ISSN 2231-1629
Knowledge Resonance

IMPACT FACTOR 8.072
January - June 2021- Vol. 10 No. 1

भारतीय पंचायत राज्यव्यवस्था

डॉ. विनोद नारायणदास बैरागी
विभागप्रमुख राज्यशास्त्र विभाग व संशोधन मार्गदर्शक
चेतना शिक्षण प्रसारक मंडळाचे कला वरिष्ठ महाविद्यालय
हर्सुल सावंगी, औरंगाबाद.

★★★

ब्रिटिश पूर्व कालीन भारतातील ग्रामीण समाज स्वयंपूर्ण व समृद्ध होता. प्रत्येक गावात स्वयंषासनाचे अस्तित्व होते. समाजाचे विविध व्यवहार व त्यांचे नियमन बऱ्याच प्रमाणात विकेंद्रीकरण तत्वाच्या आधारावर चालत होते. भौगोलिक मर्यादा आणि दळणवळण साध ानाच्या अभावामुळे ग्रामीण भागाच्या प्रशासनावर राजाचे प्रत्यक्ष नियंत्रण नसल्यामुळे ग्रामीण मोठ्या प्रमाणावर स्वायत्त होता. तसेच पारंपरिक राजसत्तांनीही देखील ग्रामीण भागातील व्यवहाराचे नियम स्थानिक अधिकारी व संस्थाकडे सोपविले होते. मात्र ब्रिटिशांच्या आगमनानंतर हे चित्र बदले. ब्रिटिशांनी सत्तेच्या केंद्रीकरणाला महत्व दिल्यामुळे ग्रामीण समाजाची स्वायत्तता धोक्यात आली. ग्रामीण जीवनात ब्रिटिशांच्या हस्तक्षेपामुळे ग्रामाचे स्वावलंबी जीवन संपुष्टात आले. ब्रिटिशाच्या आर्थिक धोरणामुळे गावाची स्वायत्तता आणि स्वावलंबित्व नष्ट झाले. परिमाणतः ग्रामीण जीवन आणि ग्रामीण नेतृत्वाला आहोटी लागली. त्यामुळे स्वातंर्त्यपूर्वकाळात ब्रिटिश राजवटी आणि स्वातंर्त्योत्तर काळात भारत सरकारने पंचायतराज व्यवस्थेचे बीजारोपण करण्याचा प्रयत्न केलेले आहेत. प्रत्युत संशोधन लेखात पचायतराज संस्थाची निर्मिती, विकास आणि आवश्यकतेचा आढावा घेतलेला आहे.

पंचायतराज संस्थाचा इतिहास – भारतात प्राचीन काळापासून पंचायतराज संस्था आढळून येतात. प्राचीन काळी प्रत्येक खेडे स्वयंशासित व आर्थिकदृष्ट्या स्वावलंबी होते. भारतात वौदीक काळापासून ग्रामसभा अस्तित्वात असल्याचे दिसून येते. ग्रामसभेची नोंद ऋग्वेदात केलेली आढळते. ''ऋग्वेदातील ग्रामसभेत गावातील सर्व व्यक्तींचा समावेश होता. गावातील लोक झाड किंवा देवळात ग्रामसभा भरवत व ग्रामसमित्यांची देखील निवड करत असत. ''महाभारतातील शांतिपर्वात पंचायतराज व्यवस्थेचे वर्णन केलेले आहे. शांपिपर्वात ग्रामव्यवस्थेचे तीन स्तर मांडले आहेत आणि विविध पदाधिकाऱ्याचा उल्लेख आहे. दहा गावचा प्रमुख दर्शक, वीस गावाचा प्रमुख विशाधीर, शंभर गावाचा प्रमुख शतपाल, हजार गावाचा प्रमुख सहस्त्रापती आणि गावाचा प्रमुख ग्रामीण इत्यादी पदाधिकाऱ्याविषयी सविस्तर माहिती दिलेली दिसते.

मौर्य व गुप्त काळातळी पंचायतराज संस्थाचे अस्तित्व होते. शुक्रनीतीत राजाने दरवर्षी ग्रामतपासणी करावी ही राजाला सल्ला दिलेला आहे. मौर्य, गुप्त आणि चौल राजवटीच्या काळात पंचायतराज संस्थेचे होत्या. चौल राजानी पंचायतराज स्थापनेस उत्तेजन दिलेले होते मनु, कौटिल्य, मेगास्थगीज लेखनात पंचायतराज संस्थाबद्दल माहिती कोतवाल नावाच्या अधिकाऱ्यामार्फत पंचायतराज व्यवस्था चालत होती.

ब्रिटिष राजवटीच्या काळात ग्रामाची स्वायत्तता नष्ट करण्याचा प्रयत्न केलेला असता तरी त्यांनीच भारतात आधुनिक पंचायतराजा पाया घातलेला दिसतो. ब्रिटिश राजवटीच्या काळात 1867 साली मद्रास शहरासाठी नगरपालिकेची स्थापना करुन पंचायतराजचा प्रारंभ केलेला दिसतो त्यांनतर मुंबई, मद्रास, कलकत्ता येथे मेयर कोर्टाची स्थापना केली. 1842 मध्ये बंगाल नगरपालिका कायदा संमत केला. 180 मध ये नगरपालिका कायदा, 1870 मध्ये लॉर्ड मेयोचा ठराव, 1882 मध्ये लॉड रिपनचा ठराव इत्यादी पंचायतराजच्या विकासासाठी विविध कायदे मंजूर केलेले होते. लॉर्ड रिपनच्या ठरावात पंचायतराज संस्थाना व्यापक अधिकार देण्याची भूमिका असल्यामुळे त्यांना स्थानिक स्वराज्य संस्थेचे जनक मानले जाते. "भारतीय पंचायतराज शासन की जडे यद्यपि प्राचीन है, परन्तु उनकी वर्तमान संरचना पूर्व के ब्रिटिष शासन की देन है। 'भारतात पंचायतराज व्यवस्थेच्या पायाभरणी करण्यासाठी विविध कायदे, नियम आणि अधिनियम केलेले आहेत. स्वातंत्र् आंदोलनाचे महात्मा गांधींनी देखील पंचायतराज व्यवस्थेला व्यापक अधिकार प्रदान करण्याची मागणी केली होती. महात्मा गांध ीच्या मते, "स्थानिक संस्था स्वावलंबी असल्या पाहिजे तरच त्या गावातील किंवा खेड्यातील लोकांच्या जास्तीत जास्त गरजा तेथील स्थानिक संस्थेने भागविल्या पाहिजेत, त्यासाठी लागणारे अधिकार व साधन सामुग्री त्या त्या स्थानिक संस्थाना कायद्याने वेळावेळी दिली पाहिजे.'' महात्मा गांधीनी व्यक्त केलेल्या पंचायत राजबद्दलच्या मताचा समावेश घटनेच्या मार्गदर्शक तत्वात करुन घटनाकारांनी अप्रत्यक्षपणे पंचायतराजला मान्यता दिलेली दिसते. चार्लर्स मेटकाफ यांनी 1930 साली ग्रामीण संस्थाबद्दल लिहिताना पुढील निरीक्षण नोंदविलेले आहे की, "भारतात सर्व काही नष्ट झाले. परंतु ग्रामीण संस्था नष्ट झाल्या नाहीत, राजकीय सत्ताएका पाठोपाठ आल्या व लयाला गेल्या, क्रांती मागुन क्रांत झाल्या. हिंदु, पठाण, मोगल, शीख, इंग्रज हे राज्यकर्ते एका मागोमाग होऊन गेले पण ग्रामीण संस्था अविचल राहिल्या" भारत राजकीय आणि सामाजिकदृष्ट्या प्रचंड उलथापालथी झालेल्या असला तरी ग्रामीण संस्थावर त्यांचा प्रभाव पडलेला दिसून येत नाही.

सामुहिक विकास योजना स्वातंर्त्योत्तर भारताने समाजवादी समाजरचेवर आधारित सहकारी संघराज्य निर्मितीचे उद्दिष्ट ठेवले. या राष्ट्रीय उद्दिष्टपूर्तीसाठी ब्रिटिशकालीन संस्था, परंपरा बदलणे गरजेचे बनले. भारत हा खेड्यात वसलेला आहे या देशाचे चित्र बदलण्यासाठी ग्रामीण भागात सामुहिक विकासाची भावना निर्माण करणे, जनतेत विकासाची नवी दृष्टी निर्माण करणे, जनतेत प्रगतीची आशा–आकांक्षा निर्माण करण्याची आवश्यकता होती. त्यासाठी भारत सरकारने २ ऑक्टोबर 1952 मध्ये सामुहिक विकास कार्यक्रमाची घोषणा केली. त्यानंतर एका वर्षानी म्हणजेच ३ ऑक्टोबर 1953 मध्ये सामुहिक विकास योजनेस पुरक राष्ट्रीय विस्तार योजना सुरु करण्यात आली. "समाजविकास योजना ही एक पद्धती व ग्रामीण विकास विस्तार सेवा ही एक यंत्रणा असून, तिच्याद्वारे गांवकऱ्यांच्या सामाजिक व आर्थिक जीवनात परिवर्तन घडवून आणणे हा उद्देश होतो. 'स्वयंपूर्ण भारताच्या दिशेने वाटचाल करण्याच्या हेतूने भारत सरकारने सामुहिक विकास कार्यक्रम सुरु केला कारण राष्ट्रीय नियोजन मंडळाने पहिल्या पंचवार्षिक योजनेत समाज विकासाचे तत्व प्रतिपादन केले होते. या योजनेचा मुळ उद्देश सामाजिक परिवर्तन घडवून आणणे व त्याद्वारे ग्रामीण भागात नवी समाज रचना आणि लोकांच्या जीवनदृष्टीत बदल आणणे हा हेतू होता. सामुहिक विकास कार्यक्रमात जनसहभागासाठी तालुका, जिल्हा व राज्य पातळीवर तात्पुरत्या समित्या स्थापनकरण्यात आल्या. या कार्यक्रमाच्या प्रारंभी जनतेचा प्रचंड प्रतिसाद मिळाला. परंतु ही योजना ग्रामीण जनतेच्या मुलभूत गरजा भागविण्याच्या दृष्टीने अत्यंत तोकडी होती. स्थानिक कामावर राज्याच्या प्रभावी नियंत्रणामुळे योजनेला फारसे यश लाभले नाही. तात्पुरत्या समित्याचे सरकार नियुक्त सदस्यांनी फक्त सल्लादायी भूमिका पार पाडल्यामुळे ग्रामीण विकासाला चालना मिळू शकली नाही. शासनाकडून भरीव आर्थिक मदत न मिळाल्यामुळे सामुहिक विकास कार्यक्रमाची प्रभावी अंमलबजावणी होऊ शकली नाही. बलवंतरॉय मेहता समितीने सामुहिक विकास कार्यक्रमाचे मूल्यमापन करतांना पुढील मत व्यक्त केलेले आहे की, "स्थानिक विभागाच्या गरजा व इच्छा यांना अनुसरुन स्थानिक विकासाच्या कामावर खर्च केला जावा यासाठी स्थानिक लोकांना कार्यक्रमाबाबत आस्था वाढविली पाहिजे व त्यांनी या कामावर देखरेख ठेवली पाहिजे. ही गोष्ट साध्य करण्यासाठी योग्य अशी प्रतिनिधिक संस्था शोधून काढून अथवा निर्माण करुन जोपर्यंत अशा संस्थांना आपण पुरेसे द्रव्यबळ व आधार देत नाही."लोकशाही विकेंद्रीकरणाचा प्रयोग यशस्वी करण्यासाठी सामुहिक विकास कार्यक्रमाऐवजी विकास कामांची संपूर्ण जबाबदारी व सत्ता लहान लहान संस्थाकडे सोपविली जावी हे मत व्यक्त के याचा अर्थ मेहता समितीने ग्रामीण विकासासाठी पंचायत राज संस्था स्थापनण्याची शिफारश केलेली होती.

भारतातील पंचायतराज संस्था सामुहिक विकास योजना आणि राष्ट्रीय विस्तार सेवा योजनेच्या कार्यक्रमाच्या अपशयाबद्दल संसदेत चर्चा झाली आणि या दोन्ही कार्यक्रमाच्या मूल्यमापनासाठी बलवंतरॉय मेहता यांच्या अध्यक्षतेखाल १६ जानेवारी 1957 रोजी एक समिती स्थापन केली. या समितीत ठाकूर फुलसिंग, बी. जी. राव हे सदस्य होते. मेहता समितीने डिसेंबर 1957 मध्ये आपला अहवाल सादर केला. १२ जानेवारी 1959 ला राष्ट्रीय विकास मंडळाने मेहता समितीने केलेल्या शिफारशी स्वीकारुन राज्याने पंच कायतराज प्रशासनासाठी कायदे करावेत असे आवाहन केले. मेहता समितीने लोकशाही विकेंद्रीकरण आणि त्रिस्तरीय पंचायतराज व्यवस्थेची शिफारश केली. मेहता समितीने केलेल्या शिफारशीचा अभ्यास करण्यासाठी महाराष्ट्र शासनाने वसंतराव नाईक यांच्या अध्यक्षतेखाली २७ जून 1960 रोजी एक समिती स्थापन केली. या समितीने २२६ शिफारशी महाराष्ट्र शासनाला केल्या होत्या. नाईक समितीने केलेल्या शिफारशीच्या आधारावर महाराष्ट्र जिल्हापरिषद व पंचायतराज अधिनियम 1961 मंजूर केला. १ मे 1961 पासून महाराष्ट्रात पंचायतराज व्यवस्था अस्तित्वात आली. पंचायतराज व्यवस्थे सुधारणा व बळकट करण्यासाठी १२ डिसेंबर 1977 मध्ये अशोक मेहता समिती नियुक्त केली. या समितीत विविध क्षेत्रातील तेरा सदस्यांचा समावेष होता. समितीने २१ ऑगस्ट 1978 ला आपला अहवाल सादर केला. अशोक मेहता समितीने द्विस्तरीय पंचायतराज असावी ही महत्वपूर्ण शिफारश केली. महाराष्ट्र राज्याने एल. एन. बोंगीरवार समिती, प्राचार्य पी. बी. पाटील समिती नेमून पंयायतराज व्यवस्थेत काळानुरुप बदल केला दिसतो. पंचायतराज व्यवस्थेला घटनात्मक दर्जा देण्यासाठी राजीव गांधी यांनी प्रयत्न केले परंतु राज्यसभेत पंचायतराज विधेयक नामंजुर झाल्यामुळे यश आले नाही. पंचायतराज व्यवस्थेला घटनात्मक दर्जा देण्यासाठी पी. व्ही. नरसिंगराव सरकारने २२ डिसेंबर 1992 रोजी लोकसभेत पंचायतराज विधेयक मांडले. लोकसभा व राज्यसभा या दोन्ही गृहाने विधेयकास मान्यता दिल्यानंतर २० एप्रिल 1993 रोजी राष्ट्रपतीच्या समंतीनंतर पंचायतराज व्यवस्थेला घटनात्मक दर्जा मिळाला. ७३ व्या घटनादुरुस्तीने पंचायतराज व्यवस्थेच्या नियमितनिवडणुका, राज्य वित्त आयो, स्वतंर्त्य निवडणूक आयोग, पदाधिकारी आणि सदस्यासाठी महिला, अनुसूचित जाती व जमाती आणि इतरमागावर्गियासाठी आरक्षणाची तरतूद करण्यात आली.

पंचायतराज व्यवस्थेचे महत्व– पंचायतराज संस्था लोकषाहीच्या पाठषाळा मानल्या जातात. भारतात लोकशाही विकेंद्रीकरण लोकप्रिय करण्यासाठी भारताचे पहिले पंतप्रधान पंडित नेहरु यांनी 'पंचायतराज' ही शब्दरचना प्रचारात आणली. भारतात पंचायतराज व्यवस्थेची मूलभूत संरचना सर्व राज्यात एकसमान दिसून येतात. परंतु राज्यांनी आपआपल्या परिस्थितीचा विचार करुन आवश्यक फेरफार केलेले आहेत. पंचायतराज व्यवस्था राज्यशासनाच्या नियंत्रणाखाली कार्य करीत असतात. पंचायतराजची निर्मिती राज्य कायद्याने झालेली दिसून येते. ७३ व्या घटनादुरुस्तीने पंचायतराज संकल्पनेला घटनात्मक मान्यता प्रदान केलेली आहे. आधुनिक काळात कल्याणकारी राज्य संकल्पनेमुळे पंचायतराज संकल्पनेचे महत्व वाढलेले आहे. पंचायतराज संस्थेचे महत्व विशद करताना डी. टॉकविले म्हणतात की, "स्थानिक शासनसंस्था स्वतंर्त्य राष्ट्राची एक महान शक्ती असते. राष्ट्राने स्वतंत्र

सरकारची निर्मिती केली असली तरी स्थानिक संस्थाशिवाय नागरिकांत स्वातंर्त्याची भावना निर्माण होऊ शकत नाही. स्थानिक शासन नागरिकांत सामाजिक कार्याबद्दल जबाबदारीची भावना निर्माण करते. ' पंचायतराज व्यवस्था लोकांमध्ये उत्तरदायित्व, जबाबदारीची भावना, नवनेतृत्व निर्मितीसाठी उपयुक्त मानली जात असल्यामुळे जगातील बहुसंख्य देशात पंचायतराज्याची स्थापना केली जात आहे. पंचायतराज व्यवस्थेचे महत्व विशद करतांना महात्मा गांधी सांगतात की, "मी पंचायतराज संस्थांना सामाजिक संस्था मानतो. जाती प्रथाचे वर्चस्व, वर्तमान शासनाच्याकुप्रभाव आणि जनतेची वाढती उदासिनता किंवा निरक्षरता या कारणामुळे या सुंदर संस्थांचे पवित्र व प्रभाव नष्ट होत आहे." महात्मा गांधीनी पंचायतराज दोश भावीकाळात नष्ट केल्याशिवाय पंचायतराज व्यवस्थेला उज्ज्वल भवितव्य नाही याची जाणीव ठेवणे गरजेचे आहे.

सारांश — भारतात प्राचीन काळापासून पंचायतराज व्यवस्थेचे अस्तित्व दिसून येत असले तरी आधुनिक पंचायतराज व्यवस्थेचे बीजारोपण ब्रिटिश राजवटीच्या काळात झालेले आढळून येते. स्वातंर्त्योत्तर काळात भारत सरकारने पंचायतराज व्यवस्थेच्या अंमलबजावणीसाठी विविध समित्या आणि कायदे केलेले आढळतात. पंचायतराज व्यवस्था स्थानिक जनतेला परस्परसहकार्य व संमतीने कार्य कसे करावे यांचे शिक्षण देत असतात. या संस्थामुळे नागरिकांची विचारसरणी प्रगल्भ बनत असते. या संस्थेच्या निर्मितीमुळे स्थानिक पातळीवर नेतष्त्व निर्मिती होते असते. भावी काळात राज्य आणि राष्ट्रपातळीवरील नेतृत्वातील पोकळी भरुन काढण्याचे कार्य स्थानिक नेतृत्व करत असल्यामुळे पंचायतराज व्यवस्थेला लोकशाहीचा पाया मानले जाते.

संदर्भ सूची

१. *दर्शनकार अर्जुन, पंचायतराज आणि नागरीकप्रशासन (1992) कैलाश पब्लिकेशनः औरंगाबाद, पृ ११*

२. *बर्थवाल, चन्दप्रकाश, भारत की स्थानिक स्वराज्यसंस्था (२००१) सुलभ प्रकाशनः लखनऊ, पृ १६७.*

३. *मुळीक, आर.जी., पंचायतीराज (१९९८) सौ. सिंधु मुळीकः सांगली, पृ ०३*

४. *काकडे, सुरेश, पंचायतराज (१९९३) प्राची प्रकाशनः मुंबई, पृ 19*

५. *कापडणीस, द.गो., पंचायतराज (१९६३) दत्त प्रकाशनः सटाणें, पृ 82*

६. *कुलकर्णी, अ.ना., भारतातील स्थानिक स्वशासन (२०००) विद्या प्रकाषनः नागपूर पृ ३०*

७. *भोगले, शांताराम, भारतातील स्थानिक शासन (१९९०) विद्या प्रकाषनः नागपूर पृ. ०४*

८. *प्यारेलाल पेपर्स, पृ ५७०*

९. *यमलवाड, गोंविद, स्थानिक संस्था (1999) कल्पना प्रकाशनः नांदेड*