शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

७३ वी घटना दुरुस्ती व पंचायत राज व्यवस्था

नंदकुमार विश्वनाथ मेटे अर्थशास्त्र विभाग ,अमोलकचंद महाविद्यालय, यवतमाळ मो.नं. ९४२१६५४१७१

ऐतिहासिक पार्श्वभुमी : प्राचीन काळापासून राज्याच्या शासनव्यवस्थेत ग्रामसभेला फार महत्वाचे स्थान आहे.पूर्वी नगरांची संख्या अगदी कमी असुन, बहुतेक सर्व लोक ग्राम निवासीच होते.दळण वळणाची साधनेही त्या काळी चांगली नव्हती. त्यामुळे प्रत्येक ग्रामाची वेगळी, स्वयंपुर्ण शासन व्यवस्था असे ग्रामाच्या प्रमुखाला 'ग्रामणी' हे नाव होते तो ग्रामसभेच्या विचारान गावाचा कारभार चालवी. गावातील सर्व सद्ग्रहस्थ ग्रामसभेचे सदस्य असत.ग्रामसभेची कार्यकारी समिती म्हणजेच ग्रामपंचायत ही गावाचा कारभार पाहत असे.मध्यभारतात तिला 'पंचमंडली' व बिहारमध्ये 'ग्रामजनपद' म्हणत या समितीत पाच सभासद असल्यामुळे तिला ग्रामपंचायत हे नाव मिळाले. ग्रामसभेची सर्व जबाबदारी ग्रामसभा व ग्रामपंचायत यांच्यावर असे.केंद्रीय शासनाधिकारी ग्रामशासन संस्थेवर नियंत्रण ठेवीत पण ग्रामसभेला विस्तृत अधिकार दिलेले असत. ग्रामाचे रक्षण, राज्यकराची वसुली, स्वतःचे कर बसवणे, ग्रामस्थांची भांडणे मिटवणे, सार्वजनिक हिताच्या योजना हाती घेऊन त्या पार पाडणे, दुष्काळ व इतर संकटांचे निवारण करणे, पाठशाळा, अनाथालये, इ. स्थापन करणे, देवालयांच्या द्वारा विविध धार्मिक व सांस्कृतिक कार्यक्रमांची व्यवस्था करणे इ.कार्ये ग्रामसभेच्या कक्षेत होती.ग्रामस्थांची भौतिक, नैतिक, आर्थिक व धार्मिक उन्नती यांचे श्रेय प्रामुख्याने ग्रामसभेला होते.

७३ वी घटना दुरुस्ती : भारतीय राज्यघटनेतील ७३ वी घटनादुरुस्ती विधेयक हे पंचायत राज व लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या दृष्टीने महत्वाची घटना समजली जाते.राजीव गांधी भारताचे पंतप्रधान असताना केंद्र सरकारने १९८६ मध्ये डॉ.लक्ष्मीमल सिंघवी यांच्या अध्यक्षतेखाली लोकशाही व विकासासाठी पंचायत राजचे पुनर्गठन करण्याच्या उद्देशाने एका समीतीचे गठन केले हाते.या समितीने सुचविलेल्या अनेक शिफारशीपैकी ग्रामसभेचे गठण करुन त्यांना जास्तीचे अधिकार द्यावेत ही एक शिफारस होती.लक्ष्मीमल सिंघवी समितीच्या शिफारशींना अनुसरुन राजीव गांधी सरकारने पंचायत राज घटना दुरुस्ती विधेयक तयार केले असले तरी श्री.पी.व्ही. नरसिंहराव पंतप्रधान असतांना या विधेयकास २२ डिसेंबर १९९२ ला लोकसभेने तर २३ डिसेंबर १९९२ ला राज्यसभेने मान्यता दिली होती. ७३ व्या घटना दुरुस्तीची अंमलबजावणी करणारे पहिले राज्य म्हणून 'मध्यप्रदेश' चा उल्लेख करावा लागेल. महाराष्ट्रामध्ये मात्र २२ एप्रिल १९९४ रोजी 'मुंबई ग्रमापंचायत, महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती दुरुस्ती अधिनियम -१९९४' संमत केला गेला व या अधिनियमाची अंमलबजावणी दि. २३ एप्रिल १९९४ पासुन करण्यात येत आहे. ग्रामसभेस १९९४ पुर्वी वैधानिक दर्जा होता तो सध्या घटनात्मक किंवा संविधानिक आहे. ७३ व्या घटना दुरुस्तीच्या अनेक वैशिष्ट्यापैकी ग्रामसभा हे एक वैशिष्ट्ये होते.भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २४३ (A) मध्ये ग्रामसभेचा उल्लेख केला आहे.त्यानुसार गावासाठी ग्रामसभेला संवैधानिक अधिकार दिला आहे. ७३ व्या घटनादुरुस्तीनुसार ग्रामसभा ही गावातील सर्व प्रौढ नागरिकांची (ज्यांचे वय १८ पेक्षा जास्त आहे) मिळून तयार होईल त्याचबरोबर ग्रामसभा ही पंचायत राज व्यवस्थेमधील आधारभुत घटक असेल आणि अशा ग्रामसभेचे अधिकार व कार्ये ही त्या त्या राज्यातील विधीमंडळाच्या मान्यतेवर अवलंबुन असतील असे म्हटले आहे. महाराष्ट्रातील 'मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम-१९५८' मधील कलम ६ नुसार ग्रामसभेची तरतुद केली आहे.याच अधिनियमातील कलम ७ अन्वये गावामध्ये राहत असलेल्या सर्व प्रौढ मतदारांची मिळून ग्रामसभा स्थापन केली जाईल असे म्हटले आहे.ग्रामसभा ही ग्रामपंचायतीच्या सर्व मतदारांची मिळून बनलेली सभा आहे.ग्रामसभेस ग्रामपंचायतीचे सर्व मतदार उपस्थित राहू शकतात.हजर असलेले गावकरी हे त्या सभेमध्येच अध्यक्षास योग्य प्रश्न विचारु शकतात व अध्यक्षांची जबाबदारी ही त्यांनी विचारलेल्या प्रश्नाचे समाधान करणे हे असते.

पंचायत राज व्यवस्थेचे स्वरुप : भारतातील नागालॅण्ड, मेघालय व मिझोरम राज्यामध्ये ग्रामपंचायत ऐवजी जनजातीय परिषद आहे. जम्मू काश्मिर, केरळ, मणिपूर, त्रिपूरा व सिक्किम राज्यात एक स्तरीय पंचायत राज व्यवस्था आहे. तेथे ग्रामपंचायत असून तेथे पंचायत समिती व जिल्हा परिषद नाही.महाराष्ट्रात त्रिस्तरीय पंचायत राज व्यवस्था आहे. तर भारतातील केवळ पश्चिम बंगाल राज्यात पंचायत राज व्यवस्था ही चार स्तरीय आहे - ग्रामपंचायत, अंचल पंचायत, आंचलिक परिषद व जिल्हा परिषद. महाराष्ट्र व गुजरात या राज्याने त्रिस्तरीय पंचायतराज व्यवस्थेतील जिल्हा परिषद या स्तरास सर्वाधिक महत्व दिले आहे. तर आंध्रप्रदेश व राजस्थान या राज्यांनी पंचायत समित्यांना सर्वाधिक महत्व दिले आहे.अशोक मेहता समितीने पंचायत राज व्यवस्थेतील जिल्हा परिषद या घटकास सर्वाधिक महत्व दिल्याचे दिसून येते.स्थानिक प्रशासन हे राज्यसुचीमध्ये क्रमांक ५ चा विषय म्हणून नोंदलेले आहे.

ग्रामसभेची बैठक : वर्षातून किमान दोन ग्रामसभांचे आयोजन केले पाहीजे. परंतु आंध्रप्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, बिहार, कर्नाटक, पंजाब, सिक्किम व उत्तर प्रदेश राज्यामध्ये वैधानिक तरतूद अशी आहे की, तेथे ग्रामसभेची बैठक वर्षातून दोन वेळेस व्हावी तर

आसाम, गोवा, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, केरळ, मध्यप्रदेश, तामिळनाडू, ओरिसा, छत्तीसगड व राज्यस्थान मध्ये ग्रामसभेच्या बैठका वर्षातून चार वेळेस होतात आणि महाराष्ट्र व हरियाणा मध्ये याच बैठका अनुक्रमे सहा व तिन वेळेस होतात. मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम कलम ७ मधील तरतुदीनुसार एका आर्थिक वर्षात ग्रामसभेच्या चार बैठका किंवा सभा घेणे अनिवार्य होते.तथापि आता सन २००३ चा महाराष्ट्र अधिनियम क्रमांक ३, कलम ३ अन्वये वरील कलामात दुरुस्ती करण्यात येऊन आर्थिक वर्षात ग्रामसभेच्या सहा सभा अनिवार्य करण्यात आल्या आहेत.एकुण सहा (६) ग्रामसभांपैकी चार (४) ग्रामसभा निश्चित महिन्यात आयोजित केल्या पाहि

१)	पहिली ग्रामसभा	:-	वित्तवर्षाच्या प्रारंभानंतर एप्रिल/मे (दोन महिन्याच्या आत)
२)	दुसरी ग्रामसभा	:-	स्वातंत्र्यदिन १५ ऑगस्ट
३)	तिसरी ग्रामसभा	:-	ऑक्टोंबर
४)	चवथी ग्रामसभा	:-	गणतंत्रदिन २६ जानेवारी
५)	पाचवी ग्रामसभा	:-	ग्रामपंचायतीच्या सोयीनुसार
६)	सहावी ग्रामसभा	:-	ग्रामपंचायतीच्या सोयीनुसार

ग्रामसभेचे आयोजन : ग्रामसभेची बैठक कोण बोलवू शकतो यासंदर्भात राज्यनिहाय परिस्थिती वेगवेगळी असलेली दिसते.ग्रामसभेची बैठक बोलावण्याचा अधिकार एकतर कार्यकारी अधिकारी (executive officer) किंवा सरपंचास असतो.कर्नाटक व तामिळनाडू मध्ये ग्रामसभेची बैठक ग्रामपंचायत बोलावते.तर मध्यप्रदेश मध्ये ग्रामपंचायतीचा सचिव अशी सभा आयोजीत करते. एखाद्या व्यक्तीस ग्रामसभेत प्रस्ताव मांडायचा असेल तर अध्यक्षाकडे सभा होण्याच्या अगोदर किमान दोन दिवस तरी लेखी स्वरुपात प्रस्ताव देणे आवश्यक असते.परंतु अध्यक्षाने तो प्रस्ताव मान्य केला पाहीजेच असे नसते.जर त्या प्रस्तावामधील भाषा ही अर्वाच्च स्वरुपाची असेल त्यात असणारा मजकूर हा बदनामीकारक असेल किंवा तो प्रस्ताव संदिग्ध स्वरुपाचा असेल तर अध्यक्ष तो प्रस्ताव नाकारु शकतो.

ग्रामसभेच्या बैठकिचा अध्यक्ष : ग्रामसभेच्या बैठकीचे अध्यक्षपद हे ग्रामपंचायतीचा अध्यक्ष भुषवित असतो.ज्यास वेगवेगळया राज्यात वेगवेगळया नावाने संबोधले जाते. अरुणाचल प्रदेशात त्यास 'Chair Person', बिहारमध्ये 'मुखिया', हिमाचल प्रदेश, मणिपूर, मिझोरम, मेघालय, लागालॅन्ड, त्रिपूरा, उत्तर प्रदेश व पश्चिम बंगाल मध्ये 'प्रधान', कर्नाटक मध्ये 'अध्यक्ष', सिक्किम मध्ये 'सभापती' व उर्वरित सर्व राज्यात त्यास 'सरपंच' म्हणून संबोधले जाते. सरपंचाच्या अनुपस्थित ग्रामसभेच्या बैठकीचे अध्यक्षस्थान उपाध्यक्ष (उपसरपंच) भुषवित असतो.ग्रामपंचायतीच्या निवडणुकीनंतर भरणाऱ्या पहिल्या ग्रामसभेचा अध्यक्ष हा सरपंच असतो.

ग्रामसभेच्या बैठकीतील सदस्यांची कमीत कमी उपस्थिती/गणपुर्ती:ग्रामसभेच्या बैठकीकरीता कमीत कमी किती सदस्य असणे अनिवार्य आहे.यासंदर्भात सर्व राज्यांमध्ये एकसारखेपणा असलेला दिसत नाही.बहुतांश राज्यामध्ये ग्रामसभेकरीता एकुण सदस्य संख्येच्या १०% सदस्य उपसिथत असणे आवश्यक आहे. आसाम, तामिळनाडू, ओरिसा, राज्यस्थान, केरळ, कर्नाटक, हरियाणा, गुजरात, गोवा व बिहार मध्ये एकुण सदस्य संख्येच्या १०% सदस्य किंवा गावातील कमीत कमी १०० मतदार उपस्थित असणे आवश्यक असते. पश्चिम बंगाल व उत्तर प्रदेश मध्ये एकुण सदस्यापैकी किमान ५% सदस्य उपस्थित असणे आवश्यक असते.तर महाराष्ट्र, हिमाचल प्रदेश व मध्यप्रदेश मध्ये गणपुर्तीकरीता अनुक्रमे १५%, २०% व ३३.३३% सदस्य उपस्थित असणे आवश्यक आहे. महाराष्ट्रात एकुण मतदारांच्या १५% किंवा १०० यापैकी जी संख्या कमी असेल एवढे मतदार उपस्थित राहणे आवश्यक आहे.परंतु ठरवून दिलेल्या संख्येपेक्षा ग्रामसभेस जास्त सदस्य बैठकीकरीता उपस्थित राहत असतील तर वेगवेगळे प्रश्न व मुद्यावरती प्रभावी चर्चा होवून निघणारे फलित हे अर्थपुर्ण राहते.ठरवुन दिलेल्या वेळेनंतर ३० मिनिटे वाट पाहुन ही कमीत कमी सदस्यांची/गणपुर्ती न झाल्यास ती सभा तहकुब केली जाते या तहकुबीनंतरच्या सभेस मात्र गणपुर्तीची आवश्यकता राहत नाही.

महिलांची ग्रामसभा : वर्षातून किमान एकदा ग्रामसभेच्या सर्व स्त्री सभासदांची वेगळी सभा घेण्याची घोषणा महाराष्ट्राचे मुख्यमंत्री असतांना विलासराव देशमुख यांनी केली होती.प्रत्येक ग्रामसभेच्या एक दिवस अगोदर महिलांची ग्रामसभा घेणे बंधनकारक राहते.या सभेमध्ये संमत झालेले ठराव ग्रामसभेस जसेच्या तसे स्वीकारण्यात यावे.अशा महिलांच्या सभेपुर्वी ग्रामपंचायतीच्या मासिक बैठकीत या सभेची विषयपत्रिका निश्चित करण्यात येते. पुरेशा संख्येअभावी अशी सभा तहकुब झाल्यास त्या सभेचे पुनश्चः आयोजन करणे आवश्यक नसते. ग्रामसभेच्या कार्याच्या संदर्भात बहुतांश राज्यामध्ये पर्याप्त मात्रेत समानता असलेली दिसते.ग्रामपंचायतीचे हे मुख्य कर्तव्य आहे की तीने (ग्रामपंचायत) पुढील चार विषयास ग्रामसभेच्या बैठकीच्या वेळेस सादर करावे.

१.वार्षिक अंदाजपत्रकाचे विवरण (budget) तसेच लेखा परिक्षणाचा (audit) अहवाल

२.प्रशासनावरील पाठीमागील वर्षाचा अहवाल

३.नविन कराचा प्रस्ताव किंवा सध्या चालु असलेल्या (वर्तमान कालीन) करात वाढ करणे

४.योजनांची, लाभार्थ्यांची व स्थळांची निवड

ग्रामसभेची कार्ये :

१.ग्रामपंचायत कार्यालयावर शिस्तविषयक नियंत्रण ठेवणे.
२.गटविकास अधिकाऱ्यास कर्मचाऱ्यांच्या नियमबाह्य वर्तणुकीचा अहवाल देणे.
३.केंद्र पुरस्कृत व राज्यपुरस्कृत वेगवेगळ्या योजनेतील व्यक्तिगत लाभधारकांची निवड करणे.
४.राज्यशासनाने वेळोवेळी सोपवून दिलेली जबाबदारी पार पाडणे.
५.मागील वित्तीय वर्षाच्या प्रशासनिक व वार्षीक लेखाविवरण अहवालास मान्यता देणे.
६.मागील सभेचा कार्यवृत्तांत वाचून कायम करणे.
७.चालु वर्षामध्ये केल्या गेलेल्या कामाचा आढावा घेऊन येणाऱ्या वर्षासाठी कार्यक्रमांची दिशा निश्चित करणे.
८.ग्रामपंचायतीच्या वेगवेगळ्या योजनांना व विकास कामांना मान्यता देणे.
९.वेळोवेळी ग्रामपंचायतीला मार्गदर्शक सुचना देणे.
१०.मंजूर अंदाजपत्रकाचे वाचन करुन विकास कार्यक्रमाची माहीती करुन घेणे.

आसाम, बिहार, गोवा, हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, केरळ, मणिपूर, राजस्थान, सिक्किम तसेच उत्तरप्रदेश मध्ये ग्रामसभेस काही अधिक कार्ये सोपविलेले आहेत जे पुढील पैकी एक किंवा अनेक असु शकतात.

१.गावात समाजातील वेगवेगळ्या वर्गांच्या मध्ये ऐक्य व सौहार्दपुर्ण संबंध वाढण्यासाठी प्रेरणा देणे.
२.अशाच प्रकारचे इतर कार्य जे निश्चित केले जातील.
३.ग्रामपंचायतीची कार्ये, योजना तसेच इतर अडथळ्यांचे निरीक्षण करण्यासाठी सतर्कता समितिची नियुक्ती करणे व जेंव्हा त्याचा अहवाल येईल तेव्हा त्यावरती विचार करणे.
४.सामुदायिक कल्याण योजनांसाठी स्वयंसेवी श्रम व पैसा उपलब्ध करणे.
५.गावामध्ये कुटूंब कल्याण तसेच प्रौढ साक्षरता कार्यक्रम राबविणे.
६.सरपंच किंवा ग्रामपंचायतीच्या कोणत्याही सदस्यांकडून कोणतीही विशेष कामे, उत्पन्न तसेच खर्चासंबंधी स्पष्टीकरण प्राप्त करणे.
७.गावाच्या विकास योजनास लागु करण्यामध्ये सहकार्य करणे.

ग्रामसभेचे मुल्यमापन : मालिनी नंबियार म्हणतात ७३ वी घटना दुरुस्ती होऊन जवळ जवळ दशकभराचा काळ संपत आलेला असला तरीदेखील पुढीलपैकी कोणतेही विधान ग्रामसभेसंदर्भात करणे वस्तुस्थितीला धरुन राहणार नाही - ह्या तळपातळीवरील (Grass root) लोकशाहीचे प्रवेशद्वार झाल्या आहेत, पंचायती राज्याचा पाया बनल्या आहेत, नागरीसमाज व राज्यसंस्था यांना जोडणाऱ्या दुवांचे कार्य करत आहेत किंवा रजनी कोठारी म्हणतात त्याप्रमाणे राजकारणी नोकरशाहीच्या भ्रष्टाचाराला वेसन घालून त्यांना वठणीवर आणणाऱ्या रखवालदार शक्ती झाल्या आहेत. थोडक्यात काय तर ग्रामसभा ह्या वरील सर्वच बाबतीत अपयशी ठरल्या आहेत. राज्यशास्त्र व लोकप्रशासनाचे सखोल व व्यासंगी अभ्यासक व लेखक डॉ.भा. ल. भोळे यांचाही सुर ग्रामसभे संदर्भात काहीसा वरील प्रमाणेच आहे.ग्रामसभांमधून लोकांच्या तातडीच्या प्रश्नांची व गरजांची चर्चा करुन उत्तरे शोधण्याचा प्रयत्न फारसा न झाल्यामुळे लोक ग्रामसभेकडे फारसे आकर्षित झाले नाहीत.स्त्रियांच्या सहभागाबाबत तर सार्वत्रिक असमाधान आहे.ग्रामसभा लोकांना त्यांची संस्था वाटत नसल्यामुळे बहुतेक ठिकाणी ती सभा ग्रामांशी जोडलीच नाही.जिथे ग्रामसभा भरतात तिथेही त्यांची भूमिका लाभार्थ्यांची निवड करणे व हिशेबांची तपासणी करणे याच्या पलीकडे जाताना दिसत नाही. तरीपण ग्रामसभा ह्या तळपातळीवर लोकशाही शक्तींना क्रियाशील करणे, सामुदायिक भावना आणखीन बळकट करणे, गावातील लोकांमध्ये राजकीय जाणिवा प्रगल्भ करणे यासंदर्भात अत्यंत महत्वाची भुमिका पार पाडू शकतात हे नाकारता येत नाही. १९९२ मधील ७३ व्या घटना दुरुस्तीने ग्रामसभांचे वरील महत्व विचारात घेतले आहे हे देखील तितकेच सत्य आहे.

संदर्भ :१.भारतीय गणराज्याचे शासन आणि राजकारण : डॉ. भास्कर लक्ष्मण भोळे पिंपळापूरे ॲण्ड कं. पब्लिशर्स, नागपूर
२. लोक प्रशासन : सिद्धांत एवं व्यवहार : एम. पी. शर्मा, बी. एल. सडाना, किताब महल
३ इकॉनॉमिक ॲन्ड पोलिटिकल विकली - १८ ऑगस्ट २००१
४. स्थानिक स्वराज्य संस्था - डॉ. वा. भा. पाटील प्रशांत पब्लिकेशन्स, जळगांव
५. भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्था - प्रा. शाम शिरसाठ, प्रा. भगवानसिंग बैनाडे, विद्या बुक्स पब्लिशर्स, औरंगाबाद
६. पंचायतराज व नागरी प्रशासन : डॉ. अर्जुनराव दर्शनकार कैलाश, पब्लिकेशन्स, औरगांबाद
७. Gram Panchayat - wikipedia, the free encyclopedia
८. भारतीय संस्क्रतिकोशतिसरा खंड - संपादक : पं. महादेवशास्त्री जोशी, भारतीय संस्क्रतिकोश मंडळ ४१३ शनिवार पेठ, पुणे-
९. भारत मे राज्यो की राजनिति - डॉ. जी. पी. नेमा, राजेश जैन, हरिशचंद्र शर्मा, कॉलेज बुक डेपो, जयपूर