गोंदिया जिल्हयातील नगरपालिकांची प्रशासकीय यंत्रणा

प्रा.डॉ. राजेश एम. बन्सोड
एम.कॉम.,एम.ए.(अर्थ.),एम.फिल.,पीच.डी.,सेट.
वाणिज्य विभाग प्रमुख
सी. जे. पटेल महाविद्यालय, तिरोडा
मो. नं. 9764785664
bansodraj45@gmail.com

प्रस्तावना :

महाराष्ट्रातील नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांमध्ये नगरपरिषद किंवा नगरपालिका व महानगरपालिका या दोन संस्था विशेष महत्वाच्या आहेत. राज्यातील लहान व मध्यम आकाराच्या शहरांसाठी नगरपरिषदा किंवा नगरपालिका स्थापन करण्यात आल्या आहेत, तर मोठया शहरांसाठी महानगरपालिकांची योजना केली आहे. यानुसार आपण महाराष्ट्रातील नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या नगरपरिषदा किंवा नगरपालिका या प्रकाराची माहिती पाहाणार आहोत. महाराष्ट्रात नगरपरिषदांची किंवा नगरपालिकांची स्थापना ''महाराष्ट्र नगरपरिषदा, नगरपंचायती व औद्योगीक नागरी अधिनियम 1965,, अन्वये झाली आहे. भारतात 1956 मध्ये राज्यांची पुनर्रचना करण्यात आली. या राज्य पुनर्रचनेत महाराष्ट्राच्या सर्व प्रदेशांचा व्दिभाषिक मुंबई राज्यात समावेश केला गेला. त्यापूर्वी मराठी भाषिक प्रदेश तीन वेगवेगळया राज्यांत विभागला गेला होता. साहजिकच, या तिन्ही विभागातील नगरपालिकांसाठी वेगवेगळे कायदे अस्तित्वात होते. जुन्या मुंबई राज्यातील नगरपालिकांचा कारभार 1901 च्या मुंबई जिल्हा नगरपालिका कायदा आणि 1925 चा मुंगई शहर नगरपालिका कायदा या कायद्यांनुसार चालविला जात होता. विदर्भातील नगरपालिकांचा कारभार 1922 च्या मध्यप्रांत व व—हाड नगरपालिका अधिनियमांन्वये चालविला जात होता, तर मराठवाडयातील नगरपालिकांसाठी 1956 चा हैदराबाद जिल्हा नगरपालिका कायदा अस्तित्वात होता.

गोंदिया जिल्हयातील नगरपालिकांची स्थापना :

1 मे 1960 रोजी व्दिभाषिक मुंबई राज्याचे विभाजन होऊन महाराष्ट्र राज्याची स्थापना झाली. संयुक्त महाराष्ट्राच्या स्थापनेनंतर राज्यात अस्तित्वात असलेल्या निरनिराळया नगरपालिका कायद्यांचेए कत्रीकरण करण्याची आणि नगरपालिकांच्या प्रशासनात सुसूत्रता आणण्याची गरज सरकारला जानवू लागली. त्या गरजेतूनच महाराष्ट्र शासनाने 1965 चा महाराष्ट्र नगरपरिषदा, नगरपंचायती व औद्योगिक नगरी अधिनियम संमत केला. हा अधिनियम अमलात आल्यावर पूर्वी अस्तित्वात असलेले नगरपालिकांसंबंधीचे वेगवेगळे कायदे आपोआप संपुष्टात आले. सध्या राज्यातील सर्व नगरपालिकांचा कारभार 1965 च्या अधिनियमान्वये चालविला जातो. महाराष्ट्र राज्यामध्ये ''महाराष्ट्र नगरपरिषदा, नगरपंचायती व औद्योगिक नगरी अधिनियम 1965''नुसार नगरपालिकांची स्थापना केली जाते. गोंदिया जिल्हयातील नगरपालिकांची स्थापना सुध्दा या कायद्या अंतर्गत झालेली आहे. त्यामुळे गोंदिया जिल्हयातील नगरपालिकांची रचना ही सुध्दा या कायद्यानुसार झालेली आहे.

1ए प्रिल 1920 मध्ये नगरपालिकेची स्थापना झाल्यानंतर पहिले नगराध्यक्ष होण्याचा मान सेठ 'रामप्रताप लक्ष्मण अग्रवाल' यांना मिळाला. तर पहिले मुख्यधिकारी म्हणून 'जी.व्ही.काने' यांनी काम पाहिले. गोंदिया शहराची तेव्हा लोकसंख्या केवळ 20 हजार होती. मात्र आज शहराची लोकसंख्या 1 लाख 20 हजार 632 वर पोहोचलेली आहे. आधी नगरपालिका क्षेत्रातील लोकसंख्या 20 हजार असल्याने तेव्हा नगरपालिका मधील नगरसेवकांची संख्या 10 होती. यानंतर जसा शहराचा विस्तार होत गेला व लोकसंख्या वाढत गेली तसी नगरसेवकांची संख्या देखील

वाढविण्यात आली. सन 2011 मध्ये नगरसेवकांची संख्या 40 वर पोहचलेली असून आधीच्या 40 वार्डाचे रूपांतर 10 प्रभागात विभाजन झाले आहे. षहराचेए कूण क्षेत्रफळ 18 स्केअर कि.मी.आहे.

तिरोडा नगरपालिकेची स्थापना सन 1952 मध्ये करण्यात आली आणि येथूनच पुढे तिरोडा नगरपालिकेची वाटचाल सुरू झाली. सुरूवातीला 09 असलेल्या नगरसेवकांची संख्या आता 17 वर पोहचलेली आहे. सन 1952 मध्ये नगरपालिकेची स्थापना झाल्यानंतर पहिले नगराध्यक्ष होण्याचा मान स्व.रघुनाथ झारीया यांना मिळाला. तिरोडा शहराची तेव्हा लोकसंख्या केवळ 17 हजार होती. सन 1956 मध्ये मध्यप्रांत पासून वेगळे झाल्यानंतर महाराश्ट्रामध्ये मिळविण्यात आले त्यावेळी लोकसंख्या 51 हजार 268 वर पोहोचलेली आहे. आधी नगरपालिका क्षेत्रातील लोकसंख्या 17 हजार असल्याने तेव्हा नगरपालिका मधील नगरसेवकांची संख्या 09 होती. यानंतर जसा शहराचा विस्तार होत गेला व लोकसंख्या वाढत गेली तषी नगरसेवकांची संख्या देखील वाढविण्यात आली. सन 2011 मध्ये नगरसेवकांची संख्या 17 वर पोहोचलेली असून आधीच्या 17 वार्डांचे रूपांतर 4 प्रभागात विभाजन झाले आहे.

महाराष्ट्रात नगरपालिका प्रशासन :

महाराष्ट्रात नगर प्रशासनाची सुरूवात 1726 साली झाली. यावेळी मुंबई शहरासाठी मेयर्स कोर्टाची स्थापना करण्यात आली. या कोर्टातए क मेयर व नऊ आल्डरमेन कार्य करीत असत. त्यांच्या कार्याबद्दल फारसी माहिती मिळत नाही. तरीसुध्दा नगर प्रशासनाची सुरूवात या काळात झाली असा निष्कर्ष उपलब्ध सामुग्रीवरून काढता येतो. नगर प्रशासनाचे कार्य ईस्ट इंडिया कंपनीच्या अधिका—यामार्फत होत असे. 1793 पर्यंत गव्हर्नर आणि त्या कौन्सिलचे पाच जष्ठ सदस्य, ज्यांना 'जस्टीस आफॅ पीस' म्हटले जात असे. हे नागरी प्रशासनाचे काम करीत असत. या काळात इंग्रज लोकांना 'जस्टीस आफॅ पीस' म्हणून नेमण्याचा अधिकार गव्हर्नरला देण्यात आला होता. हे सर्व लोकए कत्र येऊन स्थानिक प्रशासनाचे धोरण ठरवित असत.

1803 मध्ये मुंबई शहरात मोठी आग लागली आणि त्यानंतर शहराला पुन्हा नवीन स्वरूप देण्यासाठी नियोजन करण्यात आले. त्यासाठी नवीन कायद्याची गरज निर्माण झाली. 1807 ते 1833 या काळात नवीन नवीन कायदे करण्यात आले आणि ख—या अर्थाने नागरी प्रशासनाची सुरूवात झाली. नागरी प्रशासनात वेळोवेळी नवीन कायदे व नियम करण्यात आले आणि 1856 च्या कायद्याने म्युनिसिपल कमिशनरची जागा निर्माण करण्यात आली. नंतरच्या काळात जरी पुन्हा नवीन नवीन बदल सुचविण्यात आले असले तरी म्युनिसिपल कमिशनरच्या पदाला बरखास्त न करता त्याकडे अधिक नागरी अधिकार सोपविण्यात आले. त्याला कार्पोरेशनचा पूर्ण वेळ कार्यकारी अधिकारी करण्यात आले आणि कार्याच्या अंमलबजावणीची त्यावर टाकण्यात आली. 'जस्टीस आफॅ पीस' यांना कर लावण्याचे अधिकार देण्यात आले. याच काळात सर फिरोजशाह मेहता यांनी कार्पोरेशनच्या सदस्यांची प्रत्यक्षरीत्या निवडणूक व्हावी यासाठी आंदोलन सुरू केले. त्यांना जनतेचा भरघोस पाठिंबा मिळाला आणि 1872 साली त्यांच्या आदोलनाला यश आले. या कायद्यामुळे 'जस्टीस आफॅ पीस' च्या ठिकाणी विविध मतदारसंघातून प्रतिनिधींची निवडणूक सुरू करण्यात आली. ही निवडणूक फक्त करदात्यांकडून होत असे. लॉर्ड रिपनच्या ठरावामुळे नागरी प्रशासनात अधिक सुधारणा झाल्या आणि त्यानंतर 1888 चा जो कायदा अस्तित्वात आला तो आजपर्यंत अस्तित्वात आहे.

नागरी प्रशासनाचे स्वरूप आज आपण ज्या अर्थाने समजतो त्याप्रमाणे ते मुंबई राज्यात 1850 पर्यत नव्हते. 1850 च्या कायद्याने नागरी कायदे होण्यास सुरूवात झाली. मुंबई शहराव्यतिरीक्त इतर शहरांसाठी स्थानिक स्वशासन अमलात आले. 'टाऊन कमिटी' आणि 'म्युनिसिपल कमिटी' स्थापन करून त्यांच्याकडे प्रामुख्याने आरोग्य रक्षणाचे कार्य सोपविण्यात आले. भारतातील इतर प्रॉव्हिन्समध्ये निवडणूक पध्दती सुरू करण्यासाठी आणि नागरी कार्याचा व्याप वाढविण्याच्या दृष्टीने 1871 ते 1874 या काळात काही नागरी कायदे करण्यात आले. या संधीचा फायदा घेऊन मुंबई सरकारने आपल्या जुन्या कायद्यात बदल करून 1873 मध्येए क नवीन कायदा तयार केला. या कायद्यामुळे काही कोर्टात इतरांवर दावा दाखल करण्याचे अधिकार या संस्थांना प्राप्त झाले. नगरपालिका आणि

शहरपालिका असा फरक करण्यात आला. दहा हजारांवर लोकसंख्या असलेल्या शहरांना शहरपालिका आणि दोन हजारांपेक्षा जास्त पण दहा हजारांपेक्षा कमी लोकसंख्येच्या शहरांना नगरपालिका असे संबोधण्यात आले. शहर पालिकांत निवडणूक पध्दती सुरू करण्याबाबत विचार ठरला असला तरी व्यवहारात मात्र ही पध्दत 1882 मध्ये सुरू झाली.

लॉर्ड रिपनच्या उदार दृष्टिकोनामुळे स्थानिक स्वशासनाला विकासाच्या कार्यात अधिक स्वतंत्र्य देण्यात आले. नवीन, विकसनशील शहरांच्या गरजांकडे सहानुभूतीने पाहण्यात आले आणि 1901 मध्ये मुंबई जिल्हा पालिका कायदा करण्यात आला. या कायद्यामुळे नगरपालिकांच्या कार्यात, रचनेत स्वातंत्र्य देण्यात आले आणि सरकारच्या समितीने नगरपालिकेचा अध्यक्ष निवडण्याची सोय करण्यात आली. नगरपालिकेस जर आवश्यक वाटल्यास मुख्य कार्यकारी अधिकारी आणि स्वास्थ्य अधिकारी नेमण्याचे अधिकार देखील नगरपालिकांना देण्यात आले. याचवेळी नगरपालिकांसाठी आवश्यक आणिए`च्छिक कार्यांची सूची तयार करण्यात आली. स्थानिक स्वशासनाच्या विकासात 1920 मध्ये आणखी भर पडली. करदात्याची मर्यादीत रक्कम कमी केल्यामुळे मतदारांची संख्या वाढली, तसेच सदस्यांची संख्या देखील वाढली.ए कूण सदस्यांपैकीए क पंचमांश सदस्यांची नेमणूक सरकारतर्फे होऊ लागली.

1925 मध्ये मुंबई शहर पालिका कायदा करण्यात आला. त्यामुळे शहरांसाठी बरो नगरपालिकांचे कार्यक्षेत्रसुध्दा व्यापक स्वरूपाचे करण्यात आले. राज्य पुनर्रचनेमुळे महाराष्ट्रात विदर्भ आणि मराठवाडयाचे अनुक्रमे 8 आणि 5 जिल्हे सामील झाले. त्यामुळे त्या त्या पूर्वीच्या राज्यातील प्रचलीत कायदे या जिल्हयांसाठी तसेच ठेवण्यात आले होते. 1965 साली या सर्व नगरपालिकांच्या कायद्यांना रद्द करून महाराष्ट्र नगरपालिका कायदा करण्यात आला.

आता या कायद्याव्दारे महाराष्ट्रातील नगरपालिकांचे कार्य चालत आहे.

1 नगरपालिका स्तरावरील कर्मचारी प्रशासन

कोणत्याही प्रशासकीय संघटनेत कर्मचारी वर्गाचे स्थान अतिशय महत्वाचे असते. कारण कर्मचा—यांची योग्यता आणि कार्यक्षमतेवर त्या संघटनेचे यशापयश अवलंबून असते. जेव्हा योग्य कर्मचा—यांकडे स्थानिक शासनाची विभिन्न जबाबदारी सोपविण्यात येते, तेव्हा जनतेला सुखसोयी प्राप्त होत असतात, ज्यासाठी या स्थानिक संघटनांची निर्मिती करण्यात आलेली असते. कोणत्याही संघटनेत कर्मचारी वर्ग त्याच प्रकारचे कार्य करतो की ज्या प्रकारचे कार्यए खाद्या मशीनमध्ये शक्ती करीत असते. स्थानिक संस्थांचे दैनंदिन प्रशासन चालविण्याचे कार्य कर्मचा—यांवर असते. या संदर्भात अर्गलचे म्हणणे सत्य आहे की, ''परिषद धोरण निश्चित करीत असते आणि कर्मचारी वर्ग त्या धोरणाला कार्यान्वित करीत असतो. जर परिषद नगरपालिका संस्थांचे मस्तक असेल, तर कर्मचारी तिचे हात आहेत.'' हरमन फायनरने कर्मचारी वर्गाचे महत्व प्रतिपादन करताना म्हटले आहे की सरकारचा राजकीय पक्ष कितीही प्रमाणात संघटित असला, राजकीय सिध्दांत कितीही बुध्दिपूर्ण असले आणि नेतृत्व कितीही आदर्श असले तरी हे सर्व अधिकारी विशेष बाबतीत बुध्दी आणि शक्ती प्रदान करणारे विशेषज्ञ आणि स्थायी तसेच विशेष स्वरूपात कार्य करण्यासाठी नियुक्त केलेल्या व्यक्तीशिवाय प्रभावहीन असतात.

2 मुख्य कार्यकारी अधिकारी

चालू शतकाच्या सुरूवातीस भारतामध्ये नगरपालिका प्रशासनाचा वाढता व्याप, नगरपालिकेच्या प्रशासनात घडून आलेल्या सुधारणा व प्रमुखपदी सरकारी अधिका—यांऐवजी बिनसरकारी व्यक्ती आल्याने नगरपालिका प्रशासनाचा घसरू पाहणारा दर्जा सावरण्यासाठी पूर्ण वेळ देणा—या मुख्य कार्यकारी अधिका—यांची नेमणूक करणे क्रमप्राप्त झाले. इ.स. 1901 मध्ये अशा त—हेच्या अधिका—यांची नगरपालिकेत सोय करून मुंबई प्रांताने आघाडी मारली. त्यानंतर अशा त—हेच्या नेमणूका नगरपालिका कायद्यानुसार इ.स. 1916 मध्ये उत्तर प्रदेशात, इ.स. 1931 साली पंजाबमध्ये आणि इ.स. 1933 साली मद्रासमध्ये झाल्या. आंध्रप्रदेश, केरळ, मद्रास, महाराष्ट्र, म्हैसूर या राज्यांमध्ये अशा नेमणूका करण्याचे कार्य इ.स. 1933 पासून सुरू झाले. त्या राज्यांत नगरपालिकांची प्रशासकीय जबाबदारी मुख्य कार्यकारी अधिका—यांवर सोपविण्यात आली. पूर्वी मुख्य कार्यकारी

अधिका—यांच्या नेमणुका नगरपालिका करत होत्या. पण आज त्यांची नेमणूक राज्य सरकारने करावी असे संपूर्ण देशभर वारे वाहत आहेत. पुष्कळ राज्यांनी हे धोरण स्वीकारले आहे.

आज मुख्य कार्यकारी अधिकारी हा नगरपालिकांच्या प्रशासनाचा प्रमुख कार्यकारी अधिकारी असतो. तो अध्यक्षाच्या नियंत्रण, मार्गदर्शन आणि देखरेखीखाली नगरपालिकांचा आर्थिक आणि प्रशासकीय कारभार चालवितो. नगरपालिका कायद्यान्वये त्याच्याकडे जी कार्ये सोपविली जातात, ती पार पाडण्यासाठी आपल्या अधिकाराचा उपयोग करतो. तो नगरपालिकेच्या दैनंदिन प्रशासनाचा प्रमुख असल्यामुळे पालिकेचे सर्व अधिकारी आणि इतर सेवक हयांच्या कार्यावर देखरेख ठेवतो. महाराष्ट्रातील नगरपालिका कायद्यानुसार नगरपालिकेने संमत केलेल्या ठरावांची अमलबजावणी करणे, हिशोब ठेवणे आणि त्यावर देखरेख ठेवणे, लेखा परीक्षकाने दाखविलेल्या चुका दुरूस्त करणे, स्थायी समितीला सादर करण्यासाठी नगरपालिकेचे अंदाजपत्रक तयार करणे आणि नोकरवर्गाच्या सेवाविषयक नियमांशी संलग्न असलेल्या विविध समस्या सोडविणे, ही खास कामे त्याच्याकडे सोपविलेली असतात.

3 अधिका—यांची निवड

मुख्य अधिकारी, अभियंता, जलदाय व्यवस्था, आरोग्य अधिकारी, लेखा परिक्षक, सन 1990 च्या महाराष्ट्र अधिनियम क्रमांक 26 च्या कलम 3 अन्वये शिक्षण अधिकारी आणि अग्निशमन अधिकारी व इतर विवक्षित अधिकारी यांची नेमणूकाव्दारे प्रत्येक नगरपालिकेसाठीए क **मुख्य अधिकारी** असतो. नगरपालिकेस संचालकांच्या मंजुरीने आणि राज्य शासनाने तसे फर्माविल्यास पुढील पदांपैकी सर्व किंवा कोणतीही पदे निर्माण करता येतात. :—

1) नगरपालिका अभियंता; 2) नगरपालिका जलदाय व्यवस्था अभियंता;
3) नगरपालिका आरोग्य अधिकारी; 4) नगरपालिका लेखा परीक्षक;
5) नगरपालिका शिक्षण अधिकारी; 6) नगरपालिका अग्निशमन अधिकारी;
7) नगरपालिका करनिर्धारक आणि कर समाहारक;
8) राज्य शासन याबाबतीत पदनिर्देशित करील असा कोणताही इतर अधिकारी.

4 कनिष्ठ कर्मचा—यांची निवड

सन 1971 चा महाराष्ट्र अधिनियम क्रमांक 38 कलम 3 अन्वये कलम 75—अ या अधिनियमानुसार किंवा तदन्वये असलेली कामे व कर्तव्ये पार पाडण्यासाठी सेवेच्याए करूप अटी व शर्ती असलेले नगरपालिकांच्या अधिका—यांची अधिक कार्यक्षम सेवा तयार करण्याच्या प्रयोजनासाठी, राज्य शासनास आवश्यक व इष्ट वाटेल तर, राज्य शासनास, या अधिनियमांत काहीही अंतर्भूत केलेले असले तरी, शासकीय राजपत्रातील अधिसूचनेव्दारे सर्व नगरपालिकांसाठी किंवा नगरपालिका क्षेत्राच्या कोणत्याही वर्गासाठी असलेल्या नगरपालिकांच्या संबंधात अशा नगरपालिकांचे मुख्य अधिकारी आणि कलम 75 च्या पोटकलम (2) मध्ये विनिर्दिष्ट केलेले व ज्यांचे किमान वेतन भत्ते वगळून दरमहा 225 रूपयांहून कमी नसेल असे सर्व किंवा कोणतेही इतर अधिकारी यांची नगरपालिका सेवा प्रस्थापित करता येतो. अशी प्रत्येक नगरपालिका सेवा ही, अधिसूचनेत विनिर्दिष्ट करण्यात येतील असे वर्ग, संवर्ग आणि पदे यांची निळून बनलेली असते आणि अशा प्रत्येक वर्गामधील किंवा संवर्गामधील अधिका—यांची प्रारंभिक संख्या अधिसूचनेत विनिर्दिष्ट करण्यात येईल अशी असेल अशा वेळोवेळी निर्देश देता येतो आणि आणखी असा निर्देश देता येतो की, अशा कोणत्याही वर्गात किंवा संवर्गात अंतर्भूत केलेले अधिकारी हे अधिसूचनेत विनिर्दिष्ट करण्यात येईल अशा राज्य शासनाच्या सेवेतील अधिकारी असतील.

5 कर्मचारी वर्गाचे प्रशिक्षण

स्थानिक शासनातील कर्मचा—यांच्या नियुक्तीचा प्रश्न जितका महत्वाचा आहे तितकाच दुसरा महत्वाचा प्रश्न म्हणजे त्यांच्या प्रशिक्षणाचा होय. स्थानिक शासनाच्या कार्यात दिवसेंदिवस वाढ होत आहे. नवीन नवीन प्रश्न स्थानिक शासनासमोर उभे आहेत. अशा वेळी जर स्थानिक शासनाच्या कर्मचा—यांना योग्य प्रकारचे प्रशिक्षण देण्यात आले नाही, तर स्थानिक शासनास आपले कार्य करणे आणि आपल्या समोरील प्रश्न सोडविणे अशक्य होईल. या दृष्टीने स्थानिक शासनाच्या

कर्मचा–यांसाठी सेवाकालीन प्रशिक्षण आणि शैक्षणिक कार्यक्रम, ज्याव्दारे कर्मचारी आपले ज्ञान आणि विशिष्ट कार्यामधील आपले कौशल्य यात वृध्दी करू शकतील अशी व्यवस्था करणे आवश्यक आहे.

अमेरिकेमध्ये स्थानिक प्रशासनातील कर्मचा–यांच्या प्रशिक्षणासाठीए क विस्तृत योजना आखण्यात आली. अमेरिकेत प्रशिक्षणाचे कार्य राष्ट्रीय, शैक्षणिक आणि स्थानिक अशी तिन्ही स्तरांवर चालविण्यात येते. राष्ट्रीय स्तरावर आंतरराष्ट्रीय नगर प्रबंधक संघ (शिकागो), राष्ट्रीय नगरपालिका संघ (न्युयॉर्क) इत्यादी नागरिक संघटना स्थानिक शासनाच्या कर्मचा–यांना प्रशिक्षण देण्याचे कार्य करीत असतात. शैक्षणिक स्तरावर जवळ जवळ 50 विद्यापीठांनी स्थानिक शासनाच्या प्रशिक्षणाची जबाबदारी स्वीकारली आहे. विद्यापीठांनी स्थानिक शासनासंबंधीच्या विशेषीकृत अभ्यासक्रमाची व्यवस्था केलेली आहे. याशिवाय स्थानिक स्तरांवर प्रशिक्षण विद्यालये आहेत, ज्यांचे संचालन स्थानिक संस्थांव्दारे करण्यात येते.

परंतु भारतात मात्र निश्चित आणि नियमित स्वरूपात शहरी स्थानिक शासनाचे प्रशिक्षण देणा–या संस्थेचा अभाव दिसून येतो. ही गोष्ट निरूत्साह निर्माण करणारी आहे, कारण भारतातील शहरी प्रशासनाची जटिलता दिवसेंदिवस वाढत आहे. स्थानिक प्रशासनातील ही कमतरता दूर करण्यासाठी शक्य तितक्या लवकर स्थानिक शासनाच्या प्रशिक्षणासाठीए क निश्चित कार्यक्रम तयार करणे व प्रशिक्षण केन्द्रांची स्थापना करणे अत्यावश्यक आहे. या प्रशिक्षण केन्द्रानी आपल्या कार्यक्रमात खालील गोष्टींकडे विशेष लक्ष देणे आवश्याक आहे.

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

2) शहरी क्षेत्रात प्रशासकीय समस्यासंबंधी जनतेत जागृती निर्माण करणे तसेच त्यांच्या समाधानासाठी सर्वांगीण कार्यक्रमाची व्यवस्था करणे तसेच त्याचा विकास करणे.

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

4) स्थानिक स्तरावर व्यवस्थित नियोजन आणि शासकीय कार्यपध्दतीचे मूल्यांकन करण्यासाठी यंत्रणा निर्माण करणे तसेच तिचा विकास करणे.

5) प्रशिक्षण कार्यक्रमाचा विकास करणे तसेच तो कार्यान्वित करणे.

6 समिती व्यवस्था, प्रकार व रचना

कोणत्याही स्वायत्त संस्थेचे समिती हेए क महत्वाचे अंग असते. त्यांचे अस्तित्व विशेष प्रकर्षाने नगरपालिका प्रशासनामध्ये दिसून येते. आधुनिक काळात नगरपालिकांना अनेक अवघड प्रश्नांना तोंड द्यावे लागते. असे प्रश्न योग्य रीतीने सोडवावयाचे असले तर त्यांचा सखोल अभ्यास करणे आवश्यक असते. नगरपालिकांना हे प्रश्न सोडविण्यास कामाच्या गर्दीमुळे फारसा वेळ मिळत नाही तसेच नगरपालिकेच्या सभासदांना प्रशासनाचे ज्ञान नसते. हे सभासद नगरपालिका कार्यास फारच थोडा वेळ देऊ शकतात; म्हणून कोणत्याही नागरी प्रश्नांचा अभ्यास करण्यास नगरपालिकेला शक्य नसते. त्या विषयांवर अचूक निर्णय घेण्यासाठी समित्यांची किंवा तशाच प्रकारच्या मंडळाची स्थापना केली जाते. जपान व अमेरिका या देशांमध्ये नगरपालिकांना मदत करण्यासाठी अशा प्रकारची मंडळे स्थापन केली जातात. इतर देशात या कामासाठी समित्यांची स्थापना केली जाते.

समितीची व्याख्या करणे हे कठीण काम आहे. मूलतःए खाद्या खास विषयाचा साधकबाधक विचार करण्यासाठी अगदी मोजक्या लोकांचेए क मंडळ म्हणजे ती समिती असे म्हणावयास हरकत नाही. अशा मंडळाची व्याप्ती, रचना, सभेचे नियम व कामकाज पध्दती यांमध्ये भिन्नता आढळते. जे. ए म. मॅकेन्झी या लेखकाच्या मते समिती म्हणजे टेबलाच्या सभोवार बसून निर्णय घेणाराए क लहानसा जनसमूह, अगर साहायक कृत्य करणाराए का मुख्य समूहाचा उपसमूह. समितीच्या कामकाजाची नियमावली ठरलेली असते. त्या दृष्टीने पाहता मॅकेन्झीची व्याख्या सदोष आहे. या व्याखेत समितीच्या कार्यक्षेत्राची मर्यादा, सभेत होणारे वादविवाद व चर्चा, निरनिराळया विचारांची

दिलखुलास देवघेव या गोष्टींचा परामर्श घेतलेला नाही, परंतु हीच खरी समित्यांची वैशिष्टये आहेत. समितीचा कोणताही निर्णय हा सामुदायिकरीत्या घेतला जातो. इंग्लंड व भारतात समितीच्या पध्दतीत समित्यांच्या सामुदायिक जबाबदारीच्या तत्त्वांवर विशेष भर दिला जातो.

7 सभासद संख्या, मुदत व सभा

समित्यांचे तीन प्रकारचे सभासद असतात. 1) निर्वाचित, 2) स्वीकृत, 3) पदसिध्द.

निवडलेले सभासद हे प्रमाणात्मक प्रतिनिधित्व या निवडणूक पध्दतीने दरवर्षी निवडले जातात.परंतु ही पध्दत फार अवघड असल्यामुळे फारच थोडया नगरपालिका ती अनुसरतात. बहुतेक पालिका राजकीय पक्षाच्या बलाप्रमाणे समित्यांच्या सभासदांची निवड करतात. महाराष्ट्रातील नगरपालिकांच्या समित्यांमध्ये सभासद स्वीकृत करण्याची पध्दत नाही. परंतु महानगरपालिकांच्या काही समित्यांमध्ये मात्र सभासद स्वीकृत करण्याची पध्दत आहे. उदा. मुंबई महानगरपालिकेची शिक्षण व विद्युतपुरवठा व परिवहन समिती. मद्रास शहराचे महापौर हे सर्व समित्यांचे पदसिध्द सभासद आहेत. पाटणा महापालिकेचा महापौर स्थायी समितीचा सभापती असतो. मुंबई पालिकेच्या स्थायी समितीचे सभापती हे मुंबई वि. पु. प. उ. समितीचे पदसिध्द सभासद आहेत.

समितीची निवड करण्यापूर्वी काही गोष्टी लक्षात ठेवणे आवश्यक असते, परंतु त्या निवडतांना या गोष्टी विचारात घेतल्या जात नाहीत. बुजरा किंवा अत्यंत प्रबळ सभासद असला तर समितीच्या कामकाजात तो अडथळा आणतो. सभासदाने आपला अनुभव अगर ज्ञान याचा समितीच्या कामकाजाला फायदा करून द्यावयाचा असतो. त्याने असे केले नाही तर त्याचा समितीला काही उपयोग होत नाही. समितीच्या कामकाजात योग्य प्रकारे भाग घेणे म्हणजे स्वेच्छेने इतर सभासदांचे म्हणणेए`कून घेणे हे आहे. तसेच विषयाचे ज्ञान नसल्यास त्याबद्दल अज्ञान प्रगट करणे असे होते. सभासदांच्या अंगी हे गुण नसल्यास समितीचे कामकाज मंदावते. सभासदांची निवड बहुतेक करून त्यांच्या सेवापात्रतेवर केलेली नसून ती गटनिष्ठेवर केलेली असते. अशा निवडीमुळे समितीच्या मूळ हेतूवरच घाला येतो. अशा परिस्थितीत समितीपुढे येणारी योजना किंवा ठराव त्यांच्या उपयुक्ततेवर आधारित नसतात. विरोधी पक्षाकडून जर ती योजना अगर ठराव ठेवले गेले असतील तर त्यांच्या उपयुक्ततेचा सारासार विचार अधिकारी पक्ष करीत नाही. त्या योजनेला अगर ठरावाला तो विरोधासाठी विरोध करतो.

समितीची सभासद संख्या हाए क वादाचा प्रश्न आहे. इंग्लंडमध्ये कोणत्याही पालिकेच्या समितीची सभासदसंख्या पालिका किंवा परिषद ठरविते. भारतात नगरपालिका कायद्यानेच या सभासदांची संख्या मुक्रर केलेली असते. समितीची सभासद संख्या कायद्याने ठरविली का? नगरपालिकेला ही सभासद संख्या ठरविण्याचे अधिकार असावेत या प्रश्नाबाबत बरीच मतभिन्नता आढळते. काही तज्ज्ञ व्यक्तींना हे अधिकार नगरपालिकांना असावेत व कायद्याने या त्यांच्या अधिकारांवर बंधन असू नये, असे वाटते. दुस—या काहीच्या मते समितीची सभासद संख्या ठरविण्याचे अधिकार कायद्याने निश्चित करावेत. समितीचा आकार दोन प्रकारचा असतो : 1) लहान 2) मोठा. लहान आकाराच्या समित्या साम्यवादी देशांत आढळतात.

8 नगरपालिका प्रशासकीय व्यवस्था व रचना

निरनिराळया देशांनी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या निरनिराळया पध्दती अंमलात आणल्या आहेत. मानवी यंत्रणेप्रमाणे स्थानिक स्वराज्य पध्दतीही टीकेचा विषय झाली आहे. हया पध्दतीबद्दल घेतला जाणारा मोठा आक्षेप म्हणजे या संस्थांचे ध्येयधोरण ठरविणारे पदाधिकारी व धोरणाची अंमलबजावणी करणारे प्रशासकीय अधिकारी यांच्यामध्ये योग्य प्रकारे कसे संबंध प्रस्थापित होतील हा आहे. या दोन्ही शाखांचे जर सलोख्याचे संबंध नसले तर त्या संस्थेचा कारभार सुरळीत आणि कार्यक्षमरीत्या चालणार नाही. विधानसभा सदस्य आणि राज्य प्रशासक, राज्य सरकारच्या या दोन्ही शाखांतील संबंधाचे स्वरूप काय असावे हया महत्त्वाच्या प्रश्नाबाबत बराच वादंग माजला आहे. इ.स. 1954 मध्ये पंजाब सरकारने स्थानिक स्वराज्य खात्याच्या मंत्र्याच्या अध्यक्षतेखाली, स्थानिक स्वराज्य संस्थामधील निर्वाचित प्रतिनिधी आणि शासकीय अधिकारी यांच्यामधील संबंध कशा प्रकारे असावेत

ते निश्चित करण्यासाठीए क समिती नेमली होती. हया समितीवर राज्यप्रशासकीय अधिकारी आणि नगरपालिकांचे पदाधिकारी यांची सभासद म्हणून नेमणूक झाली होती.

इ.स. 1963 मध्ये भारत सरकारने नेमलेल्या ग्रामीण–नागरी–अन्योन्य–संबंध समितीने हा प्रश्न हाताळला होता. इ.स. 1958 मध्ये नवी दिल्ली येथे 'इंडियन इन्स्टिटयूट ऑफ पब्लिक ॲड्मिनिस्ट्रेशन' या संस्थेने नागरी प्रशासन सुधारणा हया विषयावर जो परिसंवाद आयोजित केला होता, त्या परिसंवादात नगरपालिका शासनाच्या या दोन अंगांच्या यंत्रणेमध्ये कशा प्रकारचे संबंध असावेत हा विषय चर्चिण्यात आला होता. हैद्राबादच्या उस्मानिया विश्वविद्यालयाच्या डिपार्टमेंट ऑफ पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशनच्या नागरी प्रशासकीय केंद्राने आयोजित केलेल्या परिसंवादातसुध्दा हया विषयावर चर्चा घडून आली होती. तरीसुध्दा नगरपालिका प्रशासनाच्या या दोन शाखांचे संबंध कसे असावेत हा प्रश्न फार गहन आहे. या दोन अंगांमध्ये समतोलपणा राखणे फार कठीण झाले आहे असा राजकीय विचारवंत आणि प्रशासक यांचाही अनुभव आहे.

महाराष्ट्राच्या 1965 च्या नगरपालिका कायद्यातही या दोन शाखांच्या संबंधांबद्दलए क मार्ग सुचविण्यात आला आहे. प्रशासनाच्या या शाखांमध्ये परस्पर सहकार्य नसले तर त्यांच्यामधील संघर्षाची कारणे शोधून काढणे आणि त्यासाठी पर्यायी उपाय सुचवून त्या संघर्षावर मात करता येईल हे पाहणे सयुक्तिक ठरेल. काही तज्ञांचे म्हणणे असे आहे की स्थानिक स्वराज्य संस्थांमध्येए क ध्येयधोरण ठरविणारी व दुसरी ध्येयधोरणाची अंमलबजावणी करणारी अशा दोन शाखा असतात हे म्हणणे खरे नाही. कारण तांत्रिक आणि घटनात्मक दृष्टयासुध्दा या संस्थांच्या प्रशासनाचे ध्येयधोरण ठरविणा–या घटकाला घटक म्हणणे चुकीचे आहे. तो मुळ घटक नाही, तर खुद्द प्रशासन आहे. या दोन्ही घटकांना स्वतंत्र लेखणे म्हणजे सध्याच्या गैरसमजात अधिक भर घालण्यासारखे आहे. प्रशासकीय घटकांना स्वतःचे स्वतंत्र अस्तित्व नसते. हे दोन्ही घटकए कमेकास समांतर नसून तेए कमेकास पूरक असतात. प्रत्येकाला कायद्यापासून अधिकार प्राप्त होतात. या संस्थांचे कायदे वाचल्यानंतर या संस्थांच्याए का घटकाला ध्येयधोरण ठरविणारा घटक व दुस–या घटकाला धोरणाची अंमलबजावणी करणारा घटक असे संबोधले गेले आहे,ए वढेच.

नगरपालिका व प्रशासन हे कार्यात्मक शब्द आहेत. ही नगरपालिकेची दोन अंगे आहेत. ध्येयधोरण ठरविणा–या यंत्रणेमध्ये लोकांनी निवडलेल्या नगरपालिका व निरनिराळया समित्या असतात. शासकीय यंत्रणेमध्ये अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, निरनिराळया समित्यांचे सभापती, मुख्य प्रशासकीय अधिकारी, इतर नोकरवर्ग वगैरे, यांचा अंतर्भाव होतो. ही दोन्ही अंगे पुढील तक्त्यावरून स्पष्ट होतील :–

नगरपालिका

- ध्येयधोरण ठरविणारी यंत्रणा
  - समित्या
    - खास समित्या
      - सार्वजनिक बांधकाम, शिक्षण, सॅनिटेशन, व सार्वजनिक आरोग्य, पाणी पुरवठा व सांडपाणी, नियोजन आणि विकास.
    - विषय नियामक समित्या
    - स्थायी समिती
  - नगरपालिका
- ध्येयधोरणांची अंमलबजावणी करणारी यंत्रणा
  - राजकीय प्रशासन
    - अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सभापती.
  - कायम प्रशासन यंत्रणा
    - मुख्यधिकारी,
    - नगरपालिका, अभियंता, जल–अभियंता, नगरपालिका आरोग्यधिकारी, हिशेबनीस, शिक्षणाधिकारी व इतर अधिकारी

पदाधिकारी आणि प्रशासन या शब्दांचा थोडक्यात अर्थ म्हणजे धोरण आणि त्याची अंमलबजावणी हा होय. धोरण म्हणजे काय, ते कसे आखावयाचे, केव्हा आखावयाचे आणि कोठे आखावयाचे हयाबाबतचा निर्णय हे पदाधिकारी घेतात. जी. आर. टेरी यांच्या शब्दांत सांगावयाचे झाल्यास (Principles of Management, व्यवस्थापनाची तत्त्वे) धोरण म्हणजेए खाद्या कृतीसाठी तोंडी, लेखी किंवा गृहीत मार्गदर्शन. हे मार्गदर्शन प्रशासकीय अधिकारी मानतो आणि त्याची अंमलबजावणी करतो. 'सार्वजनिक प्रशासन' हया आपल्या पुस्तकातए म. इ. डिकॉक यांनी धोरणाची व्याख्या 'प्रशासकीय निर्णय घेण्यासाठी आवश्यक असणारे बंधनकारक नियम' अशी केली आहे. अशा रीतीने घोरणांमुळे विशिष्ट निर्णयाप्रत येणे शक्य होते.

9 समस्या व उपाय

नगरपालिकांमधील ध्येयधोरण ठरविणारी व ध्येयाची अंमलबजावणी करणारी यंत्रणाही वेगवेगळी करणे अशक्य आहे. ध्येय–धोरण ठरविणे आणि त्याची अंमलबजावणी करणे या दोन्ही यंत्रणा आपोआप स्वतंत्र होऊ शकत नाहीत. प्रशासकीय अधिकारी असो किंवा नगरपालिकेचा सभासद असो, हे दोन्ही घटकए कमेकास पूरक असतात. अधिकार विभाजन सिध्दांताचा अवलंब करूनए खाद्याच्या कार्यावर विशिष्ट लेबल चिटकविले तर ते चुकीचे होईल. नगरपालिकेच्या कार्याचे ध्येयधोरण ठरविणारे व त्याचे अंमलबजावणी करणारे अशी दोन निरनिराळी अंगे नाहीत. ध्येयधोरण ठरविणरी यंत्रणा ही अंमलबजावणी करणा–या यंत्रणेवर विसंबून असते. या दोन्ही यंत्रणांचे कार्यक्षेत्रए कमेकांवर अवलंबून असते. त्यांचेए कमेकांशी धनिष्ट संबंध आहेत. उदा. नवा रस्ता तयार करावयाचा असला तर पुढील गोष्टींचा विचार करणे आवश्यक ठरते :–

1) नवा रस्ता बांधण्याची गरज,
2) रस्त्याचा आराखडा,
3) शहराच्या योजनेशी रस्त्याचा योग्य तो संबंध,
4) रस्त्यासाठी लागणारा पैसा उभा करण्याची साधणे,
5) रस्त्याचे काम कंत्राटदाराकरवी पार पाडावयाचे की खात्यामार्फत पार पाडावयाचे.

हे सर्व निर्णय नवीन प्रशासकीय ज्ञानाच्या दृष्टीकोनातून घ्यावयाचे असतात. जमिनीचा मऊपणा, रस्त्याचे कायम स्वरूप, प्रत्येक प्रकारच्या रस्त्यासाठी येणारा खर्च हया गोष्टी विचारात घेतल्या जातात. त्याचप्रमाणे खर्चाच्या दृष्टिकोनातून विविध मार्ग आणि वाहतुकीच्या सोंयींच्या दृष्टिकोनातूनही विचारविनिमय होणे जरूरीचे असते. वर उल्लेखिलेल्या प्रत्येक गोष्टीला केवढे महत्त्व द्यावयाचे त्यावरच याबाबतचा अंतिम निर्णय अंवलंबून असतो. प्रत्येक गोष्ट वेगवेगळी काढून त्यावर निर्णय घेणे अशक्यप्राप्त नसले तरी तोए क प्रकारचा द्राविडीप्राणायाम करण्यासारखेच असते. म्हणून धोरण ठरविणारे खाते व त्याची अंमलबजावणी करणारे खाते त्या दोन खात्यांमध्ये लक्ष्मणरेषा आखणे शक्य नाही.

त्याहीपेक्षा महत्त्वाची गोष्ट म्हणजे 'धोरण' आणि 'अंमलबजावणी' या शब्दांना निर्विवाद असा अर्थ नाही. हया दोन्ही गोष्टी इतर गोष्टींवरून ठरविल्या जातात. उदा. लोकसंख्येचा आकार हा निरनिराळा असतो, त्यामुळेए का ठिकाणासाठी धोरण ठरविणे आणि त्यांची अंमलबजावणी दुस–या ठिकाणासाठी करणे हयांमध्ये अडचणी निर्माण होतात. महाराष्ट्रातील लोणावळयासारख्या 20 हजारापेक्षा अधिक लोकसंख्या असलेल्या नगरपालिका क्षेत्राला 20 सभासदांची नगरपालिका आणि कोल्हापुरसारख्याए क लक्ष लोकसंख्या असलेल्या शहराची मात्र 40 सभासदांची नगरपालिका. कोल्हापुराची लोकसंख्या लोणावळयाच्या पाच पट आहे. परंतु कोल्हापुरच्या नगरपालिकेची सभासदसंख्या मात्र लोणावळा नगरपालिकेच्या फक्त दुप्पट आहे.ए क लक्ष लोकसंख्येच्या स्थानिक गरजा पुरविण्यासाठी करावे लागणारे काम, 20 हजार लोकसंख्येच्या स्थानिक गरजा भागविण्यासाठी लागणा–या कामाच्या पाचपट आहे.ए खाद्या सभासदाला कराव्या लागणा–या कामाचे स्वरूप सर्व नगरपालिकांत साधारणतः सारखेच असते. मग ती लोणावळा नगरपालिकेतीलए खादी धोरणात्मक बाब असो किंवा कोल्हापूर नगरपालिकेतील अंमलबजावणीच्या स्वरूपाची बाब असो.

10. निष्कर्ष

वरील विवेचनावरून 'धोरण' आणि त्याची 'अंमलबजावणी' हया दोन्ही शाखांमध्ये फरक नाही, ही गोष्ट स्पष्ट होते. दोन्ही शाखाए कमेकांवर अवलंबून असतात. यापेक्षा महत्त्वाची गोष्ट म्हणजे लोकशाही राज्यामध्ये धोरणाची अंमलबजावणी करणा–या कार्यकारी अधिका–यांनी आपले काम समाधानकारकपणे पार पाडले आहे किंवा नाही ते पाहण्याची जबाबदारी पदाधिका–यांकडे सोपविलेली असते. दोन शाखांमध्ये मतभिन्नता आल्यास त्या बाबतीत अखेरचा शब्द लोकनियुक्त सभासदांकडे असतो आणि हा अधिकार सभासद किंवा पदाधिकारी लोकशाही मूल्यांचा अनादर न करता वापरतात.

संदर्भग्रंथसूची

1. प्रा.व्ही.बी.पाटील–महाराष्ट्रातील पंचायतराज व नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था. – के सागर प्रकाशन, पुणे.
2. डॉ.जी.एस.बढे –भारतीय स्थानिक स्वराज्य संस्था–उद्‌गम आणि विकास–हिमालया प्रकाशन हाऊस, मुंबई.
3. डॉ.शांताराम भोगले–भारतातील स्थानिक शासन–विद्याप्रकाशन, नागपूर–2
4. श्री दिनेश नखाते –गोंदिया जिल्हा गौरव.
5. गोंदिया जिल्हा ग्याजिटीयर
6. भंडारा जिल्हा ग्याजिटीयर
7. श्री राजेश खंडेलवाल – गरूडझेप –सिटीझन स्पोर्टस सोसायटी, गोंदिया.
8. श्री व्ही.एन.स्वामी आणि सौ. माधवी कवी–विद्याभारती तलाठी–लिपिक लेखापरिक्षा संपूर्ण मार्गदर्शन–विद्याभारती प्रकाशन, लातूर.
9. लोकमत–वर्तमानपत्र 10 नोव्हेंबर 2011.