपात्र ठरविले जाणार नाही.

(ब) जर तिला राज्यविधिमंडळाच्या कोणत्याही कायद्याने अपात्र ठरविण्यात आले असेल, नगरपालिकेचा एखादा सदस्य वर दिलेल्या कारणांवरून अपात्र ठरतो किंवा नाही असा प्रश्न उद्भवल्यास तो प्रश्न राज्याच्या विधिमंडळाने कायद्याद्वारे ठरवून देईल अशा प्राधिकरणाकडे निर्णयासाठी पाठविला जाईल.

८. नगरपालिकांचे अधिकार व जबाबदाऱ्या : कलम २४३ 'ब' नुसार नगरपालिकांचे अधिकार व जबाबदाऱ्या निश्चित केल्या आहेत ७४ व्या घटनादुरुस्तीच्या अधिनियमानुसार राज्याचे विधिमंडळ कायदा करून नागरी स्वराज्य संस्थांना कार्ये पार पाडण्यास आवश्यक ते अधिकार व प्राधिकार देऊ शकेल.

\*\*\*\*\*१७९\*\*\*\*\*

आर्थिक विकास व सामाजिक न्यायासाठी योजना तयार करणे, १२ व्या अनुसूचीमध्ये दिलेल्या बाबीसंबंधातील कार्ये पार पाडणे व योजनांची अंमलबजावणी करणे इत्यादी जबाबदाऱ्या सोपविण्यासंबंधीच्या तरतुदी राज्य विधिमंडळाच्या या कायद्यात असतील.

**९. वित्त आयोग :** कलम २४३ 'आय' नुसार राज्यातील पंचायतीसाठी स्थापन करण्यात आलेला वित्त आयोग नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या आर्थिक स्थितीचे पुनर्विलोकन करून योग्य उपाययोजना व शिफारशी करू शकतो. वित्त आयोग पुढील बाबींचे नियमन करणारी तत्त्वे निश्चित करील.

(अ) राज्यशासनाकडून आकारले जाणारे कर, शुल्क, पथकर फी यांपासून मिळणाऱ्या निव्वळ उत्पन्नाचे राज्य शासन व नागरी संस्था यांच्यात वाटप करणे.

(ब) नागरी स्वराज्य संस्थांद्वारे आकारण्यात येणारे कर, शुल्क व फी यांचे निश्चितीकरण करणे.

(क) राज्याच्या संचित निधीतून नगरपालिकांना द्यावयाचे साहाय्यक अनुदान.

(ड) नागरी संस्थांची आर्थिक स्थिती सुधारण्यासाठी आवश्यक असलेल्या उपाययोजना.

(इ) नगरपालिकांची आर्थिक स्थिती मजबूत करण्याच्या हेतूने राज्यपालांनी वित्त आयोगाकडे निर्देशित केलेली कोणतीही बाब.

वित्त आयोगाने आपल्या शिफारशींचा पाठविलेला अहवाल आणि त्यासंबंधीचे राज्यशासनाचे स्पष्टीकरण विधिमंडळापुढे ठेवण्याची जबाबदारी पार पाडत असतात.

**१०. नागरी संस्थांचे लेखे व लेखापरीक्षण :** कलम २४३ 'य' नुसार प्रत्येक राज्याचे विधिमंडळ नागरी स्वराज्य संस्थांनी हिशोब ठेवण्यासंबंधी आणि त्यांच्या हिशोबाची तपासणी करण्यासंबंधी कायद्याद्वारे तरतूद करते. लेखा व लेखापरीक्षणामुळे नागरी स्वराज्य संस्थांवर आर्थिक नियमन योग्य प्रकारे होऊ शकते. स्थानिक स्वराज्य संस्थांनी विविध विकास योजना व विविध कार्ये पार पाडण्यासाठी जो खर्च केलेला असतो तो खर्च योग्य त्या पद्धतीने केला आहे किंवा नाही हे पाहण्यासाठी राज्यशासनाच्या अधिकाऱ्यांकडून लेखापरीक्षण केले जाते.

**११. नागरी संस्थांच्या निवडणुका :** कलम २४३ 'झेडए' मध्ये नगरपालिकांच्या निवडणुकांची तरतूद करण्यात आली आहे. राज्यातील पंचायती, नागरी स्वराज्य संस्था यांच्या निवडणुका स्वच्छ व खुल्या वातावरणात होण्यासाठी निर्वाचन आयुक्ताची नियुक्ती आवश्यक व महत्त्वाची मानली जाते. नगरपालिकांच्या निवडणुकांसाठी निवडणूक आयोगाची तरतूद करण्यात आली आहे. या निवडणूक आयोगाकडून नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या निवडणुकीसाठी मतदारांच्या याद्या तयार करणे, निवडणुकांच्या कार्यासंबंधीचे अधीक्षण, संचालन व नियंत्रण केले जाते.

**१२. संघराज्य क्षेत्रांना लागू :** कलम २४३ 'झेडबी' नुसार ७४ व्या घटनादुरुस्तीने कलम २४३ मध्ये समाविष्ट करण्यात आलेल्या घटनात्मक तरतुदी संघराज्य क्षेत्रांना लागू होतील. तर कलम २३९ प्रमाणे नियुक्त

\*\*\*\*\*१८०\*\*\*\*\*

करण्यात आलेल्या केंद्रशासित प्रदेशाच्या प्रशासकांकडून करण्यात आलेले निर्देश आणि राज्याच्या विधि-मंडळाकडून आलेले निर्देश तसेच केंद्रशासित प्रदेशातील विधान सभेकडून आलेले निर्देश प्रभावी व परिणामकारक होतील.

**१३. विवक्षित क्षेत्रांना लागू नसणे :** कलम २४३ 'झेडसी' नुसार राज्यघटनेच्या कलम २४४ मध्ये तरतुदी असलेल्या अनुसूचित क्षेत्रांना जनजाती क्षेत्रांना ७४व्या घटनादुरुस्तीच्या तरतुदी लागू होणार नाहीत. उदा. पश्चिम बंगालमधील दार्जिलिंग जिल्ह्याच्या पहाडी क्षेत्रासाठी या तरतुदी लागू होणार नाहीत. दार्जिलिंग गुरखा पहाडी परिषदेची कार्ये व अधिकार यांना बाधा पोहोचेल अशा प्रकारे या ७४ व्या घटनादुरुस्तीच्या तरतुदी लावण्यात येणार नाहीत. तरीपण कलम ३६८ नुसार या तरतुदीत बदल करून अनुसूचित क्षेत्रांसाठी आणि जनजाती क्षेत्रासाठी या तरतुदींचा विस्तार करता येईल.

**१४. जिल्हा नियोजन समिती :** कलम २४३ 'झेड डी' नुसार प्रत्येक राज्यांमध्ये जिल्हा पातळीवर, त्या जिल्ह्यातील पंचायती आणि नगरपालिका यांनी तयार केलेल्या योजना एकत्रित करण्यासाठी आणि संपूर्ण जिल्ह्याची एकच प्रारूप विकास योजना करण्यासाठी एक जिल्हा नियोजन समिती स्थापन करण्यात येईल.

प्रत्येक राज्याचे विधिमंडळ कायद्याद्वारे पुढील बाबींच्या संबंधात तरतूद करू शकेल.

- (अ) जिल्हा नियोजन समितीची रचना
- (ब) या समितीमधील सदस्य निवडीची पद्धत
- (क) जिल्हा नियोजनासंदर्भात या समितीची कामे
- (ड) या समितीच्या अध्यक्षीय निवड पद्धती

जिल्हा नियोजन समिती प्रारूप विकास योजना तयार करताना जागेसंबंधीचे नियोजन, पाण्याची वाटणी, नैसर्गिक व भौतिक साधने, पर्यावरण संरक्षण, पंचायती आणि नगरपालिका यांच्यामधील सामाईक हितसंबंधीच्या बाबी इत्यादी गोष्टींचा साकल्याने विचार करते. राज्यपाल आदेशाद्वारे या जिल्हा नियोजन समित्यांच्या संदर्भात संस्था संघटनांशी सल्लामसलत करतील. प्रत्येक जिल्हा नियोजन समितीचा अध्यक्ष प्रारूप विकास योजना राज्यसरकारकडे पाठवतात.

**१५. महानगर नियोजन समिती :** कलम २४३ 'झेडई' नुसार प्रत्येक महानगर क्षेत्रात त्या संपूर्ण महानगर क्षेत्रासाठी एक प्रारूप विकास योजना तयार करण्यासाठी एक महानगर नियोजन समिती स्थापन करण्यात येईल. राज्याचे विधिमंडळ कायद्याद्वारे पुढील बाबींचा संबंधात तरतूद करू शकेल.

- (अ) महानगर नियोजन समित्यांची रचना
- (ब) अशा समित्यांमधील जागा ज्या पद्धतीने भरण्यात येतील ती पद्धत
- (क) अशा समित्यांवरील भारत सरकार आणि अन्य संघटना यांचे प्रतिनिधित्व
- (ड) अशा समित्यांच्या अध्यक्षाच्या निवडीची पद्धत

\*\*\*\*\*१८१\*\*\*\*\*

महानगर नियोजन समिती प्रारूप विकास योजना तयार करताना महानगर क्षेत्रातील नगरपालिका आणि पंचायती यांनी तयार केलेल्या त्या क्षेत्रांचे जागाविषयक नियोजन, पाण्याचे वाटप, भौतिक व नैसर्गिक साधने, पर्यावरण-संरक्षण नगरपालिका व पंचायती यांच्यातील सामाईक हितसंबंधांच्या बाबी, भारत सरकारने व राज्य सरकारने ठरवून दिलेली एकूण उद्दिष्ट्ये, गुंतवणुकी आणि इतर उपलब्ध साधनांची व्याप्ती, इत्यादी गोष्टींचा साकल्याने विचार करील. तसेच प्रत्येक महानगर नियोजन समितीचा अध्यक्ष अशा समितीने शिफारस केल्याप्रमाणे तयार केलेली विकास योजना राज्यशासनाकडे पाठविले.

\* बारावी अनुसूची : ७४ व्या घटनादुरुस्तीने भारतीय राज्यघटनेत १२ वे परिशिष्ट जोडण्यात आले आहे. नगरपालिकेच्या कार्यासंबंधीचे अधिकार, प्राधिकार आणि जबाबदाऱ्या यासंबंधीचे १८ विषय १२ व्या अनुसूचीत समाविष्ट करण्यात आले आहेत. ते पुढीलप्रमाणे आहेत.

१. नगर नियोजनासह नागरी क्षेत्र विनियोजन
२. जमिनीचा वापर व इमारत बांधणी यांचे नियोजन
३. आर्थिक व सामाजिक विकासाचे नियोजन
४. रस्ते आणि पूल
५. घरगुती, औद्योगिक व व्यापारी उद्दिष्टांसाठी पाणीपुरवठा
६. सार्वजनिक आरोग्य, स्वच्छता, सफाई व घनकचरा व्यवस्थापन
७. अग्निशमन सेवा
८. नागरी वनीकरण, पर्यावरणाचे जतन आणि परिस्थितिकीय घटकांचे प्रवर्धन.
९. अपंग व मतिमंद व्यक्तींसहीत समाजातील दुर्बल घटकांच्या हितांचे संरक्षण करणे.
१०. गलिच्छ वस्ती सुधारणे व तिचा दर्जा सुधारणे.
११. नागरी दारिद्र्य निर्मूलन.
१२. उद्याने, बागा, क्रिडांगणे अशा नागरी सेवा व सोयी पुरविणे.
१३. सांस्कृतिक, शैक्षणिक व कलात्मक पैलूंना चालना देणे.
१४. दफन, दफनभूमी, विद्युत दाहिनी
१५. जनावरांसाठी कोंडवाडा, पशूसंबंधी क्रौर्यावर बंदी आणणे.
१६. जन्म-मृत्यू यांची नोंदणी व जमिनविषयक आकडेवारी
१७. रस्त्यावरील दिवाबत्ती, वाहनतळे, बस थांबे व सार्वजनिक सुविधा अशा सार्वजनिक सोयी-सुविधा.
१८. कत्तलखाना, कातडी कमावण्याचे कारखाने यांचे नियोजन.

एकूणच ७४ व्या घटनादुरुस्तीमध्ये वरील विविध तरतुदींचा समावेश केला आहे.

\*\*\*\*\*१८२\*\*\*\*\*

**७४ व्या घटनादुरुस्तीचे महत्त्व व वैशिष्ट्य :** ७४ व्या घटनादुरुस्तीने नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांना घटनात्मक दर्जा प्राप्त करून दिला आहे. त्यामुळे त्यांना संविधानाचे संरक्षण मिळाले आहे. ७४ व्या घटनादुरुस्ती कायद्यातील तरतुदी राज्यशासनावर बंधनकारक आहेत. ७४ व्या घटनादुरुस्ती अन्वये आता राज्यशासन नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या राज्यकारभारात हस्तक्षेप करू शकत नाही. तसेच या घटनादुरुस्तीमुळे राज्यशासनाला नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या निवडणुका नियमित व वेळेवर घेणे बंधनकारक असते. नागरी स्वराज्य संस्थांच्या आणि पंचायती राज्यसंस्थांच्या निवडणुका घेण्याची जबाबदारी राज्य निर्वाचन आयोगावर सोपविली आहे. त्यामुळे राज्यशासनाचा स्थानिक स्वराज्य संस्थांवरील वाढत्या हस्तक्षेपावर आळा बसला आहे. मुदतीपूर्वी स्थानिक स्वराज्य संस्था बरखास्त करणे, त्यांच्यावर प्रशासक नियुक्त करणे, निवडणुका वेळेवर न घेणे अशा मनमानी हस्तक्षेपाला प्रतिबंध करण्यात आलेला आहे.

७४ व्या घटनादुरुस्तीनुसार वित्त आयोगाची स्थापना करण्यात येऊन पंचायत राज्यसंस्थांच्या बरोबरीने नागरी स्वराज्य संस्थांच्या आर्थिक स्थितीचे पुनर्विलोकन होऊ लागले आहे. नगरपालिका, महानगरपालिका यांची आर्थिक स्थिती सुधारण्यासाठी, त्या आर्थिकदृष्ट्या सक्षम बनविण्यासाठी वित्त आयोग विविध शिफारशी व उपाययोजना करित असतो. कर आकारणी, कर वसुली, अनुदान प्राप्ती, करांच्या उत्पन्नाचे वाटप, खर्चाचे विनियोजन अशा आर्थिक बाबींचे नियमन करण्याचे कार्य वित्त आयोग करित असतो. ७४ व्या घटनादुरुस्तीच्या तरतुदीनुसार नगरपालिकांचे लेखा व लेखापरीक्षण होऊ लागले आहे.

७४ व्या घटनादुरुस्ती अन्वये नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांमध्ये अनुसूचित जाती, अनुसूचित जमाती, मागासलेल्या वर्गांच्या प्रवर्गातील लोक आणि महिला यांच्या प्रतिनिधित्वाचे आरक्षण करण्यात आलेले आहे. त्यामुळे समाजाच्या सर्व स्तरांतील लोकांना स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या राज्यकारभारात प्रतिनिधित्व मिळाले आहे. महिलांना पंचायती राज्य संस्था व नागरी स्वराज्य संस्थांच्या निवडणुकांत ५०% आरक्षण दिले गेले आहे. याशिवाय अध्यक्ष, महापौर या पदांवरही त्यांना आरक्षण दिलेले आहे. स्त्रियांच्या आरक्षणाबरोबरच त्यांच्या विकासाकडेही राज्यशासनाने विशेष लक्ष दिलेले आहे. दारिद्र्य रेषेखालील महिलांसाठी विशेष योजना राबविल्या जात आहेत. स्त्रियांना आर्थिकदृष्ट्या स्वावलंबी बनविण्यासाठी, त्यांना सक्षम बनविण्यासाठी विविध आर्थिक उपाययोजना स्वीकारून त्यांच्या सबलीकरणाची प्रक्रिया स्थानिक स्वराज्य संस्थांद्वारे चालू ठेवलेली दिसते. स्त्रियांचा राजकीय सहभाग वाढविण्याची महत्त्वपूर्ण कामगिरी ७४ व्या घटनादुरुस्तीने केली आहे.

७४ व्या घटनादुरुस्तीच्या अधिनियमाद्वारे प्रत्येक राज्य सरकारने दोन समित्या स्थापन करणे बंधनकारक केले आहे. जिल्हा पातळीवर जिल्हा नियोजन समिती आणि प्रत्येक महानगरीय क्षेत्रांसाठी महानगर नियोजन समिती अशा दोन समित्या स्थापून त्या त्या संबंधित क्षेत्रांचे विकास योजनांचे आराखडे तयार करून ते राज्यशासनाकडे पाठविले जातात. नागरी स्वराज्य संस्थांच्या कार्यासंबंधी, अधिकार, प्राधिकार व जबाबदाऱ्या यासंबंधी १२ वी अनुसूची बनवून १८ विषयांचा त्यामध्ये समावेश केलेला आहे. शहर नियोजन, पाणीपुरवठा, सार्वजनिक आरोग्य, रस्ते, पूल, स्वच्छता, झोपडपट्ट्यांचे प्रश्न, अग्निशामक दल इत्यादी महत्त्वपूर्ण विषय १२ व्या अनुसूचित समाविष्ट केलेले आहेत.

\*\*\*\*\*१८३\*\*\*\*\*

अशा प्रकारे ७४ व्या घटनादुरुस्तीमुळे नागरी स्वराज्य संस्थांच्या प्रशासनात अनेक चांगल्या गोष्टी घडून आलेल्या असल्या तरी या ७४ व्या दुरुस्तीमुळे नागरी प्रशासनाच्या काही अपेक्षा अपूर्णच राहिल्या आहेत. ७४ व्या घटनादुरुस्तीअन्वये केलेल्या तरतुदीसंबंधी पुढील काही आक्षेप घेतले जातात. त्याचा आढावा पुढीलप्रमाणे :

१. संपूर्ण भारतात एकसारखी, समान स्थानिक स्वराज्य संस्थांची रचना असावी या उद्देशाने ७४ वी घटनादुरुस्ती करण्यात आली. परंतु भारतातील विविध घटक राज्यांचा इतिहास, परंपरा, समाजरचना, भौगोलिक स्थिती, हवामान या गोष्टी भिन्न स्वरूपाचे असतात अर्थात त्या स्थानिक समस्यांचा विचार तेथील स्थानिक संस्थांनी करावयाचा असतो. तेव्हा संपूर्ण देशासाठी स्थानिक स्वयंशासनाचा एकच प्रकार लावून चालणार नाही. ७४ वी घटनादुरुस्ती करून केंद्र सरकारने एकाच प्रकारच्या स्थानिकसंस्था निर्माण करण्याचा जो प्रयत्न केलेला आहे तो एकांगी व एककेंद्री स्वरूपाचा वाटतो. स्थानिक संस्थांच्या स्वयंशासन कल्पनेला त्यामुळे बाधा येते.

२. ७४ व्या घटनादुरुस्तीने नागरी स्वराज्य संस्थांच्या निवडणुकीत राजकीय पक्षांना खुला सहभाग द्यावा की नाही यासंबंधी स्पष्ट उल्लेख केलेला नाही. अशोक मेहता समितीने पंचायती व नागरी स्वराज्य संस्थांत राजकीय पक्षांना खुला सहभाग द्यावा अशी शिफारस केली होती. वास्तविक राजकीय पक्ष स्वतःची लेबले बाजूला सारून स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या निवडणुकांत उतरताना दिसतात. नगरपालिका, महानगरपालिकांच्या निवडणुकांत राजकीय पक्षाचा खुला सहभाग असणे गरजेचे आहे. राजकीय पक्ष आणि लोकशाही प्रक्रिया यांचे अतूट नाते विचारांत घेऊन ७४ वी घटनादुरुस्ती होणे गरजेचे होते. परंतु या संदर्भात ७४ व्या घटनादुरुस्तीने राजकीय पक्षांच्या भूमिकेबाबत काहीही स्पष्टपणे म्हटलेले नाही. त्यामुळे अलिकडे झालेल्या नागरी स्वराज्य संस्थांच्या अनेक निवडणुकांवर अपक्षाचा आणि गटबाजीचा प्रभाव पडलेला दिसतो. उदा. ऑक्टोबर, २००५ मध्ये झालेल्या कोल्हापूर महानगरपालिकेच्या निवडणुकीत ७७ प्रतिनिधींपैकी ५० ते ६० प्रतिनिधी अपक्ष म्हणून गटबाजीचे राजकारण करून निवडून आलेले होते. काही थोड्या प्रतिनिधींनी राजकीय पक्षांच्या नावाखाली खुलेपणाने सहभाग घेतलेला होता. बाकी सर्व प्रतिनिधी राजकीय पक्षांची लेबले बाजूला ठेवून अपक्ष म्हणून निवडून आलेले आहेत. जवळपास अशीच परिस्थिती संपूर्ण महाराष्ट्रात नागरी संस्थांच्या निवडणुकीत झालेली आहे. तेव्हा ७४ व्या घटनादुरुस्तीने राजकीय पक्षांच्या स्थानिक संस्थांच्या निवडणुकीतील खुल्या सहभागाबाबत स्पष्ट मत मांडणे आवश्यक व गरजेचे होते.

३. ७४ व्या घटनादुरुस्ती अन्वये निर्माण झालेल्या कायद्यामुळे सत्तेचे विकेंद्रीकरण घडून येणे अपेक्षित होते. परंतु प्रत्यक्षात तसे घडले नाही. पश्चिम बंगाल, केरळ, कर्नाटक यांचा अपवाद सोडला तर बाकी सर्व राज्यांत घटनेतील कलम २४३ (जी) या कलमाची अंमलबजावणी झाली नाही. तेथे स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या निवडणुका नियमितपणे घेतल्या जात नाहीत.

४. ७४ व्या घटनादुरुस्तीनुसार कलम २४३ (आय) नुसार राज्य वित्त आयोगाची स्थापना करण्यात आली आहे. परंतु वित्त आयोगाने केलेल्या शिफारशी अनेक राज्यांनी विधिमंडळापुढे चर्चेसाठी ठेवलेल्या नाहीत. केवळ कागदोपत्री अहवाल तयार करून त्यांची कार्यवाही केलेली नाही. वित्त आयोगाने केलेल्या

\*\*\*\*\*१८४\*\*\*\*\*



शिफारशी राज्य शासनाने स्वीकारणे बंधनकारक आहे. परंतु प्रत्यक्षात वित्त आयोगाचे काम प्रभावीपणे चालत नाही. आर्थिक साधनांचा स्थानिक स्वराज्य संस्थांना योग्य असा पुरवठा होईल याची काळजी घेणारा वित्त आयोग असणे आणि राज्यशासनाने जबाबदारीने वित्त आयोगाच्या शिफारशी स्वीकारणे अत्यंत गरजेचे आहे.

५. ७४ व्या घटनादुरुस्तीमुळे स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या राज्यकारभारात स्त्रियांचा सहभाग वाढलेला असला तरी प्रत्यक्षात चित्र वेगळेच दिसते. स्थानिक संस्थांचे अधिकार, कामे व जबाबदाऱ्या यांची माहिती त्यांना कमी प्रमाणात असते. महिला प्रतिनिधींच्या अधिकारात त्यांच्या पतीचा, कुटुंबातील पुरुष व्यक्तींचा हस्तक्षेप वाढलेला दिसतो. पश्चिम बंगाल, केरळ, कर्नाटक या राज्यांत स्त्रियांना ५०% प्रतिनिधित्व दिलेले आहे. तेथील स्त्रियांचा राजकीय सहभाग व सक्षमीकरण वाढलेले आहे. परंतु बाकीच्या राज्यांत स्त्रियांना राजकीय प्रतिनिधित्व दिलेले असले तरी त्यांचे राजकीय व आर्थिक सक्षमीकरण, सबलीकरण झालेले नाही. त्यांच्या राजकीय अधिकारांत पुरुष हस्तक्षेप करताना दिसतात. महिलांसाठी राखीव ठेवलेली पदे, पुरुषांना अमान्य वाटतात. स्त्री प्रतिनिधी दलित, मागासवर्गीय समाजातील असेल आणि ती नगराध्यक्ष, महापौर झाली असेल तर तिचे नेते पण पुरुषांनाच नव्हे तर, स्त्रियांनाही मान्य नसते. ज्या समाजात स्त्रियांना गौण, कमी दर्जाचे मानले जाते, जेथे रूढी, धर्म, जातीयता, अज्ञान यांचा प्रभाव असतो, तेथे स्त्रियांना चूल आणि मूल हाच दर्जा मिळतो. त्यातूनही ज्या स्त्रियांना राजकीय प्रतिनिधित्व मिळते त्यांना त्यांचा अधिकार उपभोगू दिला जात नाही. अलीकडे नगरपालिका, महानगरपालिकेत निवडून आलेल्या स्त्रियांचे प्रतिनिधित्व नाममात्र असते. त्यांचे सर्व अधिकार त्यांचे नातलग किंवा पती उपभोगत असतात. म्हणूनच स्त्रिया, दलित, मागासवर्गीय घटकांतून निवडून येणाऱ्या प्रतिनिधींना राजकीयदृष्ट्या जागृत व सक्षम करण्यासाठी प्रशिक्षण देण्याची आवश्यकता आहे.

६. ७४ व्या घटनादुरुस्तीनुसार कलम २४३ (प) नुसार नगरपालिकेच्या नगराध्यक्षाचा कार्यकाल पाच वर्षांचा आणि महापौरपदाचा कार्यकाल अडीच (२.५) वर्षांचा करण्यात आला आहे. नगराध्यक्ष किंवा महापौर यांना नगरक्षेत्राचा विकास करण्याच्या दृष्टीने अधिक कालमर्यादा असणे योग्य होय. त्यांना आपला कार्यकाल संपण्यापूर्वी स्वमर्जेने आपल्या पदाचा राजीनामा देता येतो. आणि याच तरतुदीचा गैरफायदा उचलून नगराध्यक्ष व महापौर यांची आपोआपच उचलबांगडी होते. थोडक्यात गटबाजीच्या राजकारणामुळे विकासाला खीळ बसते.

७. ७४ व्या घटनादुरुस्तीनुसार नगरपालिका व महानगरपालिका यांच्या जमाखर्चाचे हिशोब ठेवले जातात. तसेच त्या हिशोबांचे परीक्षण केले जाते. राज्य सरकारच्या एकूण वार्षिक खर्चापैकी २५ ते ३० % रक्कम आता स्थानिक स्वराज्य संस्थांमार्फत खर्च होत असते. अर्थात, एवढ्या मोठ्या प्रमाणावरील हा खर्च योग्य रितीने, नियमानुसार होतो किंवा नाही हे काटेकोरपणे पाहणे आवश्यक आहे. परंतु या बाबतीतील सध्याची परिस्थिती अतिशय चिंतनीय आहे. कारण स्थानिक निधी लेखापरीक्षा या संस्थेमार्फत अशा खर्चाची लेखा परीक्षा केली जाते. ते निष्पक्षपातीपणे, निर्भिडपणे, निस्वार्थीपणे होत नाही. लेखापरीक्षणामध्ये ज्या उणिवा, दोष दिसून येतात, त्यावर वर्षानुवर्षे कारवाईच केली जात नाही. कारण खेड्यापाड्यांतील आणि छोट्या नगरपालिकांतील सर्व आर्थिक व्यवहारांची लेखा परीक्षा होणे अशक्य आहे. तेव्हा नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांच्या नियंत्रणाखाली लेखापरीक्षणाची एक नवी व्यवस्था लवकरच अस्तित्वात आणणे आवश्यक आहे.

\*\*\*\*\*१८५\*\*\*\*\*

**सारांश :** ७४ व्या घटनादुरुस्तीने नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांना घटनात्मक दर्जा दिला आहे. त्यामुळे नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थात अनेक बदल होऊन त्या नावारूपाला येऊ लागल्या आहेत. असे असले तरी ७४ व्या घटनादुरुस्तीमधील तरतुदींमध्ये काही त्रुटी, दोष आढळून येत आहेत. त्यासंबंधी पुन्हा नव्याने दुरुस्ती करणे आवश्यक झाले आहे. नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या स्थानिक समस्या व परिस्थिती यांचा साकल्याने विचार करून निर्णय घेणे आवश्यक असते. तेव्हा राज्यांना पंचायती व नागरी स्वराज्य संस्थांच्या संदर्भात सोयीस्कर नियम करण्याचे स्वातंत्र्य देणे आवश्यक आहे. अर्थात, केवळ घटनात्मक तरतुदीत कागदोपत्री सुधारणा करून चालणार नाही, तर त्यांच्या अंमलबजावणीसाठी राज्य सरकारांनी तत्परता आणि क्रियाशीलता दाखविणे गरजेचे आहे. प्रत्यक्षात घटनात्मक तरतुदींची अंमलबजावणी करण्यासाठी जबाबदार कार्यकर्ते आणि सक्षम प्रशासकीय यंत्रणा आवश्यक असते. पंचायती व नागरी संस्थात निवडून येणारे लोकप्रतिनिधी जागरूक, कार्यक्षम व जबाबदार असले पाहिजेत. लोकप्रतिनिधी आणि प्रशासकीय अधिकारी यांना स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे अधिकार आणि जबाबदाऱ्या यांची जाणीव जागृती करून देण्यासाठी प्रशिक्षणाची खरी आवश्यकता आहे.

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न २

**प्रश्न : योग्य पर्याय निवडा.**

१. ७४ व्या घटनादुरुस्तीने संविधानास ..... परिशिष्ट जोडण्यात आले.
  - (अ) नववे
  - (ब) दहावे
  - (क) अकरावे
  - (ड) बारावे
२. कलम २४३ 'प' ..... शी संबंधित आहे.
  - (अ) जागांचे आरक्षण
  - (ब) नगरपालिकांचा कार्यकार
  - (क) वित्त आयोग
  - (ड) लेखापरीक्षण
३. १२ व्या परिशिष्टात नगरपालिकेच्या कार्यासंबंधीचे ..... विषय समाविष्ट करण्यात आले आहेत.
  - (अ) ९
  - (ब) १५
  - (क) १८
  - (ड) २१
४. महापौर पदाचा कार्यकाल ..... वर्षे इतका आहे.
  - (अ) २ वर्षे
  - (ब) २.५ वर्षे
  - (क) ४ वर्षे
  - (ड) ६ वर्षे

#### ४.२.३ स्थानिक स्वराज्य संस्थांसमोरील आव्हाने

२०१९ ला भारतीय पंचायतराज व्यवस्थेला ६० वर्षे पूर्ण झाली. तर भारतीय समाजाच्या लोकशाही-करणाच्या प्रक्रियेतील एक महत्त्वपूर्ण पाऊल म्हणून पंचायत राजव्यवस्थेकडे पाहिले जाते. ७३ व ७४ व्या घटनादुरुस्तीने निर्णय निर्धारण प्रक्रियेचे विकेंद्रीकरण झाले. परिणामी राजसंस्था व नागरिक यांचे संबंध

\*\*\*\*\*१८६\*\*\*\*\*

जवळीकतेचे निर्माण होत गेले. स्थानिक प्रश्न सोडवून विकासाची प्रक्रिया स्थानिक पातळीवर होऊ लागली. तसेच स्थानिकांचा राजकीय सहभाग वाढत गेला असे असले तरी दुसऱ्या बाजूला नव्या पिढीला आज सुधारणांची गरज वाटत आहे. त्यादृष्टीने पंचायत राज व्यवस्थेच्या सक्षमीकरणाची शाश्वत पायाभरणी होणे आवश्यक आहे. स्थानिक स्वराज्य संस्था स्थानिक पातळीवरील नियोजन आणि अंमलबजावणी करणारी प्रमुख सत्ता बनली पाहिजे. यासाठी कार्ये, वित्त आणि यंत्रणा यांचे प्रभावी हस्तांतरण आवश्यक ठरते. या आव्हाना-बरोबरच पुढील काही महत्त्वपूर्ण आव्हानांचा आढावा घेता येईल.

**१. निवडणूक सुधारणा :** स्थानिक स्वराज्य संस्थेच्या निवडणुका निःपक्षपातीपणे आणि विश्वसनीयतेने पार पाडल्या जाणे, हे एक महत्त्वाचे आव्हान आज उभे राहिले आहे. संसद आणि राज्य विधिमंडळाच्या निवडणुकांपेक्षा तुलनेने स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या निवडणुकांत लोकांचा सहभाग अधिक असतो. या निवडणुकांचे परीक्षण आणि पर्यवेक्षण राज्य निवडणूक आयोग करित असला तरी प्रत्येक राज्यपातळीवर या आयोगाची कार्यपद्धती आणि व्यवहार यात फरक आढळतो. संसदीय निवडणुका ते स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या निवडणुकात यांत एकवाक्यता असली पाहिजे. नोव्हेंबर २००४ मध्ये गुवाहाटी येथे झालेल्या राज्य निवडणूक आयोगाच्या गोलमेज बैठकीत मतैक्य झाले की, पंचायत राज व्यवस्थेच्या निवडणूक प्रक्रियेतील सर्व जबाबदाऱ्या राज्य निवडणूक आयोगाकडे सुपूर्द कराव्यात. मतदार याद्या तयार करणे, मतदार संघाची पुनर्रचना करणे, जागांचे आरक्षण आणि फिरता क्रम, उमेदवारांची पात्रता इत्यादी बाबींचा त्यात समावेश असेल. सर्वोच्च न्यायालयाने दिलेल्या आदेशांची सर्व निवडणुकांसाठी समान मतदार यादी असावी. पंचायत राज संस्थांच्या निवडणुकांसाठी इलेक्ट्रॉनिक मतदान यंत्रे देणे, याची पंचायत राज मंत्रालयाने दखल घेतली ही सकारात्मक बाब आहे.

**२. सहभाग :** स्थानिक स्वराज्य संस्थांमध्ये जनतेचा सहभाग वाढविणे आवश्यक आहे. आज हा सहभाग कमी आहे. कारण स्थानिक प्रश्न स्थानिक लोक एकत्र येऊन सोडवू शकतील याविषयी जनता साशंक आहे.

**३. विकेंद्रित नियोजन :** नियोजन आयोगाच्या मार्गदर्शिकेमध्ये स्थानिक पातळीवरील नियोजनासंदर्भात तज्ञ समितीने दिलेल्या शिफारशींचा उल्लेख केलेला आहे. त्यामुळे म्हैसूर येथे झालेल्या दुसऱ्या गोलमेज बैठकीत ठराव करण्यात आला की, ११ व्या योजनेची सुरुवात किंवा तिचा आधार हा 'भाग ९' आणि '९ अ' यानुसार जिल्हा नियोजन हा असावा. अन्यथा विकेंद्रित नियोजन अशक्य आहे तर बहुतांश स्थानिक स्वराज्य संस्था विकेंद्रित नियोजन हे फक्त कागदोपत्रीच राहिल्याचे दिसते. तसेच ग्रामपातळीवरील नियोजन व त्याची अंमलबजावणी आज कूचकामी ठरताना दिसत आहे. हे आव्हान स्थानिक स्वराज्य संस्थेपुढे उभे राहिले आहे.

**४. वित्तीय विकेंद्रीकरण :** स्थानिक स्वराज्य संस्थेला विविध कार्ये पार पाडण्यासाठी वित्तीय बळकटी आवश्यक असते. निधीचे अपुरे हस्तांतरण हे स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या कार्यपूर्तते पुढील मोठे आव्हान आहे. स्थानिक स्वराज्य संस्थांना केंद्र व राज्य सरकारकडून निधी प्राप्त होतो. केंद्राकडून मिळणारा निधी हा केंद्र

\*\*\*\*\*१८७\*\*\*\*\*

पुरस्कृत योजना, त्याचबरोबर राज्य नियोजनाला दिले जाणारे अतिरिक्त केंद्रिय सहाय्य या स्वरूपात उपलब्ध होतो. केंद्र पुरस्कृत योजनेची यंत्रणा सुलभ केली जावी. नियोजन आयोगाने स्थापित केलेल्या अरविंद वर्मा समितीने असे सुचविले की 'केंद्रपुरस्कृत योजनांद्वारे होणारे वित्तीय हस्तांतरण कमी करण्यात यावे. या योजनांच्या नियोजन व अंमलबजावणीमध्ये स्थानिक स्वराज्य संस्थांची भूमिका निर्णायक असली पाहिजे.'

**५. निधीची दक्षता :** आज स्थानिक स्वराज्य संस्थांकडून विविध योजनांवर खर्च होणाऱ्या निधीची दक्षता पाळली जात नाही असे दिसते. तसेच विविध योजनांसंदर्भातील माहितीचे संकलन व त्याची पुनर्मांडणी करण्याचे आव्हान पंचायत राज व्यवस्थेसमोर आहे. थोडक्यात योजनांची अंमलबजावणी व त्यावर झालेला खर्च यांचे पर्यवेक्षण करणे सोयीस्कर होईल.

**६. प्रशासकीय विकेंद्रीकरण :** विकास प्रकल्पाचे नियोजन आणि अंमलबजावणी करण्यासाठी राज्य किंवा केंद्र सरकारे काही अभिकरणे, संस्था स्थापन केल्या आहेत. स्थानिक शासनाच्या अखत्यारीतील कार्ये या संस्था करतात. बहुतांश ग्रामपंचायती, नगरपालिका (डोंगरी भागातील) मध्ये कमीत कमी लोक कार्यरत आहेत. या पातळीवर पूर्ण वेळ कार्यरत, योग्य पात्रतेचा पर्याप्त कर्मचारी वर्ग असणे आवश्यक आहे. आवश्यक कर्मचारी वर्गाची भरती करणे आणि त्यांच्यावर नियंत्रण ठेवण्याचे अधिकार संबंधित स्थानिक स्वराज्य संस्थांना दिले जावेत. बहुतांश राज्यामध्ये राज्यशासनाने नियुक्त केलेले कर्मचारी पंचायतींचा कारभार पाहतात. म्हणूनच पंचायतींच्या पातळीवर प्रशासकीय विकेंद्रीकरणाची आवश्यकता आहे.

**७. सामाजिक परिस्थितीत बदल :** स्थानिक स्वराज्य संस्थांसमोरील एक महत्त्वाचे आव्हान म्हणजे स्थानिक क्षेत्रातील जनतेच्या सामाजिक परिस्थितीत सकारात्मक बदल घडवून आणणे होय. गरिबी, विषमता आणि कालबाह्य प्रथा, परंपरा, संकेत यांच्यात बदल करण्यात वा त्या कमी करण्यात पंचायत राज व्यवस्थेचे दखल घेण्याजोगे योगदान दिसत नाही. स्थानिक संस्था या केवळ प्रशासकीय वा राजकीय यंत्रणा नसून त्यांनी समाज परिवर्तनाची अभिकरणे म्हणजे कार्यरत असणे लोकशाहीसाठी हितावह आहे.

**सारांश :** ७३ व्या व ७४ व्या घटनादुरुस्तीने ग्रामीण व नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांना घटनात्मक दर्जा दिला. या दोन्ही घटनादुरुस्तीने स्थानिक स्वराज्य संस्था खऱ्या अर्थाने सक्षमीकरणाकडे वाटचाल करू लागल्या आहेत. असे असले तरी आज बदलत्या जागतिक अर्थ-राजकारणाच्या पार्श्वभूमीवर स्थानिकांचा राजकीय सहभाग, सार्वजनिक धोरण निर्मितीवरील प्रभाव, लोकशाही विकेंद्रीकरण व स्थानिक समूहांचे सक्षमीकरण यांना मिळणाऱ्या अवकाशाकडे दुर्लक्ष करता येणार नाही. परंतु कार्ये, यंत्रणा व निधी यांच्या हस्तांतरणातील अडथळे दूर झाले तरच पंचायत राज व्यवस्थेचा प्रयोग खऱ्या अर्थाने यशस्वी ठरू शकतो. थोडक्यात पंचायत राज व्यवस्थे समोरील आव्हाने दूर करून संघराज्य व्यवस्थेला बळकटी देण्यासाठी ७३ व ७४ वी घटनादुरुस्तीने महत्त्वपूर्ण योगदान दिले आहे.

#### ४.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

पंचायत राज : स्थानिक स्वराज्य संस्था

विधीमंडळ : कायदेमंडळ

लेखा : हिशोब

लेखा परीक्षण : हिशोब तपासणी

नागरी : शहरी

घटनादुरूस्ती : संविधान विशोधन

#### ४.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

स्वयं अध्ययन प्रश्न १

१. क                      २. ब                      ३. क

४. अ                      ५. ड                      ६. क

स्वयं अध्ययन प्रश्न २

१. ड                      ३. क

२. ब                      ४. ब

#### ४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

प्र. १ : टिपा लिहा.

१. ७३ व्या घटनादुरूस्तीमधील तरतुदी

२. ७४ व्या घटनादुरूस्तीमधील तरतुदी

प्र. २ : दीर्घोत्तरी प्रश्न

१. ७३ व्या घटनादुरूस्तीची वैशिष्ट्ये व महत्त्व स्पष्ट करा.

२. ७४ व्या घटनादुरूस्तीच्या वैशिष्ट्यांवर चर्चा करा.

३. ७४ व्या घटनादुरूस्तीचे महत्त्व सांगून वैशिष्ट्यांवर सटीक चर्चा करा.

४. स्थानिक स्वराज्य संस्थांसमोरील आव्हाने विशद करा.

५. स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या विकासात ७३ व्या व ७४ व्या घटनादुरूस्तीचे योगदान विशद करा.

\*\*\*\*\*१८९\*\*\*\*\*

#### ४.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

१. बंग के. आर., भारतातील स्थानिक स्वशासन : विशेष संदर्भ, महाराष्ट्र राज्य, श्री मंगेश प्रकाशन, नागपूर.
२. वराडकर र. ध., महाराष्ट्रातील स्थानिक स्वराज्य संस्था, निराली प्रकाशन, २०१८.
३. शिरसाट शाम, भारतीय स्थानिक स्वशासन, विद्या बुक्स, औरंगाबाद, २०१०
४. पाटील शिवाजी व लोंढे प्रदीप, महाराष्ट्रातील पंचायत राज व पोलीस प्रशासन, प्ररूप प्रकाशन, कोल्हापूर, २०१६.
५. एखेळीकर रमेश, भारतीय स्थानिक स्वराज्य संस्था, विद्या बुक्स, औरंगाबाद, १९९९.
६. पाटील बी. बी. व चव्हाण उर्मिला, महाराष्ट्रातील स्थानिक स्वराज्य संस्था आणि चळवळी, फडके प्रकाशन, कोल्हापूर, २०१९.
७. Maheshwari S. R., Local Government in India, 2004.
८. Bhat K. S., Panchayat Raj Administration in Maharashtra, 1974.

