**शिफारशी :**

१) पंचायत राज संस्था घटनात्मक आधारप्राप्त असाव्यात व त्यांना राज्यघटनेचे संरक्षण प्राप्त व्हावे.

२) विस्तृत विवरणासाठी राज्यघटनेत नवीन प्रकारणाचा समावेश केला जावा.

३) पंचायत राजच्या नियमित व निष्पक्ष निवडणुका होण्यासाठी घटनात्मक तरतूद असावी.

४) खेड्यासाठी नवीन पंचायतीची स्थापना करावी.

५) खेड्यासाठी अधिक सक्षम ग्रामपंचायतीची स्थापना करावी.

६) ग्रामसभेचे गठण करून त्यांना जास्तीचे अधिकार द्यावेत.

७) ग्रामपंचायतींसाठी अधिक वित्तीय संसाधनाची व्यवस्था करावी.

८) पंचायत राज संस्थांच्या निवडणुकीसंबंधी वादविवाद मिटविण्यासाठी प्रत्येक राज्यात न्यायिक अधिकरणाची स्थापना करावी.

डॉ. एल. एम. सिंघवी समितीने आपला बहुचर्चित अहवाल शासनास सादर केला व या आधारावरच पुढे पंचायत राज्य घटनादुरुस्तीचे विधेयक तयार करण्यात आले. म्हणून नवीन पंचायत चळवळीत सिंघवी समितीचे योगदान महत्त्वाचे मानले जाते.

## १२) ७३वी घटनादुरुस्ती

### (73rd Constitutional Amendment)

पंचायत राज व लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या दृष्टीने महत्त्वपूर्ण पर्वास प्रारंभ करणारी घटना म्हणजे भारतीय राज्यघटनेतील ७३वी घटनादुरुस्ती विधेयक होय. डॉ. लक्ष्मीमल सिंघवी समितीच्या शिफारशींना अनुसरून राजीव गांधी सरकारने पंचायत राज घटनादुरुस्ती विधेयक तयार केले. मात्र, तिसऱ्या प्रयत्नात या विधेयकाच्या अधिनियमात रूपांतर झाले.

**स्व. राजीव गांधींचे प्रयत्न (Late Rajiv Gandhi's Efforts) :**

राजीव गांधींनी 'नया पंचायतराज' या घोषणेला वास्तवात आणण्यासाठी सिंघवी समितीच्या अहवालावरून ६४ वे पंचायतराज घटनादुरुस्ती विधेयक तयार केले. दि. १५ मे १९८९ ला संसदेत सादर करण्यात आले. पुढे १०



ऑगस्ट, १९८९ ला हे विधेयक लोकसभेत ३४३ विरुद्ध ० (शून्य) मतांनी पारित झाले. मात्र, राज्यसभेत केवळ ३ (तीन) मतांनी फेटाळले गेले. हे विधेयक राज्यसूचीतील विषयावरील घटनादुरुस्तीसंदर्भात असल्यामुळे संसदेतील दोन्ही सभागृहात २/३ विशेष बहुमत व अध्यपिक्षा अधिक राज्यांच्या विधिमंडळाची मान्यता आवश्यक होती. ही प्रक्रिया पूर्ण न होऊ शकल्याने हा पहिला प्रयत्न अयशस्वी ठरला.

**व्ही. पी. सिंग व चंद्रशेखर यांचे प्रयत्न**

**(V. P. Singh and Chandrashekhar's Efforts) :**

वर्ष १९८९ च्या सार्वत्रिक लोकसभा निवडणुकीत काँग्रेसला आवश्यक बहुमत न मिळाल्याने जनता दलाचे श्री. व्ही. पी. सिंग हे पंतप्रधान झाले. पुढे सरकारमधून बाहेर पडून श्री. चंद्रशेखर यांनी आपला वेगळा गट स्थापन केला व काँग्रेसच्या पाठिंब्यावर पंतप्रधान झाले. या दोन्ही पंतप्रधानांच्या काळात या विधेयकावर संसदेत चर्चा होऊ शकली नाही आणि सप्टेंबर १९९० ला लोकसभा भंग करण्यात आली. हा दुसरा प्रयत्नही अयशस्वी ठरला.

**श्री. पी. व्ही. नरसिंह राव यांचा प्रयत्न**

**(P. V. Narsimharao's Efforts) :**

मध्यावधी निवडणुकानंतर दि. २१ जून, १९९१ रोजी श्री. पी. व्ही. नरसिंह राव पंतप्रधानपदी आरूढ झाले. सर्वप्रथम त्यांनी लोकसभा व राज्यसभा यांची एक सर्वपक्षीय ३० सदस्यीय समिती गठण केली. या समितीच्या सूचनेनुसार घटनादुरुस्ती विधेयक २२ डिसेंबर १९९२ ला संसदेला सादर करण्यात आले. या विधेयकास २२ डिसेंबर १९९२ ला लोकसभेने, तर २३ डिसेंबर १९९२ ला राज्यसभेने मान्यता दिली. त्यानंतर या विधेयकास १७ राज्यांच्या विधिमंडळांनी संमती दिली. विशेष म्हणजे या राज्यांत बिहार आणि पं. बंगाल हे विरोधी पक्ष सत्तेत असणारी राज्ये होती. घटनादुरुस्तीचा शेवटचा टप्पा म्हणजे २० एप्रिल १९९३ ला राष्ट्रपतींनी यावर स्वाक्षरी केली आणि पंचायतराज संस्थेला घटनात्मक दर्जा मिळाला. दि. २४ एप्रिल १९९३ पासून '७३ वे घटनादुरुस्ती अधिनियम-१९९२' ची अंमलबजावणी सुरू झाली. स्थानिक स्वशासन हा राज्यसूचीतील विषय असल्याने दि. २४ एप्रिल १९९४ पर्यंत अर्थात एका वर्षाची मुदत सर्व घटक राज्यांना अंमलबजावणी करण्यासाठी देण्यात आली होती.

## ७३व्या घटनादुरुस्तीची वैशिष्ट्ये

**(Characteristics of 73rd Constitution Amendment) :**

'पंचायतराज संविधान संशोधन अधिनियम-१९९२' अर्थात ७३वी घटनादुरुस्ती विधेयकातील तरतुदींना अनुसरून खालील वैशिष्ट्ये सांगता येतील.

| ७३व्या घटनादुरुस्तीची वैशिष्ट्ये |
|---|
| १) संवैधानिक दर्जा |
| २) कार्यसूचीसाठी नवीन परिशिष्ट |
| ३) ग्रामसभा |
| ४) त्रिस्तरीय व्यवस्था |
| ५) पंचायत राजची संरचना |
| ६) आरक्षण व्यवस्था |
| ७) पंचायत राज संस्थांचा कार्यकाळ |
| ८) सदस्यांची अपात्रता |
| ९) पंचायत राज संस्थांचे अधिकार, सत्ता व जबाबदारी |
| १०) वित्तीय तरतूद |
| ११) राज्य वित्त आयोग |
| १२) पंचायत राज संस्थांचे लेखांकन व लेखा परीक्षण |
| १३) राज्य निवडणूक आयोग |
| १४) केंद्रशासित प्रदेशाबाबत तरतूद |
| १५) काही प्रदेशांना सूट |

**१) संवैधानिक दर्जा (Constitutional Status) :**

या घटनादुरुस्तीनुसार भारतीय संविधानात ९ (नऊ) या भागाचा विस्तार करण्यात आला. या भागात कलम २४३ (A) ते कलम २४३ (O) मध्ये पंचायतराज्यासंबंधी आवश्यक तरतुदी करण्यात आल्या आहेत. यामुळे पंचायत राजला संवैधानिक दर्जा प्राप्त झाला.

**२) कार्यसूचीसाठी नवीन परिशिष्ट**

**(New Schedule for Functions List) :**

पंचायत राजचे कार्य व जबाबदारी स्पष्ट करण्यासाठी भारतीय संविधानात



नवीन ११वे परिशिष्ट जोडण्यात आले. या परिशिष्टात पंचायतराजला करावी लागणारी २९ कार्य विषयांची सूची दिली आहे.

**३) ग्रामसभा (Gram Sabha) :**

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २४३ (A) मध्ये ग्रामसभेचा उल्लेख केला आहे. ग्रामसभा ही गावातील सर्व प्रौढ नागरिकांची मिळून तयार होईल, तसेच ग्रामसभा हा पंचायत राज व्यवस्थेचा आधारभूत घटक असेल, असे या घटनादुरुस्तीत म्हटले आहे. अशा ग्रामसभेचे अधिकार व कार्ये त्या त्या राज्यांच्या विधिमंडळाच्या मान्यतेवर अवलंबून असतील.

**४) त्रिस्तरीय व्यवस्था (Three Tier System) :**

भारतीय राज्यघटनेतील कलम २४३ (B) नुसार जिल्हा पातळीवर जिल्हा परिषद, विकास गट पातळीवर (तालुका स्तर) पंचायत समिती आणि गाव स्तरावर ग्रामपंचायत अशा त्रिस्तरीय व्यवस्थेची रचना अपेक्षित आहे. अशी त्रिस्तरीय रचना संपूर्ण भारतात सुरू करण्यात यावी. मात्र, २० लाखांपेक्षा कमी लोकसंख्या असणाऱ्या राज्यात पंचायत समितीची स्थापना न करता केवळ जिल्हा परिषद व ग्रामपंचायत अशा दोनच स्तरात रचना करावी.

**५) पंचायत राजची संरचना (Constitution of Panchayat Raj) :**

पंचायतराज संस्थांची संरचना राज्यांच्या विधिमंडळाने पारित केलेल्या कायद्यानुसार निश्चित केली जाईल. हा अधिकार राज्यघटनेतील कलम २४३ (C) नुसार घटकराज्यांना दिला आहे. पंचायत राजच्या तिन्ही स्तरावर प्रत्यक्ष निवडणुकीचा अवलंब करावा. सरपंचास पंचायत समितीवर किंवा जिल्हा परिषदेवर, पंचायत समिती सभापतीस जिल्हा परिषदेवर सदस्यत्व तसेच आमदार व खासदारांना जिल्हा परिषदेवर सदस्यत्व द्यावे की नाही, हे त्या त्या राज्याच्या विधिमंडळांनी ठरवावे. पंचायत समिती सभापती व जिल्हा परिषद अध्यक्ष यांची निवड अप्रत्यक्षपणे अर्थात निर्वाचित सदस्यांद्वारे केली जावी. सरपंचाची निवड प्रत्यक्ष की अप्रत्यक्ष यासंबंधी त्या त्या राज्यांच्या विधिमंडळांनी निश्चित करावी.

**६) आरक्षण व्यवस्था (Reservation System) :**

सामाजिक न्याय प्रस्थापित करण्याच्या उद्देशाने पंचायत राज संस्थांमध्ये कलम २४३ (D) अन्वये तिन्ही स्तरांवर आरक्षण धोरणाची तरतूद केली आहे.

असे आरक्षण पदाधिकारी व सदस्य अशा दोन्ही पातळीवर असेल. सर्वसाधारणपणे तीन प्रकारचे आरक्षण असेल.

१) अनुसूचित जाती व जमातींना लोकसंख्येच्या प्रमाणात आरक्षण असेल व त्यापैकी १/३ पेक्षा कमी नाही इतके त्या प्रवर्गातील महिलांसाठी आरक्षण असेल.

२) इतर मागासवर्गीयांसाठी आरक्षण द्यायचे की नाही आणि किती? हे राज्यांच्या इच्छेवर अवलंबून असेल. मात्र त्यापैकी १/३ पेक्षा कमी नाही इतके आरक्षण महिलांसाठी ठेवावे लागेल.

३) एकूण सदस्य व पदाधिकारी संख्येच्या कमीत कमी १/३ पेक्षा कमी नसेल इतके आरक्षण महिलांसाठी असेल.

वरील आरक्षणापैकी अनुसूचित जाती-जमातींसाठी असणारे आरक्षण संविधान लागू झाल्यापासून ६० वर्षांपर्यंत (२६ जानेवारी २०१० पर्यंत) असेल, मात्र महिला आरक्षणाच्या बाबतीत असा कोणताही उल्लेख राज्यघटनेत आढळत नाही. (टीप : ७३व्या घटनादुरुस्तीने स्थानिक स्वराज्य संस्थेत महिला आरक्षणाची मर्यादा १/३ पेक्षा कमी नाही अशी होती; परंतु सन २०११ साली झालेल्या ११०व्या घटनादुरुस्तीने ही मर्यादा १/२ किंवा ५०% पेक्षा कमी नाही अशी करण्यात आलेली आहे.)

७) **पंचायतराज संस्थांचा कार्यकाळ (Duration of P. R. I.) :**

भारतीय राज्यघटनेतील कलम २४३ (E) अन्वये पंचायत राजमधील तिन्ही स्तरांचा कार्यकाल सर्व भारतातील घटकराज्यांत ५ वर्षे निश्चित असेल, परंतु कार्यकाल पूर्ण होण्याअगोदर एखादी संस्था बरखास्त केली जाऊ शकेल. मात्र, बरखास्तीनंतर ६ (सहा) महिन्यांच्या आत निवडणुका घेणे बंधनकारक असेल. नवनिर्वाचित संस्थेचा कार्यकाल पूर्ण निर्धारित संस्थेच्या कार्यकालाइतका असेल.

८) **सदस्यांची अपात्रता (Disqualification of Membership) :**

भारतीय राज्यघटनेतील कलम २४३ (F) नुसार जी व्यक्ती राज्य विधिमंडळाच्या निवडणुकीसाठी अपात्र असेल, ती व्यक्ती पंचायत राज संस्थांच्या निवडणुकीसाठीही अपात्र असेल. यास अपवाद म्हणजे पंचायत राज संस्थांच्या



निवडणुकीसाठी वयोमर्यादा २१ वर्षे इतकी असेल. या व्यतिरिक्त इतर अटी राज्य विधिमंडळ निर्धारित करेल.

९) **पंचायत राज संस्थांचे अधिकार, सत्ता व जबाबदारी (Authority, Powers and Responsibilities of P. R. I.) :**

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २४३ (G) नुसार संविधानाच्या ११व्या परिशिष्टात २९ विषयांची यादी दिली आहे. या विषयांच्या अंमलबजावणीच्या दृष्टीने राज्य विधिमंडळाने पंचायत राज संस्थांना अधिकार, सत्ता व जबाबदारी निश्चित करावी. यातून पंचायत राजचा मुख्य उद्देश आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय प्रस्थापित करणे अभिप्रेत आहे.

१०) **वित्तीय तरतूद (Financial Provision) :**

अनुदान सत्ता, कर आकारणी, कर वसुली आणि वित्तीय विनियोजन बाबतीत कलम २४३ (H) अन्वये राज्यव्यवस्था करेल. राज्य शासनाच्या संचित निधीतून विकास अनुदानाची व्यवस्था केली जाईल. या व्यतिरिक्त काही माध्यमांद्वारे पंचायत राज संस्थांना स्वतः निधी उभारण्याचा अधिकार असेल.

११) **राज्य वित्त आयोग (State Finance Commission) :**

भारतीय संविधानातील कलम २४३ (I) नुसार राज्याचा राज्यपाल घटनादुरुस्तीच्या अंमलबजावणीपासून एका वर्षाच्या आत म्हणजे २४ एप्रिल १९९४ पूर्वी राज्य वित्त आयोगाचे गठण करेल. त्याचा कार्यकाल (५) पाच वर्षांचा असेल व प्रत्येक ५ वर्षांसाठी नवीन वित्त आयोगाचे गठण केले जाईल.

राज्य व स्थानिक स्वराज्य संस्थांमधील आर्थिक संबंध सुरळीत ठेवण्यासाठी वित्त आयोग कार्य करेल. राज्य वित्त आयोगाची प्रमुख तीन कार्ये असतील.

१) राज्य आणि पंचायत राज संस्थांतील करांचा वाटा निश्चित करणे.

२) अनुदानाच्या संदर्भात नियम निश्चित करणे.

३) पंचायत राजची आर्थिक स्थिती सुधारण्यासाठी शिफारशी व सूचना करणे.

राज्य वित्त आयोग ही एक सल्लागार संस्था असेल. आयोग आपला अहवाल राज्यपालाकडे सादर करेल, तर राज्यपाल हा अहवाल विधिमंडळात सादर करेल. महाराष्ट्रात १९९४ सालापासून राज्य वित्त आयोगाचे गठण केले जाते.

## १२) पंचायतराज संस्थांचे लेखांकन व लेखापरीक्षण (Accounting and Auditing of P. R. I.) :

पंचायतराज संस्थांना नियमित लेखांकन व लेखापरीक्षण करावे लागेल असे भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २४३ (J) नुसार सांगितले आहे. राज्यांच्या विधिमंडळांनी पंचायतराज संस्था कशाप्रकारे हिशेब ठेवतील व त्यांचे लेखापरीक्षण करून घ्यावेत, याची तरतूद करावी. अनुच्छेदाने निश्चित, नियमबद्ध आणि नियमित लेखांकन व लेखापरीक्षण असावे अशी अपेक्षा या घटनादुरुस्तीने केली आहे.

## १३) राज्य निवडणूक आयोग (State Election Commission ) :

भारतीय राज्यघटनेतील कलम २४३ (K) अन्वये प्रत्येक राज्यासाठी राज्य निवडणूक आयोग असेल. स्थानिक स्वराज्य संस्थेच्या निवडणुका पार पाडणे, निवडणुकीचे दिनांक निश्चित करणे, मतदार याद्या तयार करणे इ. निवडणुकाविषयक कार्ये पार पाडण्यासाठी राज्य निवडणूक आयोगाची स्थापना केली जाईल. राज्य निवडणूक आयोगासाठी निवडणूक आयुक्त असेल, त्यांची नियुक्ती राज्यपाल करील. आयोगाची स्वायत्तता जपण्यासाठी आयुक्ताच्या कार्यकालात त्या पदाला हानी पोहोचेल, असे बदल करता येणार नाहीत. निवडणूक आयुक्ताला पदावरून दूर करण्यासाठी उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशांना बडतर्फ करण्यासाठी असलेली प्रक्रिया लागू राहील. महाराष्ट्रात इ.स. १९९४ पासून राज्य निवडणूक आयोग कार्यरत आहे.

## १४) केंद्रशासित प्रदेशाबाबत तरतूद (Provision about Union Territories) :

या घटनादुरुस्तीतील सर्व तरतुदी कलम २४३ (L) नुसार घटकराज्यांबरोबरच सर्व केंद्रशासित प्रदेशांनाही लागू असतील. ज्या केंद्रशासित प्रदेशात विधिमंडळ अस्तित्वात आहे, तेथे विधिमंडळ कायदा पारित करील व जेथे विधिमंडळ नाही तेथील प्रशासकीय प्रमुख राष्ट्रपतींच्या आदेशानुसार या तरतुदींची अंमलबजावणी करील.

## १५) काही प्रदेशांना सूट (Exemption for Certain Area) :

भारतीय राज्यघटनेतील कलम २४३ (M) नुसार काही राज्ये आणि काही प्रदेशांना ७३व्या घटनादुरुस्तीतील तरतुदींपासून सूट दिली आहे. दुर्गम व पर्वतीय क्षेत्र म्हणून मिझोरम, मेघालय व नागालँड या तीन राज्यांना या घटनादुरुस्तीतून सूट दिली आहे. पश्चिम बंगालमधील दार्जिलिंग जिल्ह्यातील



काही भाग व इतर ठिकाणच्या काही अनुसूचित क्षेत्रांनाही ही घटनादुरुस्ती लागू होत नाही. भारतीय राज्यघटनेतील कलम ३७० च्या प्रभावामुळे या तरतुदींपासून जम्मू-काश्मीर हे राज्यही मुक्त आहे.

अशा प्रकारे वरील वैशिष्ट्ये असणाऱ्या तरतुदी भारतीय लोकशाही विकेंद्रीकरणाला पाठबळ देऊन सक्षम पंचायत राजची स्थापना करण्यास पुरेशा आहेत, असे बऱ्याच समीक्षकांना वाटते. या घटनादुरुस्तीची अंमलबजावणी करणारे पहिले राज्य 'मध्य प्रदेश' ठरले. महाराष्ट्रात २२ एप्रिल १९९४ रोजी 'मुंबई ग्रामपंचायत, महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती दुरुस्ती अधिनियम-१९९४' संमत झाला. त्यांची अंमलबजावणी २३ एप्रिल १९९४ पासून सुरू झाली आणि महाराष्ट्रात पंचायत राजच्या नवीन पर्वाची सुरुवात झाली.

❖❖❖