## प्रकरण पहिले

## भारतातील पंचायत राज्य

## पार्श्वभूमी

## प्रकरण पहिले

## भारतातील पंचायत राज्य पार्श्वभूमी

स्थानिक स्वराज्य संस्थांची आवश्यकता व गरज – तेथील नागरिकांना येणाऱ्या दैनंदिन जीवनाच्या अडचणी, कार्याचे स्वरूप व सुखसोयीचा आराखडा ठरविण्यास आवश्यक आहे. यामधून कार्यभार आणि सत्ता यांचे विकेंद्रीकरण होण्यास मदत होते व यातूनच स्थानिक स्वराज्य संस्थांची निर्मिती झाली. ही पूर्वापार चालत आलेली परंपरा असून तिच्या कार्यात, अधिकारात व नांवामध्ये वेळोवेळी आपल्या सोयीनुसार फरक पडत आलेला आहे.

एखाद्या गांवातील रहिवाशांच्या शासकिय व्यवहारांचे नियमन करणारी, त्याकरीता संकेत ठरविणारी आणि नियमांच्या विरूद्ध होणाऱ्या वर्तनाची दखल घेवून कायदेशीर इलाज करणारी संस्था. गांवातील मर्यादित लोकसंख्या, शेतीप्रधान व्यवसाय, उत्पादनाची आणि दळणवळणाची प्राथमिक व अपुरी साधने, बाह्य जगाशी येणारा बेताचा संपर्क, आर्थिक व सामाजिक स्वायत्तता इ. गुणविशेषांमूळे स्थानिक स्वराज्य संस्था प्रकारातील ग्रामपंचायतीस अनौपचारिक व कौटुंबिक स्वरूप प्राप्त झाले आणि ती कुटुंबनिष्ठ बनली. प्राचीनकाळी जवळजवळ बहुतेक देशांमध्ये अशी परिस्थिती होती. थोडक्यात म्हणजे या प्रकारची कौटुंबिक वातावरणात अनौपचारिकपणे शासकीय व्यवहार सांभाळणारी संस्थाच अस्थित्वात होती.

जागतिकदृष्टया रशियातील मीर (जग) दक्षिण स्लावसर्ब आणि बन्टेशियन इ. लोकांतील जद्रुगा (मित्रत्व) किंवा ब्रातुस्वो (बंधुत्व)

आणि फ्रान्समधील पारसोन्नेरिप्स यांचा उल्लेख प्राचीन पंचायतीची उदाहरणे म्हणून केला जातो. ही संस्था जर्मनीत आणि आयर्लंड-मधील केल्ट लोकांतही होती. यातील कांही संस्था एकोणिसाव्या शतकापर्यंत अस्तित्वात होत्या. दळणवळणाच्या व उत्पादनाच्या साधनांत यांत्रिकीकरणाचा प्रवेश होऊन परिवर्तनास सुरुवात झाली, तशी पूर्वीची स्वायत्तता व स्वयंपूर्णता कमी होऊन ग्रामीण व्यवहार हा अधिकाधिक बाह्य जगाच्या, विशेषत: शहरांच्या, वर्चस्वाखाली व शहरी व्यवहारांस अनुकूल असा होऊ लागला. ग्रामीण जनतेतील पूर्वीचा अनौपचारिकपणा नाहिसा होत गेला आणि साहजिकच पंचायतीचे स्वरुप औपचारिक बनत गेले.

स्वतंत्ररित्या अगर सामाहिकरित्या स्वत: कसत असलेल्या जमिनी-जवळ राहणाऱ्या शेतकऱ्यांच्या कायम वस्तीला ग्राम असे सामान्यत: म्हटले जाते. शेती करण्याची कला किंवा तंत्र मानवाला अवगत झाले. तेंव्हापासून ग्राम किंवा खेडेगांव हे अस्तित्वात आले. अन्नधान्याच्या शोधार्थ मानव भटकत होता. तेंव्हा त्याला एकाच ठिकाणी कायम वस्ती करुन राहणे शक्य नव्हते. म्हणून खेडेगावाचे कायम स्वरुप हे शेतकऱ्यांच्या आणि त्यांच्यावर अवलंबून असलेल्या लोकांच्या अन्नधान्याच्या किमान गरजा भागवण्याइतकी उत्पादनक्षमता असलेली जमीन उपलब्ध असण्यावर अवलंबून असते. जमिनीची अशी क्षमता ही मूलत: जमिनीचा गुण आणि जमिन कसण्याकरीता उपलब्ध असलेले ज्ञान आणि अवजारे यांवर अवलंबून असते. जमिन चांगली असेल किंवा जमिन लागवडीखाली आणण्याचे तंत्रज्ञान प्रगत असेल, तेथे वस्ती मोठी असणे स्वाभाविक आहे. खेडेगांव हे मुळातच शेतजमिनीवर आधारित असल्यामुळे व स्वत: कसत असलेल्या

शेताजवळ राहण्याची मानवाची सहजप्रवृत्ती असल्यामुळे, त्यांच्या आकारावर साहजिकच मर्यादा पडतात. खेडेगावाचे स्वरूप हे -

१) भौगोलिक, प्रादेशिक किंवा परिस्थिती विज्ञानात्मक

२) सामाजिक स्मरचनात्मक

३) सामाजिक संस्थात्मक आणि

४) सांस्कृतिक असे चतुर्विध आहे.

थोडक्यात खेडेगांव हे नगरापेक्षा किंवा शहरापेक्षा आकाराने लहान स्वरूपाचे असते.

पंचायत हा शब्द अगदी प्राचीन कालापासून प्रचलित शब्द आहे. याचे मूळ सहाव्या शतकापासून आढळते. मुरना, भौरिया, शाक्य, विदेह, मल्ल, लिच्छवी इ. प्रमुख होत. तेथील राज्यकारभार स्थानिक प्रजेच्या सभाद्वारा होत असे. त्यातील एक सभापती असे. यांचा निर्णय राजालाही मान्य करावा लागे. मौर्य कालांत ग्रामसभांबाबत मॅगेस्थिनीसने लिहिले आहे की, त्यावेळी प्रत्येक गावांत विनावेतन काम करणारा एक ग्रामीण (गांवचा मुख्याधिकारी) असे व तो तेथील प्रतिष्ठित माणूस असेल. भारतावर अनेक परकीय आक्रमणे झाली. परंतु देशाची संस्कृती, राज्यकारभार पद्धती आणि पंचायती संघटना यांना तोंड देता आले आणि राजकीय, सामाजिक स्थित्यंतरात ग्रामसंस्था टिकून राहिल्या. कारण भारतीय समाज हाच मूळी ग्रामव्यवस्थेवर आधारित उभारला होता. म्हणून पंचायत पद्धतीला ग्रामीण समाज व्यवस्थेचा मानबिंदू मानत असत.

ग्रामसंस्था आणि सरकार यांच्या संबंधात आपले विचार मांडताना डॉ. राधाकुमुद मुखर्जी यांनी म्हटले आहे की, "राज्य सरकार व स्थानिक

UNIVERSITY LIBRARY KOLHAPUR

संस्था हे दोन घटक एकमेकांपासून अलिप्त व कांही अंशी स्वतंत्र परंतु राष्ट्रीय व सामुहिक जीवन आणि कार्य यांची स्वावलंबी केंद्रे म्हणून काम करीत असल्याचे दुर्लभ व असामान्य दृश्य भारतात आढळून येत असे. हे दोन घटक स्वतंत्र असूनत्यांची रचना आणि त्यांच्या प्रगतीचे व उत्क्रांतीचे मार्ग निरनिराळे होते."

पुढे मुसलमानी अंमल यांनी जवळजवळ ७०० ते ८०० वर्षे येथे राज्य केले. त्या काळात या ग्रामसभा, ग्रामपंचायती यांच्या अधिकारावर अनेकविध बंधनें आणली. अधिकार काढून घेवून ते कमी केले गेले. तद्नंतर ब्रिटीश राजवटीच्या काळात तर कळसच झाला. त्यांनी भारताचा आत्मा जो ग्रामीण भाग त्याच्या ग्रामसभा, ग्रामपंचायती यांच्या अधिकारावर घाला घातला. इंग्रजांची केंद्रीकरण राज्यपध्दती त्यातूनच पंचायतीकडील सारा वसूली, कर आकारणे, इ. आर्थिक आणि क्रांतिकारक कार्याचे अधिकार इंग्रजांनी आपल्या हाती घेतले होते व अनिर्बंध राज्य सुरु केले. त्यात भर म्हणजे शहरीकरण याचे प्रमाण वाढले. साहजिकच ग्रामसंस्था वा ग्रामपंचायत यांचे महत्व कमी झाले.

स्थानिक समस्यांचो सोडवणूक आणि सर्व जनतेशी सहज संपर्क साधन्याच्या दृष्टीने स्थानिक स्वराज्य संस्था सुसंस्कृत देशातील प्रशासकीय व्यवस्थेचा एक महत्त्वाचा घटक मानला जातो. या संस्थाकडे मूलभूत गरजांची पूर्तता व शासकीय व्यवस्थेचा सक्रिय सहभागाचा दृष्किोण या माध्यमातून जनतेची सेवा करणे, त्यांचा विकास करणे हे अंतिम उद्दिष्ट असते.

स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा अर्थ - वेब्स्टर शब्दकोश -

शहराकरिता निर्माण केलेली संस्था म्हणजे स्थानिक स्वराज्य संस्था होय.

विल्यम ए रॉबसन - समाजशास्त्र विश्वज्ञानकोषात -

स्थानिक स्वराज्य संस्था ही एका स्थानिक विभागासाठी असते. तिला मर्यादित सत्ता असते. कायद्यान्वये तिला काही अधिकार दिलेले असतात. त्यान्वये ही संस्था सर्वत्र कारभार चालवते. या संस्थेवर बाहेरचे नियंत्रण नसते. तरी स्थानिक जनतेचे प्रश्न हाताळते. त्यामुळे जनता स्वच्छेने व उत्साहाने त्यासंस्थेस सहकार्य करते.[२]

जी.डी.एच्. कोल -

स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या मार्गदर्शनाखाली समाजाची घडण व विकास होत असतो. महात्मा गांधीजीच्या मते - स्थानिक स्वराज्य संस्था स्वावलंबी असाव्यात. लोकांच्या गरजा, प्रश्न सोडवाव्यात.लोकशाहीची ही प्रयोगशाळा होय. यातून चारित्र्यसंपन्न नेतृत्व, निःस्वार्थी, सेवातत्पर, त्यागी नेतृत्व निर्माण करण्यासाठी स्थानिक स्वराज्य संस्थाच अधिक उपयुक्त ठरतील.[३]

थोडक्यात स्थानिक स्वराज्य संस्था स्थानिक गरजांची पूर्तता करणारी नविन नेतृत्व विकसित करणारी, समाजविकास आणि ग्रामीण क्षेत्रातील स्थानिक लोकांच्या सर्व सुखसोयी व विकास करणारी जननी आहे असे म्हटल्यास वावगे ठरणार नाही.

लोक आणि त्यांची स्थानिक स्वराज्य संस्थांची मागणी ओळखून इंग्रज जनरल गव्हर्नर लॉर्ड रिपन याने १८ मे, १८८२ मध्ये भारतात स्थानिक

स्वराज्य संस्थांमार्फत संसदीय लोकशाहीचे शिक्षण मिळावे व विचार रूजावा अशी भूमिका स्पष्ट केली. यामध्ये सर्वसाधारणपणे बिन-सरकारी सभासद अधिक व ते शक्यतो निवडलेले असावेत. तसेच सरकारी अधिकारी १/३ पेक्षा जास्त नसावेत. त्यांचा अध्यक्ष बिनसरकारी असावा. असा विचार मांडला होता.

स्थानिक स्वराज्य तत्वाबाबत लोक उदासिन असल्याचे आढळले. आणि वरील सर्व प्रयोग त्याचे निष्कर्ष आशाजनक आढळले नाहीत. १८८४ च्या मुंबई लोकल बोर्ड कायद्यान्वये मुंबई प्रांतात जिल्हा व लोकल बोर्ड स्थापली. विदर्भात १८८३ साली प्रत्येक गटास एक लोकल बोर्ड व प्रत्येक जिल्ह्यासाठी १ डिस्ट्रीक्ट कौन्सिल स्थापण्यात आले. हैद्राबाद राज्याच्या १८८९ च्या दस्तूरअल अमल अन्वये मराठवाडयांत जिल्हा व लोकल बोर्डाची स्थापना झाली. मतदारवर्ग ठराविक वर्गाचाच होता. यात क्रमाक्रमाने वाढ होत गेली. सर्व कर भरणाऱ्यांना प्रतिनिधीत्व मिळण्यासाठी मतदान पात्रतेची विस्तृती या शिफारशी १९१८ च्या माँटफर्ड अहवालात करण्यात आल्या. त्यामुळे साधारण लोकाभिमुख असा १९२३ चा मुंबई लोकल बोर्ड कायदा संमत झाला. त्यात पुढे स्त्रियांची पात्रता व सभासदत्व १९३४ साली केली गेली.

१९२३ च्या मुंबई प्राथमिक शिक्षण कायद्यान्वये प्राथमिक शिक्षणाचे कार्य स्थानिक संस्थांवर सोपविण्यात आले. प्रत्येक जिल्ह्यासाठी जिल्हा स्कूल बोर्ड त्यांचे अंदाजपत्रक मंजूरी, कार्य पहाणारे अधिकारी शिक्षक वर्ग, पहाणी / तपासणी अधिकारी नेमणे, पाठ्यपुस्तके ठरविणे इ. कामें सोपविण्यात आली.

१८९९ ला ग्राम-आरोग्य, पाणीपुरवठा मंडळाचे रूपांतर ग्राम-पंचायतीत करून सरकारने ग्रामीण जनतेला विश्वासात घेतले. १९१९ मध्ये द्विदल राज्यपध्दती आल्यानंतर लोकनियुक्त मंत्र्यांनी आपल्या प्रांतामध्ये पंचायतींबाबत कायदे केले. १९२० च्या मुंबई ग्रामपंचायत काय-द्यानुसार पंचायतीची (गांवचा पाटील हा तिचा पदसिध्द सभासद वगळ-ल्यास) निवडणूकीच्या पध्दतीने स्थापना करण्यात आली. प्रौढांना मतदानाचा हक्क मिळाला. यावर देखरेख जिल्हा लोकल बोर्ड करीत असे. सन १९३३ च्या मुंबई ग्रामपंचायत कायद्यान्वये कांही आर्थिक व सामाजिक स्वरूपाच्या कामाचा अंतर्भाव असलेले निरनिराळे कार्यक्रम पंचायतींनी हाती घेण्याचे आणि त्यांचे उत्पन्न वाढविण्यासाठी विविध कर व जकाती बसविण्याचे अधिकार पंचायतींना मिळाले.

१९३५ चा भारत सरकारचा कायदा संमत झाल्यानंतर प्रांतिक स्वायत्तता सुरूवात झाली. स्थानिक स्वराज्य हा हस्तांतरीत विषय प्रांतीक वैधानिक यादीत घातला गेला. पुढे १९३७ साली लोकनियुक्त मंत्रीमंडळे अधिकारारूढ झाली. त्यामुळे महात्मा गांधीजींनी "जर खेडेगांवाचा नाश झाला तर भारत नाश पावेल. भारताचे अस्तित्व नष्ट होईल व जगांतले त्याचे कार्य नष्ट होईल" गुरूदेव रविंद्रनाथ टागोरांनी म्हटले आहे की, खेडे टिकवून ठेवणे म्हणजे मानवी वंश संगोपिणे होय. महात्मा गांधींनी स्थानिक स्वराज्याच्या प्राथमिक संस्था असलेल्या पंचा-यतीबाबत आपले विचार पुढील प्रमाणे मांडले - "भारतीय स्वातंत्र्याची सुरूवात बुडापासून झाली पाहिजे. अशा रितीने प्रत्येक गावाचे स्वतंत्र प्रजासत्ताक राज्य निर्माण होईल. किंवा सर्वाधिकार प्राप्त झालेली

UNIVERSITY * SHIVAJI * KOLHAPUR

ग्रामपंचायत स्थापन करता येईल. असंख्य खेडी मिळून बनलेली ही रचना अधिकाधिक विस्तृत होऊ शकेल. जीवनाची रचना पिरामिडसारखी खाली विस्तृत आणि वर निमूळती अशी होणार नाही. गांवासाठी कधीहि त्याग करायला तयार असलेली प्रत्येक व्यक्ति ज्या वर्तुळाचा बिंदू होऊ शकेल अशी रचना निर्माण झाली पाहिजे. आपल्या स्वातंत्र्यात जनतेचा आवाज उमटविण्यासाठी ग्रामपंचायतीला आपल्या घटनेत महत्त्वाचे स्थान दिले पाहिजे. पंचायतींना अधिकाधिक अधिकार दिले गेले तर अधि-काधिक जनतेचे कल्याण होईल."

१९३३ च्या मुंबई ग्रामपंचायत कायद्यांत १९३९ साली पहिल्या काँग्रेस मंत्रीमंडळाने ब-याच अंशी सुधारणा केल्या. मात्र १९३९ च्या कायद्यानुसार पंचायती निव्वळ निवडणूकांद्वारे आकारास येऊ लागल्या. घरपट्टी सक्तीची केली. बोर्डाची मदत वाढविली. मात्र पुढे लवकरच मंत्रीमंडळाने राजिनामा दिल्याने पंचायतींना न्यायदानाचा अधिकार हा प्रयोग अंमलात येऊ शकला नाही. मात्र पुढे १९४७ मध्यें दुरुस्ती करुन सरकारला स्वत:कडील कांही ग्रामीण मालमत्ता पंचायतीकडे सुपुर्त करण्याचा व जमिन महसुलाच्या १५ टक्के उत्पन्न ग्रामपंचायतीस देण्याचा अधिकार मिळाला. उत्पन्नवाढीसाठी जमिन महसुलात रुपयास दोन आणे उपकर लादण्याचा अधिकार देण्यासाठी १९५६ साली कायद्यांत दुरुस्त्या केल्या गेल्या. विदर्भात १९४६ साली सर्वत्र ग्राम-पंचायती व न्यायपंचायती स्थापल्या गेल्या. मराठवाड्यात १९४१ साली अडीच ते पांच हजार वस्तीच्या प्रत्येक खेडेगांवात पंचायतींची स्थापना करण्यात आली.

१५ ऑगष्ट, १९४७ रोजी भारत स्वतंत्र झाला. मात्र भारतीय

संविधानामध्यें जो भारताचा मूलाधार ग्रामीण भाग व त्यांचा आत्मा म्हणजे ग्रामपंचायती यांचेबाबत जो ४०वा अनुच्छेद आहे त्यात ग्राम-स्वराज्याच्या कल्पनेचा प्रभाव नसल्याचे आढळते. कारण त्याठिकाणी स्थानिक स्वराज्य संस्थांना गौण स्थान दिले आहे. राज्यघटनेचा केवळ ऐच्छिक भाग असलेल्या मार्गदर्शक तत्वांमध्ये त्याचा निर्देश केला आहे. त्या अनुच्छेदात पंचायती या स्वराज्याच्या घटक होतील असे अधिकार त्यांना द्यावेत असा आदेश देण्यात आलेला आहे. पण भारतीय संविधानामध्यें ग्रामपंचायतींना राज्यकारभाराचे घटक म्हणून स्थान देऊ नये अशा आशयाच्या डॉ. आंबेडकर यांच्या विचारांच्या प्रभावामुळे घटनेमध्ये पंचायती ह्या उपेक्षित राहिल्या. १९५६ च्या राज्य पूनर्रचनेने एकत्र केलेल्या मुंबई राज्यातील सर्व विभागांच्या पंचायतींचा कारभार एकाच धर्तीवर चालविण्याकरिता आणि पंचायतींना कार्यक्षमतेने काम करता यावे व स्थानिक स्वराज्याचा स्वायत्त घटक या नात्याने महत्वाची भूमिका पार पाडता यावी म्हणून त्यांना व्यापक अधिकार देण्याची व त्यांची कर्तव्ये वाढविण्याची तरतूद या पूरोगामी अधिनियमात करण्यात आली. आणि या संविधानातील तरतुदीचे पडसाद मात्र १९५८ च्या मुंबई ग्राम-पंचायत अधिनियमांद्वारे अलिकडे प्रत्यक्ष व्यवहारात उमटलेले दिसताहेत.

ग्रामपंचायतीच्या कामांमध्ये पूर्वीच्या काळामध्ये आवश्यक कामे आणि ऐच्छिक कामे असा फरक केला जात असे. मात्र पुढेपुढे हा भेद काढण्यात आलेला आहे. यात ग्रामसफाई, सार्वजनिक आरोग्य, सार्व-जनिक बांधकाम, शिक्षण आणि संस्कृती, ग्रामरक्षण, शेती, पशु-संवर्धन आणि ग्रामीण उद्योगधंदे ही कामे दिली गेली आहेत. जमिन महसूल पाटबंधाऱ्याची व्यवस्था, शेतकी उत्पादनात वाढ व सुधारणा

यासाठीचे सहकारी संस्थांना उत्तेजन, प्राथमिक शाळांवर देखरेख इ. कामांच्या व्यतिरिक्त १९५८ च्या या अधिनियमाचे कलम ४५ न्वयें खेडयाच्या विकासासाठी सामाजिक व आर्थिक विकास संदर्भाची कामे हाती घेता येतात. शिवाय दिवाणी व फौजदारी स्वरूपाचे लहान सहान खटलें चालविण्याचा अधिकारही या अधिनियमांनी ग्रामपंचायतींना देण्यात आले.

महाराष्ट्रामध्ये जिल्हा परिषद व पंचायत समित्या त्यांचेवरील नियंत्रण याची जबाबदारी परिषद आणि तिच्या पंचायत समित्या यांवर सोपविण्यात आली आहे. पंचायतीच्या अधिकार क्षेत्रात वेगवेगळा फरक आढळतो. हिमाचल प्रदेशात ग्रामपंचायत कक्षेत २० ते २२ गांवे, ओरिसात २० गांवे, केरळ, गुंजरात, मद्रास येथे साधारण एक ते दोन गांवे तर महाराष्ट्रामध्ये तीन ते चार गांवे असे सरासरी प्रमाण होते. पंचायत कक्षेतील लोकसंख्या केरळमध्यें बारा हजार लोकसंख्या, तर ओरिसात अठ्ठावनशें बिहारमध्ये तेहतीसशे, उत्तर प्रदेशात सातशे पंचावन्न लोकसंख्या तर महाराष्ट्रामध्यें वीस हजार लोकसंख्या असलेल्या नगरपालिकांना स्वेच्छेने ग्रामपंचायतीत रूपांतर करवून घेता येत असे.

पंचायत सदस्य हे गुप्तमतदान पध्दतीने निवडले जात. त्यांची मुदत गुजरात, जम्मू-काश्मीर, महाराष्ट्र, म्हैसूर आणि पश्चिम बंगाल येथे चार वर्ष तर बिहारमध्ये पहिल्या दर्जाची पाच वर्षे, दुसऱ्या दर्जाचा ४ वर्षे तर तिसऱ्या वर्गाची तीन वर्षे मुदत असते. कांही ठिकाणी पंचायत सदस्य हात वर करून मतदानाने होत असे. सरपंच व उपसरपंच पंचायत सदस्य हे

आपल्यामधून करत असत. पंचायत पंचांची संख्या पांच पासून ते एकतीस पर्यंत लोकसंख्येच्या प्रमाणात असे. अनुसूचित जाती व जमाती आणि महिला पंच यांना राखीव जागा ठेवल्या जात असत.

पंचायतींना सक्तीचे आणि पर्यायी कर बसविण्याचे अधिकार असत. घरपट्टी, व्यवसाय कर, सांपत्तिक आणि वाहनकर हे सक्तीचे कर असत. तर सरकारी निधीशिवाय गुरांसाठी पाण्याचे हौद बांधणे, बाजारपेठा, गाड्यांचे अड्डे, कत्तलखाने यांसारख्या सोयी उपलब्ध करुन त्यावरील कर वापरदारांकडून वसूल करत. यातून ग्रामीण भागाचा विकास व्हावा ही अपेक्षा होती. मात्र कायाचे यश ग्रामीण भागात त्यामानाने मर्यादित राहिले. पण सामाजिक नियोजन हा ग्रामीण विकासाचा पाया बनला.

बळवंतराय मेहता यांच्या अध्यक्षतेखाली १९५६ मध्ये एक समिती ने नेमण्यात आली होती. या समितीने आपल्या समितीचा अहवाल २४ नोव्हेंबर, १९५७ मध्ये सादर केला. त्यात सत्ता व जबाबदारीचे विकेंद्रीकरण निम्न स्तरावर आवश्यक आहे हे स्पष्ट केले. बळवंतराय मेहता समितीने याबाबतच्या केलेल्या शिफारशी म्हणजे लोकशाही विकेंद्रीकरण केले जावे अशा स्वरूपाच्या होत्या. त्यांच्यामते सत्तेचे त्रीसुत्री वर्गीकरण खेडे, गट व जिल्हा या पातळी जर लोकशाही विकेंद्रीत सत्तेचे वर्गीकरण केले गेले तर निश्चितच ग्रामविकास घडून येईल. याचा पुढील टप्पा महाराष्ट्राने गाठला तो म्हणजे विकास कायाचे मूळ उगमस्थान म्हणून जे कार्य आहे ते कार्य व त्याची सर्व जबाबदारी पंचायतींच्याकडेच त्यांनी सोपविली होती.

पंचायत राज्याची कल्पना ही बलवंतराय मेहता समितीच्या

शिफारशीतून आस्तित्वात आलेली आहे. सामुहिक विकास, राष्ट्रीय विस्तार इ. विविध कार्यक्षेत्र अभ्यास, कृषि उत्पादन, विकासाचा वेग वाढविणे, सामुहिक विकास कार्यक्रम, राष्ट्रीय विस्तार योजना त्यासाठीचा नोकरवर्ग त्याचे प्रशिक्षण यांचा अभ्यास व परीक्षण करणे. स्थानिक उपक्रमशीलता, आर्थिक व सामाजिक स्थिती सुधारण्यासाठी संस्थानिर्माणाबाबत अभ्यास, विविध विकास योजनांचे फल व यश, विकास कार्य योजनांत खर्चात काटकसर व तत्परता, जिल्हा तालुका, खेडे या स्तरावर सत्तेचे विकेंद्रीकरण क्रमाक्रमाने कसे करावे याबाबतच्या शिफारशी या समितीकडून मागविण्यात आल्या होत्या. त्यावर त्यांनी शिफारशी सुचविल्या त्यात प्रामुख्याने पंचायत राज्याची निर्मिती व प्रगती किंवा लोकशाही विकेंद्रीकरणाला अनन्य साधारण महत्व आहे. पंचवार्षिक योजना व समाजवादी समाजरचना अंमलात आणतांना विकास कार्यात जनतेचा सहभाग व प्रामुख्याने ग्रामीण जनतेचा सहभाग मिळविण्यासाठी व भारतात लोकशाहीची मूळे खोलवर अशी रोवण्यासाठी बलवंतराय मेहता समितीने केलेल्या शिफारशी व सुचविलेले लोकशाही विकेंद्रीकरण अत्यंत महत्त्वाचे आहे.

महाराष्ट्रामध्ये वसंतराव नाईक समितीने पंचायत राज्याबाबतच्या ज्या शिफारशी केल्या त्यात प्रामुख्याने -

अ) जिल्हा हाच प्रमुख घटक - महाराष्ट्रात जिल्हा स्तरावरील स्थानिक संस्थेला महत्त्वाची संस्था म्हणून मान्यता राजकिय व सामाजिक जागृती व स्थानिक संस्थांच्या कारभाराचा अनुभव लक्षात घेवून जिल्हा हाच घटक उपयुक्त असा मानला आहे.

ब) प्रत्यक्ष निवडणूका - यात महाराष्ट्रांतील पंचायती राज्यांच्या

निवडणूका प्रत्यक्षरित्या घेण्याच्याबाबत या समितीने शिफारशी केल्या आहेत. उदा - ग्रामपंचायती तसेच जिल्हा परिषदांच्या निवडणूका घेणे.

क) संसद सदस्य आणि राज्यविधीमंडळ सदस्यांना पदसिध्द सभासदत्व नाही. असे सभासदत्व राज्यस्थान व आंध्र प्रदेश जिल्हा परिषदांवर आहे. ते महाराष्ट्रात दिलेले नाही. कारण स्थानिक नेतृत्व आणि कर्तृत्व यास संधी दिली आहे. तसेच जिल्हा परिषदेचे सभासद व विधीमंडळाचे सभासद यांच्यामध्ये राजकीय क्षेत्रात स्पर्धा होणार नाही हा हेतु होता.

महाराष्ट्रामध्ये जिल्हा स्तरावरील स्थानिक संस्थेलाच कार्यकारी तसेच महत्त्वाची संस्था म्हणून मान्यता दिली आहे. महाराष्ट्रामधील राजकीय जागृती व स्थानिक संस्थांच्या कारभाराचा अनुभव लक्षात घेवून जिल्हा हाच घटक उपयुक्त मानला गेला. प्रत्येक जिल्हा पातळीवर एका जिल्हा परिषदेची स्थापना करावी. जिल्हा परिषदेत जिल्हा मतदार संघातून निवडून कमीत कमी ४० ते जास्तीत जास्त ६० सभासद असतील. दर ४०,०००/- एवढया लोकसंख्येमागे एक या प्रमाणात प्रतिनिधी असावेत तसेच स्त्री किमान दोन उमेदवार, अनुसूचित जाती व जमाती यांचा एकेक उमेदवार समावेशित केला जावा. सर्व पंचायत समितीचे सभापती हे त्या जिल्हा परिषदेचे पदसिध्द सभासद, जिल्ह्यातील ५ सहकारी संस्थेचे अध्यक्ष सहयोगी सभासद घेतले जावेत. दर पांच वर्षांनी वरील जिल्हा परिषद सभासदांची निवडणूक घेतली जावी.

बलवंतराय मेहता समितीने आपल्या शिफारशींमधून जे स्थान पंचायत

समितीला दिले होते. ते वसंतराव नाईक समितीने महाराष्ट्रात जिल्हा परिषदेला दिले आहे व पंचायत समिती ही सुसंवाद निर्माण करणारी यंत्रणा ठरली आहे. तालुका किंवा विकासगट पातळीवर पंचायत समिती असावी त्यात जिल्हा परिषदेवर निवडून गेलेले सभासद, राज्य सरकारने ठरवून दिलेल्या खरेदी विक्री संस्थेचा अध्यक्ष, सहकारी संस्थेचा अध्यक्ष, अनुसूचित जाती व जमाती, स्त्री यांचा एकेक उमेदवार जर निवडून आला नसेल तर तो को-ऑप्ट केला जावा. तसेच जिल्हा परिषदेसाठी जो मत-दारसंघ निर्माण केला असेल त्याचे २ विभाग करुन प्रत्येक विभागातून एक असे दोन सरपंच त्या विभागातील ग्रामपंचायती निवडून देतील. महाराष्ट्रा-तील पंचायत समित्यांची कार्ये जिल्हा परिषदेप्रमाणेच आहेत. फक्त पंचायत समिती आपल्या क्षेत्रातील जिल्हा परिषदेच्या मार्गदर्शनाखाली आपले कार्य करेल.

१९५८ च्या ग्रामपंचायत कायद्यानुसार प्रत्येक गावाचा कारभार पहाण्यास एक ग्रामसभेची तरतूद केली आहे. साहजिकच महाराष्ट्रातील ग्रामपंचायती या जिल्हा परिषदेच्या नियंत्रणापासून मुक्त आहेत. ६०० लोकसंख्या असलेल्या खेडयाला एक ग्रामपंचायत अगर कमी लोकसंख्या असलेल्या खेडयाला गट ग्रामपंचायत असते. ग्रामसभेत सर्व प्रौढ (पूर्वी २१ वर्ष पूर्ण, सध्या १८ वर्ष पूर्ण असलेले स्त्री व पुरुष) मताधिकाराच्या ग्रामसंस्था असतात. ग्रामसभा ग्रामपंचायतीचे सभासद निवडते. तीत ७ ते १५ सभासद असतात. स्त्रीया, अनुसूचित जाती व जमातींना जागा राखीव असतात. त्यांच्या वर्षातून २ बैठका होतात व ग्रामविकासावर चर्चा होते व तिचे निर्णय ग्रामपंचायत राबवते.

अशारितीने वसंतराव नाईक समितीने महाराष्ट्राचा परिस्थीतीचा अभ्यास करून बलवंतराय मेहता समितीच्या शिफारशीमध्ये महाराष्ट्राच्या संदर्भात महत्त्वाचे बदल सुचविले व त्यानुसार महाराष्ट्रामध्ये पंचायती राज्याची स्थापना करण्यात आली. महाराष्ट्रातील पंचायती राज्याचा आकृतीबंध हा इतर घटक राज्यापेक्षा निश्चितच वेगळा झाला आहे. महाराष्ट्रातील जिल्हा परिषदांना महत्त्वाचे स्थान, सत्ता अधिकार प्राप्त झाले आहेत. तसेच येथील जिल्हा परिषदांची आर्थिक स्थिती इतर राज्यांमधील जिल्हा परिषदांच्यापेक्षा खूपच उत्तम आणि मजबूत झाली असल्याचे दिसून येते.

अशारितीने बलवंतराय मेहता समितीच्या शिफारशी आणि वसंतराव नाईक समिती यांच्या शिफारशींच्या तसेच १९५८ चा ग्रामपंचायत आणि जिल्हा परिषदांचा कायदा यांच्या आधारावर महाराष्ट्रामध्ये पंचायती राज्य या योजनेचा अवलंब करून त्याची कृती करण्याचा प्रयत्न केला जात असल्याचे आपणांस आढळून येत आहे.

.....

# प्रकरण पहिले

## संदर्भ


१) मराठी विश्वकोश - खंड ५, पान ३४८, ३५१.

२) बढे जी.एस्. -"भारतीय स्थानिक स्वराज्य संस्था उद्गम आणि विकास" हिमालय पब्लिशिंग हाऊस, मुंबई, प्रथमावृत्ती, १९७८, पान नं. ५.

३) कित्ता

४) कित्ता

५) पंचायत राज्य - भाग १, पान ७, १४, १३८, १८४.
(डॉ.द.गो. कापडणीस)

६) पंचायत राज्य - प्राची, पान क्र. १३, २०.
डॉ. सुरेश काकडे,
प्रा. अरविंद वझो.


......