భారతదేశంలో స్థానిక స్వపరిపాలనా సంస్థలు

స్థానిక ప్రభుత్వం అనే పదం మొదట ఇంగ్లండ్‌లో (1871) వాడుకలోకి వచ్చింది. స్థూలంగా చెప్పాలంటే స్థానిక ప్రభుత్వం అంటే - స్థానిక ప్రజలు ఎన్నుకోగా, వారికి బాధ్యత వహించి, వారి ముఖ్యావసరాలను తీరుస్తూ, ద్రవ్యసేకరణ కోసం ప్రజలపై పన్నులు, సుంకాలు విధించే హక్కు కలిగి, శాసన పరిమితిలో స్వయం పాలనాధికారం ఉన్న ప్రభుత్వ సంస్థ. ఒక భావనగా (Concept) గా చెప్పాలంటే స్థానిక ప్రభుత్వం బహుముఖోన్ముఖమైంది. ఒక నిర్ణీత భౌగోళిక ప్రాంతంలో నివసించే సంఘటిత ప్రజా సమూహం తామంతా ఒకటే అన్న భావనను పెంపొందించుకోవాలంటే కొన్ని విశిష్ట ఆర్థిక, సాంఘిక, రాజకీయ, భౌగోళిక, పాలన లక్షణాలు ఆధారంగా ఉంటాయి.

స్థానిక ప్రభుత్వాలు సార్వభౌమాధికారం లేని, ఉత్పన్నమైన (derivative) సంస్థలు.

★ ఇవి నిర్ణీత ప్రాంతంలోనే తమ కార్యకలాపాలను నిర్వహిస్తాయి. కేవలం స్థానిక ప్రజలకు ఉపయోగపడతాయి. స్థానిక అవసరాలను సమకూర్చే పనులను మాత్రమే చేస్తాయి.

★ స్థానిక ప్రభుత్వాలపై పైస్థాయి ప్రభుత్వాల నిర్దిష్ట బాహ్యనియంత్రణ ఉంటుంది.

★ తమ కార్యకలాపాలను నిర్వహించుకోవడానికి అవసరమైన పన్నులను విధించుకుంటాయి. వార్షిక బడ్జెట్‌ను ఆమోదిస్తాయి. దీని కోసం ప్రజలు ఎన్నుకున్న, ప్రజలకు బాధ్యత వహించే 'కౌన్సిల్' లేదా 'బోర్డు' ఉంటుంది.

★ స్థానిక ప్రభుత్వం అందించే సేవలకయ్యే వ్యయంలో కొంత భాగాన్ని స్థానిక ప్రజలు పన్నుల ద్వారా చెల్లిస్తారు. పన్నులు విధించే అధికారం స్థానిక ప్రభుత్వాల ముఖ్య లక్షణాల్లో ఒకటి.

ప్రాచీనకాలంలో స్థానిక ప్రభుత్వాలు..

స్థానిక స్వపరిపాలనా సంస్థలు భారతదేశానికి కొత్త కాదు. ప్రముఖ చరిత్రకారుడు డాక్టర్ రాధాకుమార్ ముఖర్జీ అభిప్రాయం ప్రకారం - నేడు అనేక నాగరిక దేశాల్లో కేంద్ర ప్రభుత్వం (లేదా రాష్ట్ర ప్రభుత్వం) ఉద్దేశపూర్వకంగా తన కార్యకలాపాలను సంక్రమణం (Devolution), పరిమితి నిర్ణయం (Delimitation) చేసి స్వయం పరిపాలనా సంస్థలను ఏర్పాటు చేస్తోంది. కానీ ప్రాచీన భారతదేశంలో సాముదాయక సంస్థలు (Communal institutions) శ్రేణులు (Guilds), స్థానిక సంస్థలు (Local bodies) అప్పటి అనిశ్చిత అసంపూర్ణ పరిస్థితుల వల్ల వాటంతట అవే ఆవిర్భవించి వృద్ధి చెందాయి.

★ వేదాలు ముఖ్యంగా రుగ్వేదం ప్రజలు తమతమ సమస్యల పరిష్కారానికి సమష్టి దృక్పథం అవలంబించారని పేర్కొంది. కె.పి. జయస్వాల్ అనే చరిత్రకారుడు 'ఆనాడు జాతీయ జీవన కార్యకలాపాలు ప్రజల ఆమోదం పొందిన సభలు, సంస్థల ద్వారా వ్యక్తమయ్యేవి' అని పేర్కొన్నారు.

★ ప్రాచీన కాలంలో కూడా గ్రామాన్ని అతిచిన్న పరిపాలన యూనిట్‌గా పరిగణించేవారు. ఆ కాలంలో ప్రజలు ఎక్కువగా గ్రామాల్లోనే నివసించేవారు. రామాయణ, మహాభారతాల్లో ఘోష (Ghosha), గ్రామం (Grama) అనే ప్రస్తావన కనిపిస్తుంది. 'ఘోష' గ్రామం కంటే కొంచెం చిన్నది. సాధారణంగా అడవులకు దగ్గరగా ఉండేది.

★ గ్రామాధికారిని 'గ్రామణి' అనేవారు. పదిగ్రామాలకు ఉండే అధికారిని 'దశగ్రామణి' అనేవారు. నాడు ప్రతి గ్రామంలో 'గ్రామ పెద్దలు' (Village elders) అనే గ్రామ సంఘం ఉండేదని, వారి సలహా సంప్రదింపులతో గ్రామణి నడచుకోవాల్సి ఉండేదని డాక్టర్ ఎ.ఎస్. ఆల్టేకర్ వివరించారు.

★ న్యాయనిర్వహణ గ్రామ సంఘాల అతి ముఖ్యమైన కర్తవ్యం. కౌటిల్యుడు తన అర్థశాస్త్రంలో గ్రామిక, గ్రామకూట అనే గ్రామాధికారుల గురించి ప్రస్తావించాడు. జాతక కథలు, స్మృతులు, శుక్రనీతి, అర్థశాస్త్రం లాంటి గ్రంథాల్లో పేర్కొన్నట్లు గ్రామాల్లో తలెత్తే తగాదాలు, వ్యాజ్యాలను గ్రామస్థులే పరిష్కరించుకునేవారు. యజ్ఞవల్క్యుడు పూగ, శ్రేణి, కుల అనే మూడు రకాల న్యాయస్థానాలు ఉన్నట్లు పేర్కొన్నాడు.

ప్రాచీన కాలంలో నగర పాలన

గ్రామం (Village), పురం (Town), నగరం (City) ఈ మూడింటికి ఉండే భేదాన్ని మనువు (Manu) గుర్తించాడు. వాటిలో కూడ స్థానిక స్వపరిపాలనా సంస్థలు ఉన్నాయని చెప్పడానికి తగిన ఆధారాలు లభించాయి. పట్టణాలు, నగరాల్లో సభలు (Assemblies), సమితులు (Committees) లేదా బోర్డు (Boards) లాంటి స్థానిక ప్రభుత్వ వ్యవస్థలు ఉండేవి. రాజు నియమించిన 'నగరక' లేదా పుర పాలకునికి కూడా తగిన అధికారం ఉండేది. మౌర్య చక్రవర్తి చంద్రగుప్తుడి ఆస్థానాన్ని సందర్శించిన గ్రీకు రాయబారి మెగస్తనీస్ క్రీ.పూ. 300 లో ఇండికా (Indica) అనే గ్రంథాన్ని రచించాడు. అప్పటి మౌర్యుల రాజధాని నగరమైన పాటలీపుత్రంలోని పాలనా వ్యవస్థ గురించి వర్ణించాడు. మౌర్యులు నగర పాలనా వ్యవస్థను ఒక్కొక్కదానిలో అయిదుగురు సభ్యులుండే 6 బోర్డులుగా విభజించారు. ఈ 30 మంది

R-11-09-16

సభ్యులు సమష్టిగా ప్రజలందరి అవసరాలకు (ధరలను అదుపులో పెట్టడం, మార్కెట్ల నిర్వహణ) బాధ్యత వహించేవారు.

★ గ్రామాలు, పట్టణాలు స్వయం సమృద్ధి సాధించాయని ఛార్లెస్ మెట్‌కాఫ్ 1830 లో రాసిన 'గ్రామ సంఘాలు' అనే గ్రంథంలో పేర్కొన్నారు. ప్రాచీన కాలంలో స్థానిక స్వపరిపాలన బ్రిటిష్ పాలన కంటే ప్రజారంజకంగా, సమర్థవంతంగా ఉండేదని ఆచార్య మామిడిపూడి వెంకటరంగయ్య తాను రచించిన Local Government in India అనే గ్రంథంలో వివరించారు.

చోళుల గ్రామ స్వపరిపాలన

చోళుల కాలంలో గ్రామ స్వపరిపాలన ఉన్నత స్థాయిని చేరుకుందని చెప్పడానికి పలు శాసనాధారాలు లభించాయి. చెంగల్‌పట్ జిల్లాలోని ఉత్తర మేరూర్ (Uttaramerur) అనే అగ్రహారంలో రెండు శాసనాలు (రాగి) బయటపడ్డాయి. ఇవి చోళ చక్రవర్తి ఒకటో పరాంతకుడి కాలానికి చెందినవి (క్రీ.శ. 919, 921). ఉత్తర మేరూర్ శాసనం ప్రకారం తాటి ఆకులను బ్యాలెట్ పత్రాలుగా, కుండలను బ్యాలెట్ బ్యాంకులుగా ఉపయోగించి స్థానిక సంస్థలకు పాలకులను ఎంపిక చేసినట్లు తెలుస్తోంది. అర్హత ఉన్నవారి పేర్లున్న చీట్లను కుండలో ఉంచి వాటిలో అయిదింటిని చిన్నపిల్లలతో తీయించే పద్ధతి కూడా అనుసరించేవారు. నాటి స్థానిక ప్రభుత్వాల్లో మూడు రకాలు ఉండేవి - 1) ఉర్ 2) సభ 3) నగరం. గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో స్థానిక సమస్యల పరిష్కారం కోసం 'పంచాస్' అనే అయిదుగురు సభ్యులతో కూడిన ఒక మండలి ఉండేది. 'పంచాస్' అనే పదమే తర్వాత 'పంచాయతీ'గా మారిందనేది ఒక ప్రతీతి.

మధ్యయుగంలో స్థానిక పాలన

మధ్యయుగంలో అంటే మొగల్ సామ్రాజ్యంలో స్థానిక స్వపరిపాలన సంస్థలు ఉండేవి. పట్టణ పరిపాలనను ప్రభుత్వ అధికారి 'కొత్వాల్' చూసుకునేవాడు. ఇతడు న్యాయసంబంధమైన, శాంతిభద్రతలు, విత్త వ్యవహారాలు, పురపాలనకు సంబంధించిన విధులు నిర్వహించేవాడు. 'మున్సబ్' అనే అధికారి కొత్వాల్‌కు అధికార విధుల్లో సహాయం చేసేవాడు.

★ మహ్మదీయ పాలకులు గ్రామాల్లో స్థానిక స్వపరిపాలనా సంస్థలను పటిష్టం చేయడంపై శ్రద్ధ వహించలేదు. పట్టణ, నగర ప్రభుత్వాలపైనే వారి దృష్టి ఉండేది. అబుల్ ఫజల్ తాను రచించిన అయిన్-ఇ-అక్బరీ (Ain-i-Akbari) గ్రంథంలో నాటి పట్టణ ప్రభుత్వాల గురించి వివరించాడు. గ్రామపాలనకు తగినంత ప్రోత్సాహం లభించలేదు. షేర్షా కాలంలో మాత్రం గ్రామస్థాయిలో స్థానిక సంస్థలు పనిచేసేవి. మొగల్ సామ్రాజ్యం పతనమై బ్రిటిష్ వారి పాలన ప్రారంభమయ్యేసరికి పూర్వకాలం నుంచి వస్తున్న గ్రామ పరిపాలనా వ్యవస్థ పూర్తిగా క్షీణించింది.

బ్రిటిష్ వారి కాలంలో...

ఆధునిక భారతదేశంలో స్థానిక స్వపరిపాలనా వ్యవస్థకు, దాని పాలనా పద్ధతికి బ్రిటిష్‌వారు వేసిన పునాదులే ఆధారం. మొదట్లో యూరోపియన్లకు సౌకర్యాలు కల్పించడానికి, అంటువ్యాధులు ప్రబలకుండా చూడటానికి వీటిని ఏర్పాటు చేశారు. తర్వాత ఆర్థిక వికేంద్రీకరణ కోసం (కేంద్ర ప్రభుత్వ వ్యయ భారాన్ని తగ్గించేందుకు) స్థానిక ప్రభుత్వాలను ఏర్పాటు చేశారు. బ్రిటిష్ వారి కాలంలో స్థానిక స్వపరిపాలనా సంస్థల స్థితిగతులను నాలుగు దశల్లో అధ్యయనం చేయొచ్చు.

మొదటి దశ (1687-1881)

భారతదేశానికి గవర్నర్ జనరల్‌గా పనిచేసిన మెట్‌కాఫ్ భారతదేశ గ్రామీణ సమాజాలను లిటిల్ రిపబ్లిక్‌గా అభివర్ణించారు. భారతదేశంలో బ్రిటిష్‌వారు మొట్టమొదటిసారిగా మద్రాసు నగరంలో క్రీ.శ. 1687 లో నగరపాలక సంస్థను (మున్సిపల్ కార్పొరేషన్) స్థాపించారు. రెండో జేమ్స్ చక్రవర్తి దీనికి చార్టర్ (Charter) ప్రకటించాడు. తర్వాత 1726 లో బొంబాయి, కలకత్తా నగరాల్లో 'మేయర్ కోర్టులను' ఏర్పాటు చేశారు. 1842 లో మొట్టమొదటిసారిగా మున్సిపాలిటీలకు సంబంధించిన చట్టాన్ని ఆమోదించారు. ఇది బెంగాల్ రాష్ట్రానికి మాత్రమే వర్తించేది. బ్రిటిష్ ఇండియాలో 1850 లో ఈ చట్టాన్ని అమలు చేశారు. 1858 వరకు భారతదేశం తూర్పు ఇండియా కంపెనీ ఆధీనంలో ఉంది. మద్రాసు, బొంబాయి, కలకత్తా నగరాల్లో నగరపాలక వ్యవస్థలను ఏర్పాటు చేయడం మినహా ఎలాంటి చర్యలూ లేవు.

★ బ్రిటిష్ వారు జిల్లాను ఒక పరిపాలనా యూనిట్‌గా తీసుకుని 1772 లో కలెక్టర్ అనే పదవిని సృష్టించారు. చార్టరు చట్టం 1793 మద్రాసు, కలకత్తా, బొంబాయి నగరాల్లో స్థానిక ప్రభుత్వాల ఏర్పాటుకు చట్టబద్ధత కల్పించింది. చార్టరు చట్టం 1813 ద్వారా స్థానిక సంస్థలకు పన్నులు విధించే, పన్ను చెల్లించనివారిపై చర్యలు తీసుకునే అధికారాలను కల్పించారు.

★ 1861 లో భారత కౌన్సిళ్ల చట్టాన్ని ప్రవేశపెట్టారు. ఈ చట్టం స్థానిక అవసరాలను తీర్చే బాధ్యతను రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలకు అప్పగించింది. 1864 లో అప్పటి గవర్నర్ జనరల్ లార్డ్ లారెన్స్ ప్రవేశపెట్టిన తీర్మానం స్థానిక స్వపరిపాలనా సంస్థల ప్రగతికి మరింత ప్రోత్సాహం ఇచ్చింది. ఈ తీర్మానం ముఖ్య ఉద్దేశం - ఆర్థిక వికేంద్రీకరణ.

మేయో తీర్మానం (1870)

భారతదేశంలో స్థానిక స్వపరిపాలనా సంస్థల చరిత్రలో లార్డ్ మేయో తీర్మానానికి ప్రముఖ స్థానం ఉంది. ఈయన 1869

నుంచి 1872 వరకు వైస్రాయిగా పని చేశాడు. ఈయన తీర్మానం 'ఆర్థిక వికేంద్రీకరణ' తీర్మానంగా ప్రసిద్ధిగాంచింది. బ్రిటిష్ వారి పాలనా బాధ్యతను ఆర్థికంగా, పాలనాపరంగా తొలగించాలి. పురపాలక, ఇతర స్థానిక సేవా సంస్థలను వికేంద్రీకరించాలి. తద్వారా ఆ బాధ్యతను స్థానిక సంస్థలకే అప్పగించాలి అనేది ఈ తీర్మాన ఉద్దేశం. ఈ తీర్మానం ద్వారా పట్టణ, గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో మొట్టమొదటిసారిగా స్థానిక స్వపరిపాలనా సంస్థలను ఏర్పాటు చేయడానికి వీలు కలిగింది.

రెండో దశ (1882–1919)

రిప్పన్ తీర్మానం: భారతదేశ స్థానిక స్వపరిపాలనా చరిత్రలో 1882 మే 18 న లార్డ్ రిప్పన్ జారీచేసిన తీర్మానానికి చాలా ప్రాధాన్యం ఉంది. అప్పటి వరకు ప్రభుత్వ విధానం ఆర్థిక వికేంద్రీకరణకు అనుగుణంగా ఉండేది (అంటే కేంద్ర ప్రభుత్వ వ్యయ భారాన్ని తగ్గించడానికి విద్య, ఆరోగ్యం లాంటి స్థానిక సేవల నిర్వహణకు స్థానిక ప్రభుత్వాలను ఏర్పాటు చేశారు). కేంద్ర ప్రభుత్వ పరిపాలనా సౌలభ్యం కోసం స్థానిక ప్రభుత్వాలను ఏర్పాటు చేశారే తప్ప వాటిని నిజమైన స్థానిక స్వపరిపాలనా సంస్థలుగా భావించలేదు. అయితే రిప్పన్ తీర్మానంలో కేవలం ప్రభుత్వ పరిపాలనను మెరుగుపరచడానికే కాకుండా రాజకీయ, లౌకిక విజ్ఞానాన్ని నేర్పడానికి స్థానిక ప్రభుత్వాన్ని ఒక పరికరంగా గుర్తించారు. ఇది ప్రభుత్వ విధానంలో వచ్చిన గొప్ప మార్పు. అందుకే రిప్పన్‌ను భారతదేశంలో స్థానిక స్వపరిపాలన పితగా (Father of Local Self Govt. in India) పేర్కొంటారు.

★ గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో రెండు స్థాయిల్లో స్థానిక సంస్థలను ఏర్పరచడం రిప్పన్ చేసిన గొప్ప నవకల్పన (Innovation). ఇంగ్లండ్‌లో గ్రామీణ జిల్లా కౌన్సిళ్లు (Rural District Councils) ఏర్పాటు చేయడానికి ఆరేళ్ల ముందే భారతదేశంలో ఇది జరిగింది. అందుకే రిప్పన్ తీర్మానాన్ని భారతదేశ స్థానిక స్వపరిపాలనకు సంబంధించి 'మాగ్నా కార్టా' (Magna carta) గా భావిస్తారు. రిప్పన్‌కు భారతదేశ స్థానిక స్వపరిపాలన ప్రగతి మీద అచంచల విశ్వాసం ఉండేది. రిప్పన్ తీర్మానం ఫలితంగా 1882-84 మధ్య కాలంలో వివిధ రాష్ట్రాల్లో ఎన్నో చట్టాలను ఆమోదించారు. మద్రాసులో 1884 లో జిల్లా మున్సిపాలిటీల చట్టాన్ని, బెంగాల్‌లో 1885 లో బెంగాల్ స్థానిక ప్రభుత్వాల చట్టాలను ఆమోదించారు.

★ రిప్పన్ తర్వాత లార్డ్ కర్జన్ ప్రభుత్వ గవర్నర్ జనరల్‌గా బాధ్యతలు చేపట్టాడు. ఇతడి కాలంలో స్థానిక ప్రభుత్వాల ప్రగతి కుంటుపడింది. ఇతడు ప్రవేశపెట్టిన కేంద్రీకృత పరిపాలనా విధానం ఇబ్బందులకు దారితీసింది. 1907 లో అప్పటికి ఉన్న ధోరణిపై పరిష్కారం సూచించడానికి రాయల్ వికేంద్రీకరణ సంఘాన్ని నియమించాడు. ఈ సంఘ అధ్యక్షుడు సర్ చార్లెస్ హాబ్ హౌస్. ఈ సంఘం 1909 లో తన నివేదికను సమర్పించింది. ఈ కమిషన్ సూచనల మేరకు మింటో మార్లే సంస్కరణల చట్టంలో (1909) స్థానిక సంస్థల ప్రతినిధులను ప్రత్యక్షంగా ఎన్నుకునే పద్ధతిని ప్రవేశపెట్టారు.

★ 1917 లో అప్పటి ఇండియా సెక్రటరీ ఆఫ్ స్టేట్ లార్డ్ మాంటేగ్ బ్రిటిష్ కామన్స్ సభలో ఒక ముఖ్య ప్రకటన చేశాడు. ప్రభుత్వ పరిపాలనలో ప్రతి రంగంలో భారతీయులు ఇంకా ఎక్కువగా పాల్గొనేలా చేయడం, భారతదేశం బ్రిటిష్ సామ్రాజ్యంలో సమగ్ర భాగం గానే ఉంటూ, భారతదేశంలో బాధ్యతాయుత ప్రభుత్వాన్ని నెలకొల్పడానికి స్వపరిపాలనా సంస్థలను క్రమక్రమంగా విస్తరింపజేయడం బ్రిటిష్ ప్రభుత్వ విధానమని పేర్కొన్నాడు. అప్పటి గవర్నర్ జనరల్ లార్డ్ ఛెమ్స్‌ఫర్డ్ కూడా స్థానిక స్వపరిపాలనా సంస్థలు శిక్షణా సంస్థల లాంటివని, రాజకీయ ప్రగతి, బాధ్యతాయుత ప్రభావం అక్కడి నుంచే ప్రారంభమవుతాయని పేర్కొన్నాడు. దీని కోసం భారత ప్రభుత్వం 1918 లో ఒక తీర్మానాన్ని జారీ చేసింది.

★ 1919 మాంట్‌ఫర్డ్ సంస్కరణల వల్ల రాష్ట్రాల్లో ద్వంద్వ ప్రభుత్వాలు ఏర్పడ్డాయి. స్థానిక స్వపరిపాలనా అంశాన్ని రాష్ట్ర జాబితాలోకి చేర్చారు. స్థానిక స్వపరిపాలన ఎన్నికైన మంత్రుల ఆధీనంలోకి వచ్చింది. దీంతో స్థానిక సంస్థల పరిధిలో కార్యక్రమాలను రూపొందించుకోవడానికి రాష్ట్రాలకు వీలు కలిగింది.

మూడో దశ (1920–1937)

మాంట్‌ఫర్డ్ సంస్కరణలు (1919) ప్రవేశపెట్టిన తర్వాత 'బాధ్యతాయుత ప్రభుత్వం' గమ్యాన్ని చేరడానికి ఇంకా ఎలాంటి చర్యలు తీసుకోవాలో సిఫారసు చేసేందుకు 1927 లో సైమన్ కమిషన్‌ను నియమించాడు. ఇది 1920 నుంచి స్థానిక స్వపరిపాలన లో సాధించిన ప్రగతిని పరిశీలించి లోపాలను వెల్లడించింది. 1935 భారత ప్రభుత్వ చట్టాన్ని అనుసరించి రాష్ట్రాల్లో ద్వంద్వ ప్రభుత్వానికి స్వస్తి చెప్పి, పూర్తి బాధ్యతాయుత ప్రభుత్వాలను ఏర్పాటు చేశారు. స్థానిక ప్రభుత్వ పాలన పూర్తిగా మంత్రుల చేతిలోకి వచ్చింది.

నాలుగో దశ (1938–1947)

ఈ దశలో స్థానిక స్వపరిపాలనా సంస్థల ప్రగతి చాలావరకు కుంటుపడింది. రెండో ప్రపంచ యుద్ధం వల్ల కొత్త సంస్కరణలకు అవకాశం లేకుండా పోయింది. పాత సంస్కరణలు కూడా అమలుకి నోచుకోలేదు. దేశంలో ఏర్పడిన రాజ్యాంగ ప్రతిష్టంభన, ప్రజలు స్వాతంత్ర్య ఉద్యమంలో నిమగ్నమై ఉండటంతో స్థానిక సంస్థల గురించి ఎవరూ పట్టించుకోలేదు.

- షేక్ పీర్ సాహెబ్