प्रा. रमेश पानसे.

महाराष्ट्रातील आर्थिक व्यवहार

पाच शोधनिबंध

म. ग्रं. सं. ठाणे
विषय निबंध
सं. क्र. २२८



मराठी ग्रंथ संग्रहालय, ठाणे.

सूचना :—खाली दिलेल्या तारखेपर्यंत पुस्तक/मासिक परत करावे, तसे न केल्यास घटना नियम क्र. ५ [८] नुसार प्रतिदिनी ५ पैसे जादा वर्गणी भरावी लागेल.

29 JUN 1983

(क्र. मा. प.)
५०००-४-८०

संतश्री निवृत्ति



संदर्भ निबंध
२९२८
23522
५१५१८२

महाराष्ट्रातील आर्थिक व्यवहार

(पाच शोधनिबंध)

प्रा. रमेश पानसे

मूल्य : रुपये पंधरा फक्त

REFBK-0023522

प्राची प्रकाशन
३०३, सदाचार, रैयाणी ग्राम,
शिंपोली रस्ता, बोरिवली (पश्चिम),
मुंबई-४०० ०९२

प्रकाशक .

प्रा. सौ. संध्या मणेरीकर, एम्. ए.
३०३, सदाचार, रैयाणी ग्राम,
शिपोली रस्ता, बोरीवली (प.)
मुंबई-९२

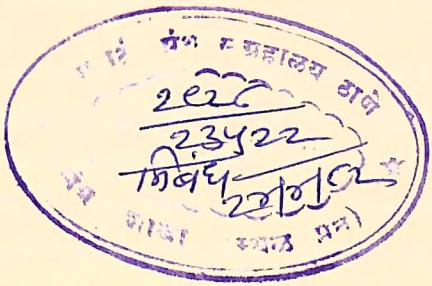
सर्व हक्क लेखकाकडे

प्रकाशन : १५ एप्रिल, १९८२

मुद्रक :
श्री. कृ. भि. राऊळ
सत्यसेवा मुद्रणालय
अलिबाग-रायगड

माझ्या मातोश्री सुशीलाबाई पानसे
यांना कृतज्ञतापूर्वक.
मला वाचण्या--लिहिण्याचा छंद
लावण्याचे श्रेय त्यांचेच आहे.

– रमेश पानसे



प्रास्ताविक

महाराष्ट्राच्या अर्थव्यवस्थेचा विचार करताना धोरणात्मकदृष्टचा दोन प्रकारचे प्रश्न उद्‌भवतात. एक म्हणजे अर्थव्यवस्थेला वळण देण्याच्या दृष्टीने शासनसंस्थेचे महत्त्व मान्य केले तरी शासनाचे जे वेगवेगळे स्तर असतात त्या स्तरांना धोरणे निश्चित करण्याच्या आणि ती कार्यवाहीत आणण्याच्या प्रक्रियेत किती प्रमाणात कशा रीतीने सहभागी करून घ्यावे असा प्रश्न कोणीही उपस्थित करू शकेल थोडक्यात विकेंद्रीकरणाच्या शक्यता आणि मर्यादा तपासाव्या लागतील. दुसरे असे की शासनसंस्थेप्रमाणे बिगर शासकीय संघटना देखील विकासप्रक्रियेला हातभार लावत असतात. याबाबतीत त्या किती प्रभाव टाकू शकतील याचा शोध घेणे बोधप्रद ठरेल. या दोन क्षेत्रांतील निवडक विषयांवरील आपले काही निबंध प्रा रमेश पानसे यांनी प्रस्तुत ग्रंथात संकलित केले आहेत.

महाराष्ट्र राज्य हे देशातील एक पुढारलेले राज्य मानले जाते. तरीही या राज्यातील आर्थिक विषमतेचे प्रमाण बरेच मोठे आहे हे निर्विवाद आहे. या विषमतेची विविध रूपे आहेत. तिचे एक अंग म्हणजे प्रादेशिक विषमता होय. महाराष्ट्रातील प्रादेशिक विषमतेचे चिंतनीय स्वरूप प्रा. पानसे त्यांच्या पहिल्या लेखात विशद करतात. ही विषमता कमी करण्याचा एक मार्ग म्हणून जिल्हा नियोजनाचा पुरस्कार केला जातो. या ग्रंथातील दुसऱ्या लेखात महाराष्ट्रातील जिल्हा नियोजनाच्या प्रयोगाचे पानसे मूल्यमापन करतात त्यानंतरचे दोन लेख ग्रामपंचायती आणि स्थानिक संस्था यांच्या राज्यशासनाशी

असलेल्या वित्तीय संबंधांची चिकित्सा करणारे आहेत. शेवटचा निबंध कोसबाडच्या स्वयंसेवी संघटनेने विकासासाठी चालविलेल्या प्रयत्नासंबंधीचा आहे.

या निबंधातून दोन मुद्दे पानसे यांनी आग्रहपूर्वक मांडले आहेत. महाराष्ट्रात काही प्रमाणात प्रशासकीय विकेंद्रीकरण झाले असले तरी वित्तीय बाबतीत केंद्रीकरणच आहे, असे ते दाखवितात. वित्तीय विकेंद्रीकरणाशिवाय प्रशासकीय विकेंद्रीकरण यशस्वी होणार नाही असे प्रतिपादन ते करतात. स्थानिक स्वराज्य संस्था अथवा ग्रामपंचायती यांना आपापल्या प्रदेशात ज्या प्रकारच्या दडपणांना तोंड द्यावे लागते ती लक्षात घेता त्यांना उत्पन्नाचे मार्ग नेमून दिल्यास त्या संस्था पुरेशा प्रमाणात उत्पन्न प्राप्त करू शकतील काय याचा अधिक खोलात जाऊन विचार करावा लागेल. तरीही पानसे यांचे विवेचन सहज डावलता येण्यासारखे नाही.

पानसे यांचा दुसरा मुद्दा स्वयंसेवी संघटनांच्या विकासकार्यासंबंधीचा आहे. अशा संघटनांचे प्रयत्न शासकीय प्रयत्नांपेक्षा अधिक फलदायी ठरतील असे त्यांना वाटते. हा मुद्दादेखील वादग्रस्त ठरेल. तरीही सर्व लेखांमधून पानसे यांनी केलेले वैशिष्ट्यपूर्ण विश्लेषण, आवश्यक तेथे आकडेवारींचा त्यांनी केलेला सुयोग्य उपयोग आणि त्यांची ओघवती शैली यामुळे हे सर्व निबंध वाचनीय झाले आहेत.

– आनंद नाडकर्णी

गोखले अर्थशास्त्र संस्था,
पुणे ४११ ००४

२२ मार्च १९८२

महत्त्वाचे :

प्रामुख्याने गेल्या तीन वर्षात लिहिलेल्या, महाराष्ट्रातील आर्थिक व्यवहारांसंबंधीच्या पाच शोधनिबंधांचे संग्रहित स्वरूप वाचकांच्या समोर ठेवण्याचे प्रमुख कारण म्हणजे, त्या विषयांचे आणि त्यासंबंधी या लेखनांतून पुढे येणाऱ्या निष्कर्षांचे असलेले महत्त्व. महाराष्ट्रांतील सरकारी अर्थ-व्यवहारांविषयी जागरुकतेने विचार करण्याची आपणापैकी प्रत्येक सुशिक्षित नागरिकास गरज आहे. विशेषतः पहिल्या चार निबंधांतून दिसून येणारी दिशा जाणीवपूर्वक न्याहाळ-ण्याची गरज आहे. तसेच याच पार्श्वभूमीवर, कोसबाडच्या ग्राम–बाल–शिक्षा केंद्राने अलिकडेच राबविलेल्या ग्रामीण आरोग्य प्रकल्पाचे विश्लेषण, म्हणजे स्वयंसेवी संस्था ग्रामीण विकासाच्या क्षेत्रात काय कार्य करू शकतात याची दिशा देणारे म्हणूनच, उपयुक्त आहे असे वाटते. वाचकांच्या विचाराला थोडीफार चालना देण्याचे कार्य जरी या संग्रहाने घडले तरी हा प्रयत्न यशस्वी झाला असे मी मानीन.

डॉ. आनंद नाडकर्णी यांनी प्रस्तावना लिहिण्याची जबाब-दारी माझ्यावरील प्रेमामुळे स्वीकारल्याबद्दल कृतज्ञता व्यक्त करतो.

प्रा. अरुण मणेरीकर यांनी प्राची प्रकाशनातर्फे अशा तऱ्हेचे गंभीर विषयावरील लेखन ग्रंथरूपाने प्रसिद्ध करण्याचे धाडस दाखविले याबद्दल त्यांचे आभार मानतो.

-- प्रा. रमेश पानसे

अनुक्रम :

१) प्रादेशिक विषमता [मराठी अर्थशास्त्र परिषदेच्या तिसऱ्या अधिवेशनात वाचलेला शोधनिबंध : प्रसिद्धी : एस्. एन्. डी. टी. युनिव्हर्सिटी जनरल खंड ८ (१९८१)]

२) जिल्हा नियोजन (मराठी अर्थशास्त्र परिषदेच्या तिसऱ्या अधिवेशनात वाचलेला शोधनिबंध : प्रसिद्धी : अर्थसंवाद, खंड अं ३, ऑक्टो.-डिसें. १९७९)

३) ग्रामपंचायतींची करव्यवस्था (मराठी अर्थशास्त्र परिषदेच्या चवथ्या वार्षिक अधिवेशनात वाचलेला शोधनिबंध : प्रसिद्धी : अर्थसंवाद खं. ४, अं. ४, जाने.-मार्च १९८१)

४) राज्य सरकार आणि नागरी स्वराज्य संस्था यांमधील वित्तसंबंध (द ऑल इंडिया इस्टिटचूट ऑफ लोकल सेल्फ गव्हर्नमेंट, मुंबई यांच्या वतीने डिसें. १९८० मध्ये भरलेल्या सेमिनारमध्ये वाचलेला शोधनिबंध. प्रसिद्धी : क्वार्टरली जनरल ऑफ द लोकल सेल्फ गव्हर्नमेंट इन्स्टिटचूट, मुंबई, खंड ५१ जाने.-मार्च १९८१, अंक क्र. २०३)

५) स्वयंसेवी संघटना आणि ग्रामीण विकास. (कोसबाडचा आदिवासी ग्राम-आरोग्य प्रकल्प : काही धडे)

(मराठी अर्थशास्त्र परिषदेच्या पाचव्या वार्षिक अधिवेशनात वाचलेला शोधनिबंध. प्रसिद्धी : अर्थसंवाद खंड ५, अं. ४ जाने.--मार्च १९८२)

मराठी ग्रंथ संग्रहालय ठाणे
संदर्भ (स्थळ प्रत)

१. प्रादेशिक विषमता

राज्यांतर्गत प्रादेशिक विषमता शोधायची असेल तर राज्यांतर्गत सर्व जिल्ह्यांचा विकासाच्या संदर्भातील तुलनात्मक अभ्यास करायला हवा. विषमतेचा नेमका अंदाज येण्यासाठी हा अभ्यास, विकासाच्या संदर्भातील शक्य तितक्या घटकांच्या संदर्भात आणि दोन पध्दतींनी करायला हवा. एक, विशिष्ट कालबिंदूस, या विविध घटकांची, वेगवेगळ्या जिल्ह्यांतून काय परिस्थिती आहे त्याचा तुलनात्मक विचार करणे; आणि दोन. दोन वेगळ्या कालबिंदूस या विविध घटकांची, वेगवेगळ्या जिल्ह्यांतून काय परिस्थिती आहे त्याचा तुलनात्मक विचार करणे उदाहरणार्थ, महाराष्ट्रातील २६ जिल्ह्यांतून, शेती उत्पादन, औद्योगिक उत्पादन किंवा शिक्षण वा आरोग्य यांच्या बाबतीतील परिस्थिती १९६०-६१ (म्हणजे महाराष्ट्र राज्य स्थापनेचे वर्ष आणि अलिकडचे शेवटची आकडेवारी पूर्णतया उपलब्ध असलेले वर्ष (समजा १९७४-७५ हे वर्ष) यांच्या तुलनेने विषमतेच्या संदर्भात मध्यंतरीच्या काळात पडलेला फरकही कळू शकेल अथवा दोन कालबिंदू म्हणजे केवळ एक एक वर्षे असतील तर योग्य तुलनेसाठी ती वर्षे सर्वतया स्थिर परिस्थितीची असावी लागतील. किंवा तशी खात्री नसेल तर प्रत्येक कालबिंदू म्हणजे तीनेक वर्षांची सरासरी आकडेवारी घेऊन या तुलना करता येतील. महाराष्ट्राच्या संदर्भात, या दुसऱ्या पध्दतीने विकासाचा वा विषमतेचा अंदाज घेण्यासाठी पुरेशी खात्रीलायक आकडेवारी उपलब्ध होऊ शकत नाही (निदान जुन्या वर्षांबाबत तरी) ही एक फार मोठी अडचण आहे. त्यामुळे या निबंधात, या दुसऱ्या पध्दतीचा वापर न करता, पहिल्या म्हणजे विशिष्ट कालबिंदूस (वर्षास) विविध विकासविषयक घटकांची महाराष्ट्राच्या वेगवेगळ्या जिल्ह्यांतून काय-परिस्थिती आहे, हे पाहण्याचा प्रयत्न केला आहे. या ठिकाणी, विशिष्ट कालबिंदू म्हणजे एकाच कोणत्यातरी वर्षाचा विचार केलेला नसून प्रत्येक घटकाबाबत जास्तीत जास्त अलिकडच्या ज्या वर्षाची माहिती उपलब्ध आहे त्या त्या वर्षाची माहिती येथे विचारात घेतलेली आहे. ही वर्षे म्हणजे १९७३-७४ ते १९७७-७८ या दरम्यानची वर्षे होत.

–२–

राज्यांतर्गत विविध जिल्ह्यांचे विकासाचे किंवा (विरुद्ध अर्थाने) मागासलेपणाचे मोजमाप करावयाचे अनेक निकष असू शकतात. मोजमापाच्या दृष्टीने सोयीस्कर निकष म्हणजे दरडोई उत्पन्नाचा. विविध जिल्ह्यांची दरडोई उत्पन्नाच्या संदर्भात तुलना करून विकासाच्या संदर्भातील त्यांचे तुलनात्मक स्थान निश्चित करता येईल. तसेच याच निकषाच्या साहाय्याने दोन कालबिंदूंच्या दरम्यान जिल्ह्यांची, उत्पन्नवाढीची किंवा उत्पन्नवाढीच्या दराची परस्परांशी तुलना करून विकासाच्या शर्यतींतील निरनिराळ्या जिल्ह्यांची कामगिरीही शोधता येईल. दुसरा उपयुक्त निकष-उपभोगाचा. विविध वस्तूंचा व सेवांचा दरडोई उपभोग विचारात घेतला असता विविध जिल्ह्यांतील लोकांच्या राहणीमानाची तुलना करता येईल तसेच या दरडोई उपभोगातील, दोन कालबिंदूंमधील फरक, लोकांच्या राहणीमानांतील कमी–अधिक फरकांचा अंदाज घ्यायला उपयोगी ठरतील. परंतु उत्पन्न आणि उपभोग यांची सातत्याने जमा केलेली जिल्हा पातळीवरील आकडेवारी उपलब्ध नसल्यामुळे, राज्यांतर्गत जिल्ह्यांच्या विकासातील फरकांचा अंदाज घेण्यासाठी या निकषांचा वापर करता येत नाही. उलट, जिल्हा पातळीवरील जी काही आकडेवारी उपलब्ध होऊ शकते, तिच्या आधारेच राज्यांतर्गत जिल्ह्याजिल्ह्यांमधील विकासाच्या बाबतींतील विषमतेच्या अभ्यासासाठी निकष ठरवावे लागतात.

महाराष्ट्रातील आजघडीला असणारी प्रादेशिक विषमता, अभ्यासण्यासाठी खालील क्षेत्रीय घटकांचा तुलनात्मक विचार करता येईल.

क) शेती : यामध्ये, अ) प्रत्येक जिल्ह्याचे दर हेक्टरी स्थूल शेतीमूल्य आणि आ) प्रत्येक जिल्ह्याचे दरडोई स्थूल उत्पादनमूल्य यांचा विचार करता येईल

ख) उद्योग : यामध्ये, इ) प्रत्येक जिल्ह्यातील दरडोई उत्पादनमूल्य वृद्धि आणि ई) प्रत्येक जिल्ह्यात एकूण कामगारसंख्येत असलेले नोंदणीकृत कारखान्यातील कामगारांचे प्रमाण (टक्केवारी) यांचा विचार करता येईल.

ग) आधारभूत आर्थिक संरचना : यामध्ये, उ ओलिताखालील जमिनीचे एकूण पीकाखालील जमिनीशी असलेले प्रमाण (टक्केवारी) आणि ऊ) दर १०० चौरस किलोमीटरमागे असलेली उपलब्ध रस्त्यांची लांबी (किलोमीटर्समध्ये) यांचा समावेश करता येईल.

घ) आधारभूत सामाजिक संरचना : यामध्ये, ए) जिल्ह्यामधील सर्व (प्राथमिक, माध्यमिक व उच्च) शिक्षणसंस्थांमध्ये नोंदणी केलेल्या लोकांचे,

दरलाख लोकसंख्येस असलेले प्रमाण (हजारांच्या संख्येत) आणि ऐ) जिल्ह्यातील सरकारी आणि सरकारी मदतीने चालणाऱ्या दवाखान्यातील खाटांच्या संख्येचे, दरलाख लोकसंख्येशी असलेले प्रमाण यांचा विचार करता येईल.

च) शक्ती : यामध्ये ओ) दरडोई विजेचा उपभोग (किलोव्हॅटस्‌मध्ये) विचारात घेता येईल.

उपर्युक्त निर्देशकांव्यतिरिक्त, आणखी एक निकष विकासाची गती पाहण्यासाठी विचारार्थ घेता येईल. हा निकष म्हणजे शहरीकरणाच्या प्रवृत्तीचा. याठिकाणी 'शहरीकरण' याचा अर्थ मोठी गावे (म्हणजे ५००० लोकवस्तीच्या आणि १०,००० लोकवस्तीच्या वरील) असा मर्यादितच घ्यावयाचा आहे. विकासासाठी करावयाच्या आर्थिक नियोजनाची दिशा ठरविण्याच्या दृष्टीने हा निकष उपयुक्त ठरण्यासारखा आहे.

थोडक्यात, शेतीविकास, औद्योगिकरण, सामाजिक सुखसोयी, आर्थिक आधारभूत संरचना, शक्ती विकास आणि शहरीकरण या सहा घटकांच्या साहाय्याने महाराष्ट्र राज्यातील २६ जिल्ह्यांची परस्परांशी तुलना करून प्रादेशिक विषमतेविषयीचे काही स्थूल निष्कर्ष काढण्याचा मानस आहे.

—३—

ही प्रादेशिक विषमतेबाबतची तुलना दोन स्तरांवर करण्याचे योजले आहे. एक म्हणजे तुलनेसाठी जिल्हा हा घटक मानून, महाराष्ट्रांतील २६ जिल्ह्यांची परस्परांशी तुलना करणे, म्हणजे जिल्हा स्तरावर तुलना करणे आणि दुसरा म्हणजे, काही भौगोलिक व राजकीय कारणांमुळे महाराष्ट्रातील जिल्ह्यांचे जे प्रादेशिक गट पडतात किंवा सामान्यतः जे प्रदेश त्यांच्या काही परिस्थितीजन्य वेगळेपणामुळे वेगळे असे कल्पिता येतात अशा प्रदेशांची परस्परांशी तुलना करणे; म्हणजे राज्यांतर्गत परंतु जिल्ह्यांपेक्षा वरच्या, प्रादेशिक स्तरावर या तुलना करणे. महाराष्ट्राचे तुलनेसाठी घ्यावयाचे प्रादेशिक विभाग खालीलप्रमाणे कल्पिता येतात :—

१) मुंबई विभाग : १ जिल्हा—बृहन्मुंबई.

२) कोंकण विभाग : ३ जिल्हे—ठाणे, कुलाबा, रत्नागिरी.

३) पश्चिम महाराष्ट्र विभाग : ९ जिल्हे—नाशिक, जळगाव, धुळे, पुणे, अहमदनगर, सातारा, सांगली, सोलापूर व कोल्हापूर.

४) विदर्भ विभाग : ८ जिल्हे – बुलढाणा, अकोला, अमरावती, यवतमाळ, नागपूर, वर्धा, भंडारा व चंद्रपूर.

५) मराठवाडा विभाग : ५ जिल्हे - औरंगाबाद, बीड, परभणी, नांदेड व उस्मानाबाद.

अशा तऱ्हेचे प्रदेश कल्पून तुलना करण्याचा हेतू असा की, याच पद्धतीने, बऱ्याचदा, प्रादेशिक विषमतेविषयीची चर्चा महाराष्ट्रात सरकार आणि जनता या या दोन्ही पातळींवर केली जाते.

-४-

महाराष्ट्रातील प्रादेशिक विषमता शोधण्यासाठी, या निबंधाचा भाग (१) मध्ये दिलेल्या 'अ' ते 'ओ' पर्यंतच्या निर्देशकांचा विचार करू. त्यासाठी, या निर्देशकांच्या बाबतीतील जास्तीतजास्त ताजी आकडेवारी विचारात घेऊ. म्हणजे चालू घडीस महाराष्ट्रातील परिस्थिती काय आहे याचा अंदाज येऊ शकेल. ही सर्व आकडेवारी सविस्तरपणे देण्याचे विस्तारभयास्तव टाळलेले आहे. येथे आकडेवारीच्या साहाय्याने, प्रत्येक निर्देशकाच्या संदर्भात, महाराष्ट्रात, उत्तम परिस्थिती असलेले अनुक्रमाने पहिले तीन जिल्हे आणि त्यांच्या तुलनेत अगदी निकृष्ट परिस्थिती असलेले अनुक्रमाने शेवटचे तीन जिल्हे विचारात घेतले आहेत. याच्या आधारे दोन निष्कर्ष निघू शकतात.

१) प्रत्येक निर्देशकाच्या संदर्भात उत्कृष्ट परिस्थितीची पातळी कोणती ? आणि निकृष्ट परिस्थितीची पातळी कोणती ? म्हणजेच प्रादेशिक विषमतेची तीव्रता यावरून लक्षात येऊ शकेल.

२) प्रत्येक निर्देशकाच्या संदर्भात, महाराष्ट्रात उत्कृष्ट परिस्थितीत असणारे जिल्हे कोणते ? आणि निकृष्ट परिस्थिती असणारे जिल्हे कोणते याचाही अंदाज येवू शकेल.

क) शेती ख उद्योग ग) आधारभूत आर्थिक संरचना घ) आधारभूत सामाजिक संरचना आणि च) वीजशक्ती या पाच निकषांच्या आधारे आपण वरील दोन निष्कर्ष महाराष्ट्राच्या संदर्भात काढू.

-५-

क) शेती : शेतीच्या संदर्भातील दोन निर्देशक येथे विचारात घेतले आहेत. १) दरहेक्टरी स्थूल शेतीमूल्य (रुपयामध्ये) आणि २) दरडोई स्थूल उत्पादन-मूल्य (रुपयांमध्ये) पुढील तक्ता क्र. १ मध्ये याविषयीची परिस्थिती दिलेली आहे. त्यावरून दिसून येईल की महाराष्ट्रात दरहेक्टरी उत्पादनमूल्यातील फरक २२१७ रुपयांपासून (कोल्हापूर) ७८१ रुपयापर्यंत (औरंगाबाद) आहे. आणि दरडोई स्थूल उत्पादनमूल्यातील फरक ८४८ रुपयांपासून (जळगांव) ३०१

रुपयांपर्यंत (रत्नागिरी) आहे. तसेच शेतीबाबत स्थूलमानाने पाहता नांदेड, औरंगाबाद आणि रत्नागिरी जिल्ह्यांची परिस्थिती इतरांच्या तुलनेत फारशी बरी नाही.

तक्ता क्र. १

शेतीविषयक परिस्थिती (१९७३-७४)

	१		२	
दरहेक्टरी	स्थूल शेती उत्पादनमूल्य		दरडोई स्थूल शेती उत्पादनमूल्य	
अनुक्रम	जिल्हा (मुंबई सोडून)	रुपये	जिल्हा (मुंबई सोडून)	रुपये
१	२	३	४	५
१	कोल्हापूर	२२१७	जळगाव	८४८
२	ठाणे	१८२४	अमरावती	७०८
३	कुलाबा	१७३४	सोलापूर	६९४
२३	अकोला	८०१	कुलाबा	३३३
२४	नांदेड	७९४	ठाणे	३१४
२५	औरंगाबाद	७८१	रत्नागिरी	३०१

तक्ता क्र. २

औद्योगिकरणाबाबतची परिस्थिती

	३		४	
	दरडोई उत्पादनमूल्य वृध्दि (१९७५)		एकूण कामगारांत नोंदणीकृत कारखान्यातील कामगारांचे प्रमाण (१९७३)	
अनुक्रम	जिल्हा	रुपये	जिल्हा	टक्केवारी
१	२	३	४	५
१	मुंबई	१२८८	मुंबई	२७.४१
२	ठाणे	८६८	ठाणे	१२.९५
३	पुणे	३०७	पुणे	८.३७
२४	बुलढाणा	४	परभणी	०.४४
२५	परभणी	३	उस्मानाबाद	०.२६
२६	बीड	१	बीड	०.१७

ख) औद्योगिकरण : तक्ता क्र. २ वरून दिसून येईल की औद्योगिकरणाबाबत महाराष्ट्रातील विविध जिल्ह्यांमध्ये असलेली तफावत खूप मोठी आहे. दरडोई उत्पादनमूल्य वृद्धी मुंबईत १२८८ रुपये इतकी मोठी असून बीडला ती केवळ १ रुपया एवढी कमी आहे. तद्वतच फॅक्टरी कामगारांचे एकूण कामगारांतील प्रमाण मुंबईत २७.४१ टक्के असून ते बीडला फक्त ०.१७ टक्के आहे. औद्योगिकरण मुंबई–ठाणे–पुणे या पट्ट्यातच केंद्रित झालेले असून बुलढाणा, उस्मानाबाद, परभणी आणि बीड हे जिल्हे याबाबतीत फारच मागासलेले आहेत.

ग) आधारभूत आर्थिक संरचना : यामध्ये मुख्यतः जलसिंचनाच्या सोयी आणि रस्त्यांची उपलब्धता यांचा विचार केलेला आहे. ग्रामीण भागाच्या विकासाच्या दृष्टीने मुलभूत महत्त्वाच्या अशा या गोष्टी आहेत. जलसिंचनाच्या सोयींतील वाढ ही शेतीव्यवसायाच्या उत्पादनवाढीसाठी आणि त्या व्यवसायातील अनिश्चितता कमी करण्याच्या दृष्टीने महत्त्वाची आहे आणि रस्त्यांचा विकास ही ग्रामीण भागाच्या सर्वांगीण प्रगतीसाठी पायाभूत अशी सोय आहे जलसिंचनाच्या बाबतीत महाराष्ट्रात भंडारा जिल्ह्यातील २८.०६ टक्के जमीन ओलिताखाली आलेली असून यवतमाळ जिल्ह्यात हे प्रमाण फारच कमी म्हणजे फक्त २.१४ टक्के आहे. दर १०० चौरस किलोमीटर्स प्रदेशास असलेले रस्त्यांच्या लांबीचे प्रमाण सांगली जिल्ह्यात सर्वांत जास्त म्हणजे ८७.० किलोमीटर्स इतके असून चंद्रपूरमध्ये ते केवळ १६.५ कि. मी. इतकेच आहे. (तक्ता क्र. ३)

तक्ता क्र. ३

आर्थिक आधारभूत संरचना

	५		६	
	ओलिताखालील जमिनीचे एकूण पिकाखालील जमिनीशी प्रमाण (१९७३–७४)		दर १०० चौ. कि. मी. प्रदेशात असलेल्या रस्त्यांचे प्रमाण (मार्च १९७८)	
अनुक्रम	जिल्हा (मुंबई सोडून	टक्केवारी	जिल्हा (मुंबई सोडून)	टक्केवारी
१	२	३	४	५
१	भंडारा	२८.०६	सांगली	८७.०
२	चंद्रपूर	१६.३३	अहमदनगर	७०.५
३	सातारा	१४.८४	सातारा	६८.१
२३	अकोला	२.२७	नागपूर	२८.०
२४	ठाणे	२.१९	अमरावती	२७.६
२५	यवतमाळ	२.१४	चंद्रपूर	१६.५

तक्ता क्र. ४

आधारभूत सामाजिक संरचना (१९७४–७५)

	७		८	
	शिक्षण घेणारांचे दर लाख लोकसंख्येस असलेले प्रमाण		इस्पितळांतील खाटांची दर लाख लोकसंख्येस असलेली संख्या	
अनुक्रम	जिल्हा	हजार	जिल्हा	संख्या
१	२	३	४	५
१	मुंबई	२४	मुंबई	२७९
२	पुणे, सातारा, सांगली	२३	पुणे	२४५
३	रत्नागिरी, धुळे, नागपूर	२२	नागपूर	२१५
२४	नांदेड	१४	नांदेड	३२
२५	बीड, चंद्रपूर	१३	उस्मानाबाद	२८
२६	परभणी	१२	परभणी	२४

तक्ता क्र. ५

शक्ती (१९७३–७४)

	९	
	वीजेचा दरडोई उपभोग	
अनुक्रम	जिल्हा	कि. व्हॅ.
१	२	३
१	मुंबई	७३८.४९
२	ठाणे	४०२.६१
३	पुणे	१६४.७५
२४	परभणी	१४.७२
२५	रत्नागिरी	१०.७३
२६	बीड	१०.२८

घ) आधारभूत सामाजिक संरचना : यामध्ये मुख्यतः शिक्षण व आरोग्य या मूलभूत सामाजिक सुखसोयींचा विचार केलेला आहे. विविध स्तरांवरील सर्व

शिक्षणसंस्थामधून नोंदणी केलेल्यांची संख्या, दरलाख लोकसंख्येस, मुंबईमध्ये २४००० इतकी असून बीड, चद्रपूर येथे १३००० आणि परभणी येथे फक्त १२००० आहे. (१९७४-७५) आरोग्याच्या बाबतीतही मुंबई पुणे अशी ठिकाणे पुढे आहेत. दरलाख लोकसख्येस उपलब्ध असलेली इस्पितळातील (सरकारी व सरकारी मदतीने चालणाऱ्या इतर) खाटांची संख्या ही एक आरोग्याचा निर्देशक म्हणून घेता येईल. या बाबतीत मुंबईत ही संख्या २७९ इतकी असून पुणे, नागपूर येथे अनुक्रमे २४५ व २१५ अशी आहे. इथे एक गोष्ट ध्यानात घेण्यासारखी आहे ती अशी की, पुणे वा नागपूर जिल्ह्यातील खाटांची संख्या हो सुद्धा पुणे आणि नागपूर या शहरांत अधिक केंद्रित झालेली असणार. नांदेड, उस्मानाबाद आणि परभणी या जिल्ह्यांतून हे प्रमाण अतिशयच कमी म्हणजे, दरलाख लोकसंख्येस अनुक्रमे ३२, २८ आणि २४ इतके आहे.

च) वीजशक्ती : वीजशक्ती हा प्रगतीसाठी एक आवश्यक घटक असून शेती, उद्योग यांच्या विकासातील तो एक महत्त्वाचा घटक आहे. औद्योगिकरण आणि दरडोई वीजेचा उपभोग यांचा घनिष्ट संबंध आहे. उदाहरणार्थ, औद्योगिक दृष्टचा अतिशय प्रगत असे महाराष्ट्रातील जिल्हे मुंबई, ठाणे आणि पुणे यांचाच वीजेचा दरडोई उपभोगही सर्वांत जास्त म्हणजे अनुक्रमे ७३८·४९, ४०२.६१ आणि १६४.७५ कि. व्हॅटस् इतका आहे. आणि औद्योगिकदृष्ट्या अगदी मागासलेल्या परभणी, रत्नागिरी व बीड या जिल्ह्यातून वीजेचा वापर अतिशय कमी म्हणजे अनुक्रमे १४.७२, १०.२३ व १०.२८ कि. व्हॅ. इतका आहे

आत्तापर्यन्त दिलेल्या पाच तक्त्यांतून विविध निर्देशकांच्या बाबतीत उत्कृष्ट परिस्थिती असलेल्या म्हणजे १ ते ३ या क्रमांकात प्रामुख्याने मुंबई (५ वेळा), ठाणे (४ वेळा), पुणे (५ वेळा) आलेले आहेत. तर निकृष्ट परिस्थिती असलेल्या शेवटच्या तीन क्रमांकात परभणी (५ वेळा), बीड (४ वेळा) आणि नांदेड (३ वेळा) आलेले आहेत.

—६—

या निबंधात, क्र (३) या विभागात म्हटल्याप्रमाणे आता जिल्ह्यांची पाच गटात विभागणी करून, महाराष्ट्रातील प्रादेशिक स्तरावरील विषमतेचा अंदाज घेण्याचा प्रयत्न करू. हे प्रादेशिक विभाग म्हणजे पूर्वी सांगितलेले, मुंबई, कोकण, प. महाराष्ट्र, विदर्भ आणि मराठवाडा होत. या पाच प्रदेशांची वर सांगितलेल्याच निकषांच्या आधारे किंवा दिलेल्या नऊ निर्देशकांच्या आधारे तुलना करता येईल. तुलनेसाठी उपयुक्त माहिती तक्ता क्र. ६ मध्ये एकत्रित केलेली आहे. या तक्त्यात प्रत्येक निर्देशकाच्या संदर्भातील जिल्हावार माहितीची प्रदेशाच्या पातळीवर

सरासरी काढली आहे. उदाहरणार्थ, वीजेचा दरडोई उपभोग, जिल्हावार घेऊन त्याची प्रादेशिक पातळीवर म्हणजे जसे 'कोकण'साठी, त्यात येणाऱ्या ठाणे, कुलाबा, रत्नागिरी या तीन जिल्ह्यांतील दरडोई वीज उपभोगाची सरासरी घेतलेली आहे. अशाच पध्दतीने प्रत्येक प्रदेशासाठी त्या त्या प्रदेशात समावेश होणाऱ्या सर्व जिल्ह्यांची सरासरी घेतलेली आहे. (कॉलम ३, ५, ७, ९, ११, १३, १५, १७ आणि १९) नंतर प्रत्येक निर्देशकाच्या संदर्भात या पाच प्रदेशांची क्रमवारी लावून (कॉलम ४, ६, ८, १०, १२, १४, १६, १८ व २०) नंतर त्यांच्या क्रमांकानुसार प्रत्येक निर्देशकासाठी, प्रत्येक प्रदेशास गुण देण्यात आले आहेत. उदाहरणार्थ वीजेच्या वापराच्या संदर्भात, मुंबईचा पहिला क्रमांक असून त्यास ५ गुण, कोकणचा दुसरा क्रमांक असून त्यास ४ गुण, तिसरा क्रमांक पश्चिम महाराष्ट्राचा असून त्यास ३ गुण आणि विदर्भ व मराठवाडा हे अनुक्रमे चवथे व पाचवे असून त्यांना अनुक्रमे २ व १ असे गुण दिले. तक्ता क्र. ७ मध्ये अशा गुणांची विभागणी दिली आहे. त्यावरून खालील स्थूल निष्कर्ष काढता येतात :–

क) शेती विकासाच्या बाबतीत गुणानुक्रम खालीलप्रमाणे (कंसात गुण) प. महाराष्ट्र (७), कोकण (५), विदर्भ (४), मराठवाडा (४).

ख औद्योगिक विकासाच्या बाबतीत गुणानुक्रम खालीलप्रमाणे :–
मुंबई (१०), कोकण (८), प. महा. (६), विदर्भ (४), मराठवाडा (२).

ग) आधारभूत सामाजिक संरचनेच्या बाबतीत गुणानुक्रम–
मुंबई (१०), प. महा. (७), विदर्भ (६), कोकण (५), मराठवाडा (२)

तक्ता क्र. ६

विकासविषयक निर्देशकांची प्रादेशिक सरासरी

१ क्रम	२ प्रदेश	३ दर हेक्टरी शेतमाल मूल्य (रुपये)	४ अनुक्रम	५ दर डोई शेती-उत्पादन मूल्य (रुपये)	६ अनुक्रम	७ दर डोई उद्योग उत्पादन मूल्य. (रुपये)	८ अनुक्रम	९ कारखान्यातील कामगारांची टक्केवारी	१० अनुक्रम	११ दर लाख लोकसंख्येस विद्यार्थी संख्या (हजारात)	१२ अनुक्रम	१३ दर लाख लोकसंख्येस खाटांची संख्या (संख्या)	१४ अनुक्रम	१५ ओलिताखालील जमिनीचे प्रमाण (टक्के)	१६ अनुक्रम	१७ १०० चौ. कि.मी. ला रस्ते लांबी (कि. मी.)	१८ अनुक्रम	१९ दर डोई बीज उपभोग (कि. व्हेंटस्)	२० अनुक्रम
१	मुंबई	--		--		१२८८	१	२७·४१	१	२४·००	१	२७९	१	--		--		७३८·४९	१
२	कोंकण	१६७४	१	३१६	४	३३३	२	५·१८	२	२०·३३	३	८३	४	२·९६	४	४९·४	२	१८७.९३	२
३	प. महा.	१३३६	२	६४५	१	७५	३	२·९७	३	२१·२२	२	८४	३	१२ ६७	१	५९·७५	१	७५·६०	३
४	विदर्भ	१००४	३	५८७	३	३१	४	१·५५	४	१७·२५	४	१०१	२	८·४७	२	२८·७८	४	६५ १९	४
५	मराठवाडा	८५३	४	६०१	२	७	५	०·६७	५	१४·२०	५	३९	५	५·७०	३	३७·७८	३	१९·१६	५
निर्देशक क्रमांक		१		२		३		४		५		६		७		८		९	

तक्ता क्र. ७

निर्देशकांनुसार प्रादेशिक गुणविभागणी

प्रदेश → / निर्देशक ↓	मुंबई	कोंकण	प. महाराष्ट्र	विदर्भ	मराठवाडा	
१	–	४	३	२	१	
२	–	१	४	२	३	
एकूण १+२	–	५	७	४	४	← शेती विकास
३	५	४	३	२	१	
४	५	४	३	२	१	
एकूण ३+४	१०	८	६	४	२	← औद्योगिक विकास
५	५	३	४	२	१	
६	५	२	३	४	१	
एकूण ५+६	१०	५	७	६	२	← आधारभूत सामाजिक संचरना
७	–	१	४	३	२	
८	–	३	४	१	२	
एकूण ७+८	–	४	८	४	४	← आधारभूत आर्थिक संरचना
९	५	४	३	२	१	← शक्ती
एकूण १+२+७+८	–	९	१५	८	८	← ग्रामीण विकास
एकूण ३+४+५+६+९	२५	१७	१६	१२	५	← औद्योगिकरण

घ) आधारभूत आर्थिक संरचनेच्या बाबतीत गुणानुक्रम :–
प. महाराष्ट्र (८), कोंकण, विदर्भ मराठवाडा (४)

च) वीजशक्तीच्या बाबतीत गुणानुक्रम :–

मुंबई (५), कोंकण (४), प. महाराष्ट्र (३), विदर्भ (२), मराठवाडा (१)

या स्वतंत्र गुणवारीवरून आपण, निर्देशक क्र. १, २, ७ व ८ यांच्या गुणांच्या बेरजेवरून सामान्यतः ग्रामीण विकासविषयक आणि निर्देशक क्रमांक

३, ४, ५, ६ व ९ यांच्या गुणांच्या बेरजेवरून सामान्यतः औद्योगिकरणाविषयी स्थूल निष्कर्ष काढू शकतो, ते असे –

ग्रामीण विकासाबाबत गुणानुक्रमाने प्रदेश :-

१) प. महाराष्ट्र (१५) २) कोकण (९). ३) विदर्भ व मराठवाडा (८ प्रत्येकी)

औद्योगिकरणाच्या बाबतीत गुणानुक्रमाने प्रदेश :–

१) मुंबई (२५), २) कोकण (१७), ३) प. महाराष्ट्र (१६) ४) विदर्भ (१२) आणि ५) मराठवाडा (५).

सामान्यतः असे आढळून येते की, एखाद्या प्रदेशाच्या विकासाबरोबर त्या प्रदेशातील काही गावे इतर भागातील लोकसंख्या आकर्षून घेतात आणि त्यामुळे मोठी लोकसंख्या केंद्रित झालेली गावे उदयाला येतात. त्यामुळे विकासाचा अंदाज घेण्याचा एक निकष म्हणून त्या त्या प्रदेशातील ५,००० लोकवस्तीच्या वरील आणि १०,००० लोकवस्तीच्या वरील गावांची संख्या, अशा गावांचे एकूण गावांशी असलेले प्रमाण व विशिष्ट प्रदेशातील अशा गावांची दोन कालबिंदूंमध्ये होणारी संख्यावाढ विचारात घेऊन काही निष्कर्ष काढता येतील. मोठ्या लोकवस्तीच्या गावांचा उदय ही घटना आर्थिक व सामाजिक सुखसोयी तेथे केंद्रित होण्याच्या व करण्याच्या म्हणजेच पर्यायाने प्रादेशिक नियोजनाच्या दृष्टीने महत्त्वाची घटना आहे. त्यामुळे या प्रवृत्तीची महाराष्ट्रातील विविध प्रदेशातील परिस्थिती अभ्यासून पाहू. हा सर्व अभ्यास अर्थातच बृहन्मुंबईकडून इतर प्रदेशांबाबतच आहे. पुढे तक्ता क्र. ८ मध्ये १९६१ च्या शिरगणतीनुसार, प्रत्येक प्रदेशातील पाच हजार लोकवस्तीच्या वरील गावांची संख्या (कॉलम ४), त्याचे एकूण गावाशी प्रमाण (कॉलम ५), दहा हजार वस्तीच्या वरील गावांची संख्या (कॉलम ६ व त्यांचे एकूण गावांशी प्रमाण (कॉलम ७) दिलेले आहे. त्यावरून दिसून येईल की, मोठ्या गावांची संख्या व प्रमाण हे पश्चिम महाराष्ट्रात सर्वात जास्त असून विदर्भ व त्याहूनही मराठवाड्यात ते अत्यल्प आहे.

तक्ता क्र. ९ मध्ये हीच आकडेवारी १९७१ सालच्या शिरगणतीनुसार देण्यात आलेली आहे. त्यानुसार, पाच हजार लोकवस्तीवरील व दहा हजार लोकवस्तीवरील गावांची संख्या अनुक्रमे पश्चिम महाराष्ट्रात २८९ व ६४, विदर्भात ८६ व ७, कोकणात ४९ व ४ असून मराठवाड्यात ही संख्या ६८ व ० अशी आहे. एकूण गावाशी असलेले प्रमाण विचारात घेतले तर ते अनुक्रमे प. महाराष्ट्रात २·६४ टक्के व ०·५८ टक्के, कोकणात १·०२ टक्के व ०·०८ टक्के असे असून विदर्भ व मराठवाड्यात ते अत्यल्प म्हणजे ०·६६ टक्के व ०·०५ टक्के व ०·९५ टक्के व ० टक्के असे आहे.

तक्ता क्र १० मध्ये १९६१ ते १९७१ या कालात या गावांच्या संख्येत, विविध प्रदेशांतून झालेल्या वाढीचे प्रमाण घेतले आहे. त्यानुसार असे आढळून येते की, उपरोक्त दशकात, मराठवाड्यात व विदर्भात ५,००० लोकवस्तीच्या गावांचे प्रमाण बरे वाढले आह. मात्र १०,००० लोकवस्तीच्या गावांचे प्रमाण कोकणात ३०० टक्के वाढले. विदर्भातही गावांची प्रत्यक्ष संख्या ७ ने वाढली आहे. मात्र मराठवाड्यात १०,००० लोकवस्तीवरील गावे शून्यच आहेत.

तक्ता क्र. ८

मोठ्या लोकवस्तीच्या गावांची संख्या व प्रमाण (१९६१)

१ क्रम	२ प्रदेश	३ एकूण गावे	४ ५,००० वरील गावे संख्या	५ टक्के	६ १०,००० वरील गावे संख्या	७ टक्के
१	कोकण	४८९३	२८	०.५७	१	०.०२
२	प. महा	१०९८१	२०१	१.८३	२८	०.२५
३	विदर्भ	१२८३७	५१	०.३९	०	०
४	मराठवाडा	७१४०	२५	०.३५	०	०

तक्ता क्र. ९

मोठ्या लोकवस्तीच्या गावांची संख्या व प्रमाण (१९७१)

१ क्रम	२ प्रदेश	३ एकूण गावे	४ ५,००० वरील गावे संख्या	५ टक्के	६ १०,००० वरील गावे संख्या	७ टक्के
१	कोकण	४८०१	४९	१.०२	४	०.०८
२	प. महा.	१०९३५	२८९	२.६४	६४	०.५८
३	विदर्भ	१२९३२	८६	०.६६	७	०.०५
४	मराठवाडा	७११०	६८	०.९५	०	०

तक्ता क्र. १०

१९६१ ते १९७१ या दशकांतील मोठ्या गावांच्या वाढीचे प्रमाण (टक्केवारी)

१	२	३	४
क्रम	प्रदेश	५,००० वरील गावांच्या संख्येच्या वाढीचे प्रमाण	१०,००० वरील गावांच्या संख्येच्या वाढीचे प्रमाण
१	कोकण	७५.००	३००.००
२	प. महाराष्ट्र	४३.७८	१२८.५७
३	विदर्भ	१४५.७१	--
४	मराठवाडा	१७२.००	०

वरील सर्व विश्लेषणाच्या आधारे असे म्हणता येईल की, महाराष्ट्रात तीव्र स्वरूपाची प्रादेशिक विषमता असून, मुंबईच्या मानाने इतर सर्व प्रदेश मागासलेले आहेत. तसेच सर्वच बाबतीत विदर्भ आणि त्या खालोखाल मराठवाडा हे प्रदेश असून पुढील काळातील राज्याच्या नियोजनात सर्वांगांनी या प्रदेशावर भर देण्याची गरज आहे.

या निबंधासाठी आकडेवारी मुख्यत: खालील प्रकाशनातून घेतली आहे.

१. महाराष्ट्र शिरगणतीचे अहवाल १९६१, १९७१ आणि

२. महाराष्ट्र सरकारच्या अर्थ व सांख्यिकी संचालनालयातर्फे प्रसिद्ध झालेल्या Statistical Abstract of Maharashtra State आणि प्रत्येक जिल्ह्याचे विविध वर्षांचे Statistical Abstract and Socio economic Review.

* *

२. महाराष्ट्रातील जिल्हा नियोजन

–१–

भारतात १९५१ सालापासून नियोजनाची प्रक्रिया अस्तित्वात असली तरी प्रामुख्याने केंद्रीभूत स्वरूपाच्या आपल्या नियोजनाकडून राज्यांतर्गत प्रादेशिक विषमतांची आणि लोकांच्या स्थानिक स्वरूपाच्या आर्थिक व सामाजिक प्रश्नांची फारशी दखल घेतली जात नाही व जाणारही नाही, अशा तऱ्हेची टीका प्रथमपासूनच होत आहे, आणि यासाठी विकेंद्रित स्वरूपाच्या नियोजनाची गरजही प्रथमपासून प्रतिपादन केली जात आहे. स्थानिक सरकारांना भारताच्या योजनाबद्ध विकासात महत्त्वाचे स्थान आहे अशी भूमिका नियोजनमंडळानें नियोजनाच्या प्रारंभापासूनही घेतलेली असली तरी महाराष्ट्रासारख्या काही राज्यांतून जिल्हा स्तरावर नियोजन आणण्याचे प्रयत्न तिसऱ्या योजनेच्या सुरुवातीपासून होऊ लागले आणि या प्रयत्नांना योग्य दिशा मिळण्यासाठी, राज्य व जिल्हा पातळीवर योजनानिर्मिती व कार्यवाहीची संघटना अधिक बळकट करणे आणि ऊर्ध्वगामी किंवा तलस्तरीय नियोजनाची प्रक्रिया अधिक सखोल करणे याबाबतची स्पष्ट भूमिका नियोजनमंडळाने चौथ्या योजनाकालात घेतली.

१९६८ च्या सुरुवातीसच नियोजनमंडळाने, राज्यांच्या नियोजन सचिवांची एक सभा बोलावून याबाबतची चर्चा केली आणि त्या चर्चेतून 'जिल्हा नियोजना'ला एक विकेंद्रित नियोजनाची संकल्पना म्हणून निश्चित स्थान द्यावयाचे ठरले. त्यानुसार नियोजनमंडळाने अमृतसर व कर्नाल या जिल्ह्यांतून जिल्हा नियोजनाचे प्रायोगिक प्रकल्पही हाती घेतले. या प्रयोगांच्या अनुभवांती, जिल्हा नियोजनाला प्रत्यक्ष स्वरूप प्राप्त करून देण्यात आले ते पाचव्या पंचवार्षिक योजनेच्या सुरुवातीस (१९७४). या सुमारास नियोजनमंडळाने राज्य सरकारांना दिशादर्शक सूचना पाठवून जिल्हा नियोजनाची अंमलबजावणी करण्याचे व प्रत्येक जिल्ह्याची पंचवार्षिक योजना तयार करवून घेण्याचे आदेश पाठविले. त्यानुसार महाराष्ट्रादी काही राज्यांतून या आदेशाची कार्यवाही करण्यात येऊन प्रत्यक्ष जिल्हा योजना तयार करण्यात आल्या.

महाराष्ट्रातील (आणि एकूणच देशातील) जिल्हा नियोजनाचा प्रयोग अजूनही बाल्यावस्थेत असल्यामुळे त्याविषयी सर्वांगाने बोलणे किंवा त्याच्या

यशापयशाची सखोल मीमांसा करणे आजच्या घडीला तरी शक्य नाही. परंतु महाराष्ट्र सरकारने, 'पंचवार्षिक योजना १९७८–८३' या मसुद्यामध्ये असा अभिमानपूर्वक उल्लेख केला आहे की, "महाराष्ट्र राज्य हे कदाचित भारतातील पहिलेच असे राज्य आहे की, ज्याने **विकेंद्रीकरणाच्या खऱ्या अर्थाने** जिल्हा नियोजनाची प्रक्रिया सुरू केली आहे आणि त्यासाठी त्याने जिल्हा स्तरावरील कार्यक्रम ठरविणे, त्यांची अंमलबजावणी करणे आणि त्यांना योग्य दिशा देणे याविषयीचे अधिकार स्थानिक प्रदेशाचे प्रतिनिधित्व करणाऱ्या 'जिल्हा नियोजन आणि विकास मंडळा'कडे सुपूर्त केलेले आहेत"[१] (जाड ठसा प्रस्तुत लेखकाचा) या उल्लेखातील 'विकेंद्रीकरणाचा खरा अर्थ' जिल्हा नियोजनाच्या सुरू केलेल्या प्रक्रियेत कितपत उमटला आहे हे पाहणे, तसेच जिल्हा नियोजनाचे प्रमुख हेतू विचारात घेऊन त्यांच्या संदर्भात जिल्हा नियोजनाचे महाराष्ट्रातील निर्मित स्वरूप आणि त्याच्या कार्यवाहीची यंत्रणा तपासून पाहणे शक्य आहे. विशेषतः राज्यांतर्गत प्रादेशिक विषमता दूर करण्यासाठी जिल्हा नियोजनात नियोजनाचे विकेंद्रीकरण कितपत साध्य केले आहे, हे पाहता येईल. तसेच, जिल्हा नियोजन अधिक प्रभावी ठरण्यासाठी कोणत्या दिशेने बदल घडवून आणावे लागतील हे पाहून ती दिशा दिग्दर्शित करणे, या हेतूने जिल्हा नियोजनाच्या मर्यादित प्रयोगाची तपासणी करता येईल.

–२–

जिल्हा नियोजनाचे दोन प्रमुख हेतू आहेत : (१) राज्यांतर्गत विविध जिल्ह्यांच्या विकासामधील अंतर दूर करणे म्हणजेच राज्यांतर्गत प्रादेशिक विषमता दूर करणे आणि (२) जिल्ह्याच्या स्थानिक साधनसामग्रीचा (भौतिक, मानवी व वित्तीय) जास्तीत जास्त चांगला वापर करणे. हे हेतू साध्य करण्यासाठी नियोजनाचे विकेंद्रीकरण योग्य रीतीने साध्य केले गेले पाहिजे. जिल्हा स्तरावर नियोजन करताना,

(१) जिल्ह्याच्या नैसर्गिक आणि भौतिक साधनसामग्रीचा नेमका अंदाज घेऊन त्यानुसार योजनेमध्ये प्राधान्ये ठरविली पाहिजेत. त्यासाठी जिल्हा स्तरावर सामाजिक, आर्थिक परिस्थितीची आकडेवारी पुरेशी प्रमाणात उपलब्ध झाली पाहिजे.

(२) नियोजनाच्या प्रक्रियेत, सर्व स्तरांवर म्हणजे योजनेची आखणी, योजनेची अंमलबजावणी आणि शेवटी योजना-कार्यवाहीचे मूल्यमापन, या स्तरांवर

१. Government of Maharashtra, Planning Department : Draft Five Year Plan (1978-83), Maharashtra State, Page 545.

लोकांचा पुरेसा सहभाग असला पाहिजे. असे झाले तरच खऱ्या अर्थाने लोकांचे स्थानिक प्रश्न आणि त्यांच्या आशा-आकांक्षा यांची दखल नियोजन घेऊ शकेल.

(३) जिल्ह्यास योजनेच्या संदर्भात-म्हणजे आखणी, कार्यवाही आणि वित्तीय साधनसामग्री या संदर्भात-पुरेसे स्वातंत्र्य असले पाहिजे. म्हणजे खऱ्या अर्थाने विकेंद्रीकरण होऊन जिल्हा नियोजनाच्या ठरविलेल्या हेतूंची पूर्तता होऊ शकेल. प्रत्यक्ष १९७४ पासून सुरू झालेले महाराष्ट्रातील 'जिल्हा नियोजन' कशा तऱ्हेचे होते ते पाहू.

-३-

सविस्तर आकडेवारी ही कोणत्याही नियोजनाची पूर्व अट असते. जिल्हा नियोजनासाठी जिल्ह्याची भौगोलिक परिस्थिती, नैसर्गिक साधनसामग्री आणि आर्थिक व सामाजिक घटकांविषयीची नेमकी व ताजी आकडेवारी उपलब्ध असावी लागते. परंतु आजही सर्वंकष आकडेवारी उपलब्ध नसल्यामुळे जिल्हा नियोजन हे अपुऱ्या माहितीवरच आधारित ठेवावे लागते. शिवाय १९७३-७४ साली केंलेल्या आर्थिक नियोजनासाठी आधारभूत म्हणून घेतलेली आकडेवारी ही बऱ्याचदा १९६७, ६८ किंवा ६९ या वर्षांची होती, असाच आपला सामान्यतः अनुभव असतो.

प्रत्येक जिल्ह्यास योजना करण्याचे आदेश राज्य सरकारकडून आले त्यावेळी त्यांना योजना कशी तयार करावी याविषयीच्या सूचना देण्यात आल्या होत्या. या सूचनांमध्ये जिल्ह्यातील साधनसामग्रीविषयी नव्याने सर्वेक्षण करण्याच्या किंवा जुने जे उपलब्ध सर्वेक्षण असेल ते कालानुसार सुधारण्याच्या तसेच विकासाच्या आर्थिक-सामाजिक निर्देशांकांबाबतही आकडेवारी सुधारून घेण्याच्या सूचना दिलेल्या होत्या. अर्थातच नवी योजना तयार करताना या कार्यानुसार नव्या आकडेवारीचा उपयोग करवून घेण्याचा त्यात हेतू होता. परंतु प्रत्यक्षात कोणत्याही जिल्ह्याने, आपली पंचवार्षिक योजना तयार करताना उपरोक्त गोष्टी केल्या आहेत असे मानता येणार नाही. कारण प्रत्येक जिल्ह्याने अत्यंत अल्पावधीत आपली योजना तयार करून (राज्य सरकारने दिलेल्या मुदतीनुसार) राज्य सरकारला सादर केलेली आहे. उदाहरणार्थ, औरंगाबाद जिल्ह्याची योजना तयार करण्यासाठी जिल्हा नियोजन मंडळाची पहिली सभा १६ जुलै १९७३ रोजी होऊन ११ ऑगस्ट १९७३ ला तिसऱ्या सभेत योजना पूर्ण करण्यात आली होती किंवा नांदेड जिल्हा नियोजन मंडळाची पहिली सभा १३ जुलै १९७३ ला होऊन ९ ऑगस्ट १९७३ त्यांची योजना तयार झालेली होती. प्रत्येक जिल्ह्याच्या बाबतीत केवळ सुमारे एक महिन्याच्या अल्पशा अवधीत योजना तयार करण्याचे

काम पूर्ण करण्यात आले. ही वस्तुस्थिती आदर्श अशा नियोजनाशी फारशी सुसंगत नाही. कारण, त्याला पुरेशा व समाधानकारक आकडेवारीचा पाया उपलब्ध नाही.

कोणत्याही योजनेचा पाया बळकट करण्यासाठी, योजनेत ज्यांचा विचार करायचा असतो अशा सर्व घटकांविषयी पुरेशी आकडेवारी उपलब्ध व्हावी लागते. परंतु महाराष्ट्रात तरी चित्र असे दिसते की, राज्य सरकारने जमविलेली ताजी आकडेवारी प्रसिद्ध होण्याचे वर्ष आणि चालू वर्ष यांमध्ये सुमारे पाच वर्षांचे अंतर असते. स्थानिक पातळीवर आकडेवारी गोळा करून नंतर तिचे जिल्हा स्तरावर व त्यानंतर राज्य स्तरावर एकत्रीकरण होऊन ती प्रसिद्ध होण्यास मोठा कालावधी लागतो. शिवाय कित्येकदा ही जमविलेली आकडेवारी नेमकी असतेच असे खात्रीपूर्वक सांगता येत नाही. काही वेळेस सरकारी संख्याशास्त्र विभागाने गोळा केलेली आकडेवारी आणि शास्त्रीय जिल्हा नियोजनासाठी आवश्यक असणारी आकडेवारी यांत मोठीच तफावत असते. यासाठी स्थानिक स्थरावरील आकडेवारी जिल्हा स्तरावर एकत्र करून तिच्या आधारे नियोजन केले तर ते अधिक 'ताज्या' आकडेवारीवर आधारित ठेवता येईल व नियोजनात त्यामुळे अधिक वास्तवता येऊ शकेल. तसेच सरकारी संख्याशास्त्र विभागाला नियोजनाच्या गरजेच्या दिशेने आकडेवारी गोळा करावी लागेल किंवा जिल्हा नियोजन विभागाला स्वतःला हवी ती आकडेवारी गोळा करावी लागेल. यातील दुसरा पर्याय स्वीकारायचा झाल्यास जिल्हा नियोजन विभागास स्वतःची संख्याशास्त्रीय यंत्रणा असावी लागेल. किंबहुना स्थानिक नियोजनासाठी असलेल्या व्यवस्थेचा तो एक अविभाज्य भाग असावा लागेल.

—४—

आर्थिक नियोजनाच्या प्रक्रियेत लोकांचा सहभाग असावा ही एक जिल्हा नियोजनाच्या उद्दिष्टातील प्रमुख बाब. नियोजनाच्या विविध पायऱ्यांवर हा सहभाग कशा तऱ्हेने प्राप्त करता येईल यावर अधिक व्यावहारिक आणि शास्त्रीय दृष्टिकोनातून विचार व्हावयास हवा. जिल्हा नियोजनाच्या तीन पायऱ्या कल्पिता येतात :—

१) योजना तयार करणे,

२) योजनेची अंमलबजावणी करणे आणि

३) योजनेच्या कार्यवाहीचे (आणि नंतर यशापयशाचे) मूल्यमापन करणे.

या तिन्ही पायऱ्यांवर लोकांच्या सहभागाची आज अस्तित्वात असलेली पद्धत कशा प्रकारची आहे आणि ती कशी असायला हवी याचा विचार करू.

१) योजना तयार करण्यासाठी जिल्हा पातळीवर, 'जिल्हा नियोजन मंडळाची' स्थापना २० ऑक्टोबर १९७२ रोजीच्या एका ठरावान्वये करण्यात आली.[२] त्याचे सदस्य खालीलप्रमाणे होते :–

१) जिल्ह्याचा पालक मंत्री	अध्यक्ष
२) त्या शासकीय विभागाचा आयुक्त	उपाध्यक्ष
३) जिल्हाधिकारी	सदस्य
४) जिल्हा परिषदेचा अध्यक्ष	सदस्य
५) महानगरपालिका (असल्यास) तिचा महापौर वा (नसल्यास) सर्वात मोठ्या नगरपालिका परिषदेचा अध्यक्ष	सदस्य
६) जिल्हा परिषदेचा प्रमुख कार्यकारी अधिकारी	सदस्य
७) जिल्हा मध्यवर्ती सहकारी बँकेचा अध्यक्ष	सदस्य
८) जिल्हा भू–गहाण बँकेचा अध्यक्ष	सदस्य
९) जिल्हा लीड बँकेचा त्या प्रदेशातील व्यवस्थापक	सदस्य

याव्यतिरिक्त, त्या जिल्ह्यातून एकापेक्षा अधिक लोक राज्याच्या मंत्रिमंडळात असतील तर त्या सर्व मंत्र्यांना या मंडळावर सदस्य म्हणून घेतले जाते. उपरोक्त नऊ (अध्यक्षांसहित) सदस्यांपैकी पाच सदस्य हे त्यांच्या राजकीय वा इतर स्थानांवर निवडणुकीने 'निवडून' आलेल्या व्यक्ती असून उरलेल्या चार व्यक्ती ह्या शासकीय सेवेतील अधिकारी आहेत.

जिल्ह्याची योजना तयार करण्याचे कार्य हे तांत्रिक स्वरूपाचे कार्य असून ते कौशल्याने पार पाडण्यासाठी राष्ट्रीय पातळीवरील 'नियोजन मंडळा'सारखे तज्ज्ञांचे मंडळ असायला हवे. यांवरील सदस्य हे प्रादेशिक नियोजन, संख्याशास्त्र, अर्थशास्त्र–समाजशास्त्र, ग्रामीण अर्थव्यवस्था वगैरेंचा खास अभ्यास असणारे तज्ज्ञ, शेती, वाहतूक व उद्योग या क्षेत्रातील अनुभवी तज्ज्ञ आणि शिक्षण, आरोग्य वगैरे क्षेत्रांतील नियोजनकार्याचा अभ्यास असणारे व तज्ज्ञ असायला हवेत. परंतु प्रत्यक्षात केवळ राजकीय क्षेत्रातील 'नेते' मंडळीच यावर गर्दी करून आहेत. अर्थात, जिल्हा नियोजन मंडळावर या नऊ सदस्यांव्यतिरिक्त आणखी तीन सदस्यांची नेमणूक सरकारने करण्याची तरतूद या ठरावात आहे. परंतु या तिन्ही जागांवर 'तज्ज्ञांची' नेमणूक करून त्यांच्याकडे प्रामुख्याने योजनानिर्मितीचे कार्य सोपविल्याचे आपल्या पाहण्यात नाही. जिल्हा परिषदेचा नियोजन अधिकारी हा या जिल्हा नियोजन मंडळाचा कार्यवाह असतो आणि प्रत्यक्षात योजना तयार

---

2. Goverment Resolution No. PD/SPM–1072/P. 1, dated 20th October, 1972.

करण्याचे कार्य हा अधिकारी आणि त्याच्या हाताखालील अकुशल कर्मचारीवर्ग करीत असतो.

'जिल्हा नियोजन मंडळा'ला मदत करण्यासाठी म्हणून जिल्हाधिकाऱ्यांच्या अध्यक्षतेखाली एक 'जिल्हा नियोजन संघ'ही याच ठरावान्वये निर्माण करण्यात आलेला होता व त्यावर निरनिराळ्या खात्यांच्या सरकारी अधिकाऱ्यांची नियुक्ती केलेली होती. यामध्ये शेती खात्याचा उपसंचालक, उद्योग खात्याचा वरिष्ठ अधिकारी, जंगल खात्याचा, सहकारी खात्याचा आणि संख्याशास्त्रीय विभागाचा असे काही वरिष्ठ अधिकारी असत.

याशिवाय, आणखी एका ठरावान्वये[३] एक व्यापक स्वरूपाची जिल्हा विकास सल्लागार समिती निर्माण करण्यात येऊन त्यावर जिल्ह्यातील सर्व राज्य स्तरावरील विधानसभा व विधान परिषदेवरील आणि केंद्र स्तरावरील लोकसभा व राज्यसभेवरील निवडून आलेल्या लोकप्रतिनिधींची वर्णी लावण्यात आलेली आहे; आणि त्याव्यतिरिक्त व्यापार, विद्यापीठे आणि सामाजिक संस्था या क्षेत्रांतील चार सदस्यांची नियुक्ती सरकारने करावयाची तरतूद केलेली होती. काही तज्ज्ञांचा समावेश होऊ शकेल अशी एकच तरतूद जरा उशिरा करण्यात आलेली होती. ती म्हणजे, 'जिल्हा नियोजन मंडळा'स आवश्यक वाटल्यास एखादा अर्थशास्त्रज्ञ, सामाजिक कार्यकर्ता किंवा एखाद्या मोठ्या माणसास खास आमंत्रित म्हणून बोलावण्याची तरतूद एका ठरावान्वये करण्यात आली;[४] परंतु या तरतुदीचा वापर किती प्रमाणात व कसा केला हे पाहावे लागेल. सुमारे दोन वर्षांनंतर सरकारला असे वाटले की, नियोजन प्रक्रियेशी लोकांचा सहभाग अधिक जवळून असावा याकरिता लोकप्रतिनिधींची केवळ सल्लागार समिती न ठेवता, त्यांचा समावेश प्रत्यक्ष नियोजन मंडळातच करावा, आणि यासाठी 'जिल्हा नियोजन मंडळ आणि 'जिल्हा विकास सल्लागार समिती' यांच्या एकत्रीकरणाने 'जिल्हा विकास व नियोजन मंडळ' निर्माण करण्यात आले;[५] आणि त्यातून एक लहानशी प्रत्यक्ष कार्यकारी समिती नियुक्त करण्यात आली.[६] ही समिती आणि पूर्वीचे जिल्हा नियोजन मंडळ यांमध्ये सदस्यांच्या दृष्टीने काहीही फरक नव्हता.

थोडक्यात असे म्हणता येईल की, जिल्हा नियोजनातील 'लोकांचा सहभाग' याचा अर्थ राजकीय संस्थांवरील लोकप्रतिनिधी असाच कायम लावला गेला आणि आधीच, अनेक, प्रत्यक्षातील आणि अपेक्षित कामांच्या जबाबदाऱ्यांबरोबरच मंत्र्यां-

३. G. R. No. DDC–1073/P. I (A) dated 20th June, 1973
४. G. R. No. DPB–1073/P. I. (A) dated 19th September, 1973
५. G. R. No. DPC–1074/P. I. dated 1st October, 1974.
६. G. R. No. DPC–1074/P. I. dated 1st October, 1974.

पासून ते आमदार–खासदारांपर्यंत सर्वांना जिल्ह्याच्या नियोजनाच्या जबाबदारीत अडकवले. वास्तविक विधानसभा-लोकसभेवर निवडून जाणाऱ्या प्रतिनिधींचे कार्य आणि जिल्हा नियोजनासारख्या आर्थिक–तांत्रिक कार्याकरिता लोकांचे प्रतिनिधीत्व करण्याचे कार्य यांमध्ये बराच मूलभूत फरक आहे.एकदा आमदार-खासदार वा मंत्री झाले म्हणजे त्यांनीच, केवळ राजकीय नव्हे, तर इतर सर्वच अगदी तज्ज्ञ-कौशल्याची गरज असणाऱ्या क्षेत्रांतही लोकांचे प्रतिनिधी म्हणून काम पाहण्याचा मक्ता घ्यावा ही मूलतः अयोग्य आणि अंतिमतः अनिष्ट प्रथा आहे. परंतु राजकीय नेतृत्व हेच सर्वक्षेत्रीय नेतृत्व मानण्याची पद्धत याच नेतृत्वाने निर्माण करायची व राबवायची, ही त्यांची सवय निदान 'आर्थिक नियोजनाच्या बाबतीत' तरी मोडून काढायला हवी. अन्यथा जिल्हा नियोजन हे आर्थिक – सामाजिक उद्दिष्टांसाठीचे तांत्रिक कार्य न राहता ते एक राजकीय कार्य म्हणूनच राबवले जाईल आणि ते प्रत्यक्ष कार्याच्या हानीस कारणीभूत ठरेल. वास्तविक भारतातील जिल्हा नियोजनाचा पहिला प्रयोग म्हणून महाराष्ट्रातील वर्धा जिल्ह्याची योजना तयार करून, प्रा. धनंजयराव गाडगीळ यांनी, अशा तऱ्हेच्या योजनेचे तंत्र, उद्दिष्ट साध्याच्या दृष्टीने कसे असावे, याचा एक चांगला नमुना निर्माण केला आहे. त्याचा अभ्यास हा कोणत्याही जिल्हा नियोजनास पथदर्शक ठरणारा आहे. वर्धा जिल्हा योजनेचेही, 'लोकांचा सहभाग' हे प्रमुख वैशिष्ट्य होते आणि त्यात वेगवेगळ्या उत्पादन-क्षेत्रांत आपले कर्तृत्व सिद्ध केलेले लोक, सामाजिक कार्यकर्ते, निरनिराळ्या क्षेत्रांतील तज्ज्ञ मंडळी यांच्याशी केली जाणारी सल्लामसलत हा जिल्हा नियोजनाचा अत्यावश्यक भाग मानला गेलेला होता.

नियोजनाची दुसरी पायरी, योजनेच्या अंमलबजावणीची. आजच्या जिल्हा नियोजनात हे कार्य सर्वस्वी जिल्हा पातळीवरील सरकारी अधिकाऱ्यांकडून अंमलात आणले जात असून या स्तरावर, लोकांच्या सहभागाचा कोणत्याही प्रकारचा विचार तात्त्विक पातळीवर किंवा व्यावहारिक पातळीवर करण्यात आलेला नाही.

योजनेचे मूल्यमापन ही नियोजनाची तिसरी पायरी. जिल्हा नियोजनाच्या संदर्भात महाराष्ट्रात आज तरी, नियोजन या पायरीपर्यंत पोचलेले नाही. पाचव्या योजनेची अर्धवट अंमलबजावणी, सहाव्या योजनेची बदलती विचारसरणी आणि तलस्तरीय नियोजन हे जिल्हा पातळीवरून करावे की गट (ब्लॉक) पातळीवरून करावे याबाबतची वैचारिक आणि धोरणविषयक अनिश्चितता यामुळे योजनेची अंमलबजावणी आणि यशापयशाचे मूल्यमापन या दोन्हींच्या बाबतींत जिल्हा नियोजन वैचारिक गोंधळात सापडलेले आहे. त्यामुळे याही बाबतीत 'लोकांचा सहभाग' ही कल्पना अजून जिल्हा नियोजनास स्पर्श करून गेलेली नाही.

–५–

जिल्हा नियोजनाची संकल्पना, ही निदान महाराष्ट्रात केलेल्या प्रयोगात तरी खालील तीन अर्थांनी रावविली गेली :–

१) राष्ट्रीय नियोजनाची जिल्हा स्तरावरून अंमलबजावणी करणे, त्यासाठी केंद्रीय नियोजनाच्या आणि राज्य पातळीवरील नियोजनाच्या उद्दिष्टपूर्तीसाठी जिल्हा पातळीवर कार्य करणे.

२) जिल्हा नियोजन म्हणजे पूर्वी राज्याकडे असलेले काही कार्यक्रम जिल्ह्या–जिल्ह्यांकडे सोपविणे आणि त्यांचा समावेश करून जिल्हा पातळीवर ते कार्यक्रम राबविण्याचीं योजना तयार करणे, आणि

३) जिल्ह्याकडे सुपूर्द केलेल्या कार्यक्रमांच्या अंमलबजावणीसाठी नियोजन मंडळाने राज्याला दिलेल्या पैशातील काही वाटा (पाचव्या योजनेसाठी हा वाटा ६० टक्के होता) जिल्हा नियोजनासाठी देणे.

याचा परिणाम असा झाला की, जिल्हा नियोजनाची कागदावरील ध्येय–उद्दिष्टे कोणतीही असो, प्रत्यक्षात मात्र जिल्ह्याकडे एकदा काही कार्यक्रम सोपविल्यानंतर मग नियोजनाचे कार्य म्हणजे केवळ 'वित्तवाटणी'चे कार्य एवढ्यापुरतेच ते मर्यादित झाले. उदाहरणार्थ, राज्याच्या नियोजन खात्यास वित्तविषयक दुहेरी कार्यावर आपले लक्ष केंद्रित करावे लागले. एक म्हणजे, राज्याला केंद्राकडून मिळालेल्या निधीचे दोन भाग करणे. एक राज्य कार्यक्रमांसाठी आणि दुसरा जिल्हा कार्यक्रमांसाठी आणि दुसरे म्हणजे, जिल्ह्यांसाठी म्हणून ठरवून दिलेल्या निधीची काही स्पष्ट निकषांवर विविध २६ जिल्ह्यांमध्ये वाटणी करणे आणि याच भूमिकेतून नियोजन खाते आपले सर्व कार्य करते. साहजिकच जिल्हा पातळीवरही पुन्हा वित्तविषयक वाटणी, आणि मिळालेला पैसा ठराविक काळात खर्च करणे हेच जिल्हा नियोजन मंडळाचे कार्य ठरून गेले. जिल्ह्याला राज्याकडून प्राप्त झालेल्या निधीची क्षेत्रवार वाटणी करणे आणि प्रत्येक क्षेत्रांतर्गत घ्यावयाच्या कार्यक्रमांवर त्याची पुढे वाटणी करणे एवढेच कार्य जिल्हा नियोजन मंडळांनी आपले मानले. त्यासाठीही पुन्हा राज्याने ही क्षेत्रीय वाटणी सामान्यत: कशी करावी याच्याही सूचना द्यावयाच्या. (पाचव्या योजनेसाठी जिल्ह्यांना शेती १५ टक्के, पाणीपुरवठा ४० टक्के, उद्योग १५ टक्के, सार्वजनिक सेवा ३० टक्के असा खर्च करावयाच्या सूचना दिलेल्या होत्या.) परिणामत: जिल्हा नियोजन हे 'भौतिक नियोजन' न घडता केवळ 'वित्तीय नियोजन' म्हणूनच राबविले गेले. त्यामुळेच महाराष्ट्रातील मागासलेल्या जिल्ह्यांना न्याय देणे, म्हणजे त्यांना विकासासाठी काही जास्त रकमेची तरतूद करणे अशीच आपली कल्पना राज्य

सरकारनेही करून घेतली. उदाहरणार्थ, नागपूर आणि औरंगाबाद हे दोन विभाग पश्चिम महाराष्ट्रापेक्षा मागासलेले असल्यामुळे त्यांच्यावर अनुक्रमे ३०·५९ कोटी रुपये व ३२·३८ कोटी रुपये जादा खर्च करण्यात आले. म्हणजेच पश्चिम महाराष्ट्राच्या आकडेवारीच्या आधारे पाहता या दोन विभागांवर अनुक्रमे दरडोई २६·४० रु. व ४०·२८ रु. अधिक प्रमाणात पाचव्या योजनेच्या काळात खर्च करण्यात आले. थोडक्यात, अधिक पैसा दिला म्हणजे, आपण प्रादेशिक विषमता दूर करण्याचे आपले कर्तव्य केले, अशा तऱ्हेची भूमिका आता प्रबळ होऊ पाहात आहे; आणि जिल्हा नियोजनास तलस्तरीय भौतिक नियोजन म्हणून स्वरूप प्राप्त करून देण्याचा मूळ हेतू दूर सारला जात आहे.

—६—

जिल्हा नियोजनाने 'वित्तीय नियोजना' चे रूप घेण्याचा आणखी एक परिणाम झाला. वित्तीय नियोजनात बहुधा ज्याच्याकडून पैसा प्राप्त होतो तो नियोजनावर आपले वर्चस्व गाजवतो. उदाहरणार्थ, राज्य सरकारकडून जिल्ह्यांना त्यांच्या नियोजनासाठी पैसा प्राप्त होत असल्यामुळे, सर्वस्वी राज्याच्या नियोजन-खात्याच्या सूचनांच्या चौकटीतच जिल्हा नियोजन मंडळाला आपले कार्य करावे लागते आणि जिल्ह्यांना आपल्या विभागातील आर्थिक नियोजनाचे स्वातंत्र्य कागदावर असले तरी प्रत्यक्षात कधीच प्राप्त होत नाही. शिवाय राज्य सरकारने जिल्ह्यांना दिलेल्या पैशाच्या वापरावर अंकुश राहावा अशी तजवीजही राज्याने केलेली असून जिल्ह्याने तयार केलेली योजना राज्याच्या इच्छेनुसारच अंतिम रूप धारण करते. त्यात मग, जिल्ह्यातील लोकांच्या आशाआकांक्षांचे प्रतिबिंब पडणे, जिल्ह्यातील लोकांच्या योजनेच्या सर्व पायऱ्यांवर सक्रीय सहभाग असणे आणि आणि जिल्ह्याला विकासाच्या बाबतीत स्वतःच्या प्रयत्नाने स्वतःचे भवितव्य ठरविण्याची संधी मिळणे या सर्व गोष्टी कागदावरच राहतात.

याशिवाय 'जिल्हा नियोजना'च्या कार्यवाहीच्या संदर्भात एका गोष्टीचा उल्लेख अनिवार्य आहे. जिल्हा नियोजन हे जिल्हा परिषदेच्या अखत्यारीत असावे की ते जिल्हाधिकाऱ्याच्या अधिकारक्षेत्रात असावे याविषयीचा पक्का निर्णय राज्य सरकार करू शकलेले नाही. त्यामुळे एकदा जिल्हाधिकाऱ्यांकडे तर एकदा जिल्हा परिषदेकडे, तर पुन्हा जिल्हाधिकाऱ्यांकडे असे हे खाते 'पालका'च्या शोधात राहिले आहे. 'जिल्हा नियोजन' हे आजमितीस जिल्हाधिकाऱ्यांच्या कार्यक्षेत्रात असून त्यामागची सरकारची भूमिका अशी की, नियोजनाचे कार्य हे जिल्हा पातळीवरील विविध खात्यांच्या एकसूत्रीकरणाचे कार्य असल्यामुळे ते जिल्हाधिकाऱ्यांकडे असले पाहिजे. परंतु जिल्हाधिकारी हा मुळातच अनेक शासकीय कामांच्या जबाबदाऱ्या असलेला घटक आहे. त्याच्या हाताखाली जिल्हा नियोजन विभाग

ढकलणे हा निर्णय म्हणजे, जिल्हा नियोजनाला सध्या दिल्या जाणाऱ्या 'अत्यल्प महत्त्वाचा' निदर्शक आहे. 'जिल्हा नियोजना' ला महाराष्ट्रात बहुतांशी ग्रामीण विभागाच्या विकासावर लक्ष केंद्रित करावे लागणार आहे, आणि म्हणून यासाठीच जिचा जन्म आहे अशा 'जिल्हा परिषदे' कडेच 'जिल्हा नियोजना'ची जबाबदारी सुपूर्द करणे हे जिल्हा नियोजनाच्या संकल्पित उद्दिष्टांसाठी उपयुक्त ठरणारे आणि दुसरीकडे 'पंचायती राज'च्या दिलेल्या उद्दिष्टांशी सुसंगत ठरणारे आहे. 'पंचायती राज'च्या स्थापनेमागील प्रमुख उद्देश, ग्रामीण विभागातील आर्थिक नियोजनाचा आहे हे येथे आवर्जून लक्षात घेण्यासारखे आहे. "विकासाच्या कामांची आणि कार्यक्रमांची कार्यवाही करणे हे जिल्हा परिषदा आणि पंचायत समित्यांच्या कार्याचा मूलभूत गाभा आहे परंतु (त्यासाठी) नियोजन हे जिल्हा परिषदा व पंचायत समित्या यांचे प्रमुख कार्य ठरते. कारण नियोजनाशिवाय (विकासाचे) मूलभूत कार्य सिद्ध होणार नाही. खेड्यांच्या पंचायतींनी केलेल्या योजनांचे एकत्रीकरण आणि प्रमाणीकरण करून स्वतःच्या योजना तयार करणे हे पंचायत समित्यांचे काम असून त्यांच्या योजनांच्या एकत्रीकरणाने नि प्रमाणीकरणाने स्वत.ची योजना तयार करणे हे काम जिल्हा परिषदांनी करावयाचे आहे."[७] प्रा. धनंजयराव गाडगीळ यांनी आपल्या वर्धा विकास योजनेवरील निवेदनात म्हटले आहे की, "आता बदललेल्या संदर्भात जिल्हा नियोजन हे जिल्हा परिषदेने तयार करून पुढे नेल्याशिवाय ते अर्थपूर्ण होऊ शकणार नाही."[८] त्यामुळे जिल्हा नियोजनाची जबाबदारी जिल्हा परिषदांकडेच असणे सर्वस्वी युक्त आहे. असे असताना, 'जिल्हा नियोजन' जिल्हा परिषदांकडून काढून घेण्याचा निर्णय हा एक चुकीचा निर्णय ठरेल असे म्हणावेसे वाटते.

—७—

थोडक्यात, आपल्या राष्ट्रीय नियोजनाचे स्वरूप 'वित्तीय नियोजन' असेच आहे आणि हे दूर करण्यासाठी तलस्तरीय नियोजनाची कल्पना पुढे आली. तलस्तरीय नियोजनाचा प्रकट आविष्कार 'जिल्हा नियोजना'च्या द्वारे झाला. परंतु जिल्हा नियोजन हे आजही राष्ट्रीय नियोजनाचेच छोटे रूप आहे. क्षेत्रीय वाटणी

---

७. Inamdar, N. R. : 'Maharashtra' in, Pattern of Panchayati Raj in India, ed. by G. Rama Reddy (The Macmillan Co. of India Ltd., 1977); पृष्ठ १९७.

८. Gadgil, D. R. : Wardha District Development Plan—A Commentary, (Gokhale Institute of Politics and Economics, 1963) पृष्ठ ४

असलेले वित्तीय नियोजन हेच त्याचे स्वरूप राहिलेले आहे. राष्ट्रीय पातळीवर निदान असे स्वरूप अपरिहार्य मानता येते. परंतु 'जिल्हा नियोजना'ने वेगळी दिशा स्वीकारायचे ठरवून राष्ट्रीय नियोजनातील अपुरेपणा भरून काढण्यासाठी भौतिक नियोजनाची पूरक अशी ठरणारी कास धरावयास हवी. तज्ज्ञ मंडळाने जिल्ह्याचे भौगोलिक आणि सामाजिक-आर्थिक स्वरूप विचारात घेऊन आणि प्रदेशाचे आणि लोकांचे खास प्रश्न विचारात घेऊन, जिल्ह्यातील स्थानिक साधन-सामुग्रीच्या साहाय्याने, भौतिक योजना तयार करून लोकांच्या त्रिस्तरीय सहभागाने त्या कार्यवाहीत आणणे हेच खरेखुरे 'जिल्हा नियोजन' होय; आणि ही नवीदिशा प्राप्त झाल्याशिवाय जिल्हा नियोजन लाभदायक ठरणार नाही.

* *

३. ग्रामपंचायतींची करव्यवस्था

प्रास्ताविक

महाराष्ट्रातील करव्यवस्थेचा विचार तीन स्तरांवरून करायला हवा. हे तीन स्तर म्हणजे, (१) राज्य पातळीवरील करव्यवस्था (२) ग्रामीण भागासाठी स्वीकारलेल्या पंचायत राज शासन संस्थांची करव्यवस्था आणि (३) राज्यांतर्गत शहरी विभागातील स्वायत्त शासन संस्थांची करव्यवस्था. ही अशीच त्रिस्तरीय विभागणी करण्याचे कारण असे की, राज्यांतर्गत शासकीय कार्याची विभागणी या पद्धतीने केली गेली आहे. उदा. संपूर्ण राज्याची प्रशासकीय व विकासविषयक कार्याची जबाबदारी मूलतः राज्य सरकारवर असली तरीही, तदंतर्गत वेगवेगळ्या लहान-मोठ्या शहरांसाठी नगरपालिका वा महानगरपालिका स्वायत्त संस्था म्हणून कार्य करीत आहेत. तसेच ग्रामीण भागाच्या विकासासाठी, जिल्हा परिषद, पंचायत समित्या व ग्रामपंचायती अशी पुन्हा त्रिस्तरीय यंत्रणा १ मे १९६१ पासून महाराष्ट्रात कार्यान्वित आहे. साहजिकच ज्यांच्यावर काही आर्थिक, सामाजिक कार्याच्या जबाबदाऱ्या सोपविलेल्या आहेत त्यांना उत्पन्नाचे काही मार्गही असणे आवश्यक आहे, आणि अशा तऱ्हेची प्रत्यक्ष व्यवस्थाहि कायद्याने अस्तित्वात आणलेली आहे.

या विविध स्तरांवरील शासन संस्थांची कार्यक्षेत्रे आणि त्यांच्या उत्पन्नाचे मार्ग यांचा परस्पर मेळ कशा प्रकारे घातला जातो, प्रत्येक स्तरावरील उत्पन्नाचे महत्त्वाचे मार्ग कोणते, यात उत्पन्नाचे एक साधन म्हणन करांचे नेमके स्थान काय आहे, आणि एकूणच राज्यांतर्गत करव्यवस्था विविध स्तरांवर कशा प्रकारे राबविली जाते, तसेच त्यातून कोणत्या प्रकारचे प्रश्न उद्‌भवतात यांचा स्थूल विचार महाराष्ट्रातील एकूण करव्यवस्थेत करता येईल. या निबंधाच्या मर्यादित अभ्यासात मुख्यत. ग्रामीण विभागातील पंचायत राज संस्थांची करव्यवस्था, यावरच लक्ष केंद्रित केले आहे. अर्थातच या ठिकाणी महाराष्ट्र सरकारच्या व शहरी विभागातील स्वायत्त शासन संस्थांच्या करव्यवस्थेचा भाग विचारात घेतलेला नाही. निबंधाच्या शेवटी या अभ्यासाचे काही महत्त्वाचे निष्कर्ष आणि काही उपयुक्त सूचना देण्यात आलेल्या आहेत.

कायदेशीर अधिकार

राज्य सरकारची कार्ये आणि त्याचे वित्तविषयक अधिकार हे भारतीय राज्य घटनेने ठरवून दिलेले आहेत. राज्य सरकारची कार्ये कोणती हे भारतीय

संविधानाच्या २४६ व्या कलमातील तिसऱ्या उपकलमान्वये (भाग ११ वा, प्रकरण पहिले) निर्माण केलेल्या 'राज्यसूची'त (सातवी अनुसूची-सूची दुसरी) सविस्तरपणे दिलेले असून, ही कार्ये राबविण्यासाठी केलेली वित्तविषयक तरतूद, भारतीय संविधानातील विभाग १२ मधील २६८ ते २७३ व २९३ या कलमांनुसार केलेली आहे.

पंचायती राज यंत्रणेमधील, जिल्हा परिषद, पंचायत समिती आणि ग्रामपंचायत यांच्या कार्यक्षेत्र निश्चिती आणि वित्तविषयक अधिकारांची तरतूद, 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम (१९६१)' या महाराष्ट्र राज्य सरकारच्या स्वतंत्र कायद्यान्वये करण्यात आलेली आहे. यापैकी ग्रामपंचायत ही स्वतंत्र शासन संस्था असून तिचे नियंत्रण 'मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम (१९५८)' या स्वतंत्र कायद्याद्वारे करण्यात आलेले आहे. अर्थात तरी ही रचनात्मकदृष्टया व कार्यदृष्टया ती जिल्हा परिषदेशी जोडण्यात आलेली आहे.[1]

नगरपालिकांसारख्या शहरी भागांच्या स्थानिक शासन संस्थांच्या कार्याचे व वित्तविषयक अधिकारांचे नियम तत्संबंधी स्वतंत्र कायद्याद्वारे करण्यात आलेले आहे. उदा. मुंबई महानगरपालिकेचे वित्तविषयक अधिकार मुंबई महानगरपालिका कायद्यान्वये ठरवून दिलेले आहेत, तर इतर नगरपालिकांचे अधिकार 'महाराष्ट्र नगरपालिका अधिनियम (१९६५)' या कायद्यान्वये ठरविण्यात आले आहेत.

महाराष्ट्रातील ग्रामपंचायतींची करव्यवस्था

महाराष्ट्रात २३९३० ग्रामपंचायती असून त्यांच्या अंमलाखाली ३५७७८ गावे व एकूण ग्रामीण लोकसंख्येपैकी ९८.८ टक्के लोकसंख्या आलेली आहे. अधिनियमाच्या पहिल्या परिशिष्टात, ग्रामपंचायती कोणत्या प्रकारची कामे करू शकतात हे सांगितले असून, कलम १२४ मध्ये त्यांचे करविषयक अधिकार सांगण्यात आलेले आहेत. ग्रामपंचायतींच्या उत्पन्नाचे प्रमुख मार्ग म्हणजे,

(अ) स्वत: बसविलेले कर, फी इ.,
(आ) देणग्या, भेटी, दंड व इतर मार्ग,
(इ) राज्य सरकार, जिल्हा परिषद व पंचायत समित्यांकडून मिळणारी अनुदाने.

'मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम १९५८' च्या कलम १२४ अन्वये, ग्रामपंचायत स्वत: विविध असे १८ प्रकारचे कर नागरिकांवर लादू शकते. अर्थात् त्यातील महत्त्वाचे कर म्हणजे, जमिनी व घरांवरील कर; जकात, बाजार व

१. इनामदार एन. आर., 'महाराष्ट्र' इन 'पॅटर्नस ऑफ पंचायतीराज इन इंडिया' संपादक, जी. रामरेड्डी, द मॅकमिलन कंपनी ऑफ इंडिया लि., मद्रास,

आठवड्याच्या बाजारांवरील फी; सामान्य व खास स्वच्छता उपकर, आणि सामान्य व खास पाणीपट्टी हे होत.

महाराष्ट्रातील ग्रामपंचायतींच्या एकूण उत्पन्नाचा व करविषयक व्यवस्थेचा विचार या ठिकाणी एकत्रितपणे करण्यात आलेला आहे. तक्ता क्र. १ मध्ये (सर्व तक्ते अखेरीस दिले आहेत) महाराष्ट्रातील सर्व ग्रामपंचायतींचे मिळून एकूण सरासरी व दरडोई उत्पन्न दाखविण्यात आलेले आहे. त्यावरून असे दिसून येईल की, महाराष्ट्रातील ग्रामपंचायतींच्या एकूण उत्पन्नात सातत्याने लक्षणीय अशी वाढ झालेली आहे. १९६०–६१ साली हे उत्पन्न ४९३ लाख रुपये होते, ते १९७०–७१ साली १६२७ लाखांवर व १९७३–७४ साली २९५५ लाखांवर गेले. टक्केवारीने पाहाता, १९६०–६१ च्या तुलनेत १९७०-७१ साली ३३० टक्के व १९७३–७४ साली ५९९ टक्के अशी या उत्पन्नात वाढ झाली.

१९६०–६१ ते १९७३–७४ या कालात ग्रामपंचायतींचे दरडोई उत्पन्न १.७९ रुपयांवरून ८.४२ रुपयांपर्यंत सातत्याने वाढत गेलेले आहे. महाराष्ट्रातील ग्रामपंचायतींचे हे दरडोई उत्पन्न, त्याच वर्षीच्या इतर सर्व राज्यांतील अशा उत्पन्नापेक्षा जास्त आहे (तक्ता क्र. ४, शेवटचा स्तंभ). उपरोक्त कालात, कर-वसुलीची क्षमता मात्र वाढलेली नाही. ती ५७–५८ टक्क्यांच्या आसपास कायम राहिलेली आहे (तक्ता क्र. २). या दरडोई उत्पन्नवाढीचे एक प्रमुख कारण म्हणजे सरकारी अनुदानांची प्रतिवर्षी वाढणारी रक्कम होय असे म्हणता येईल.

ग्रामपंचायतींच्या उत्पन्नाचे विविध मार्ग व एकूण उत्पन्नातील त्यांचा वाटा पाहिला असता, ग्रामपंचायतींच्या संदर्भातील करविषयक उत्पन्नाचे तुलनात्मक महत्त्व ठरविता येईल. तक्ता क्र. ३ मध्ये ही माहिती दिलेली आहे.

१९६०–६१ ते १९७३–७४ या कालावधीत, ग्रामपंचायतींना करांच्या मार्गाने मिळणाऱ्या उत्पन्नाचे प्रमाण सातत्याने कमी होत चालले आहे ही एक विचारात घेण्यासारखी गंभीर बाब आहे. १९६०–६१ ला ग्रामपंचायतीच्या उत्पन्नातील ४०.९ टक्के रक्कम करांच्या रूपाने येत होती. परंतु १९७३–७४ पर्यंत ही रक्कम १६.७ टक्क्यांपर्यंत खाली आली आहे. करांचे उत्पन्न प्रमाण नुसतेच कमी झालेले नाही तर ते सातत्याने कमी होत गेलेले आहे ही दिशाही महत्त्वाची आहे. याच कालावधीत ग्रामपंचायतींना, सरकारकडून अनुदानांच्या रूपाने मिळणाऱ्या उत्पन्नाचे प्रमाण मात्र ४१.७ टक्क्यांवरून ६१.२ टक्क्यांपर्यंत वाढले असून या वाढीतही सातत्य आहे, ही देखील एक स्वतंत्रपणे विचारात घेण्याची गंभीर बाब आहे.

याच (क्र. ३) तक्त्यावरून आणखीही एक गोष्ट स्पष्ट होते ती अशी की, १९६०-६१ ते १९७३-७४ या कालात सर्व ग्रामपंचायतींनी मिळून जमविलेली कर रक्कम २०१.६० लाख रुपयांवरून ४९४.५४ लाख रुपयांवर गेली. म्हणजे ही वाढ २४५ टक्के एवढी होती. याचबरोबर सरकारी अनुदानातून प्राप्त झालेली रक्कम, याच काळात, २०६ लाख रुपयांवरून १८०८ लाख रुपयांवर गेली, म्हणजे ८७६ टक्क्यांनी वाढली. यावरून असा निष्कर्ष काढता येईल की, कर-प्रयत्नांपेक्षा ग्रामपंचायतींचा वाढता भर सरकारी अनुदानांवरच आहे. अर्थातच त्यांचे उत्पन्नाच्या बाबतीत सरकारवरील परावलंबित्व वाढतच चालले आहे. या ठिकाणी याच संदर्भात, महाराष्ट्राची देशातील इतर राज्यांशी केलेली तुलना उपयुक्त ठरू शकेल. तक्ता क्र. ४ वरून हे स्पष्ट होईल की, ओरिसा व राजस्थान ही दोन राज्ये सोडली तर इतर सर्व राज्यांपेक्षा महाराष्ट्रात, ग्रामपंचायतींच्या कर उत्पन्नाचे एकूण उत्पन्नाशी असलेले प्रमाण सर्वात कमी आहे.

सरकारकडून किंवा जिल्हा परिषदा, पंचायत समित्या यांच्याकडून अधिक रकमेने अनुदाने मिळाल्याने ग्रामपंचायतींची खर्चाच्या बाबतीतील स्वायत्तताही कमी होत जाते. याचे कारण असे कीं, ग्रामपंचायतींना मिळणारी बरीचशी अनुदाने ही खास ठरवून दिलेल्या कामासाठीच असतात व ती त्याच कामासाठी खर्चावी लागतात. त्यामुळे असे मिळणारे उत्पन्न, स्थानिक प्राधान्यानुसार बदल करून खर्च करण्याचे स्वातंत्र्य ग्रामपंचायतींना राहत नाही.

या वाढत्या रकमेच्या अनुदानांचा परिणामही विचारात घ्यायला हवा. या वाढत्या अनुदानांमुळे एकीकडे ग्रामपंचायतींची उत्पन्नवाढीसाठी करांच्या मार्गाचा वापर करण्याची प्रवृत्ती कमी होते तर दुसरीकडे या वाढत्या अनुदानांबरोबर अपरिहार्यपणे सरकारचे ग्रामपंचायतीवरील वर्चस्वही वाढत जाते. या वित्तीय व त्यामुळे निर्माण होणाऱ्या शासकीय वर्चस्वामुळे ग्रामपंचायतींची स्वायत्तता कमी होत जाते. कोणत्याही शासनाच्या संदर्भात असा नियम गृहीत धरायला हवा की, ज्या प्रमाणात वरच्या स्तरावरील सरकारांकडून मिळणारे अनुदान वाढत असते तेवढ्या प्रमाणात त्या शासनाची स्वायत्तता घटत जाते आणि अर्थातच स्वायत्तता जेवढी कमी होते, तेवढा विकास प्रयत्नातील लोकांचा उत्स्फुर्त सहभाग कमी होतो, आणि नोकरशाहीच्या अधिकाऱ्यांचेच प्राबल्य अधिक राहते. महाराष्ट्रातील ग्रामीण भागाच्या शासनव्यवहारांच्या संदर्भात नेमकी हीच गोष्ट घडलेली आहे. तक्ता क्रमांक ५ मध्ये दाखविल्याप्रमाणे, महाराष्ट्र सरकार स्वतः आपल्या उत्पन्नापैकी सुमारे २५ टक्के उत्पन्नासाठी केंद्र सरकारच्या अनुदानावर अवलंबून असून, त्याच्या स्वतःचा उत्पन्नातील करांचा वाटा सुमारे ५३ टक्के आहे. परंतु खालच्या स्तरांवर ही परावलंबित्वाची प्रवृत्ती अधिकच तीव्र झालेली आहे. उदा. महाराष्ट्रातील

जिल्हा परिषदांच्या एकूण उत्पन्नात करांचा वाटा (१९७१–७२ साली) फक्त ५ टक्के असून ८१ टक्के उत्पन्नासाठी जिल्हा परिषदा राज्य सरकारवर अवलंबून होत्या. तसेच (त्या वर्षी), ग्रामपंचायतीचे करांपासूनचे उत्पन्न फक्त २६ टक्के असून सुमारे ५५ टक्के उत्पन्न त्यांना वरच्या स्तरांवरील सरकारकडून अनुदान रूपाने प्राप्त होत होते. पुढील काळात तर हे परावलंबित्व वाढत गेल्याचे आपण यापूर्वी पाहिलेच आहे (तक्ता क्र. ३).

अशा प्रकारे महाराष्ट्रातील ग्रामपंचायतींचे स्वतःच्या करांच्या मार्गाने मिळविलेल्या उत्पन्नाचे एकूण उत्पन्नाशी असलेले प्रमाण हे सातत्याने घसरत गेले आहे हे आपण पाहिले. यातही जिल्हावार प्रमाण तपासून पाहिले तर असे दिसून येते की, विविध जिल्ह्यांच्या करप्रयत्नांत फार मोठे फरक आहेत (तक्ता क्र. ६). जळगाव जिल्ह्यात हे प्रमाण सर्वात जास्त, म्हणजे ३८·१० टक्के आहे, तर बीड जिल्ह्यात हे प्रमाण सर्वात कमी, म्हणजे फक्त ०·९८ टक्के आहे. तक्ता क्र. ६ वरून ठळकपणे जाणवणारी आणखी एक गोष्ट अशी की, मराठवाड्याच्या पाचही जिल्ह्यांचा या प्रमाणाच्या बाबतीत शेवटचा क्रमांक लागतो.

तक्ता क्रमांक ७ मध्ये महाराष्ट्रातील ग्रामपंचायतींचा दरडोई खर्च आणि त्यांना मिळणाऱ्या सरकारी अनुदानांचे दरडोई प्रमाण दाखविलेले आहे. त्यावरून असे दिसून येईल की, १९६०–६१ साली ग्रामपंचायती आपल्या खर्चातील पन्नास टक्के रक्कम सरकारी अनुदानातून मिळवीत असत. १९७३-७४ साली ग्रामपंचायतींनी दरडोई ७ रुपये ८० पैसे खर्च केले व त्यातील ५ रुपये १५ पैसे, म्हणजे खर्चाच्या ६६ टक्के रक्कम, त्यांना सरकारकडून मिळाली होती. सर्व पंचायतींनी एकत्रितरित्या मिळविलेल्या करउत्पन्नाचे त्यांच्या खर्चाशी असलेले प्रमाण १९६०–६१ साली ४९ टक्के होते ते १९७३–७४ साली १८ टक्क्यांपर्यंत खाली आले आहे (तक्ता क्रमांक ८). थोडक्यात पंचायतींकडून मोठ्या प्रमाणावर खर्च केला जात असला तरी त्यासाठी कररूपाने फारच थोडा पैसा गोळा होतो. आणि बहुतेक खर्च सरकारकडूनच भागविला जातो. म्हणजे सरकारने त्यांना पैसा पुरविण्यावरच त्यांचे कार्य अवलंबून असते. गावातील लोकांनी स्वतःच्या साधनांतून स्वतःच्या कल्याणाच्या योजना कार्यान्वित करणे ही त्यांच्या मूलभूत स्वरूपाशी सुसंगत असलेली गोष्ट, घडून येत नाही हे स्पष्ट आहे.

वास्तविक ग्रामपंचायतींना उत्पन्नाचे विविध मार्ग उपलब्ध असूनही त्यांचा वापर करण्यास या शासनसंस्था उत्सुक नसतात व जे उत्पन्नाचे मार्ग त्या वापरतात त्यातून त्यांना पुरेसे उत्पन्न मिळू शकेल अशी तजवीज नसते. तक्ता क्रमांक ९ मध्ये ग्रामपंचायतींना विविध मार्गांनी मिळणारे उत्पन्न दर्शविलेले आहे. त्यांना अधिक उत्पन्न प्राप्त करून देणारा प्रमुख कर म्हणजे जमिनी व घरांवरील कर होय. एकूण

उत्पन्नाच्या ३८ टक्के रक्कम या करापासून त्यांना प्राप्त होते. कायद्याने जमीन महसूलवरील उपकर दर रुपयास २० पैसे प्रमाणे या किमान मर्यादेवर दर रुपयास २०० पैशांपर्यंत वाढविण्याची मुभा जिल्हा परिषदांना असून, या उपकरवाढीची सूचना आपापल्या क्षेत्रापुरती पंचायत समित्या व ग्रामपंचायती करू शकतात. त्यांच्या सूचनेनुसार असे कर सरकार वाढविते व है सर्व वाढीव उत्पन्न त्या त्या संस्थांना प्राप्त होऊ शकते.परंतु प्रत्यक्षात कोणत्याही पंचायत समित्या किंवा ग्रामपंचायती या सवलतीचा फायदा घेत नाहीत. कारण एकूणच करवाढ ही अप्रिय गोष्ट असून या अप्रियतेचे धनी होण्यास कोणत्याही पंचायतीचे आसन तयार नसते.

जमीन महसूलावरील उपकरापासून पंचायतींना चांगले उत्पन्न प्राप्त होऊ शकते हे खरे. आर्थिक दृष्टया विकसीत प्रदेशांतील पंचायतीना अर्थातच या मार्गाने अधिक उत्पन्न प्राप्त होते. प्रश्न आहे तो मागासलेल्या प्रदेशातील पंचायतींचा. तेथे मुळातच जमीन महसूल कमी असतो. त्यामुळे उपकराची रक्कमही कमी मिळते. शासनाने यासाठी काही खास समानीकरण अनुदानाची सोय केलेली आहे. जर महसूल दरडोई १ रुपयापेक्षा कमी झाला तर एक रुपयापर्यंतचा फरक सरकार अनुदानाने भरून काढते. अशा प्रकारच्या अनुदानामुळे वाईट परिस्थतीत काही किमान उत्पन्नाची सोय होत असली तरी एकूणच ग्रामपंचायतींची आर्थिक परिस्थिती अत्यंत दुबळी असते. साहजिकच त्यांच्याकडून सामाजिक कल्याणावर केल्या जाणाऱ्या खर्चाचे प्रमाण अत्यल्प असल्यास नवल नाही. उदा. १९७३–७४ साली ग्रामपंचायतींचा स्वच्छता व आरोग्य यावरील दरडोई खर्च ८२ पैसे होता. (त्यातही जळगाव रु. ९० पैसे व बीड फक्त १४ पैसे), तर शिक्षणावरील दरडोई खर्च फक्त ३० पैसे इतका होता. (जळगाव ६१ पैसे व औरंगाबाद फक्त १३ पैसे). याचा सरळ अर्थ असा की, अजूनही ग्रामपंचायतींच्या स्तरावर आपले शिक्षण व आरोग्यासारख्या मूलभूत मानवी भांडवलाच्या गुंतवणुकीकडे दुर्लक्ष होत आहे.

काही सर्वसामान्य निष्कर्ष

आपण आपल्या देशात कायद्याने राजकीय व शासकीय व्यवस्थेत विकेंद्रीकरण प्रस्थापित केले. परंतु ज्याच्या पायावर ही विकेंद्रित व्यवस्था चालवायची त्या वित्तीय क्षेत्रात मात्र केंद्रीकरणाचीच स्थिती अस्तित्वात आहे. केंद्र सरकार, राज्य सरकार, जिल्हा परिषदा व ग्रामपंचायती या चार स्तरांवर कार्यविभागणी करून शासन व्यवस्था निर्माण केलेली असली तरी व्यवहारात ग्रामपंचायती जिल्हा परिषदांवर, जिल्हा परिषदा राज्य सरकारवर आणि राज्य सरकार केंद्र सरकारवर त्यांच्या वित्तीय गरजांसाठी फार मोठ्या प्रमाणावर अवलंबून आहेत. (तक्ता क्र. ५). यामुळे वित्तीय अधिकारांचे प्रत्येक वरच्या स्तरांवर अधिकाधिक केंद्रीकरण होत गेलेले आहे. त्यातही जिल्हा परिषदा व पंचायतींना फारच अपुरे आर्थिक स्वातंत्र्य मिळाले आहे. त्यामुळे जसजसे वरच्या स्तरावरून खालच्या स्तराकडे जावे तसतशी

स्वायत्तता मर्यादित होत गेलेली आहे. या प्रचलित असलेल्या व्यवस्थेतून तीन प्रकारचे धोके संभवतात.

१) वित्तीय अधिकारांबाबत (उत्पन्न मिळविणे व ते खर्च करणे) : स्वायत्तता जेवढी कमी असेल तेवढे त्या पातळीवरील विकासाचे प्रयत्न अर्थपूर्ण होत नाहीत. उत्पन्नाची पुरेशी आणि स्वतःची साधने नसतील तर त्यांच्या वापराबाबत परिस्थितीनुसार स्वतंत्र निर्णय घेण्याची फारशी गरज राहत नाही. ही स्वतंत्र निर्णय घेण्याची अनावश्यकता, तलस्तरीय विकास प्रयत्नात, स्थानिक लोकांचा पुरेसा सहभाग प्राप्त करून घेऊ शकत नाही. यामुळे स्थानिक पातळीवरील आर्थिक नियोजन हे व्यवहारात तरी 'लोकांचे' नियोजन न राहता ते केवळ वरील सरकारने लादलेले 'सरकारी' ठरते व त्यामुळे ते अपेक्षित परिणामाच्या बाबतीत निष्प्रभ ठरते असा अनुभव आहे.

२) जिल्हा परिषदा व ग्रामपंचायती याला पुरेशी स्वतःची उत्पन्नसाधने नसतील आणि त्यांचा बहुतांशी कारभार वरच्या पातळीवरील सरकारच्या (किंवा राज्य सरकारच्या) अनुदानांवर चालणार असेल तर त्यांचे मूळ स्वरूपच 'दुय्यम किंवा तिय्यम दर्जाच्या शासन संस्था' अशा प्रकारचे बनते. म्हणजे या शासनसंस्था 'स्वतंत्र कार्य करणाऱ्या संस्था' न राहता त्या केवळ 'अंमलबजावणी करणाऱ्या संस्था' बनतात. साहजिकच ज्या प्रदेशासाठी त्यांचे अस्तित्व असते त्या प्रदेशाचे व त्यातील लोकांचे प्रतिनिधित्व त्या करीत नाहीत तर वरील सरकारच्या प्रतिनिधी म्हणून त्या लोकांच्यात कार्य करतात. पंचायती राज संस्थांचे आजचे कार्य तरी निखालसपणे याच स्वरूपाचे आहे.

३) शासकीय विकेंद्रीकरण आणि वित्तीय केंद्रीकरण या स्वरूपाची शासन व्यवस्था अस्तित्वात असेल तर उच्च स्तरावरील सरकारवर हुकमत असणारे राजकीय नेते आपल्या हाती आर्थिक लगाम ठेवून खालच्या स्तरावरील शासनाचे घोडे आपल्याला हव्या त्या पद्धतीने वळविण्याचे खेळ करू शकतील. स्थानिक प्रदेशांच्या आर्थिक विकासाच्या वाटचालींतील हा फार मोठा अडथळा ठरू शकेल.

सूचना

वरील धोके विचारात घेऊन या स्थानिक संस्थांना आर्थिक स्वायत्तता प्राप्त करून देण्यासाठी काही सूचना करता येतील. या सूचनांमागे दृष्टिकोन असा आहे की, भारतीय संविधानाच्या चवथ्या प्रकरणात म्हणजे 'राज्याच्या धोरणाच्या निर्देशक तत्त्वां' मध्ये असलेल्या चाळीसाव्या कलमात म्हटल्याप्रमाणे, 'राज्य हे ग्रामपंचायतींची सुसूत्र व्यवस्था लावण्यासाठी कार्यप्रवण होईल व त्यांना स्वराज्याचे मूल घटक म्हणून कार्य करण्यास समर्थ करण्यासाठी आवश्यक असतील

अशा शक्ती व प्राधिकार बहाल करील.' घटनाकारांनी दिलेल्या सुयोग्य दिशेने ग्रामपंचायतींचे कार्य व्हावे यासाठी पुरेशी स्वायत्तता मिळणे आवश्यक आहे. खालील सूचना या दृष्टिकोनातूनच केलेल्या आहेत :

१) भारतीय संविधानाने ज्याप्रमाणे केंद्र व राज्ये यांमध्ये वित्तविषयक साधनांची वाटणी करण्यासाठी दर पाच वर्षांनी वित्त आयोग नेमण्याची तरतूद केली आहे तशा प्रकारची कायदेशीर तरतूद राज्य सरकार व पंचायतीराज संस्था यांमधील वित्तवाटणीसाठी करावी. सर्व राज्यांना अशी ' राज्य वित्त आयोगाची ' तरतूद आपापल्या कायद्यामधून करायला लावण्यासाठी राज्यघटनेत सुधारणा लागल्यास करावी. यामुळे स्थानिक स्वराज्य संस्थांची स्वायत्तता टिकविण्यास मदत होईल.

२) पंचायतीराज संस्थांवर राज्य सरकारचे सर्वांगीण वर्चस्व ठेवण्यापेक्षा राज्य सरकारचे त्यांच्या बाबतींतील कार्य सर्वसामान्य प्रशासकीय सल्ला, विविध प्रकल्पांबाबतचा तांत्रिक सल्ला, वार्षिक हिशोब तपासणी, संशोधन आणि सर्वसामान्य धोरणविषयक चौकट पुरविणे एवढ्यापुरते मर्यादित असावे.

३) पंचायतीराज संस्थांना उत्पन्नाची स्वतंत्र साधने पुरेशा प्रमाणात उपलब्ध करून दिली पाहिजेत. त्यासाठी त्यांना काही कर सक्तीने जमा करावयास भाग पाडावे लागेल. तसे पाहिले तर आज जिल्हा परिषदा व ग्रामपंचायतींना राज्य सरकारच्या सूचींतील कोणताही कर बसविता येतो. वास्तविक प्रत्यक्षात त्याचा कधीही वापर होणार नसेल तर इतक्या व्यापक अधिकारांची गरजही नाही. उलट काही मोजके, उत्पादक कर त्यांना मिळणे व त्यांची अंमलबजावणी करणे हे महत्त्वाचे आहे.

४) करवसुलीच्या दृष्टीने काही महत्त्वाची पावले उचलणे आवश्यक आहे. रेशनकार्ड वापरणाऱ्यांसाठी किंवा मताधिकार बजावणाऱ्यांसाठी कर भरणे हीं पूर्वअट म्हणून वापरता येईल.

५) करांव्यतिरिक्त अन्य उत्पन्नवाढीसाठी इतर काहीं राज्यांमधील प्रयोग येथेही करून पाहाता येतील. उदा. पंजाबमध्ये प्रत्येक पंचायतीची स्वतःची काही जमीन असते व त्यापासून मोठे उत्पन्न त्या प्राप्त करू शकतात. आंध्र प्रदेश, सिक्कीम वगैरे राज्यांत अशीच पंचायतीच्या मालकीची काही तळी असतात. उत्तर प्रदेश व ओरिसा या राज्यांमधून पंचायतींच्या मालकीचे काही उद्योग असतात. मिश्र अर्थव्यवस्था या स्तरावरही या मार्गाने आपणास राबविता येईल. याशिवाय राज्य सरकारने एखादा कार्यक्रम राबविला तर तो पुढे चालू ठेवण्याची जबाबदारी व त्यापासून मिळणारे उत्पन्न त्या त्या स्थानिक स्वराज्य संस्थांकडे सुपूर्द करता येईल.

६) राज्य सरकारकडून पंचायतीराज संस्थाना दिली जाणारी अनुदाने ही काही महत्त्वाच्या राज्यव्यापी योजनांसाठी, किंवा खास अडचणींसाठी किंवा काही विशिष्ट प्रकल्पासाठी द्यावीत. अनुदाने ही त्यांच्या स्वतःच्या उत्पन्नाला केवळ पूरक अशा स्वरूपाची असावीत. अनुदाने हाच त्यांच्या उत्पन्नाचा प्रमुख मार्ग ठरू नये. स्थूलमानाने असे म्हणता येईल की, उत्पन्नातील अनुदानाचा वाटा ३० टक्क्यापर्यंत मर्यादित असावा.

७) पंचायतीराज संस्थांना राज्य सरकारकडून किंवा अन्य वित्त संस्थांकडुन कर्ज उभारण्याचे अधिकार असावेत. संथानम् समितीने प्रत्येक राज्यात 'पंचायतीराज वित्त महामंडळ' स्थापण्याची सूचना केलेली आहे तसेच अशोक मेहता समितीने चालू वित्तसंस्थांचा उपयोग करून घेण्याची सूचना केलेली आहे. काही विशिष्ट प्रकल्पांसाठी लोकांकडून ठेवी स्वीकारण्याची तरतूदही कायद्याने करता येईल.

या ठिकाणी पंचायतीच्या करविषयक अभ्यासातून निर्माण होणारे काही प्रश्न व तत्संबंधी काही स्थूल स्वरूपाच्या सूचना चर्चेसाठी पुढे ठेवल्या आहेत. त्यामधून प्रत्यक्षात आढळून येणाऱ्या राज्य सरकारच्या, पंचायती संस्थांचे अधिकार मर्यादित करणाऱ्या व बोंगीरवार समितीने घेतलेल्या, "कायद्याच्या १५७ व्या कलमात सुधारणा करून करविषयक सर्व अधिकार केवळ राज्य सरकारकडे ठेवावेत," ह्या भूमिकेच्या नेमकी विरोधी भूमिका घेतलेली आढलेल. या स्थानिक शासनांचे कार्य उपयुक्त व विकासाभिमुख ठरण्यासाठी त्याना स्वायत्त बनविण्याची भूमिका मला अधिक सयुक्तिक वाटते.

तक्ता क्रमांक १*

महाराष्ट्रातील ग्रामपंचायतींचे एकूण सरासरी व दरडोई उत्पन्न

वर्ष	एकूण उत्पन्न (लाख रु.)	एकूण उत्पन्नाचा निर्देशांक (१९६०-६१ = १००)	सरासरी उत्पन्न (रुपये)	सरासरी उत्पन्नाचा निर्देशांक (१९६०-६१ = १००)	दरडोई उत्पन्न (रुपये)
१९६०-६१	४९३.६	१००.००	२७०१	१००.००	१.७९
१९७०-७१	१६२७.३	३२९.७	३२३३	११९.०७	५.६८
१९७१-७२	१७१४.६	३४७.४	७४७४	२७६.०७	४.९१
१९७२-७३	१८१३.०	३६७.३	७८७८	२९१.०७	५.१७
१९७३-७४	२९५५.७	५९८.८	१२७२४	४७१.०८	८.४२

(तक्ता क्रमांक ११, पान १०, तक्ता क्र. १३, पान ११.)

तक्ता क्रमांक २

करवसुलीचे एकूण करनिर्धारण रकमेशी असलेले प्रमाण

वर्ष	एकूण करनिर्धारण (लाख रुपये)	करवसुली (लाख रुपये)	३ चे २ शी प्रमाण
१	२	३	४
१९६०-६१	३४९.३	२०१.८	५७
१९७०-७१	७२५.८	४१३.२	५७
१९७१-७२	७६०.१	४४२.०	५८
१९७२-७३	७९०.४	४०६.२	५१
१९७३-७४	८४७.८	४९४.५	५८

(तक्ता क्र. ४१, पान ३३.)

तक्ता क्रमांक ३

महाराष्ट्रातील ग्रामपंचायतीच्या उत्पन्नाचे विविध मार्ग व टक्केवारी

वर्ष	एकूण उत्पन्न (लाख रु.)	सरकारी अनुदान (लाख रु.)	टक्केवारी	कर रक्कम (लाख रु.)	टक्केवारी	देणग्या (लाख रु.)	टक्केवारी
१९६०-६१	४९३.५९	२०६.४	४१.७	२०१.६०	४०.९	८५.९५	१७.४
१९७०-७१	१६२७.३२	९२६.६९	५६.९	४१३.२१	२५.४	२८७.४२	१७.७
१९७१-७२	१७१४.५६	९५२.११	५५.५	४४२.२५	२५.८	३१९.९९	१८.७
१९७२-७३	१८१३.०५	१०५३.५७	५८.१	४०६.१७	२२.४	३५३.३१	१९.५
१९७३-७४	२९५५.७४	१८०८.२४	६१.२	४९४.५४	१६.७	६५२.९६	२२.१

(तक्ता क्र. १५. पान १३)

* सर्व तक्त्यांच्या खाली दिलेले संदर्भ खालील अहवालांतील आहेत :

अन्युअल अँडमिनिस्ट्रेशन रिपोर्ट ऑन द वर्किंग ऑफ व्हिलेज पंचायत फॉर द इयर १९७३-७४ रूरल डेव्हलपमेंट डिपार्टमेंट, गव्हर्नमेंट ऑफ महाराष्ट्र (१९७८).

तक्ता क्रमांक ४

विविध राज्यांचे करउत्पन्न व त्यांचे एकूण उत्पन्नाशी असलेले प्रमाण व दरडोई उत्पन्न * (१९७३–७४)

क्रमांक	राज्य	एकूण उत्पन्न (लाख रुपये)	एकूण करउत्पन्न (लाख रुपये)	करउत्पन्नाचे एकूण उत्पन्नाशी प्रमाण	दरडोई उत्पन्न (रुपये)
१.	हरियाणा	६९.२०	६७.००	९७.००	०.८४
२.	तामीळनाडू	१२१२.२३	९१८.५९	७५.७८	३.७८
३.	हिमाचल प्रदेश	३५.२०	२४.२५	६९.६६	१.०९
४.	उत्तर प्रदेश	४६३.००	२९७.००	६४.३६	०.६१
५.	जम्मू व काश्मीर	६.४०	४.०५	६३.२८	०.१७
६.	कर्नाटक	४२१.३३	२८५.३३	६१.७५	१.८७
७.	त्रिपुरा	१.००	०.५०	५०.००	० ०७
८.	केरळ	१०६१.००	४५५.००	४२.८८	५.६१
९.	आसाम	६०.३०	२३.२५	३८.५६	०.४७
१०.	पश्चिम बंगाल	२४१.७३	८८.३०	३६.५३	०.७४
११.	आंध्र प्रदेश	१६८८.६१	५७३.६९	३३.९७	४.५९
१२.	मध्यप्रदेश	३८२.२२	१२४.८६	३२.६७	१.१५
१३.	गुजराथ	१४८४.३२	४६९.०४	३१.६०	७.६०
१४.	महाराष्ट्र	२९५५.७४	४९४.५४	१६.७४	८ ४१
१५.	ओरिसा	१४३.३९	१४.७०	१०.२५	०.७१
१६.	राजस्थान	४४१.९६	२४.००	५.४३	२.०८

* बिहार, मणिपूर, मेघालय, नागालँड, पंजाब, सिक्कीम या राज्यांची या संदर्भातील आकडेवारी उपलब्ध झाली नाही.

तक्ता क्रमांक ५

विविध स्तरांवरील सरकारांच्या उत्पन्नाचे मार्ग व त्यांचे एकूण उत्पन्नाशी प्रमाण (१९७१–७२) (लाख रुपये)

क्रमांक	सरकार	एकूण उत्पन्न	स्वतःचे करउत्पन्न	इतर उत्पन्न	अनुदाने
१.	महाराष्ट्र राज्य	५२१००.००	२७४००.००	११९००.००	१२८००.००
		(१००.००)	(५२.५९)	(२२.८४)	(२४.५७)
२.	जिल्हा परिषदा	११०३९.६७	५९६.०५	१४८८.५२	८९५५.१०
		(१००.००)	(५.४०)	(१३.४८)	(८१.१२)
३.	ग्रामपंचायती	१७१४.५६	४४२.४५	३१९.९९	८९५२.११
		(१००.००)	(२५.८)	(१८.७)	(५५.५)

विशेष सूचना (१) कंसातील आकडे एकूण उत्पन्नाशी प्रमाण दर्शवितात (२) नेमक्या रकमा उपलब्ध नसल्याने, उपलब्ध आकडेवारीच्या आधारे अंदाजे रकमा काढल्या आहेत. तुलनेसाठी सर्व सरकारांची ज्या वर्षाची नेमकी माहिती उपलब्ध आहे ते १९७१-७२ हे वर्ष येथे विचारार्थ घेतले आहे. यात राज्य सरकारने स्वतःचे कार्यक्रम राबविण्यासाठी दिलेल्या रकमा समाविष्ट आहेत.

तक्ता क्रमांक ६

महाराष्ट्रातील ग्रामपंचायतींच्या स्वतः उभारलेल्या उत्पन्नाचे एकूण उत्पन्नाशी प्रमाण

जिल्हावार आकडेवारी (१९७३-७४)

क्रमांक	जिल्हा	प्रमाण	क्रमांक	जिल्हा	प्रमाण
१.	जळगांव	३८·१०	१४.	वर्धा	१५·३९
२.	ठाणे	३०·३४	१५.	नागपूर	१३·१६
३.	कुलाबा	२८·८८	१६	अहमदनगर	१२·८२
४.	सांगली	२८·८५	१७.	पुणे	१२·५९
५.	चंद्रपूर	२७·२०	१८.	बुलढाणा	१२·४५
६	अमरावती	२७·१८	१९.	रत्नागिरी	११·७८
७.	सोलापूर	२६·८३	२०.	अकोला	१०·२३
८.	कोल्हापूर	२६·२९	२१.	औरंगाबाद	९·३१
९.	नाशिक	२४·२२	२२.	परभणी	६·३६
१०.	धुळे	२२·५५	२३.	नांदेड	६·३२
११.	यवतमाळ	१९.८४	२४.	उस्मानाबाद	६·१३
१२.	भंडारा	१८.१०	२५.	बीड	०·७८
१३.	सातारा	१७.२४			

(तक्ता क्र. २०, पान-१६)

तक्ता क्रमांक ७

ग्रामपंचायतींना मिळणाऱ्या दरडोई अनुदानांचे दरडोई खर्चाशी प्रमाण

वर्ष	दरडोई खर्च (रुपये)	दरडोई अनुदान (रुपये)	३ चे २ शी प्रमाण
(१)	(२)	(३)	(४)
१९६०-६१	१·५	०·०५	५०·००
१९७०-७१	५·७	३·२३	५६ ६६
१९७१-७२	५·४	२·८९	५३·५२
१९७२-७३	४·९	३·००	६१·२२
१९७३-७४	७·८	५·१४	६६·००

(तक्ता क्रमांक १८, पान १५; तक्ता क्र. २७, पान २२)

तक्ता क्रमांक ८

ग्रामपंचायतींनी स्वतः मिळविलेल्या उत्पन्नाचे एकूण खर्चाशी प्रमाण

वर्ष	टक्केवारी
१९६०–६१	४९·०५
१९७०–७१	२५·२७
१९७१–७२	२४·८९
१९७२–७३	२३·८७
१९७३–७४	१८·०७

(तक्ता क्र. ३६, पान २९)

तक्ता क्रमांक ९

महाराष्ट्रातील ग्रामपंचायतींचे स्वतःच्या उत्पन्नाचे विविध मार्ग
(लाख रुपयांत)

क्रमांक	उत्पन्नाचे मार्ग	१९६०–६१	१९७०–७१	१९७१–७२	१९७२–७३	१९७३–७४
१)	जमिनी व घरांवरील कर	५६·९	१५२·४	१७२·२	१३९·८	१८७·३
		(२८·२२)	(३६·८८)	(३८·९२)	(३४·४३)	(३७·८८)
२)	जकात	७·२	१९·२	२४·०	१८·६	२१·१
		(३.५७)	(४·६५)	(५·४२)	(४·५८)	(४ २७)
३)	बाजार व आठवडचांच्या बाजारावरील फी	१२·३	२३·६	२२·६	२२·७	२४ ७
		(६·१०)	(५·७१)	(५·११)	(५·५९)	(४·९९)
४)	सामान्य व खास स्वच्छता उपकर	९·५	१९·७	२३-२	१४-७	२७-०
		(४·७१)	(४·७७)	(५·२४)	(३·६२)	(५·४६)
५)	सामान्य व खास पाणीपट्टी	२·७	१५·०	१७·६	२१·४	२८-५
		(१·३४)	(३·६३)	(३·९८)	(५.२७)	(५·७६)
६)	इतर कर	११३·०	१८३·३	१८२·८	१८८·९	२०६·०
		(५६·०६)	(४४·३६)	(४१·३२)	(४६·५१)	(४१·६६)
७)	एकूण	२०१·६	४१३·२	४४२·४	४०६·१	४९४ ५
		(१००·००)	(१००·००)	(१००·००)	(१००·००)	(१००·००)

(तक्ता क्र. २४, पान २०).
(कंसातील आकडे टक्केवारीचे).

संदर्भ :-

१) अॅन्युअल अॅडमिनिस्ट्रेटिव्ह रिपोर्ट ऑन द वर्किंग ऑफ व्हिलेज पंचायत्स फॉर द इयर १९७३-७४, ग्रामीण विकास खाते, महाराष्ट्र शासन (१९७८)

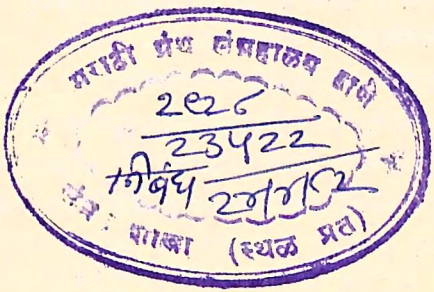
२) रिपोर्ट ऑफ द कमिटी ऑन पंचायतीराज इन्स्टिटचूशन्स (अध्यक्ष, अशोक मेहता), मिनिस्ट्री ऑफ अॅग्रीकल्चर अॅण्ड इरिगेशन, ग्रामीण विकास खाते, भारत सरकार (१९७२)

३) रिपोर्ट ऑफ द स्टडी टीम ऑन पंचायतीराज फिनान्सेस (अध्यक्ष, संथानम्), भाग १ व २, ग्रामीण विकास खाते, भारत सरकार (१९६३)

४) पॅटर्नस् ऑफ पंचायतीराज इन इंडिया, संपादक, जी. रामरेड्डी, द मॅकमिलन कंपनी ऑफ इंडिया लि.; मद्रास (१९७७).

५) पंचायतराज मूल्यमापन समितीचा अहवाल (अध्यक्ष, आर. एम्. बोंगीरवार), ग्रामीण विकास विभाग, महाराष्ट्र शासन, मुंबई (१९७४)

* *



४. राज्य सरकार व नागरीस्वराज्यसंस्था यांमधील वित्तसंबंध

निबंधाच्या सुरवातीलाच तीन मूलभूत विधाने मी समोर ठेवणार आहे. अर्थातच परस्परसंबंधित अशीच ती विधाने आहेत. ही विधाने अशी :–

१) लोकशाहीची जोपासना, निरोगी वाटचाल हे या भारतील समाजातील अतिशय जाणीवपूर्वक स्वीकारलेले ध्येय आहे;

२) लोकशाहीचे आणि विकासाचे अंतिम उद्दिष्ट गाठण्याचा मार्ग म्हणून, तत्वतः आणि व्यवहारातही, आपण राजकीय आणि वित्तीय कार्यांचे आणि सत्तेचे विकेंद्रीकरण करण्याचे धोरण स्वीकारले आहे;

३) भारतातील ग्रामीण भागाच्या विकासासाठी, तलस्तरीय नियोजनाच्या रूपाने, प्रादेशिक नियोजनाचा स्वीकार अलीकडे प्रामुख्याने केला जातो. प्रादेशिक नियोजनाची ही संकल्पना शहरी विभागासही लागू करून भारतीय अर्थव्यवस्थेचा विकास वेगाने साधणे शक्य आहे.

भारतीय राज्यघटनेने कार्याची विभागणी केंद्र सरकार व राज्य सरकारांमध्ये केलेली असून या कार्यपूर्तीसाठी आवश्यक ती वित्तीय साधने म्हणजे निधीप्राप्तीचे अधिकार त्या त्या सरकारांना वाटून दिले आहेत. घटनेच्या सातव्या परिशिष्टात ही वाटणी दिलेली आहे. राजकीय सत्तेचे तळापर्यंत विकेंद्रीकरण करण्यासाठी देशात ग्रामीण भागात पंचायतीराजची निर्मिती आपण केलेली आहे. शहरी भागातून मात्र स्थानिक सरकार, नगरपालिकांच्या रूपात गेली सुमारे दीडशे वर्षे अविरत कार्य करीत आहेत.

या स्थानिक स्वराज्य संस्था आणि राज्य सरकार यांच्यामध्ये कार्यांची आणि सत्तेची विभागणी कशी असावी याविषयी कोणतीही तरतूद घटनेत करण्यात आलेली नाही. घटनेच्या चवथ्या विभागातील मार्गदर्शक तत्वांमध्ये ४० व्या कलमात फक्त एवढेच म्हटले आहे की, " राज्य हे ग्रामपंचायतींची सुसूत्र व्यवस्था लावण्यासाठी कार्यप्रवण होईल व त्यांना स्वराज्याचे मूलघटक म्हणून कार्य करण्यास समर्थ करण्यासाठी आवश्यक असतील अशा शक्ती व प्राधिकार बहाल करील." या विधानात केवळ ग्रामपंचायतींचाच उल्लेख असला तरी या विधानाचा

आशय शहरी विभागातील स्थानिक स्वराज्य संस्थांनाही लागू करणे इष्ट ठरेल आणि मग असेही म्हणता येईल की घटनाकारांनी एक प्रकारे राज्य सरकारवर अशी जबाबदारीच टाकलेली आहे की, त्याने ग्रामीण व शहरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांना आपापल्या कार्याच्या जबाबदाऱ्या पूर्णतेने पार पाडण्यासाठी आवश्यक ती सत्ता आणि पुरेशी वित्तीय साधने उपलब्ध करून दिली पाहिजेत.

अलीकडे स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे कार्यक्षेत्र, राष्ट्राच्या आर्थिक विकासाच्या गरजेनुसार विस्तारत गेल्याचे आढळून येते. त्यांच्या नेहमीच्या, नागरी सुख-सोयी पुरविण्याच्या कार्याबरोबरच काही विकासात्मक कार्याची जबाबदारीही या स्थानिक सरकारांना उचलावी लागते या घटनेचा दुहेरी परिणाम दृष्टोत्पत्तीस येतो एकीकडे या वाढत्या कामांमुळे फार मोठा वाढत्या खर्चाचा बोजा या सरकारांना पेलावा लागतो. तर दुसरीकडे एकूण नागरिकांच्या त्यांच्या या कार्याबद्दल अपेक्षाही दिवसेंदिवस वाढताना दिसतात. त्यामुळे राज्यसरकार आणि ही स्थानिक सरकारे यांमधील वित्तीय संबंध हे एका अगदी वेगळ्याच दृष्टिकोनांतून पाहावे लागतील.

हा वेगळा दृष्टीकोन म्हणजे प्रादेशिक नियोजनाचा दृष्टीकोन होय. प्रादेशिक नियोजन म्हणजे विशिष्ट मर्यादित अशा भौगोलिक प्रदेशासाठी अंमलात आणलेले आर्थिक नियोजन. भारतात अशा नियोजनासाठी सोयीस्कर असे मर्यादित आणि शासकीयदृष्टचा एकसंघ असे भूप्रदेश ग्रामीण व शहरी अशा दोन्ही भागात आहेतच. उदाहरणार्थ, ग्रामीण भागात जिल्हा परिषदा जिल्हा पातळीवर विकासाच्या योजना राबवू शकतात तर त्याखालील स्तरांवरही पंचायत समित्या आणि ग्रामपंचायती अनुक्रमे तालुका व खेडेगावांच्या पातळीवर कार्य करीत आहेत. शहरी भागांतूनही प्रत्येक शहरामध्ये नगरपालिका किंवा मोठ्या शहरांतून महानगरपालिका विकासविषयक जबाबदारी पेलू शकतात.

महाराष्ट्रात आज २५ जिल्हा परिषदा, २३,९३० ग्रामपंचायती, २२० नगरपालिका (त्यात अ–वर्गीय नगरपालिका २०, ब–वर्गीय ३४, $क_1$– वर्गीय ७५ आणि $क_2$– वर्गीय ९१) आणि ६ महानगरपालिका आहेत. या सर्व स्थानिक सरकारांच्या कार्याची व्याप्ती, त्याविषयीचे त्यांचे वित्तीय आणि इतर अधिकार राज्यसरकारच्या तत्संबंधी विविध कायद्यांनुसार ठरविले जातात. उदाहरणार्थ "महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम–१९६१" या अन्वये ग्रामीण भागातील अशा संस्थांचे अधिकार ठरवून दिलेले आहेत; तर "महाराष्ट्र नगरपालिका अधिनियम–१९६५" अन्वये नगरपालिकांचे अधिकार आणि स्वतंत्र कायद्यांनुसार प्रत्येक महानगरपालिकेचे अधिकार ठरविले आहेत.

विशिष्ट प्रदेशातील लोकांच्या आखणीतील आणि अंमलबजावणीतील महभागाने आणि प्रदेशांतर्गत विविध भौतिक व मानवी साधनांचा जास्तीत जास्त चांगला उपयोग करून वेगाने विकास साधणे हे प्रादेशिक नियोजनाचे ध्येय असते. अर्थातच हे ध्येय व्यवहारात उतरवण्यासाठी, स्थानिक स्वराज्य संस्थांना पुरेशी स्वायत्तता प्राप्त झाली पाहिजे. ही स्वायत्तता प्रामुख्याने दोन बाबतीत असावी लागेल :-

१) त्या प्रदेशातील लोकांना विकासाचे कार्यक्रम ठरविण्याबाबत म्हणजे निर्णय घेण्याबाबत स्वायत्तता असली पाहिजे; आणि

२) आपली सर्वसाधारण नागरी आणि नवी विकासात्मक कार्ये पार पाडण्यासाठी पुरेशी वित्तीय साधने उभारण्याच्या आणि वापरण्याच्या बाबतीत स्वायत्तता असली पाहिजे. आज प्रत्यक्षात अशा तऱ्हेची वित्तीय स्वायत्तता या स्थानिक स्वराज्य संस्थांना कितपत मिळते हे तपासून पाहणे फार महत्त्वाचे ठरेल. प्रस्तुत निबंधात शहरी भागातील विविध पातळीवरील नगरपालिकांना वित्तीय स्वायत्तता किती मिळते याचाच शोध घेण्याचा प्रयत्न केलेला आहे.

१९६५ सालच्या नगरपालिकाविषयक कायद्याने केलेल्या तरतूदींनुसार राज्यसरकारला तीन मार्गांनी नगरपालिकांवर नियंत्रण प्रस्थापित करता येते. एक म्हणजे स्वतः राज्यसरकार, दुसरा मार्ग म्हणजे जिल्ह्याचा कलेक्टर आणि तिसरा मार्ग म्हणजे नगरपालिका प्रशासनाचे संचालनालय (नगर विकास विभाग) हे राज्यसरकारचे तीनही घटक एकूण तीन प्रकारचे नियंत्रण निर्माण करतात. एक म्हणजे उपरोक्त कायद्याने राज्यसरकारला नगरपालिकांच्या कार्याची तपासणी करण्याचे आणि आवश्यक तर नगरपालिकांविरूद्ध योग्य ती कारवाई करण्याचे अधिकार प्राप्त झालेले आहेत. त्यांचा वापर करून केलेले कायदेशीर नियंत्रण; दुसरे नियंत्रण आहे ते तांत्रिक स्वरूपाचे किंवा नगरपालिकांच्या प्रत्यक्ष कार्याबाबत राज्यसरकारच्या शिक्षण, आरोग्य, पाणीपुरवठा वगैरे खात्यांतर्फे केले जाणारे नियंत्रण; आणि तिसरे आहे वित्तीय नियंत्रण. हे नियंत्रण अर्थसंकल्पाच्या सहाय्याने आणि कर्ज व अनुदाने यांच्या सहाय्याने केलेले अप्रत्यक्ष स्वरूपाचे नियंत्रण असते.

शहरी भागांतील स्वायत्त शासनसंस्थांचे वित्तीय नियंत्रण राज्यसरकारकडून कसे पार पाडले जाते तसेच नव्या विकासात्मक कार्यांची जबाबदारी पेलण्याची वित्तीय क्षमता या शासनांमध्ये कितपत आहे हे त्यांच्या वित्तव्यवहारांचे विश्लेषण केले तर कळून येईल. या अभ्यासासाठी जी आकडेवारी उपलब्ध झालेली आहे त्या संदर्भातील दोन उणीवांचा या ठिकाणी उल्लेख करायला हवा. एक म्हणजे या

अभ्यासासाठी उपलब्ध झालेली आकडेवारी केवळ १९७५-७६ सालापर्यंतचीच आहे. दुसरे म्हणजे या अभ्यासात १९६४-६५ पासून १९७५-७६ पर्यंतच्या आकडेवारीचा उपयोग केलेला असला तरी त्यातही १९६८-६९, १९६९-७० आणि १९७२-७३ या वर्षांची आकडेवारी सहजपणे उपलब्ध होऊ शकलेली नाही. अर्थात् या उणीवांचा एकूण अभ्यासाच्या निष्कर्षांवर फारसा परिणाम होण्याचे कारण नाही.

महाराष्ट्रातील विविध नगरपालिका आणि महानगरपालिका यांच्या उत्पन्नांचे वेगवेगळे मार्ग आणि त्या मार्गांनी गेल्या दहा वर्षांत मिळविलेल्या उत्पन्नांचे त्यांच्या एकूण उत्पन्नातील प्रमाण पाहिले तर स्वायत्त संस्थांच्या एकूण आर्थिक परिस्थितीवर प्रकाश पडू शकेल. तक्ता क्र. १* मध्ये या सर्व नागरी प्रशासनांचे एकत्रितरित्या एकूण उत्पन्न, उत्पन्नाच्या प्रत्येक मार्गाने प्राप्त झालेले उत्पन्न व त्यांची एकूण उत्पन्नातील टक्केवारी दर्शविलेली आहे. त्यावरून प्रथमतःच हे लक्षात येईल की, एकूण उत्पन्न तसेच प्रत्येक मार्गाने प्राप्त झालेले उत्पन्न यात प्रतिवर्षी वाढच होत गेलेली आहे. कर हा उत्पन्नाचा प्रधान मार्ग असून या मार्गे एकूण उत्पन्नापैकी ७० ते ७६ टक्के भाग प्राप्त झालेला आहे. करविरहित उत्पन्नामध्ये, मालमत्ता आणि इतर अधिकारांपासून मिळणारे उत्पन्न, खास कायद्यान्वये प्राप्त होणाऱ्या रकमा आणि इतर लहानसहान मार्गाने मिळणारे उत्पन्न यांचा समावेश होतो. एकूण उत्पन्नातील १० टक्के भागच केवळ करविरहित उत्पन्नाचा आहे आणखी सुमारे तेवढीच म्हणजे १० टक्के रक्कम राज्य सरकारकडून अनुदानांच्या रूपाने प्राप्त होते. व्यापारी उपक्रमांतून मिळणारे उत्पन्न अत्यंत अल्प म्हणजे केवळ २ टक्के इतकेच आहे. स्वायत्त शासनसंस्थांना कर्जाच्या रूपानेही मोठे उत्पन्न प्राप्त होत असते. परंतु कर्ज हा नेहमीचा सर्वसामान्य उत्पन्नाचा मार्ग म्हणून मानता येत नसल्यामुळे कर्जांचा समावेश या अभ्यासात केलेला नाही.

तक्ता क्र. २ आणि तक्ता क्र. ३ मध्ये अनुक्रमे नगरपालिका व महानगरपालिका यांच्या एकूण उत्पन्नाची तसेच उत्पन्नाच्या वेगवेगळ्या मार्गांपासून मिळालेल्या उत्पन्नाची आकडेवारी स्वतंत्रपणे दिलेली आहे. करांचा एकूण उत्पन्नांतील वाटा महाराष्ट्रातील नगरपालिकांच्या बाबतीत सुमारे ६० टक्के इतका आहे तर तोच महानगरपालिकांच्या बाबतीत सुमारे ७५ ते ९३ टक्के इतका, दिलेल्या कालावधीत असल्याचे दिसून येते. महानगरपालिकांच्या एकूण उत्पन्नात अनुदानांचा वाटा फक्त ३ ते ९ टक्के इतकाच असतो. परंतु नगरपालिकांच्या बाबतीत हे प्रमाण मोठे म्हणजे एकूण उत्पन्नातील २० ते ३० टक्के इतके असते. करविरहित उत्पन्न मात्र दोन्हींच्या बाबतीत १० ते १५ टक्क्यांच्या आसपास असते. व्यापारी स्वरूपाचे उत्पन्न मात्र नगरपालिका काय किंवा महानगरपालिका काय कुणालाच फारसे

---

* सर्व तक्ते या निबंधाच्या अखेरीस एकत्रितरित्या दिलेले आहेत.

मिळत नाही. अर्थात भविष्यकाळात या मार्गाने अधिक उत्पन्न प्राप्त करून घ्यायला, किंबहुना तो एक उत्पन्नाचा महत्त्वाचा मार्ग व्हायला बराच वाव आहे.

आत्तापर्यंतचीं विविध उत्पन्नमार्गांची आकडेवारी आपल्याला राज्य सरकार आणि या स्वायत्त शासनसंस्थांच्या परस्परवित्तीय संबंधांविषयी नेमकेपणाने फारशी माहिती पुरवत नाहीत. ही माहिती मिळविण्यासाठी आपल्याला वर उल्लेखिलेल्या सुमारे दहा वर्षांच्या कालावधीत, या विविध मार्गानी मिळणाऱ्या उत्पन्नात झालेला बदल आणि मुख्यतः या बदलांची दिशा शोधली पाहिजे. ही माहिती तक्ता क्र. ४ मध्ये दिलेली आहे. या तक्त्यामध्ये या स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या ६० च्या दशकातील सरासरी उत्पन्नांची तुलना ७० च्या दशकातील सरासरी उत्पन्नांशी केलेली आहे. या तुलनांसाठी सरासरी काढताना ज्या वर्षाची आकडेवारी उपलब्ध आहे अशा ६० च्या दशकातील पाच वर्षांची आणि ७० च्या दशकातील चार वर्षांची सरासरी काढलेली आहे.

तक्ता क्र. ४ वरून असे आढळून येईल की, या सर्व संस्थांच्या उत्पन्नातील करांचा वाटा ६० च्या दशकात ७५.११ टक्के इतका होता. तो ७० च्या दशकात घटला असून तो ७३.८५ पर्यंत खाली आला आहे. त्यातही केवळ महानगरपालिकांच्या बाबतीत करांचा वाटा अल्प प्रमाणात वाढलेला असून (८२.३३ टक्यांवरून ८२.९९ टक्के) नगरपालिकांच्या बाबतीत तो घटलेला आहे. (६२.१४ टक्यांवरून ६१.१९ टक्के) राज्य सरकारकडून या स्थानिक राज्य संस्थांना दिल्या जाणाऱ्या अनुदानांच्या बाबतीत घडून आलेल्या बदलांची दिशा त्यांच्या परस्पर संबंधांवर प्रकाश पाडण्याच्या दृष्टीने अधिक महत्त्वाची आहे. टक्केवारीने पाहता ६० च्या दशकापेक्षा ७० च्या दशकात अनुदानांचे प्रमाण जास्त आहे. अनुदानांच्या प्रमाणातील वाढ महानगरपालिकांच्या बाबतीत फारशी मोठी नाही (४.४६ टक्यांवरून ५.५१ टक्के) परंतु इतर नगरपालिकांच्या बाबतीत ही वाढ विशेष लक्षणीय आहे (२२.७१ टक्के ते २५.५५ टक्के). अनुदानांच्या बाबतीत होत जाणाऱ्या वाढीचे प्रमाण आजमितीस खूप मोठे नसले तरी वाढीची ही दिशा भविष्यकाळातील या स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या स्वायत्ततेच्या दृष्टीने महत्त्वाची अशी बाब आहे. कारण दिवसेंदिवस वाढत्या प्रमाणात दिल्या जाणाऱ्या आणि मोठ्या अनुदानांमुळे या संस्थांचे राज्य सरकारवरील वित्तीय परावलंबित्त्व वाढत जाते. आजच नगरपालिका आपल्या उत्पन्नातील २५ टक्क्यांपेक्षाही जास्त उत्पन्नासाठी राज्यसरकारावर अवलंबून असून आगामी काळात हे प्रमाण वाढण्याची शक्यता आहे. जेवढ्या प्रमाणात अनुदाने वाढतात तेवढ्या प्रमाणात राज्य सरकारचे नियंत्रण वाढत जाते आणि तेवढ्या प्रमाणात या स्वायत्त संस्थांची स्वायत्तता घटत जाते हे उघडच आहे. ही परिस्थिती तक्ता क्र. ५ वरून अधिक स्पष्ट होईल. या तक्यात स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या उत्पन्नाचे स्वतःचे मार्ग आणि अनुदाने यांचा विविध

पातळीवरील शासनांच्या बाबतीत परस्पर संबंध मांडलेला आहे. या तक्त्यावरून दिसून येईल की खालच्या पातळीवरील ग्रामीण भागातील शासनसंस्था तर राज्य सरकारावर अधिकच अवलंबून आहेत. ग्रामपंचायतींना आपल्या उत्पन्नातील ६१ टक्के वाटा अनुदानरूपाने मिळतो तर जिल्हा परिषदा आपल्या उत्पन्नापैकी ८१ टक्के भागासाठी राज्यसरकारवर अवलंबून आहेत. त्यामुळे त्यांना वित्तीय स्वायत्तता जवळ जवळ नाहीच असे म्हटले तरी चालेल. म्हणजे त्यांना 'स्वायत्तसंस्था' म्हणणेच विसंगत ठरेल.

अभ्यास विषय असलेल्या नागरी स्वायत्त संस्थांना दिल्या जाणाऱ्या अनुदानांचे स्वरूप उलगडून पाहिले तर राज्यसरकारच्या वित्तीय नियंत्रणाविषयी अधिक कल्पना येऊ शकेल. तक्ता क्र ६ मध्ये अनुदानांची विभागणी 'हेतुबद्ध अनुदाने' आणि 'हेतुविरहित अनुदाने' अशा दोन गटांत केलेली आहे. हेतुबद्ध अनुदाने ही विशिष्ट हेतूसाठीच म्हणजे विशिष्ट कामांसाठीच दिली जातात; व ती ज्या कारणांसाठी दिली त्या कारणांसाठीच वापरावी लागतात. याचा अर्थ असा की या अनुदानांच्या वापराच्या बाबतीत निर्णय घेण्याचे स्वातंत्र्य स्थानिक शासनसंस्थांना नसते. याउलट हेतुविरहित अनुदाने ही सर्वसामान्य स्वरूपाची असून त्यांच्या वापराबाबत स्थानिक संस्था मोकळेपणाने निर्णय घेऊ शकतात. तक्ता क्र. ६ वरून दिसून येईल की, स्थानिक शासनसंस्थांच्या अनुदानांपैकी सुमारे ९३ टक्के रक्कम हेतुबद्ध स्वरूपाच्या अनुदानांतून प्राप्त होते. त्यातही महानगरपालिकांच्या बाबतीत जरा बरी स्थिती आहे. कारण त्यांची ८५ टक्के अनुदानरक्कम हेतुबद्ध स्वरूपाची आणि १५ टक्के रक्कम हेतुविरहित स्वरूपाची असते. परंतु इतर नगरपालिकांची स्थिती फारच असमाधानकारक आहे. त्यांची ९७ टक्के अनुदाने हेतुबद्ध असतात आणि फक्त ३ टक्के हेतुविरहित असतात.

बहुतेक अनुदाने हेतुबद्ध असतात एवढेच नव्हे तर अलिकडे हळूहळू हेतुविरहित अनुदानांचे रूपांतर हेतुबद्ध अनुदानांत होत आहे ही अधिक गंभीर बाब आहे. १९६० च्या दशकात स्थानिक शासनसंस्थांना ९०·२९ टक्के अनुदाने हेतुबद्ध आणि ९·७१ टक्के अनुदाने हेतुविरहित होती. १९७० च्या दशकात हेच प्रमाण अनुक्रमे ९३·१५ टक्के आणि ६·८५ टक्के असे झाले म्हणजे हेतुबद्ध अनुदानांचे प्रमाण वाढून तेवढ्या प्रमाणात हेतुविरहित अनुदानांचे प्रमाण कमी झाले. महानगरपालिका आणि नगरपालिका यांच्या बाबतीत आकडेवारी वेगवेगळी पाहिली तर असे दिसते की, हेतुबद्ध अनुदानांचे प्रमाण महानगरपालिकांच्या बाबतीत ८२·४७ टक्क्यांवरून ८४·३२ टक्क्यांपर्यंत तर नगरपालिकांच्या बाबतीत ९५·१६ टक्क्यांवरून ९६·७३ टक्क्यांपर्यंत वाढले. हेतुविरहित अनुदानांचे प्रमाण महानगरपालिकांच्या बाबतीत १७·५३ टक्के ते १५·६८ टक्के असे घटले तर नगरपालिकांच्या बाबतीत ४·८४ टक्के ते ३·२७ टक्के असे घटले. सध्या जरी

अनुदाने हा नगरपालिकांच्या बाबतीत, जिल्हा परिषदांप्रमाणे फार मोठा उत्पन्नाचा मार्ग नसला तरी दिशा मात्र अनुदानवाढीचीच आहे. "महत्त्वाचा मुद्दा असा की हे या विकेंद्रित अशा लोकशाही संस्थांना स्वायत्त होण्याच्या दृष्टीने कितपत उपयुक्त आहे. कारण अशा प्रकारची अनुदाने ही बद्ध स्वरूपाची असून ती ज्या कारणाकरता दिली त्यासाठीच आणि विशिष्ट प्रकारेच खर्च करावी लागतात."[१] अशा प्रकारे या अनुदान पद्धतीमुळे या 'स्व' राज्य संस्थांचे रूपांतर राज्यसरकारच्या 'प्रतिनिधीं' मध्ये होऊन लोकशाही आणि विकास साध्य करण्याच्या हेतूने निर्माण केलेल्या या विकेंद्रीकरणाच्या मूळ हेतूसच हरताळ फासला जातो.

करांपासून मिळणाऱ्या उत्पन्नाच्या बाबतीत ग्रामीण भागातील स्वायत्त संस्थांच्या मानाने या शहरी विभागातील स्वायत्त संस्थांना अधिक अनुकूल अशी परिस्थिती आहे. कारण त्यांचे मुख्य उत्पन्न जकातीचे आहे. महाराष्ट्रातील सर्व नगरपालिका त्यांच्या उत्पन्नातील ४५ टक्के भाग जकातीपासून मिळवतात. महानगपालिका आणि नगरपालिका यांचे स्वतंत्रपणे जकातीचे उत्पन्न अनुक्रमे ४० आणि ६५ टक्के असे असते. जकात या करप्रकारावर वेगवेगळ्या दृष्टिकोनातून टीका केली जाते, आणि या कराचे समूळ उच्चाटन करावे असेही अधिकाऱ्यांकडून आणि विचारवंताकडून सुचविले जाते. ही सूचना योग्य असेल वा अयोग्य असेल, परंतु प्रश्न असा आहे की समजा जकात नाहीशी केली तर ते उत्पन्न भरून काढण्यासाठी काय तजवीज केली जाणार आहे. कोणत्याही शासकीय निर्णयाने जकातकर रद्द केला तर त्याची भरपाई तेवढ्या उत्पन्नाच्या अनुदानाने न करता, दुसऱ्या एखाद्या अधिक सोयीस्कर व उत्पादक करानेच करणे युक्त ठरेल. कारण स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या कोणत्याही कराचे रूपांतर अनुदानात होण्याने राज्यसरकारच्या हाती वित्तीय साधनांचे केंद्रीकरण होण्याची प्रक्रिया त्यातून अधिकच तीव्र होत जाईल. "अधिकारांच्या संपूर्ण केंद्रीकरणाने स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे परिवर्तन स्थानिक व्यवस्थापनात होईल आणि जे केंद्रीय सरकार स्थानिक सरकारांना कमजोर बनवते त्या सरकारची शक्ती ही केवळ भ्रामक शक्ती आहे असे म्हणावे लागेल."[२]

---

१. इकबाल नारायण-डिसेंट्रलायझेशन, डिव्हलपमेंट अँड डिमॉक्रासी–इन 'कम्युनिटी डिव्हलपमेंट अँड इकॉनॉमिक ग्रोथ' संपादन एन्. आर्. इनामदार, पॉप्युलर प्रकाशन, मुंबई.

२ मोहित भट्टाचार्य, 'स्टेट कंट्रोल ओव्हर म्युनिसिपल बॉडीज; द इंडियन जर्नल ऑफ पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन, व्हॉल्युम २२ क्र. ३, जुलै–सप्टेंबर, १९७६

प्रत्येक स्थानिक स्वायत्त संस्थेस, नगरपालिका अधिनियमाच्या ४९ व्या कलमान्वये दोन प्रकारची कार्ये करावी लागतात. ती म्हणजे आवश्यक व ऐच्छिक स्वरूपाची कार्ये होत. आवश्यक कार्यांमध्ये रस्त्यांवर दिवे लावणे, सार्वजनिक ठिकाणी पाण्याची सोय करणे, स्वच्छता राखणे, कर गोळा करणे अशा कार्यांचा समावेश होतो. तर ऐच्छिक या सदरात, शिक्षण, आरोग्य वगैरे सामाजिक-आर्थिक स्वरूपाच्या आणि विकासात्मक स्वरूपाच्या कार्यांचा समावेश होतो. महाराष्ट्रातील नगरपालिकांना आपल्या उत्पन्नापैकी किती भाग आवश्यक कार्यांवर खर्च करावा लागतो आणि किती रक्कम त्यांना विकासकार्यासाठी शिल्लक राहते हेही पाहणे उपयुक्त ठरेल. अगदी अलिकडच्या उपलब्ध असलेल्या आकडेवारीचे या दृष्टीने केलेले विश्लेषण तक्ता क्र. ८ मध्ये दिले आहे. तुलनांच्या सोयीसाठी दर नगरपालिका आणि दर माणशी अशी रकमांची सरासरी दिलेली आहे.

महाराष्ट्रातील सर्व नगरपालिकांच्या मिळून एकूण उत्पन्नापैकी ८२ टक्के रक्कम ही सर्वसामान्य कार्यासाठी खर्ची पडते आणि विकासकार्यासाठी फक्त १८ टक्के रक्कम शिल्लक राहते. दरडोई खर्च पाहिला तर असे दिसून येते की नगरपालिका दरडोई ९० ९२ रुपये खर्च करतात आणि त्यापैकी फक्त १५.८० रुपये विकासात्मक स्वरूपाचे कार्यासाठी खर्च केलेले असतात. यामध्ये मोठ्या शहरांमध्ये परिस्थिती अधिक चांगली असते. म्हणजे अ-दर्जाच्या नगरपालिका आपल्या प्रदेशातून विकासकार्यासाठी दरडोई ३२ रुपये खर्च करू शकतात. परंतु लहान शहरांतील नगरपालिका दरडोई फक्त ४ ते ८ रुपयेच विकासकार्यासाठी खर्च करीत असतात. कारण त्यांना आपल्या एकूण उत्पन्नापैकी ८७ ते ९५ टक्के रक्कम नित्यकार्यांसाठी खर्च करावी लागते.

हा जो सर्वसामान्य कार्यांसाठी खर्च केला जातो तो दोन विभागात विभागता येईल. एक म्हणजे नोकरांच्या पगारासारखा 'प्रशासकीय खर्च' आणि दुसरा विविध 'सेवानिर्मिती खर्च.' तक्ता क्र. ९ वरून असे दिसून येईल की, अ-वर्गीय नगरपालिकांच्या उत्पन्नापैकी ४१ टक्के खर्च हा प्रशासकीय स्वरूपाचा आणि ५९ टक्के खर्च सेवानिर्मिती कार्याचा असतो. लहान नगरपालिकांचा प्रशासकीय खर्च जास्त प्रमाणात म्हणजे उत्पन्नाच्या ४८ ते ५३ टक्के इतका असतो. म्हणजे जेमतेम ५० टक्के रक्कमच त्यांना सेवानिर्मितीसाठी प्राप्त होते. या आकडेवारीवरून नगरपालिकांचे आकारमान आणि त्यांच्या प्रशासकीय खर्चाचे प्रमाण यात निश्चित असा सहसंबंध दाखविता येत नसला तरी साधारणपणे मोठ्या नगरपालिकांच्या बाबतीत, त्यांच्या प्रशासकीय व्यवस्थेच्या अधिक कार्यक्षम वापरामुळे, प्रशासनीय खर्चाचे प्रमाण घटण्याची शक्यता असते.

प्रशासकीय खर्चाच्या बाबतीत योग्य प्रमाण कोणते हे ठरविण्यासंबंधी काही विचार होणे अगत्याचे आहे. विशेषतः सुमारे ५० टक्के रक्कम या प्रशासकीय

व्यवस्थेवर खर्च होणे योग्य आहे किंवा नाही हे पाहिले पाहिजे. अलीकडे आपण स्थानिक स्वराज्य संस्थांकडून नियोजन आणि विकासाच्या संदर्भात अधिक कार्याची अपेक्षा करतो आणि त्या दृष्टीनेही मुद्याचे विशेष महत्त्व आहे. १९६६ सालच्या 'महाराष्ट्र प्रादेशिक नगर नियोजन अधिनियमा'नुसार नगरपालिकांकडून नियोजनाची आखणी व अंमलबजावणी करण्याची अपेक्षा केलेली आहे. परंतु हे नियोजनाचे कार्य करण्यासाठी आवश्यक ती तज्ञसेवा त्यांच्याकडे उपलब्ध नसल्यामुळे नियोजनाचे हे कार्य राज्य सरकारच्या नगर नियोजन खात्याकडे प्रत्यक्षात सोपविण्यात आले आहे. या व्यवस्थेमुळे नगरपालिकांचे नियोजन करण्याचे स्वातंत्र्य तर हिरावून घेतले जातेच पण त्याचबरोबर नगर नियोजनात आवश्यक असलेला लोकांचा सहभागही त्यात निर्माण होत नाही. थोडक्यात, या स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या हाताशी पुरेशी स्वतःची साधनसामग्री नाही, राज्य सरकारच्या प्रत्यक्ष आणि अप्रत्यक्ष नियंत्रणांमुळे स्वतःच्या खर्चाबाबत निर्णय घेण्याचे स्वातंत्र्य त्यांना नाही आणि तांत्रिकदृष्ट्या तज्ञ आणि कुशल नोकरवर्ग त्यांच्यापाशी नाही. या सर्व गोष्टींच्या अभावामुळे, स्वतःच्या साधनसामग्रीचा पर्याप्त वापर आणि स्थानिक लोकांचा सहभाग यांच्या सहाय्याने केले जाणारे प्रादेशिक नियोजन हे या संस्थांच्या शक्यतेच्या पलिकडेच राहिलेले आहे.

महाराष्ट्रातील स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे वर्णन, राजकीय (शासकीय) विकेंद्रीकरण व वित्तीय विकेंद्रीकरण यांचे मिश्रण असे करता येईल. या विसंगत परिस्थितीच्या ताणातूनच नगरपालिकांविषयीचे विविध प्रश्न निर्माण होतात. शासकीय विकेंद्रीकरणाचे स्वरूपही अलीकडे बदलत चाललेले असून, स्थानिक स्वराज्य संस्थांना, राज्यसरकारच्या वतीने त्यांनी सुपुर्द केलेल्या कार्याची केवळ अंमलबजावणी करणाऱ्या दुय्यम स्वरूपाच्या संस्थांचे स्वरूप प्राप्त होत आहे. हे असेच घडत राहिले तर ज्या हेतूने या संस्था निर्माण झाल्या आहेत तो लोकशाही आणि विकास वाढीचा मूळ हेतूच मारला जाईल हे उघड आहे.

तक्ता क्रमांक १

महाराष्ट्रांतील सर्व महानगरपालिका आणि नगरपालिकांच्या उत्पन्नाचे विविध मार्ग व त्यांची एकूण उत्पन्नातील टक्केवारी

वर्ष	एकूण उत्पन्न	कर	टक्के	खास कायद्यांवये	टक्के	मालमत्ता व अधिकार	हजार रुपयांत
१	२	३	४	५	६	७	८
१९६४–६५	४७२९३९	३४३१९४	७२·५७	१०४५	०·२२	५५८१५	११·८०
६५–६६	५५९९४४	४२९५३६	७६·७१	१२८७	०·२३	६३७७०	११·३९
६६–६७	६५४८८६	५०३४५१	७६·८८	१०३४	०·१६	७२८३५	११·१२

६७–६८	७०६१०१	५२४४१४	७४·२७	१४५५	०·००२	७८५६९	११·१३
७०–७१	९८०८२१	७३९८०४	७५·४२	१६३०	०·१७	१०१७१५	१०·३७
७१–७२	१०८७८९३	८१२३२१	७४·६७	१९४४	०·१८	११९९३३	११·०२
७३–७४	१३८५५२६	९८११२८	७०·८१	२०५४	०·१५	१४३१११	१०·३३
७४–७५	१६७९०६८	१२६२९४३	७५·२१	२२७२	०·१४	१७८०४९	१०.६०
७५–७६	१९०८१३६	१३९५१६६	७३·१२	३१४३	०·१६	२०५९२६	१०·७९

इतर	टक्के	व्यापारी उत्पन्न	टक्के	करविरहित उत्पन्न	टक्के	अनुदाने	टक्के
९	१०	११	१२	१३	१४	१५	१६
१९०७२	४·०३	–	–	७५९३२	१६·०५	५३८१३	११·३८
१५८३१	२·८३	–	–	८०८८८	१४·४४	४९५२०	८·८४
१८७४१	२·८६	७८४९	१·२०	९२६१०	१४·१४	५०९७६	७·७८
१६०६३	२·२७	२११०९	२·९९	९६०८७	१३.६१	६४४११	९·१३
१७९५२	१·८३	२९१४९	२.९७	११९६६७	१२·२०	९२२०१	९·४०
२१६४०	१·९९	२८६८२	२.६४	१४३५१७	१३·१९	१०३३७३	९·५०
२४९३०	१·८०	४५२४३	३.२६	१७००९५	१२·२८	१८९०७०	१३·६४
२८१९७	१·६८	५१६७१	३·०८	२०८५१८	१२·४२	१५५९३६	९.२९
३१९६३	१·६७	६०१७५	३·१५	२४१०३२	१२·६३	२११७६३	११·१०

तक्ता क्रमांक २

महाराष्ट्रातील सर्व नगरपालिकांचे उत्पन्नाचे विविध मार्ग व त्यांचे एकूण उत्पन्नातील प्रमाण (हजार रुपयांत)

वर्ष	एकूण उत्पन्न	कर	टक्के	अनुदाने	टक्के	करविरहित उत्पन्न	टक्के	व्यापारी उत्पन्न	टक्के
१९६४–६५	१२८९३३	८१३९०	६३·१३	२९४६५	२२·८५	१८०७८	१४·०२	--	--
६५–६६	१४५०१०	९१८६९	६३·३५	३३६३१	२३·१९	१९५१०	१३·४५	--	--
६६–६७	१६३३७४	१०२५७८	६२·७८	३२६६९	२०·००	२३०७५	१४·१२	५०५२	३·०९
६७–६८	१९१०१७	११३१०६	५९·२१	४४५३१	२३·३१	२७५३५	१४·४१	५८४५	३·०५
७०–७१	२७९९८४	१७४१८७	६२·२१	६७७३०	२४·१९	३१४८९	११·२५	६५७८	२·३५
७१–७२	३१०८९८	१९४९७२	६२·७१	७३५५२	२३·६६	३५२९९	११·३५	७०७५	२·२८
७३–७४	३६५९१८	२२३९२४	६१·२०	९१९६९	२५·१३	४४९४०	१२·२८	५०८५	१·३९
७४–७५	४२९०१३	२६२८८१	६१·२८	१०६२१२	२४·७६	५२८११	१२·३१	७१०९	१·६६
७५–७६	५६२०७३	३३४८७६	५९·५८	१६०९३०	२८·६३	५७४५९	१०·२२	८८०८	१·५७

तक्ता क्रमांक ३

महाराष्ट्रातील महानगरपालिकांचे विविध उत्पन्नाचे मार्ग व त्यांचे एकूण उत्पन्नातील प्रमाण (हजार रुपयांत)

वर्ष	एकूण उत्पन्न	कर	टक्के	अनुदाने	टक्के	करविरहित उत्पन्न	टक्के	व्यापारी उत्पन्न	टक्के
१९६४–									
१९६५	३४४००६	२६१८०४	७६·१०	२४३४८	७·०७	५७८५४	१६·८१	--	--
६५-६६	३५९६९४	३३७६६७	९३·८७	१५८८९	४·१४	६१३७८	१७·०६	--	--
६६-६७	४९१५१२	४००८७३	८१·५५	१८३०७	३·७२	६९५३५	१४·१४	२७९७	०·५६
६७-६८	५११०९४	४११३०८	७९·८५	१९९६०	३·८७	६८५६२	१३·३१	१५२९४	०·०२
७०-७१	७०२४८७	५६५६३७	८०·५१	२४४७१	३·४८	८९८०८	१२·७८	२२५७१	३·२१
७१-७२	६८८९८९	६१०३४३	८९·६०	२९८२१	४·३२	२०२१८	२·९३	२१६०७	३·१३
७३-७४	१०१९६१९	७५७२०४	७४·२६	९७१०१	९·५२	१२५१५६	१२·२७	४०१५८	३·९३
७४-७५	१११९०५५	१००००६२	८९·३६	४९७२४	४·४४	२४७०७	२·२०	४४५६२	३·९८
७५-७६	१३४६०६३	१०६०२९०	७८·७६	५०८३३	३·७७	१८३५७३	१३·६३	५१३६७	३·८१

तक्ता क्रमांक ४

१९६० च्या आणि १९७० च्या दशकातील कर, अनुदाने व व्यापारी उत्पन्न यांच्या टक्केवारीची सरासरी

	कर उत्पन्नाची सरासरी टक्केवारी		अनुदानांची सरासरी टक्केवारी		व्यापारी उत्पन्नाची सरासरी टक्केवारी	
	१९६०ची	१९७०ची	१९६०ची	१९७०ची	१९६०ची	१९७०ची
महाराष्ट्र	७५·११	७३·८५	९·२८	१०·५९	२·३८	३·०३
महानगरपालिका	८२·३३	८२·९९	४·४६	५·५१	१·२६	३·९१
नगरपालिका	६२·१४	६१·१९	२२·७१	३५·५५	२·८३	१·७३

तक्ता क्रमांक ५

विविध स्तरांवरील शासनाचे उत्पन्नाचे मार्ग व त्यांचे एकूण उत्पन्नातील प्रमाण (लाख रुपयात)

क्रमांक	शासनस्तर	एकूण उत्पन्न	कर उत्पन्न	करविरहित उत्पन्न	अनुदाने
१)	राज्य सरकार	१२९००००	८९३००	३२२००	७५००
		(१००·००)	(६९·२२)	(२४·९६)	(५·८१)
२)	महानगरपालिका	१३४६०	१०६०२	२३४९	८५०
		(१००·००)	(७८·७६)	(१७·४४)	(३·७७)

३) नगरपालिका	५६२१	३३४९	६६३	१६०९
	(१००·००)	(५९·५८)	(७·५८)	(२८·६३)
४) जिल्हा परिषदा	११०४०	५९६	१४८९	८९५५
	(१००·००)	(५·४०)	(१३·४८)	(८१·१२)
५) ग्रामपंचायती	२९५६	४९५	६५३	१८०८
	(१००·००)	(१६·७)	(२२·१)	(६१·२)

तक्ता क्रमांक ६ :

हेतुबद्ध व हेतुविरहित अनुदाने (सरासरी टक्केवारी)

	हेतुबद्ध		हेतुविरहित	
	१९६० ची	१९७० ची	१९६० ची	१९७० ची
नगरपालिका	९५·१६	९६·७३	४·८४	३·२७
महानगरपालिका	८२·४७	८४·३२	१७·५३	१५·६८
एकूण (महाराष्ट्र)	९०·२९	९३·१५	९·७१	६·८५

तक्ता क्रमांक ७

जकाती, घरे व जमिनीवरील पट्ट्यांचे एकूण कर उत्पन्नातील प्रमाण

(लाख रुपयांत)

	एकूण कर उत्पन्न	जकाती	घरे व जमिनींवरील पट्ट्या
महानगरपालिका	१०६०३	४१०८	२८५१
	(१००·००)	(३८·७४)	(२६·८९)
नगरपालिका	३३९९	२२३०	६६१
	(१००·००)	(६५·६१)	(१९·४५)
एकूण (महाराष्ट्र)	१३९५२	६३३८	३२१३
	(१००·००)	(४५·४३)	(२३·०३)

तक्ता क्रमांक ८

सरासरी नित्य उत्पन्न व सरासरी नित्य खर्च आणि विकास-खर्चासाठी उपलब्ध नोकऱ्या

वर्ग	दर नगरपालिकेगणिक (लाख रुपयात)			दरडोई रुपयांत		
	सरासरी उत्पन्न	सरासरी खर्च	विकासासाठी उपलब्ध रक्कमा	नित्य उत्पन्न	नित्य खर्च	विकासासाठी उपलब्ध रक्कमा
	रक्कम टक्केवारी					
अ	१५६·४१	११५·९३	४०·४८	२५·८८	१२४·४७	९२·२६	३२·२१
ब	३८·९७	३७·२४	१·७३	४·४४	८३·४९	७९·७९	३·७०
क१	१४·०६	१२·३४	१·७२	१२·२३	६६·७३	५८·५६	८·१७
क२	५·३१	४·८३	०·४८	९·०४	५३.४६	४८·५८	४·८८
एकूण	२७·१३	५२·४२	४·७१	१७·३६	९०·९२	७५·१२	१५·८०

तक्ता क्रमांक ९ :

महाराष्ट्रातील नगरपालिकांच्या उत्पन्नातील प्रशासकीय व सेवानिर्मिती खर्च

वर्ग	प्रशासकीय खर्च	सेवानिर्मिती खर्च
अ	४१·३२	५८·६८
ब	५१·४२	४८·५८
क१	४८·१४	५१·८६
क२	५२·८०	४७·२०

* *

स्वयंसेवी संघटना आणि ग्रामीण विकास

(कोसबाडचा आदिवासी ग्राम–आरोग्य प्रकल्प : काही धडे)

भारतातील ग्रामीण विकासाच्या नियोजनात, महात्मा गांधीनी ज्याकडे लक्ष वेधले तो 'शेवटचा माणूस' जर केंद्रीभूत मानायचा असेल जर भारतातील ग्रामीण विकास कार्यक्रमाचा भर प्रामुख्याने तीन अंगावर असायला हवा. एक सर्वांना उत्पादक काम प्राप्त करून देणे, दोन, पुरेशा शिक्षणाच्या सोयी उपलब्ध करून देणे आणि तीन, पुरेशा आरोग्यविषयक सेवा उपलब्ध करून देणे. सरकारी पातळीवरून राबविली जावी अशी रोजगार हमी याजना, ही सर्वांना किमान वेतनावर उत्पादक काम प्राप्त करून देण्यासाठी आग्रहपूर्वक राबविली गेली पाहिजे. खाजगी आणि त्यातही स्वयंसेवी संघटना या संदर्भात थोडेफार पूरक काम काय करू शकतील, पण मुख्य आर्थिक आणि कार्यवाहीची जबाबदारी शासनालाच घ्यायला हवी. शिक्षणविषयक सोयी आणि आरोग्यविषयक सोयी ही देखील 'कल्याणकारी राज्या'च्या संकल्पनेत मूलतः शासनाची जबाबदारी मानता येत असली तरी अल्पविकसित राष्ट्राच्या शासनाची आर्थिक ताकद सर्वतोपरी पुरेशी ठरत नाही. तसेच शासकीय नोकरशाहीत या सेवांची कार्यक्षमता आणि प्रयोगशीलता हरवते, असा आपला गेल्या पाव शतकाचा अनुभव आहे. त्यामुळे सरकारने या सेवांसाठी पुरविलेल्या नियोजनाच्या आराखड्यात कार्यक्षमता पुरविण्याचे आणि या आराखड्याबाहेर जाऊन त्यात प्रयोगशीलता उतरवण्याचे कार्य स्वयंसेवी संघटना करू शकतात. प्रत्यक्षात महाराष्ट्रात (आणि अर्थातच महाराष्ट्राबाहेरही) अनेक व्यक्तिगत किंवा संस्थात्मक स्वयंसेवक ग्रामीण शैक्षणिक आणि ग्राम–आरोग्य या क्षेत्रात काम करताना आढळून येतात. या कार्यकर्त्यांना त्यांच्या कार्यात येणाऱ्या असंख्य अडचणी, चर्चेने सोडविणे, विविध ठिकाणच्या आणि विविध क्षेत्रातल्या कार्यकर्त्यांना परस्परांशी जवळीक साधून देऊन सहकार्यास उद्युक्त करणे आणि नव्यांना काही कार्यदिशा उपलब्ध करून देणे अशासारखा कार्य 'ग्रामायन' सारखी एखादी शिखर संस्थाही करीत आहे.

निबंधाचा हेतू :

या निबंधाचा हेतू ग्रामीण आरोग्याच्या क्षेत्रातील अलीकडे करण्यात आलेल्या एका अभिनव प्रयोगाची ओळख करून देणे, त्या प्रयोगाच्या निष्कर्षांची शहानिशा करणे आणि त्याच्या काही वैशिष्ट्यांवर प्रकाश पाडणे हा आहे.

'सामान्यतः आरोग्याची पातळी ठरविणारे तीन प्रमुख घटक मानले जातात. एक म्हणजे लोकांची खरेदीशक्ती (जी त्यांच्या उत्पन्नावर आणि किंमत पातळीवर अवलंबून असते.)...दुसरा म्हणजे आरोग्यकारक वातावरण–हवामान, आरोग्य रक्षणाच्या सरकारी सोयींची पातळी व संसर्गजन्य रोगांचे अस्तित्व आणि तिसरा घटक म्हणजे लोकांची, आहाराबाबतची तसेच आरोग्य आणि तद्विषयक शास्त्र-शुध्द माहिती."[१] भारतातील सर्वच ग्रामीण भागात या तीनही घटकांबाबत अजूनही आपण खूपच मागासलेले आहोत. ग्रामीण भागातील सुमारे ४८ टक्के लोक दारिद्र्यरेषेखाली जीवन जगत आहेत. म्हणजेच अत्यंत अपुऱ्या खरेदीशक्तीवर गुजराण करीत आहेत शासकीय आरोग्यसेवेची, विशेषतः ग्रामीण भागातील पातळी ही फारशी समाधानकारक कधीच नव्हती आणि नाही. जेथे प्राथमिक उपचारांची सोयही पुरेशी उपलब्ध नाही तेथे आरोग्यविषयक शिक्षणाची अपेक्षा करणेही व्यर्थ आहे. सर्वसामान्य शिक्षणाचीही सोय नेटकी नसल्यामुळे त्याकरवीही आरोग्य शिक्षण देणे शक्य नाही. ग्रामीण भागातही तुलनेने आदिवासी बहुसंख्य असलेल्या प्रदेशात या सर्वच बाबी अधिक असमाधानकारक असल्यामुळे, स्वयंसेवी संघटनाना या विभागात फार मोठे कार्यक्षेत्र उपलब्ध आहे.

कोसबाड :

महाराष्ट्रातील ठाणे जिल्ह्यात सुमारे २५ टक्के लोकसंख्या आदिवासी (वारली) लोकांची असून डहाणू तालुक्यातील कोसबाडचा परिसर हा पूर्णपणे आदिवासी प्रदेशात आहे. **येथील जवळ जवळ ९५ टक्के लोकसंख्या वारल्यांची असून,** सर्वच बाबतीत मागासलेला असा हा प्रदेश आहे. १९५७ साली, श्रीमती ताराबाई मोडक आणि श्रीमती अनुताई वाघ यांनी ग्रामबाल शिक्षा केंद्राची विकासवाडी, कोसबाड येथे स्थापना करून आदिवासी समाजात बाल शिक्षणाचे कार्य सुरू केले. **ग्राम बाल शिक्षा केंद्र या स्वयंसेवी संघटनेने** गेल्या चोवीस वर्षात बाल शिक्षणाच्या क्षेत्रात खूपच काम उभे केले आहे. आज-मितीस या संस्थेच्या आदिवासींच्या वेगवेगळ्या पाड्यांवर अकरा बालवाड्या, चार पाळणाघरं, एक प्राथमिक शाळा, किसानशाळा, रात्रशाळा आणि प्रौढ शिक्षणाची केंद्रे आदिवासींच्यात शैक्षणिक व सांस्कृतिक जागृती करीत आहेत. याच संस्थेने गेल्या वर्षापासून शिक्षणाबरोबरच आदिवासींच्या दुसऱ्या तितक्याच महत्त्वाच्या आरोग्याच्या गरजेकडे लक्ष वळविले आहे.

भारतातील कोणत्याही खोलवरच्या ग्रामीण भागात आरोग्यविषयक जी स्थिती आहे तीच, किंबहुना अधिक तीव्रतेने, कोसबाडच्या आजुबाजूच्या आदि-

१. वर्ल्ड डेव्हलपमेंट रिपोर्ट १९८० द वर्ल्ड बँक, वॉशिंग्टन, डी. सी. ऑगस्ट १९८०, पृष्ठ ५३.

वासी परिसरात आहे. **आदिवासींची आरोग्यविषयक समस्या तिहेरी स्वरूपाची आहे. एक** म्हणजे दारिद्र्य. अपुरे अन्न, कुपोषण यांमुळे या समाजाची रोगप्रतिबंधक किंवा आरोग्यवर्धक शक्ती अत्यंत अपुरी असते. त्यामुळे अनेक तऱ्हेच्या लहान-मोठ्या रोगांना ते चटकन बळी पडतात साहजिकच या समाजातून आजारांचे, साथीच्या रोगांचे प्रमाण मोठे असते **दुसरे** म्हणजे शिक्षणाच्या व सुसंस्कृत सवयींच्या अभावामुळे व पुन्हा दारिद्र्यामुळे, त्यांच्या घरांतून व आजुबाजूच्या परिसरांतून अनारोग्यकारक वातावरण पसरलेले राहते व त्यातून ते वेगवेगळ्या रोगांना निमंत्रण देत राहते. **तिसरे** म्हणजे, त्यांची औषधोपचाराची गरज भागविणाऱ्या सोयी त्यांच्या जवळपास व सहजतेने उपलब्ध नसतात.

उपरोक्त तीन समस्यांपैकी दारिद्र्याची समस्या स्वतंत्रपणे हाताळण्यासारखी असली तरी **रोगांवरील उपचार आणि आरोग्य रक्षण विषयक शिक्षण** यांची परस्परांशी सांगड घालूनच आरोग्याचा सर्वांगीण प्रश्न सोडविण्याचा अल्पखर्ची मार्ग शोधला गेला पाहिजे. श्रीमती अनुताई वाघांच्या संस्थेने तर **या दोन्ही गोष्टींची त्यांच्या चालू असलेल्या शैक्षणिक प्रकल्पांशी सांगड घालून एक अगदी अभिनव आणि व्यवहारतः उपयुक्त असा आरोग्यविषयक प्रकल्प हाती घेतला असून प्रत्यक्षात एक वर्षभर तो यशस्वीपणे रावविला आहे.** ग्रामीण आरोग्याविषयी जाणीवपूर्वक विचार करणाऱ्या इतर स्वयंसेवी सघटनांना, कार्यकर्त्यांना आणि तत्संबंधी सरकारी किंवा खाजगी पातळीवरून योजना आखणारांना या प्रकल्पाची बांधणी व कार्यवाहीचे निष्कर्ष, या क्षेत्रातील कार्याला एक नवी दिशा देणारे आणि आज अस्तित्वात असणारे काही गैरसमज दूर करणारे असे ठरतील, असे वाटते.

ग्राम-आरोग्य प्रकल्पाची उद्दिष्टे :-

हा ग्रामीण आरोग्यविषयक प्रकल्प 'ग्राम-आरोग्य प्रकल्प' या नावाने १ जून १९८० पासून सुरू करण्यात आला.[२] कोसबाडच्या आजुबाजूच्या डोंगराळ प्रदेशात वाहतुकीच्या व दळणवळणाच्या फारशा सोयी उपलब्ध नाहीत. त्यामुळे अर्थातच, **पुरेशा औषधोपचाराच्या सोयी तेथपर्यंत पोचलेल्या नाहीत. डोंगराळ भागातील आदिवासींपर्यंत त्या पोचविणे हे या ग्राम-आरोग्य प्रकल्पाचे महत्त्वाचे उद्दिष्ट ठरविण्यात आले. दुसरे उद्दिष्ट होते ते, आदि-**

---

२. या प्रकल्पाच्या खर्चाची जबाबदारी 'तेरे दस होमस्' (Tere Des Hommes) या जर्मनीमधील एका संघटनेने घेतली तर प्रत्यक्ष कार्यवाहीची सर्वतोपरी जबाबदारी अत्यंत सेवाभावी, दांडगी कल्पनाशक्ती व तिचा पाठपुरावा करण्याची जिद्द असलेले तरुण डॉक्टर एच्. पी. जैन यांनी स्वीकारलेली आहे.

वासींना समजेल अशा सोप्या भाषेत आरोग्यरक्षण, योग्य आहार, शारीरिक स्वच्छता आणि आनुषंगिक चांगल्या सवयींचे शिक्षण त्यांना देण्याचे.

या प्रकल्पाखाली कोसबाडच्या विकासवाडीत **एक मुख्य आरोग्य केंद्र** व **इतर पाच मैलांच्या परिसरातील वेगवेगळ्या पाड्यांवर उघडण्यात आली.** या पाड्यावर ज्या ठिकाणी **ग्राम-बाल शिक्षण केंद्राच्या बालवाड्या चालू आहेत** त्याच पाड्यांपैकी पाच पाड्यावर ही केंद्रे उघडण्यात आली. तसेच ही केन्द्रे प्रत्यक्ष बालवाडीतच उघडण्यात येऊन तेथील प्रत्येकी **दोन बालवाडी शिक्षिकांनाच 'आरोग्य सेवक'** म्हणून हे नवे काम देण्यात आले. या बालवाडया सकाळी ७॥ ते ११ या वेळात चालतात त्यानंतर दोन तास म्हणजे **११ ते १ अशी या 'छोट्या' दवाखान्याची** वेळ ठरविण्यात आली, व तेथे **सर्वसामान्य औषधे व उपयुक्त साधने** ठेवण्यात आली. या पांच पाड्यांवरील दवाखान्यांवर देखरेख ठेवण्याचे काम डॉ. जैन या **व्यावसायिक डॉक्टरांनी** केले. तसेंच आरोग्य सेविकांना सुरुवातीचे प्रशिक्षण देणे, त्यांच्या अडचणी साप्ताहिक सभेत सोडविणे व त्याचबरोबर याच सभांतून, चर्चेतून व व्याख्यानातून त्यांना अधिक प्रशिक्षित करणे, या प्रकल्पाविषयीची योजना आखून त्याची पूर्ण कार्यवाही करणे ही सर्वच कामे या डॉक्टरांकडे सोपविण्यात आली होती.

आरोग्य केंद्रे खालील पाड्यांवर उघडण्यात आली :-

१) करवट पाडा २) चिवा पाडा ३) डोंगरी पाडा ४) मुद पाडा ५) मानकर पाडा ६) विकासवाडी प्रमुख केंद्र.

वरीलपैकी चिवावा पाडा, मानकर पाडा आणि डोंगरी पाडा या तीन केंद्रावर प्रत्येकी एकच शिक्षिका 'आरोग्यसेवक' म्हणून नेमली असल्यामुळे त्यांना सहाय्यक देण्यात आले होते. अशा प्रकारे शिक्षिका व सहाय्यक मिळून बारा व स्वत: डॉक्टर असे एकूण तेरा जण या प्रकल्पात समाविष्ट झालेले होते. या तेरा जणांपैकी सहा जणी आदिवासी समाजापैकीच होत्या.

आरोग्यसेवकांचे प्रशिक्षण :

प्रत्यक्ष आरोग्य प्रकल्पाचे काम सुरू करण्यापूर्वी, **एक आठवडा** (२६ मे ते ३१ मे १९८०) रोज दोन तास याप्रमाणे आरोग्य सेविकांना **सुरुवातीचे प्रशिक्षण** देण्यात आले. या शिक्षणात विविध रोगांविषयीची तात्विक माहिती जशी होती तशीच प्रत्यक्ष व्यावहारिक माहिती देऊन त्यांच्याकडून कामाची प्रात्यक्षिके करवून घेण्यात आली.

तात्विक भागात :–

१) वेगवेगळे आजार व त्यांची लक्षणे[३].

२) वापरावयाच्या औषधांचे प्राथमिक ज्ञान–म्हणजे औषधांची नावे, वापरायचे प्रमाण, त्याचे डोस, ते घेण्याचे वेळापत्रक, औषधे देताना घ्यावयाची काळजी व औषधांचे इतर अनुषंगिक परिणाम इ.

३ वेगवेगळ्या आजारांसाठी, लक्षणांच्या फरकांनुसार औषधाची मिश्रणे तयार करणे व ती उपयोगात आणणे आणि

४) प्रथमोपचार आणि जखमांचे ड्रेसिंग व वेगवेगळ्या प्रकारची बँडेजेस इ.

प्रात्यक्षिकात :–

१) औषधे देणे म्हणजे त्यात (अ) मोजकाच्या (मेजरग्लास) सहाय्याने औषधांचे मोजमाप करणे (आ) ते बाटलीत भरणे (इ) डोसेस तयार करणे (उ) गोळ्या मोजणे व त्यांच्या पुड्या बांधणे आणि (ऊ) रोग्यांना औषध घेण्याविषयीच्या सूचना देणे वगैरे गोष्टी शिकविण्यात आल्या.

२) जखमांचे ड्रेसिंग व प्रथमोपचार– यात (अ) जखमा औषधाने स्वच्छ करणे (आ) जखमांना मलम लावणे, त्या झाकणे (इ) जखमा धुणे (ऊ) बँडेज करणे किंवा अँडेझिव टेप लावणे इ. चे प्रात्यक्षिक करवून घेण्यात आले.

याव्यतिरिक्त :–

१) केसपेपर्स तयार करणे, रोग्याची लक्षणे व त्यावरील केलेल्या उपायांची नोंद करणे, प्रकल्पाच्या दृष्टीने योग्य माहितीचे रेकॉर्ड ठेवणे आणि प्रत्यक्ष रोग्याशी कसे वागावे, त्यांच्याशी कसे बोलावे इत्यादीचेही शिक्षण देण्यात आले.

ग्राम–आरोग्य केंद्रांचे प्रत्यक्ष कार्य :

प्रथमतः हा प्रकल्प एकूण सहा केंद्रांवर एक वर्षांसाठी (प्रत्यक्ष कार्य दहा महिने) राबविण्यात आला. विकासवाडी हे मुख्य केंद्र, **प्रकल्प अधिकारी** म्हणून डॉ जैन यांनी दोन आरोग्य सेविकांच्या मदतीने रोज एक तास चालविले. त्यात मुख्यतः इतर केंद्रांवरील आरोग्य सेविकांनी पाठविलेल्या जरा गुंतागुंतीच्या व कठीण अशा आजाऱ्यांवर उपाययोजना केली जात असे. त्याचबरोबर अशाच काही केसेस तपासण्यासाठी तसेच **आरोग्यसेविकांना मार्गदर्शन करण्यासाठी व तिचे काम तपासण्यासाठी प्रकल्प अधिकारी आठवड्यातून एकदा प्रत्येक केंद्रास अनुक्रमे भेट देत असत.** त्यामुळे तावडतोबीच्या केसेस मुख्य केंद्रावर डॉक्टरांकडे रोजच्या रोज पाठविल्या जात असत, तर इतर कठीण केसेस

---

३. प्रशिक्षणात प्रामुख्याने तेथील आदिवासी समाजात मोठ्या प्रमाणावर आढळून येणाऱ्या आजारांचा व सर्वसामान्य आजारांचा समावेश केलेला होता.

डॉक्टरांकडून प्रत्येक केंद्रावर आठवड्यातून एकदा तपासल्या जात असत **दर आठवड्याच्या शेवटी (शनिवारी) मुख्य केंद्रावर, सर्व केंद्रावरील आरोग्य सेविकांची बैठक घेतली जात असे.** या बैठकीतून आठवड्यांतील विविध केंद्रावरील कामाचा आढावा घेतला जात असे. आरोग्यसेविकांचे अनुभव, त्यांना येणाऱ्या अडचणी यांचा विचार होत असे. शिवाय याच साप्ताहिक बैठकीतून आरोग्य सेविकांचे प्रशिक्षणही पुढे चालू ठेवले जाई.

या सहा केंद्रांवर वर्षभरात किती रोग्यांवर औषधोपचार करण्यात आले त्याचा तक्ता पुढे दिला आहे :–

तक्ता

पाडा महिना	करवट पाडा	चिंबावे पाडा	डोंगरी पाडा	मुद पाडा	मानकर पाडा	मुख्य केंद्र	एकूण
जून	०४४*	२२८	१३९	१४५	१३४	२८७	०९७७
जुलै	१३८	१८७	२३९	१८२	१८२	३७५	१३०३
ऑगस्ट	२६५	१९१	१९१	१४०	१८२	४३७	१४०६
सप्टेंबर	२५१	२२०	२१४	१४०	१०९	५२१	१४५५
ऑक्टोबर	२२८	१८०	१६०	१४३	१७१	५२०	१४०२
नोव्हेंबर	०६६	०४०	०५४	०५४	०४९	१४०	०४०३
डिसेंबर	१०३	०४२	०६४	१४४	१५२	२३७	०७४२
जानेवारी	०८१	०६३	०६९	१०६	०९६	२५५	०६७०
फेब्रुवारी	०९५	०६१	०७८	१०३	१३७	२७२	०७४६
मार्च	०५७	०८४	०४५	०४३	०७४	३१८	०६२१
एकूण	१३२८	१२९६	१२५३	१२००	१२८६	३३६२	९७२५

* हे केंद्र १ जून ऐवजी २३ जून ८० पासून सुरू करण्यात आले. कारण तेथील बालवाडीस २० जूनपर्यंत सुट्टी होती.

उपरोक्त तक्त्यावरून खालील गोष्टी आढळून येतील :–

१. सहा केंद्रांवर मिळून **दहा महिन्यात ९७२५ म्हणजे दरमहा सुमारे एक हजार रोग्यांवर** औषधोपचार करण्यात आले.

२) प्रत्येक केंद्रावर सरासरीने **दहा महिन्यात १२०० च्या वर रोग्यांवर** उपाय करण्यात आले म्हणजे आदिवासींना त्यांच्या पाड्यातच आरोग्यसेवा पुरविल्यामुळे या सेवांचा लाभ ते मोठ्या प्रमाणावर घेऊ शकले मुख्य केंद्रावर तीन हजारांवर रोग्यांवर उपाय करण्यात आले.

३) जुलै ते सप्टेंबर या पावसाळ्याच्या चार महिन्यात रोग्यांची संख्या इतर महिन्यांपेक्षा खूपच जास्त आहे. कारण या भागात पावसाचे प्रमाण खूपच मोठे असून पावसाळ्यात आजारांचे प्रमाणही जास्त असते.

रोग व उपाय :

विविध केंद्रांवरील आरोग्यसेविकांनी अनेक रोगांवरील उपाययोजना यशस्वीपणे केली. त्यामध्ये, मलेरिया, गोवर, ब्रॉंकायटिस, खरूज, डोळ्यांचे आजार, भाजणे, वेगवेगळ्या प्रकारच्या जखमा. जुलाब–आंव, अंगदुखी. स्त्रियांच्या पाळीविषयींचे प्रश्न आणि कुपोषणामुळे होणारे ॲनिमिया रिकेटस् यासारखे आजार या सर्वांवर उपाय केले. याशिवाय काही खास व तीव्र आजाराचे रोगी मिशन हॉस्पिटलमध्ये योग्य वेळी पोचविल्यामुळे वाचू शकले काही रोग्यांचा आजार बळावण्यापूर्वी त्यांना मुख्य केंद्रात औषधोपचारासाठी धाडण्यात आले. त्यामुळे त्यांच्यावर योग्य वेळी उपचार होऊ शकले.

या ग्राम–आरोग्य प्रकल्पात स्त्रिया व लहान मुले यांच्या आजारावर खास लक्ष पुरविण्यात आले. मुलांना बी सी. जी., देवी, ट्रिपल वगैरे लस टोचण्याचे कार्य मोठ्या प्रमाणावर करण्यात आले. त्याचबरोबर कॅल्शियम व आयर्न यांच्या गोळ्यांचा वापर करून, विशेषत: आदिवासी स्त्रियांना त्यांच्या गरोदरपणांत व बाळंतपणात काळजी घेण्यास शिकविण्यात आले.

आरोग्य शिक्षण :

आरोग्य-रक्षणाचे शिक्षण हा या प्रकल्पाचा एक महत्त्वाचा भाग होता. हे शिक्षण सुरुवातीपासूनच विविध पद्धतींनी देण्यात आले. या पद्धती अशा :–

१) प्रथमपासूनच, येणाऱ्या रोग्यांशी, आरोग्यसेविका प्रत्येक वेळी उपाययोजना करीत असताना, त्यांच्या आजाराविषयी, त्यावरील उपायांविषयी. काळजी घेण्याविषयी, आजार होण्याच्या कारणांविषयी किंवा ते टाळण्य साठी काय करावे याविषयी बोलत असत. त्यामुळे रोग्यांना ही माहिती सहजपणे मिळत असे.

२) ही आरोग्यकेंद्रे अगदी भर आदिवासी वस्तीतच उघडली असल्यामुळे, रोजच रोग्यांबरोबर त्यांची नातेवाईक मंडळी येत असत. तसेच इतरही आजुबाजूचे रिकामे लोक आरोग्य केंद्रांवरील काम पाहत उभे राहात. त्यांच्या या हजेरीचा फायदा घेऊन आरोग्यसेविका त्यांच्याशीही गप्पा मारून त्यांना रोग्यांविषयी माहिती सांगत असत.

३) ऑक्टोबर १९८० मध्ये, या आरोग्य–सेविकांनी आपापल्या आरोग्य केंद्रावर एक **सखोल आरोग्य पाहणी** केली. ही पाहणी करण्यापूर्वी सेविकांना ही पाहणी कशी कशी करायची, प्रश्नावली कशी भरून घ्यायची वगैरेविषयीचे प्रशिक्षण देण्यात आले होते.

या पाहणीनंतर आरोग्यसेविका व प्रकल्प अधिकारी यांनी एकत्र बसून याचे निष्कर्ष शोधले व त्यानुसार **पुढील कार्याची दिशा** निश्चित केली.

४) या आरोग्य पाहणीनंतर प्रकल्पाधिकाऱ्यांनी **आरोग्य व पौष्टिक आहार यावावतीतील जादा प्रशिक्षण आरोग्यसेविकांना** देण्यासाठी, ३० डिसेंबर १९८० ते ४ मार्च १९८१ या कालावधीत **एक प्रशिक्षण वर्ग आठवड्यातून दोन दिवस** प्रत्येकी एक एक तास चालविला.

५) लहान मुलांच्या आरोग्याकडे लक्ष पुरविण्याची सवय आई–बापांना व्हावी या दृष्टीने याच काळात सर्व केंद्रांवर एक '**निरोगी बालक स्पर्धा**' आयोजित करण्यात येऊन निरोगी बालकांना बक्षिसे वाटण्यात आली. या सर्व केंद्रांवर मिळून तीन वर्षांपर्यंतच्या १११ मुलांनी भाग घेतला.

प्रकल्पाचा खर्च :–

या ग्राम–आरोग्य प्रकल्पाचा खर्च स्थूलमानाने खालीलप्रमाणे झाला :–

१. कायम स्वरूपी खर्च :–	रुपये
वाके ६ × १०० रु.	= ६००.००
औषध पेटचा ६ × ५० रु.	= ३००.००
स्टोव्ह ६ × ५० रु.	= ३००.००
	एकूण १२००.००

२. प्रशिक्षण खर्च :–	
डॉक्टरांचे मानधन	= २००.००
शिष्यवृत्ती	= ३००.००
प्रशिक्षण साहित्य	= ५००.००
	एकूण १०००.००

३. चालू खर्च :–	
डॉक्टरांचे मानधन ५०० × १२	= ६,०००–००
सेविकांचे मानधन १०० × १२ × ६	= ७,२००–००
औषधे १०० × ६ × १२	= ७,२००–००
रॉकेल (४६१–००) व इतर किरकोळ खर्च (८००–००)	= १,२६१–००
एकूण	२१,६६१–००
एकूण बेरीज (१, २, ३)	रु. २३,८६१–००

अशा प्रकारे **एकूण खर्च २३,८६१ रुपये** इतका झाला. यापैकी प्रशिक्षण खर्च हाही कायम स्वरूपी मानला तर एकूण कायम स्वरूपी खर्च २,२०० रुपये झाला असे मानता येईल; चालू खर्च २१,६६१ रुपये मानता येईल. या आरोग्य प्रकल्पात एकूण ९,७२५ रोग्यांवर प्रत्यक्षात उपचार करण्यात आले हे यापूर्वी तक्त्यात सांगितलेच आहे. म्हणजे **दर रोग्यागणिक एकूण खर्च फक्त २ रुपये ४५ पैसे इतका आला. त्यातही फक्त चालू खर्च विचारात घेतला तर तो प्रत्येक रोग्यामागे फक्त २ रु. २३ पैसे इतका येतो. या एवढ्या अल्प खर्चात रोग्यांवर उपचार तर झालेच, पण त्याचबरोबर या प्रकल्पातील आरोग्य शिक्षणासाठी केलेल्या प्रयत्नातून त्याचे अप्रत्यक्षरीत्या थोडेफार आरोग्य रक्षणाचे शिक्षणही झाले हीही गोष्ट तेवढीच महत्वाची आहे.**

ग्राम-आरोग्य प्रकल्पाची महत्वाची वैशिष्ट्ये :-

१) किमान पातळीच्या आरोग्यसेवांनाही वंचित असलेल्या डोंगराळ भागातील आदिवासींपर्यंत आरोग्यसेवा नेऊन पोचविणे हे या ग्राम-आरोग्य प्रकल्पाचे सर्वात महत्त्वाचे वैशिष्ट्य म्हणून सांगता येईल. एरवी आदिवासींना डहाणू किंवा बोर्डीपर्यंत सुमारे ५ ते १० मैल लांबवर जाऊनच डॉक्टरीसेवा उपलब्ध होत असे. त्यांना वाहतुकीच्या सोयी हव्या तेव्हा उपलब्ध होत नसत. त्या पुरेशा खोलवर डोंगराळ भागात अजूनही पोचलेल्या नाहीत. शिवाय उपलब्ध वाहतूकसेवांचा वापर हाही खर्चिक व म्हणून आदिवासींना परवडणारा नसतो. शिवाय या सर्व अडचणींमुळे आणि जवळपास आरोग्यसेवा उपलब्ध नसल्यामुळे, अशा सेवांच्या वापराची सवयच त्यांच्यात मुरलेली नसते. या ग्राम-आरोग्य प्रकल्पाच्या प्रयोगाचे मुख्य यश हे की, **या सर्व अडचणींना छेद देऊन आरोग्यसेवा आदिवासींच्या प्रत्यक्ष पाड्यांवरच नेऊन पोचविली.** ज्या संस्थेच्या वतीने हा प्रकल्प हाती घेण्यात आला. त्या 'ग्राम बाल शिक्षा केंद्रा'च्या 'विकासवाडी'ने काही वर्षापूर्वी "शाळा हे आदिवासींच्या अंगणातले झाड" बनविले होते. आता या प्रयोगाच्या रूपाने आरोग्यकेंद्र हे दुसरे एक झाड त्यांच्या अंगणात रुजविले आहे.

२) **अल्पखर्चात ग्रामीण भागात सर्वदूर आरोग्यसेवा पोचविणे ही भारतासारख्या सर्वच अल्पविकसित राष्ट्रांची गरज आहे.** १९६०-६५ च्या दरम्यान चीनमध्ये 'अनवाणी डॉक्टर्स'ची संकल्पना राबविण्यात आली. १९७० नंतर इराण, ब्राझिल, सुदान, भारत, जमैका बोस्टवाना, टांझानिया अशा अनेक देशांतून सरकारी पातळीवरून प्राथमिक आरोग्य केंद्रे उघडून किंवा स्वयंसेवी संघटनांद्वारे ग्रामीण आरोग्य योजना राबविण्याचे प्रयत्न होत आहेत. "चीनच्या उदाहरणावरून सर्वदूर प्रदेशात प्राथमिक आरोग्याची काळजी घेणे हे

अल्पउत्पन्न असलेल्या देशांनाही शक्य आहे."[४] हे दाखवून दिले आहे. या ग्राम आरोग्य प्रकल्पाचाही अनुभव हाच आहे. दर रोग्यामागे वर्षभरात केवळ सव्वादोन ते अडीच रुपये खर्चात आदिवासींना त्यांच्या घरापाशी आरोग्यसेवा उपलब्ध करून देता आली. हे या प्रकल्पाचे मोठे वैशिष्ट्य आहे.

इतक्या अल्पखर्चात ही आरोग्यसेवा शक्य झाली याची अनेक कारणे आहेत. एक म्हणजे हा प्रकल्प एका **स्वयंसेवी संघटनेने** हाती घेतला असल्यामुळे **नफ्याचा** कोणताही **प्रश्न** नव्हता. **दुसरे** म्हणजे, प्रस्थापित बालवाड्यांतूनच आरोग्य केंद्रे उघडल्यामुळे, **केंद्र स्थापनाचा खर्चही अत्यल्प** पातळीवर ठेवण्यात आला. **तिसरे** म्हणजे, ग्राम **आरोग्यसेविका म्हणून बालवाडी शिक्षिकांचाच वापर** केल्यामुळे त्यांच्यावर **मानधनाव्यतिरिक्त दुसरा खर्च करावा लागला नाही. शिवाय** या शिक्षिकांना बालवाडी शिक्षिका म्हणून मानधन मिळतच होते, त्यामुळे त्यांच्यावरच आरोग्यसेविका म्हणून कामाची जबाबदारी टाकताना, त्यांना **केवळ पूरक म्हणून अल्प मानधन देऊन चालू शकले.** स्वतंत्र आरोग्यसेविकांची नेमणूक केली असती तर कदाचित एवढ्या अल्प मानधनात ती होऊ शकली नसती.

या प्रदेशातील आदिवासी रोग्यांच्या दृष्टीने पाहता त्यांनाही आरोग्यसेवा केवळ मोफत मिळाली एवढाच त्यांचा खाजगी खर्च वाचला असे नाही तर आरोग्यसेवा त्यांच्या घराजवळच उपलब्ध झाल्यामुळे दूरवर जाण्याचा वाहतूक खर्चही वाचला.

एकूण प्रकल्पाचा खर्च कमी राखण्यामध्ये **आणखी एका गोष्टीचा** समावेश होतो; तो म्हणजे **मानधन देऊन काम करणारांची संख्या**. या आरोग्य प्रकल्पात प्रकल्प अधिकारी डॉक्टरांखेरीज फक्त बारा आरोग्यसेविकांनी फक्त दहा महिन्यात ९८२५ रोग्यांवर उपचार केले किंवा **दरमहा प्रत्येक आरोग्यसेविकेने सुमारे ८१० रोग्यावर उपचार** केले किंवा **दरमहा प्रत्येक आरोग्यसेविकेने सुमारे ८० रोग्यांवर** उपचार केले. पैशाच्या स्वरूपात हिशेब केला तर दर **रोग्याने** आरोग्य सेवकाचा खर्च फक्त **वासष्ट पैसे इतकाच** आला. तसेच प्रकल्प अधिकारी म्हणून काम करणाऱ्या व्यावसायिक डॉक्टरांची सेवा मुख्य केंद्रावर रोज आणि आठवड्यातून एक दिवस प्रत्येक केंद्रावर उपलब्ध होती. हे डॉक्टरच प्रकल्पाच्या पर्यवेक्षणाचे काम करीत असल्यामुळे, **तज्ञ डॉक्टरांच्या सेवेचा व व्यवस्थापनाचा खर्च दर रोग्यागणिक केवळ ६० पैसे एवढाच**

---

४. वर्ल्ड डेव्हलपमेंट रिपोर्ट, १९८०, द वर्ल्ड बँक, वॉशिंग्टन, डी. सी. ऑगस्ट १९८०, पृ. ५७

वर्षभरात आला. खर्चातील बचतीचा हा भाग हे या आरोग्य प्रकल्पाचे एक वैशिष्ट्य म्हणून लक्षात घेतले पाहिजे.

३) एखादी स्वयंसेवी संघटना किंवा काही कार्यकर्ते सामाजिक कार्याने प्रेरित होऊन किंवा सरकारी ग्रामीण विकास योजनांतर्गत सरकारी नोकर जेव्हा ग्रामीण भागात कामासाठी प्रवेश करतात, तेव्हा कार्यप्रदेशातील समाजाने त्यांना **'स्वीकारण्या'चा फार मोठा** प्रश्न उपस्थित होतो आदिवासींच्या बाबतीत तर ते अधिकच खरे आहे. भारतातील या आदिम जमातीचा शेकडो वर्षांचा अनुभव असा आहे की, सरकारी अधिकारी किंवा पांढरपेशा जमातीतील मनुष्य हा त्यांची सातत्याने पिळवणूकच करीत आलेला आहे. त्यामुळे उदार हेतू उराशी बाळगून आलेले कार्यकर्तेही याच लोकातील असणार अशीच त्यांची ताबडतोबीची भावना असते. आपले कोणी काही भले करण्यासाठी येतात यावर त्यांचा विश्वास नसतो. त्यामुळे नव्या लोकांना हे लोक भिऊनच असतात. साहजिकच त्यांच्या भल्यासाठी केल्या जाणाऱ्या कार्यालाही त्यांचा प्रतिसाद लागलीच व पुरेसा कधीच मिळत नाही. ग्राम बालशिक्षा केंद्राने पंचवीस वर्षांपूर्वी या भागात आपल्या शैक्षणिक कार्याची मुहूर्तमेढ रोवली, त्यावेळीही त्याना हाच अनुभव प्रकर्षाने आला होता.

अशा तऱ्हेचा **'स्वीकारण्या'चा प्रश्न केवळ आदिवासींच्या** बाबतीतच उद्भवतो असे नाही. विविध देशांतील ग्रामीण आरोग्य प्रकल्पातील प्राथमिक आरोग्य सेवकांना या प्रश्नाला तोंड द्यावे लागते. सुदानमधील अशा कार्यक्रमाचा अनुभव हेच सांगतो.[५] तसेच जावामध्ये डॉ. याह्या वार्डीयो यांच्या मार्गदर्शनाखाली जून १९७० मध्ये सुरू केलेल्या ग्रामीण भागातील वलांपोक या खेड्यातील प्रकल्पातही, डॉक्टरसाहेबांना त्यांच्या हाताखाली आरोग्यसेवक हे त्या गावाबाहेरून आलेले असल्यामुळे याच प्रश्नाला तोंड द्यावे लागले होते.[६] त्यामुळे आरोग्य सेवकांची नेमणूक करताना, त्यांना ज्या भागात काम करावे लागणार असेल तेथील समाजाकडून ज्यांचा सहजतेने स्वीकार होईल अशाची नेमणूक करावी लागे, आणि त्या दृष्टीने स्त्री वा पुरुष, शैक्षणिक पात्रता, वय इत्यादींचा विचार करावा लागतो. अफगाणीस्तानचाही हाच अनुभव आहे. त्यामुळे तेथे प्रत्यक्ष ज्या गावात काम करायचे त्याच गावातला एखादा मनुष्य आरोग्यसेवक म्हणून नेमण्याचा निर्णय

---

५. वर्ल्ड डेव्हलपमेंट रिपोर्ट.

६. लुकास हेन्ड्राटा. 'ए मॉडेल फॉर कम्युनिटी हेल्थ केअर' डेव्हलपमेंट डायजेस्ट व्हॉल्यूम–२९ क. १, जानेवारी ८१ (पृ. १०७–११४) **कॉन्टॅक्ट** नं. ३१, फेब्रुवारी १९७६ वरून, ख्रिश्चन मेडिकल कमिशन ऑफ द वर्ल्ड कौन्सिल ऑफ चर्चेस, जिनिव्हा, स्वित्सरलंड यांच्याकडून प्रकाशित

तसेच मोफत मिळणारी कोणतीही सेवा, तशीच सवय लावणारी ठरते असाही अनुभव ग्रामीण भागात काम करणाऱ्यांना अनेकदा येतो. या ग्राम–आरोग्य प्रकल्पात प्रत्यक्ष त्याच भागातील आदिवासी स्त्रियांना आरोग्यसेविका म्हणून तेथून एक प्रकारचा समाजाचा सहभाग निर्माण केलेला होताच. शिवाय निरोगी–बालक स्पर्धेसारख्या काही गोष्टींतूनही हा सहभाग निर्माण केला होता. परंतु याला भर म्हणून या ग्राम–आरोग्य प्रकल्पाला एक प्रकारचे विमा योजनेचे स्वरूप देऊन हा सहभाग अधिक व्यावहारिक करता येईल. माणशी वार्षिक ३ रुपये घेऊन जर याच प्रकल्पाची आखणी केली तर एकीकडे समाजाला समाविष्ट करून घेत असतानाच हा प्रकल्पही आर्थिकदृष्ट्या स्वयंपूर्ण करता येईल असे वाटते. अशा तऱ्हेचा विमायोजनेचा प्रयोग जावामध्ये करण्यात आलेला आहे.[९]

६) शेवटी, या प्रयोगाच्या यशस्वितेचे श्रेय आणखी एका गोष्टीला द्यायला हवे. ती म्हणजे, हा ग्राम–आरोग्य प्रकल्प ग्रामबाल–शिक्षा केंद्र या आदिवासी भागात गेली पंचवीस वर्षे काम करीत असलेल्या सुस्थापित स्वयंसेवी संस्थेने हाती घेतलेला होता. त्यामुळे योजना तयार करणे, तो परिणामकारकरीत्या राबविणे, आदिवासींचा प्रतिसाद प्राप्त करणे या साऱ्याचा पाव शतकाचा अनुभव या संस्थेच्या पाठी होता, दुसरे म्हणजे ही योजना राबविणारी संस्था ख जगी स्वयंसेवी संघटना असल्यामुळे कार्यकर्त्यांच्या सेवावृत्तीचा, अल्प मोबदल्यावर काम करण्याच्या तयारीचा आणि सेवाभावी नेतृत्वाचा लाभ या प्रकल्पास मिळाला. इतकेच नव्हे तर योग्य तो लवचिकता आणि आवश्यक ती प्रयोगशीलता या प्रयोगात टिकवून ठेवता आली. या प्रयोगासाठी आर्थिक सहाय्य देणारी संघटना ही देखील एक परदेशी पण खाजगी स्वयंसेवी संघटना असल्यामुळे तिचे फारसे निर्बन्ध या प्रयोगावर नव्हते. त्यामुळेच प्रयोग करणारांना अभ्यासक्रम आखण्यापासून ते प्रकल्पावरील खर्चापर्यन्त आवश्यक ते स्वातंत्र्य मिळाले होते. या प्रयोगात याही घटकाचे स्थान कमी मानून चालणार नाही.

मराठी ग्रंथ संग्रहालय दादर
2026
23522
ग्रंथ शाखा (स्थानक प्रत)
REFBK-0023522

९. लुकास हेंद्राटा, उ. नि. पृ. ११२.