प्रकरण २ रे

विकेंद्रीत लोकशाहीचा विकास

प्रकरण २ रे

विकेंद्रीत लोकशाहीचा विकास

प्रस्तुत प्रकरणामध्ये सत्ता विभाजनाचा सिद्धांत म्हणजे काय? विकें द्रीत लोकशाही म्हणजे काय? तिचा विकास कोणकोणत्या पद्धतीने झाला आणि तिची सद्य:स्थिती काय आहे. याची सविस्तर चर्चा केली आहे.तसेच भारतीय लोकशाही मजबूत करणाऱ्या७३ व्या संविधान विशोधनाचा ऊहापोह या प्रकरणामध्ये केला आहे. याशिवाय पंचायती राज्यामध्ये सुधारणा करण्यासाठी केंद्र व राज्य सरकारांनी वेळोवेळी नेमलेल्या विविध समित्यांच्या शिफारशींचा थोडक्यात आढावा घेण्यात आला आहे.

सत्ता विभाजन सिद्धांत :

''हुकूमशाही टाळण्यासाठी शासनाने विविध अधिकार किंवा कार्ये यांचे विभाजन करून भिन्न व्यक्तीकडे ती सोपविली जावीत असे हा सिद्धांत सुचवितो. ॲरिस्टॉस्टलच्या विचारात ह्या सिद्धांताचे मूळ सापडते. आधुनकि काळात लॉक आणि मॉंटेस्क्यू ह्यांनी सत्ता विभाजनाचा विशेष पाठपुरावा केला. हा सिद्धांत मॉंटेस्क्यूचा सत्ता विभाजनाचा सिद्धांत म्हणूनच मुख्यत: प्रसिध्द आहे. कायदे करणे, त्यांची अंमलबजावणी आणि न्यायदान ही कार्ये पार पाडणाऱ्या व्यक्ती वेगवेगळ्या असाव्यात आणि ह्या तीन यंत्रणा एकमेकीपासून पूर्णपणे अलिप्त आणि स्वतंत्र असाव्यात म्हणजे नागरिकांचे हक्क सुरक्षित राहून शासनकर्ते आपल्या अधिकारांचा दुरूपयोग करू शकणार नाहीत हा हया सिद्धांताचा गाभा आहे.''[१]

विसाव्या शतकातील लोकशाही ही सहभागी (participating) लोकशाही आहे. ते जनतेबरोबरचे शासन आहे. (with the people) लोकशाही व्यवस्थेत सत्तेचे विकेंद्रीकरण अभिप्रेत असतेच. भारतासारख्या खंडप्राय देशात तर त्याची नितांत आवश्यकता आहे. राज्यघटनेतील तरतुदीनुसार भारत हे एक संघराज्य आहे. केंद्र सरकार हे सर्वात प्रभावी आहे.

पण भारतीय संघराज्यातील राज्यांना तुलनेने कमी अधिकार आहेत. ह्याशिवाय खऱ्या अर्थाने लोकांना राज्यकारभारात सहभाग घेता यावा म्हणून १९६२ पासून पंचायत राज्याचा प्रयोगही राबविला जात आहे. तसेच पंचायतराज्य सुरळीत चालावे म्हणून संसदेने ७३ वी घटनादुरूस्ती संमत केलेली आहे. सत्तेच्या विकेंद्रीकरणाची कल्पना आपल्याकडे ब्रिटिश राजवटीत आली. १८८२ मध्ये लॉर्ड रिपनच्या काळात स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा कायदा लागू करण्यात आला. तो आजच्या इतका विकसित नव्हता. स्थानिक प्रश्न हे जनतेने स्वत: पुढाकार घेऊन सोडवावेत हाच मुळी पंचायतराज्याचा मुख्य उद्देश आहे. लोकशाही शासनपद्धतीत तळागाळातील जनतेला शासन चालविता आले पाहिजे. लोकशाही विकेंद्रीकरण हे आपल्या व्यवस्थेत कसे झाले व लोकशाही विकेंद्रीकरण म्हणजे काय? याची थोडक्यात माहिती खालीलप्रमाणे :

लोकशाही विकेंद्रीकरण :

लोकशाही व विकेंद्रीकरणाचा फार निकटचा संबंध आहे. सत्तेचा दुरूपयोग टाळण्यासाठी तो अधिकाधिक विकेंद्रीत करावा हे लोकशाही तत्वाशी अत्यंत निगडीत आहे. किंवा सुसंगत आहे. स्वातंत्र्योत्तर काळात भारतातदेखील लोकशाही शासनव्यवस्थेशी सुसंगत अशी विकेंद्रीत सत्तेच्या आधारावर शासन यंत्रणा निर्माण केली जावी असा विचार मूळ धरू लागला. विकेंद्रीकरणाच्या संकल्पनेत मध्यवर्ती शासनाने आपल्याकडे आवश्यक असेल तेवढेच केवळ मार्गदर्शन, निरीक्षण, नियंत्रण व राष्ट्रीय नियोजन एवढेच अधिकार ठेवून इतर लोककल्याणकारी योजना व कार्यक्रम राबविण्याचे अधिकार कनिष्ठ पातळीवरील स्थानिक स्वराज्य संस्थाकडे (पंचायतीराज्य व्यवस्थेकडे) द्यावेत व त्यांना स्वायतत्ता देऊन आवश्यक तेवढी आर्थिक मदत करून उद्दिष्ट्यपूर्तीसाठी अनुकूल वातावरण तयार करून द्यावे हे अभिप्रेत होते.

याचा अर्थ असा नव्हे की, मध्यवर्ती सत्तेने आपले अधिकार स्थानिक संस्थांना प्रदान करून आपली अंतिम जबाबदारी टाळावी. या कल्पनेत केवळ अधिकार व जबाबदारी कनिष्ठ संघटनांकडे द्यावी. एवढेच अभिप्रेत नसून स्थानिक पातळीवरच्या संघटनांना त्या जबादाऱ्या पार पाडण्यासाठी लायक बनविणे व त्यासाठी त्यांना मदत करणे हे देखील यात अंतर्भूत आहे. श्री. बलवंतराय मेहता यांच्यामते, ''लोकशाही विकेंद्रीकरण म्हणजे शासनाने आपली काही कर्तव्ये व जबाबदाऱ्या इतर कनिष्ठ पातळीवरील संघटनांकडे पूर्णपणे सोपवून त्या संघटनांना आपली उद्दिष्ट्ये गाठण्यासाठी आवश्यक ती साधने व त्यावर नियंत्रण ठेवण्याचे अधिकार देण्याची प्रक्रिया होय.''[२]

हेन्री मेडिक या प्रशासन शास्त्रज्ञाच्यामते, ''विकेंद्रीकरण म्हणजे, विशिष्ट कार्ये पार पाडण्यासाठी मध्यवर्ती सत्तेने इतरत्र विभागल्या गेलेल्या क्षेत्रीय संघटनांना आवश्यक ते अधिकार प्रदान करणे व त्या अनुषंगाने येणाऱ्या जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी त्यांना विधिमय अधिकार देणे.''[३]

थोडक्यात विकेंद्रीकरणात केवळ सत्तेचे विकेंद्रीकरण अभिप्रेत नसून सत्ता, जबाबदाऱ्या व साधनांवरील नियंत्रण ठेवण्याच्या अधिकारांचे विभाजनही अभिप्रेत आहे.

लोकशाही विकेंद्रीकरणात केवळ कार्याचे विभाजन अभिप्रेत नसते. स्थानिक संस्थांना त्यांना मिळालेल्या प्रदत्त अधिकाराच्या वापरासाठी मध्यवर्ती सत्तेला जबाबदार असतात. व मध्यवर्ती सत्तेने घालून दिलेल्या वैधानिक चौकटीत राहूनच स्थानिक संस्थांनी काम करणे यात अभिप्रेत आहे. अर्थात एकदा सत्ता स्थानिक संघटनांना प्रदान केल्यानंतर कार्याबाबतचे अग्रक्रम ठरवण्याची स्वायत्तता त्यांना असते. लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या प्रक्रियेचा मुलभूत उद्देश स्थानिक नेतृत्वाला अधिक जबाबदाऱ्या उचलण्यास प्रशिक्षित करणे व त्याचबरोबर योग्य अग्रक्रम ठरवून अधिकाधिक कार्यक्षमपणे व काटकसरीने खर्च करून लोकांची सेवा करण्याचा अनुभव त्यांना मिळवून देणे हा आहे.

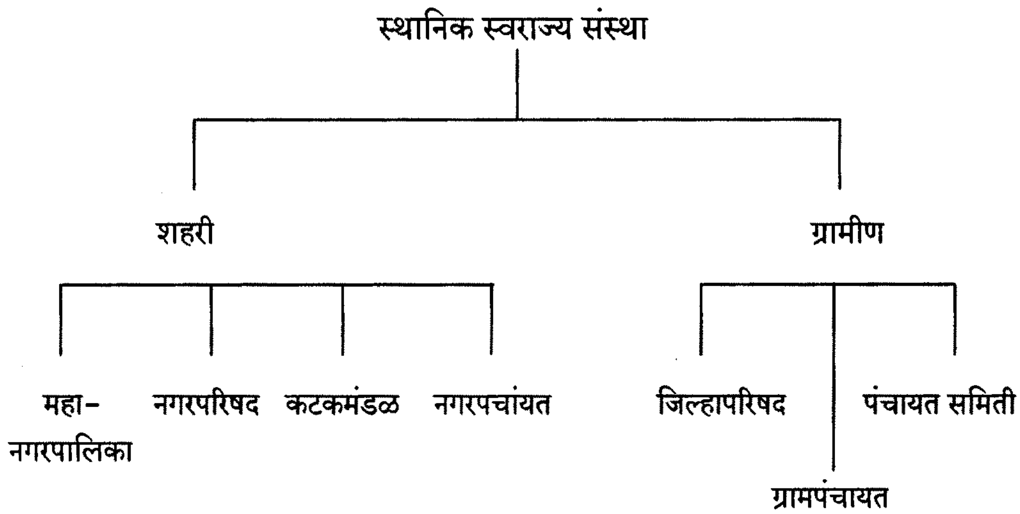
ही सत्ता विकेंद्रीत झाली नाही तर ती सत्ता लोकशाहीच्या विचाराला असे काही विद्रुप बनवून टाकते की ही लोकशाही नुसती नावाचीच रहाते म्हणून खरी लोकशाही स्थापित व्हायची असेल तर ती सत्ता विकेंद्रीत झाली पाहिजे. ''जर आपण भारताच्या दृष्टिने विचार केला तर विकेंद्रीत लोकशाही म्हणजे काय? ह्या प्रश्नाचे उत्तर दोनप्रकारे देता येते. एक म्हणजे खेड्याखेड्यांना आपला कारभार करण्याची साधने उपलब्ध झाली पाहिजेत आणि दुसरे म्हणजे सत्तेचा ओघ तळपातळीपर्यंत कसा पोहोचेल याकडे जातीने लक्ष देणे होय.''[४]

लोकशाही विकेंद्रीकरण आणि भारतीय राज्यघटना :

भारतीय संसदेने २२ डिसेंबर १९९२ रोजी ७३ वी घटनादुरूस्ती आणि दुसऱ्याच दिवशी ७४ वी घटनादुरूस्ती मंजूर करून अनुक्रमे ग्रामीण आणि शहरी भागातील स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या संदर्भात काही महत्वपूर्ण तरतूदी केल्या. ७३ व्या घटनादुरूस्तीनुसार संविधानात नवा नववा भाग समाविष्ट केला असून अनु २४३, २४३ अे 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 यादृष्टिने आवश्यक असलेले सत्ता आणि अधिसत्ता सोपवण्याची जबाबदारी अनु. २४३ जी नुसार राज्याच्या विधिमंडळावर टाकण्यात आली आहे. ७४ व्या घटनादुरूस्तीने भारतीय संविधानात 'भाग - ९ अे' घातला असून त्यात अनु. २४३ पी ते २४३ झेड-जी हे अनुच्छेद समाविष्ठ केले आहेत. त्याप्रमाणे बारावी अनुसूचीही जोडली आहे. थोडक्यात, ''लोकशाही विकेंद्रीकरणात लोकांचा शासनकार्यात प्रत्यक्ष सहभाग म्हणजे स्थानिक कल्याणाच्या योजना व प्रकल्प स्वत:च्या पुढाकाराने हाती घेण्याचे लोकांचे स्वातंत्र्य आणि ते प्रकल्प कार्यान्वित करून चालवण्याची स्वायत्त सत्ता यांचा अंतर्भात होतो.''[५]

ग्रामीण व शहरी स्थानिक स्वराज्य संस्था:

"स्थानिक कारभार तेथे राहणाऱ्या लोकांनी पाहावा, त्यांना लोकशाहीचे शिक्षण मिळावे, सत्तेत सहभागी होता यावे यासाठी सत्ता विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वानुसार स्थानिक पातळीवर कायद्याद्वारे स्थापन करण्यात आलेल्या संस्थांना स्थानिक स्वराज्य संस्था असे म्हणतात. या स्था. स्वराज्य संस्थामध्ये ग्रामपंचायती, पंचायत समित्या, जिल्हा परिषदा, नगर परिषदा आणि महानगरपालिका समावेश होतो. याशिवाय नगरपंचायती कटक मंडळे (कॅन्टोमेंट बोर्ड) यांचा समावेश होतो."[६] स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे ग्रामीण व शहरी असे वर्गीकरण करण्यात आले आहे. त्याची प्रतिकृती आपणास पुढीलप्रमाणे दाखवता येईल.



ग्रामीण पातळीवरील स्थानिक स्वराज्य संस्था :

ग्रामीण भागात ग्राम, गट आणि जिल्हा परिषद अशा तिन्ही स्तरांवर पंचायती शासन संस्था स्थापन करण्यात आल्या असून सर्वांवर निवडून द्यावयाचे प्रतिनिधी प्रत्यक्ष निवडणुकीद्वारे, पंचायतीच्या कक्षेतील भूभागीय मतदारसंघातून निवडून दिले जातात. पंचायतीराज्याचा त्रिसूत्री कारभार हा १९९२ साली ७३ व्या घटनादुरूस्तीने सुरू झाला. या दुरूस्तीने ग्रामपंचायतीचा समावेश घटनेत झाला आहे. हा त्रिसूत्री कारभार खालीलप्रमाणे चालतो.

१. देशपातळीवर केंद्र सरकार कारभार बघते.

२. राज्यपातळीवर राज्य सरकार कारभार बघते.

३. स्थानिक पातळीवर जिल्हा परिषद, पंचायत समिती आणि ग्रामपंचायत कारभार बघतात. ह्या ७३ व्या घटनादुरूस्तीमुळे सन १९५८ च्या ग्रामपंचायतीच्या कायद्यात बऱ्याच दुरूस्ती केल्या गेल्या. ह्या दुरूस्त्यांनुसार आता १९५८ च्या ग्रामपंचायत कायद्यात झालेल्या दुरूस्तीप्रमाणे सद्या ग्रामपंचायती कारभार करीत आहेत.

७३ व्या घटनादुरूस्तीची वैशिष्ट्ये थोडक्यात खालीलप्रमाणे सांगता येतील:

१) ग्रामसभेचे महत्व वाढले :

या घटनादुरूस्तीमुळे ग्रामसभेस खूप महत्व प्राप्त झाले आहे. ग्रामसभा हा लोकशाहीचा पाया आहे. गावातील मतदानपात्र स्त्री-पुरूष यांनी एकत्र येऊन ग्रामसभेत विकासकामांबद्दल चर्चा करून निर्णय घ्यावयाचा असतो. ग्रामसभेमध्ये गावातील पाणी, शेती, रस्ते, वीज अशा अनेक महत्वपूर्ण विषयांवर चर्चा केली जाते. ग्रामसभेस ग्रामपंचायतीच्या कारभारावर नियंत्रण ठेवण्याची संधी यामुळे प्राप्त झाली आहे. केंद्र पुरस्कृत योजनांचे लाभार्थी निवडीचे अधिकार ग्रामसभेस प्राप्त झाल्यामुळे तिचे महत्व वाढले आहे.

२) ग्रामपंचायत निर्मिती आणि निवडणूक यंत्रणा :

जेव्हा जेव्हा कायद्यामध्ये दुरूस्त्या होतात. त्यानुसार ग्रामपंचायत निर्मितीच्या संदर्भात बदल केले गेले. हे बदल सद्या खालील स्वरूपात आहेत.

अ) काही ठिकाणी प्रत्येक महसुली गावात वेगवेगळ्या ग्रामपंचायती आहेत.

ब) काही ठिकाणी अनेक महसुली गावांना एकच ग्रामपंचायत आहे. अशा ग्रामपंचायतीला ग्रुप ग्रामपंचायत किंवा गट ग्रामपंचायत असे म्हणतात.

क) काही ठिकाणी महसुली गावांच्या मोठ्या वाड्यांना किंवा त्याच गावच्या अनेक वाड्यांना मिळून एक अशा स्वतंत्र ग्रामपंचायती आहेत.

सध्या सपाट भागातील किमान ६०० पर्यंत लोकवस्ती असलेल्या काही गावांत तसेच डोंगरी भागातील किमान ३०० पर्यंत लोकवस्ती असलेल्या काही गावांत ग्रामपंचायती स्थापन झालेल्या आहेत. लोकांनी मागणी केली तर नवीन ग्रामपंचायत स्थापनेस किंवा असलेल्या ग्रामपंचायतीच्या गावांची आणि वाड्यावस्त्यांची भौगोलिक रचना दळणवळणांच्या अडीअडचणी, लोकसंख्या, ग्रामपंचायतींना मिळू शकणारे उत्पन्न व करावा लागणारा खर्च तसेच पंचायतसमिती आणि जिल्हा परिषदेची शिफारस यांचा विचार करून राज्यसरकार आधी अस्तित्वात असलेल्या ग्रामपंचायतीचे विभाजन करून नवीन ग्रामपंचायतीची स्थापना करावयास मान्यता देऊ शकते.

पंचायती राज्यव्यवस्थेच्या त्रिस्तरीय यंत्रणेला स्थानिक स्वराज्य संस्था म्हणतात. स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या निवडणुका घेण्यासाठी महाराष्ट्र राज्याने निवडणूक आयोगाची निर्मिती केली आहे. ह्या आयोगाने प्रत्येक जिल्ह्यासाठी निवडणूक यंत्रणा ठेवली आहे. या यंत्रणेच्या शाखा प्रत्येक तालुक्यात आहेत. जिल्हा निवडणूक यंत्रणा तालुका निवडणूक यंत्रणेच्या मदतीने ग्रामपंचायतीच्या निवडणुका घेत असते. ग्रामपंचायतीतील सदस्यसंख्या, प्रभाग, राखीव जागांच्या संख्या, जागांचे प्रभाग योग्यरितीने बदलणे इ. निर्णय निवडणूक यंत्रणेकडे असतात.

३) **ग्रामपंचायतीची रचना :**

ग्रामपंचायत क्षेत्र हे भौगोलिक रचनेवरून तसेच गावे आणि वाडीवस्त्यांची लोकसंख्या घेऊन ठरविली जाते. व त्यावरून ग्रामपंचायतीची रचना केली जाते. लोकसंख्येवरून सदस्यसंख्या ठरविली जाते आणि ह्या सदस्य संख्येवरून तसेच भौगोलिक रचनेवरून प्रभाग विभागले जातात. ग्रामपंचायतीमधील सदस्य संख्या किती लोकसंख्येस काय असावी हे खालील तक्त्यात दाखविले आहे.

लोकसंख्येनुसार ग्रामपंचायत सदस्य संख्या

लोकसंख्या ग्रामपंचायत	सदस्य संख्या
१५०० किंवा त्यापेक्षा कमी	७
१५०१ ते ३०००	९
३००१ ते ४५००	११
४५०१ ते ६०००	१३
६००१ ते ७५००	१५
७५०१ किंवा त्यापेक्षा अधिक	१७

४) प्रभाग (वार्ड) संख्या :

निवडणुकीकरीता मतदारांचे गट पाडले जातात. या गटाला प्रभाग म्हणतात. किंवा वॉर्ड म्हणतात. निवडणुकीच्यावेळी या प्रभागाला किंवा वार्डाला निर्वाचनक्षेत्र म्हणतात. आमदार, खासदार, जिल्हापरिषद सदस्य आणि पंचायत समितीचे सदस्य यांच्या निवडणुकीमध्ये एका जागेकरिता एक प्रभाग तयार केलेला असतो. म्हणजे एका प्रभागातून एकच आमदार निवडला जातो. त्यामुळे एक मतदार एकच मत देऊ शकतो.

ग्रामपंचायत प्रभाग वेगळ्या पद्धतीने तयार केलेले असतात. ग्रामपचांयतीच्या एका प्रभागामधून कमीत कमी दोन व जास्तीत जास्त तीन सदस्य निवडून द्यावे लागतात. एका ग्रामपंचायतीमध्ये काही प्रभाग २-२ सदस्यांचे तर काही प्रभाग ३-३ सदस्यांचे असू शकतात. साहजिकच प्रभागात जेवढे सदस्य तेवढी मते द्यावे लागते.

ग्रामपंचायत क्षेत्राच्या नकाशावरून भौगोलिकदृष्टया सलग लोकवस्तीचे प्रभाग तयार केले जातात. नंतर कोणत्या प्रभागातून किती सदस्य द्यावयाचे हे ठरविले जाते. प्रभाग आणि प्रभागातून निवडून द्यावयाची सदस्यसंख्या वेळोवेळी शासन बदलू शकते.

५) अनुसूचित जाती-जमातीकरिता राखीव जागा :

ग्रामपंचायतीच्या सदस्यांच्या काही राखीव म्हणून घोषित केल्या जातात. त्यात अनुसूचित जातीमध्ये ज्यांचा समावेश केला आहे. अशा लोकांपैकी जे लोक ग्रामपंचायत क्षेत्रात राहत असतील त्यांच्याकरिता त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात बसतील तेवढया जागा राखून ठेवल्या जातात. या जागांपैकी तिसरा हिस्सा त्यांच्या स्त्रियांकरिता राखून ठेवतात.

अनुसूचित जमातीमध्ये ज्यांचा समावेश होतो अशा जमातीपैकी जे लोक ग्रामपंचायत क्षेत्रात राहत असतील. त्यांच्या संख्येच्या प्रमाणात बसतील तेवढ्या जागा राखून ठेवतात. या जागांपैकी तिसरा हिस्सा त्यांच्या स्त्रियांसाठी राखून ठेवतात.

६) इतर मागास प्रवर्गाकरिता राखीव जागा :

इतर मागास प्रवर्गात ज्यांचा समावेश केला आहे अशा प्रवर्गापैकी जे लोक ग्रामपंयायत क्षेत्रात राहत असतील त्यांच्यासाठी ग्रामपंचायतीच्या एकूण सदस्य संख्येच्या २७% जागा राखून ठेवतात. या जांगांपैकी तिसरा हिस्सा जागा स्त्रियांसाठी राखून ठेवतात.

७) स्त्रियांकरिता राखीव जागा :

ग्रामपंचायत क्षेत्रात राहणाऱ्या सर्व स्त्रियांकरिता ग्रामपंचायतींच्या सदस्यांच्या एकूण सदस्य संख्येच्या १/३ जागा राखून ठेवतात. यामध्ये अनुसूचित जाती-जमाती व इतर मागास प्रवर्गातील स्त्रियांसाठी राखून ठेवलेल्या जागा धरल्या जातात. या सर्व जागा निरनिराळ्या प्रभागात आळीपाळीने राखीव ठेवल्या जातात.

८) वित्त आयोग :

पंचायतीसाठी पुरेशा आर्थिक स्त्रोतांची खात्री करण्याकरिता आधारभूत तत्व ठरविण्यासाठी प्रत्येक राज्यात एक वर्षाच्या आत आणि नंतर दर पाच वर्षांनी एक वित्त आयोग स्थापन करण्यात येईल की ज्याच्या माध्यमातून गांवांचा विकास प्रत्यक्षात येण्यासाठी राज्यशासनाकडून भरपूर अर्थसहाय्य मिळेल. गावपातळीवर अपेक्षित असलेल्या

विकासाकरिता राज्याने ग्रामपंचार्तींना पुरेसा निधी उपलब्ध करून दिला नाही तर स्थानिक विकासाला गती प्राप्त होणार नाही. निधीच्या सम्यक वाटपासाठी व ग्रामपंचायत पातळीवर निधीचे स्त्रोत निर्माण करता यावेत यादृष्टीने राज्यवित्त आयोगाची तरतूद करण्यात आलेली आहे.

शहर पातळीवरील स्थानिक स्वराज्य संस्था :

ग्रामीण भागातून शहरी भागामध्ये ज्यांचे रूपांतरण होत आहे अशा क्षेत्रांसाठी नगरपंचायत, छोट्या शहरासाठी नगरपालिका आणि मोठ्या शहरांसाठी महानगरपालिका स्थापन करणे राज्यसरकारवर बंधनकारक करण्यात आले. ७४ व्या घटनादुरूस्तीद्वारे शहरी भागातील स्थानिक स्वराज्य संस्थाविषयक अनेक महत्वपूर्ण तरतूदी केल्या आहेत. त्याचा थोडक्यात आढावा खालीलप्रमाणे घेतला आहे.

७४ व्या घटनादुरुस्तीची वैशिष्ट्ये :

७४ व्या घटनादुरूस्तीतील वैशिष्टयपूर्ण तरतूदी खालीलप्रमाणे आहेत :

१) नागरी स्थानिक शासनसंस्था :

अनुच्छेद २४३ (क्यू) मध्ये राज्यविधिमंडळाने कायद्यांद्वारा नागरी क्षेत्रात स्थापन करावयाच्या खालील स्थानिक शासनसंस्थांचा उल्लेख करण्यात आला आहे.

अ) संक्रमणावस्थेतील नागरी क्षेत्रात नगरपंचायत.

ब) अन्य नागरी क्षेत्रासाठी नगरपरिषदा, आणि

क) मोठ्या शहरांसाठी महानगरपालिका.

२) नागरी स्थानिक शासनसंस्थांची रचना :

अनुच्छेद २४३ (आर) मध्ये नागरी स्थानिक संस्थांच्या रचनेसंबंधीची मार्गदर्शन तत्वे समाविष्ट करण्यात आली आहेत. त्यानुसार राज्य विधिमंडळाने कायदे करून खालील गटांना प्रतिनिधीत्व देण्यात यावे अशी शिफारस केली आहे.

अ) नागरी प्रशासनाचे विशेष ज्ञान व अनुभव असणाऱ्या व्यक्तींची सहयोगी सदस्य म्हणून नियुक्ती करणे.

आ) संसद आणि राज्य विधिमंडळाच्या नागरीक्षेत्रातील सदस्यांची नियुक्ती.

इ) वॉर्ड / विभाग समित्यांच्या कार्याध्यक्षांची नगरपरिषद / महानगरपालिकेवर नियुक्ती.

३) विभागीय समित्या :

अनुच्छेद २४३ (एस) मध्ये तीन लाखांपेक्षा अधिक लोकसंख्या असलेल्या नागरी क्षेत्रातील स्थानिक शासन संस्थांमध्ये एक किंवा अधिक विभागीय समित्या स्थापन करण्यात याव्यात. राज्यविधिमंडळाने त्यासंबंधीच्या कायद्यात विभागीय समित्यांची रचना आणि त्यातील लोकप्रतिनिधींची निवड या संबंधीच्या तरतूदी कराव्यात. विभागीय समितीच्या क्षेत्रातून नगरपरिषद / महानगरपालिकेवर निर्वाचित सदस्य या विभागीय समितीचा सदस्य असेल. विभागीय समितीच्या क्षेत्रातून दोन किंवा अधिक सदस्याची निवड विभागीय समितीचे सदस्य करतील.

४) जिल्हा नियोजन आणि विकास समिती :

अनुच्छेद २४३ (झेड-डी) राज्य विधिमंडळांना जिल्हा नियोजन आणि विकास समिती स्थापन करण्याचे निर्देश देण्यात आले आहेत. या समितीच्या कार्यकक्षेत जिल्हयातील सर्व नागरी आणि ग्रामीण स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा अंतर्भाव करण्यात आला आहे. जिल्हयातील सर्व स्थानिक शासनसंस्थांनी आपापल्या क्षेत्रासाठी तयार केलेल्या विकास योजनांचा अहवाल या समितीकडे द्यावा आणि अशा पद्धतीने संपूर्ण जिल्हयासाठी एकत्रित विकास योजना तयार करण्याची जबाबदारी या समितीकडे सोपविण्यात आली आहे.

५) महानगर प्रादेशिक क्षेत्र नियोजन समिती :

मुंबई, चेन्नई, कलकत्ता आणि दिल्ली ही भारताची महानगरे आहेत. या महानगरांच्या सभोवतालच्या क्षेत्राचा (Metro-Politan Area) महानगर प्रादेशिक क्षेत्रात समावेश करण्यात येतो. महाराष्ट्र शासनाने मुंबई महानगर क्षेत्राच्या विकासासाठी MMRDA म्हणजेच (मुंबई मेट्रोपॉलिटन रिजन डेव्हलंपमेंट अथॉरिटीची स्थापना केली आहे.) अनुच्छेद २४३ (२ ई) मध्ये महानगर प्रादेशिक क्षेत्र नियोजन समिती स्थापन करण्याचे संबंधित राज्यांना निर्देश देण्यात आले आहेत. ही समिती महानगर प्रादेशिक क्षेत्रातील ग्रामीण आणि नागरी प्रदेशाच्या विकास आणि नियोजनाची जबाबदारी पार पाडेल.

६) आरक्षित जागा संबंधिच्या तरतूदी :

अनुच्छेद २४३ (टी) नुसार निर्वाचित जागामध्ये अनुसूचित जाती-जमाती आणि महिलासांठी आरक्षित जागांसंबंधीच्या तरतूदी करण्यात आल्या आहेत. अनुसूचित जाती व जमातींसाठी त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात जागा आरक्षित असाव्यात. एकूण निर्वाचित जागांपैकी १/३ जागा (SC/ST महिंलासाठी राखीव असलेल्या जागांसह)महिलांसाठी आरक्षित असाव्यात. अशा राखीव जागा असलेले मतदारसंघ चक्राकार पद्धतीने निर्धारित करण्यात यावेत.

७) कार्यकालासंबंधीच्या तरतूदी :

अनुच्छेद २४३ (यु) नुसार नगरपालिका व महानगरपालिका या संस्थांचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असेल अशी तरतूद करण्यात आली आहे. पाच वर्षांचा कार्यकाल पूर्ण होण्याआधी संस्थांच्या आगामी निवडणूका आयोजित करणे राज्य शासनावर बंधनकारक असेल. म्हणजेच नगरपालिका, महानगरपालिका यांचा पाच वर्षांचा कार्यकाल पूर्ण होताच त्यतील लोकप्रतिनिधींचे स्थान घेणाऱ्या लोकप्रतिनिधींच्या निवडची प्रक्रिया पूर्ण झाली असेल. कोणत्याही परिस्थितीत या संस्थांना मुदतवाढ देण्यात येणार नाही. काही कारणास्तव

या संस्था मुदतपूर्ण बरखास्त करण्यात आल्या असतील तर त्यांचे पुनर्गठन ६ महिन्यांच्या आत करणे राज्यशासनावर बंधनकारक असेल.

८) राज्यवित्त आयोगाविषयीच्या तरतूदी :

अनुच्छेद २४३ (वाय) नुसार राज्यवित्त आयोगाच्या गठनासंबंधीच्या तरतूदी करण्यात आल्या आहेत. त्यानुसार ७४ व्या घटनादुरूस्ती कायद्याच्या अंमलबजावणीपासून एक वर्षाच्या आत आणि त्यानंतर प्रत्येक पाचवे वर्ष संपल्यावर नागरी संस्थांच्या आर्थिक स्थितीचे परिक्षण करून राज्यपालांना शिफारशी करण्यासाठी राज्यपाल वित्त आयोगाची स्थापना करतील. या आयोगास आपली कार्ये पार पडण्यासाठी त्याला आवश्यक ते अधिकार विधिमंडळाच्या कायद्याने दिले जातील आयोगाने केलेली प्रत्येक शिफारस त्यावरील कार्यवाहीच्या स्पष्टकरणात्मक निवेदनासह विधिमंडळासमोर ठेवण्याचा आदेश राज्यपाल मंत्रीमंडळास देईल.

महाराष्ट्र शासनाने १९९४ साली पहिल्या राज्य वित्त आयोगाचे गठन केले.

९) राज्यनिवडणूक आयोगासंबधीच्या तरतूदी :

अनुच्छेद २४३ (झेड-ए) मध्ये राज्य निवडणूक आयोगाच्या गठन संबंधीच्या महत्वपूर्ण तरतूदी आहेत. मतदार याद्या तयार करण्याच्या कामावर देखरेख ठेवणे, नागरी संस्थांच्या निवडणुका घेणे ही कामे राज्य निवडणूक आयोगाकडे सोपविली गेली.

महाराष्ट्र शासनाने १९९४ साली राज्य निवडणूक आयोगाचे गठन केले आहे.

भारतातील पंचायती राज्य व्यवस्था :

''भारतामध्ये स्वातंत्र्यापूर्व काळापासून पंचायतीच्या पद्धतीच्या राज्यव्यवस्था अस्तित्वात आहे. याचा उल्लेख बौद्ध व वैदिक वाङ:मयात आलेला आहे. या व्यवस्थेला नवा आकार स्वातंत्र्यानंतरच प्राप्त झाला, म्हणजेच ऐतिहासिक काळापासून ग्रामपंचायती या भारतीय राजकीय व्यवस्थेचा आधार राहिलेल्या आहेत. कारण भारतीय जनजीवनाची परंपरा

ही हजारो वर्षापासून 'ग्रान्मोमुखी' व 'श्रमाधारित ' राहिलेली आहे. मध्यतंरीच्या काळामध्ये ब्रिटिश राजवट आणि व्यापारामुळे भारतीय ग्रामरचना छिन्न-विच्छिन्न झालेली होती आणि भारत सर्व दृष्ट्या पराधीन बनला होता. परंतू स्वातंत्र्योत्तर काळात भारतातील सामाजिक व राजकीय धुरिणांना ग्रामरचनेचे व ग्रामपंचायतीचे महत्व कळाले आहे.''[७]

राष्ट्रीय पातळीवर देशाचा कारभार पाहण्यास संसदेची निर्मिती करण्यात आली तर राज्यपातळीवर विधिमंडळ आणि ग्रामीण पातळीवर जिल्हा हा घटक महत्वाचा मानून जिल्हयाच्या विकास कामामध्ये लोकसहभाग वाढावा यासाठी ग्रामपंचायत, पंचायत समिती आणि जिल्हा परिषद या त्रिस्तरीय संरचनेची निर्मिती करण्यात आली.

पंचायतीराज्य व्यवस्थेचा अखिल भारतीय पातळीवर विचार केला असता भारतीय शासनाने वेळोवेळी अनेक महत्वपूर्ण समित्यांची नेमणूक केलेली आपणांस दिसून येते. त्याचा थोडक्यात आढावा पुढीलप्रमाणे :

१) बलवंतराय मेहता समिती (१९५६) :

भारताचे संविधान अंमलात आल्यानंतर प्रथम पंचवार्षिक योजनेमध्ये ''सामुहिक विकास योजना'' हा कार्यक्रम केंद्र सरकारने एक प्रयोग म्हणून राबवला. या कार्यक्रमांचे मूल्यांकन करण्यासाठी केंद्र सरकारने श्री. बलवंतराय मेहता यांच्या अध्यक्षतेखाली एक समिती नेमली होती. राष्ट्रीय पातळीवरील पंचायतीराज्य व्यवस्थेच्या विकासातील पहिला महत्वाचा टप्पा म्हणजे बलवंतराव मेहता समितीची नियुक्ती होय. या समितीने ग्रामपातळीवर पायाभूत यंत्रणा असल्याशिवाय ग्रामविकास शक्य होणार नाही असे आपले मत दिले. आपल्या शिफारशी करीत असताना ग्रामीण पातळीवरच्या संस्थांकडे विकास कामाच्या अंमलबजावणीची जबाबदारी सोपवून शासनाने फक्त मार्गदर्शने, देखरेखीचे काम करावे अशी समितीची भूमिका होती.

"ग्रामीण विकास आणि सत्तेचे विकेंद्रीकरण यांचा संबंध लक्षात घेता बलवंतराय मेहता समितीने त्रिस्तरीय यंत्रणा सुचवली. त्यामध्ये जिल्हा परिषद, पंचायत समिती आणि ग्रामपंचायत यांचा समावेश करण्यात आला होता. या संस्था जिल्हयात एकाच वेळी स्थापन करण्यात याव्यात असे समितीने सुचविले होते."[८]

२) श्री. व्ही.टी. कृष्णम्माचारी समिती :

"१९६० मध्ये जिल्हा प्रशासन विषयक बाबींचा अभ्यास करण्यासाठी श्री. व्ही.टी. कृष्णाम्माचारी यांच्या अध्यक्षतेखाली एक अभ्यासगट नेमण्यात आला. या अभ्यासगटानेही पंचायतीराज्य व्यवस्थेबाबत काही शिफारशी केल्या. यापैकी महत्वाची शिफारस विकास आराखड्या संदर्भात आहे. त्यानुसार ग्रामविकासाचा आराखडा ग्रामसभेने करावा आणि त्यामधून विकास गटाचा आराखडा तयार व्हावा आणि विकास गटांच्या आराखड्यांच्या आधारे जिल्हयांचा आराखडा तयार करावा. अशी शिफारस करण्यात आली. तसेच विकास कार्यात सहकारी संस्थांचा सहभाग आणि कर्मचारी प्रशिक्षण या दोन गोष्टींकडे या अभ्यासगटाने लक्ष वेधले आहे."[९]

३) श्री. तखतमल जैन समिती (१९६६) :

"जिल्हा प्रशासनाबाबत अभ्यास करण्यासाठी श्री. तखतमल जैन यांच्या अध्यक्षतेखाली १७ जुलै १९६६ रोजी एक अभ्यासगट नेमण्यात आला. या अभ्यासगटाकडे जिल्हा प्रशासनातील बाबींचा विचार करण्याची जबाबदारी सोपविली असली तरी त्यांनी पंचायतीराज्याच्या संदर्भातही बऱ्याच शिफारशी केल्या आहेत. त्यामध्ये प्रामुख्याने ग्रामपंचायत, ग्रामसभा यांची रचना, आकार, पंचायत समिती आणि जिल्हा परिषद यांची रचना पंचायतीराज्य व्यवस्थेतील विविध समित्या व त्यांची रचना, अर्थविषयक बाबी, पंचायतीराज्यासाठी राज्यस्तरावर स्वतंत्र वित्त आयोगाची स्थापना, जिल्हा न्यायाधिकरण, स्थानिक स्वराज्य संस्था संचालनालयाची स्थापना याबाबतच्या शिफारशी आहेत.

जिल्हयाच्या विकासासाठी पंचायतीराज्य व्यवस्था हीच एकमेव जबाबदार संस्था असली पाहिजे. तसेच राज्यशासनाने जिल्हयाच्या विकासाच्या नियोजनाची व अंमलबजावणीची जबाबदारी या संस्थेवर सोपवावी, अशी शिफारस या अभ्यास गटाने केली आहे.''[१०]

४) अशोक मेहता समिती (१९७७):

श्री. अशोक मेहता यांच्या अध्यक्षतेखाली १९७७ मध्ये पंचायतीराज्य संस्थांचे मूल्यमापन करण्यासाठी एक समिती नियुक्त करण्यात आली. या समिती पंचायतीराज्य पद्धतीतील लवचिकता मान्य केली असून वेगवेगळ्या राज्यात तेथील परिस्थितीप्रमाणे ती वेगवेगळी असण्यास हरकत नसावी, अशी शिफारस केली आहे. ''या समितीच्या दोन शिफारशी खूप महत्वाच्या आहेत. या समितीने मंडल पंचायत ही नवीन संकल्पना मांडली आहे. तसेच दुसरे म्हणजे त्यानुसार पंचायतीराज्य व्यवस्था द्विस्तरीय असावी, असे सूचित केले आहे. जिल्हा पातळीवर जिल्हा परिषद आणि अनेक गावांचा गट म्हणजेच मंडळ पंचायत (१५ ते २० हजार लोकसंख्येत एक मंडळ पंचायत) असे दोन स्तर असावेत अशी शिफारस केली.''[११]

५) श्री. जी.व्ही. के. राव समिती (१९८५) :

ग्रामीण विकास व दारिद्रय निर्मूलन कार्यक्रमासाठी प्रशासकीय यंत्रणेचा सहभाग कसा वाढवता येईल याचा अभ्यास करण्यासाठी २५ मार्च १९८५ रोजी श्री. राव यांच्या अध्यक्षतेखाली एक अभ्यासगट नेमण्यात आला होता. ''या अभ्यासगटाने ग्रामीण विकास व दारिद्रय निर्मूलनाच्या कार्यक्रमासाठी पंचायतीराज्य संस्था केंद्रीभूत असाव्यात व त्याच्या अंतर्गत हे सर्व कार्यक्रम एकसूत्र असावेत. तसेच सद्याच्या पंचायतीराज्य संस्थाकडे हे काम असावे अशा शिफारशी केल्या''[१२]

महाराष्ट्र राज्य पातळीवरील पंचायतीराज्य व्यवस्था :

राष्ट्रीय पातळीवर स्थापन झालेल्या वेगवेगळ्या समित्यांच्या अभ्यासानंतर पंचायतीराज्य व्यवस्थेचा महाराष्ट्र राज्याच्या संदर्भात विचार केला तर महाराष्ट्र शासनाने वेळावेळी अनेक महत्वपूर्ण समित्यांची नेमणूक पंचायतीराज्य व्यवस्था मजबूत करण्यासाठी व तसेच लोकशाही विकेंद्रीकरणासाठी केली याचा थोडक्यात गोषवारा खालील प्रमाणे सांगता येईल.

१) **वसंतराव नाईक समिती (१९६०):** बलवंतराव मेहता समितीने सुचवल्या प्रमाणे महाराष्ट्र राज्याने पंचायतीराज्य स्थापनेच्या ग्रामीण बाबींचा विचार करण्यासाठी श्री. वसंतराव नाईक यांचया अध्यक्षतेखाली २७ जून १९६० रोजी समिती नियुक्त केली. या समितीने एकूण २२६ शिफारशी केल्या. या समितीच्या अहवालास अनुसरून महाराष्ट्रात १९६१ च्या महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समित्या अधिनियमानुसार पंचायतराज्याची स्थापना करण्यात आली. या समितीने त्रिस्तरीय पंचायतीराज्य व्यवस्थेची शिफारस केली असून जिल्हा परिषद महत्वाची मानली आहे. तसेच राज्यशासनाने स्थानिक कार्याबाबतच्या सर्व जबाबदाऱ्यांतून मुक्त होऊन त्या जनतेच्या उपक्रमशीलतेवर आणि साधनसामग्रीवर सोपवाव्यात अशी शिफारस केली.

२) **श्री. ल.ना. बोंगिरवार समिती (१९७०):** पंचायत राज्याची स्थापना झाल्यानंतर एका दशकानंतर पंचायती राज्याच्या कार्याचे मूल्यमापन करण्यासाठी २ एप्रिल १९७० ला महाराष्ट्र शासनाने श्री. ल.ना. बोंगिरवार यांच्या अध्यक्षतेखाली एक समिती नियुक्त केली. या समितीने एकूण २०२ शिफारशी केल्या असून पंचायतीराज्य संस्थांच्या मुलभूत रचनेत कोणताही आमूलाग्र बदल करण्याची आवश्यकता नसल्याचे मत व्यक्त केले. कारण पंचायतीराज्य व्यवस्थेत फारसे दोष नसून अंमलबजावणीत दोष आहेत, असे या समितीचे मत बनले. त्यादृष्टीने हे दोष कसे दूर करता येतील यावर समितीने आपल्या शिफारशी केल्या.

३) **मंत्रीमंडळाची उपसमिती (१९८०) :** १३ ऑक्टोबर १९८० रोजी झालेल्या जिल्हा परिषद अध्यक्ष आणि मुख्य कार्यकारी अधिकारी यांच्या बैठकीत उपस्थित झालेल्या विषयांवर विचार करण्यासाठी मंत्रीमंडळाची एक उपसमिती नेमण्यात आली होती. या समितीने पंचायतीराज्य संस्थांच्या आर्थिक व प्रशासकीय बाबींशी संबंधी विषयावंर आपल्या शिफारशी सादर केल्या.

४) **श्री. पी.बी. पाटील समिती (१९८४):** १९८४ साली प्राचार्य पी.बी. पाटील यांच्या अध्यक्षतेखाली महाराष्ट्र राज्य पंचायती राज्य, जिल्हा नियोजन आणि ग्रामीण स्वराज्य मूल्यमापन समिती स्थापन करण्यात आली. या समितीने पंचायतीराज्याबद्दलची आपली भूमिका पुढीलप्रमाणे मांडली आहे.

समाजाच्या जीवनात प्रचंड वेगाने मुलभूत बदल घडत असल्यामुळे पंचायतीराज्य व्यवस्थेत किरकोळ बदल करून भागणार नाही. रंगसफेदी करून जुनीच व्यवस्थापुढे चालवावी, असे आम्हाला वाटत नाही. कालबाह्य विचार व कामाच्या पद्धती टाकून द्याव्या लागतील. मूलभूत उद्दिष्टांची प्रमाणिक राहणाऱ्या, लोक व लोकांच्या गरजांशी बांधिल राहणाऱ्या आणि कारभाराच्या व व्यवस्थापनाच्या आधुनिक तंत्रांचा अवलंब करून अत्यंत कार्यक्षम बनलेल्या अशा खऱ्याखुऱ्या व स्थानिक स्वराज्याची अनुभूती देणाऱ्या संस्था पंचायतीराज्यात उभ्या राहिल्या पाहिजेत अशी आमची भूमिका आहे.

प्राचार्य पी.बी. पाटील समितीच्या शिफारशीपैकी बऱ्याच शिफारशी ७३ व्या घटनादुरूस्तीत समाविष्ट करण्यात आल्याचे आपणांस आढळून येते.

अशा प्रकारे या प्रकरणात आपण सत्ता विभाजन, लोकशाही विकेंद्रीकरण, ७३ व्या आणि ७४ व्या घटनादुरूस्तीची वैशिष्ट्ये अखिल भारतीय पातळीवर नेमलेल्या वेगवेगळ्या समित्या तेसच महाराष्ट्र राज्यापातळीवर नेमलेल्या विविध समित्यांचा थोडक्यात अभ्यास केला आहे.

संदर्भ सूची :

१) व्होरा राजेंद्र / पळशीकर सुहास, **'राज्यशास्त्र कोश'**, प्रकाशक रामचंद्र दास्ताने अॅण्ड कंपनी पुणे- १९८६ पृ.क्र. ३२४.

२) डॉ. डोळे, ना.य., पंचायतीराज्य इंन्स्टिटयूशन्स (निवडक निबंध) **"लोकशाही विकेंद्रीकरणाचे तात्विक अधिष्ठान व ऐतिहासक पार्श्वभूमी"** संपादक गणेश शेंदुरणीकर प्रकाशक - महाराष्ट्र शासन - १९९२ पृ.क्र. ४०९

३) उपरोक्त पृ.क्र. ४१०.

४) राणे, म.आ., *"सत्ता विकेंद्रीकरण व पंचायतीराज्य"* पंचायतराज्य, जिल्हा नियोजन आणि ग्रामीण विकास परिसंवाद (निवडक निबंध) संपादक आणि प्रकाशक प्राचार्य पी.बी. पाटील १९८९ पृ. क्र. ८६.

५) डॉ. भोळे, भा.ल., **'भारताचे शासन आणि राजकारण'**, पिपंळापुरे अॅण्ड कंपनी पब्लिकशर्स, नागरपूर - २००४ पृ.क्र. २८५.

६) महाराष्ट्र राज्य पाठ्यपुस्तक निर्मिती व अभ्यासक्रम संशोधन मंडळ, पुणे - **'शालेय, नागरिशास्त्र आणि प्रशासन कोश'**, प्रकाशक, एन-के राठोड, पुणे - २००१ पृ.क्र. २१३.

७) भावे, विनोबा, - **'ग्रामपंचायत'** परंधाम प्रकाशन, वर्धा १९१७ पृ.क्र.३.

८) गोयल,एस.एल. आणि रजनीश, शालिनी - **'पंचायतीराज इन इंडिया - थिअरी अॅन्ड प्रक्टीस'**, दीप अॅन्ड दीप प्रकाशन, नवी दिल्ली, २००३ पृ.क्र. १५.

९) डॉ. विभूते, भालबा, **प्रबोधन प्रकाशन ज्योती** (निवडक निबंध) *"ग्रामपंचायत लोकसहभाग आणि विकास"*, प्रकाशक प्रसाद कुलकर्णी इचलकरंजी, २००४ पृ.क्र. ११.

१०) उपरोक्त पृ.क्र. १२.

११) उपरोक्त पृ.क्र. १२.

१२) डॉ. विभूते, भालबा, **'पंचायती राज्य व्यवस्था'**, मनोविकास प्रकाशन, मुंबई - २००५, पृ.क्र. १६.