

ग्रामीण स्थानिक शासन संस्थेचे बदलते स्वरूप महिलांचा राजकिय दर्जा

डॉ. सौ. स्मिता मनोज भोईर

ग्रामीण विकास विभाग

चांगू काना ठाकूर आर्टस, कॉमर्स अँड सायन्स कॉलेज, नविन पनवेल – रायगड, महाराष्ट्र

• गोषवारा :-

प्राचीन काळी भारतामध्ये पंचायत व्यवस्था अस्तित्वात होती. पंचायत म्हणजे पाच व्यक्तीचे मिळून वनणारे ग्राममंडळ होय. न्यायदान करणे आणि कर वसूल करणे हे या पंचायतीचे प्रमुख कार्य होते. ब्रिटीश राजवटीमध्ये पंचायत संस्थाचा ऱ्हास झाला. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर बलवंतराय मेहता समितीच्या लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या शिफारशीवर आधारित त्रिस्तरीय पंचायत राज व्यवस्था अस्तित्वात आली. गावपातळीवर ग्रामपंचायती, तालुका पातळीवर पंचायत समिती आणि जिल्हा पातळीवर जिल्हा परिषद अस्तित्वात आली त्यामुळे सत्तेचे विकेंद्रीकरण झाले. त्यानंतर पंचायत राज व्यवस्थेला बळकटी देण्यासाठी एल.एम्.सिंगवी यांनी पंचायत राज संस्थाना घटनात्मक मान्यता व संरक्षण देण्यात यावे अशी शिफारस केली. 73 व्या घटनादुरुस्तीनंतर पंचायत राज संस्थामध्ये परिवर्तन झाले अनुसूचित जाती व जमाती, महिला हे घटक स्थानिक शासन संस्थेमध्ये व निर्णय प्रक्रियेमध्ये सहभागी होऊ शकले 73 व्या घटना दुरुस्तीमुळे स्थानिक शासन संस्थेचे स्वरूप बदलत गेले. महिलांचा स्थानिक शासन संस्थेमध्ये सहभाग वाढल्यामुळे राजकारणाचे समिकरण बदलत गेलेले दिसून येते.

• प्रस्तावना :-

प्राचीन काळी भारतात पंचायत व्यवस्था अस्तित्वात होती. पंचायत म्हणजे पाच व्यक्तींनी मिळून वनणारे ग्राममंडळ होय. पंचायती मधील व्यक्ती हया अनुभवी व प्रतिष्ठीत होत्या न्यायदान करणे आणि कर वसूल करणे हे पंचायतीचे प्रमुख कार्य होते. गावामध्ये पंचायतीला मान होता त्यांचा निर्णय ग्रामीण जनतेला मान्य असे. ब्रिटीश काळामध्ये मात्र पंचायतीचा ऱ्हास झाला. न्यायदानाचे कार्य हे न्यायालयांवर सोपविण्यात आले. कर वसुली साठी स्वतंत्र यंत्रणा नेमण्यात आली. ब्रिटीश काळात लॉर्ड रिपनने पंचायतीची फेरस्थापना करण्याचा प्रयत्न केला परंतु त्याला फारसे यश आले नाही.

स्वातंत्र्य प्राप्तीनंतर बलवंत राय मेहता समितीने लोकशाही विकेंद्रीकरणाची त्रिस्तरीय रचना सुचविली त्यानुसार भारतात पंचायत राज व्यवस्था अस्तित्वात आली त्यानंतर पंचायत राज व्यवस्थेचा आढावा घेण्यासाठी श्री. व्ही. टी. कृष्णम्माचारी, अशोक मेहता समिती स्थापन करण्यात आली होती. त्यांनी पंचायत राज व्यवस्थेत परिवर्तन व्हावे यासाठी महत्वपूर्ण सुचना केल्या होत्या. एल.एम्.सिंगवी समितीने तर पंचायत संस्थांना घटनात्मक मान्यता व संरक्षण देण्यात यावे अशी

महत्वाची शिफारस केली. त्यानंतर 73 व्या वर्षे घटना दुरुस्ती झाली. 73 व्या घटना दुरुस्तीमुळे पंचायत संस्थामध्ये परिवर्तन घडून आले. स्थानिक शासन संस्थाना अधिक बळकटी प्राप्त झाली. महिलांचा राजकारणातील सहभाग वाढला इतकेच नाहीतर त्या निर्णय प्रक्रियेमध्ये सामील झाल्या. महत्वाचे विकासाचे निर्णय सक्षमपणे घेऊ लागल्या स्वच्छता, पाणी प्रश्न या समस्या सोडवू लागल्या

• उद्दिष्ट्ये :-

- 1) पंचायत संस्थेचा पूर्व इतिहास अभ्यासणे.
- 2) स्वातंत्र्य प्राप्तीनंतरची पंचायत राज व्यवस्था अभ्यासणे
- 3) 73 व्या घटना दुरुस्तीमुळे पंचायत राज व्यवस्थेमध्ये झालेले बदल अभ्यासणे.
- 4) महिलांच्या राजकीय दरजाचा अभ्यास करणे.

• अभ्यास पद्धती :-

प्रस्तुत संशोधन हे दुय्यम तथ्य सामग्रीवर साधारित आहे. विविध मासिके, वर्तमान पत्रे, इंटरनेट यामधून माहिती संकलित केली आहे.

• पंचायत राज संस्थेचा पूर्व इतिहास :-

भारतामध्ये फार प्राचीन काळापासून पंचायती अस्तित्वात होत्या असे दिसून येते. मात्र त्यांचे स्वरूप हे आजच्या पंचायतीपेक्षा खूप वेगळे होते. पंचायत म्हणजे पाच व्यक्तींनी मिळून बनवारे ग्राममंडळ होते. गावातील हुशार, अनुभवी आणि आदरणीस अशी पाच मंडळी या पंचायतीमध्ये असत ग्रामस्थांच्या अडचणी समजावून घेणे व त्यांना मार्गदर्शन करणे, गावातील भांडण, तंटे मिटविणे, गावाच्या विकास योजना तयार करणे, कर वसूल करणे अशी महत्वाची कामे ते पार पाडीत असत. त्यांना गावामध्ये मानसन्मान व प्रतिष्ठा असे. मौर्य काळात पंचायतीला ग्रामशासनाचा अधिकार होता. त्या काळातील पंचायती ह्या खूपच विकसित होत्या. सन 800 ते 1000 च्या दरम्यान बोल घराव्याचा इतिहासातील एकल येथील चौदा शिला खऱ्या ग्रामपंचायतीच्या निर्देशक आहेत. त्या काळातील ग्रामपंचायती ह्या आताच्या ग्रामपंचायती सारखीच विकास कामे देखील करित असत. दरवर्षी ग्रामपंचायतीची निवडणूक होत असे व सभासद हे लोकनियुक्त असत. त्यांच्यावर सरकारी अधिकाऱ्यांची देखदेखीसाठी नेमणूक होत असे.

न्यायदान करणे हे प्राचीन पंचायतीचे प्रमुख कार्य असे. त्यांनी दिलेला निर्णय हा गावातील सर्व लोकांना मान्य असे. देवळात नंदादीप लावणे किंवा पंचायतीस काही गाई पुरविणे या गोष्टी शिक्षा म्हणून दिल्या जात असत. फाशीची शिक्षा क्वचितच दिली जात असे.

प्राचीन खेडी ही स्वयंपूर्ण व स्वायत्त होती. भारतामध्ये अनेक साम्राज्ये आली. प्रत्येक राजवटींनी ही पद्धत स्विकारली होती. मोगल साम्राज्याने देखील ही पद्धत स्विकारली होती.

मात्र ब्रिटीश राजवटीमध्ये पंचायत राज व्यवस्थेचा न्हास झाला. ब्रिटीशांनी आपल्या स्वार्थासाठी पंचायत व्यवस्था मोळकळीस आणली. पोलिस पाटील पासुन कलेक्टर पर्यंतची व्यवस्था निर्माण केली. न्यायदानासाठी स्वतंत्र न्यायालये स्थापन केली आणि प्राचीन पंचायतीचा न्हास झाला. 1882 मध्ये लॉर्ड रिपनने पंचायतीची फेरस्थापना करण्याचा प्रयत्न केला. मात्र आरोग्य आणि प्राथमिक सोयी सुविधानपुरते तेच त्यांचे कार्य मर्यादीत होते. त्यामुळे त्याला फारसे यश लाभले नाही. त्या काळात काही मोठ्या गावात ग्रामपंचायती, तालुका व जिल्हा लोकल बोड अस्तित्वात आले. स्वातंत्र्य प्राप्तीनंतर देखील काही वर्षे या स्थानिक स्वराज्य संस्था अस्तित्वात होत्या.

देशाच्या स्वातंत्र्य संग्रामाच्या काळात पुनुरुत्थापनाचा व नवनिर्माणाचा विचार सुरू झाला. महात्मा गांधींनी खेडयांकडे चला हा मुलमंत्र दिला. गावातील तळाच्या घटकांच्या विकासाकडे लक्ष केंद्रित केले. त्यांनी ग्रामस्वराज्याची संकल्पना मांडली. त्यामुळे स्थानिक स्वराज्य संस्थांना व्यापक अर्थ प्राप्त झाला होता. देशाला स्वातंत्र्य प्राप्त झाल्यानंतर ग्रामस्वराज्याकडे लक्ष केंद्रीत करण्यात आले. घटना समितीने देखील ग्रामपंचायतीना स्थानिक स्वराज्य संस्था म्हणून काम करण्यास राज्य सरकार आवश्यक अधिकार देतील असे. चाळीसाव्या मार्गदर्शक सुत्रात नमुद केले.

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर समाजविकास कार्यक्रम अस्तित्वात आला परंतु या कार्यक्रमाला अपेक्षित यश लाभले नाही. या कार्यक्रमाच्या अयशस्वीतेचा शोध घेण्यासाठी नियोजन मंडळाने बलवंतराय मेहतांच्या अध्यक्षतेखाली एक अभ्यास गट नेमला 1957 मध्ये त्यांनी आपला अहवाल सादर केला. त्यांनी लोकशाही विकेंद्रीकरणाची करण्याची त्रिस्तरीय रचना मांडली. गावपातळीवर ग्रामपंचायत तालुका पातळीवर पंचायत समिती आणि जिल्हा पातळीवर जिल्हा परिषद अशी रचना सुचवली. 2 ऑक्टोबर 1959 मध्ये पंडित नहरूच्या हस्ते या योजनेचे उद्घाटन झाले. या त्रिस्तरीय यंत्रणेला त्यांनी पंचायत राज असे नाव दिले.

• स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतरची पंचायत राज व्यवस्था :-

भारतामध्ये 2 ऑक्टोबर 1959 मध्ये राजस्थान आणि 1 नोव्हेंबर 1959 मध्ये आंध्रप्रदेश या दोन राज्यामध्ये सर्वप्रथम पंचायत राजव्यवस्था अस्तित्वात आली. महाराष्ट्रात ही प्रक्रिया उशीरा सुरू झाली 1 मे 1960 मध्ये महाराष्ट्र राज्याची स्थापना झाल्यानंतर 1 मे 1962 मध्ये महाराष्ट्रात त्रिस्तरीय पंचायत राज व्यवस्था अस्तित्वात आली. वसंतराव नाईक समितीने बलवंतराय मेहता समितीच्या शिफारशीमध्ये महत्वपूर्ण बदल सुचविले. त्यानुसार महाराष्ट्रात पंचायत राज व्यवस्था अस्तित्वात आली.

पंचायत राज व्यवस्थेचा आढावा घेण्यासाठी राष्ट्रीय स्तरावर विविध समित्यांची स्थापना वेळोवेळी करण्यात आली होती. त्यांनी पंचायत राज व्यवस्थेत बदल घडवून आणण्यासाठी महत्वपूर्ण शिफारशी केल्या आहेत. 1960 मधील श्री. व्ही. टी. कृष्णाम्माचारी समितीने ग्रामसभा स्थापन करण्याची महत्वपूर्ण शिफारस केली होती. 1977 साली अशोक मेहता समितीने राज्याच्या परिस्थितीनुसार पंचायत राज व्यवस्था वेगळी असु शकते त्यामुळे आवश्यकता असल्यास घटनेत

दुरुस्तीकरून पंचायत राजद्वारे लोकशाही विकेंद्रीकरण झाले पाहिजे असे मत मांडले श्री. जी. व्ही. के. राव यांनी लोकांच्या प्रत्यक्ष सहभागासाठी पंचायत व्यवस्थेला महत्वपूर्ण स्थान असावे अशी शिफारस केली.

महाराष्ट्रामध्ये देखील पंचायत राज व्यवस्था यशस्वी व्हावी यासाठी विविध समित्यांची स्थापना केली. यामध्ये 1986 मध्ये बर्वे समिती, 1970 मध्ये बोगीरवार समिती, 1984 मध्ये पी.बी. पाटील समिती यांचा समावेश होता. या शिफारशींच्या आधारे राज्य शासनाने दुरुस्त्या केल्या आहेत.

1986 मध्ये केंद्रसरकारने एल. एम्. सिंघवी यांच्या अक्षयक्षतेखाली लोकशाही आणि विकास कामासाठी पंचायतीचे पुर्नजीवन करण्यासाठी समिती स्थापन केली. या समितीने पंचायत राजसंस्थांना किंवा स्थानिक स्वराज्य संस्थांना घटनात्मक मान्यता व संरक्षण देण्यात यावे त्यासाठी भारतीय राज्यघटनेत नवे प्रकरण समाविष्ट करण्यात यावे अशी महत्वपूर्ण शिफारस केली.

• 73 व्या घटना दुरुस्तीनंतर पंचायत राज व्यवस्थेमध्ये झालेले परिवर्तन :-

देशाच्या विकासासाठी पंचायत राज व्यवस्था बळकट करणे व त्यांना स्वायत्त संस्था म्हणून स्थान देण्याचा निर्णय माजी पंतप्रधान राजीव गांधी यांनी घेतला. हयासाठी घटनादुरुस्ती आवश्यक आहे या जाणीवेतून 64 वी घटना दुरुस्तीचे विधेयक लोकसभेपुढे मांडण्यात आले. लोकसभेत मंजुरी मिळालेल्या या विधेयकाला राज्यसभेत मंजुरी मिळाली नाही त्यानंतर हे विधेयक दुसऱ्यांदा सप्टेंबर 1990 मध्ये व्ही. पी. सिंग यांच्या नेतृत्वाखाली मांडण्यात आले परंतु या बिलावर चर्चा होण्यापूर्वीच राष्ट्रीय आघाडी सरकार कोसळले व लोकसभा बरआस्त झाली त्यामुळे हे विधेयक मंजुर होऊ शकले नाही. सप्टेंबर 1991 मध्ये पी.व्ही. नरसिंहराव सरकारने हे विधेयक लोकसभेत तिसऱ्यांदा मांडले त्याला 22 डिसेंबर 1992 मध्ये मंजुरी मिळाली. 23 डिसेंबर 1992 रोजी राज्यसभेत हे विधेयक मंजुर झाले. पंचायत राज व्यवस्थेला बळकटी देणारे हे विधेयक अस्तित्वात आले. राष्ट्रपतींनी 20 एप्रिल 1993 मध्ये या दुरुस्तीला मान्यता दिली. भारतामध्ये 24 एप्रिल 1993 या घटनादुरुस्तीची अंमलबजावणी सुरु झाली. राज्य सरकारला पंचायत राज व्यवस्था सुरु करण्यासाठी कायदे करण्यास सुचना दिली.

73 व्या घटना दुरुस्तीने राज्यघटनेत पंचायत या शिर्षकाखाली भाग – 9 – अ आणि कलम 243 व 11 ते परिशिष्ट जोडण्यात आले. या घटनादुरुस्तीमुळे प्रत्येक राज्यात पंचायत राज व्यवस्था स्थापन करण्याचे बंधन घातले आहे. पंचायत राजसंस्थांना त्यामुळे घटनात्मक दर्जा प्राप्त झाल्या आहे. राज्यसरकार पंचायत राज संस्थामध्ये हस्तक्षेप आणि मनमानी करू शकत नाही. पंचायत संस्थांना यावूरीं मुदतवाढ मिळत असल्यामुळे नियमितपणे निवडणुका होत नसत. परंतु घटना दुरुस्तीमुळे निवडणुका बंधन आल्यामुळे निवडणुका घेण्यात येऊ लागल्या.

महिलांना सदस्यत्वाबरोबरच अधिकार पदांमध्ये आरक्षण प्राप्त झाले. अनुसुचित जाती व जमातीना त्यांच्या लोकसंस्थेच्या प्रमाणात राखीव जागा मिळाल्या त्यामुळे समाजातील दुर्बल

घटकांना पंचायत राजमध्ये सहभागी होण्याची संधी प्राप्त झाली. स्थानिक स्वराज्य संस्थांना आपल्या क्षेत्रात सामाजिक न्याय आणि आर्थिक विकासाच्या कार्यक्रमात निर्णय घेण्याचे आणि अंमलबजावणी करण्याचे अधिकार प्राप्त झाले.

गावाच्या कारभारात लोकांचा सहभाग वाढावा या हेतूने ग्रामसभेचे आयोजन करणे हे ग्रामपंचायतीवर बंधनकारक केले आहे. ग्रामपंचायतीचे मतदार हे ग्रामसभेचे सदस्य असल्यामुळे त्यांना ग्रामसभेच्या बैठकांना उपस्थित राहणे आणि विकासासंबंधी माहिती मिळविण्याचा अधिकार आहे. वर्षातून किमान सहा ग्रामसभा होणे ग्रामपंचायतीवर बंधनकारक आहे. घटनादुरुस्तीमुळे ग्रामसभांना घटनात्मक दर्जा प्राप्त झाला आहे. पंचायतीचा कार्यकाल निर्वाचन होण्याबरोबरच पंचायतीचे लेखा परिक्षण होऊ लागले. कामकाजामध्ये पारदर्शिता त्यामुळे निर्माण झालेली दिसते. राज्य वित्त आयोगाची स्थापना करण्यात आली. तसेच स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या निवडणूका घेण्यासाठी स्वतंत्र राज्य वित्तआयोगाची स्थापना करण्यात आली.

• ग्रामीण महिलांचा राजकिय दर्जा :-

73 व्या घटनादुरुस्तीने स्थानिक स्वराज्य संस्थामध्ये महिलांना 33 टक्के आरक्षण हे सभासदत्वाबरोबरच अधिकार पदामध्ये ठेवले. त्यामुळे ग्रामीण महिला ह्या राजकारणात सहभागी होऊ शकल्या. "जिच्या हाती पाळण्याची दोरी ती जगाते उद्धारी" न्या उक्तीप्रमाणे ही संकल्पना ठरविण्यात आली. संसाराचा गाडा ज्याच प्रमाणे त्या महिला कार्यक्षमपणे हाकतात त्याचप्रमाणे त्या पंचायतीचा कारभार देखील सक्षमपणे कार्यक्षमतेने करतील हा विश्वास महिलांवर 73 व्या घटना दुरुस्तीद्वारे ठेवण्यात आला आणि महिला देखील सक्षमपणे व स्थानिक संस्थामध्ये सहभागी झाल्या. महिला आरक्षण हे तेहतीस राजकरणांची दोरीती जगाची उद्धारी टक्यांवरून पन्नास टक्के झाले. महिलांचा राजकारणातील प्रवेश हा महत्वाचा ठरू लागला. राजकिय, सामाजिक, आर्थिक आणि कौटुंबिक स्तरावर स्त्री म्हणून तिला आत्मभान येऊ लागले. सुरुवातीला फक्त माहित असणारे, मग मिळालेले आणि नंतर तिने मात्मसात केलेले अनेक अधिकार स्त्रीयांनी राबवायला सुरुवात केली. 73 व्या घटना दुरुस्तीनंतर ग्रामीण पातळीवर खान्या अर्थाने स्त्री नेतृत्व निर्माण होऊ लागले.

महिला राजकारणात सक्रिय झाल्यानंतर पाणी समस्या, स्वच्छता या समस्यांना प्राधान्य देऊ लागल्या. "चुल आणि मुल" या पारंपारिक चौकटीबाहेर जाऊन विकासाचे निर्णय सक्षमपणे घेऊ लागल्या ग्रामीण महिलांचे नेतृत्वांचे वय सरासरी तरुण असलेले दिसून येते. 20 ते 40 वयोगटातील महिला राजकारणात सक्रिय दिसून येतात तसेच दहावी, बारावी, पदवी, पदव्युत्तर शिक्षण घेतलेल्या महिला ह्या राजकारणात सहभागी होऊ लागल्या आहेत. विशेष म्हणजे आर्थिक सत्ता नसताना देखील महिला सत्ताकेंद्रात सहभागी होत आहेत. राजकिय सहभागामुळे त्यांचा आत्मविश्वास द्विगुणीत झाला आहे. कोणतीही राजकिय पार्श्वभूमी नसताना महिला कौटुंबिक जबाबदारी सांभाळून राजकारणात सहभागी होत आहेत ग्रामीण महिलांना राजकारणात काम

करताना अनेक अडचणी येत असल्यातरी त्या सक्षमपणे त्या अडचणीचा सामना करीत पुढे जात असलेल्या दिसून येतात.

• निष्कर्ष :-

प्राचीन पंचायती पासून आधुनिक पंचायत राज व्यवस्थेपर्यंतची पंचायत संस्थांची वाटचाल ही वैशिष्ट्यपूर्ण दिसून येते. स्थानिक शासन संस्थेचे स्वरूप हे 73 व्या घटनादुरुस्तीने बदलेले दिसते. कुणाच्याही खिजगणतीत नसणाऱ्या आणि निर्णय प्रक्रियेत कोणतेही स्थान नसणाऱ्या महिला आरक्षणामुळे सत्तेच्या प्रकाश झोतात आल्या. कायमची दुय्यम स्थान असणारी आणि राजकारण हे पुरुषांचेच काम मानणारी स्त्री ग्रामीण राजकारणात सक्रिय झाली. आणि विकास कामे प्राधान्याने पूर्णत्वाला नेऊ लागली. त्यामुळे तिचा राजकियदर्जा गुंतवलेला दिसून येतो.

• संदर्भ ग्रंथ :-

- 1) किशोर लवटे – पंचायतराज, ज्ञानदिप अँकेडमी.
- 2) पंचायत राज – भगीरथ प्रकाशन पुणे.
- 3) mn.vikaspedia.in
- 4) <https://www.loksatta.com>