प्रकरण ४

प्रांतिक प्रशासन व्यवस्था

(Provincial Administration)

प्रमुख प्रांत आणि प्रांतांची पुनर्रचना

बंगाल, मद्रास व मुंबई हे प्रमुख प्रांत होते. १८५८ पर्यंत त्यांच्या सीमा कमी-अधिक प्रमाणात सारख्या बदलत होत्या, त्याचप्रमाणे या प्रांतांत नवीन प्रदेशांची भर पडत होती. काही वेळा प्रशासनाच्या सोईसाठी प्रांतांच्या क्षेत्रफळात फेरबदलही होत होते. ब्रिटिश शासनव्यवस्थेत या प्रांतांना 'प्रेसिडेन्सी' (Presidency) असे नामाभिधान होते. या तीन प्रमुख प्रांतांशिवाय क्षेत्रफळाने थोडेसे कमी असलेले पंजाब, अवध, वायव्य प्रांत असे प्रांतही होते.

बंगालच्या सीमा दोन वेळा बदलल्या गेल्या होत्या. १८७४ मध्ये बंगाल प्रेसिडेन्सीमधून आसाम वेगळा काढण्यात आला. १९०५ साली कर्झनने बंगालची पुन्हा फाळणी करून बंगाल, पूर्व बंगाल व आसाम असे तीन नवे प्रांत तयार केले. (कर्झनने केलेल्या बंगालच्या फाळणीवरून तीव्र हिंसक आंदोलन छेडले गेले व १९११ साली ही फाळणी रद्द करण्यात आली.)

अवध या छोट्या प्रांताची निर्मिती १८५६ साली करण्यात आली. या प्रांतावर चीफ कमिशनरची नियुक्ती करण्यात आली आणि याच चीफ कमिशनरला १८७७ मध्ये वायव्य प्रांताचा (North-Western Provinces) लेफ्टनंट गव्हर्नर म्हणून नियुक्त करण्यात आले. १९०२ मध्ये या दोन्ही प्रांतांचे एकत्रीकरण करून आग्रा, अवध व वायव्य प्रांत या प्रदेशांचा संयुक्त प्रांत (United Provinces) असा नवा प्रांत तयार करण्यात आला.

ब्रिटिशांनी दिल्लीचा पट्टा म्हणून ओळखला जाणारा यमुनेच्या पश्चिमेकडील प्रदेश १८०३ साली घेतला होता, तो १८५८ मध्ये पंजाबला जोडला. त्यामुळे चीफ कमिशनर असलेला पंजाब लेफ्टनंट गव्हर्नरचा प्रांत ठरला. त्यानंतर १९०१ मध्ये पंजाबच्या पश्चिम सीमेवरील काही जिल्हे, वायव्य प्रांताला जोडून त्या पूर्ण प्रदेशांचा वायव्य सरहद्द प्रांत (North West Frontier Province - NWFP) असा नवा प्रांत निर्माण करण्यात आला.

मध्य हिंदुस्थानातील सागर, नर्मदा (झांशी वगळून) व नागपूर जिल्ह्यांचा समावेश करून १८६१ मध्ये मध्य प्रांत हा नवीन छोटा प्रांत करण्यात आला व त्यावर चीफ कमिशनरची नियुक्ती करण्यात आली. संबळपूर (१८६२) आणि हैद्राबादच्या निजामाकडून वऱ्हाडचा प्रदेश कायमस्वरूपी भाडेतत्त्वावर घेऊन १९०२ मध्ये मध्य प्रांतात समाविष्ट करण्यात आला. १८६० साली ब्रह्मदेशचा दक्षिण भाग चीफ कमिशनरचा प्रांत होता, त्यानंतर उत्तर ब्रह्मदेश १८८६ साली ब्रिटिशांनी काबीज केला व १८९७ मध्ये संपूर्ण ब्रह्मदेशावर लेफ्टनंट गव्हर्नरची नेमणूक करण्यात आली.

Scanned with ACE Scanner

अशा प्रकारे **बंगाल, मद्रास, मुंबई, आसाम, अवध, वायव्य सरहद्द प्रांत, मध्य प्रांत आणि ब्रह्मदेश** हे छोटे-मोठे प्रांत ब्रिटिश अधिपत्याखाली होते.

प्रांतिक प्रशासन व्यवस्था

विस्तृत प्रदेश असलेल्या बंगाल, मुंबई व मद्रास या प्रांतावर गव्हर्नर तर पंजाब, मध्य प्रांत, वायव्य सरहद्द प्रांत या प्रांतावर **लेफ्टनंट गव्हर्नर** आणि अन्य छोट्या प्रांतावर **चीफ कमिशनर**, अशा हुद्द्याच्या व्यक्ती शासनप्रमुख होत्या. मुंबई व मद्रास या प्रांताच्या गव्हर्नरच्या कार्यकारी मंडळात तीन अन्य सदस्य होते. या प्रांताचे कायदेविषयक काम करण्यासाठी लेजिस्लेटिव्ह कौन्सिल होते. प्रांतिक प्रशासनाचा सर्वोच्च अधिकार गव्हर्नर, लेफ्टनंट गव्हर्नर वा चीफ कमिशनर यांना होते. प्रांताचे जिल्ह्यात विभाजन करण्यात आल्याने जिल्हा हेच प्रशासनाचे महत्त्वाचे केंद्र होते.

जिल्हा प्रशासन : कलेक्टर-मॅजिस्ट्रेट

प्रांतांची प्रशासन यंत्रणा जिल्ह्याभोवती केंद्रित असल्याने शासनाचा जिल्हा हाच महत्त्वपूर्ण घटक होता. प्रशासकीय सोईसाठी जिल्ह्याचे विभाजन, उपविभाग (Sub-division) तालुका वा तहसील इत्यादी प्रकारांत करण्यात आले होते. १८५९ साली जिल्हा मॅजिस्ट्रेट व कलेक्टर या न्यायविषयक व कार्यकारीविषयक अधिकार असलेल्या दोन अधिकाऱ्यांऐवजी हे दोन्ही अधिकार जिल्ह्याच्या कलेक्टरकडे सोपविण्यात आले व त्यास **जिल्हा मॅजिस्ट्रेट-कलेक्टर** संबोधण्यात येऊ लागले. हा अधिकारी जिल्ह्यात सर्वेसर्वा होता असे म्हटल्यास वावगे होणार नाही.

कलेक्टरच्या हाती सर्व सत्ता केंद्रित झाली होती, अशी सत्ता एकाच व्यक्तीच्या हाती केंद्रित होणे हे इंग्लंडमधील उदारमतवादी राजकीय विचारवंतांना पसंत नव्हते, सत्तेचा दुरुपयोग होण्याची शक्यता होती. यासंबंधी १८९९ मध्ये हिंदुस्थानातील न्यायालयीन कारभाराचा अनुभव असलेल्या **लॉर्ड हॉबहाऊस** आणि अन्य न्यायाधीशांनी ब्रिटिश न्यायालयीन यंत्रणेच्या अधिकारपदी असलेल्या **लॉर्ड जॉर्ज हॅमिल्टन** यांनी इशारावजा एक निवेदन दिले होते. त्या निवेदनात असे म्हटले आहे की, "The Collectors powers are the strange union of constable and magistrate, public prosecutor and criminal judge, revenue collector and appeal court cases." एकोणिसाव्या शतकाच्या अखेरीस कलेक्टरच्या हाती देण्यात आलेल्या अशा विधिनिषेधशून्य अधिकारांबाबत भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेसने तीव्र आक्षेप नोंदविला होता. दुष्काळ संहितेचा उद्गाता व हिंदुस्थानातील प्रशासनाचा अनुभव असलेला **सर जॉन स्ट्रॅची** याने १८९४ मध्ये हा आक्षेप पूर्णपणे फेटाळून लावला. त्याच्या मते, कार्यकारी व न्यायालयीन अधिकारांचे विभाजन करण्याची मागणी सत्ता विभाजनाच्या सिद्धांतानुसार रास्त असली तरी अशी मागणी करणाऱ्या व्यक्ती व संस्था इंग्लंडमधील राजकीय लोकशाहीविषयक प्रशासन यंत्रणा डोळ्यांसमोर ठेवून करीत असतात. इंग्लंडमध्ये जे योग्य तेच हिंदुस्थानात योग्य, असे म्हणणे सर्वस्वी चुकीचे आहे. **स्ट्रॅची** म्हणतो, "The first necessity of good administration in such a country as India, is that it should be strong, and it cannot be strong without the concentration of authority." दैनंदिन शासन व्यवहारात मॅजिस्ट्रेट-कलेक्टर हा अत्यंत

Scanned with ACE Scanner

महत्त्वाचा आधार असून, ब्रिटिश सत्तेचा तो मुख्य आधारस्तंभच आहे, असेही स्ट्रॅचीचे म्हणणे होते.

मॅजिस्ट्रेटच्या अधिकाराची व्याप्ती इतकी मोठी होती की तुरुंग, सार्वजनिक बांधकाम, वैद्यकीय, हवामानविषयक माहिती इत्यादी सर्व प्रशासकीय व्यवस्था त्याच्या अखत्यारीत येत होत्या. अर्थात, अशा सर्व विभागांच्या प्रमुखपदी तितकाच कर्तव्यदक्ष पण मॅजिस्ट्रेटला जबाबदार असलेल्या अधिकाऱ्याची नियुक्ती केली जात होती. मॅजिस्ट्रेट-कलेक्टरच्या कक्षेबाहेर असलेल्या प्रदेशाची शासनव्यवस्था पाहण्यासाठी डेप्युटी कमिशनरची नेमणूक केली जात होती. मॅजिस्ट्रेट-कलेक्टरच्या मदतीसाठी व त्याच्या आदेशाची योग्य प्रकारे पूर्तता केली जाते की नाही हे पाहण्यासाठी उपकलेक्टर-मॅजिस्ट्रेट असे. त्यांचा हुद्दा सह, उप व साहाय्यक (Joint, Deputy and Assistant) मॅजिस्ट्रेट-कलेक्टर असा होता. याशिवाय १८७३ मध्ये कनिष्ठ डेप्युटी कलेक्टर (Sub-Deputy-Collector) अशी पदे निर्माण करण्यात आली.

जिल्ह्याच्या मॅजिस्ट्रेट-कलेक्टरकडे न्यायालयीन कामकाजही सोपविण्यात आले होते. तो जिल्ह्यातील न्यायालयीन निर्णयास जबाबदार असे. त्याची न्यायालयीन कर्तव्यातील निष्ठा, निष्पक्षपातीपणा आणि स्वच्छ चारित्र्य यांवर ब्रिटिशांच्या हिंदुस्थानातील प्रशासन व्यवस्थेची कार्यक्षमता अवलंबून होती. त्याच्यावर सोपवलेली बहुविध स्वरूपाची कर्तव्ये पाहता, कोणीही सामान्य माणूस गोंधळून जाऊन आश्चर्याने तोंडात बोट घालील असे म्हटले जाते. मॅजिस्ट्रेट कलेक्टर तत्त्वत: प्रांतिक सरकारच्या अधिपत्याखालील अधिकारी असला, तरी त्याचे स्वतंत्र अस्तित्व, निर्णायक अधिकार कार्यक्षमता व व्यक्तिगत प्रतिष्ठा या दृष्टीने तो किमान जिल्ह्याच्या कार्यकक्षेपुरता सर्वश्रेष्ठ वादातीत अधिकारी होता.

जिल्ह्याचा कलेक्टर या नात्याने जिल्ह्याचा जमीन आणि अन्य स्रोतांतून महसूल गोळा करण्याचे काम त्याला करावेच लागत होते, याशिवाय पोलीस, शिक्षण, नगरपालिका, रस्ते, आरोग्य, दवाखाने, स्थानिक कर इत्यादी बाबी त्याच्या दैनंदिन कामाचा एक भाग होता. तसेच स्थानिक परिस्थितीनुसार त्या-त्या भागांतील समाजजीवन, सांस्कृतिक रूढी, प्रथा यांचीही त्यास चांगली ओळख करून घ्यावी लागत होती. राज्यप्रशासन सुविहित करण्याच्या दृष्टीने तो वकील, अकौंटंट, निरीक्षक आणि जिल्ह्यातील घडामोडींची तत्काळ नोंद घेऊन त्याचे दस्तऐवज तयार करण्याचा अधिकारीही होता. शेती, राजकीय अर्थव्यवस्था आणि अभियांत्रिकी अशा काहीशा अनभिज्ञ असणाऱ्या विषयांतही तो पारंगत असावा, अशी अपेक्षा केली जात असे.

ऑनररी मॅजिस्ट्रेट : बंगाल सरकारने बडे जमीनदार आणि बिनशासकीय प्रतिष्ठित युरोपियन नागरिक यांचा सर्वतोपरी पाठिंबा व सहकार्य मिळावे म्हणून १८५७ मध्ये काही जिल्ह्यांत **'ऑनररी मॅजिस्ट्रेट'** नियुक्त करण्याचा पायंडा पाडला. १८५९ मध्ये कोलकत्यात ४५ आणि ग्रामीण भागांसाठी ४५ ऑनररी मॅजिस्ट्रेटची नियुक्ती करण्यात आली होती. अशा मॅजिस्ट्रेटकडे पोलीस क्षेत्र वगळता, न्यायविषयक काही जबाबदाऱ्या सोपविण्यात आल्या आणि काही किरकोळ दावे चालविण्याचे अधिकारही त्यांच्याकडे देण्यात आले. अवध व पंजाबमध्येही काही अत्यंत निवडक जमीनदारांना ऑनररी मॅजिस्ट्रेटपदी नेमणूक करण्यात आली होती.

Scanned with ACE Scanner

कलकत्ता-स्वतंत्र प्रशासकीय विभाग : बंगाल प्रांताची राजधानी म्हणून कलकत्त्याचे स्थान महत्त्वाचे होते. तसेच कलकत्ता ही ब्रिटिश सत्तेचीही केंद्रीय राजधानी होती, त्यामुळे कलकत्त्यासाठी स्वतंत्र प्रशासकीय विभाग तयार करण्यात आला होता. स्वतंत्र पोलीस कमिशनर, फौजदारी खटले चालविण्यासाठी पाच मानसेवी मॅजिस्ट्रेट आणि नगरपालिका कायद्याविरुद्ध गुन्हे करणाऱ्या गुन्हेगारांसाठी स्वतंत्र म्युनिसिपल मॅजिस्ट्रेट, असे अधिकारी नियुक्त करण्यात आले होते.

जिल्ह्याचे प्रमुख अधिकारी : डिस्ट्रिक्ट सुपरिटेंडेंट ऑफ पोलीस (डी. एस. पी.) आणि सिव्हिल सर्जन हे दोन जिल्ह्याचे प्रमुख अधिकारी होते. जिल्ह्यात कायदा व सुव्यवस्था राखणे हे डी. एस. पी. चे प्रमुख कर्तव्य होते. त्यास मॅजिस्ट्रेटच्या नियंत्रणाखाली काम करावे लागत होते. मुंबई वगळता सिव्हिल सर्जनकडे जिल्ह्याची वैद्यकीय व आरोग्यव्यवस्था पाहण्याची जबाबदारी होती. तुरुंग व्यवस्थाही त्याच्या अखत्यारीत होती. याशिवाय बंगाल व मद्रास प्रांतांमध्ये जिल्हा अभियंता आणि लोकल फंड इंजिनियर हे दोन डिस्ट्रिक्ट बोर्डाने नियुक्त केलेले अधिकारी रस्ते बांधकाम व अन्य अभियांत्रिकी कामे पाहत असत.

शिक्षण, सार्वजनिक बांधकाम, वने व अन्य विशेष शासकीय विभाग कलेक्टरच्या अधिपत्याखाली कार्यरत होते. सर्व सत्ताकेंद्रित असलेल्या कलेक्टरच्या अधिकारांचे विकेंद्रीकरण करण्यासाठी १९०९ मध्ये नियुक्त करण्यात आलेल्या रॉयल कमिशनने देखील कलेक्टरच्या अधिकारावर फारसे नियंत्रण न ठेवता जिल्ह्यातील सर्व शासकीय खात्यांनी कलेक्टरचे आदेश मानावेत अशीच सूचना केली होती.

पंजाबची शासनव्यवस्था काहीशी वेगळ्या प्रकारची होती. पंजाब प्रथम सात विभागांत आणि नंतर १८५० मध्ये आठ विभागांत विभागणी करून त्याचे २४ जिल्हे करण्यात आले होते. प्रत्येक जिल्ह्यावर एक डेप्युटी कमिशनर नेमण्यात आला होता. १९०७-१९०८ मध्ये पुन्हा पंजाबचे ५ डिव्हिजन ४३ स्थानिक संस्थाने असे विभाजन करून त्याचे २९ जिल्हे करण्यात आले होते. प्रत्येक जिल्ह्यात तीन ते सहा तहसील करण्यात आले होते व प्रत्येक तहसीलावर एक तहसीलदार व एक नायब-तहसीलदार होता. तहसीलदाराच्या हाताखाली २ ते ५ कानुंगो व प्रत्येक कानुंगाच्या हाताखाली २५ ते ३० पटवारी होते. पटवाऱ्यांनी प्रत्येक गावचा जमीन महसूल जमा करून त्याचा हिशेब ठेवणे, अशी पद्धती होती.

१८६६ साली जिल्ह्यातील 'ज्युडिशियल कमिशनर' चे पद रद्द करण्यात आले व त्याऐवजी दोन न्यायाधीश (पुढे त्यांची संख्या ५ पर्यंत वाढविण्यात आली) असलेले फौजदारी व दिवाणी दाव्यासाठी अपील कोर्ट स्थापन करण्यात आले. त्यानंतर जमीन महसुलातून उद्भवलेल्या दाव्याचा निकाल लावण्यासाठी **'सेटलमेंट कमिशनर'**चे पद निर्माण करण्यात आले. १८८४ मध्ये या कमिशनरच्या ऐवजी **'फिनॅन्शियल कमिशनर'** नियुक्त करण्यात आला होता. मात्र १८९७ मध्ये पुन्हा एक 'सेटलमेंट ऑफिसर' व एक 'फिनॅन्शियल कमिशनर' अशी दोन पदे महसूलविषयक प्रकरणांचा निपटारा करण्यासाठी निर्माण करण्यात आली.

Scanned with ACE Scanner

मध्य प्रांताची शासनव्यवस्था : १८६१ मध्ये मध्य प्रांत (Central Provinces) निर्माण करण्यात आला व प्रांताच्या प्रमुखपदी **'चीफ कमिशनर'** व न्यायालयीन कामकाजासाठी **'ज्यूडिसियल कमिशनर'** नियुक्त करण्यात आले. १८ जिल्ह्यांत प्रांतांचे विभाजन करण्यात येऊन प्रत्येक जिल्ह्यावर 'डेप्युटी कमिशनर' नियुक्त करण्यात आला. या कमिशनरकडे महसूल व न्यायविषयक सर्व कामे सुपूर्द करण्यात आली. डेप्युटी कमिशनरला साहाय्यक म्हणून (१) एक असिस्टंट कमिशनर (आय. सी. एस.) (२) एक किंवा दोन अतिरिक्त असिस्टंट कमिशनर (हे प्रांतिक सनदी अधिकारी - बव्हंशी हिंदी) (३) तहसीलदार व नायब तहसीलदार (सर्व हिंदी) असा तीन प्रकारचा अधिकारी वर्ग देण्यात आला होता. एका असिस्टंट वा अतिरिक्त असिस्टंट कमिशनरकडे विभागीय मॅजिस्ट्रेटचे अधिकार सोपवून दोन वा त्याहून जास्त तहसील प्रशासनासाठी सोपविण्यात आले होते. प्रशासकीय व्यवस्था म्हणून जिल्ह्याचे दोन वा त्याहून जास्त तहसील करून त्यांचे प्रशासन तहसीलदार वा नायब तहसीलदार यांच्या अधिपत्याखाली देण्यात आले होते. तहसीलदारावर सोपविण्यात आलेल्या महसूल व न्यायविषयक जबाबदाऱ्यांच्या दृष्टिकोणातून हा अधिकारी डेप्युटी कमिशनरचा 'उजवा हात' समजला होता. प्रत्येक जिल्ह्यात डेप्युटी कमिशनरच्या अधिपत्याखाली एक भूमापन व आलेख विभाग (Land Record Office) व त्यात महसूल निरीक्षक, अन्य श्रेणीचे अधिकारी व पटवारी यांचा समावेश असलेला पुरेसा सेवकवर्ग नेमण्यात आला होता.

स्थानिक स्वराज्य संस्था (Local-self Government) : हिंदुस्थानातील स्थानिक प्रशासन व्यवस्थेस फार दीर्घकालीन ऐतिहासिक परंपरा आहे. प्राचीन कालापासून ग्रामप्रशासन इतके कार्यक्षम व स्वयंपूर्ण होते की, अनेक राज्यकर्त्यांच्या वेगवेगळ्या प्रशासन व्यवस्था आल्या, धर्माधिष्ठित राजांचे हल्ले झाले, अनेक सांस्कृतिक व राजकीय धक्के बसले, तरीही ग्रामप्रशासनाला फारसा धक्का पोहोचला नाही. सुलतानी राजवटी आल्या व मुघली आक्रमण होऊन त्यांच्या राजवटी काही शतके स्थिरावल्या तरीही ग्रामव्यवस्थेत दखल घेण्याजोगा बदल घडून आल्याचे दिसत नाही. अगदी एकोणिसाव्या शतकाच्या अखेरपर्यंत राजवटी आल्या आणि गेल्या तरी स्थानिक प्रशासनात उलथापालथ झाल्याचे जाणवत नाही. **ही ग्रामप्रशासन व्यवस्था म्हणजे जणू ग्राम स्वराज्येच होती,** असा गौरव करताना प्रसिद्ध राजकीय विचारवंत **सर चार्लस मेटकाफ** म्हणतो, "The village communities are little republics having nearly everything they want within themselves. They seem to last where nothing else lasts. dynasty after dynasty tumbles down, revolution succeeds revolution, Hindu, Pathan, Moghal, Mahratta, Sikh, English are masters in turn, but the Village Communities remain the same."

ब्रिटिशांनी अशा ग्रामप्रशासनाचे पुनरुज्जीवन वा त्यात नवीन प्राण ओतण्याकडे फारसे लक्ष दिले नाही, मात्र हळूहळू कालौघात त्यांनी आपली स्वत:ची अशी स्थानिक शासनप्रणाली विकसित केली. काही प्रसंगी त्यांनी परंपरागत ग्रामप्रशासन तसेच चालू राहू दिले, तर प्रसंगी आपल्याला गरज पडेल तसे त्यात बदल घडवून आणले. बंगालमध्ये १८१६ व १८१९ मध्ये

Scanned with ACE Scanner

रस्ते, पूल, नावांची वाहतूक यासंबंधीचे काम करण्यासाठी पैसा हवा म्हणून ब्रिटिशांनी कर लादले. यावेळी त्यांनी स्थानिक लोकांचा सल्ला व मदत घेऊनच करवसुली केली. मद्रास आणि मुंबई प्रांतात स्थानिक जनता सार्वजनिक कामासाठी स्वयंप्रेरणेने मदत करतील, असे धोरण आखले. १८६५ व १८६९ या वर्षी या दोन्ही प्रांतातील सार्वजनिक उपयोगाची कामे करण्यासाठी जमीन महसुलात जादा कर लावून हिंदुस्थान सरकारने निधी उभा केला व या निधीचा खर्च आणि विल्हेवाट लावण्यासाठी स्थानिक समिती नेमून लोकांच्या मर्जीनुसार खर्च होईल अशी तरतूद त्यांनी केली.

विकेंद्रीकरणातून स्थानिक स्वराज्य संस्था : गव्हर्नर जनरल लॉर्ड मेयो (१८६९-१८७२) याने १८७० साली शासनातील निरनिराळ्या विभागांना पैसा उपलब्ध करून देण्यासाठी **'विकेंद्रीकरण योजना'** सुरू केली. यातून स्थानिक स्वराज्य संस्था विभागासाठीही रक्कम मिळाली. हे स्थानिक स्वराज्य संस्था उभारणीतील पहिले पाऊल होते. पुढील प्रत्येक प्रांताने स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या खर्चासाठी कररूपाने निधी उभारण्यासंबंधीचे कायदे केले. हा निधी योग्य प्रकारे खर्च व्हावा म्हणून स्थानिक समित्या नेमण्यातही प्रांतांनी पुढाकार घेतला. या समितीत सरकारी व बिनसरकारी लोकांचा समावेश करून त्यावर सरकारचे नियंत्रण राहील अशी व्यवस्था केली. अर्थात, या समित्या सरकारचीच एक एजन्सी म्हणून काम करीत होत्या.

रिपनचा ठराव (१८८२) : स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या विकासातील उल्लेखनीय पाऊल म्हणजे ग. ज. **लॉर्ड रिपन** (१८८०-१८८४) याने केलेला १८८१ सालचा पहिला ठराव होय. या ठरावात लॉर्ड मेयोने सुरू केलेले काम पुढे नेणे असा उद्देश होता. प्रांतिक सरकारांनी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या प्रशासनाकडे दुर्लक्ष करू नये, अशी कडक सूचना या ठरावात करण्यात आली होती. प्रांतिक सरकारने त्यासाठी पुरेशी आर्थिक तरतूद करावी, असा स्पष्ट आदेश रिपनने काढला होता.

रिपनने स्थानिक स्वराज्य संस्थांसंबंधी केलेला ठराव १८८२ साली प्रसिद्ध केला. या ठरावाची उद्दिष्टे स्पष्ट करताना रिपनने शासनाची भूमिका अशी मांडली होती, "It is not primarily with a view to improvement in administration, that this measure is put forward and supported. It is chiefly desirable as an instrument of political and popular education." स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या कामासंबंधी हिंदी लोकांना उदासीन राहून केवळ बघ्याची भूमिका घेऊ नये म्हणून समाजातील हुशार, बुद्धिमंत व सार्वजनिक कामाची आवड असलेल्या लोकांना स्थानिक संस्थांमध्ये काम करण्यास प्रोत्साहन देण्यासाठी त्यांना या संस्थांत येनकेन प्रकारेण समाविष्ट करून घ्यावे. या प्रयत्नात प्रारंभी फारसे यश आले नाही, तरी हळूहळू स्थानिक प्रतिनिधींना या कामात रस वाटेल व स्थानिक स्वराज्य संस्था आपल्या उद्दिष्टांची पूर्ती करण्यात यशस्वी होतील, असा विश्वास रिपनने व्यक्त केला होता. रिपनने यासाठी काही **मूलभूत तत्त्वे** निश्चित केली होती. (१) लोकल बोर्डांचे जाळे देशभर उभारले जावे. (२) बोर्डाकडे निश्चित काम व त्यासाठी निश्चित आर्थिक निधी उपलब्ध करून द्यावा. (३) बोर्डाचे कार्यक्षेत्र सब डिव्हिजन किंवा तालुका या मर्यादेपर्यंतच असावे. (४) या

Scanned with ACE Scanner

रस्ते, पूल, नावांची वाहतूक यासंबंधीचे काम करण्यासाठी पैसा हवा म्हणून ब्रिटिशांनी कर लादले. यावेळी त्यांनी स्थानिक लोकांचा सल्ला व मदत घेऊनच करवसुली केली. मद्रास आणि मुंबई प्रांतांत स्थानिक जनता सार्वजनिक कामासाठी स्वयंप्रेरणेने मदत करतील, असे धोरण आखले. १८६५ व १८६९ या वर्षी या दोन्ही प्रांतांतील सार्वजनिक उपयोगाची कामे करण्यासाठी जमीन महसुलात जादा कर लावून हिंदुस्थान सरकारने निधी उभा केला व या निधीचा खर्च आणि विल्हेवाट लावण्यासाठी स्थानिक समिती नेमून लोकांच्या मर्जीनुसार खर्च होईल अशी तरतूद त्यांनी केली.

विकेंद्रीकरणातून स्थानिक स्वराज्य संस्था : गव्हर्नर जनरल लॉर्ड मेयो (१८६९-१८७२) याने १८७० साली शासनातील निरनिराळ्या विभागांना पैसा उपलब्ध करून देण्यासाठी **'विकेंद्रीकरण योजना'** सुरू केली. यातून स्थानिक स्वराज्य संस्था विभागासाठीही रक्कम मिळाली, हे स्थानिक स्वराज्य संस्था उभारणीतील पहिले पाऊल होते. पुढील प्रत्येक प्रांताने स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या खर्चासाठी कररूपाने निधी उभारण्यासंबंधीचे कायदे केले. हा निधी योग्य प्रकारे खर्च व्हावा म्हणून स्थानिक समित्या नेमण्यातही प्रांतांनी पुढाकार घेतला. या समितीत सरकारी व बिनसरकारी लोकांचा समावेश करून त्यावर सरकारचे नियंत्रण राहील अशी व्यवस्था केली. अर्थात, या समित्या सरकारचीच एक एजन्सी म्हणून काम करीत होत्या.

रिपनचा ठराव (१८८२) : स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या विकासातील उल्लेखनीय पाऊल म्हणजे ग. ज. **लॉर्ड रिपन** (१८८०-१८८४) याने केलेला १८८१ सालचा पहिला ठराव होय. या ठरावात लॉर्ड मेयोने सुरू केलेले काम पुढे नेणे असा उद्देश होता. प्रांतिक सरकारांनी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या प्रशासनाकडे दुर्लक्ष करू नये, अशी कडक सूचना या ठरावात करण्यात आली होती. प्रांतिक सरकारने त्यासाठी पुरेशी आर्थिक तरतूद करावी, असा स्पष्ट आदेश रिपनने काढला होता.

रिपनने स्थानिक स्वराज्य संस्थांसंबंधी केलेला ठराव १८८२ साली प्रसिद्ध केला. या ठरावाची उद्दिष्टे स्पष्ट करताना रिपनने शासनाची भूमिका अशी मांडली होती, "It is not primarily with a view to improvement in administration, that this measure is put. forward and supported. It is chiefly desirable as an instrument of political and popular education." स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या कामासंबंधी हिंदी लोकांना उदासीन राहून केवळ बघ्याची भूमिका घेऊ नये म्हणून समाजातील हुशार, बुद्धिमंत व सार्वजनिक कामाची आवड असलेल्या लोकांना स्थानिक संस्थांमध्ये काम करण्यास प्रोत्साहन देण्यासाठी त्यांना या संस्थांत येनकेन प्रकारेन समाविष्ट करून घ्यावे. या प्रयत्नात प्रारंभी फारसे यश आले नाही, तरी हळूहळू स्थानिक प्रतिनिधींना या कामात रस वाटेल व स्थानिक स्वराज्य संस्था आपल्या उद्दिष्टांची पूर्ती करण्यात यशस्वी होतील, असा विश्वास रिपनने व्यक्त केला होता. रिपनने यासाठी काही **मूलभूत तत्त्वे** निश्चित केली होती. (१) लोकल बोर्डांचे जाळे देशभर उभारले जावे. (२) बोर्डाकडे निश्चित काम व त्यासाठी निश्चित आर्थिक निधी उपलब्ध करून द्यावा. (३) बोर्डाचे कार्यक्षेत्र सब डिव्हिजन किंवा तालुका या मर्यादेपर्यंतच असावे. (४) या

लोकल बोर्डामध्ये सभासद म्हणून बिनसरकारी अधिकाऱ्यांची संख्या एकूण संख्येच्या दोन-तृतीयांश पेक्षा कमी असू नये. (५) लोकल बोर्डातील सदस्य शक्यतो निवडून आलेले असावेत. निवडीची पद्धत स्थानिक परिस्थितीनुसार ठरविण्यात यावी. (६) लोकल बोर्डाचा चेअरमन शक्यतो बिनसरकारी असावा.

लोकल बोर्डावर शासकीय नियंत्रण : स्थानिक स्वराज्य संस्थेच्या उद्दिष्टानुसार स्थापन झालेल्या लोकल बोर्डावर शासकीय नियंत्रण मर्यादित व तेही बाह्यस्वरूपी असावे. शासनाने बोर्डाचे कामकाज बारकाईने तपासावे, देखरेख करावी, सूचना कराव्यात, परंतु कोणत्याही परिस्थितीत हुकूमशाही पद्धतीचे आदेश देऊन नियंत्रण ठेवू नये. मात्र कर्जाची उभारणी, विहित क्षेत्राबाहेर कर लादणे, नगरपालिका वा स्थानिक संस्थांच्या मालमत्तेचे हस्तांतरण करणे आणि सार्वजनिक शांतता व सुरक्षितता धोक्यात येईल अशा स्वरूपात धार्मिक बाबतीत हस्तक्षेप करणे, अशा बाबतीत लोकल बोर्डास कारवाई करण्यावर बंधन घालावे, असे या १८८२ च्या रिपनच्या ठरावात स्पष्ट करण्यात आले होते. तसे काही घडल्याचे दिसून आल्यास प्रांतिक शासनाने लोकल बोर्ड तात्पुरते निलंबित करावे. लोकल बोर्डाच्या अध्यक्षास शासनाची संमती आवश्यक समजण्यात आली होती.

लॉर्ड रिपनने स्थानिक स्वराज्य संस्थांची उभारणी करण्यासाठी केलेल्या कार्यामुळे त्यास **'स्थानिक स्वराज्य संस्थेचा जनक'** (Father of Local-self Government) असे म्हटले जाते.

नगरपालिका : रिपनपूर्वी नगराच्या प्रशासनात कोणतीही समान शासनव्यवस्था नव्हती. १८४२ साली नगराच्या प्रशासनासंबंधी फक्त बंगाल प्रांतासाठी एक कायदा करण्यात आला. १८५० साली आणखी एक कायदा करून ब्रिटिशांच्या ताब्यात असलेल्या सर्व शहरांत तो लागू करण्यात आला. या काळातील नगर प्रशासनामध्ये मॅजिस्ट्रेट व कमिशनर (नगरसेवक) यांच्या शासनाकडून नेमणुका केल्या जात होत्या आणि त्यांना कर वगैरे लादण्याचे काही अधिकार देण्यात आले होते. याच काळात आज चिरपरिचित असलेला **'ऑक्ट्रॉय'** पहिल्यांदा लागू करण्यात आला.

नगरपालिकांच्या प्रशासनासंबंधी हळूहळू लोकजागृती होऊ लागली, व नगरपालिकांच्या प्रशासनाविषयीचे कायदे मंजूर झाले. मद्रास प्रांतात १८८५ मध्ये, बंगालमध्ये १८६४ व १८६८ पंजाबमध्ये १८६७, मध्य प्रांत, अवध व वायव्य सरहद्द प्रांतात १८६८ मध्ये नगरपालिकांविषयक कायदे मंजूर करण्यात आले. या कायद्यानुसार कर लादणे व निवडणुका घेणे, अशा तरतुदी झाल्या. अर्थात, पंजाब व मध्य प्रांताशिवाय निवडणुका कोठेच झाल्या नाहीत. रिपनच्या १८८२ च्या प्रसिद्ध ठरावानुसार नगरपालिकांच्या प्रशासनामध्ये उल्लेखनीय सुधारणा झाल्या. या ठरावाने खऱ्या अर्थाने नगरपालिकांत स्थानिक जनतेच्या हाती प्रशासनाच्या किल्ल्या स्वाधीन झाल्या. नगरपालिकेमध्ये लोकनिर्वाचित बिनसरकारी अध्यक्ष झाला. नगरपालिकेच्या उत्पन्नातून शिक्षण, आरोग्य, सार्वजनिक उपयोगाची कामे करण्यात यावीत आणि पोलीस व्यवस्थेवर होणारा खर्च शासनाने करावा असे मान्य करण्यात आले. १८८३-१८८४ मध्ये आणखी काही कायदे मंजूर होऊन नगरपालिकांच्या समित्यांचे अधिकार व कामे निश्चित करण्यात आली, मोठ्या प्रमाणावर

Scanned with ACE Scanner

लोकनिर्वाचित नगरसेवक असावेत, नगरपालिकेच्या कार्यकारी अधिकाऱ्याऐवजी नगरपालिकेचा चेअरमन हाच कार्यकारी अधिकारी असावा. या गोष्टी कायद्याने मंजूर झालेल्या असल्या तरी प्रत्यक्ष अंमलबजावणी होण्यास काही काळ जावा लागला. विसाव्या शतकाच्या आरंभी नगरपालिकांच्या अध्यक्षपदी बिनसरकारी व्यक्ती आली.

प्रांतांच्या राजधान्यांची शहरे (Presidency Towns)

ब्रिटिशांनी आपली सत्ता प्रथमत: ज्या केंद्रीय शहरात स्थापन केली, ती शहरे राजधानीची शहरे (Presidency Towns) म्हणून ओळखली जात असत. तेथील स्थानिक प्रशासन अन्य जिल्ह्यांतील स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या प्रशासनापेक्षा वेगळे होते. या शहरांत प्रारंभापासूनच नगरपालिकासदृश प्रशासन ब्रिटिशांनी सुरू केले होते. इंग्लंडचा राजा तिसरा जॉर्ज याच्या एका अधिनियमाद्वारे हिंदुस्थानातील गव्हर्नर जनरलला अशा शहरांत **'सन्मान्य नागरिक'** (Justice of Peace) नियुक्तीस परवानगी दिली होती. यांना काही न्यायालयीन अधिकार बहाल करण्यात आले होते. याशिवाय त्यांच्याकडे काही पोलीस व आरोग्यव्यवस्था देऊन झाडूवाले, वॉचमन नेमण्याचे अधिकारही देण्यात आले होते. यासाठी होणाऱ्या खर्चाची भरपाई करण्यासाठी अशा शहरांतील घरमालक व जागामालक यांच्यावर कर वसूल करण्याचा अधिकारही त्यांना देण्यात आला होता.

परंतु अशा सन्मान्य नागरिकांकडून शहराची व्यवस्था पाहण्याचे काम समाधानकारक नव्हते. त्याचप्रमाणे ही नागरिक मंडळे अशा कामात फारसा रस घेत नव्हती. म्हणून ब्रिटिशांनी अशा शहरांसाठी **मुख्य दंडाधिकारी** नेमून, त्यांच्याकडे शहराचे प्रशासन सोपविले. त्यांना शहराचा पोलीस प्रमुख, करवसुली व देखरेख करण्याच्या कामात मदत करीत असे. १८५६ साली अशा राजधानी शहरांतील नगरप्रशासन सुधारणा करण्यासाठी काही कायदे करण्यात आले. त्यानुसार या शहरांत तीन कमिशनर नियुक्त करण्यात आले. त्यापैकी एका कायद्यान्वये कलकत्ता, मद्रास व मुंबई या राजधानीच्या शहरांच्या कायमस्वरूपी सुधारणा करण्याची तरतूद करण्यात आली आणि दुसऱ्या एका कायद्यान्वये शहरांतील घरे-जमीन यांची मोजदाद करून कर निश्चित करण्याचे व नियमितपणे करवसुली करण्याची तरतूद करण्यात आली.

कलकत्ता कार्पोरेशन : कलकत्त्यासाठी एक विशेष कायदा करून दिवाबत्ती व सांडपाणी यांची व्यवस्था करण्यासाठी यंत्रणा स्थापन करण्याची तरतूद करण्यात आली. या व्यवस्थेतही अनेक दोष होते. शहरातील तीन कमिशनरांकडे कामाचे विभाजन करण्यात आले असले तरी त्यांना आवश्यक त्या वेळी करात सुधारणा व वाढ करण्याचे आणि यासंबंधीच्या जमा-खर्चाची तपासणी करण्याची योग्य यंत्रणा नव्हती. शहराचे नागरिकही या प्रशासनास सहकार्य देत नसत. म्हणून प्रत्येक प्रांताच्या राजधानीच्या शहरासाठी स्वतंत्र कायदा करण्यात आला. १८६३ मध्ये एका कायद्यान्वये कलकत्ता नगरपालिकेचे रूपांतर कलकत्ता कार्पोरेशन करण्यात आले व असे काही 'सन्मान्य नागरिक' नियुक्त करण्यात आले की, ज्यांना काही कार्यकारी अधिकार देण्यात आले, परंतु या अधिकारांचा वापर सरकारनियुक्त चेअरमनच्या संमतीशिवाय त्यांना करता येऊ नये अशी तरतूद करण्यात आली. शिवाय कार्पोरेशनच्या चेअरमनलाच पोलीस कमिशनरचे पद

देण्यात आले. **सर स्टुअर्ट हॉग** याची सरकारने कलकत्ता कार्पोरेशनच्या चेअरमनपदी नियुक्ती केली. त्यास घरपट्टी व पाणीपट्टी गोळा करण्याचे अधिकार मिळाल्यामुळे अशा निधीतून पाणीपुरवठा व सांडपाणी व्यवस्था करण्याचे काम हाती घेतले. या कामात सन्मान्य नागरिकांनीही कार्पोरेशनला आत्मीयतेने सहकार्य केले. याच कायद्यात एक दुरुस्ती करून बंगाल, बिहार व ओरिसा येथील निवासी न्यायाधीशांना कार्पोरेशनमध्ये दिलेला पदसिद्ध सदस्यत्वाचा अधिकार रद्द करून, त्यांच्यापैकी एकासच बंगालचा लेफ्टनंट गव्हर्नर वेळोवेळी पदसिद्ध सदस्य म्हणून नियुक्ती करील, अशी तरतूद करण्यात आली.

कलकत्ता कार्पोरेशनच्या प्रशासन व्यवस्थेची पुनर्रचनाही फारशी कामाची नव्हती. म्हणून १८७६ साली एक **'संकलित कायदा'** (Consolidation Act) करून कार्पोरेशनची घटना बदलण्यात आली. त्यानुसार कमिशनरांची (नगरसेवकांची) निवड लोकांकडून थेट निवडणुकीद्वारे करण्याची व त्यांची संख्या ७२ पर्यंत (यापैकी २/३ लोकनियुक्त व १/३ सरकारनियुक्त) निर्धारित करण्यात आली. १८८२ मध्ये लोकनियुक्त कमिशनरांची संख्या ५० करण्यात आली, तसेच कार्पोरेशनच्या कार्यकक्षेत उपनगरांना समाविष्ट करून घेण्यात आले.

कर्झनच्या काळात कलकत्ता कार्पोरेशनच्या कार्यावर काही बंधने घालण्यात आली. १८९९ च्या एका कायद्यान्वये, कमिशनरांची लोकनियुक्त सदस्यसंख्या एकूण संख्येच्या निम्मी करण्यात आली आणि उर्वरितांपैकी १५ स्थानिक प्रशासनाकडून नियुक्त, ४ बंगाल चेंबर ऑफ कॉमर्स व कलकत्ता ट्रेड असोसिएशनकडून, २ बंदर कमिशनरांकडून आणि कार्पोरेशनच्या चेअरमनची नियुक्ती बंगाल सरकारकडून अशी तरतूद करण्यात आली. चेअरमनला अनिर्बंध अधिकार देण्यात आले. याचा परिणाम कार्पोरेशनच्या कमिशनरना प्रत्यक्ष काहीच करता येत नसल्यामुळे कार्पोरेशनची सभा चर्चेपुरती मर्यादित झाली. कर्झनच्या अशा बंधनांविरुद्ध लोकांत बराच असंतोष निर्माण झाला. १८९९ साली कलकत्त्यात झालेल्या राष्ट्रीय काँग्रेसच्या अधिवेशनात अध्यक्ष रमेशचंद्र दत्त यांनी 'दुर्दैवी घटना' असे म्हणून सरकारवर कठोर टीका केली. बंगालच्या लेजिस्लेटिव्ह कौन्सिलच्या सभेतही सदस्य सुरेंद्रनाथ बॅनर्जी यांनी 'कलकत्त्यातील स्थानिक स्वराज्य संस्थेची अखेर' अशा शब्दांत कर्झनच्या कृतीवर कोरडे ओढले.

मुंबई कार्पोरेशन : १८६५ च्या म्युनिसिपल ॲक्ट अन्वये शहर प्रशासनासाठी ५०० सन्मान्य नागरिकांची (Justice of Peace) नियुक्ती करण्यात आली. मात्र भरपूर वेतन देऊन सरकारने नियुक्त केलेल्या चेअरमनच्या हाती सर्व कार्यकारी अधिकार सोपविण्यात आले होते. त्याचप्रमाणे सरकारनियुक्त 'कंट्रोलर ऑफ अकौंटंटस्' च्या सहीशिवाय एक पैदेखील खर्च करता येत नव्हता. ही पद्धती फारशी उपयोगी पडली नाही. कारण अकौंटंटस्चा नियंत्रक चेअरमनचा कनिष्ठ असल्याने स्वतंत्रपणे काहीच करीत नव्हता व ५०० लोकांची सभा निर्णय घेऊन काम करण्याच्या दृष्टीने भलतीच अवाढव्य होती. म्हणून १८७२ मध्ये कायद्यात दुरुस्ती करून कार्पोरेशनची सदस्यसंख्या ६४ वर आणली गेली, त्यापैकी ३२ सदस्यांची निवड करदात्यांकडून, १६ सन्मान्य नागरिकांतून व १६ सरकारनियुक्त अशी रचना करण्यात आली. चेअरमनचे अधिकार पूर्वीसारखेच ठेवण्यात आले होते. कंट्रोलर ऑफ अकौंटंटस् हे पद रद्द

Scanned with ACE Scanner

करण्यात येऊन त्याऐवजी हिशेब व खर्चावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी एक 'स्टँडिंग कमिटी' तयार करण्यात आली. ही व्यवस्था बरीचशी समाधानकारक होती आणि एकोणिसाव्या शतकाअखेर ही पद्धती व्यवस्थितपणे चालू राहिली.

मद्रास कार्पोरेशन : मद्रासमध्ये तीन कमिशनर असलेली कार्पोरेशनची प्रशासन व्यवस्था १८६७ पर्यंत चालू होती. १८६७ मधील एका कायद्यान्वये त्यात बदल करून शहराचे आठ प्रभागांमध्ये (वॉर्ड) विभाजन करण्यात येऊन प्रत्येक प्रभागातून सहकारनियुक्त ४ कमिशनर (नगरसेवक) नियुक्त करण्यात आले. कार्पोरेशनच्या सरकारनियुक्त प्रेसिडेंटकडे सर्व कार्यकारी अधिकार देण्यात आले होते. शहराच्या प्रशासन खर्चासाठी उत्पन्नाचे काही मार्ग अवलंबिण्यात आले होते, परंतु त्यातून पुरेसा निधी मिळत नसल्याने शहरांच्या सुधारणांबाबत समाधानकारक प्रगती नव्हती. १८७८ साली मद्रास लेजिस्लेटिव्ह कौन्सिलने मंजूर केलेल्या कायद्यान्वये कार्पोरेशनच्या ३२ सदस्यांपैकी १६ सदस्यांची निवड करदात्यांकडून करण्याची तरतूद झाली. मात्र प्रेसिडेंट व दोन व्हाईसप्रेसिडेंट सरकारनियुक्तच होते. पुढे १८८४ च्या कौन्सिलच्या दुसऱ्या एका कायद्यान्वये ३२ पैकी २४ सदस्यांची निवड करदात्यांकडून करण्याची तरतूद झाली, परंतु शहर प्रशासनात खरा अडथळा अपुऱ्या निधीचा होता. १९०४ मध्ये मद्राससाठी कलकत्ता म्युनिसिपल ॲक्टच्या धर्तीवर, नवा म्युनिसिपल ॲक्ट मंजूर झाला. या कायद्यान्वये कार्पोरेशनची सदस्यसंख्या ३२ वरून ३६ वर गेली परंतु लोकनियुक्तांची संख्या २४ वरून २० वर आणली गेली. त्याचप्रमाणे कार्पोरेशनमध्ये व्यापाऱ्यांना विशेष प्रतिनिधित्व देण्यात आले.

अशा प्रकारे राजधानीच्या शहरांचा व स्थानिक प्रशासन व्यवस्थेचा काही प्रमाणात बऱ्यापैकी विकास झाला. मर्यादित प्रमाणात निवडणूक पद्धती, शासकीय अधिकाऱ्यांच्या हाती सर्वाधिकार, खर्चावर नियंत्रण ठेवणारी हिशेब तपासणी पद्धती, आरोग्य, पाणीपुरवठा इत्यादींसाठी काही नियमबद्ध रचना, अशी या प्रशासन व्यवस्थेची प्रमुख वैशिष्ट्ये होती. मात्र प्रशासनाच्या सर्वच अंगात शासकीय हस्तक्षेपास रान मोकळे होते, म्हणून नगरांमध्ये वास्तव अर्थाने स्थानिक स्वराज्य प्रशासन अस्तित्वातच नव्हते, असे म्हटले जाते. मात्र डॉ. मुजुमदार यांच्या शब्दांत सांगायचे झाल्यास "There was a growing consciousness in the country for making municipalities self-governing and efficient."

ब्रिटिश प्रशासन व्यवस्थेचे सर्वसाधारण पुनर्विलोकन

हळूहळू उत्क्रांत होत गेलेली कार्यक्षम प्रशासन व्यवस्था, हे हिंदुस्थानातील ब्रिटिश राजवटीच्या काळातील एक प्रमुख वैशिष्ट्य मानावे लागेल, जगाच्या इतिहासात एखाद्या परकीय सत्तेने, आपल्या छत्राखाली असलेल्या देशात उत्साहाने, जाणीवपूर्वक, सातत्याने प्रशासनविषयक सुधारणा केल्याची कोठेच नोंद नाही. हे कार्य तसे अत्यंत कठीण व प्रभावशाली होते. ज्या देशातल्या लोकांना कायदा म्हणजे काय हे ज्ञात नाही, कोणत्याही प्रकारची सातत्यपूर्ण ऐतिहासिक परंपरा, प्रथा नाही, अशा लोकांसाठी, व्यापाऱ्यांसाठी आलेल्या ब्रिटिशांनी व्यापाराबरोबर, उत्तम प्रकारची प्रशासन व्यवस्था उभारण्यासाठी केलेला प्रयत्न हे इतिहासातील एकमेव उदाहरण समजावे

Scanned with ACE Scanner

लागेल. शिवाय शासक आणि शासित यांच्यात परस्पर हितसंबंध, राष्ट्रविषयक संकल्पना, आधुनिक दृष्टिकोण, वैज्ञानिक विचारप्रणाली यासंबंधी दोन टोकांचे अंतर असल्याने, शासकाला शासितांना उच्च पातळीवरील प्रशासकीय अवस्थेत नेण्याचे कार्य अत्यंत गहनगंभीर होते. तरीही ब्रिटिशांनी आपली सत्ता हिंदुस्थानात दीर्घकाळपर्यंत विनाविघ्न चालू राहावी या स्वार्थी उद्देशाने हिंदुस्थानात प्रशासनविषयक बदल घडून आणले, म्हणून ब्रिटिशांनी घालून दिलेले हिंदुस्थानातील प्रशासन व्यवस्थेचे महत्त्व कमी लेखता येत नाही.

प्रशासनातील प्रत्येक शाखा ब्रिटिशांना सर्वस्वी नव्या स्वरूपात उभी करावी लागली. हे कार्य करीत असताना स्थानिक जनतेचा, ज्यांचे हितसंबंध दुखावले गेले अशा संस्थानिक, जमीनदार, छोटे-मोठे खास हक्कदार यांचा कडवा विरोध ब्रिटिशांना सहन करावा लागला, प्रशासनविषयक सुधारणा करीत असताना, विशेषतः स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा प्रयोग करताना, प्रसंगी त्यांना अपयशास सामोरे जावे लागले, तरीही उदारमतवादी ब्रिटिश राज्यकर्त्यांनी खचून न जाता धीराने सुधारणा केल्या. त्याचप्रमाणे जमीनधारा पद्धतीमध्ये वॉरन हेस्टिंग्जपासून सुरू झालेले बदल शतकाहून जास्त काळपर्यंत चालू होते, यातून एक कार्यक्षम जमीनधारा पद्धती निर्माण झाली.

ब्रिटिशांनी प्रशासनात श्रेणीबद्ध अशी प्रभावी रचना निर्माण केली. विशेषतः कलेक्टर, मॅजिस्ट्रेट, न्यायाधीश यांचे अधिकार, कर्तव्ये आणि मर्यादा यात नियमबद्ध अशी रचना घडवून आणली गेली. कायदा, न्याय, महसूल, अर्थ, कनिष्ठ सनदी सेवा, पोलीस, वाहतूक, दळणवळण इत्यादी क्षेत्रांत त्यांनी केलेली काहींची नवनिर्मिती व काहींत सुधारणा त्यांच्या प्रागतिक धोरणाचे द्योतक मानावे लागेल. त्यांनी प्रशासन व्यवस्थेत घडवून आणलेले बदल हिंदुस्थानच्या इतिहासात सर्वस्वी नवीन होते. असे बदल पूर्णतः यशस्वी झाले असेही म्हणता येणार नाही, कदाचित तत्कालीन जनतेच्या अपेक्षांनाही हे बदल उतरले नसतील, परंतु ब्रिटिशांनी केलेल्या सुधारणा निश्चितच, कौतुकास्पद नसल्या तरी, उल्लेखनीय मात्र खचितच होत्या. विशेषतः एकोणिसाव्या शतकाच्या अखेरपर्यंत ब्रिटिशांचे हिंदुस्थानातील प्रशासन बऱ्याच उच्च पातळीपर्यंत पोहोचले होते. एकोणिसाव्या शतकात जपानचे झालेले आधुनिकीकरण किंवा केमालपाशाने उभा केलेला आधुनिक तुर्कस्तान या घटना बहुतांशी त्याच्या स्वप्रयत्नाने झालेल्या होत्या, याउलट युरोपातही स्पेन, पोलंड, इटली असे काही देश प्रशासन व्यवस्थेच्या संदर्भात एकोणिसाव्या शतकात मागासलेलेच राहिले होते. या देशांच्या तुलनेत हिंदुस्थानातील ब्रिटिशांनी उभारलेली प्रशासन व्यवस्था बरीचशी सरस होती. ब्रिटिशांनी प्रशासन व्यवस्थेत सुधारणा करण्याचे मनावर घेतले नसते, तर हिंदी लोक स्वबळावर इतकी सुविहित प्रशासन व्यवस्था नक्कीच उभारू शकले नसते. अशा या प्रशासन व्यवस्थेची काही **ठळक वैशिष्ट्ये** होती.

१. पाश्चिमात्य आधुनिक विचारप्रणाली व शास्त्रीय शोधांचा अंतर्भाव : हिंदुस्थानात प्रशासन व्यवस्थेचा पाया घालताना एकोणिसाव्या शतकात पाश्चात्त्य देशांत मान्यता पावलेल्या मानवतावादी आधुनिक तत्त्वांचा, संकल्पनांचा आणि उदारमतवादी विचारप्रणालीचा ब्रिटिशांनी प्रशासकीय सुधारणांत अंतर्भाव केला होता. या काळात युरोपात शास्त्रीय शोधांनी मूळ धरले होते व त्यांचा तेथे मोठ्या प्रमाणावर उपयोग होऊ लागला होता. रेल्वे, तारायंत्रे, पोस्ट, वाफेची

Scanned with ACE Scanner

लागेल. शिवाय शासक आणि शासित यांच्यात परस्पर हितसंबंध, राष्ट्रविषयक संकल्पना, आधुनिक दृष्टिकोण, वैज्ञानिक विचारप्रणाली यासंबंधी दोन टोकांचे अंतर असल्याने, शासकाला शासितांना उच्च पातळीवरील प्रशासकीय अवस्थेत नेण्याचे कार्य अत्यंत गहनगंभीर होते. तरीही ब्रिटिशांनी आपली सत्ता हिंदुस्थानात दीर्घकाळपर्यंत विनाविघ्न चालू राहावी या स्वार्थी उद्देशाने हिंदुस्थानात प्रशासनविषयक बदल घडून आणले, म्हणून ब्रिटिशांनी घालून दिलेले हिंदुस्थानातील प्रशासन व्यवस्थेचे महत्त्व कमी लेखता येत नाही.

प्रशासनातील प्रत्येक शाखा ब्रिटिशांना सर्वस्वी नव्या स्वरूपात उभी करावी लागली. हे कार्य करीत असताना स्थानिक जनतेचा, ज्यांचे हितसंबंध दुखावले गेले अशा संस्थानिक, जमीनदार, छोटे-मोठे खास हक्कदार यांचा कडवा विरोध ब्रिटिशांना सहन करावा लागला, प्रशासनविषयक सुधारणा करीत असताना, विशेषतः स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा प्रयोग करताना, प्रसंगी त्यांना अपयशास सामोरे जावे लागले, तरीही उदारमतवादी ब्रिटिश राज्यकर्त्यांनी खचून न जाता धीराने सुधारणा केल्या. त्याचप्रमाणे जमीनधारा पद्धतीमध्ये वॉरन हेस्टिंग्जपासून सुरू झालेले बदल शतकाहून जास्त काळपर्यंत चालू होते, यातून एक कार्यक्षम जमीनधारा पद्धती निर्माण झाली.

ब्रिटिशांनी प्रशासनात श्रेणीबद्ध अशी प्रभावी रचना निर्माण केली. विशेषतः कलेक्टर, मॅजिस्ट्रेट, न्यायाधीश यांचे अधिकार, कर्तव्ये आणि मर्यादा यात नियमबद्ध अशी रचना घडवून आणली गेली. कायदा, न्याय, महसूल, अर्थ, कनिष्ठ सनदी सेवा, पोलीस, वाहतूक, दळणवळण इत्यादी क्षेत्रांत त्यांनी केलेली काहींची नवनिर्मिती व काहींत सुधारणा त्यांच्या प्रागतिक धोरणाचे द्योतक मानावे लागेल. त्यांनी प्रशासन व्यवस्थेत घडवून आणलेले बदल हिंदुस्थानच्या इतिहासात सर्वस्वी नवीन होते. असे बदल पूर्णतः यशस्वी झाले असेही म्हणता येणार नाही, कदाचित तत्कालीन जनतेच्या अपेक्षांनाही हे बदल उतरले नसतील, परंतु ब्रिटिशांनी केलेल्या सुधारणा निश्चितच, कौतुकास्पद नसल्या तरी, उल्लेखनीय मात्र खचितच होत्या. विशेषतः एकोणिसाव्या शतकाच्या अखेरपर्यंत ब्रिटिशांचे हिंदुस्थानातील प्रशासन बऱ्याच उच्च पातळीपर्यंत पोहोचले होते. एकोणिसाव्या शतकात जपानचे झालेले आधुनिकीकरण किंवा केमालपाशाने उभा केलेला आधुनिक तुर्कस्तान या घटना बहुतांशी त्याच्या स्वप्रयत्नाने झालेल्या होत्या, याउलट युरोपातही स्पेन, पोलंड, इटली असे काही देश प्रशासन व्यवस्थेच्या संदर्भात एकोणिसाव्या शतकात मागासलेलेच राहिले होते. या देशांच्या तुलनेत हिंदुस्थानातील ब्रिटिशांनी उभारलेली प्रशासन व्यवस्था बरीचशी सरस होती. ब्रिटिशांनी प्रशासन व्यवस्थेत सुधारणा करण्याचे मनावर घेतले नसते, तर हिंदी लोक स्वबळावर इतकी सुविहित प्रशासन व्यवस्था नक्कीच उभारू शकले नसते. अशा या प्रशासन व्यवस्थेची काही **ठळक वैशिष्ट्ये** होती.

१. पाश्चिमात्य आधुनिक विचारप्रणाली व शास्त्रीय शोधांचा अंतर्भाव : हिंदुस्थानात प्रशासन व्यवस्थेचा पाया घालताना एकोणिसाव्या शतकात पाश्चात्त्य देशांत मान्यता पावलेल्या मानवतावादी आधुनिक तत्त्वांचा, संकल्पनांचा आणि उदारमतवादी विचारप्रणालीचा ब्रिटिशांनी प्रशासकीय सुधारणांत अंतर्भाव केला होता. या काळात युरोपात शास्त्रीय शोधांनी मूळ धरले होते व त्यांचा तेथे मोठ्या प्रमाणावर उपयोग होऊ लागला होता. रेल्वे, तारायंत्रे, पोस्ट, वाफेची

Scanned with ACE Scanner

४. व्यक्तिस्वातंत्र्याची हमी (Habeas Corpus) : कायद्याच्या राज्याच्या तत्त्वाचाच एक भाग म्हणून व्यक्तिस्वातंत्र्याची हमी ब्रिटिशकालीन हिंदुस्थानात देण्यात आली, हे आणखी एक ब्रिटिश प्रशासनाचे वैशिष्ट्य म्हणता येईल. कोणाही व्यक्तीला कायद्याला धरून असलेल्या लेखी आदेश असल्याशिवाय अटक करता येणार नाही, तसेच त्यानंतरची सर्व प्रक्रिया कायद्याला अनुसरूनच असली पाहिजे असा 'हेबियस कॉर्पस'चा दंडक हिंदुस्थानात लागू करण्यात आला होता. हिंदुस्थानच्या यापूर्वीच्या इतिहासाशी अगदीच विरोधाभास दर्शवणारी ही पद्धती तत्कालीन हिंदी संस्थानिकांना पचविणे बरेच जड गेले. या पद्धतीमुळे सामान्यातल्या सामान्य नागरिकाला देखील व्यक्तिस्वातंत्र्याची हमी दिली गेली.

५. हस्तक्षेपरहित सामाजिक व धार्मिक व्यवहार : १८५७ च्या उठावाचा प्रारंभ मुख्यतः धार्मिक कारणावरून झाला होता, त्याचप्रमाणे हिंदू व मुस्लीम समाजातील चालीरीती व रूढी-परंपरा यात ब्रिटिश राजवटीने हस्तक्षेप केल्यामुळे घडून आला होता, याची पूर्ण कल्पना ब्रिटिशांना होती, म्हणूनच १८५८ साली 'राणीच्या जाहीरनाम्यात' (Queen's Proclamation) हिंदू -मुस्लीम जनतेला धार्मिक व सामाजिक बाबींत हस्तक्षेप केला जाणार नाही, याची हमी देण्यात आली होती. या घटनेपासून धडा घेऊन ब्रिटिश राजवटीने हिंदी लोकांच्या धार्मिक व सामाजिक बाबतीत ढवळाढवळ केली नाही, त्यांना पूर्णतः धार्मिक स्वातंत्र्य दिले व समाजजीवन शांत राहील याची खबरदारी घेतली. अर्थात, हिंदी समाजातील सतीची चाल, बालविवाह, भ्रूणहत्या इत्यादी घातक व क्रूर चालीरीती बंद करण्यास त्यांनी मागे-पुढे पाहिले नाही, याचीही नोंद घेतली पाहिजे.

६. सुव्यवस्था व सुरक्षितता प्रस्थापित : हिंदुस्थानातील इतिहासकालीन राजवटीत राज्यात शांतता व सुव्यवस्था स्थापित करण्याचे उद्दिष्ट अग्रक्रमात असले पाहिजे, अशी भावना अपवादात्मक होती. प्रजेची सुरक्षितता फक्त परकीय आक्रमणापुरतीच मर्यादित होती. अशा आक्रमणाशिवाय चोर, दरोडेखोर, लुटारू, दंगेखोर अशांपासून देखील लोकांना सुरक्षितता हवी असते, याची जाणीव यापूर्वीच्या राजवटीत फारशी नव्हती. ब्रिटिशांनी मात्र कायद्याचे राज्य स्थापन करण्याच्या प्रयत्नाबरोबर राज्यात सुव्यवस्था व सुरक्षितता (Order and Security) प्रस्थापित केली. याबद्दल एतद्देशीय जनता मनापासून दुवा देत होती.

७. सर्वत्र एकसारखी प्रशासन व्यवस्था व राजभाषा म्हणून इंग्रजीचा उपयोग : हिंदुस्थानच्या इतिहासात छोटे-मोठे राजे संस्थानिक होते. त्या प्रत्येकाची शासनपद्धती व राजकीय व्यवहार वेगवेगळ्या स्वरूपाचे होते, काही राजवटीत काही मूलभूत प्रशासकीय तत्त्वांशी विसंगत असेही राज्यव्यवहार होते. ब्रिटिशांनी हिंदुस्थानात आपला एकछत्री अंमल स्थापित करून, तत्कालीन राज्यव्यवस्थेत कौशल्याने व प्रसंगी धाकदपटशा व शस्त्रांचा उपयोग करून एकसारखी प्रशासन व्यवस्था (Uniform System of Administration) निर्माण केली. त्याचप्रमाणे देशात असलेल्या विविध भाषांद्वारे समान राज्यव्यवहार करणे सर्वस्वी अशक्य असल्याने राज्यव्यवहाराचे माध्यम म्हणून त्यांनी सर्वत्र इंग्रजी भाषेचा वापर सुरू केला. कोणत्याही हिंदी भाषेशी कसलेही साम्य नसलेली इंग्रजी भाषा राज्यव्यवहारासाठी सुरु करताना त्यांना अनेक अडचणींना तोंड

Scanned with ACE Scanner

द्यावे लागले, तरीही त्यांनी कच न खाता इंग्रजीचा वापर चालू ठेवला व सुमारे अर्धशतकात इंग्रजीला होणारा विरोध मावळला. इतकेच नव्हे तर इंग्रजी भाषेत ज्ञानाचे जे अगाध भांडार होते, ते हिंदी जनतेला खुले झाल्याने, इंग्रजी भाषेला 'वाघिणीचे दूध' म्हणून तिचा स्वीकारही झाला.

अशा रीतीने एकोणिसाव्या शतकाअखेरपर्यंत ब्रिटिशांनी हिंदुस्थानातील प्रशासन व्यवस्थेचे 'हिंदीकरण'(Indianization) करून तिला एका प्रगतिशील टप्प्यावर आणून ठेवले, पुढील काळात हिंदी प्रशासनाने ब्रिटिश संसदीय प्रशासन व्यवस्थेचा व ब्रिटिश स्वातंत्र्यप्रेमाचा कित्ता गिरवित, स्वातंत्र्य आंदोलनाचा मार्ग खुला केला.

***

Scanned with ACE Scanner

३.२ विषय विवेचन

३.२.१ महसूल व्यवस्था (कायमधारा, रयतवारी आणि महालवारी पद्धती)

❑ ब्रिटीशांचे जमीन महसूलविषयक धोरण :-

भारतामध्ये ब्रिटिशांनी जमीन महसूल विषयक जे धोरण स्वीकारले, त्याविषयी जेम्स मिल्ल, डब्ल्यू. डब्ल्यू. हंटर, एडवर्ड बर्क व जेम्स कनिंगहॅम डेव्हिस इत्यादी ब्रिटिश अधिकारी आणि आर. सी. दत्त, दादाभाई नौरोजी, प्रो. तपन रे चौधरी आणि बी. बी. चौधरी इत्यादी भारतीय विचारवंतांनी लिखाण केलेले आहे. ब्रिटीशांच्या जमीन महसूल धोरणावर यांच्या लिखाणातून प्रकाश पडतो. प्रारंभीच्या काळात ईस्ट इंडिया कंपनीचे स्वरूप व्यापारी होते. व्यापारातून नफा मिळवणे हा त्यांचा प्रमुख हेतू होता. मात्र १८ व्या शतकात भारतात निर्माण झालेली राजकीय अस्थिरता, केंद्रीय सत्तेचा अभाव, प्रादेशिक सत्तांचा उदय व त्यांच्यातील अंतर्गत संघर्षचा फायदा घेत कंपनीने आपला राजकीय प्रभाव निर्माण केला. अंतर्गत राजकीय परिस्थितीचा फायदा घेवून बंगालमध्ये सन १७५७ मध्ये राजकीय सत्तेचा पाया भक्कम केला. त्याच बरोबर कंपनीला दिवाणीचे अधिकार प्राप्त करून घेतले. व्यापार व जमीन महसूलाच्या माध्यमातून संपत्ती प्राप्त करण्याचे प्रभावी साधन आहे याची कंपनीला जाणीव झालेली होती. आपल्या राजकीय सत्तेचा विस्तार करताना येथील जास्तीत-जास्त संपत्ती इंग्लंडला नेण्याची त्यांची भूमिका होती. ब्रिटिशपूर्व कालखंडात भारतीय अर्थव्यवस्था स्वयमपूर्ण होती. शेतीचे स्वरूप पारंपरिक होते. दैंनंदिन जीवनाला लागणाऱ्या आवश्यक वस्तूंचे उत्पादन करणे, अतिरिक्त उत्पादनाच्या माध्यमातून इतर आवश्यक वस्तूंची खरेदी करत आणि धान्याच्या स्वरुपात जमीन महसूल जमा करीत. मुघल राज्यकर्त्यांनी जो जमीन महसूल जमा केला त्या महसूलाचा त्यांनी येथेच विनियोग केला पैसा बाहेर गेला नाही. मात्र ब्रिटीशांनी वसाहतवादी दृष्टीकोणातून येथे राजकीय सत्ता स्थापन केल्यानंतर येथील चित्र बदलेले. ब्रिटीशांनी जमा केलेल्या जमीन महसूलाचा विनियोग येथे न करता इंग्लंडमधील औद्योगिक प्रगती, स्वआर्थिक विकास आणि आपल्या आर्थिक गरजापूर्ण करून घेण्यास सुरवात केली. ब्रिटीशांनी जमीन महसूलाची वसूली धान्याच्या स्वरुपात न करता तो रोख पैशाच्या स्वरुपात करण्यास सुरवात केली, त्यामुळे येथील शेतकरी पारंपरिक शेती ऐवजी नगदी पीके घेवू लागला. त्यातून पुढे शेतीचे व्यापारीकरण घडून आले. भारतीय शेतीचे व्यापारीकरण म्हणजे ब्रिटीशांच्या वसाहतवादी धोरणाचा तो अप्रत्यक्ष परिणाम होता. ब्रिटिशपूर्व कालखंडात शेतकऱ्याचा जमिनीवरील मालकी हक्क मान्य केलेला होता. जमीनदारांना जमीन महसूलात वाढ करण्याचा अधिकार नव्हता. मात्र ब्रिटीशांना नबाब अझिमुश शहा याच्याकडून कलकत्ता, गोविंदपूर व सतनाटी येथील जमीनदारीचे अधिकार प्राप्त झाले. कंपनीने राल्फ शेल्डन या जमीनदारची नेमणूक केली. त्याने भारतात जमीन महसूल पद्धतीत नवीन पद्धतीची सुरवात केली. प्रचलित असलेल्या पारंपरिक

जमीनदारापेक्षा कंपनीने नेमलेल्या जमीनदारला शेतीचे अधिकार प्राप्त झाले. येथून पुढे कंपनीने भारतात जमीनदारी, कायमधारा, रयतवारी आणि महालवारी पद्धतींचा अवलंब केलेला दिसतो.

अ) कायमधारा पद्धती :-

१. कायमधारा पद्धतीचीमूळ संकल्पना :-

भारतातील जमीन महसूल धोरणाचा महत्वाचा टप्पा म्हणून कायमधारा पद्धतीचा उल्लेख केला जातो. कायमधारा पद्धतीची मूळ संकल्पना फ्रेंच निसर्गवादी अर्थतज्ञाची असून ती सन १७७०-८० च्या दशकामध्ये ती इंग्लंडच्या अर्थतज्ञानी स्वीकारली असे प्रो. रणजीत गुहा म्हणतात. फिलिप फ्रान्सिस याने या पद्धतीचा स्वीकार केला. या पद्धतीचा मूळ हेतू बंगालमधील शेतीची भरभराट करणे, बंगालची वाढती दयनीय अवस्था दूर करणे हा होता. अलेक्झाडर डोव्ह याने सन १७७० मध्ये कायमधारा पद्धतीची प्रथम मांडणी केली याला Revenue Plan असे म्हणतात. डोव्हच्या योजनेचा आधार घेत फिलिप फ्रान्सिस याने कंपनीस काही शिफारसी केल्या. त्या शिफारसीनुसार जमीनदारांना जमीनीचा मालकी हक्क मिळवा, जेणे करून जमीनदारांचा एक निष्ठावंतांचा एक वर्ग तयार होईल असे त्याचे मत होते. कंपनीने या व इतरकाही शिफारसींचा विचार करून भारतात कायमधारा पद्धतीचा अवलंब करण्याचा निर्णय घेतला. लॉर्ड कॉर्नवॉलीसने या पद्धतीची अमलबजावणी केली हे जरी खरे असले तरी या पद्धतीचा विचार विनिमय १७६५ पासून सुरू होता. अलेक्झाडर डोव्ह, फिलिप फ्रान्सिस, हेनरी पटूल्लो यांची भूमिका महत्वाची होती.

२. कायमधारा पद्धतीची सुरवात :-

सन १७८६ मध्ये वॉरन हेस्टिंगजच्या ठिकाणी लॉर्ड चार्ल्स कॉर्नवॉलीस बंगालच गव्हर्नर जनरल म्हणून भारतात आला. या काळात बंगालमध्ये शेतीची समस्या भयंकर बनलेली होती. सन १७७७ मध्ये कंपनीच्या संचालक मंडळाने दरवर्षी महसूल ठरवावा अशी योजना आखलेली होती. १७८१ मध्ये 'कमिटी ऑफ रेव्हेन्यू' रद्द करून 'बोर्ड ऑफ रेव्हेन्यू' ही संस्था स्थापन केली. कारण लॉर्ड वेलस्लीच्या लिलाव पद्धतीत अनेक दोष असल्याने बंगालमध्ये दुष्काळी परिस्थिति निर्माण झालेली होती. आर्थिक परिस्थितिने त्रस्थ झालेल्या शेतकऱ्यांनी कंपनी विरुद्ध उठाव करण्यास सुरवात केलेली होती. कंपनीला महसूलाचे उत्पन्न व्यवस्थित व सुरळीत मिळवण्यासाठी शेतकऱ्यांची स्थिती सुधारणे आवश्यक होते. लॉर्ड कॉर्नवॉलीसने त्यामुळे महसूल व्यवस्था व जमिनीच्या मालकी हक्काची पहाणी करण्यासाठी जॉन शोअर याच्या अध्यक्षतेखाली एक समिती नेमली. शोअरने जमिनीचा मालकी हक्क, जमीनदार वर्ग, त्यांचे अधिकार, सावकार, शेतकऱ्याची आर्थिक पिळवणूक इत्यादी संबंधीचा अहवाल सादर केला. या अहवालानुसार लॉर्ड कॉर्नवॉलीसने २२ मार्च १७९३ रोजी बंगाल व बिहार या भागात प्रथम कायमधारा

पद्धती लागू केली व नंतर ओरिसा, मद्रास इलाख्यातील उत्तरेकडील जिल्हे आणि वाराणसी जिल्ह्यात लागू केली. यानुसार शेतसारा वसूल करण्याचा अधिकार जमीनदारांना देण्यात आला. प्रत्येक शेतकऱ्यावरील सारा परंपरेनुसार कायम करण्यात आला. या पद्धतीला जहागिरदारी, मालगुजारी, बिस्वेदारी पद्धती म्हणूनही ओळखले जाते.

३. कायमधारा पद्धतीची वैशिष्ट्ये :-

लॉर्ड कॉर्नवालिसने ही पद्धत लागू केली त्याची वैशिष्ट्ये खालील प्रमाणे होती,

१) कायमधारा पद्धतीच्या द्वारे कंपनीला निश्चित प्रमाणात नियमितपणे महसूल मिळावा.

२) जमीन महसूलाच्या दराच्या वारंवार तपासणीसाठी खर्च न करता या पद्धतीने मिळणाऱ्या उत्पन्नाची निश्चिती करण्यात आली.

३) महसूल किती असावा व तो कोणी गोळा करावा हे स्पष्ट केलेले होते.

४) ब्रिटिश सरकार, महसूल गोळा करणारे जमीनदार व शेतकरी या तीनप्रमुख घटकांचा समावेश होता.

५) महसूलाची पूर्ण रक्कम जमीनदाराने ठरावीक मुदतीत ब्रिटिश सरकारच्या तिजोरीत भरणे आवश्यक होते. जमीनदाराने रक्कम न भरल्यास त्याचा महसूल गोळा करण्याचा अधिकार आणि त्याच्या ताब्यातील जमीन काढून घेण्याचा शासनाला अधिकार होता.

६) कायमधारा पद्धतीच्या अंमलबजावणीमुळे कंपनीला कायमस्वरूपी पाठिंबा देणारा वर्ग निर्माण करणे.

७) शहरी भागात उदयास आलेल्या नवश्रीमंत वर्गांना शेतीकडे आकर्षित करणे.

८) शेतसाऱ्याची किंवा खंडाची निश्चिती केल्यामुळे शेतकरी अधिक उत्पादन करतील अशीही या पद्धतीमागील कल्पना होती.

४. कायमधारा पद्धतीची कलमे :-

कायमधारा पद्धती सुरू करत असताना प्रामुख्याने तीन कलमांचा समावेश यामध्ये केलेला होता, ती खालील प्रमाणे,

१) पूर्व बंगाल, बिहार व ओरिसा प्रांतातील जमीन मालकाशी महसूलासंबंधी १० वर्षाचा जो करार झाला होता, तो करार कायमधारा पद्धतीत 'जमाबंदी' ध्यानात घेवून कायम करण्यात

येईल. १० वर्षाची मुदत संपल्यानंतरही हा करार सुरू राहील. या कराराला कंपनीच्या संचालक मंडळाची मान्यता घेणे जरूरी राहील. तरच हा करार अस्तीत्वात आला असे मानले जाईल.

२) बंगाल, बिहार व ओरिसा प्रांतातील सर्व जमीनदार, स्वतंत्र तालुकदार व प्रत्यक्ष शेती करणारे खाजगी जमीन मालकांना त्यांच्या जमिनीची मोजणी गव्हर्नर जनरल किवा गव्हर्नर जनरल इन कौन्सिल मार्फत केली जाईल.

३) जमीनदार, तालुकदार, प्रत्यक्ष शेती करणारे खाजगी जमीनमालक यांच्याशी प्रत्यक्ष अथवा त्यांच्या मध्यस्थीशी केलेला करार यात कोणताही बदल न करता कायम स्वरूपी असेल.

५. कायमधारा पद्धतीची कार्यपद्धती :-

१) कायमधारा पद्धतीत शासन-जमीनदार-शेतकरी या ३ वर्गांचा समावेश होता मात्र शासन व प्रजेचा सबंध येत नव्हता.

२) जॉन शोअरने ही पद्धत प्रथम १० वर्षासाठी सुचवली होती परंतु कॉर्नवालीसने ती कायमस्वरूपी केली.

३) कायमधारा पद्धतीत गेल्या काही वर्षातील शेतजमिनीच्या उत्पन्नाची सरासरी काढून दरवर्षी त्या जमिनीमागे किती सारा निश्चित करता येईल याचा विचार करून वर्षाकाठी महसूलाची निश्चित रक्कम ठरवली गेली व १० वर्षाच्या कराराने जमिनदारांना जमीन महसुल वसुलीसाठी देण्यात आली.

६. कायमधारा पद्धतीचे स्वरूप :-

१) बंगाल, बिहार आणि ओरिसा मधील जमीनदार, छोटे शेतकरी व इतर जमीन मालकांच्या जमीनीची मोजणी करून त्यांना कायम स्वरूपी महसूल ठरवून देण्यात आला. जमिनीची मालकी जमीनदाराकडे देण्यात आली.

२) जमिनदारांनी सरासरीप्रमाणे जास्तीत जास्त सारा निश्चित करून ठराविक सारा सरकारला देतील असे ठरले. जमीनदार जमीन विकू शकत असे, गहाण ठेवू शकत असे, दान करू शकत असे.

३) निश्चित काळात शेतसारा जमीनदाराकडे जमा करणे सक्तीचे होते अथवा शेतकऱ्यांना आपल्या जमिनी गहाण टाकाव्या लागत.

४) जमीनदारास भूमिविषयक सर्व अधिकार वंशपरंपरेने प्राप्त झाले.

५) शेतकऱ्याकडून घेण्यात येणाऱ्या साऱ्याच्या रकमेच्या ८९% भाग सरकारला तर ११% भाग जमीनदारला मिळावा अशी तरतूद होती.

६) सरकारची महसूलाची रक्कम पूर्ण न भरल्यास किवा निश्चित वेळेस न भरल्यास जमीनदाराचा महसूल जमा करण्याचा अधिकार रद्द केला जाईल.

७) कंपनी सरकारने एकदा ठरवून दिलेल्या जमीन महसूलात बदल करता येणार नव्हता.

८) जमीनदाराबरोबर कंपनी सरकारने करार करून त्यांना महसूल वसूल करण्याचे अधिकार दिले. जमीनीची मालकी जमीनदाराकडे देण्यात आली. जमीनदार आपल्या कुळाकडून महसूल वसूल करू लागले, ठरवून दिलेला महसूल सरकारात भरणे व शिल्लक राहिल्यास तो स्वतःजवळ ठेवण्याचे अधिकार जमीनदाराना मिळाले.

९) जमीनदाराने ठरवून दिलेला महसूल कुळांनी भरावा त्यात त्यांना कोणतीही सूट मिळणार नव्हती. जमीनदाराकडे पूर्वी असलेले शांतता-सुव्यवस्थेचे काम काढून घेतले, जमीन विक्रीचे अधिकार कंपनीने मान्य केले.

१०) जमीनदार व शेतकऱ्यांना जो वारसा हक्क कर भरावा लागत होता तो कंपनीने बंद केला. जोपर्यत जमीनदार व शेतकरी जमीन महसूल नियमित भरतील तोपर्यत त्याचे जमीनवरील हक्क अबाधित ठेवण्यात आले.

११) जमीनदारांना कुळे पट्टयांद्वारे महसूल कर भरतील, जमीनदारांना जमीन महसूल वाढवायचा असेल तर त्यांना सरकार किंवा न्यायालयाची परवानगी घेणे बंधनकारक करण्यात आले.

१२) बंगालमधील जमीनीचे सर्वेक्षण करून तेथील जमीनीचे श्रेष्ठ, मध्यम व कनिष्ठ अशी वर्गवारी करून त्याप्रमाणे महसूल कर कायम करण्यात आला त्याच्यासाठी मागील महसूल जमाबंदीचा आधार घेतला.

७. कायमधारा पद्धतीचे फायदे :-

कायमधारा पद्धतीचे काही फायदे दिसून येतात ते खालील प्रमाणे

१) कंपनी सरकारचे उत्पन्न निश्चित झाले. या उत्पनाचा शेतीच्या कमी-जास्त उत्पन्नाशी सबंध नव्हता.

२) जमिनदारांना आपल्या जमिनीतून अधिक उत्पन्न काढण्यास प्रोत्साहन मिळाले कारण उत्पन्न वाढले असले तरी सारा जास्त भरण्याची गरज नव्हती.

३) कायद्याने जमीनदार वर्गाची स्थिति मजबूत झाली, शिवाय या व्यवस्थेमुळे जमीनदार वर्ग समृद्ध बनला हाच वर्ग इंग्रजी राजवटीचा समर्थक म्हणून पुढे आला.

४) या पद्धतीमुळे कंपनीचा महसूल व्यवस्थेत गुंतलेला वर्ग या कार्यातून मुक्त झाला व या वर्गास इतर कार्यात गुंतविणे कंपनीला शक्य झाले.

५) कंपनीचा जमीन महसूल जमा करण्याचा खर्च कमी झाला.

६) शेती व्यवसायाखाली येणाऱ्या जमिनीच्या क्षेत्रामध्ये वाढ झाली.

८. कायमधारा पद्धतीचे तोटे :–

कायमधारा पद्धतीत काही तोटे दिसून येतात ते खालील प्रमाणे,

१) कायमधारा पद्धतीमुळे बंगाल, बिहार व ओरिसात कुळकरी, वहिवाटदार, वाटेकरी, खंडकरी निर्माण झाले परिणामी शेतीचे तुकडे पडले.

२) शेतकऱ्याचे जमीनीवरील अथवा जमिनीवरची गावाची मालकी संपुष्टात येवून जमीनदार मालक बनले. ग्रामजीवन विस्कळीत झाले. कृषीव्यवस्थेचे स्थैर्य नष्ट झाले. बंगालमधील शेतकरी मोठ्या प्रमाणात निर्धन व भूमिहीन झाले.

३) जमीनदार शेतकऱ्यांचे शोषण करू लागले,शेतसारा जादा दराने व जबरदस्तीने गोळा करू लागले. त्यामुळे शेतकऱ्याची स्थिति दयनीय झाली.

४) जमीनदारानी कंपनीला विशिष्ठ महसूल देण्याचे मान्य केल्याने दुष्काळ असो अथवा आपत्ती असो ठरलेला महसूल भरावे लागे परिणामी त्यांनी सावकारी कर्ज घेण्यास सुरवात केली. पुढे ज्या जमिनीसाठी महसूल भरायचा तिचीच विक्रीची वेळ शेतकऱ्यावर आली. जमिनीचा मालक असेलेला शेतकरी मजूर अथवा कुळ म्हणून काम करू लागला.

५) नव्या जमीनदार सावकारी वर्गाचा उदय झाला. जमीनदारकडे असलेल्या शेतीवर 'खाजगी मालमत्ता' ही संकल्पना रूढ झाली.

६) कायमधारा पद्धतीत दिलेल्या दिवशीच महसूल भरावा लागे. ठरलेल्या दिवशी जमीन महसूल भरला नाही तर सरकार जमीनीचे लिलाव करीत असे. त्यामुळे शेतकऱ्याच्या जमीनीची कवडीमोल किमतीने विक्री केली जावू लागली.

७) जमीनदार शहरात राहणारे होते त्यांनी आपल्या हस्तक अथवा दलालामार्फत करांची वसुली करू लागले त्यामुळे शेतकऱ्यांना त्रास होऊ लागला.

८) सरकारने फक्त महसूली उत्पन्नावर डोळा होता, जनतेच्या हिताचा विचार नव्हता. महसूलाच्या बाबतीत सरकारची मागणी निश्चित असे परंतु जमीनदार शेतकऱ्याकडून जो महसूल गोळा करीत तो जास्त असे किवा परिवर्तनशील असे.

ब) रयतवारी पद्धती :-

१८ व्या शतकामध्ये भारतामधील दुसरी महत्वाची जमीन महसूल पद्धत म्हणजे रयतवारी होय. ही पद्धती एका विशिष्ट परिस्थितीमध्ये भारतात लागू करण्यात आलेली होती. लॉर्ड कॉर्नवालीसने सुरू केलेल्या कायमधारा पद्धतीत फायद्या पेक्षा तोटेच अधिक असल्याने त्याचे दुष्परिणाम मोठया प्रमाणा दिसू लागले होते. त्याचबरोबर याकाळात इंग्लडमध्ये जमीनदारांच्या विरोधात चळवळ सुरू होती. जमीनदाराचे वर्तन, त्यांच्या विशेष हक्काला विरोध होता. शिवाय कंपनीच्या भारतातील मक्तेदारीला विरोध होता. या विरोधाचे पडसाद भारतात पडू नयेत म्हणून कंपनी सरकारने जमीनदारांना आळा घालण्यासाठी 'रयतवारी पद्धती' लागू करण्याचा निर्णय घेतला. सन १८०९ मध्ये 'सिलेक्ट कमिटी'ने कायमधारा पद्धतीच्या कार्यपद्धतीवर ताशेरे ओढले होते. कायमधारा पद्धतीमध्ये शेतकरी असुरक्षित होता. सरकार व जमीनदारांचे त्याच्यावर कायम दडपण होते. यातून त्याला मुक्त करावयाचे असेल तर रयतवारी पद्धतीचा अवलंब करावा अशी शिफारस सिलेक्ट कमिटीने केली. जेम्स मिलने या काळात भारतात शेती व्यवसायात सुधारणा होण्यासाठी प्रत्यक्ष जमीन कसणाऱ्या शेतकऱ्यांच्या मालकी हक्काची असली पाहीजे, असे स्पष्ट मत मांडले. या बरोबर थॉमस माथल्स, डेव्हीड रिकार्डो, जंरोमी बेन्थॅम, विल्यम थॅकरे इत्यादी कंपनीचे वरिष्ठ अधिकारी रयतवारी पद्धतीचे पुरस्कर्ते होते. या सर्वांच्या प्रयत्नामुळे रयतवारी पद्धत दक्षिण भारतात लागू करण्यात आली.

१. रयतवारी पद्धतीची संकल्पना :-

कायमधारा पद्धतीचे दोष पाहून थॉमस मनरो व कॅ. रीड या अधिकाऱ्यानी ब्रिटिश सरकारने कायमधारा पद्धती देशाच्या इतर भागात लागू करू नये अशी सूचना केली. शेतकरी आणि सरकार यांच्यातील मध्यस्थ नष्ट करून जमिनीची लागवड करणाऱ्या शेतकऱ्यांकडून प्रत्यक्ष कर वसूली करावी अशी सूचना केली. कॅप्टन अलेक्झांडर रीडने ही पद्धती मद्रास प्रांतात सन १८२० मध्ये सुरू केलेली असली तरी त्याचा शिष्य थॉमस मनरो याने ही पद्धत लोकाभिमुख केली. त्यानुसार मद्रास, बॉम्बे, बेरार, पूर्व पंजाब आसामच काही भाग व कुर्ग येथे ही पद्धती सुरू केली. महाराष्ट्रात लॉर्ड माऊंटस्टुअर्ट एल्फिन्स्टन याने ही पद्धत सुरू केली. या पद्धतीत शासन प्रत्यक्ष शेतकऱ्यांकडून साऱ्याची वसूली स्वतः करत असल्याने या पद्धतीला 'रयतवारी पद्धती' असे म्हणतात. थोडक्यात ज्या जमिनधारणा प्रकारामध्ये सरकार व जमीन कसणारी रयत यांच्यामध्ये प्रत्यक्ष संबंध प्रस्थापित झालेला असतो अशा जमिनधारणा जमीन महसूल प्रकारास रयतवारी पद्धती असे म्हणतात

२. रयतवारी पद्धतीचे वैशिष्ट्ये :-

१) रयतवारी पद्धतीचे प्रमुख वैशिष्ट्ये म्हणजे यामध्ये प्रत्यक्ष सरकारकडून जमीन महसूल वसूल करण्याचे काम सुरू झाले. महसूल वसूल करणार मध्यस्थ अथवा जमीनदाराचा वर्ग नाहीसा झाला.

२) सरकार आणि शेतकरी यांच्यात प्रत्यक्ष संबंध प्रस्थापित झाला.

३) शेतकऱ्याचे जमिनीवरील हक्क मान्य करून त्यांना मालक मानले गेले. जो पर्यन्त तो महसूल व्यवस्तीत भरत राहणार तो पर्यन्त त्याचे मालकी हक्क आबादित करण्यात आले.

४) जमिनीचे प्रमाण आणि प्रतवारीनुसार महसूलाच्या रक्कमेची निश्चिती केली गेली.

५) रयतवारी पद्धती कायम न मानता ती ३० वर्षासाठी लागू केली.

६) शेतकऱ्याने जर मुदतीत कर भरला नाही तर जमीन जप्त करण्याची तरतूद होती.

३. रयतवारी पद्धतीची कार्यपद्धती :-

रयतवारी पद्धतीत सरकार व शेतकरी यांच्यात प्रत्यक्ष संबंध प्रस्थापित झाला. जमिनीची मोजणी आणि प्रतवारी करून जमीन महसूल ठरवण्यात येई. प्रत्यक्ष जमीन कसणाऱ्यांच्या बरोबर करार करण्याची तरतूद करण्यात आली, कुळाशी संबंध ठेवला नाही. जी व्यक्ती जमीन कसत असेल त्याला जमीनीचा मालकी हक्क दिला गेला.

१) कंपनी सरकारने जमीनीचे वर्गीकरण, प्रतवारी, खोली, आर्द्रता, क्षमता, जमीनीचा कस याचा विचार करून जमीनीची वर्गवारी करून जमिनीचे गट पाडले. यामध्ये उत्तम, मध्यम व कनिष्ठ जमीन असे तीन वर्ग केले.

२) जमिनीची वर्गवारी हवामान, मशागतिची परिस्थिति यानुसार ठरविली.

३) शेतसारा ठरवण्यासाठी पूर्वीच्या जमाबंदीचा विचार केला गेला व जमीन महसूलाचा दर उत्पन्नाच्या ४५ ते ५५ टक्के ठरविला.

४) जमीन महसूल कायम न ठेवता त्यात बदल करण्याचे अधिकार सरकारने स्वतःकडे ठेवले.

४. रयतवारी पद्धतीचे फायदे :-

१) जमीन कसणारे शेतकरी आणि ब्रिटिश सरकार यांच्यात प्रत्यक्ष संबंध निर्माण झाला. मध्यस्थांचे महत्व संपुष्टात आले आणि त्यांच्या कडून होणारी पिळवणूक थांबली.

२) जमिनीवर मालकी हक्क प्रस्थापित झाल्याने शेतकऱ्यांनी उत्पादन वाढवण्यावर भर दिला. कृषि क्षेत्राचा विकास होण्यास मदत झाली.

३) कृषि धोरण ठरवण्यासाठी ब्रिटिश सरकारला मदत झाली.

४) छोटे-मोठे शेतकऱ्यांनी स्वत: शेती कसण्यास सुरवात केल्याने, बेकारी कमी होण्यास मदत झाली.

५) जमीन महसूल व्यवस्थित प्राप्त होवू लागल्याने नैसर्गिक संकटाच्या काळात जमीन महसूलात सवलत देण्याची व्यवस्था करण्यात आली.

५. रयतवारी पद्धतीचे तोटे :-

१) कायमधारापेक्षा रयतवारीत पद्धतीमध्ये जमीन महसूलाचे प्रमाण जास्त होते.

२) जमीन महसूल ठरवण्याचे सर्व अधिकार ब्रिटिश सरकारकडे असल्याने त्याची जास्त दराने वसूली केली जावू लागली.

३) ब्रिटिश सरकारच्या विरोधात न्याय मागण्याची प्रकिया फारच जटिल असल्याने न्याय मिळवणे अवघड झाले. शेतकरी पूर्वी पाटील अथवा देशमुखांच्या मार्फत दाद मागू शकत होता. ती पध्दत यामध्ये बंद झाली.

४) रयतवारी पद्धतीमध्ये शेतकऱ्यांनी स्वत: जमीन कसावी अशी संकल्पना होती मात्र जमीन मालकांनी शेतीमध्ये कुळे ठेवून शेती करण्यास सुरवात केली. यामुळे गैरहजर जमीनदार वर्ग निर्माण झाला.

५) जमीन जप्तीच्या भीतीने शेतकऱ्यांनी सावकारकडून मोठ्या प्रमाणात कर्ज काढण्यास सुरवात केल्याने शेतकरी कर्ज बाजारी झाला.

६) जमीन महसूल विभागात मोठ्या प्रमाणात भ्रष्टाचार वाढला.

क) महालवारी पद्धती :

१. महालवारी पद्धतीची संकल्पना :-

सन १८३३ मध्ये लॉर्ड विल्यम बेंटिंग याने आग्रा, अवध आणि पंजाब येथे महालवारी पद्धतीचा प्रारंभ केला. व्होल्ट मॅकेन्झी याच्या सल्यानुसार ही पद्धती लागू करण्यात आलेली होती. यामध्ये सरकारने प्रत्यक्ष्य रयतेकडून शेतसार जमा न करता गावकऱ्यांशी सामूहिक करार करून महसूल गोळा करण्याची

तरतूद होती म्हणून या पद्धतीला 'महलवारी पद्धती' असे म्हणतात. प्रत्येक गावातून किती महसूल देण्यात यावा हे जमिनीच्या प्रवारीनुसार निश्चित करण्यात येत असे.

२. महालवारी पद्धतीचे स्वरूप :-

महालवारी जमीन महसूल पद्धतीमध्ये सरकार प्रत्यक्ष शेतकऱ्याकडून जमीन महसूल गोळा करण्याऐवजी गावकऱ्यांशी सामुहिक करार करत असे. प्रत्येक गावातून किती शेतसारा द्यावा हे सरकारने ठरवून दिलेले होते. ठरलेला जमीन महसूल ग्रामप्रमुखाने सरकारला देण्याची पद्धती यामध्ये होती. गावातील शेतजमिनीतून येणाऱ्या एकूण उत्पन्नाचा अंदाज घेऊनच त्या गावातील एकूण महसुलाची रक्कम निश्चित करण्यात आली. महालवारी पद्धतीमध्ये संपूर्ण गावाचा महसुल एकदम निश्चित करण्यात येत असे. प्रत्येक गावाचा महसुल वेगवेगळा ठरवण्यात आलेला होता. गावचा महसुल सर्व गावकरी मिळून ठरविण्याची पद्धती या मध्ये स्वीकारण्यात आलेली होती. महसुल जमा करण्याची जबाबदारी संपूर्ण गावाची मानली गेली आणि जमीन महसुल ३ वर्षासाठी निश्चित करण्यात आला. प्रत्येक शेतकऱ्यावरील शेतसाऱ्याचे किंवा महसुलाचे प्रमाण ठरविताना त्या शेतकऱ्याच्या शेतीतून येणाऱ्या उत्पन्नाचाही प्राधान्याने विचार करण्यात आला. या जमीन महसूल पद्धतीचे पुनरावलोकन करण्याचे अधिकार कलेक्टर व तहसीलदार यांना देण्यात आलेले होते.

३. महालवारी पद्धतीचे फायदे :-

१) महालवारी पद्धती पद्धतीमध्ये जमिनीची मालकी व भोगवटा एकाच मालकाकडे देण्यात आला.

२) प्रत्यक्ष्य शेतीची मोजणी करून जमिनीच्या प्रतवारीनुसार महसुल निश्चित केला जाई.

३) जमीन महसुलावर सरकारचे प्रत्यक्ष नियंत्रण प्रस्थापित करण्यात आले.

४) रयतेला जमिनीच्या मालकीचे अधिकारदेण्यात आले.

४. महालवारी पद्धतीचे तोटे :-

१) महालवारी पद्धती पद्धतीमध्ये गावातील प्रमुखांना विशेष अधिकार प्राप्त झाले कारण जमिनीला सारा व आकारणी त्यांच्या हातात देण्यात आलेला होता.

२) ग्राम प्रमुखांनी मिळालेल्या अधिकारांचा गैरवापर करत शेतकऱ्यांची पिळवणूक करण्यास सुरवात केली.

३) जमीन महसूल जमा करण्यासाठी ग्राम प्रमुखांनी मिळालेल्या अधिकारांचा गैरवापर शेतकऱ्यावर अत्याचार केले.

प्रकरण आठवे

ब्रिटिशांची प्रशासकीय धोरणे : न्याय, दुष्काळ, शिक्षण, वृत्तपत्रे व स्थानिक स्वराज्य

(प्रकरण ४ मध्ये कंपनी सरकारच्या काळातील न्यायदान यंत्रणेची चर्चा येऊन गेली आहेच. येथे विद्यार्थ्यांच्या सोईसाठी त्याची पुनरुक्ती केली आहे.)

ब्रिटिशांची न्यायव्यवस्था (JUDICIARY)

ईस्ट इंडिया कंपनीची प्रारंभीची न्यायसंस्था

सन १६०० मध्ये पूर्वेकडील देशांशी व्यापार करण्यासाठी ईस्ट इंडिया कंपनी स्थापन झाली. त्या वेळी इंग्लंडच्या राणीने कंपनीस दिलेल्या सनदेन्वये आपल्या कंपनीच्या नोकरांसंबंधी तिला कायदेकानू करण्याची परवानगी मिळाली होती. पुढे १६६१ च्या सनदेन्वये कंपनीमधील व कंपनीच्या अखत्यारीखाली येणाऱ्या सर्व व्यक्तींवर गव्हर्नर आणि त्याचे कार्यकारी मंडळ यांचे न्यायालयीन अधिकार प्रस्थापित झाले. हळूहळू कंपनीच्या ताब्यात भारतामधील मुलूख जसजसा येत गेला, तसतसा त्या त्या मुलखातील लोकांचा न्यायनिवाडा कंपनीचे अधिकारी आपणच करू लागले. या ठिकाणी ते इंग्लिश कायद्याचाच प्रामुख्याने वापर करत. यानंतर कंपनीला आपली न्यायालये स्थापन करण्याचा अधिकार प्राप्त झाला. (सन १६८३, ८६, ८७) सन १७२६ मध्ये कलकत्ता, मद्रास व मुंबई या प्रमुख शहरी 'मेयर कोर्टे' स्थापन करण्यात आली. या कोर्टातील निकालाविरुद्ध गव्हर्नराकडे अपील करता येत असे. मेयर कोर्टातील न्यायाधीश हे कंपनीचे अधिकारीच असत. पण त्यांना हिंदी रीतिरिवाजांची फारशी माहितीही नसे.

पुढे सन १७६५ मध्ये कंपनीस मोगल बादशहाकडून बंगालची दिवाणी मिळाली व बंगालमध्ये दुहेरी राज्यव्यवस्था सुरू झाली. या हक्कानुसार खरे म्हणजे कंपनीवर महसूल व मुलकी बाबींचा न्यायनिवाडा करण्याची जबाबदारी येऊन पडली. पण कंपनीजवळ तशी यंत्रणा नसल्याने तिने ही जबाबदारी स्वीकारली नाही. परिणामी, बंगालच्या क्षेत्रात अभूतपूर्व असा गोंधळ माजला. पण पुढे सन १७७२ मध्ये दुहेरी राज्यव्यवस्था संपुष्टात आली आणि कंपनीने बंगालमधील सर्व महसूल व्यवस्था व न्यायालयीन व्यवस्था आपल्या हाती घेतली. बंगालमधील प्रत्येक जिल्ह्यात 'दिवाणी अदालत'. व 'फौजदारी अदालत' अशी जिल्हा न्यायालये स्थापन झाली. या न्यायालयांतील निकालाविरुद्ध गव्हर्नरांकडे अपील करता येत असे.

सुप्रीम कोर्टाची स्थापना व अडचणी

सन १७७३ च्या 'रेग्युलेटिंग अ‍ॅक्ट' अन्वये कलकत्त्यास 'सुप्रीम कोर्टाची' स्थापना करण्यात आली. बंगाल-बिहारमधील कंपनीच्या सर्व अधिकाऱ्यांवर त्याचा अधिकार चालत असे. तसेच दिवाणी, फौजदारी, धार्मिक इत्यादी बाबींचाही न्यायनिवाडा करण्याचा अधिकार त्यास होता. या कोर्टाचे कंपनीवर निश्चित अधिकार

Scanned with ACE Scanner

कायद्याने स्पष्ट न झाल्याने व त्याचे न्यायालयीन अधिकार संदिग्ध शब्दात असल्याने कंपनी आणि सुप्रीम कोर्ट यांचा संघर्ष निर्माण झाला. या कोर्टात न्यायाधीश विलायत सरकारने नियुक्त केलेले असत व त्यांना हिंदी कायद्याचे विशेष ज्ञान नसे. ब्रिटिश कायद्यानुसार ते हिंदी लोकांच्या खटल्यांचा इंग्रजीतून न्यायनिवाडा करत. गव्हर्नर जनरल व त्यांचे मंडळ यांनी मंजूर केलेल्या कायद्यांना सुप्रीम कोर्टाच्या संमतीची आवश्यकता होती. त्यामुळे गव्हर्नर जनरल व मंडळ यांचा सुप्रीम कोर्टाशी संघर्ष अटळ ठरला. पुढे विलायत सरकारने अनेक कायदे करून गव्हर्नर जनरल व मंडळ यांना सुप्रीम कोर्टाच्या प्रभावाखालून मुक्त केले. सुप्रीम कोर्टाने हिंदी लोकांसंबंधी त्यांच्या रीतिरिवाजांप्रमाणे न्यायदान करावे; ब्रिटिश कायदा त्यांच्यावर लादू नये, असे ठरले. तथापि, कंपनीच्या राज्यातील न्यायालयीन यंत्रणेची पद्धती ठरविण्याचा अधिकार सुप्रीम कोर्टासच देण्यात आला (सन १७८१).

लॉर्ड कॉर्नवॉलिसच्या न्यायालयीन सुधारणा

लॉर्ड कॉर्नवॉलिसने आपल्या कारकिर्दीत अनेक न्यायालयीन सुधारणा घडवून आणल्या. त्या अशा - बंगाल, बिहार व ओरिसा या तीन प्रांतांचे चार विभाग करून प्रत्येक विभागात 'फिरती न्यायालये' (Circuit Courts) स्थापन करण्यात आली (सन १७९०). ही 'फिरती न्यायालये' एका जिल्ह्याच्या ठिकाणाहून दुसऱ्या जिल्ह्याच्या ठिकाणी जात असत. ही न्यायालये जन्मठेपेच्या अथवा फाशीच्या सुद्धा शिक्षा सुनावत. अशा शिक्षा त्यावरील 'सरदार निजामत अदालत' या न्यायालयाकडे मान्यतेसाठी पाठविल्या जात. दुसरी सुधारणा म्हणजे पूर्वी जिल्ह्याच्या कलेक्टराकडे महसुली व न्यायालयीन असे दोन अधिकार होते. आता त्याच्यापासून न्यायालयीन अधिकार काढून घेण्यात आले. ते अधिकार जिल्ह्यातील 'दिवाणी अदालत' या न्यायालयाकडे देण्यात आले. दिवाणी अदालतमध्ये दिवाणी स्वरूपाचे खटले चालत. याशिवाय कलकत्ता, डाक्का, मुर्शिदाबाद व पटणा या चार ठिकाणी चार 'प्रांतीय अपील न्यायालये' स्थापन करण्यात आली.

याच काळात सरकारी नोकर अथवा खुद्द सरकार यांविरुद्धही खटला भरण्याचा अधिकार प्रजाजनांस दिला गेला. याचा अर्थ राज्यात कायदा श्रेष्ठ आहे, हे तत्त्व या ब्रिटिश राज्यकर्त्यांनी पुरस्कारिले होते. दावा दाखल करणाऱ्यांवर कॉर्नवॉलिसने 'कोर्ट फी' बसविण्याची पद्धती सुरू केली. तसेच न्यायाधीशांचे पगार वाढवून त्यांच्यामधील लाचलुचपतीच्या वृत्तीस आळा घालण्याचा प्रयत्न केला. तथापि, न्यायालयातील मुन्सिफांवरील सर्व अधिकारी ब्रिटिशच असत आणि त्यांना हिंदी कायद्यांचे फारसे ज्ञान नसे.

लॉर्ड बेंटिंकच्या न्यायालयीन सुधारणा

बेंटिंकने फिरती न्यायालये व प्रांतीय अपील न्यायालये बरखास्त करून त्यांच्या जागी 'कमिशनरांची' नियुक्ती केली. कमिशनरांनी दिलेल्या महसुली दाव्याच्या निकालाविरुद्ध 'बोर्ड ऑफ रेव्हेन्यू'कडे व फौजदारी दाव्याच्या निकालाविरुद्ध 'सरदार निजामत अदालत' या उच्च न्यायालयांकडे जाता येत असे. सन १८३१ मध्ये कमिशनरांची सेशनची कामे 'सेशन जज्ज' या पदाची निर्मिती करून त्याकडे सोपविण्यात आली.

बेंटिंकच्या काळात न्यायालयीन यंत्रणेमधील अनेक दोष दूर करण्यात आले. सन १८५८ मध्ये कंपनीचा अंमल बरखास्त झाल्यावर विलायत सरकारने पूर्वीचीच यंत्रणा थोड्याफार फरकाने चालू ठेवली.

Scanned with ACE Scanner

जे. पी.

जे. पी. च्या (Justices of Peace) नेमणुका सन १७२६ च्या सनदेन्वये होऊ लागल्या. सन १७७३ च्या रेग्युलेटिंग ॲक्टने गव्हर्नर जनरल आणि त्यांचे मंडळ, सुप्रीम कोर्टाचे न्यायाधीश यांनाही जे. पी. चे अधिकार प्राप्त झाले. मुंबई व मद्रास येथे स्थापन झालेल्या सुप्रीम कोर्टाच्या न्यायाधीशांनाही जे. पी. चा अधिकार मिळाला. समुद्रावर गुन्हे करणारे लोक, भारतातील इंग्रज लोक इत्यादींचे खटले जे. पी. च्या समोर चालत.

हायकोर्टाची स्थापना

न्यायालयीन यंत्रणेसंबंधी सन १८६१ मध्ये एक महत्त्वाचा कायदा झाला. पूर्वीची सर्व सुप्रीम कोर्टस्, तसेच सरदार निजामत अदालत व सरदार दिवाणी अदालत ही वरची न्यायालये बरखास्त करण्यात येऊन मुंबई, मद्रास व कलकत्ता येथे 'हायकोर्ट' (उच्च न्यायालये) स्थापन करण्यात आली. सन १८८६ साली अलाहाबादेसही हायकोर्ट स्थापन झाले. हायकोर्ट हे प्रांतातील सर्वांत उच्च न्यायालय होते. त्यातील न्यायाधीशांच्या नेमणुका विलायत सरकार करत असे. या न्यायालयाची प्रांतातील खालच्या न्यायालयांवर देखरेख चालत असे. पुढे १८६५ च्या कायद्यान्वये गव्हर्नर जनरल व मंडळ यांना हायकोर्टाच्या अधिकार-कक्षा वाढविण्याचा अधिकार मिळाला. यानंतरच्या काळात लाहोर, नागपूर अशा अनेक ठिकाणी हायकोर्टांची स्थापना करण्यात आली.

प्रिव्ही कौन्सिलची न्याय-समिती

प्रिव्ही कौन्सिलची 'न्याय-समिती' (Judicial Committee of the Privy Council) हिची स्थापना इंग्लंडमध्ये सन १८३३ मध्ये झाली होती. भारताला स्वातंत्र्य मिळेपर्यंत भारताचे ते 'सर्वोच्च अपील न्यायालय' होते. १० हजार रुपयांवरचे दावे, अथवा ज्यामध्ये कायद्याचा प्रश्न निर्माण झालेला आहे असे खटले या समितीसमोर चालत. ही समिती स्वतः निकाल न देता, निकाल कसा देण्यात यावा, याविषयी इंग्लंडच्या राजाला अथवा राणीला सल्ला देत असे. सन १९३५ च्या कायद्याने भारतात 'फेडरल कोर्ट' स्थापन झाले. तथापि, त्याच्या निकालाविरुद्धही या प्रिव्ही कौन्सिलच्या समितीकडे जाता येत असे.

फेडरल कोर्ट ऑफ इंडिया

सन १९३५ च्या कायद्याने भारतात संघराज्य (Federation) स्थापन झाले. संघराज्यात केंद्र व प्रांत यांच्यात सत्ता विभागणी होत असते. अशा परिस्थितीत केंद्र व प्रांत यांच्यात अधिकारासंबंधी वाद निर्माण होण्याची शक्यता असते. या वादाचा निर्णय देण्यासाठी 'फेडरल कोर्ट ऑफ इंडिया' (हिंदी संघराज्याचे न्यायालय) निर्माण करण्यात आले. यात एक सरन्यायाधीश व सहा इतर न्यायाधीश असत. त्यांची नेमणूक विलायत सरकार करत असे. प्रांतामधील हायकोर्टांतील निकालांविरुद्ध या न्यायालयात अपील करता येत असे. पण सन १९३५ च्या कायद्याचा शेवटचा निर्णायक अर्थ लावण्याचा अधिकार फेडरल कोर्टास नव्हता. फेडरल कोर्टाच्या त्याबाबतच्या निर्णयाविरुद्ध प्रिव्ही कौन्सिलकडेही जाता येत असे. १९५० साली नवी घटना भारताला मिळाली. त्यान्वये 'फेडरल कोर्ट' व 'प्रिव्ही कौन्सिल' बरखास्त होऊन त्या जागी सुप्रीम कोर्टाची स्थापना झाली.

Scanned with ACE Scanner

कायदेसंहिता

१८३३ च्या चार्टर ॲक्टप्रमाणे ब्रिटिश सरकारने 'लॉ कमिशन'ची निर्मिती केली होती. लॉर्ड मेकॉले या विद्वान कायदेपंडिताची या कमिशनच्या प्रमुखपदी नियुक्ती केली गेली. १८५३ च्या ॲक्टने आणखी एक कमिशन नेमण्यात आले. यातून पुढे सन १८६० मध्ये 'भारतीय दंडविधान संहिते'ची (Indian Penal Code) निर्मिती झाली. याच सुमारास Civil Procedure Code, Criminal Procedure Code निर्माण झाली.

परीक्षण

ब्रिटिश राज्यकर्त्यांनी भारतात दृढ पायावरील न्यायसंस्था स्थापन केली व हिंदी लोकांना प्रथमच आधुनिक अशी 'कायदेसंहिता' दिली. 'कायद्यासमोर सर्व जण सारखे' हे सूत्र तत्त्वतः स्वीकारण्यात आले. तथापि, न्यायालयीन क्षेत्रात काळा-गोरा भेद होत नव्हता असे नाही. वरचे न्यायाधीश हे ब्रिटिश असल्याने अनेक वेळा त्यांच्या हिंदी चालीरीतींच्या अज्ञानामुळे अथवा पक्षपाती धोरणामुळे हिंदी लोकांवर अन्यायही होई. ब्रिटिश गुन्हेगारांकडे अधिक सहानुभूतीने पाहिले जाई. क्रिमिनल प्रोसिजर कोडप्रमाणे मुंबई, मद्रास व कलकत्ता ही शहरे वगळता इतरत्र कोठेही "कोणत्याही हिंदी मॅजिस्ट्रेटला किंवा सेशन जज्जला युरोपियन माणसावर खटला चालविता येत नव्हता." न्यायालयीन क्षेत्रामधील ही विषमता होती. ती पुढे लॉर्ड रिपन या उदारमतवादी व्हाईसरॉयने 'इलबर्ट बिल' आणून ती दूर करण्याचा प्रयत्न केला. या बिलानुसार युरोपियन व हिंदी मॅजिस्ट्रेट समान पातळीवर येणार होते. तथापि, भारतातील ब्रिटिश नागरिकांना हा आपल्या वर्णश्रेष्ठत्वाला मिळालेला धक्का सहन झाला नाही. त्यांनी उग्र आंदोलन उभारले व शेवटी रिपनलाही माघार घेण्यास भाग पाडले. रिपनला ते बिल दुरुस्त करावे लागले. युरोपियन आरोपीचा खटला डिस्ट्रिक्ट मॅजिस्ट्रेट अथवा सेशन जज्ज यांच्यापुढेच चालावा (तो युरोपियन अथवा हिंदी असेल) पण युरोपियन आरोपीस हवे असल्यास ज्युरी मिळावेत, या ज्युरीपैकी निम्मे तरी युरोपियन असावेत, अशी दुरुस्ती जोडली गेली. यावरून ब्रिटिश राज्यकर्त्यांचा हिंदी लोकांविषयीचा पक्षपातीपणा व द्वेष उघड झाला. ही घटना हिंदी लोकांची अस्मिता जागृत करण्यास व हिंदी राष्ट्रवादाचा उदय घडवून आणण्यास साह्यभूत झाली.

Scanned with ACE Scanner

ब्रिटिश सरकारचे शिक्षणविषयक धोरण (EDUCATION)

इंग्रजी शिक्षण देण्याचा निर्णय

हिंदी लोकांच्या शिक्षणाच्या प्रश्नात कंपनी सरकारने अगदी प्रारंभापासून लक्ष घातलेले दिसते. गव्हर्नर जनरल वॉरन हेस्टिंग्ज याने सन १७७२ मध्ये कलकत्त्यास 'कलकत्ता मदरसा' नावाची संस्था स्थापन केली होती. कंपनीच्या कारभारासाठी हिंदी शिक्षित तरुण कारकून म्हणून मिळावेत हा त्याचा हेतू होता. यानंतर सर विल्यम जोन, डंकन यासारख्या ब्रिटिश गृहस्थांनी संस्कृत विद्येचा अभ्यास करणाऱ्या संस्था काढल्या. या संस्थांमधून पारंपरिक विद्यांचेच अध्ययन होत होते. पुढे सन १८१३ च्या सनदी कायद्यामध्ये हिंदी लोकांच्या शिक्षणासाठी कंपनीने दरवर्षी १ लाख रुपये खर्च करावेत, असे कलम घातले गेले. हा पैसा प्रामुख्याने संस्कृत ग्रंथांचे इंग्रजीत भाषांतर करण्यासाठी व संस्कृत-फारसी ग्रंथांच्या प्रकाशनासाठी थोडाबहुत खर्च होत होता.

हिंदी लोकांनी इंग्रजी शिक्षण घेतले पाहिजे, याची जाणीव राजा राममोहन रॉयसारख्या सुधारकांना एवढेच नव्हे तर कंपनीच्या काही अधिकाऱ्यांनाही होत होती. त्यांच्या प्रयत्नातूनच १८१७ मध्ये कलकत्त्यासच 'हिंदू कॉलेज' निघाले. पुढे १८२० मध्ये तेथेच मिशनऱ्यांनी 'बिशपस् कॉलेज' सुरू केले. पंडित गंगाधर या सुधारकाने अशाच प्रकारचे एक कॉलेज बनारसला काढले होते.

आता खुद्द राज्यकर्तेही हिंदी लोकांच्या शिक्षणासंबंधी गंभीरपणे विचार करू लागले. हिंदी लोकांना पाश्चात्त्य पद्धतीचे इंग्रजी शिक्षण द्यावयाचे की पारंपरिक पद्धतीचे संस्कृत-फारसी भाषांतील शिक्षण द्यायचे, हा प्रश्न त्यांच्यासमोर उभा होता. लॉर्ड बेंटिंकने या प्रश्नाची तड लावण्याचा निश्चय केला, त्याने शिक्षण समिती नेमून त्याच्या मंडळातील लॉर्ड मेकॉले या कायदा-सभासदास तिचे अध्यक्ष केले. पाश्चात्त्य पद्धतीचे इंग्रजी शिक्षण हिंदी लोकांना द्यावे, असा अहवाल मेकॉलेने सादर केल्यावर बेंटिंकने लगेच इंग्रजी शिक्षण देण्यासंबंधीचा कायदा या मंडळाच्या बैठकीत पास केला (७ मार्च, १८३५).

इंग्रजी शिक्षणास प्रोत्साहन

इंग्रजी शिक्षणाचा कायदा पास झाल्यावर इंग्रजी शिक्षणास मोठे प्रोत्साहन मिळाले. एकट्या बंगालमध्ये अवघ्या दोन वर्षांत शिक्षणसंस्थांची संख्या १४ वरून ४८ वर गेली. १८३५ साली कलकत्ता 'मेडिकल कॉलेज'ची स्थापना झाली. लवकरच सरकारने राज्यकारभारातून फारसी भाषा काढून टाकून तेथे इंग्रजीची योजना केली. त्यामुळे इंग्रजी शिक्षण घेतलेल्या हिंदी तरुणांना कारभारात भराभर नोकऱ्या मिळू लागल्या. सन १८४४ ला लॉर्ड हार्डिंज या गव्हर्नर जनरलने तर जाहीरच करून टाकले की, इंग्रजी शिक्षणात उत्कृष्ट गुणवत्ता असणाऱ्या उमेदवारास सरकारी नोकरीत अग्रक्रम दिला जाईल. त्यामुळे समाजातील जाणता वर्ग इंग्रजी शिक्षणाकडे वळला. या वर्गात स्वतःहून अनेक ठिकाणी इंग्रजी शिक्षणाच्या संस्था स्थापन केल्या. बंगालप्रमाणे मुंबई, मद्रास इत्यादी

Scanned with ACE Scanner

प्रांतांतही इंग्रजी शिक्षणाचा जोमाने प्रसार चालू होता. मुंबईत १८३४ साली 'एल्फिन्स्टन कॉलेज'ची व १८... साली 'ग्रँट मेडिकल कॉलेज'ची स्थापना झाली होती. अनेक सरकारी व खाजगी स्कूल्स उदयास आली हो... मद्रास प्रांतात मिशनऱ्यांनी इंग्रजी शिक्षणाच्या अनेक संस्था काढून पुढाकार घेतला होता. १८५० सालापर्य... ११०० मिशनरी स्कूल्स त्यांनी उघडली होती.

१८५४ चा वुडचा खलिता

सर चार्ल्स वुड हा इंग्लंडमधील 'बोर्ड ऑफ कंट्रोल'चा अध्यक्ष. त्याच्या कारकिर्दीत विलायत सरकारने भा... सरकारकडे शिक्षणविषयक जो खलिता पाठविला, त्यास 'वुडचा खलिता' असे म्हणतात. वुडचा खलिता म्हण... भारताच्या शिक्षण क्षेत्रातील महत्त्वाचा टप्पा आहे. हिंदी लोकांना शिक्षण देऊन पाश्चात्त्य संस्कृतीचे फा... उपलब्ध करून देणे, हे ब्रिटिश राज्यकर्त्यांचे पवित्र कर्तव्य असल्याचे हा खलिता सांगतो. युरोपियन कला, शा... व साहित्य या क्षेत्रांतील ज्ञानावरच इंग्रजी शिक्षणाची भव्य इमारत रचली जावी, असे खलित्यात म्हटले होते. ... खलित्याच्या महत्त्वाच्या शिफारशी अशा (१) प्रत्येक जिल्ह्यात एक तरी विद्यालय काढले जावे; (२) समाजाती... व्यक्तींना शिक्षणसंस्था काढण्यास अनुदाने देऊन प्रोत्साहन द्यावे; (३) शिक्षकांच्या प्रशिक्षणाची महाविद्याल... काढावीत; (४) प्रत्येक प्रांतात अस्तित्वात असणारी सरकारची शिक्षण मंडळे बरखास्त करून तेथे 'शिक्ष... खात्या'ची निर्मिती करावी; (५) शिक्षण संचालक हा अधिकारी नेमून त्याच्या हाताखालच्या इन्स्पेक्टरां... कॉलेज, स्कूल्स व शाळा तपासाव्यात; (६) कलकत्ता, मद्रास व मुंबई येथे लंडन विद्यापीठाच्या धर्तीव... विद्यापीठांची स्थापना करावी; (७) मुस्लीम वर्ग व स्त्रिया यांच्या शिक्षणास प्रोत्साहन द्यावे; (८) सरकारी... शिक्षणसंस्थांतून धर्मप्रचार करू नये. वुडच्या खलित्यातील सर्व शिफारशी भारत सरकारने स्वीकारल्या. पु... १८५७ मध्ये कलकत्ता, मद्रास व मुंबई येथे विद्यापीठांची स्थापनाही झाली.

मातृभाषांमधून शिक्षणाविषयीचे धोरण

१८३५ च्या बेंटिंकच्या कायद्याने हिंदी लोकांना इंग्रजी शिक्षण देण्याचा सरकारने निर्णय घेतला. पण त्यामुळे बहुजन समाजाच्या शिक्षणाचा प्रश्न सुटला नव्हता; कारण काही थोड्या शिक्षणसंस्थांतून मिळणारे इंग्रजी शिक्षण हे फक्त समाजातील उच्चवर्णीय मंडळीच घेत होती. बहुजन समाज अडाणीच राहत होता. त्यास त्यांच्या मातृभाषेतून प्राथमिक शिक्षण देण्याची व्यवस्था करणे आवश्यक होते. ती गरज आता राज्यकर्त्यांच्याही लक्षात येऊ लागली. यात वायव्य प्रांताचा ले. गव्हर्नर जेम्स थॉम्सन याने प्रथम पुढाकार घेतला. आपल्या सन १८४३ ते १८५३ या दहा वर्षांच्या कारकिर्दीत त्याने जवळजवळ प्रत्येक तालुक्यात प्राथमिक शाळा काढल्या. या शाळांतून अंकगणित, बीजगणित, भूमिती, भूगोल व इतिहास या विषयांचे मातृभाषेतून शिक्षण दिले जाई. शिक्षकांना प्रशिक्षित करण्यासाठी थॉम्सनने एक प्रशिक्षण स्कूलही काढले. त्याने प्राथमिक शाळांची तपासणी करण्यासाठी स्वतंत्र यंत्रणा उभारली. त्याच्या प्रोत्साहनामुळे प्रारंभीच्या अवघ्या दोन वर्षांत मातृभाषेतून शिक्षण घेणाऱ्या विद्यार्थ्यांची संख्या ३० हजार झाली. बंगाल प्रांताच्या शिक्षण मंडळाचा सचिव एफ. जे. मौंट याला थॉम्सनचे कार्य आवडले व त्याने गव्हर्नर जनरल डलहौसीला अशा पद्धतीचे प्राथमिक शिक्षण सर्व देशभर सुरू करण्याची विनंती केली.

या वेळी मुंबई प्रांतावर एल्फिन्स्टन हा गव्हर्नर होता. त्यांच्या प्रांताच्या शिक्षण मंडळात मातृभाषेतून शिक्षण देण्याच्या प्रश्नावर वाद चालू होता. शेवटी एल्फिन्स्टनने बहुजन समाजाला शिक्षण देण्यासाठी मातृभाषेचे माध्यम वापरावे असा निर्णय घेतला. मातृभाषिक शाळा स्थापन करून इंग्रजीमधील भौतिक शास्त्रांच्या व साहित्याच्या पुस्तकांचे मराठीत भाषांतर करून ते अशा शाळांत उपलब्ध करून द्यायचे असे ठरले (सन १८५०). हा ठराव गव्हर्नर जनरल लॉर्ड डलहौसीकडे पाठविण्यात आला.

डलहौसीच्या समोर थॉम्सनचा यशस्वी प्रयोग होता. सरकारी अधिकाऱ्यांनाही कारभारासाठी हिंदी भाषांचे ज्ञान असणे आवश्यक आहे, असे त्याला वाटत होते. लवकरच त्याने देशी भाषांतून शिक्षण देणाऱ्या शिक्षण पद्धतीचा सरकारने स्वीकार करावा, म्हणून विलायत सरकारकडे शिफारस केली. ही शिफारस स्वीकारण्यात येऊन सन १८५४ च्या वुडच्या खलित्यात तिचा अंतर्भाव करण्यात आला. देशी भाषांतून बहुजन समाजाला शिक्षण मिळावे म्हणून सरकारने काही शाळा काढाव्यात, समाजातील खाजगी शाळांना अनुदाने द्यावीत, समाजसुधारकांना खाजगी शाळा काढण्यास प्रोत्साहन द्यावे असे आता राज्यकर्त्यांचे धोरण ठरले. उच्च शिक्षणाचे माध्यम इंग्रजी राहिले. पण सामान्य वर्गास उच्च शिक्षण घेणे शक्य नव्हते. त्यांना प्राथमिक शिक्षण घेणे शक्य होते; व अशा शिक्षणास देशी भाषांचाच उपयोग होणार होता.

स्त्री-शिक्षणाविषयीचे धोरण

भारतातील स्त्री-शिक्षणाचा पहिल्यांदा जोरदार पुरस्कार करणारा ब्रिटिश अधिकारी म्हणजे गव्हर्नर जनरलच्या मंडळाच्या जॉन इलियट ड्रिंकवॉटर बेथ्यून हा होय. तो शिक्षण मंडळाचा अध्यक्षही होता. त्याच्या काळात मिशनऱ्यांनी मुलींच्या शाळा चालविल्या होत्या. पण त्यांच्या धर्मप्रचाराच्या तंत्रामुळे हिंदू समाजातील लोक आपल्या मुली अशा शाळांतून पाठविण्यास तयार नसत. मुळात शिक्षणाबद्दल सामान्य माणसास फारसे आकर्षण नव्हते. अशा परिस्थितीत स्त्री-शिक्षणाचा प्रसार करणे अवघड होते. पण बेथ्यून याला स्त्री-शिक्षणाची तळमळ होती. त्याने आपल्या विचाराच्या बंगाली विचारवंतांना एकत्र केले व त्यांच्या साहाय्याने सरकारी शाळेच्या धर्तीवर मुलींसाठी एक खाजगी शाळा स्थापन केली (७ मे, १८४९). सनातनी हिंदू लोकांचा त्यास प्रारंभी विरोध होता. पण स्वतः या शाळेसाठी दरमहा ७०० रुपये खर्चून बेथ्यूनने ही शाळा चालविली. बेथ्यूनचे प्रयत्न वाया गेले नाहीत. विलायत सरकारलाही आता भारतातील मुलींच्या शिक्षणास प्रोत्साहन द्यावयास हरकत नाही, असे वाटू लागले. परिणामी, वुडच्या खलित्यात मुलींच्या शिक्षणाची शिफारस करण्यात आली. मुलांच्या शाळांप्रमाणेच मुलींच्या शाळांनाही अनुदान द्यावे, असे ठरले. पण मुलींचे शिक्षण ही बाब सरकारने पूर्णतः खाजगी संस्थांकडे ठेवली.

सरकारच्या या धोरणामुळे अनेक प्रांतांतील प्रमुख शहरी खाजगी संस्थांनी मुलींच्या शाळा स्थापन केल्या. आपल्याकडे पुणे, मुंबई, अहमदाबाद येथेही मुलींच्या शाळा सुरू केल्या. मुंबई प्रांतातील महात्मा जोतिबा फुल्यांची सन १८४८ ची मुलींची शाळा ही पहिली शाळा होय.

१८५४ ते १८८२ या काळातील सरकारचे धोरण

वुडच्या खलित्यानंतर लवकरच प्रत्येक प्रांतात आपल्या स्वतंत्र 'शिक्षण खात्या'ची निर्मिती केली. प्रांतातील शिक्षण संस्थांना अनुदान देणे, त्यांच्यावर देखरेख ठेवणे, त्यांच्या सुधारणेसाठी योजना आखणे ही कामे हे खाते

करत असे. १८५४ सालानंतर अनेक खाजगी शिक्षणसंस्था उदयास आल्या. त्यांना अनुदान दिल्यामुळे त्यांच्या कारभाराची चौकशी करण्याचा अधिकार सरकारास साहजिकच मिळत असे. तथापि, खाजगी संस्थांना अनुदान देण्यात अनेक वेळा सरकारी अधिकारी पक्षपातीपणे वागत. ख्रिश्चन मिशनऱ्यांच्या शाळांवर विशेष कृपा दाखविली जाई. तसेच सरकार स्वतः शिक्षणाच्या संस्था काढण्यास फारसे उत्सुक नव्हते. निर्माण होणाऱ्या संस्थांना अनुदान देऊन त्यांच्याकडून शिक्षणाचा प्रसार ते करू इच्छित होते.

सरकारच्या अनुदानाच्या अटीही अशा कडक असत की, अनेक खेड्यांतील प्राथमिक शाळा त्यामुळे बंद पडल्या. तथापि, माध्यमिक शाळांकडे सरकारचे अधिक लक्ष होते. खुद्द सरकारने जिल्ह्याच्या ठिकाणी हायस्कूल्स (माध्यमिक शाळा) काढली होती. अनेक ठिकाणी खाजगी संस्थांनीही हायस्कूल्स स्थापन केली होती. १८८२ सालापर्यंत देशात १३०० हून अधिक सरकारी व २००० हून अधिक खाजगी हायस्कूल्स निर्माण झाली होती. या हायस्कूल्समधून इंग्रजी भाषा, गणित, भूमिती, इतर भौतिकशास्त्रे, इतिहास इत्यादी विषय शिकविले जात. तथापि, सरकारच्या शिक्षण खात्याने इंग्रजी भाषेस इतके महत्त्व दिले होते की, या हायस्कूलमध्ये देशी भाषांऐवजी इंग्रजी भाषेचाच शिक्षणाचे माध्यम म्हणून सर्वत्र स्वीकार केला गेला. सरकारचे धोरण सर्वसाधारणपणे पुढीलप्रमाणे होते, असे म्हणता येईल. प्राथमिक शिक्षण खालच्या वर्गातील लोकांना लिहिता-वाचता येण्यापुरते मिळावे; मध्यमवर्गीयांना हायस्कूलमधील शिक्षण पुरेसे व्हावे; ते शिक्षण घेऊन बाहेर पडलेला तरुण कनिष्ठ सरकारी नोकरीस पात्र व्हावा व उच्चवर्गीयांना महाविद्यालयीन शिक्षण मिळावे. वुडच्या शिफारशींप्रमाणे कलकत्ता, मद्रास व मुंबई येथे तीन विद्यापीठे स्थापन झाली. आता अनेक प्रमुख शहरी महाविद्यालये स्थापन होऊ लागली. १८८२ सालापर्यंत देशात एकूण ७२ महाविद्यालये स्थापन झाली.

हंटर कमिशन : सन १८८२

वुडच्या खलित्याला आता तीस वर्षे झाली होती. ज्यांना शिक्षण घेणे शक्य नाही, अशा बहुजन समाजात शिक्षणाचा प्रसार करणे, हे वुडच्या खलित्यातील उद्दिष्ट साकार झाले नव्हते, नव्हे सरकारही त्या दृष्टीने फारसे प्रयत्नशील नव्हते. अनुदान पद्धतीतही अनेक दोष होते. तेव्हा देशातील सर्व शिक्षण पद्धतीचा अभ्यास करून त्यामध्ये सुधारणा घडवून आणण्यासाठी लॉर्ड रिपन या व्हाईसरॉयने आपल्या मंडळाचा एक सभासद सर विल्यम हंटर याच्या अध्यक्षतेखाली एक कमिशन नेमले. या हंटर कमिशनने सर्व देशभर दौरा करून व शिक्षण क्षेत्रातील विचारवंतांशी विचारविनिमय करून पुढील शिफारशी केल्या. (१) प्राथमिक शिक्षणाच्या प्रसारासाठी स्थानिक शाळांची सुधारणा करावी, त्यांना भरीव साहाय्य देण्यात यावे, प्राथमिक शिक्षणासाठी सध्या खर्च केला जातो त्याहून अधिक पैसा प्रत्येक प्रांताने आपल्या लोकल फंडातून व महसुलातून खर्च करावा.(२) प्राथमिक शाळेच्या अभ्यासक्रमात शेती, आरोग्य व उद्योगधंदे यांसारख्या क्षेत्रात उपयोगी पडणारे गणित, जमाखर्च, भौतिक शास्त्रे हे विषय शिकविले जावेत. (३) माध्यमिक शाळांसाठी (हायस्कूल्स) अनुदानाची पद्धती सुलभ केली जावी. माध्यमिक शाळांतील विषयांची दोन प्रकारे विभागणी व्हावी. एका विभागाच्या विषयांमुळे पुढे महाविद्यालयीन शिक्षणास विद्यार्थी पात्र व्हावा; दुसऱ्या विभागाच्या विषयांमुळे विद्यार्थ्यांस उद्योगधंदे व तांत्रिक क्षेत्रे यात वाव मिळावा, (४) महाविद्यालयाचा नोकर वर्ग, व्यवस्थापन खर्च, संस्थेची कार्यक्षमता व स्थानिक गरजा यांचा विचार करून महाविद्यालयांना अनुदान मिळावे. इमारत, फर्निचर, ग्रंथालय इतर सामान यांसाठी अनुदान द्यावे. अनुदान

Scanned with ACE Scanner

मिळणारी महाविद्यालये विद्यापीठाने सुरू केलेल्या निरनिराळ्या विषयांचे कोर्सेस सुरू करतील याकडे लक्ष द्यावे. (५) विद्यार्थ्यांच्या शारीरिक व नैतिक शिक्षणाकडे सुधारित शिक्षण पद्धतीत लक्ष द्यावे.

हंटर कमिशनने शिक्षण पद्धतीत फार मोठा बदल करणाऱ्या शिफारशी केल्या असे नाही. तथापि, येथून पुढे प्राथमिक शिक्षणाकडे सरकारने अधिक लक्ष द्यायला सुरुवात केली. प्राथमिक शिक्षण ही बाब आता लोकल बोर्ड व म्युनिसिपालट्या यांच्याकडे व्यवस्थापनासाठी देण्यात आली. त्यासाठी प्रांतीय सरकारांनी पैसा पुरवावा असे ठरले. तथापि, हा पैसा गरजेपेक्षा बराच अपुरा असल्याने खेड्यांतून प्राथमिक शिक्षणाचा प्रसार जेवढा व्हावयास पाहिजे होता, तेवढा होऊ शकला नाही. तथापि, माध्यमिक शाळा व महाविद्यालयांची संख्या वाढत गेली. काही विशिष्ट हेतू बाळगून काही ठिकाणी हिंदू व मुस्लीम संघटनांनी महाविद्यालये काढली. विद्यापीठांच्या क्षेत्रांत पंजाब विद्यापीठ (१८८२) व अलाहाबाद विद्यापीठ (१८८७) या दोन विद्यापीठांची भर पडली.

लॉर्ड कर्झनचे शिक्षणविषयक विचार

लॉर्ड कर्झनने भारताच्या राज्यकारभाराच्या प्रत्येक खात्यात सुधारणा घडवून कार्यक्षमता आणली. शिक्षण खातेही त्याच्या नजरेतून सुटले नाही. भारताच्या शिक्षण पद्धतीत सुधारणा घडवून आणण्यासाठी त्याने सिमला येथे १९०१ साली स्वतःच्या अध्यक्षतेखाली प्रांतांच्या शिक्षण संचालकांची व सरकारी तज्ज्ञांची एक परिषद भरवली व या परिषदेत त्याने शिक्षण सुधारणेविषयी १५० ठराव मंजूर केले. लवकरच त्याने हिंदी विद्यापीठात सुधारणा घडवून आणण्यासाठी एक समिती नेमली. 'सिमला परिषद' व 'विद्यापीठ समिती' यांच्या शिफारशींमधून कर्झनने १९०४ मध्ये एका ठरावाद्वारे 'सरकारचे शिक्षणविषयक' धोरण जाहीर केले. या ठरावात असे म्हटले होते की, भारतातील पाचपैकी चार खेड्यांत शाळा नाही व चारांपैकी तीन मुलांना शिक्षण मिळत नाही. शिक्षणाचा हेतू सरकारी नोकरी मिळविणे हाच झाला असून देशी भाषांकडे अक्षम्य दुर्लक्ष झाले आहे. शाळा-कॉलेजमधून परीक्षांवर व घोकंपट्टीवर भर दिला जातो. विद्यार्थ्यांच्या बुद्धिविकासाकडे लक्ष दिले जात नाही. यासाठी लोकल बोर्ड व म्युनिसिपालट्या यांनी त्यांचा शिक्षण-निधी सर्वस्वी प्राथमिक शिक्षणावर खर्च करावा. प्रांतीय सरकारांनी आपल्या शिक्षण अंदाजपत्रकात प्राथमिक शिक्षणास अग्रक्रम द्यावा. शेतकऱ्यांच्या मुलांना असे शिक्षण दिले जावे की, व्यापारी-जमीनदार यांच्याकडून होणारी लुबाडणूक त्यांच्या ध्यानी यावी, माध्यमिक शाळांना अनुदान देताना त्या शाळांची घटना, त्यांची इमारत, त्यांचे ग्रंथालय, क्रीडांगण, शिक्षकांची कार्यक्षमता, अभ्यासक्रम इत्यादी गोष्टींची समाधानकारक तपासणी करावी. महाविद्यालये आपला दर्जा उच्च ठेवतात की नाही, याकडे लक्ष देणे हे विद्यापीठांचे आद्य कर्तव्य आहे. तसेच विद्यापीठे ही केवळ परीक्षा घेणारी यंत्रणा न बनता त्या ठिकाणी उच्च विद्या, कला व शास्त्रे यांचे अध्यापन व्हावे असेही या उठावात म्हटले होते.

१९०४ सालीच कर्झनने हिंदी विद्यापीठांच्या सुधारणेचा कायदा पास केला. त्यानुसार (१) विद्यापीठे विविध विषयांच्या अध्यापनाची व संशोधनाची सोय करतील, त्यासाठी प्राध्यापकांच्या नेमणुका, ग्रंथालय व प्रयोगशाळा यांची उभारणी करतील असे ठरले. (२) ठरावीक कालावधीने आपल्या अधिकार-कक्षेतील महाविद्यालयांची तपासणी करण्याचा अधिकार विद्यापीठांना मिळाला. (३) महाविद्यालयाला संलग्नता देणे किंवा न देणे हा अधिकार सरकारने आपल्याकडे घेतला. (४) विद्यापीठाच्या सिनेट व सिंडिकेट यांची सभासद संख्या कमी

Scanned with ACE Scanner

करण्यात आली. सिनेटच्या सभासदांपैकी ८० टक्के सभासद सरकारनियुक्त बनले. (५) सिनेटने पास केलेल्या ठरावांना मंजुरी देणे अगर त्यात बदल करणे अगर एखादा नवीन नियम तयार करणे हे अधिकार सरकारकडे आले.

हिंदी लोकांना हे कायदे सुधारणा न वाटता हिंदी शिक्षणाची प्रगती रोखण्याचा हा कर्झनचा एक प्रयत्न आहे, असे वाटले. कर्झनने संख्येपेक्षा गुणवत्तेवर व कार्यक्षमतेवर भर दिला होता; पण त्याने या प्रयत्नात विद्यापीठांचे स्वातंत्र्य नष्ट करून ती सरकारी खाती बनविली होती, हेही कबूल करावयास हवे. तसेच महाविद्यालयाच्या संलग्नतेसाठी अशा काही कडक अटी लादल्या गेल्या की, आता महाविद्यालयाची स्थापना करण्यासाठी प्रचंड पैसा उभा करावा लागणार होता व तो भारतासारख्या गरीब देशात किती ठिकाणी उभा होणार होता ?

कर्झननंतरच्या काळातील धोरण

१९०४ सालानंतर प्राथमिक शिक्षणाच्या प्रसारावर सरकारने अधिक भर दिला. पण जेव्हा ना. गोखल्यांनी सक्तीच्या प्राथमिक शिक्षणाचा आग्रह धरला, तेव्हा सरकारने ती जबाबदारी स्वीकारली नाही. पुढे १९११ साली इंग्लंडचा बादशहा पंचम जॉर्ज याच्या भारत भेटीच्या वेळी सरकारने हिंदी जनतेच्या प्राथमिक शिक्षणावर खर्च करण्यासाठी ५० लाख रुपये जादा मंजूर केले. सरकारची ही हिंदी जनतेस सप्रेम भेट होती. पण त्यामुळे प्राथमिक शिक्षणास विशेष गती आली नाही. लवकरच सरकारने १९१३ साली शिक्षणविषयक धोरण स्पष्ट करणारा एक ठराव मंजूर केला. त्यात शिक्षणासाठी मंजूर केलेल्या पैशांपैकी अधिकाधिक पैसा प्राथमिक शिक्षणावर खर्च करण्याचा सरकारने निर्धार केला. तसेच अगदी मागासलेल्या भागात मोफत शिक्षणाच्या शाळा काढण्याचा आदेश सरकारने लोकल बोर्डांना दिला.

यानंतरच्या काळात अनेक प्रदेशांत प्राथमिक शिक्षण सक्तीचे व मोफत करण्याचे कायदे झाले. उदाहरणार्थ, मुंबई प्रांताच्या कायदेमंडळाने १९१८ साली मुंबई म्युनिसिपालिटीच्या क्षेत्रात सक्तीचे प्राथमिक शिक्षण केले, पंजाबमध्ये शहरी व ग्रामीण अशा दोन्ही ठिकाणी मुलामुलींना सक्तीचे प्राथमिक शिक्षण केले गेले. संयुक्त प्रांत, बंगाल, बिहार, ओरिसा इत्यादी अनेक प्रांतांत म्युनिसिपल क्षेत्रात सक्तीचे शिक्षण करण्यात आले. १९३७ साली स्थापन झालेल्या काँग्रेस सरकारांनी प्राथमिक शिक्षण प्रसारास जोराची चालना दिली. पण ही सरकारे अल्प मुदतीची झाल्याने पुढे प्रगती मंदावली.

१९१३ च्या सरकारी ठरावात माध्यमिक शिक्षणाच्या सुधारणेचेही विचार मांडले होते. त्यास सरकारी हायस्कूलची सुधारणा, प्रशिक्षित शिक्षकांच्या नेमणुका, वसतिगृहांची सोय, नव्या हायस्कूलांची स्थापना इत्यादी बाबी होत्या. हायस्कूलची संख्या १९३७ सालापर्यंत वाढतच गेली.. फक्त ब्रिटिश भारतात १३ हजारावर हायस्कूल्स होती, पुढे महायुद्धाच्या काळात ही वाढ मंदावली. हायस्कूलप्रमाणे महाविद्यालयांची संख्याही वाढली. स्वातंत्र्याच्या काळापर्यंत ब्रिटिश भारतातील महाविद्यालयांत दोन लाख विद्यार्थी शिकत होते.

कर्झनच्या १९०४ च्या कायद्यानुसार हिंदी विद्यापीठांची रचना करण्यात आली व प्रत्येक विद्यापीठात अनेक विषयांच्या अध्यापन व संशोधन शाखा सुरू केल्या. यानंतरच्या काळात बनारस, म्हैसूर, पाटणा अशा अनेक ठिकाणी विद्यापीठांची स्थापना झाली. विद्यापीठीय व महाविद्यालयीन शिक्षणाचा दर्जा सुधारण्यासाठी सरकारने वेळोवेळी सॅडलर समिती, हरटॉग समिती, सार्जंट समिती यांसारख्या समित्या नेमल्या व त्यांच्या शिफारशीनुसार

Scanned with ACE Scanner