PUNE RESEARCH SCHOLAR ISSN 2455-314X
AN INTERNATIONAL MULTIDISCIPLINARY JOURNAL VOL 11, ISSUE 02

भारतातील लोकशाहीचे विकेंद्रीकरण: चोल कालीन स्थानिक प्रशासनाची प्रासंगिकता

डॉ. योगेश भादे
सहयोगी प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग,
विवेकानंद कला सरदार दलिपसिंग वाणिज्य व विज्ञान महाविद्यालय,
छत्रपती संभाजीनगर. **महाराष्ट्र भारत**

प्रस्तावना

स्थानिक स्वराज्य संस्था म्हणजे स्थानिक पातळीवरील शासन व्यवस्था होय. आपापल्या क्षेत्राच्या विकासासाठी निर्णय घेण्याचे आणि धोरणे राबविण्याचे अधिकार या व्यवस्थेला बहाल केलेले असतात. लोकशाही विकेंद्रीकरणाचा हा एक महत्त्वाचा पैलू आहे, ज्यामुळे प्रशासन तळागाळापर्यंत पोहोचवले जाते आणि स्थानिक समुदायांच्या स्थानिक गरजा पूर्ण करण्यावर भर दिला जातो. स्थानिक स्वराज्य संस्था ही लोकशाहीला आणि एकंदरीत लोकांच्या सहभागास प्रोत्साहन देते. आर्थिक आणि सामाजिक विकासाला चालना देण्यात ही संस्था महत्त्वाची भूमिका बजावते. लोकशाहीतील एक आदर्श संस्था असलेल्या या स्थानिक स्वराज्य संस्थेचा संबंध ब्रिटिश राजवटीशी जोडला जातो. मात्र ही व्यवस्था ब्रिटिशांच्या भारत आगमनापूर्वीच हजारो वर्षापूर्वी याच प्रदेशात विकसित झालेली आहे. भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे मूळ देशाच्या प्राचीन इतिहासात सापडते जेव्हा ग्रामीण समुदाय स्वतंत्रपणे निर्णय घेण्याचे अधिकार असलेले स्वयंपूर्ण एकक म्हणून कार्य करीत होते. अर्थशास्त्र आणि मनुस्मृती सारख्या प्राचीन ग्रंथांमध्ये ग्रामसभा आणि समित्या यांचा उल्लेख आहे जे स्थानिक कामकाज चालवतात, कर गोळा करतात आणि स्थानिक विवाद सोडवतात. मौर्य आणि गुप्त कालखंडात स्थानिक प्रशासनाची सुव्यवस्थित रचना करण्यात आली होती. मध्ययुगीन भारतात दिल्ली सल्तनत आणि मुघल साम्राज्याच्या काळात सत्तेचे केंद्रीकरण वाढले असले तरी विविध देशी राजघराण्यांच्या काळात स्वयंशासित ग्रामव्यवस्था अस्तित्वात होती. ब्रिटिश वसाहतवादी प्रशासनाने केंद्रीकृत नोकरशाही व्यवस्था आणून पारंपारिक स्थानिक प्रशासन रचनेत व्यत्यय आणला. तथापि, १९ व्या शतकाच्या उत्तरार्धात, ब्रिटिश धोरणांनी स्थानिक प्रशासनाची आवश्यकता ओळखली, ज्यामुळे १८८२ मध्ये लॉर्ड रिपनच्या सुधारणांखाली नगरपालिकांची स्थापना झाली, जी बहुदा भारतातील आधुनिक स्थानिक स्वराज्य संस्थेचा पाया मानली जाते. स्वातंत्र्योत्तर काळात भारतीय राज्यघटनेत विकेंद्रीकरणाचे महत्त्व मान्य करण्यात आले, राज्याच्या धोरण निर्देशक तत्त्वांमध्ये ग्रामपंचायतींचा स्वराज्य संस्था म्हणून स्वीकार

करण्यात आला. १९९२ मध्ये ७३ व्या आणि ७४ व्या घटनादुरुस्तीने अनुक्रमे पंचायतराज संस्था आणि शहरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांना घटनात्मक दर्जा देऊन त्रिस्तरीय प्रणालीद्वारे लोकशाही विकेंद्रीकरण सुनिश्चित केले. या सुधारणांमुळे आर्थिक आणि प्रशासकीय स्वायत्तता प्रदान करून, सहभागी लोकशाही सक्षम करून आणि तळागाळातील सेवा पुरवठ्यात सुधारणा करून स्थानिक प्रशासन मजबूत झाले. अशा प्रकारे, भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्था पारंपारिक ग्रामसभांऐवजी घटनात्मक चौकटीत विकसित झाली आहे जी स्थानिक स्वराज्य संस्थांना शासन आणि विकासात महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावण्याचे अधिकार देते. प्रस्तुत संशोधनपर लेखात चोल कालीन लोकशाही विकेंद्रीकरण व्यवस्थेचा आढावा घेतला असून त्याची आधुनिक काळातील प्रासंगीकता तपासली आहे.

प्राचीन भारतातील स्थानिक प्रशासन

प्राचीन भारतातील स्थानिक स्वराज्याची संकल्पना सुरुवातीच्या ऐतिहासिक कालखंडात आढळते, जिथे तत्कालीन घराण्यांमध्ये प्रशासकीय पद्धतींमध्ये बरीच भिन्नता होती. चोलपूर्व काळात, विशेषतः मौर्य आणि गुप्तांच्या काळात, प्रशासनात केंद्रीकृत अधिकार आणि स्थानिक प्रशासन या दोन्हीचे मिश्रण दिसून आले. चंद्रगुप्त मौर्य आणि अशोक यांसारख्या शासकांच्या अधिपत्याखाली मौर्य प्रशासन अत्यंत केंद्रीकृत असले तरी स्थानिक प्रशासकीय कामकाजाकडे पूर्णपणे दुर्लक्ष करू शकले नाही. अनेक भागांत दैनंदिन कामकाज सांभाळणे, कर गोळा करणे, कायदा व सुव्यवस्था राखणे यात ग्रामसभा व स्थानिक अधिकाऱ्यांनी भूमिका बजावली. या विकेंद्रित पैलूमुळे तळागाळात कार्यक्षम कारभार करता आला.

सांस्कृतिक आणि बौद्धिक प्रगतीचा सुवर्णकाळ म्हणून ओळखल्या जाणाऱ्या गुप्त साम्राज्याच्या काळात स्थानिक स्वराज्य संस्थेने महत्त्वाची भूमिका बजावली (कदम, २०१३). केंद्रीय प्रशासनाचे एकंदर नियंत्रण असले, तरी ग्रामपरिषदांसारख्या स्थानिक स्वराज्य संस्थांना पुरेशी स्वायत्तता होती. स्थानिक वाद सोडविणे, संसाधनांचे व्यवस्थापन करणे आणि समुदायाच्या गरजा पूर्ण केल्या जातील याची खात्री करण्यासाठी या परिषदा जबाबदार होत्या. अशा प्रकारे, केंद्रीकरण आणि विकेंद्रीकरण यांच्यात एक नाजूक समतोल राखला गेला, ज्यामुळे राज्यकारभारात ऐक्य सुनिश्चित करणे शक्य झाले. याउलट सातवाहन आणि पल्लव यांसारख्या इतर समकालीन घराण्यांनी विकेंद्रीकरणाकडे अधिक अनुकूलपणे झुकलेल्या शासनपद्धतींचा स्वीकार केला (कदम, २०१३). दख्खनच्या मोठ्या भागावर राज्य करणारे सातवाहन अनेकदा आपल्या विशाल प्रदेशाचा कारभार चालविण्यासाठी स्थानिक सभा आणि समुदायाच्या नेत्यांवर अवलंबून असत. त्यांच्या शासन प्रारूपामुळे स्थानिक समुदायांना प्रादेशिक बाबींमध्ये भूमिका घेण्याची संधी मिळाली, ज्यामुळे सहभागात्मक निर्णय प्रक्रिया सुलभ झाली. त्याचप्रमाणे दक्षिण भारतात लक्षणीय प्रभाव असलेल्या पल्लवांनी स्थानिक स्वराज्य संस्थांना आपल्या प्रशासकीय चौकटीत सामावून घेतले, ज्यामुळे त्यांच्या प्रजेमध्ये स्वायत्तता आणि नागरी सहभागाची भावना वाढीस लागली.

चोल घराण्याच्या आगमनाने स्वराज्याची उत्क्रांती नव्या उंचीवर पोहोचवली. आपल्या प्रशासकीय नवकल्पनांसाठी प्रसिद्ध असलेल्या चोल राजवटीने सुसंघटित ग्रामसभा आणि परिषदांच्या माध्यमातून स्थानिक स्वराज्य संस्थांना संस्थात्मक स्वरूप दिले. या संस्थांनी स्थानिक कारभार अधिक कार्यक्षमतेने तर सांभाळलाच, पण उत्तरदायित्व आणि प्रशासनात सक्रिय सहभागालाही चालना दिली. स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या भूमिका परिष्कृत आणि विस्तारित करून, चोलांनी विकेंद्रित प्रशासनाचा भक्कम पाया घातला ज्याचा परिणाम या प्रदेशातील पुढील राजकीय घडामोडींवर झाला. प्रशासनाच्या सोईसाठी चोल साम्राज्याचे केंद्रीय प्रशासन, प्रांतीय प्रशासन आणि स्थानिक प्रशासन अशा तीन भागात प्रशासकीय विभाजन केलेले होते

(Premkumar, 2018). खेडे किंवा गाव हा सर्वात खालचा स्तर होता जो अधिकाधिक स्वायत्त होता. याच गाव स्तरावरील शासन पद्धतीला स्थानिक स्वराज्य संस्था असे म्हटले जात.

चोल कालीन स्थानिक स्वराज्य संस्थेची व्यवस्था

चोल घराणे (इ.स. ८५०-१२७९) हे उत्तम प्रशासकीय यंत्रणा आणि स्थानिक स्वराज्य संस्थेच्या अग्रगण्य व्यवस्थेसाठी ओळखले जाते. ज्या युगात अनेकदा केंद्रीकृत सत्तेचे वर्चस्व होते, त्या काळात चोलांनी एक उल्लेखनीय प्रगत विकेंद्रित व्यवस्था स्थापन केली ज्यामुळे स्थानिक समुदायांना त्यांचे स्वतःचे व्यवहार करणे शक्य झाले. हे संस्थांच्या गुंतागुंतीच्या जाळ्याद्वारे साध्य केले गेले जे केवळ दैनंदिन गावातील कामकाज चालवत नव्हते तर धार्मिक, सांस्कृतिक आणि आर्थिक कार्ये देखील शासन प्रक्रियेत समाविष्ट करतात. ऊर, सभा आणि नगरम अशा तीन स्तरावर गावाचे विभाजन केलेले होते. आजच्या तामिळनाडू राज्यातील चेंगलपेट्टू जिल्ह्यातील उत्तरमेरूर येथील शिलालेखात चोलकालीन ग्रामीण प्रशासनाची माहिती मिळते. (Vishnu & Kumar, 2018). ग्रामीण प्रशासनाचे तीन भागात म्हणजेच ऊर, सभा आणि नगरम असे विभाजन केलेले होते. या त्रिस्तरीय ग्राम प्रशासनाला अधिक स्वायत्तता बहाल केलेली होती. ग्राम प्रशासन हे स्थानिक पातळीवर व्यापक निर्णय घेण्यात सक्षम होते.

चोल कालीन प्रशासनाचे सर्वात प्रमुख वैशिष्ट्य म्हणजे गावांची स्वायत्तता. केंद्रीय प्रशासन हे सुरक्षा, कायदा सुव्यवस्था आणि सामाजिक व सांस्कृतिक प्रगती या विषयांवर लक्ष्य देत तर गाव हे स्थानिक पातळीवरील आपल्या जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी पूर्णपणे स्वतंत्र होते. चोल शासन प्रारूपाच्या केंद्रस्थानी प्रशासनाचे सर्वात लहान आणि मूलभूत एकक 'ऊर' होते. प्रत्येक उर एका गावाचे प्रतिनिधित्व करत. गावातील सर्व नागरिक हे सदस्य असत (Premkumar, 2018). उर ची स्वतःची विशिष्ट ओळख, संसाधने आणि प्रशासकीय स्वायत्तता संपन्न एक स्वयंपूर्ण समुदाय होते. जलसंपदा व्यवस्थापन, रस्ते देखभाल आणि वाद निवारण यासारख्या स्थानिक समस्यांचे व्यवस्थापन करण्याची जबाबदारी उरवर होती. चोल राजांनी वैयक्तिक गावांवर भरीव प्रशासकीय जबाबदाऱ्या सोपवून प्रशासन कार्यक्षम आणि स्थानिक गरजांना सखोल प्रतिसाद देणारे आहे याची खात्री केली. स्थानिक रहिवासी, त्यांच्या समुदायातील समस्या, आव्हाने आणि संधींबाबत परिचित असल्याने, ही कामे हाताळण्यासाठी ते सक्षम होते. सभा ही समाजासाठी निर्णय घेणारी संस्था म्हणून काम करत होती. सभा ही एक ब्राह्मण परिषद होती (Premkumar, 2018). यामध्ये प्रामुख्याने गावातील जमीनदार सदस्य असत. या सभेमध्ये जमीन वाटप, संसाधन व्यवस्थापन, स्थानिक कर आकारणी आणि विकास प्रकल्पांची अंमलबजावणी या मुद्द्यांवर चर्चा होत. चर्चेचे व्यासपीठ आणि निर्णयांची अंमलबजावणी करणारी संस्था अशी ही संस्था होती. यासह, समाजातील विविध घटकांना सहभागी करून सभेने आपल्या निर्णयांमध्ये गावाचे सामूहिक हित आणि सामाजिक मूल्यांना सर्वोपरी स्थान दिले. या प्रक्रियेमुळे धोरणांची उत्तरदायित्व आणि सामुदायिक मालकी दोन्ही वाढली. तसेच, स्थानिक विवाद मिटविण्यासाठी सभा हे पहिले व्यासपीठ होते. संवाद आणि लवादाच्या माध्यमातून सभेने सामाजिक सलोखा राखला आणि बाह्य हस्तक्षेपाची गरज कमी केली. याशिवाय नगरम मध्ये व्यावसायिक आणि व्यापारी यांचा समावेश होता.

अशा प्रकारे ऊर, सभा आणि नगरम यांनी मिळून एक श्रेणीबद्ध आणि तितकीच लवचिक स्थानिक गाव पातळीवरील शासन प्रणाली तयार केली जी स्थानिक आणि प्रादेशिक दोन्ही गरजा प्रभावीपणे पूर्ण करण्यास सक्षम होती.

मंदिरकेंद्रीत प्रशासन

चोल प्रशासनाची सर्वात वैशिष्ट्यपूर्ण बाब म्हणजे मंदिर-केंद्रित प्रशासनाचे एकत्रीकरण. चोल काळातील मंदिरे केवळ प्रार्थनास्थळं नव्हती, ती आर्थिक, सामाजिक आणि प्रशासकीय कार्यांसाठी महत्त्वपूर्ण केंद्र म्हणून देखील कार्य करीत होती (Vanitha & Perundevi, 2022). आर्थिक आणि सामाजिक कार्यामध्ये जमीन व संपत्ती व्यवस्थापन आणि लोकांना जोडणारी ती एक यंत्रणा होती. मंदिरे अनेकदा मोठ्या प्रमाणावर जमीन धारण करणे व संसाधने नियंत्रित करीत असत. या मालमत्तेतून मिळणारे उत्पन्न केवळ धार्मिक कारणांसाठीच नव्हे, तर सार्वजनिक कामे आणि धर्मादाय उपक्रमांसाठीही वापरले जात असे. धार्मिक कार्यक्रमांसोबतच मंदिरे एक व्यासपीठ म्हणूनही काम करत असत जिथे समुदायाचे सदस्य स्थानिक प्रश्नांवर चर्चा करण्यासाठी एकत्र येऊन भेटत असे. ते शिक्षण, कला आणि संस्कृतीचे केंद्र बनले होते आणि अशा प्रकारे मंदिरांनी नागरी अस्मिता आणि सामाजिक एकात्मता वाढविण्यात महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावली. याबरोबरच, मंदिरांनी जमिनीचे अनुदान, व्यवहार आणि स्थानिक करारांच्या तपशीलवार नोंदी ठेवल्या. जमीन आणि संसाधनांवरील वाद सोडविण्यासाठी या नोंदी महत्त्वपूर्ण असत. अनेक घटनांमध्ये मंदिराचे अधिकारी ग्रामसभेच्या सहकार्याने काम करत असत. त्यांच्या सहभागामुळे नैतिक अधिकार आणि व्यावहारिक कौशल्याची साथ मिळत असे. विशेषत: सांप्रदायिक संसाधनांचे व्यवस्थापन आणि सार्वजनिक कामांवर देखरेख ठेवण्यात हे महत्त्वाचे होते. मंदिरे शाही निर्देशांचे वाहक म्हणून काम करीत असत. चोल राजे अनेकदा मंदिरांचा वापर माहिती प्रसारित करण्यासाठी आणि स्थानिक समुदायांकडून अभिप्राय गोळा करण्यासाठी करीत असत, ज्यामुळे प्रशासन ही एक आदाने-प्रदाने असलेली एक दुतर्फा प्रक्रिया बनली होती. धार्मिक आणि प्रशासकीय कार्यांचे एकत्रीकरण करून, चोल व्यवस्थेने मंदिरांच्या नैतिक अधिकाराचा आणि संसाधनांचा आधार घेऊन स्थानिक प्रशासन बळकट करण्याचा प्रयत्न केला. यामुळे साम्राज्याच्या स्थैर्याला आणि समृद्धीला महत्त्वपूर्ण लाभ झाला.

ग्राम सभा आणि समित्या

ग्रामसभा (सभा) आणि उर परिषदा स्थानिक स्वराज्य संस्थेच्या चोल पद्धतीचा केंद्रबिंदू बनल्या. त्यांची रचना आणि कार्यपद्धती मध्ययुगीन संदर्भात सहभागी प्रशासनाचे अनुकरणीय प्रारूप प्रदान करते. या ग्रामसभांचे सदस्यत्व सामान्यत: स्थानिक उच्चभ्रू तसेच प्रमुख समाज बांधवांमधून घेतले जात असे. यात बहुदा जमीनमालक, अनुभवी वयोवृद्ध , वेदांचे ज्ञान आणि त्यांची विद्वत्ता आणि कार्यक्षमतेसाठी ओळखल्या जाणाऱ्या व्यक्तींचा समावेश होता. बऱ्याच वेळा, एखाद्या व्यक्तीचा समुदायातील हिस्सा (मालमत्ता) सदस्यत्वासाठी एक महत्त्वाचा निकष मानला जात असे. यामुळे समाजाच्या भरभराटीत ज्यांना लाभ मिळणार आहे अशाच योग्य आणि तज्ञ लोकांची निवड होत. यासह, आर्थिक निकषांबरोबरच गुणवत्ता आणि सिद्ध प्रशासकीय क्षमतेला खूप महत्त्व देण्यात आले. सिंचन, कर आकारणी आणि पायाभूत सुविधांच्या देखभालीसारख्या गुंतागुंतीच्या प्रश्नांचे व्यवस्थापन करण्यास सक्षम असलेल्या सदस्यांची स्थानिक सभांनी मागणी केली. उच्चभ्रू वर्गाचे अनेकदा वर्चस्व असले, तरी समाजातील विविध घटकांच्या प्रतिनिधींना सहभागी करून घेण्याचा जाणीवपूर्वक प्रयत्नही झाला. यासह वारंवार एकाच उमेदवाराला संधी दिली जात नसे. एकदा निवडणूक आलेल्या उमेदवारास पुढे तीन वर्षे संधी मिळत नसे (Rege, 2024). यामुळे विविध घटकांचा सहभाग साध्य होऊन अधिक संतुलित निर्णय घेण्यास मदत झाली. या सभेचे योगदान महत्त्वपूर्ण होते. स्थानिक मंदिरांशी संबंधित धार्मिक ठिकाणी वेळोवेळी सभा आयोजित केल्या जात असे. जिथे सदस्य सार्वजनिक कामांपासून समाजकल्याणा पर्यंतच्या मुद्द्यांवर चर्चा करीत असे. याठिकाणी खुल्या चर्चेला आणि सामूहिकपणे समस्या सोडविण्याला प्रोत्साहन देण्यासाठी बैठकांची रचना करण्यात येत. विधानसभेचे निर्णय सामान्यत: साध्या बहुमताच्या ऐवजी सर्वसंमतीने घेतले जात असत. या पद्धतीमुळे समाजातील सर्व सदस्यांचे हित लक्षात घेतले जात आणि प्रशासकीय धोरणांना मोठ्या प्रमाणात पाठिंबा देण्यात मिळत असे.

विधानसभा ह्या गुप्त संस्था अजिबात नव्हत्या. त्यांचे निर्णय आणि कामकाजविषयक बाबी सार्वजनिक केले जात असे, ज्यामुळे पारदर्शकता आणि उत्तरदायित्व बळकट होत. या खुलेपणामुळे समाज, गाव आणि उच्च प्रशासकीय पातळीवर विश्वास निर्माण होण्यास मदत झाली. यासह, स्थानिक विकासाच्या विविध पैलूंची सूत्रे विधानसभेने हाती घेतली. सिंचन व्यवस्थेचे आयोजन करणे, स्थानिक बाजारपेठांचे व्यवस्थापन करणे, सार्वजनिक सणांवर देखरेख ठेवणे आणि गरजेच्या वेळी संरक्षणासाठी संसाधने गोळा करणे ही त्यांची जबाबदारी होती.

वारसा आणि प्रभाव

स्थानिक स्वराज्य संस्थेच्या चोल पद्धतीने दक्षिण भारतातील प्रशासकीय परंपरेवर अमिट ठसा उमटवला आहे. चोल काळात विकसित झालेल्या अनेक प्रथांचा परिणाम नंतरच्या राजघराण्यांवर झाला आणि भारतातील आधुनिक स्थानिक प्रशासन रचनेत आजही त्याचे प्रतिबिंब उमटत आहे. विकेंद्रीकरण, सहभागात्मक निर्णय क्षमता आणि पारदर्शकतेवर भर देण्यात आला आहे. धार्मिक, सामाजिक व प्रशासकीय कार्ये एकत्र करून चोल व्यवस्थेने सर्वांगीण शासनाचा आदर्श घालून दिला. प्रशासनाच्या या प्रारूपाने केवळ प्रशासकीय गरजा पूर्ण केल्या नाहीत तर सांस्कृतिक मूल्ये आणि सामुदायिक अस्मिता देखील मजबूत केली. विकेंद्रित प्रशासन स्थानिक विकासाला कसे चालना देऊ शकते, उत्तरदायित्व सुनिश्चित करू शकते आणि विशाल साम्राज्यातही सामाजिक एकात्मता कशी राखू शकते याचे ऐतिहासिक उदाहरण चोल प्रशासन देते. भारतातील विकेंद्रीकरण आणि स्थानिक प्रशासन याविषयक समकालीन चर्चेत अनेकदा चोल काळातील अनुभव आणि व्यवस्था एक प्रेरणा स्त्रोत आणि सर्वोत्तम पद्धतीं म्हणून पाहता येते.

स्थानिक स्वराज्य संस्था ही मध्ययुगीन दक्षिण भारतातील प्रगत प्रशासकीय विचारसरणीची साक्ष म्हणून उभी आहे. गाव (ऊर), ग्रामसभा (सभा) आणि प्रादेशिक एकक (नाडू) यांचा समावेश असलेल्या या त्रिस्तरीय रचनेने स्थानिक आणि प्रादेशिक दोन्ही समस्या प्रभावीपणे हाताळण्यासाठी एक भक्कम चौकट उपलब्ध करून दिली. या चौकटीच्या केंद्रस्थानी मंदिर-केंद्रित प्रशासनाचे एकीकरण होते, ज्यामुळे समुदायांची आर्थिक आणि सामाजिक रचना तर वाढलीच, शिवाय स्थानिक प्रशासन रचनेची वैधताही बळकट झाली. विकेंद्रित शासनाचे चोल कालीन प्रारूप हे प्रशासकीय साधनापेक्षा कितीतरी पटीने अधिक होते. ही एक सर्वसमावेशक प्रणाली होती जी सामुदायिक सहभागास चालना देते, कार्यक्षम संसाधन व्यवस्थापन सुनिश्चित करते आणि सामाजिक जीवनाच्या अनेक पैलूंना प्रशासनात समाकलित करते. चोल उदाहरणावरून असे दिसून येते की जेव्हा स्थानिक समुदायांना सत्ता सोपविली जाते आणि उत्तरदायित्वासाठी यंत्रणा प्रदान केली जाते, तेव्हा प्रशासन कार्यक्षम आणि सखोल लोकशाही बनू शकते. चोल व्यवस्थेतील परंपरा आणि नावीन्य यांचे मिश्रण विकेंद्रीकरणाच्या आधुनिक दृष्टिकोनांना प्रेरणा देते आणि स्थानिक स्वराज्य संस्थांना भक्कमपणे कार्य करण्यात सक्षम करण्याचे कालातीत मूल्य अधोरेखित करते.

आधुनिक काळातील स्थानिक स्वराज्य संस्था आणि लोकशाही विकेंद्रीकरणापुढील आव्हाने

समकालीन विकेंद्रीकरण हा लोकशाही प्रशासनाचा पाया असला तरी त्याला असंख्य आव्हानांचा सामना करावा लागतो आहे. ही आव्हाने संरचनात्मक आणि संस्थात्मक अशा दोन्ही घटकांमुळे उद्भवतात जे स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे सक्षमीकरण आणि तळागाळातील सहभाग वाढविण्याच्या प्रयत्नास अपयशी ठरतात. स्थानिक सरकारांची अपुरी आर्थिक स्वायत्तता हे एक मोठे आव्हान आहे (Datta, 2019). विकेंद्रीकरणाचे एक उद्दीष्ट स्थानिक प्रशासनाला समुदायाच्या गरजेनुसार

निर्णय घेण्यास सक्षम करणे आहे, परंतु अनेक स्थानिक स्वराज्य संस्था राज्य आणि केंद्राच्या निधीवर मोठ्या प्रमाणात अवलंबून आहेत. हे अवलंबित्व महसूल निर्माण करण्याची, संसाधनांचे प्रभावीपणे व्यवस्थापन करण्याची आणि पूर्ण स्वायत्ततेसह विकास कार्यक्रम राबविण्याची त्यांची क्षमता मर्यादित करते. योग्य वित्तीय विकेंद्रीकरणाशिवाय, स्थानिक सरकारे उत्तरदायी आणि शाश्वत अशी धोरणे अंमलात आणण्यासाठी संघर्ष करतात. आणखी एक महत्त्वाचा मुद्दा म्हणजे स्थानिक प्रशासकीय संस्थांमधील अपुरी क्षमता आणि कौशल्य (Datta, 2019). अनेक प्रकरणांमध्ये, स्थानिक पातळीवर निवडून आलेल्या लोकप्रतिनिधींकडे प्रशासनाची गुंतागुंतीची कामे व्यवस्थापित करण्यासाठी कौशल्य, ज्ञान आणि प्रशिक्षणाचा अभाव असतो, परिणामी अकार्यक्षमता आणि निकृष्ट सेवा उद्भवते. यामुळे अनेकदा विकेंद्रीकरण ज्या पायावर केले जाते तेच कमकुवत होते. राजकीय हस्तक्षेप ही देखील एक व्यापक समस्या आहे (Datta, 2019), स्थानिक सरकारे अनेकवेळा राज्य किंवा राष्ट्रीय राजकीय शक्तींकडून प्रभावित होतात. हे राजकीय नियंत्रण विकेंद्रित प्रशासनाच्या तत्त्वांना कमकुवत करते, कारण स्थानिक अधिकाऱ्यांना समाजाच्या वास्तविक गरजांऐवजी पक्षहिताशी संबंधित धोरणे राबविण्यास भाग पाडले जाऊ शकते. अशा हस्तक्षेपामुळे अनेकदा भ्रष्टाचार, संसाधनांचे गैरवाटप आणि प्रशासन आणि तळागाळातील लोकांमध्ये दुरावा निर्माण होतो (Chaketi, 2024) . याव्यतिरिक्त, संसाधनांचे असमान वितरण आणि प्रदेशांमध्ये विकास विकेंद्रीकरणाच्या प्रयत्नांना आणखी गुंतागुंतीचे बनवते. ज्या प्रदेशात संसाधने किंवा पायाभूत सुविधा कमी उपलब्ध आहेत, तेथील स्थानिक सरकारे आपल्या मतदारांच्या मागण्या पूर्ण करण्यास सक्षम ठरत नाहीत. स्थानिक विकासातील भिन्नता प्रशासनाच्या परिणामांमध्ये विषमता निर्माण करते आणि समानता आणि सर्वसमावेशकतेला प्रोत्साहन देण्यासाठी विकेंद्रीकरणाचे अंतिम ध्येय दुर्बल करते. अशा प्रकारे, विकेंद्रीकरणात लोकशाही प्रशासनाचे पुनरुज्जीवन करण्याची क्षमता आहे, परंतु त्याचे पूर्ण फायदे साध्य करण्यासाठी या आव्हानांना सामोरे जाणे महत्वाचे आहे. याशिवाय, लोकसहभाग आणि नागरी जागरुकतेचे प्रमाण कमी असल्याने विकेंद्रीकरणाची परिणामकारकता मर्यादित होते. जेव्हा नागरिक प्रशासन प्रक्रियेपासून दूर जातात, तेव्हा स्थानिक स्वराज्य संस्थांना उत्तरदायी आणि जबाबदार प्रशासनासाठी आवश्यक सामुदायिक पाठिंबा मिळविण्यासाठी संघर्ष करावा लागतो. जनतेच्या गरजा आणि आकांक्षा खऱ्या अर्थाने प्रतिबिंबित करणाऱ्या धोरणांच्या विकासात या विसंवादामुळे अडथळा निर्माण होतो.

चोल कालीन स्थानिक स्वराज्य संस्थेची आधुनिक काळातील प्रासंगिकता

मध्ययुगीन दक्षिण भारतीय प्रशासनाची ओळख असलेली स्थानिक प्रशासनाची चोल पद्धत भारतातील आधुनिक विकेंद्रीकरणाच्या उपक्रमांशी आजही सुसंगत आहे. चोल कालीन प्रशासनाची उभारणी सहभागी लोकशाही आणि सामुदायाचे सक्षमीकरण या तत्त्वांवर केली गेली होती, जे घटक समकालीन प्रशासनात आवश्यक मानले जातात. पंचायतराज संस्थांच्या माध्यमातून विकेंद्रीकरणावर भर देणाऱ्या आधुनिक भारताला चोल दृष्टिकोन एक अशी ऐतिहासिक पार्श्वभूमी प्रदान करतो जिथे स्थानिक स्वराज्य संस्था ही केवळ प्रशासकीय एकके नव्हती तर निर्णय घेण्याची आणि सामाजिक एकात्मतेची जीवंत केंद्रे होती. चोल काळात गाव (ऊर), ग्रामसभा (सभा) आणि प्रादेशिक एकक (नाडू) या त्रिस्तरीय व्यवस्थेत सत्तेचे वाटप करण्यासाठी प्रशासकीय चौकट आखण्यात आली होती. या रचनेमुळे संसाधनांचे वाटप आणि पायाभूत सुविधांच्या देखभालीपासून ते वाद निवारण आणि स्थानिक विकास प्रकल्पांपर्यंत स्थानिक समुदायांची त्यांच्या कामकाजाच्या व्यवस्थापनात थेट भूमिका आहे याची हमी मिळत. अशा विकेंद्रित रचनेमुळे प्रशासकीय कार्यक्षमता तर वाढलीच, शिवाय समाजातील सदस्यांना प्रशासनात सामावून घेऊन उत्तरदायित्वही वाढले. भारतातील आधुनिक विकेंद्रीकरण, घटनात्मक स्वरूप आणि स्थानिक सरकारी सुधारणांद्वारे, तळागाळातील सहभाग, पारदर्शकता आणि स्थानिक उत्तरदायित्व यासारखी मूल्ये अधोरेखित होतात. शिवाय चोल व्यवस्थेत

मंदिरकेंद्रित प्रशासनाचे एकत्रीकरण आज विशेष प्रासंगिक आहे. चोल काळातील मंदिरे आर्थिक, सांस्कृतिक आणि सामाजिक केंद्रे म्हणून कार्य करीत होती जी स्थानिक प्रशासनास समर्थन देण्यासाठी आवश्यक संसाधने आणि नैतिक अधिकार प्रदान करते. समकालीन समाजातील लोकशाही पद्धती टिकवून ठेवण्यासाठी महत्त्वाच्या असलेल्या सांप्रदायिक अस्मिता आणि सामूहिक जबाबदारीची भावना या एकात्मतेने जोपासली. आजच्या शासनामध्ये सामुदायिक संस्थांचे महत्त्व वाढते आहे, मग ते सांस्कृतिक, धार्मिक किंवा सामाजिक असोत. चोल कालीन प्रशासनाचा वारसा पदाधिकाऱ्यांच्या वेळोवेळी फेरपालट आणि गुणवत्तेवर आधारित निवडीचे निकष, सत्तेचे केंद्रीकरण आणि भ्रष्टाचारापासून संरक्षण देणाऱ्या पद्धतींचे महत्त्व अधोरेखित करतो. ही यंत्रणा, जेव्हा आधुनिक काळातील प्रशासनाशी जुळवून घेतली जाते, तेव्हा स्थानिक प्रशासनाची गतिशील आणि उत्तरदायी प्रणाली राखण्यास मदत होते. यामधून आदर्श घेऊन आधुनिक भारत आपल्या विकेंद्रीकरणाच्या प्रयत्नांना अधिक परिष्कृत करू शकतो जेणेकरून स्थानिक सरकारे कार्यक्षम, उत्तरदायी आणि समुदायाच्या गरजांशी सुसंगत राहतील आणि त्याद्वारे लोकशाहीची एकंदर रचना सुधारेल.

समारोप

सर्वसमावेशक आणि उत्तरदायी प्रशासनाला चालना देण्यासाठी भारतातील विकेंद्रीकरण मोठे आश्वासक असले, तरी त्याच्या पूर्ततेत अनेक आव्हाने अडथळे आणत आहेत. अपुरी आर्थिक स्वायत्तता, राजकीय हस्तक्षेप, तांत्रिक कौशल्याचा अभाव, प्रशासकीय अस्पष्टता आणि कमी नागरी सहभाग या आव्हानांमुळे स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या प्रभावीपणे काम करण्याच्या क्षमतेवर मर्यादा येतात. ही आव्हाने केवळ लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या तत्वालाच दुर्बल करत नाहीत तर स्थानिक सरकारांची त्यांच्या समुदायांच्या विशिष्ट गरजा भागविण्याची क्षमता देखील कमी करतात. या अडथळ्यांवर मात करण्यासाठी अनेक पातळ्यांवर व्यापक सुधारणांची गरज आहे. स्थानिक स्वराज्य संस्थांना अधिक महसूल निर्मितीचे अधिकार देऊन त्यांची आर्थिक क्षमता बळकट करणे आणि केंद्र सरकारकडून वेळेवर, समन्यायी हस्तांतरण सुनिश्चित करणे आवश्यक आहे. यामुळे स्थानिक समुदायांशी संबंधित उपक्रम राबविण्याची त्यांची क्षमता वाढेल. याव्यतिरिक्त, अधिक पारदर्शक प्रक्रियेच्या स्थापनेद्वारे राजकीय हस्तक्षेप कमी केल्यास स्थानिक सरकारांना स्वतंत्र आणि समुदाय-केंद्रित निर्णय घेण्याचे अधिकार मिळतील. क्षमता विकास हे आणखी एक महत्त्वाचे क्षेत्र आहे. प्रभावी सेवा देण्यासाठी स्थानिक अधिकाऱ्यांना प्रशासन, लोकप्रशासन आणि तांत्रिक कौशल्याचे प्रशिक्षण देणे आवश्यक आहे. शिवाय, सरकारच्या विविध स्तरांच्या भूमिका आणि जबाबदाऱ्या स्पष्ट केल्यास प्रशासकीय बोजा कमी होण्यास मदत होऊन अधिक कार्यक्षम प्रशासन सुनिश्चित होते. शेवटी, विकेंद्रीकरणाच्या यशासाठी सक्रिय नागरिकांचा सहभाग देखिल गरजेचा आहे. नागरी जागरूकता आणि लोकसहभागाला प्रोत्साहन देऊन, मजबूत, अधिक जागरूक स्थानिक सरकारे तयार करता येतील जे खऱ्या अर्थाने त्यांच्या समुदायांच्या हिताचे प्रतिनिधित्व करतात. या संरचनात्मक आणि कार्यात्मक आव्हानांना तोंड देऊन, भारतातील विकेंद्रीकरण अधिक प्रभावीपणे साकार केले जाऊ शकते, तळागाळात शाश्वत आणि सर्वसमावेशक विकासास चालना दिली जाऊ शकते. भारतातील लोकशाहीचे विकेंद्रीकरण ही एक गतिशील प्रक्रिया आहे जीची मुळं स्थानिक प्रशासनाच्या चोल प्रणालीमध्ये दिसून येतात. त्रिस्तरीय प्रशासकीय रचना आणि मंदिर-केंद्रित सामुदायिक सहभाग, पारदर्शक निवड प्रणाली, आर्थिक स्वायत्तता आणि केंद्रीय हस्तक्षेपाचा अभाव आणि सहभागी लोकशाही ही चोल प्रशासनाची ठळक वैशिष्ट्ये आहेत. विशिष्ट प्रादेशिक गरजा भागविण्यासाठी स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे सक्षमीकरण केल्यास कार्यक्षम प्रशासन, मजबूत संसाधन व्यवस्थापन आणि नागरी सहभाग कसा वाढू शकतो हे यातून दिसून येते.

अर्थात ऐतिहासिक प्रतिमानांमधून आजच्या वास्तवाकडे होणारे संक्रमण नक्कीच अडथळ्यांपासून मुक्त नाही. परंतु आधुनिक लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या चौकटीत चोल प्रशासनाचे प्रारूप हे एक उत्तम उदाहरण म्हणून वापरता येण्यासारखे आहे.

संदर्भ:

Chaketi, R. (2024, October 03). *Decentralisation derailed: Telangana's struggle for local self governance*. Retrieved from Deccan Herald: https://www.deccanherald.com/opinion/decentralisation-derailed-telangana-s-struggle-for-local-self-governance-3217357

Datta, P. (2019). Rural Decentralization in India at the Cross-Roads: The Context, Challenges and Consequences. *Asian Rural Studies*, 17-34.

Premkumar, G. (2018). Evolution of Local self-Government in the Pre-Colonial South India. *Kanpur Historiographers*, 87-92.

Rege, S. (2024, May 1). *How was Chola a democracy even as a monarchy?* Retrieved from Enroute Indian History: https://enrouteindianhistory.com/how-was-chola-a-democracy-even-as-a-monarchy/

Vanitha, S., & Perundevi, B. (2022). Revenue Administration In Erumbeeswara Temple At Thiruverumbur During Chola Period - A Study. *Journal of Positive School Psychology*, 892-896.

Vishnu, B., & Kumar, P. (2018). Village Administration System of Chola Empire: An Overview. *Asian Journal of Multidimensional Research*, 9-14.

कदम, य.न . (२०१३.(*समग्र भारताचा इतिहास*. कोल्हापूर.फडके प्रकाशन :