REVIEW OF RESEARCH

ISSN: 2249-894X
IMPACT FACTOR : 3.8014(UIF)
VOLUME - 6 | ISSUE - 4 | JANUARY – 2017

पंचायत राज व्यवस्था : ग्रामीण विकास आणि राजकारण

दत्तात्रय शिवाजी थोरात
सहा. प्राध्यापक (राज्यशास्त्र)
सहकार महर्षि शंकरराव मोहिते पाटील महाविद्यालय, नातेपुते
ता. माळशिरस, जि. सोलापूर (महाराष्ट्र–भारत)

● प्रस्तावना :

प्रजासत्ताक गणराज्यामध्ये सत्तेचे विकेंद्रीकरण झाले तरच त्याला मुल्यात्मकता प्राप्त होत असते. भारताने स्वातंत्र्यप्राप्तीच्या बरोबरीनेच प्रजासत्ताक गणराज्याचे प्रतिमान भारतासाठी स्विकारले आहे. हे प्रजासत्ताक गणराज्य इंग्लंडच्या धर्तीवर स्विकारण्यात आले. इंग्लंड प्रजासत्ताक आहे, ते गणराज्य नाही. भारत प्रजासत्ताक आहेच मात्र त्यापुढे जावून गणराज्य देखील आहे. हे संविधानकारांनी संविधानाच्या सरनाम्यात स्पष्टपणे म्हटले आहे. या प्रजासत्ताक गणराज्याच्या उद्दिष्टपुर्तीसाठी म्हणून भारताने पंचायत राज व्यवस्था स्विकारली. स्थानिक स्वराज्य संस्था या नावाखाली शहरी आणि ग्रामीण स्थानिक स्वराज्य संस्था भारतामध्ये स्थापन करण्यात आल्या. याचा मुख्य उद्देश आहे तो राजकीय सत्तेचे विकेंद्रिकरण करण्याचा. आज पर्यंतच्या सत्तर वर्षाच्या वाटचालीमध्ये या पंचायत राज व्यवस्थेत अनेक अदलाबदल करण्यात आल्याचे दिसतात. मात्र सत्तेच्या विकेंद्रिकरणाचा मुख्य उद्देश यशस्वी झाला किंवा यशाच्या मार्गावर आहे म्हणणे आमच्या मते धाडसाचे ठरेल.

भारतातील पंचायत राज व्यवस्था, तिच्या हस्ते चालणारा भारतातील ग्रामीण विकास आणि त्यायोगाने होणारे राजकारण या तिन्ही गोष्टींचा तटस्थपणे अभ्यास केल्याशिवाय भारताचे आकलन होणे केवळ अशक्य आहे. 73 वी 74 वी संविधान दुरूस्ती या संबंध प्रक्रियेमध्ये किंबहुना आपल्या प्रजासत्ताक गणराज्यामध्ये 'माईल स्टोन' ठरलेली आहे. फक्त ग्रामीण भारतातच नाही तर सबंध भारताच्या राजकारणालाच नवा आयाम प्राप्त झाला आहे. एकंदरीत या अनुषंगानेच प्रस्तुत लेख पंचायत राज, ग्रामीण विकास आणि राजकारण यावर प्रकाश टाकणारा आहे.

● पंचायत राज :

भारताला लोकशाही नवी आहे. मात्र पंचायत राज भारताच्या परंपरागत संस्कृतीचा एक भाग बनून रहिली आहे. खेडेगावातील 'नीतिनियम' ठरविण्याचे काम गावातील 'पंच' मंडळी करत होते. जातीय संस्कृतीच्या अभ्यासकांनी 'जात पंचायती' चे अस्तित्व इंग्रज आगमनापूर्वीचे दाखवून दिले आहे. महाराष्ट्रातल्या ग्रामीण भागात आजही 'पंचमुखी परमेश्वर' हा पंचायत संबंधी शब्दप्रयोग ग्रामीण संस्कृतीचा अविभाज्य भाग आहे. म्हणजे गावातील ज्येष्ठ पाच पंचांनी वादासंबंधी निर्णय देणे.

इंग्रजांचे भारतात आगमन झाले ते मूळी व्यापार, व्यवसायभिमुखतेतून या परिणामी खेड्यातील लोक शहाराकडे मोठ्या प्रमाणात स्थलांतरीत होवू लागले. ग्रामांची पंचायती व्यवस्था आणखीनच मोडखळीस आली. इंग्रजी राज्यकर्त्यांनी ही दूरावस्था ओळखून परंपरागत ग्राम पंचायती पुरूज्जीवित करण्याच्या दृष्टीने 'पंचायत राज' निर्माण करण्यास सुरूवात केली. इ.स.1687 ला मद्रास महानगरपालिका इंग्रज राजवटीच्या काळात स्थापण्यात आली. मात्र खऱ्या अर्थाने पंचायत राजच्या विकासास लॉर्ड रिपनच्या कारकिर्दीपासून चालना मिळाली.

इंग्रज राज्यकर्त्यांनी यामधील दोष कमी करण्याचे प्रयत्न त्यांच्या परीने केले. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर भारताच्या संविधानकर्त्यांनी पंचात राजला संविधानाच्या मार्गदर्शक तत्वांमध्ये समाविष्ठ केले. त्यायोगे भारतीय जनतेला संसदिय शासनप्रणाली, लोकशाही आणि इतर प्रशासनिक ज्ञान मिळेल. त्याचबरोबर राजकीय सत्तेचे केंद्रीकरण न होता विकेंद्रीकरण होईल, असा त्यामागचा हेतू होता.

स्वतंत्र्य भारत सरकारने ग्रामीण विकासाचे उद्दिष्ट पूर्णत्वास नेण्यासाठी आणि त्याआधारावरच्या योजनांचा मुल्यमानात्मक अभ्यास करण्यासाठी इ.स. 1956 ला बलवंतराव मेहता यांच्या अध्यक्षतेखाली एक समिती गठीत केली गेली. या समितीने त्रिस्तरीय स्वरुपाच्या प्रतिमानाची आवश्यकता प्रतिपादित केली. खेड्यांच्या ठिकाणी ग्रामपंचायत, तालुक्याच्या किंवा गट पातळीवर पंचायत समिती, तर जिल्हयाच्या ठिकाणी जिल्हा परिषद हे प्रतिमान स्विकारून त्याला 'पंचायत राज' असे नाव देण्यात आले. लोक शिक्षण, लोकशाही प्रशिक्षण, विकेंद्रीकरण आणि ग्रामिण विकास हे या योजनेचे गाभाभूत कार्यक्रम आखण्यात आले.

सर्वप्रथम राजस्थान या घटक राज्याने त्रिस्तरीय योजना अंमलात आणली. त्यानंतर भारताच्या इतर भागात जे स्विकारण्यात आले. महाराष्ट्राने 1961 सालापासून अधिनियम संमत करून पंचायत राजची सुरूवात केली. मात्र अपेक्षित यश पंचायत राज योजना संपादित करू शकली नाही. स्थानिक स्वराज्य संस्था स्थापण्याचा आनंद आणि जोश पुढे टिकला नाही. कारण साठीच्या दशकापासून सबंध भारतात विकेंद्रिकरणाऐवजी केंद्रीकरण झाले.

नव्वदीच्या दशकात राजकारणाचा लंबक विकेंद्रीकरणाकडे झुकला. मधल्या काळात पंतप्रधान राजी गांधींनी यासाठी प्रयत्न केला, पण तो यशस्वी होऊ शकला नाही. मात्र या प्रयत्नामुळे काही प्रमाणात अभिजनीय राजकारण बहुजनीय राजकारण होण्याची वाटचाल सुरू झाली. भारताच्या संसदेने 22 डिसेंबर 1992 रोजी 73 वी आणि दुसऱ्याच दिवशी 74 वी संविधान दुरूस्ती करून अनुक्रमे ग्रामीण आणि शहरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या संदर्भात महत्वपूर्ण फेरफार केले. दोन, तीन वर्षात भारतातील सर्व घटक राज्यांनी याची अंमलबजावणी आपापल्या कार्यक्षेत्रात सुरू केली.

● 73 वी संविधान दुरूस्ती :

73 व्या संविधान दुरूस्तीमुळे संविधानात नववा भाग नव्याने समाविष्ट केला गेला. यात कलम 243 मध्ये 243क ते 243 ण अशी नवी कलमे समाविष्ठ करण्यात आली. ग्रामसभा, पंचायती घटित करणे, पंचायतींची रचना, जागांचे आरक्षण, कालावधी, सदस्यत्व, अधिकार आणि जबाबदाऱ्या निवडणूका, न्यायालयाचा हस्तक्षेप या गोष्टींविषयी तपशिलवार स्पष्टपणे तरतुदी करण्यात आल्या. ग्रामसभेमध्ये गावातील सर्व मतदारांचा समावेश करून तिला गावाच्या संदर्भात अधिक शक्तीशाली बनविण्यात आले. त्याचबरोबर महिलांसाठी एक तृतीयांश जागा आरक्षित करण्यात आल्या. ग्रामविकासाची जबाबदारी स्थानिक स्वराज्य संस्थांवर सोपविण्यात आली. निवडणूका घेणे बंधनकारक करण्यात आले. न्यायालयाच्या हस्तक्षेपावरही काही विषयासंदर्भात मर्यादा घालण्यात आल्या. या सर्वांचे दूगामी परिणाम सगळ्या भारताच्या राजकारणावर झाल्याशिवाय राहिले नाहीत. या संविधान दुरूस्तीने ग्रामीण स्थानिक स्वराज्य संस्थांना दीर्घ प्रतिक्षेनंतर संविधानात्मक दर्जा प्राप्त झाला.

● 74 वी संविधान दुरूस्ती :

73 वी संविधान दुरूस्ती ग्रामीण स्थानिक स्वराज्य संस्थांविषयी होती. तर 74 व्या संविधान दुरूस्तीने शहरी स्थानिक स्वराज्य संस्थाही संविधानात्मक दर्जा प्राप्त बनल्या. या संविधान दुरूस्तीने नऊ क हा भाग नव्याने जोडला गेला. यात कलम 243 मध्ये 243 त ते 243 य अशी नवी कलमे समाविष्ट करण्यात आली. यामध्ये नगरपालिका, तिची रचना, जागांचे आरक्षण, कालावधी सदस्यत्व, अधिकार आणि जबाबदाऱ्या, जिल्हा नियोजन समिती, महानगर नियोजन समिती, न्यायालयाचा हस्तक्षेप यासंबंधी तरतुदी करण्यात आल्या. ग्रामीण भागाप्रमाणेच शहरी भागामध्ये शहरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा अंमल सुरू झाला. येथेही ग्रामीण भागाप्रमाणेच शहरी राजकारणामध्येही बदलाचे वारे वाहू लागले.

● 73 व्या व 74 व्या संविधान दुरूस्तीचे परिणाम :

1 जून 1993 पासून या दोन संविधान दुरूस्तीचा अंमल जवळपास संपूर्ण भारतात सुरू झाला. आम्ही मागे म्हटल्याप्रमाणे या दुरूस्ती भारताच्या राजकारणातील 'माईल स्टोन' ठरल्या आहेत. कारण गावाचा कारभार पाहण्याचा अधिकार गावाकडे देण्यात आला आहे. शहरी आणि ग्रामीण या दोन्ही क्षेत्रात यामुळे राजकारणाच्या परिघाबाहेरील अनेक लोकांनी राजकारणात प्रवेश केला. सर्वांत महत्वाचा बदल म्हणजे महिलांना एक तृतीयांश आरक्षण राजकीय सत्तेच्या सहभागात देण्यात आले. यामुळे भारताची निम्मी लोकसंख्या असलेला भाग राजकारणात सक्रिय होऊ लागला. आरक्षणांतर्गत आरक्षण या संविधान दुरूस्तीने शहरी आणि ग्रामीण भागात दिले गेले. त्यावरूनच संसद आणि विधीमंडळ यांच्यातील महिला आरक्षण अडले आहे. परिणामी ग्रामीण राजकारणात मोठ्या प्रमाणात अदलाबदल झाली. शहरी भागातही याचे पडसाद पडल्यावाचून राहिले नाहीत.

महिलांप्रमाणेच अनेक उपेक्षित जनजाती अनेक ठिकाणी राजकारणाच्या केंद्रस्थानी आल्या. राजकीय सत्तेचा अंगार अनेकांनी उपभोगला. सत्तेचे विकेंद्रीकरण बहुतांशरित्या झाले. मात्र अनेक ठिकाणी याच्या नकरात्मक प्रतिक्रिया उमटल्या. भारताचे संविधान आणि त्यातील आशा—आकांक्षा तळागाळापर्यंत पोहोचण्यास मदत झाली. प्रजासत्ताक गणराज्याचे ध्येय भावनिकतेच्या पातळीवर अनेकजण उराशी कवटाळू लागले. मात्र या सर्व गदारोळात अस्मितांच्या राजकारणाचे मोहोळ संबंध भारतात सैरभैर धावू लागले.

● ग्रामीण विकास आणि राजकारण :

गावा—गावांचा आणि शहरांचा विकास गतिमानतेने साधण्यासाठी स्थानिक स्वराज्य संस्थांना अधिक बळकटी देण्याचा प्रयत्न झाला. मात्र अस्मितादर्शक राजकारणाने ग्रामीण विकासाचे स्वप्न वास्तवात अवतरू शकले नाही. ग्रामीण पातळीवरील राजकारणाला अनेक स्थानिक संदर्भ प्राप्त झाले. ग्रामीण राजकारणामध्ये 'जात' घटकाने महत्वाचे स्थान पटकाविले आहे. विकासाधारित राजकारणापेक्षा अस्मिताधारित राजकारण करणे सगळ्या भारतात सोईस्कर झाले आहे. याला काही अपवाद असतील, मात्र ते नगण्य म्हणावे इतपत कमी प्रमाणात. स्थानिक स्वराज्य संस्थांसमोरील सर्वात मोठा प्रश्न आहे तो निधीचा. या स्वराज्य संस्थांना निधीसाठी घटकराज्य सरकार आणि मध्यवर्ती सरकारच्या मदतीवर अवलंबुन रहावे लागते. त्याचबरोबर भ्रष्टाचाराची संस्कृती इमान—इतबारे जपताना अनेकजण दिसतात. या गोष्टीवर अंकुश ठेवण्याची यंत्रणा ग्रामीण विकासात कुचकामी ठरलेली आहे.

त्रिस्तरीय पद्धतीमुळे अनेक अडथळे प्रत्येक स्तराला पार करावे लागतात. ग्रामपंचायती, पंचायत समिती, जिल्हा परिषद, ग्रामीण विकासात अनेक अडथळे पार करावे लागतात. अशाच रितीने ग्राम पातळीपासून मध्यवर्ती सरकारपर्यंत हा अधिकार परंपरा चालू राहते. विकसाच्या कामांचे राजकारण केल्यानेही अनेक समस्या निर्माण होतात. या सर्वांमध्ये समन्वय साधणारी निपक्षपाती यंत्रणा आली तरच ग्रामीण विकसाचे इप्सित ध्येय गाठणे भारताला शक्य होईल.

● समारोप /निष्कर्ष :

भारतासाख्या प्रत्येक क्षेत्रातील वैविध्यपूर्ण देशाला पंचायती राज सारखे ग्रामीण आणि शहरी विकासाचे प्रतिमानच एकसंध बनवू शकते. 73 व्या व 74 व्या संविधान दुरूस्तीने हे प्रतिमान अधिक घट्ट केले आहे. या दुरूस्त्या ग्रामीण विकास, भारताचे राजकारण याच्यावर मूलगामी व दुरगामी अशा परिणाम करणाऱ्या आहेत. राजकीय सत्तेच्या प्राप्तीची सजगता विकासाच्या कामांमध्ये आली तरच भारत बलशाली बनेल. संविधान आणि पंचायत राज यांच्या निर्मितीतील दोष आपण बहुमताने निर्मल करू शकतो. मग अंमलबजावणीतील दोष निर्माल्य (नाहीशे) करण्याचे धारिष्ट आपल्याक का नाही? असा प्रश्न आमच्यासारख्या संवेदनशील भारतीय मनाला सतत सतावत राहतो.

● संदर्भ :

मराठी / हिंदी

1. कुलकर्णी बी. वाय., 2002, राज्यशास्त्र, विद्याभारती प्रकाशन, लातूर.
2. पळशीकर सुहास, सुहास कुलकर्णी (सं.), 2007, महाराष्ट्रातील सत्तासंघर्ष राजकीय पक्षांची वाटचाल, तिसरी आवृत्ती, समकालीन प्रकाशन, पुणे.
3. पळशीकर सुहास, नितीन बिरमल (सं.), 2004, महाराष्ट्राचे राजकारण राजकीय प्रक्रियेचे स्थानिक संदर्भ, प्रतिमा प्रकाशन, पुणे.
4. पाटील बी. बी., 2010, भारतीय शासन आणि राजकारण, फडके प्रकाशन, कोल्हापूर.
5. भोळे भास्कर लक्ष्मण, 2003, भारजीय गणराज्याचे शासन आणि राजकारण, पिंपळापुरे ॲन्ड कं. पब्लीशर्स, नागपूर.
6. शिरूरकर के. टी., 2000, भारताचे संविधान, अशोक ग्रोवर ॲन्ड सन्स, औरंगाबाद.
7. शालेय नागरीकशास्त्र आणि प्रशासन कोश, महाराष्ट्र राज्य पाठ्यपुस्तक निर्मिती व अभ्यासक्रम संशोधन मंडळ, पुणे.
8. भारताचे संविधान, महाराष्ट्र राज्याच्या भाषा संचलनालयाद्वारे अनुवादित आणि संचालक, शासन मुद्रण व लेखन सामग्री, महाराष्ट्र राज्य यांच्याद्वारे भारत सरकारच्या वतीने मुद्रीत व प्रकाशित, 2002.
9. महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समित्या अधिनियम, 1961, महत्वाच्या नियमांसहीत मार्गदर्शिका, सहावी आवृत्ती, 2006, चौधरी लॉ पब्लीशर्स, 2010.

इंग्रजी

1. Bhutt Rakesh (Edi.), 2005, Dictionary of Political Science, Mohit Publication, New Delhi.
2. Chaturvedi Archana, 2006, Indian Government and Politics, Commonwealth Publishers, New Delhi.
3. Fadia B. L., Indian Government and Politics, Sahitya Bhawan Publications, 2011, Agra.