पंचायतराज मुळे लोकशाहीचा चेहरा बदलतोय !

(दिनांक 24 जानेवारी 2018 ७३ वी ,७४ वी घटनादुरुस्ती रौप्यमहोत्सवी वर्ष निमित्ताने)

प्रा. प्रदीप पंजाबराव दंदे
राज्यशास्त्र विभाग प्रमुख
विदर्भ युथ वेल्फेअर सोसायटी अमरावती द्वारा संचालित
महिला कला वाणिज्य महाविद्यालय, चांदूर रेल्वे जिल्हा अमरावती

Received Jan. 14, 2017 Accepted March 31, 2018

लोकशाही ही या युगाची हाक आहे,व्यक्ति स्वातंत्र्य हा लोकशाही शासन व्यवस्थेचा प्राणबिंदु आहे.लोकशाही हा शासनाचा केवळ एक प्रकार नाही तर ती जीवनपद्धती आहे.लोकशाही सर्व समाजाला खराखुरा प्राणवायु उपलब्ध करून देणारी राज्य यंत्रणा आहे.लोकशाहीच व्यक्तीला "स्वयं प्रकाशित हो" असे आवाहन करते.म्हणुन संविधानकर्त्यांनी राज्यनितिच्या मार्गदर्शक तत्वात ग्रामपंचायतीची तरतूद केली होती.परंतु पंचायत राज कायदा यायला १९९२ साल उजाडले.केंद्र शासनाने १९५२ साली पहिल्या पंचवार्षिक (१९५२-१९५७)योजनेत समुदाय विकास कार्यक्रम सुरु केला,तर १९५३ ला राष्ट्रीय विस्तार सेवा कार्यक्रम **National** Extension Service **programme** सुरु केला होता. या दोन्ही योजनांच्या मुल्यांकनासाठी केंद्रसरकारने बलवंतराय मेहता यांच्या नेतृत्वात समिति स्थापन केली. बलवंतराय समितीने जिल्हापातळी वर त्रिस्तरीय पंचायतराजची गरज प्रतिपादित केली. त्यानुसार लोकशाही अधिक सहभागी पारदर्शी, आणि सक्षम व्हावी म्हणून भारताचे पंतप्रधान पी.व्ही.नरसिंहराव यांच्या कार्यकाळात १९९२ साली ७३ वी ,७४ वी घटना दुरुस्ती करून पंचायतराज कायद्याला घटनात्मक मान्यता देण्यात आली.भारतात ग्रामीण स्तरावर ग्रामपंचायत,पंचायत समिती,जिल्हा परिषद करीता ७३ वी घटना दुरुस्ती कायदा २४ एप्रिल २०१३ पासून लागू झाला. तर महापालिका,नगरपालिका,नगर पंचायत या शहरी भागासाठी ७४ वी घटना दुरुस्ती कायदा १ जून २०१३ पासून लागू झाला होता. पंचायत राज कायद्यातील जिल्हा परिषद,पंचायत समिती,ग्रामपंचायत यांना स्थानिक स्वराज्य संस्था (ग्रामीण) तर महापालिका,नगरपालिका,नगरपंचायत यांना स्थानिक स्वराज्य संस्था (शहरी) म्हणून ओळखल्या जाते.

स्थानिक स्वराज्य म्हणजे, समाजातील सर्वात खालच्या स्तरावर राजकीय सत्तेचे हस्तांतरण होय.यात लोकशाहीचे विकेंद्रीकरण करून राजकीय प्रक्रियेत आजपर्यंत सहभागी नसलेल्या समाजातील शेवटच्या स्तरावरील घटकांचा सहभाग घेण्यात आला आहे. यावर्षी .पंचायत राज संस्थाना पंचवीस वर्ष पूर्ण झाली आहेत.

पंचायत राज कायद्याच्या पाव शतकाच्या प्रवासात स्थानिक पातळीवरिल 40 लाखहून अधिक लोकांना लोकशाही शासन प्रक्रियेत प्रत्यक्ष सहभागी होण्याची संधी मिळाली हे या पंचायतराज कायद्याचे मोठे यश आहे.पंचायत राज व्यवस्थेमुळे स्थानिक नेतृत्वाची नवी पिढी निर्माण झाली.पंचायत राज कायदयापुर्वी केंद्र व् राज्यात पाच हजार लोकाना राजकारणात प्रतिनिधित्वाची संधी होती.संसदेत लोकसभा-राज्यसभा ७९० जागावर तर २९ घटक राज्यातील विधानसभेत ४१२० जागेवर सदस्य होण्याची संधी होती.त्यामुळे पंचायतराज कायदा म्हणजे स्थानिक राजकारणात नव-नेतृत्व निर्माण करणारी पाठशाला बनली आहे.स्थानिक स्वराज्य संस्थेतील अनेक नगरसेवक,जिल्हापरिषद सदस्य हे पुढे आमदार,खासदार झाले.राष्ट्रवादीचे नेते अनिल देशमुख पहिल्या प्रयत्नातच नागपूर जिल्हा परिषदचे अध्यक्ष झाले होते पुढे १९९५ साली शिवसेना भाजपा युति सरकारात शिक्षण मंत्री झाले.भाजपा नेते देवेंद्र फडणवीस यांना तर महाराष्ट्राचे मुख्यमंत्री होता आले. फडणवीस १९९७ ला पहिल्यांदा नगरसेवक झाले होते त्याच वर्षी पक्षाने त्यांना महापौर केले, त्यानंतर आमदार आणि २०१४ च्या विधानसभा निवडणुकीत नंतर थेट महाराष्ट्राच्या मुख्यमंत्रीपदी विराजमान होण्याची संधी लाभली.पंचायत राजच्या नेतृत्व निर्माणातील प्रयोगशाळेचे हे मोठे यश मानावे लागेल. मनोहर जोशी हे सुद्धा मुंबईचे महापौर ते लोकसभेचे अध्यक्ष झाले होते.

एवढेच नव्हे तर वंचित घटकातील एस.सी १६%,एस.टी ८% समुदायाला लोकसंखेच्या तुलनेत प्रतिनिधित्व मिळाले.७३ व्या ७४ व्या घटना दुरुस्तीपूर्वी मंडल आयोग लागू झाल्याने ओबीसीना ३३% जागावर पहिल्यांदा संधि लाभली.(संसद व् राज्य विधानसभेत ओबिसिना आरक्षण नाही) विशेष बाब म्हणजे समाजात सतत दुय्यम स्थानावर असलेल्या महिलाना ३३% आरक्षण मिळाले.आता तर देशातील महाराष्ट्र,आंध्रप्रदेश,बिहार,मध्यप्रदेश, दिल्ली,पश्चिम बंगाल, गुजरात,राजस्थान, तामिळनाडू, केरल, झारखंड, छत्तीसगढ़, कर्नाटक, ओरिसा, आसाम, हिमाचल प्रदेश, त्रिपुरा, उत्तराखंड राज्यात महिलांसाठी ५० % आरक्षण आहे.आरक्षणामुळे दलित,आदिवासी,अशिक्षित,गरीब अश्या सर्व स्तरातील महिलांना सरपंच ,जिल्हा परिषद अध्यक्ष,पंचायत समितीचे सभापती,महापौर, नगरपालिकेचे अध्यक्ष व नंतर आमदार,खासदार मंत्री होता आले. ज्या महिलाना घराचा उंबरठा ओलांडताना दहा वेळा विचार करावा लागत होता. घरात आलेल्या पाहुण्यांना चहा द्यायलाही समोर येता येत नव्हते.त्या महिलेच्या नावाने घरातील बैठक सजू लागली .शाळेसाठी मुलांची तयारी करून देणे, पाळण्याची दोरी हलविणे जिच्या नशिबी होते,तिच्या हातात झेंडा वंदनाची दोरी आली. ती शाळा ,गाव पातळीवरील कार्यक्रमाची प्रमुख पाहुणी,उद्घाटक म्हणून बोलावल्या जावू लागली.ही बाब अधोरेखित करणारी आहे, महिलांसाठी तर पंचायत राज कायदा क्रांतीकारी ठरला आहे.स्थानिक पातळीवर नागरिकांना राजकीय धोरण निर्धारण प्रक्रियेत मोठ्या संखेने सहभागी होण्याची संधी मिळाल्याने ७३ व्या व ७४ व्या घटना दुरुस्ती कायद्याने भारतीय लोकशाहीचा चेहरा मोहरा बदलवला आहे.

पंचायत राज ही मुख्यत्वे भारत, पाकिस्तान, बांगलादेश, श्रीलंका, त्रिनिदाद आणि टोबॅगो आणि नेपाळमध्ये आढळणारी एक दक्षिण आशियाई राजकीय व्यवस्था आहे.ही दक्षिण आशियातील स्थानिक प्रशासनाची सर्वात जुनी पद्धत आहे.ब्राझील मधेही पंचायत राज आहे.जम्मू -काश्मीरनेही पंचायत राज संस्था स्वीकारली आहे.स्वातन्त्र्यापुर्वीही जम्मू काश्मीर मध्ये पंचायत व्यवस्था होती. भारतात तत्कालीन ब्रिटीश व्हाइसरॉय लार्ड रिपन यानी १८८२ दरम्यान लोकल बोर्डाची स्थापना केलि होती.त्यानंतर १९१९ व् १९३५ च्या कायद्यात प्रतिनिधित्व होते.भारतीय संविधानात राज्य धोरण निर्देशक तत्त्वे आहे यात कलम ४० मध्ये ग्रामपंचायत ची तरतूद होती.परंतु राज्यनीतिच्या मार्गदर्शक तत्वाना मुलभूत अधिकाराप्रमाणे न्यायालयीन संरक्षण नसल्याने या तत्वाची अंमलबजावणी सरकारवर बंधनकारक नव्हती परिणामत:संविधान लागू झाल्यानंतर चार दशक राजस्थान,आंध्रप्रदेश,महाराष्ट्र ,मध्यप्रदेश या राज्यात पंचायत राजचा पाया दिसून येत असला तरी पंचायतचा कारभार शासनाच्या लहरी प्रमाणे अ-न्यायोचित Non-Justicable असा सुरु होता . १९५२-१९५७ च्या पहिल्या पंचवार्षिक "समुदाय विकास कार्यक्रम" Community Development Programme-CDS आणि ,**National** Extension Service **programme**चे मुल्यांकन करण्यासाठी सरकारने बळवंत राय मेहता यांच्या न्तृत्वत समिती नेमली. त्या समितीने लोकशाहीच्या यशासाठी पंचायतराज कायद्याची गरज प्रतिपादित केली व लोकशाही विकेंद्रीकरणासाठी जिल्हास्तरावर त्रि-स्तरीय (Three tier) स्थानिक सरकारची शिफारस केली. यात गाव पातळीवर ग्राम पंचायत, तालुका स्तरावर पंचायत समिती आणि जिल्हा स्तरावर जिल्हा परिषद असेल असे समितीने सुचविले होते. हे स्थानिक सरकार जबाबदार ,सक्षम आणि ,स्वायत्त असेल अशीही शिफारस केलि होती.त्यानुसार पंतप्रधान पंडित जवाहरलाल नेहरुनी राजस्थानच्या नागोर येथे महात्मा गाँधी यांच्या जन्मदिनी २ ओक्टोबर १९५९ ला देशातील पहिली ग्रामपंचायत ची स्थापना केली होती.त्यानंतर ७३ व्या ७४ व्या घटनादुरुस्ती द्वारे १९९२ ला पंचायतराज कायद्याला घटनात्मक दर्जा बहाल करण्यात आला.

पंचायत राज कायद्याने मोठे बदल करावे लागले,त्यानुसार

(१) प्रत्येक घटकराज्यासाठी राज्य निवडणूक आयोगाची स्थापना करण्यात आली महाराष्ट्रात राज्य निवडणूक आयोगाची स्थापना दि.26 एप्रिल, 1994 रोजी करण्यात आली. संविधानातील भाग -9 मधील अनुच्छेद 243-K नुसार ग्रामीण भागातील स्थानिक स्वराज्य संस्था (जिल्हापरिषद, पंचायत समिती व ग्रामपंचायत) व अनुच्छेद 243-ZA नुसार नागरी भागातील स्थानिक स्वराज्य संस्था (महानगरपालिका, नगरपरिषद व नगरपंचायत) यांच्या निवडणुका घेण्याची संविधानिक जबाबदारी राज्य निवडणूक आयोगावर सोपविण्यात आलेली आहे. संविधानातील सदर अनुच्छेदातील तरतुदीनुसार 'निवडणुकांसाठी मतदार याद्या तयार करण्याच्या कामाचे अधिक्षण, संचलन आणि नियंत्रण आणि अशा निवडणुकांचे आयोजन ' अशी जबाबदारी राज्य निवडणूक आयोगावर सोपविलेली आहे.

(२) राज्य वित्त आयोगाची स्थापना करण्याची तरतूद या कायद्यात होती त्यानुसार प्रत्येक राज्यात राज्य वित्त आयोग स्थापना करण्यात आली आहेत.पंचायत राज्य संस्थाना राज्याने किती व कसा निधी द्यावा याची शिफारस राज्य वित्त आयोग राज्यपालाकडे करेल अशी तरतूद करण्यात आली.

(३)**Panchayat (Extension to Scheduled Areas) Act, 1996** ची स्थापना करण्यात आली ,मिझोरम,मेघालय,नागालंड या व अन्य आदिवासी बहुल भागासाठी PESA Act 1996 करण्यात आला वआदिवासी क्षेत्रातील ग्राम विकासासाठी ग्राम सभाना इतर पंचायत पेक्षा स्वायत्त दर्जा देण्यात आला.

(४) पंचायत राज संस्थांच्या दर पाच वर्षाने निवडणुका घेण्याचे बंधन घालण्यात आले.

(५) जिल्ह्याच्या विकासासाठी जिल्हा नियोजन समितीची स्थापना करण्यात आली व डीपीसी समितीत ग्रामीण व शहरी क्षेत्रातील जिल्हापरिषद,महापालिका ,नगरपालिका यांना ⅘ सभासदत्व म्हणजे एकूण जागेच्या 80% प्रतिनिधित्व देण्यात आले.

६)मुंबई,पुणे,नागपूर सारख्या मोठ्या शहरांसाठी महानगर विकास समिती स्थापन करण्यात आल्या.

पंचायत राज कायद्यामुळे देशातील स्थानिक स्वराज्य संस्था (ग्रामीण) मध्ये

247,166 ग्राम पंचायतीत 29.30 लाख प्रतिनिधि ,
6283 ब्लाक पंचायतीत 1.70 लाख प्रतिनिधि ,
595 जिल्हा परिषदेत 17,000 प्रतिनिधी आहेत.
असे एकूण 31.17लाख प्रतिनिधि ग्रामीण भागात प्रतिनिधित्व करतात.

तर शहरी स्थानिक संस्थेत देशात 197महानगरपालिका व 3784 नगरपालिका आहेत. महाराष्ट्र 27 महानगरपालिका,उत्तरप्रदेश16 महापालिका,आन्ध्रप्रदेश 15 महापालिका मध्यप्रदेश 14 महापालिका,छत्तीसगढ 13 महापालिका तामिळनाडू 12 महापालिका,पच्छिम बंगाल 12 महापालिका, कर्नाटक 11 महापालिका, पंजाब 10 महापालिका, हरयाणा 10 महापालिका,उत्तरांखंड 08 महापालिका,गुजरात 08 महापालिका, राजस्थान 07 महापालिका,तेलंगना 06 महापालिका,केरला 06 महापालिका,ओरिसा 05 महापालिका,हिमाचल प्रदेश 02 महापालिका,जम्मू काश्मीर 02 महापालिका ,गोवा,त्रिपुरा,मणिपुर,सिक्किम ,मिझोरम,आसाम या राज्यात प्रत्येकी एक व् केन्द्रशासित प्रदेश असलेल्या दिल्ली येथे 4 (उत्तर, पूर्व,पश्चिम,नवी दिल्ली) आणि चंदिगड मध्ये 1 महापालिका आहे. अशारितीने 197 महापालिका व् 3784 नगरपालिका,नगर पंचायत मध्ये मोठ्या प्रमाणात प्रतिनिधिचा भरणा आहे.

महाराष्ट्राचा विचार केल्यास महाराष्ट्रात नागरीकरणाचा वेग वाढल्याने देशातील एकूण 197 महापालिका पैकी सर्वात जास्त 27 महापालिका, 235 नगरपालिका,124नगरपंचायत महाराष्ट्रात आहेत तर स्थानिक स्वराज्य संस्था ग्रामीण मध्ये 29920 ग्रामपंचायत,351 पंचायतसमिती,34 जिल्हापरिषद, असा आकृतिबंध आहे..अश्यारितीने पंचायत राज मध्ये ४० लाखाहून अधिक प्रतिनिधीना स्थानिक सरकारात धोरण ठरविण्याची व अंमलबजावणी करण्याची संधी मिळाली.

पंचायतराज कायद्याची ही पहिली बाजू आहे, सरकार,पतीराज यांचे क्षेत्राधिक्रमण व मनमानी ,भ्रष्टाचारचे होणारे आरोप-कॅगचा रिपोर्ट ,व पंचायत राजच्या रौप्य महोत्सवी वर्षा निमित्ताने सिंहावलोकन होताना # **स्थानिकसंस्था ह्या सरकारच्या हाताखालच्या कळसूत्री बाहुल्या आहेत का ? तसेच** पंचायतराज मध्ये आवश्यक असलेल्या सुधारणा कोणत्या ? याबाबतची माहिती लवकरच)

References:

1. http://publicadministrationtheone.blogspot.in/2012/09/urban-local-government-municipal.html
2. http://www.secodisha.nic.in/result/23-NAME_OF_ELECTED_VICE-PRESIDENT_OF_ZP_PARISHAD.pdf
3. www.panchayat.gov.in
4. www.Moud.gov.in
5. www.hindustantimes.com
6. www.indianexpress.com
7. www.sec.up.nic.in
8. www.wbsec.gov.in
9. www.secodisha.nic.in
10. www.omicsonline.org
11. www.sec.gujarat.gov.in
12. www.economictimes.indiatimes.com
13. www.tsec.gov.in
14. www.karsec.gov.in
15. http://sec.delhigovt.nic.in/
16. www.apsec.gov.in
17. www.en.wikipedia.org
18. www.fincomindia.nic.in
19. www.hindustantimes.com
20. www.clearias.com
21. www.trinidadtribune.com .

(अमरावती महापालिका,अमरावती(2007-2017)मध्येनगरसेवक म्हणून आलेला अनुभव.)

Failure is success if we learn from it.

~ Malcolm Forbes