ग्रामपंचायतींच्या सक्षमीकरणात 73 व्या घटनादुरुस्तीची भूमिका : एक अभ्यास

श्री शरद. वि. पाटील. सहायक प्राध्यापक,राज्यशास्त्र विभाग, न्यू कॉलेज, कोल्हापूर. पिन ४१६०१२

sharad6094@gmail.com मो. नं 8830262556

सारांश

भारतामध्ये तळागाळातील लोकशाही बळकट करण्यासाठी १९९२ मध्ये ७३ वी घटनादुरुस्ती ही एक महत्त्वपूर्ण घटना मानली जाते. या दुरुस्तीमुळे पंचायत राज संस्थांना घटनात्मक दर्जा मिळाला आणि ग्रामपंचायतींच्या सक्षमीकरणाला संस्थात्मक आधार प्राप्त झाला. नियमित निवडणुका, आरक्षण व्यवस्था, वित्तीय तरतुदी आणि ग्रामसभेचे बळकटीकरण या उपाययोजनांमुळे स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या कार्यात पारदर्शकता व लोकसहभाग वाढला आहे. प्रस्तुत संशोधन पेपर मध्ये ७३ व्या घटनादुरुस्तीच्या तरतुदींचा ग्रामपंचायतींच्या सक्षमीकरणावर झालेल्या परिणामांचा विश्लेषणात्मक आढावा घेण्यात आला आहे. ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामपातळीवरील लोकशाही मजबूत झाली असली तरी आर्थिक स्वायत्ततेचा अभाव, प्रशासकीय नियंत्रण आणि ग्राम पातळीवरील विकासातील मर्यादा ही आव्हाने अजूनही कायम आहेत.

प्रस्तावना

भारतीय लोकशाहीची खरी ताकद तळागाळातील शासनव्यवस्थेत दडलेली आहे. स्वातंत्र्यानंतर ग्रामीण विकासासाठी विविध योजना राबविण्यात आल्या असल्या तरी पंचायत राज संस्थांना पुरेशी वैधानिक व आर्थिक शक्ती मिळाली नव्हती. या पार्श्वभूमीवर ७३ वी घटनादुरुस्ती १९९२ मध्ये लागू करण्यात आली. या दुरुस्तीने पंचायत राज संस्थांना घटनात्मक दर्जा देऊन ग्रामपंचायतींना स्वायत्त आणि जबाबदार बनवण्याचा प्रयत्न केला गेला. ग्रामपंचायत ही ग्रामीण प्रशासनाची मूलभूत संस्था असून तिच्या सक्षमीकरणावर ग्रामीण विकास, लोकसहभाग आणि सामाजिक न्याय अवलंबून असतो. त्यामुळे ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामपंचायतींच्या अधिकार, कार्यपद्धती आणि प्रतिनिधित्वात झालेल्या बदलाचा सदर संशोधन पेपर मधून अभ्यासले आहेत.

पारिभाषिक शब्द

१. विकेंद्रीकरण : केंद्र किंवा राज्य पातळीवरील अधिकार स्थानिक पातळीवर हस्तांतरित करण्याची प्रक्रिया.

२. पंचायत राज : ग्रामीण भागातील त्रिस्तरीय स्थानिक स्वराज्य व्यवस्था.

३. सक्षमीकरण : प्रभावीपणे निर्णय घेण्याची, संसाधने वापरण्याची व जबाबदाऱ्या पार पाडण्याची क्षमता प्राप्त होणे. ४. ग्रामसभा : गावातील सर्व मतदारांची सर्वसाधारण सभा.

५. आरक्षण : महिलां व मागास प्रवर्गांना प्रतिनिधित्व देण्यासाठी राखीव जागांची तरतूद.

उद्दिष्टे

I) ७३ व्या घटनादुरुस्तीची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी आणि प्रमुख तरतुदींचा अभ्यास करणे.

II) ग्रामपंचायतींच्या सक्षमीकरणात ७३ व्या घटनादुरुस्तीची भूमिका अभ्यासणे

III) ग्रामपंचायतींच्या सक्षमीकरणातील प्रमुख आव्हाने अभ्यासणे.

गृहीतके (Hypotheses)

१) ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामपंचायतींचे संस्थात्मक सक्षमीकरण झाले आहे.

२) ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामपंचायतींच्या कार्यपद्धतीत पारदर्शकता वाढली आहे.

३) वित्तीय विकेंद्रीकरण अद्याप अपुरे असल्याने ग्रामपंचायती पूर्णपणे स्वायत्त झालेल्या नाहीत.

संशोधनाच्या पद्धती

सदर शोध निबंध लिहिण्यासाठी वर्णनात्मक संशोधन पद्धतीचा वापर करण्यात आलेला आहे.

संशोधन सामग्री

प्रस्तुत शोधनिबंध देण्यासाठी दुय्यम साधन सामग्रीचा वापर करण्यात आलेला आहे. यामध्ये उपलब्ध संदर्भ ग्रंथ, शोधनिबंध आणि मासिके या साधन सामग्रीचा आधार घेण्यात आलेला आहे. तसेच इंटरनेट वरील या विषयाच्या संबंधित माहितीचा आधार घेण्यात आलेला आहे.

विषय विवेचन

भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्थांना हजारो वर्षाची परंपरा लाभल्यामुळे त्या भारतीय संस्कृतीचा अविभाज्य भाग बनलेल्या आहेत. राजकीय व्यवस्थेत अनेक स्थित्यंतरे होऊनही त्याचे अस्तीत्व टीकून आहे. खेडी आत्मनिर्भर व समृध्द बनवण्यात स्थानिक स्वराज्य संस्थांची भूमिका महत्वपूर्ण आहे. ब्रिटीश काळात मोडकळीस आलेल्या या व्यवस्थेस स्वातंत्र्योत्तर काळात नवसंजीवनी देऊन महात्मा गांधीचे ग्रामराज्याचे स्वप्न साकार करण्याच्या प्रयत्नातून या संस्थाच्या झालेल्या पुर्नबांधणीतून आज या संस्थांनी आपली उपयुक्तता व महत्व सिध्द करुन दाखवले आहे. स्थानिक स्वराज्य संस्थांनी राजकीय शिक्षणाद्वारे लोकांच्या राजकीय जाणीवा, जागृती व सहभागात वाढ घडवून नवनेतृत्व निर्माण प्रक्रिया गतीमान केली आहे. पायाभूत सुविधांच्या विकासापसून लोक कल्याणकारी कार्य पार पाडून लोकशाही यशस्वीतेसाठी मोलाची कामगीरी बजावली आहे. स्थानिक स्वराज्य संस्था स्थानिक स्वशासन या नावानेही ओळखल्या जातात स्थानिक पातळीवरील जनतेला प्रशासनामध्ये सहभागी करुन घेणे हा स्थानिक स्वःशासनाचा हेतू आहे ग्रामीण व शहरी स्तरावरील स्वःशासनाचा कारभार करणाऱ्या व्यवस्थेला स्थानिक स्वराज्य संस्था म्हणतात. अडीच हजार वर्षापूर्वीच्या ग्रीक नगरराज्यात अस्तीत्वात असलेल्या स्थानिक स्वराज्य संस्थांमुळे तेथे प्रत्यक्ष लोकशाही यशस्वी होऊ शकली. रशिया, बल्गेरीया, फ्रान्स जर्मनी, आयर्लंड अशा देशामध्ये पंचायत राज्य व्यवस्था अस्तित्वात होत्या. भारतात पुरातन काळापासून स्थानिक स्वराज्य संस्था अस्तीत्वात व कार्यरत आहेत. ग्रामीण व शहरी भागातील जनतेने आपल्या गावाचा कारभार स्वत: करून ग्रामीण आणि शहरी भागाचा सर्वांगीण विकास सद्य करणे या उद्देशाने पुरातन काळापासून स्थानिक स्वराज्य संस्था कार्य करत आहेत.

गावातील जनतेने आपल्या गावाचा कारभार स्वतः चालवणे ही कल्पना भारतात वेदकालापासून चालू आहे. ग्रामपंचायत ही संस्था फार पुरातन काळापासून भारताच्या सामाजिक व राष्ट्रीय जीवनाचा एक अविभाज्य घटक बनली आहे. गावातील वयोवृद्ध व चारित्र्यसंपन्न अशा पुरुषांच्या हाती या पंचायतीची त्या काळी सूत्रे असत, त्यामुळे अर्थातच आजच्या निर्वाचित, लोकशाही संस्थांचे स्वरूप त्यांना कधीच नव्हते. तरीपण भारतात संस्कृती संरक्षणाचे व स्वयंपूर्ण, स्वयंशासित समाज उभा करण्याचे कार्य या पंचायतींनी निश्चित केले. पण ब्रिटिशांचे भारतात आगमन झाले त्या वेळेपर्यंत या पंचायती संस्था खूपच मोडकळीस आल्या होत्या. गावगाड्याचा कारभार जरी बराच स्वयंशासित होत असला तरी पण स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे पूर्वीचे चैतन्य केव्हाच लुप्त झाले होते. अतिकेंद्रित व केंद्रीकरणाद्वारे साम्राज्यशाहीची पकड घट्ट करू पाहणाऱ्या इंग्रज राजवटीने आधीच मोडकळीस आलेल्या या संस्था पारच नष्ट करून टाकल्या. न्याय व कारभारविषयक सत्ता सरकारी अधिकाऱ्यांच्या हाती केंद्रित झाली. त्यातच औद्योगिक क्रांतीची भर पडली. शहरांमध्ये उद्योगधंदे वाढले, शासकीय कार्यालये होतीच. नोकऱ्या, शिक्षण, व्यापार अशा अनेक निमित्तांनी ग्रामीण बुद्धी आणि कर्तृत्व शहरांकडे धाव घेऊ लागले. त्यामुळे खेडी ओसाड पडली, तिथले जीवन अधिकच उमेदशून्य व दरिद्री होत गेले. खेड्यांची अवस्था बिकट होत चालली असून तिथले उद्योगधंदे बुडत आहेत हे अतिकेंद्रीकरणाचे भयावह दुष्परिणाम जेव्हा इंग्रज राज्यकर्त्यांच्या लक्षात आले, तेव्हा त्यांनी पुन्हा स्थानिक स्वराज्य संस्था पुनरुज्जीवित करण्याचा निर्णय घेतला.

I) ७३ व्या घटनादुरुस्तीची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी आणि प्रमुख तरतुदींचा अभ्यास करणे.

७३ व्या घटनादुरुस्तीची पार्श्वभूमी : ब्रिटीश सरकारने भारतात पहिल्यादा १६८७ साली मद्रासमध्ये महानगरपालिका स्थापन करण्यात आली, १७२६ मध्ये इतर प्रेसिडेन्सी शहरांमध्ये मुंबई, कलकत्ता येथे महानगरपालिका निर्माण झाल्या. १७७३ च्या रेग्युलेटिंग ॲक्टान्वये प्रत्येक प्रेसिडेन्सी शहरात शांतता-न्यायाधीशांची (जस्टिस ऑफ पीस) नियुक्ती करण्यात येऊन त्यांच्यावर शहरांची स्वच्छता, सडका, आरोग्य व किरकोळ भांडणांमध्ये न्यायनिवाडा अशा जवाबदाऱ्या सोपविण्यात आल्या. तरीसुद्धा स्थानिक स्वराज्याचा समाधानकारक विकास घडून येऊ शकला नाही. १८४२ पर्यंत प्रेसिडन्सी शहरे सोडल्यास अन्यत्र कोणत्याच शहरी स्थानिक स्वराज्य संस्था उभ्या राह शकल्या नव्हत्या. याचे एक कारण म्हणजे जनतेकडूनच स्थानिक स्वराज्याच्या विकासाला प्रतिकार होऊ लागला होता. १८४८ साली बंगालात जेव्हा असा निर्णय घेतला गेला होता की, नागरिकांनी मागणी केल्यास कोणत्याही शहरात नगरपालिका स्थापन होऊ शकेल,' तेव्हा त्या निर्णयाला जनतेने एवढा प्रचंड विरोध केला की १८५० साली सरकारला तो रद्द करावा लागला. १८६१ व १८६२ च्या कायद्यांनी नगरपालिकांच्या प्रशासनात किरकोळ फरक केले.

स्थानिक स्वरूपाची कामे तिथल्याच नागरिकांकरवी करवून घेण्याच्या हेतूने सरकारने १८६९ साली जिल्हा स्थानिक निधी स्थापन केला. लॉर्ड मेयोने स्थानिक स्वराज्य चळवळीला बरेच उत्तेजन दिले. १८७० ते १८७४ या कालखंडात अनेक

प्रांतांमध्ये म्युनिसिपल ॲक्ट्स पास होऊन नगरपालिकांचे अधिकारक्षेत्र विस्तृत केले गेले. त्याचप्रमाणे आतापर्यंत स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे सर्वच सदस्य नामनिर्देशित असत, त्याऐवजी १८७३ नंतर निर्वाचित प्रतिनिधींना त्यात स्थान दिले जाऊ लागले. लॉर्ड मेयोने सर्व प्रांतिक सरकारांना स्थानिक स्वराज्याला उत्तेजन देण्याचा आदेश दिला परंतु स्थानिक स्वराज्याची तत्त्वे अगदी सुस्पष्टपणे प्रथमतः मांडण्यात आली ती लॉर्ड रिपनच्या कारकीर्दीतच ! १८८२ च्या ठरावात भारतात स्थानिक स्वराज्य संस्थांमार्फत संसदीय लोकशाहीचे शिक्षण जनतेला मिळावे असा विचार प्रथमतः मांडण्यात आला. त्या वेळीही जनतेने या ठरावाला विरोध केला होता. विरोधकांचे म्हणणे होते की, स्थानिक स्वराज्यामुळे कामकाजात अकार्यक्षमता निर्माण होईल. सर्वसाधारण भारतीय जनता जनहितदक्ष नाही. नागरी कर्तव्यांविषयी ती उदासीन आहे असेच या विरोधातून दिसून आले. त्यानंतर १९०७ मध्ये स्थानिक स्वराज्यासंबंधी विचार करण्यासाठी नियुक्त करण्यात आलेल्या विकेंद्रीकरण आयोगाने स्थानिक स्वराज्याच्या अपयशावर नेमके कारण शोधून त्या अपयशाची कारणमीमांसा केली. स्थानिक स्वराज्याची कार्यपद्धती, निर्वाचनपद्धती इत्यादींमधील दोष दाखवून दिले होते आणि ग्राम हे प्रशासनाचे केंद्र मानून, स्थानिक पातळीवरील शासनाचे अधिकार व स्वायत्तता वाढवण्याची शिफारस केली होती. १९१९ च्या सुधारणा कायद्याप्रमाणे द्विदल-शासनपद्धतीचा (डायार्की) अवलंब करण्यात येऊन स्थानिक स्वराज्य ही बाब प्रत्येक प्रांताच्या शासनावर सोपविली गेली. प्रत्येक प्रांत सरकारात स्थानिक स्वराज्यांशी संबंधित असे स्वतंत्र खाते उघडण्यात आले. केंद्रसरकारचे या क्षेत्रातील वर्चस्व संपूर्णपणे संपुष्टात येऊन त्यात आपापल्या परीने कार्य करण्याचे स्वातंत्र्य प्रांतांना मिळाले. प्रांतांनी जिल्हा व ग्रामपातळीवरील शासनव्यवस्था ठरवणारे कायदे पास केले. तरीही स्थानिक स्वराज्याची समाधानकारक प्रगती होऊ शकली नाही. १९३५ च्या कायद्यान्वये प्रांतिक स्वायत्ततेची तरतूद झाली. त्यामुळे स्थानिक स्वराज्यालाही थोडी चालन मिळाली. ग्रामीण क्षेत्रात पंचायतीची निर्मिती होऊन त्यांना अधिक लोकशाही पायावर उभे करण्याचे प्रयत्न झाले. परंतु लगेच १९३९ साली प्रांतिक मंत्रिमंडळांनी राजीनामे दिल्यांमुळे व नंतर द्वितीय महायुद्धामुळे या प्रगतीत जी खीळ पडली आणि ती स्वातंत्र्य मिळेपर्यंत तशीत राहिले.

स्वातंत्र्योत्तर काळात घटनेच्या चाळिसाव्या कलमानुसार 'स्थानिक स्वराज्याचा मूळ घटक म्हणून ग्रामपंचायती स्थापन करण्याचा प्रयत्न नव्या जोमाने सुरू झाला. सर्व राज्यांनी विकेंद्रीकरणाचे कायदे केले. स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या अधिकारात व स्वायत्ततेत वाढ झाली. लोकशाही प्रौढ मतदान पद्धतीने त्यांचे निर्वाचन रूढ झाले. त्यांची आर्थिक उत्पादन साधनेही वाढविली गेली. १९५१, १९५२ पासून संपूर्ण राष्ट्रभर सामूहिक विकासयोजनांचे कार्यक्रम सुरू ब्राले. १९५३ साली त्या योजनेला पूरक अशी राष्ट्रीय विकास योजना हाती घेण्यात आली. खेड्यातील जनतेने उपक्रमशीलता दाखवून आत्मविश्वास साधण्याचा प्रयत्न करावा व शासनाने अशा प्रयत्नांचे स्वागत करून त्यांना उत्तेजन द्यावे असा हेतू या सर्व योजनांमागे होता. त्या हेतूच्या अनुषंगाने त्या योजनांना कितपत यश मिळाले, या संदर्भात त्या योजनांचे मूल्यमापन करण्यासाठी १९५६ साली बलवंतराय मेहता यांच्या अध्यक्षतेखाली एक समिती नियुक्त करण्यात आली. जिल्ह्याच्या प्रशासन व्यवस्थेची पुनर्रचना करून, न्याय व कायदा-सुव्यवस्था आणि महसूल यासंबंधीची अंतिम जबाबदारी राज्यसरकारवर आहे तशीच ठेवून जिल्हा, तालुका व त्याहून निम्न पातळ्यांवर सत्तेचे हस्तांतरण क्रमाक्रमाने कसे करता येईल यासंबंधी शिफारस करण्याचीही जबाबदारी मेहता समितीवर टाकण्यात आली. १९५७ साली समितीने आपला अहवाल केंद्र सरकारला सादर केला. त्यात तिने असे म्हटले की, 'स्थानिक हितसंबंधांकडे लक्ष पुरविणारी, तसेच स्थानिक लोकांच्या इच्छेप्रमाणे व गरजांप्रमाणे पैशाचा व्यवहार योग्य होतो की नाही हे कसोशीने पाहाणारी लोकांची प्रातिनिधिक करणारी अशी एक लोकशाही संस्था जोपर्यंत आपण निर्माण करीत नाही व तिला पुरेसे अधिकार व आर्थिक पाठबळ उपलब्ध करून देत नाही, तोपर्यंत विकास कार्यक्रमांमध्ये सहभागी होण्यास स्थानिक लोकांना उत्साह वाटणे शक्यच नाही.' राज्यसरकारपेक्षा खालील पातळ्यांवर जबाबदाऱ्यांचे व सत्तेचे विकेंद्रीकरण करणे ही आजच्या काळातील निकडीची गरज आहे असे प्रतिपादन या समितीने केले.

१९५८ नंतर देशातील अनेक राज्यांनी विकेंद्रीकरणाला प्रारंभ केला. राजस्थानने सर्वप्रथम हा प्रयोग सुरू केला. त्यानंतर आंध्र, गुजरात, महाराष्ट्र इत्यादी अनेक राज्यांनी त्याचे अनुकरण केले आणि आपापले विकेंद्रीकरणविषयक अधिनियम तयार केले. महाराष्ट्राने 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती अधिनियम १९६१' नुसार पंचायत राज्याची सुरुवात केली. पंचायत राज्याचा प्रयोग सुरू झाला तेव्हा अनेक राज्यांनी त्यासंबंधी उत्साह दाखवला पण अल्पावधीतच तो ओसरला. संघराज्यरचनेतच केंद्रीकरणाच्या प्रवृत्ती उत्तरोत्तर बळावल्यामुळे राज्यपातळीवरच सत्तेची

वानवा झाली. जिल्हा पातळीच्या खाली तर सत्तेची पोकळीच होती. पंचायतराज्य राबवण्यासाठी लागणारी राजकीय इच्छाशक्ती कोणत्याच पातळीवर नव्हती. ग्रामीण व शहरीही स्थानिक स्वराज्य संस्थांना राज्यसरकारे गंभीरपणे घेत नव्हती. स्थानिक स्वराज्य संस्थांना आर्थिक उत्पन्नाची पर्याप्त साधने नव्हती, त्यांच्या निवडणुका वेळेवर घेतल्या जात नव्हत्या आणि त्यांचे अधिकार अत्यंत मर्यादित होते. १९७९ ते १९८९ या दहा वर्षांच्या कालावधीत पंचायत राज्य संस्थांच्या निवडणुकाच झाल्या नव्हत्या. त्यामुळे ज्या लोकशाहीचे आधारस्तंभ म्हणून या संस्थांनी कार्य करावे अशी अपेक्षा होती ती लोकशाहीच त्यांच्यामधून पार लोप पावली होती. त्या पूर्णपणे नोकरशाहीच्या हवाली झाल्या होत्या.

विकेंद्रीकरणाला नव्याने चालना :

१९८७ - ८८ साली देशातील पंचायत राज्याला नवे वळण देण्याचा प्रयत्न राजीव गांधींनी केला होता. स्थानिक स्वराज्य संस्थांना सांविधानिक दर्जा देणे, त्यात स्त्रियांना तीस टक्के आरक्षण देणे अशा काही चांगल्या तरतुदी असलेले घटना दुरुस्ती विधेयकही त्यांच्या सरकारने तयार केले होते. पण ते मंजूर होऊ शकले नाही. राजीव गांधी राज्यस्तरीय नेतृत्वाला डावलून दिल्लीचा थेट खेड्यापाड्यांशी संपर्क जोडू पहात आहेत अशी भावना राज्यांतील मान्यवर वेत्यांमध्ये पसरली. दूरदर्शनवरून जसे प्रधानमंत्री लोकांना थेट भेटतात तसे केंद्राकडून जर स्थानिक स्वराज्य संस्थांना थेट पैसे मिळाले तर आपले महत्त्व संपेल अशी भीती या नेत्यांना वाटली आणि त्यामुळे त्यांनी ते घटनादुरुस्ती विधेयक मंजूर होऊ नये असे प्रयत्न केले. पण स्थानिक समुदायांचा राजकीय सहभाग वाढला पाहिजे, विकास प्रक्रियेत लोकांचा पुढाकार झाला पाहिजे आणि त्यासाठी त्यांना खऱ्या अर्थाने राजकीय सत्ता मिळाली पाहिजे ही सत्तेच्या विकेंद्रीकरणाची भावना सतत वाढतच गेली. पत्रकार, राजकीय लेखक स्वयंसेवी संघटना आणि इतर अनेकांच्या प्रभावी विचारप्रणालीतून संसदेमध्ये २२ डिसेंबर १९९२ रोजी ७३ वी आणि दुसऱ्याच दिवशी ७४ वी घटनादुरुस्ती मंजूर करून अनुक्रमे ग्रामीण आणि शहरी भागातील स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या संदर्भात काही महत्त्वपूर्ण तरतुदी केल्या. ७३ व्या घटनादुरुस्तीन्वये संविधानात नवा नववा भाग समाविष्ट केला असून अनु. २४३, २४३ पासून २४३-ओ पर्यंतचे नवे अनुच्छेदही अंतर्भूत केले आहेत. तशीच अकरावी अनुसूचीही जोडली आहे. अनु. २४३ नुसार पंचायत ही स्थानिक शासनाची संस्था म्हणून घोषित झाली असून पंचायतींना स्थानिक शासनाची संस्था म्हणून कार्य करता यावे या दृष्टीने आवश्यक असलेले सत्ता त्याच्याकडे हस्तांतरित करण्यात आली. ७४ व्या घटनादुरुस्तीने भारतीय संविधानात 'भाग ९ ए' घातला असून आणि अधिसत्ता सोपवण्याची जबाबदारी अनु. २४३-जी नुसार राज्यांच्या विधिमंडळाला देण्यात आली आहे. त्यानुसार २४३ पी ते २४३ झेड-जी) हे अनुच्छेद समाविष्ट केले आहेत. त्याचप्रमाणे बारावी अनुसूचीही जोडली आहे. राज्यांनी करावयाच्या या संदर्भातील कायद्यांमध्ये सत्तेच्या विकेंद्रीकरणाच्या तसेच पंचायतींवर टाकण्यात आलेल्या जबाबदाऱ्या यांचे तपशील द्यावेत असेही या अनुच्छेदात म्हटले आहे. जानेवारी १९९६ मध्ये संसदेने ७३ व्या घटनादुरुस्तीच्या कक्षा जनजातींची संख्या ठळकपणे असलेल्या पाचव्या अनुसूचीतील क्षेत्रांपर्यंत विस्तारल्या. ही घटनादुरुस्ती झाल्यापासून वर्षभराच्या आत भारतीय संघराज्यातील जवळपास सर्वच घटकराज्यांनी त्या दुरुस्तीच्या अनुषंगाने कायदे करून (किंवा आधीचे कायदे बदलून) पंचायत राज्यात योग्य ते फेरफार केले.

७३ व्या घटनादुरुस्तीच्या प्रमुख तरतुदी भारतीय संविधानाची ७३ वी घटनादुरुस्ती ही भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्थांना (पंचायत राज) संविधानिक दर्जा देणारी महत्त्वाची दुरुस्ती आहे. ही दुरुस्ती १९९२ मध्ये मंजूर झाली आणि २४ एप्रिल १९९३ पासून लागू करण्यात आली. या घटना दुरूस्तीचा महत्वाचा उद्देश ग्रामीण भागातील लोकशाही बळकट करणे आणि राजकारणात लोकसहभाग वाढवणे हा यामागचा मुख्य उद्देश होता.

१. पंचायत राज संस्थांना संविधानिक दर्जा : पंचायत राज संस्थांना संविधानिक मान्यता देण्यात आली आणि त्यासाठी संविधानात भाग IX (Part IX) समाविष्ट करण्यात आला.

२. तीन स्तरांची पंचायत व्यवस्था (Three-Tier System) : ग्रामीण भागात तीन स्तरांची रचना निश्चित करण्यात आली ग्रामपंचायत (गाव स्तर) पंचायत समिती(मध्य स्तर) जिल्हा परिषद (जिल्हा स्तर)

३. ग्रामसभेची स्थापना : प्रत्येक गावात ग्रामसभा ही मूलभूत लोकशाही संस्था म्हणून मान्य करण्यात आली. ग्रामसभेला पंचायतच्या कामावर देखरेख करण्याचा अधिकार देण्यात आला.

४. आरक्षणाची तरतूद : पंचायत संस्थांमध्ये, अनुसूचित जाती (SC), अनुसूचित जमाती (ST), महिलांसाठी किमान ३३% आरक्षण देण्यात आले. (काही राज्यांत हे आरक्षण ५०% पर्यंत आहे.)

५. पंचायत निवडणुका : पंचायत संस्थांची दर ५ वर्षांनी नियमित निवडणूक घेणे बंधनकारक करण्यात आले.

६. राज्य निवडणूक आयोगाची स्थापना : पंचायत व नगरपालिकांच्या निवडणुका स्वतंत्रपणे घेण्यासाठी State Election Commission स्थापन करण्याची तरतूद करण्यात आली.

७. राज्य वित्त आयोग : पंचायतांना आर्थिक बळकटी देण्यासाठी प्रत्येक राज्याने दर ५ वर्षांनी राज्य वित्त आयोग स्थापन करणे आवश्यक आहे.

८. ११ वी अनुसूची : पंचायतांना विकासाशी संबंधित २९ विषय देण्यात आले (उदा. शेती, सिंचन, आरोग्य, शिक्षण, ग्रामीण विकास इ.).

९. कार्यकाळ आणि विसर्जन : पंचायतचा कार्यकाळ ५ वर्षांचा निश्चित केला. जर पंचायत विसर्जित झाली तर ६ महिन्यांत निवडणूक घेणे आवश्यक आहे.

१०. पदाधिकारी निवड प्रक्रिया : सदस्यांची निवड थेट लोकांद्वारे केली जाते, तर अध्यक्ष/सरपंच निवड पद्धत राज्य कायद्यांनुसार ठरवली जाते.

७३ वी घटनादुरुस्ती ही भारतातील ग्रामीण लोकशाही मजबूत करण्यासाठी अत्यंत महत्त्वाची पायरी ठरली. यामुळे पंचायत राज संस्थांना संविधानिक दर्जा मिळाला, महिलांचा व मागासवर्गीयांचा राजकीय सहभाग वाढला आणि स्थानिक विकास प्रक्रियेत लोकांचा सहभाग अधिक झाला. भारतीय संविधानाची ७३ वी घटनादुरुस्ती अंतर्गत संविधानात ११ वी अनुसूची समाविष्ट करण्यात आली. या अनुसूचीत पंचायत राज संस्थांना ग्रामीण विकासासाठी २९ विषय देण्यात आले आहेत. या विषयांवर पंचायतीनां नियोजन आणि अंमलबजावणी करण्याचे अधिकार दिले आहेत.

II) ग्रामपंचायतींच्या सक्षमीकरणात ७३ व्या घटनादुरुस्तीची भूमिका

भारतीय संविधानाची ७३ वी घटनादुरुस्ती मुळे भारतातील ग्रामपंचायतींच्या अधिकार, कार्यपद्धती आणि रचनेत महत्त्वपूर्ण बदल झाले आहेत. या दुरुस्तीपूर्वी ग्रामपंचायती राज्य सरकारच्या अधिनियमांवर अवलंबून होत्या आणि त्यांना स्थिर अधिकार नव्हते. ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामपंचायतींना संविधानिक दर्जा मिळाला आणि स्थानिक स्वराज्य अधिक मजबूत झाले. भारतातील लोकशाही व्यवस्था केवळ केंद्र आणि राज्य सरकारपुरती मर्यादित नसून ती स्थानिक पातळीवरही कार्यरत आहे. ग्रामीण भागातील प्रशासन आणि विकासासाठी पंचायत राज संस्था महत्त्वाची भूमिका बजावतात. १९९२ मध्ये झालेल्या ७३ व्या ग्रामपंचायतींच्या अधिकार, रचना आणि कार्यपद्धतीत मूलभूत बदल झाले. त्यामुळे ग्रामपंचायत ही केवळ स्थानिक प्रशासनाची संस्था न राहता ग्रामीण विकासाची ती एक प्रभावी लोकशाही संस्था बनली आहे.

१. अधिकारांमध्ये झालेला बदल : ७३ व्या घटनादुरुस्तीपूर्वी ग्रामपंचायतींचे अधिकार मर्यादित होते. विकास योजना, निधी आणि प्रशासनावर राज्य सरकारचे जास्त नियंत्रण होते. दुरुस्तीनंतर ग्रामपंचायतींना संविधानिक संरक्षण मिळाले आणि ११ वी अनुसूचीतील २९ विषयांवर काम करण्याचे अधिकार मिळाले. यामुळे शेती, पाणीपुरवठा, आरोग्य, शिक्षण, महिला व बालविकास, ग्रामीण रस्ते, स्वच्छता, सामाजिक कल्याण यांसारख्या क्षेत्रात ग्रामपंचायती सक्रियपणे निर्णय घेऊ लागल्या. यामुळे ग्रामपंचायतींना स्थानिक विकासाशी संबंधित निर्णय घेण्याची अधिक क्षमता मिळाली.

२. ७३ व्या घटनादुरुस्तीपूर्वी ग्रामपंचायतीची स्थिती : ७३ व्या घटनादुरुस्तीपूर्वी ग्रामपंचायतींचे अस्तित्व राज्य सरकारच्या कायद्यांवर अवलंबून होते. पंचायत राज संस्था सर्व राज्यांमध्ये एकसमान नव्हत्या. त्यांचे अधिकार मर्यादित होते आणि आर्थिक स्रोत कमी होते. ग्रामपंचायतींना स्वतंत्र नियोजन किंवा निर्णय घेण्याचे अधिकार फारसे नव्हते. अनेक ठिकाणी पंचायत निवडणुका नियमित होत नव्हत्या. त्यामुळे ग्रामपंचायती प्रभावीपणे काम करू शकत नव्हत्या.

३. ग्रामपंचायतींचे सक्षमीकरण : घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामपंचायतींना कायदेशीर मान्यता मिळाली. स्थानिक नियोजन, पाणीपुरवठा, स्वच्छता, ग्रामीण पायाभूत सुविधा यांसारख्या क्षेत्रांत त्यांची भूमिका वाढली. ग्रामसभेमुळे लोकसहभाग वाढण्यास मदत झाली.

४. कार्यपद्धतीत झालेला बदल : पूर्वी ग्रामपंचायतींच्या कामकाजात लोकसहभाग कमी होता. घटनादुरुस्तीनंतर ग्रामसभा ही मूलभूत संस्था म्हणून मान्य करण्यात आली. ग्रामसभेमध्ये गावातील सर्व मतदार सहभागी होऊन विकास योजनांवर चर्चा व निर्णय घेऊ लागले. त्यामुळे निर्णय प्रक्रियेत पारदर्शकता आणि लोकशाही वाढली. ग्रामसभेमुळे पंचायतच्या कामकाजावर लोकांचे नियंत्रण वाढले निर्णय प्रक्रियेत लोकसहभाग सुनिश्चित झाला.

५. सामाजिक प्रतिनिधित्व वाढ : ७३ व्या घटनादुरुस्तीने महिलांना, अनुसूचित जाती व अनुसूचित जमातींना पंचायत संस्थांमध्ये आरक्षण दिले. किमान ३३% आरक्षण महिलांसाठी देण्यात आले. त्यामुळे ग्रामीण भागात महिलांचा राजकीय सहभाग वाढला आणि निर्णय प्रक्रियेत विविध घटकांचा सहभाग सुनिश्चित झाला. या घटनादुरुस्तीमुळे पंचायत संस्थांमध्ये अनुसूचित जाती, अनुसूचित जमाती आणि महिलांसाठी आरक्षणाची तरतूद करण्यात आली. अनेक महिला सरपंच आणि सदस्य म्हणून निवडून आल्या. यामुळे महिलांच्या समस्या आणि गरजांना पंचायत निर्णय प्रक्रियेत स्थान मिळाले.

६. आर्थिक सक्षमीकरण : ग्रामपंचायतींना आर्थिकदृष्ट्या सक्षम करण्यासाठी राज्य वित्त आयोग स्थापन करण्याची तरतूद करण्यात आली. राज्य सरकारने पंचायतांना निधी वाटप करण्याची जबाबदारी स्वीकारली. तसेच ग्रामपंचायतींना स्थानिक कर, शुल्क आणि महसूल गोळा करण्याचे अधिकार देण्यात आले. यामुळे ग्रामपंचायतींना विकास योजना राबवण्यासाठी आर्थिक साधने उपलब्ध झाली. पूर्वी ग्रामपंचायतींना आर्थिक साधने मर्यादित होती. दुरुस्तीनंतर राज्य वित्त आयोग स्थापन करण्याची तरतूद झाली. यामुळे राज्य सरकारकडून पंचायतांना निधी वाटपाची व्यवस्था निर्माण झाली. तसेच ग्रामपंचायतींना कर व शुल्क आकारण्याचे अधिकार देण्यात आले.

७. निवडणूक व्यवस्था आणि स्थैर्य : ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे पंचायत राज संस्थांचा कार्यकाळ ५ वर्षांचा निश्चित करण्यात आला. पंचायत विसर्जित झाल्यास ६महिन्यांच्या आत निवडणूक घेणे बंधनकारक करण्यात आले. पंचायत निवडणुका घेण्यासाठी स्वतंत्र राज्य निवडणूक आयोग स्थापन करण्यात आला. यामुळे पंचायत व्यवस्थेत सातत्य आणि स्थिरता निर्माण झाली. पूर्वी पंचायत निवडणुका नियमितपणे होत नसत. ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे पंचायतांचा ५ वर्षांचा निश्चित कार्यकाळ ठरवण्यात आला आणि निवडणुका घेण्यासाठी राज्य निवडणूक आयोग स्थापन करण्यात आला. त्यामुळे पंचायत व्यवस्थेत सातत्य आणि स्थिरता आली.

८. नियोजन आणि विकासातील भूमिका : ७३ व्या घटनादुरुस्तीनंतर ग्रामपंचायतींना स्थानिक विकास योजनांचे नियोजन आणि अंमलबजावणी करण्याची भूमिका देण्यात आली. ग्रामपंचायती स्थानिक गरजांनुसार पाणी, रस्ते, स्वच्छता, शिक्षण आणि आरोग्याच्या योजना तयार करू लागल्या.

९. ग्रामपंचायत सक्षमीकरणावर परिणाम या घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामपंचायतींचे सक्षमीकरण विविध स्तरांवर झाले. स्थानिक लोकशाही मजबूत झाली विकास नियोजनात ग्रामपंचायतींचा सहभाग वाढला महिलांचा व मागासवर्गीयांचा सहभाग वाढला स्थानिक गरजांनुसार विकास योजना तयार होऊ लागल्या प्रशासन अधिक पारदर्शक आणि जबाबदार झाले.

१०. मर्यादा आणि अडचणी ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे पंचायतांना अधिकार मिळाले असले तरी काही मर्यादा अद्याप आहेत. अनेक पंचायतांकडे आर्थिक साधने अपुरी आहेत प्रशासकीय नियंत्रण अजूनही राज्य सरकारकडे जास्त आहे काही ठिकाणी ग्रामसभेचा प्रभाव कमी आहे पंचायत प्रतिनिधींना प्रशिक्षणाची गरज आहे.

७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामपंचायत ही केवळ प्रशासनिक संस्था न राहता स्थानिक स्वराज्याची प्रभावी लोकशाही संस्था बनली. या दुरुस्तीने ग्रामपंचायतींच्या अधिकारांमध्ये वाढ, लोकसहभाग, सामाजिक प्रतिनिधित्व आणि आर्थिक सक्षमता यांना बळकटी दिली. त्यामुळे ग्रामीण विकासात ग्रामपंचायतींची भूमिका अधिक प्रभावी झाली. ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामपंचायत संस्थांमध्ये मोठे परिवर्तन झाले. या दुरुस्तीने पंचायतांना संविधानिक दर्जा, आर्थिक अधिकार आणि सामाजिक प्रतिनिधित्व दिले. त्यामुळे ग्रामपंचायती ग्रामीण विकास आणि स्थानिक स्वराज्य संस्थांमध्ये महत्त्वाची भूमिका बजावत आहेत. तथापि, पंचायत सक्षमीकरण अधिक प्रभावी होण्यासाठी आर्थिक स्वायत्तता, प्रशिक्षण आणि लोकसहभाग वाढवणे आवश्यक आहे.

III) ग्रामपंचायतींच्या सक्षमीकरणातील प्रमुख आव्हाने अभ्यासणे.

भारतीय संविधानाची ७३ वी घटनादुरुस्ती मुळे ग्रामपंचायतींना संविधानिक दर्जा, अधिकार आणि विकासातील भूमिका मिळाली असली तरी प्रत्यक्षात ग्रामपंचायतींच्या सक्षमीकरणात अनेक अडचणी दिसून येतात. खालीलप्रमाणे या प्रमुख आव्हाने स्पष्ट करता येईल.

१. आर्थिक साधनांची कमतरता : ग्रामपंचायतींना अनेक विकास कामांची जबाबदारी दिली असली तरी आर्थिक स्रोत मर्यादित आहेत. स्थानिक कर वसुलीची क्षमता कमी आहे आणि राज्य सरकारकडून मिळणारा निधीही अनेकदा अपुरा ठरतो. त्यामुळे विकास योजना प्रभावीपणे राबविण्यात अडचणी निर्माण होतात. ग्रामपंचायतींना दिलेल्या जबाबदाऱ्यांच्या

तुलनेत आर्थिक साधने कमी आहेत. यासाठी ग्रामपंचायतींना अधिक आर्थिक स्वायत्तता देण्यात यावी. स्थानिक कर वसुलीची क्षमता वाढवावी आणि राज्य वित्त आयोगाच्या शिफारशी प्रभावीपणे अंमलात आणाव्यात.

२. प्रशासकीय नियंत्रण आणि स्वायत्ततेचा अभाव : ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे पंचायतांना अधिकार मिळाले असले तरी अनेक निर्णयांमध्ये अजूनही राज्य सरकार आणि प्रशासनाचे नियंत्रण अधिक आहे. त्यामुळे ग्रामपंचायतींना पूर्ण स्वायत्ततेने निर्णय घेता येत नाही. ग्रामपंचायतींना अधिक स्वायत्तता देऊन स्थानिक पातळीवर निर्णय घेण्याचे अधिकार वाढवणे आवश्यक आहे.

३. प्रशिक्षण व कौशल्यांचा अभाव : ग्रामपंचायत सदस्य आणि सरपंच यांना प्रशासन, नियोजन आणि आर्थिक व्यवस्थापनाबाबत पुरेसे प्रशिक्षण नसते. त्यामुळे योजनांची अंमलबजावणी करताना अडचणी निर्माण होतात. सदस्य व सरपंच यांना नियमित प्रशिक्षण आणि क्षमता विकास कार्यक्रम आयोजित करणे आवश्यक आहे.

४. ग्रामसभेतील कमी सहभाग : ग्रामसभा ही पंचायत व्यवस्थेचा पाया मानली जाते. परंतु अनेक ठिकाणी ग्रामसभेला पुरेसा प्रतिसाद मिळत नाही. लोकांचा सहभाग कमी असल्यामुळे पंचायतच्या निर्णय प्रक्रियेत पारदर्शकता कमी होते. अनेक गावांमध्ये ग्रामसभेला लोकांचा पुरेसा प्रतिसाद मिळत नाही. ग्रामसभेबाबत जनजागृती करून लोकसहभाग वाढवणे आवश्यक आहे.

५. सामाजिक आणि राजकीय दबाव : काही गावांमध्ये स्थानिक राजकारण, गटबाजी आणि सामाजिक दबावामुळे पंचायत सदस्यांना स्वतंत्रपणे निर्णय घेणे कठीण जाते. त्यामुळे पंचायत संस्थांचे सक्षमीकरण मर्यादित राहते. गावातील गटबाजी आणि स्थानिक राजकारणामुळे पंचायत सदस्यांच्या निर्णय प्रक्रियेवर दबाव येतो. लोकशाही मूल्यांची जपणूक करून पारदर्शक आणि जबाबदार प्रशासन विकसित करणे आवश्यक आहे.

६. महिलांच्या सहभागातील अडचणी : ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे महिलांना आरक्षण मिळाले असले तरी काही ठिकाणी प्रत्यक्ष निर्णय पुरुष सदस्य किंवा कुटुंबीय घेतात. त्यामुळे महिलांचे वास्तविक सक्षमीकरण पूर्णपणे साध्य झालेले नाही. महिलांना आरक्षण असले तरी काही ठिकाणी प्रत्यक्ष निर्णय पुरुष सदस्य घेतात. महिलांना नेतृत्व प्रशिक्षण देऊन त्यांचा आत्मविश्वास आणि निर्णयक्षमता वाढवणे आवश्यक आहे.

७. योजनांच्या अंमलबजावणीत समन्वयाचा अभाव : केंद्र, राज्य आणि स्थानिक स्तरावरील योजनांमध्ये समन्वयाचा अभाव असतो. त्यामुळे पंचायतांना योजना अंमलबजावणी करताना प्रशासनिक अडचणी येतात. ग्रामपंचायतींना डिजिटल साधने, तांत्रिक कर्मचारी आणि माहिती व्यवस्थापनाची सुविधा कमी असते. ई-गव्हर्नन्स प्रणाली, संगणक सुविधा आणि तांत्रिक प्रशिक्षण उपलब्ध करून देणे आवश्यक आहे. केंद्र, राज्य आणि स्थानिक योजनांमध्ये समन्वय नसल्यामुळे अंमलबजावणीत अडथळे येतात. विविध शासकीय विभागांमध्ये समन्वय वाढवून पंचायत स्तरावर प्रभावी नियोजन करणे आवश्यक आहे.

८. तांत्रिक व पायाभूत सुविधांचा अभाव : ग्रामपंचायतींना डिजिटल प्रणाली, तांत्रिक कर्मचारी आणि आवश्यक साधनसामग्रीचा अभाव असतो. त्यामुळे विकास योजनांचे व्यवस्थापन आणि माहिती नोंदणी व्यवस्थित होत नाही.

७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामपंचायतींना अधिकार आणि संधी मिळाली असली तरी आर्थिक, प्रशासकीय, सामाजिक आणि तांत्रिक अडचणींमुळे पंचायत सक्षमीकरण पूर्णपणे साध्य झालेले नाही. ग्रामपंचायती प्रभावीपणे कार्य करण्यासाठी आर्थिक स्वायत्तता, प्रशिक्षण, लोकसहभाग आणि प्रशासनिक समन्वय वाढवणे आवश्यक आहे. प्रत्यक्ष सक्षमीकरणासाठी आर्थिक स्वायत्तता, प्रशासनिक स्वातंत्र्य, प्रशिक्षण आणि लोकसहभाग वाढवणे अत्यावश्यक आहे. या उपाययोजना केल्यास ग्रामपंचायत संस्था ग्रामीण विकासासाठी अधिक प्रभावी ठरू शकतील. ७३ व्या घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामपंचायतींना घटनात्मक संरक्षण मिळून तळागाळातील लोकशाही मजबूत झाली आहे. महिलांचे व मागास गटांचे प्रतिनिधित्व लक्षणीय वाढले आहे. ग्रामसभेच्या माध्यमातून लोकसहभाग वाढण्याची प्रक्रिया सुरू झाली आहे. तथापि, वित्तीय स्वायत्ततेचा अभाव, प्रशासकीय अवलंबित्व आणि क्षमता विकासातील त्रुटी यांमुळे ग्रामपंचायतींचे पूर्ण सक्षमीकरण अजूनही अपूर्ण आहे.

शिफारशी

१. ग्रामपंचायतींना स्वतंत्र महसूल स्रोत उपलब्ध करून द्यावेत. २. स्थानिक प्रतिनिधींसाठी नियमित प्रशिक्षण व क्षमता विकास कार्यक्रम राबवावेत. ३. ग्रामसभेला अधिक अधिकार व बंधनकारक निर्णयप्रक्रिया द्यावी. ४. राज्य सरकारचा

अनावश्यक प्रशासकीय हस्तक्षेप कमी करावा. ५. ई-गव्हर्नन्सच्या माध्यमातून पारदर्शकता वाढवावी. ६. महिला प्रतिनिधींना नेतृत्व विकासासाठी विशेष कार्यक्रम राबवावेत.

संदर्भ सूची

१) भोळे भा. ल. (२०१९), "भारतीय गणराज्याचे शासन आणि राजकारण" पिंपळापुरे प्रकाशन, नागपूर.
२) भणगे रविंद्र पांडुरंग. (२०१२)," भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्था", प्रशांत पब्लिकेशन्स, जळगाव.
३) पळशीकर सुहास, (२०१७), "राजकारणाचा ताळेबंद" साधना प्रकाशन, पुणे.
४) प्रा. रणसुभे विलास, (२००७), " भारताचे बदलते राजकारण", लोकवाङ्मय गृह मुंबई.
५) व्होरा, र., & पळशीकर, स. (2018). भारतीय लोकशाही : अर्थ आणि व्यवहार. नवी दिल्ली: सेज पब्लिकेशन.
६) बसू, द. द. (2015). भारतीय राज्यघटना परिचय. नवी दिल्ली: लेक्सिस नेक्सिस.
७) भारत सरकार. (1992). भारतीय संविधान (७३ वी घटनादुरुस्ती) अधिनियम, 1992. नवी दिल्ली: विधी व न्याय मंत्रालय.
८) मॅथ्यू, ज. (2003). पंचायत राज संस्था आणि विकेंद्रीकरण. इकॉनॉमिक अँड पॉलिटिकल वीकली, 38 (12), 1181–1184.
९) कुलकर्णी प्रसाद माधव (संपादक), (2009), पंचायत राज्य कडून लोकराज्याकडे (स्वातंत्र्य दिन विशेषांक, प्रबोधनी प्रकाशन ज्योती इचलकरंजी)
१०) इंटरनेट वरील माहितीचा गरजेनुसार वापर.