ग्रामसभा - स्वरूप आणि वास्तव

* डॉ. गोविंद यमलवाड

प्रस्तावना :

बलवंतराय मेहता समितीने सूचविलेल्या त्रिस्तरीय पंचायतराज व्यवस्थेत ग्रामसभेची कोणतीही तरतूद नव्हती परंतु तरी देखील पंचायतराज व्यवस्थेचा स्विकार केलेल्या बहुतेक घटक राज्यांनी ग्रामसभेला प्राधान्य दिले. यास महाराष्ट्र देखील अपवाद नव्हते. महाराष्ट्रात मुंबई ग्राम पंचायत अधिनियम १९५८ च्या कलम ७ मध्ये ग्रामसभेची तरतूद करण्यात आली. त्यानंतर १९९३ साली ७३ वी राज्यघटना दुरूस्ती करुन भारतीय संविधानात पंचायत हा नववा भाग समाविष्ट करण्यात आला व या भागातील कलम २४३ (अ) नुसार प्रत्येक गावासाठी एक ग्रामसभा असेल असा उल्लेख करण्यात आला.

ग्रामसभेची रचना :

ग्रामपंचायतीच्या कार्यक्षेत्रातील सर्व मतदार हे ग्रामसभेचे घटक असतात. म्हणजेच त्या ग्रामपंचायत क्षेत्रातील १८ वर्षावरील सर्व नागरिक ज्यांचे त्या क्षेत्राच्या मतदार यादीत नाव नोंदविलेले आहे अशा सर्व मतदारांना ग्रामसभेस उपस्थित राहण्याचा अधिकार असतो ते ग्रामसभेच्या कामकाजात सहभाग नोंदवू शकतात. त्यांना ग्रामसभेच्या अध्यक्षांना विविध प्रश्न विचारता येतात. ते सूचना करु शकतात. तसेच जिल्हा परिषदेच्या स्थायी समितीने, पंचायत समितीने व मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याने पाठविलेल्या अधिकाऱ्यास ग्रामसभेच्या कामकाजात भाग घेता येतो परंतु मतदानात सहभागी होता येत नाही.

ग्रामसभेची संख्या :

एका वर्षात सहा ग्रामसभा घेणे सरपंचावर कायद्याने बंधनकारक करण्यात आले आहे. सरपंचाच्या अनुपस्थितीत उपसरपंचाने ग्रामसभा बोलाविणे आवश्यक आहे. पुरेशा कारणास्तव सरपंच किंवा उपसरपंच यांनी ग्रामसभा बोलाविण्यास कसूर केल्यास ते सरपंच किंवा उपसरपंच पदावर राहण्यास अपात्र ठरतात. तसेच अशा सभा बोलाविण्यास प्रथम दर्शनी ग्रामसेवक जबाबदार असल्याचे आढळून आल्यास त्याच्यावर शिस्तभंगाची कारवाई होऊन तो निलंबीत होऊ शकतो. एकूण सहा ग्रामसभापैकी चार ग्रामसभा ठराविक महिन्यात बोलाविणे आवश्यक असते. उर्वरित दोन ग्रामसभा ग्रामपंचायतीच्या सोईनुसार घेण्यात येतात. परंतु दोन ग्रामसभेत तीन महिन्यापेक्षा अधिक अंतर असू नये, याची दक्षता घ्यावी लागते.

ग्रामसभेचे आयोजन :

ग्रामसभेची नोटीस सरपंच काढीत असतो तर ती बजावण्याचे काम ग्रामसेवक करीत असतो. ग्रामसभेची नोटीस साधारणतः दहा दिवस अगोदर बजावली जाते. तसेच ग्रामसभेच्या आठ दिवस अगोदर व सभेच्या एक दिवस अगोदर अशी दोन वेळा प्रत्येक वार्डात दवंडी देऊन ती प्रसिध्द केली जाते. ग्रामसभेच्या नोटीस मध्येच ग्रामसभेची तारीख, वेळ आणि स्थळ तसेच सभेत घेण्यात येणारे विषय यांचा उल्लेख असावा लागतो. एखाद्या ग्रामसभा सदस्यास ग्रामसभेत प्रस्ताव मांडावयाचा असल्यास सरपंचाकडे त्यांच्या गैरहजेरीत उपसरपंचाकडे सभेच्या दोन दिवस आगोदर लेखी स्वरुपात प्रस्ताव दिला पाहिजे. सभा अध्यक्ष प्रस्ताव लोकहित विरोधी असल्यास किंवा प्रस्ताव न्याय प्रविष्ट प्रकरणाबाबत असल्यास अथवा संदिग्ध असल्यास नाकारु शकतात.

आर्थिक वर्षातील पहिल्या ग्रामसभेचा अध्यक्ष तसेच निवडणूकीनंतरच्या पहिल्या ग्रामसभेचा अध्यक्ष सरपंच असतो. सरपंच अनुपस्थित असेल तर उपसरपंच असतो. बाकी उर्वरित ग्रामसभेचा अध्यक्ष मतदारांनी बहुमतांनी निवडून दिलेला व्यक्ती ग्रामसभेचा अध्यक्ष्य असतो, ग्रामसभेचा अध्यक्षच ग्रामसभेचे नियमन करीत असतो, ग्रामसभेचे कामकाज कायदेशीररित्या वैध होण्यासाठी ग्रामसभेची गणपूर्ती होणे आवश्यक असते. ग्रामसभेच्या गणपूर्तीसाठी ग्रामपंचायतीच्या एकूण मतदारांपैकी १५ टक्के किंवा १०० यापैकी जी संख्या कमी असेल तितकी उपस्थिती आवश्यक मानली जाते. ग्रामसभा निर्धारित वेळेच्या अर्धा तास वाट पाहूनही गणपूर्ती न झाल्यास तहकूब केली जाते. परंतू पुढील सभेची तारीख, वेळ आणि स्थळ याच सभेत ठरविण्यात येते. तहकूब केलेल्या ग्रामसभेची विषय पत्रिका तीच असते, नविन विषय त्यात समाविष्ट केले जात नाहीत. तसेच तहकूब केलेल्या ग्रामसभेला गणपूर्तीची आवश्यकता नसते.

ग्रामसभेचे कामकाज चालू झाल्यानंतर विषयपत्रिकेतील विषय क्रमाक्रमाने घेतले जातात. सभेत सदस्यांनी विचारलेल्या प्रश्नाला सभाध्यक्षच उत्तरे देत असतो. ग्रामसभेचे इतिवृत्त ग्राम पंचायतीचा सचिव तयार करीत असतो. त्याच्या गैरहजेरीत अध्यक्षांच्या निर्देशावरून गावातील शाळेत असणारे शिक्षक, तलाठी, अंगणवाडी सेविका या सारखा कर्मचारी करीत असतो. ते मराठी भाषेतून तयार केले जाते व सभा झाल्यापासून १५ दिवसांच्या आंत अहवाल जिल्हा परिषद व पंचायत समितीच्या पदाधिकाऱ्यांकडे पाठविला जातो. ग्रामसभेपूर्वी एक दिवस अगोदर महिलांची सभा घेतली जाते. महिलांच्या सभेत मंजूर झालेले ठराव जसेच्या तसे या सभेत स्विकारावेत असे बंधन आहे.

ग्रामसभेची विषय पत्रिका :

ग्रामसभेत पुढील विषय घेण्यात यावे. १) मागील ग्रामसभेचा कार्यवृत्तांत वाचून कायम करणे. २) मागील वित्तीय वर्षातील सर्व कामांच्या प्रशासन अहवालाचे वाचन करणे व त्यास मंजूरी देणे. ३) मागील वर्षाच्या जमाखर्चाचे वाचन करणे व त्या वार्षिक जमाखर्चास मंजूरी देणे. ४)मागील लेखापरिक्षण अहवालाचे वाचन करणे व त्यातील शंकाना दिलेल्या उत्तराचे वाचन करणे. ५) मंजूर अंदाजपत्राकाचे वाचन करणे व त्यानुसार चालू वर्षात घ्यावयाच्या विकास कामाची माहिती घेणे. ६)चालू वित्तीय वर्षात केलेल्या कामाचा आढावा घेणे व पुढील वर्षात करावयाचा कामांचा विचार करणे. ७) पंचायत समिती, जिल्हापरिषद स्थायी समिती व मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याने सुचविलेले विषय घेणे.

८) दारिद्र्यरेषेखालील कुटूंबाच्या यादीला मान्यता देणे. ९)जिल्हा ग्रामीण विकास यंत्रणेकडील सर्व योजनांची माहिती ग्रामसभेत देणे. १०) दर तीन वर्षांनी ग्रामशिक्षण समितीचे सदस्य निवडणे. ११)एकात्मिक ग्रामीण

विकास योजनेकरिता दारिद्र्यरेषेखालील लाभार्थीची निवड करणे. १२) ग्राम कृषि विस्तारक व कृषि सहाय्यक यांनी तयार केलेला गावाचा वार्षिक कृषी आराखडा वाचून दाखविणे.

ग्रामसभेचे महत्त्व :

१) ग्रामसभेमुळे सर्वांगीण ग्रामविकासाचे निर्णय जलद घेणे शक्य होते.
२) ग्रामसभेचे आयोजन करण्यासाठी फारसा खर्च येत नाही.
३) ग्रामसभेचे सभासद गावाच्या विकासाबाबतचे प्रश्न संबंधीताला समोरासमोर उभे राहून विचारू शकतात व त्याचे निरसन करुन घेऊ शकतात.
४) ग्रामसभेमुळे सरपंच, ग्रामसेवक यांच्या सारखे पदाधिकारी चुकीची कामे करण्यासाठी घाबरतात. कारण ग्रामसभेत त्यांना ग्रामस्थांच्या प्रश्नांची योग्य उत्तरे द्यावी लागतात. ५) ग्रामसभेच्या कार्यवृत्तांच्या नोंदी नोंद वहीत नोंदविल्यामुळे सहसा त्यात बदल करता येत नाहीत. ६) ग्रामसभेचा अहवाल वरिष्ठ पातळीवर पाठवावा लागत असल्यामुळे ग्रामीण समस्या वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या लक्षात येतात. ७) ग्रामसभेमुळे ग्रामस्थांच्या विचार व्यक्त करण्याच्या कौशल्याचा विकास होतो. ८)ग्रामस्थांना ग्रामपंचायतीच्या कामकाजाविषयीची माहिती प्राप्त होते. ९) ग्रामसभेच्या माध्यमातून लोकशाही प्रभावी व मजबूत होते. १०) शासन आणि जिल्हा ग्रामीण विकास यंत्रणा यांच्या विविध ग्रामविकास योजनाबाबत ग्रामस्थांना माहिती प्राप्त होते. ११) ग्रामसभेतच शासनाच्या विविध योजनांचे लाभार्थी निश्चित करण्यात येत असल्यामुळे खऱ्या, गरजू लोकांना न्याय मिळतो.

ग्रामसभा अयशस्वी बनण्याची कारणे :

ग्रामविकासासाठी ग्रामीण स्तरावर ग्रामसभा ही एक महत्वपूर्ण संस्था आहे. परंतु इतक्या वर्षानंतरही ही संस्था पाहिजे तेवढी प्रभावी व उपयुक्त बनलेली नाही. त्याची कारणे पुढील प्रमाणे सांगता येतील.
१) ग्रामीण क्षेत्रातील सामान्य लोक राजकारणाविषयी उदासिन असतात. जणू राजकारणाशी आपले काही देणे-घेणे नाही असे वागतात. थोडक्यात ग्रामसभेत त्याचा सहभाग कमी असतो. २) ग्रामसभेच्या बैठकीची सूचना साधारणतः दहा दिवस बैठकीच्या अगोदर देणे आवश्यक असते. प्रत्यक्षात दिली जात नाही. तसेच ग्रामसभेचा प्रचारही केला जात नाही. त्यामुळे इच्छा असून देखील अनेकजन ग्रामसभेच्या बैठकीत सहभाग घेऊ शकत नाहीत. ३) ग्रामस्थ जेव्हा शेतीच्या कामात गुंतलेले असतात तेंव्हा ग्रामसभांचे आयोजन केले जाते म्हणून ग्रामसभेत उपस्थितीचे प्रमाण कमी असते.
४) सरपंच, उपसरपंच व इतर अधिकारी ग्रामसभेची बैठक बोलाविण्यास फारसे इच्छूक नसतात. जनता आपल्या कार्यपध्दतीवर टीका करेल अशी त्यांना भीती असते. ५) गट ग्रामपंचायतीत एकापेक्षा अधिक गावे असतात. एका गावात ग्रामसभेचे आयोजन केल्यास दुसऱ्या गावातील लोक दूर अंतरामुळे ग्रामसभेच्या बैठकीला उपस्थित राहू शकत नाहीत. ६) ग्रामपंचायतीच्या निवडणूकीत पराभव पत्कारावा लागलेल्या गटाचे लोक ग्रामसभेच्या बैठकीवर बहिष्कार टाकतात अथवा उपस्थित राहिले तरी गोंधळ घालतात. ७) ग्रामसभेच्या बैठकीत ग्रामस्थांनी केलेल्या सूचनांची ग्रामपंचायतीकडून गंभीरपणे दखल घेतली जात नाही. ८) काही लोक लाजाळू असतात. ग्रामसभेत आपण प्रश्न विचारले तर लोक हसतील या भीतीने ते प्रश्न विचारण्याची इच्छा असून देखील विचारत नाहीत. ९) महिलांसाठी स्वतंत्र ग्रामसभा घेण्याची तरतूद असली तरी अशा ग्रामसभेस फारच कमी महिला उपस्थित राहातात. ज्या उपस्थित राहातात त्या निर्णय प्रक्रियेत सहभागी होतातच असे नाही. १०) ग्रामसभेत नि:पक्षपातीपणे निर्णय घेतले जातीलच याची खात्री नसते. त्यामुळे ग्रामसभेत घेतल्या गेलेल्या निर्णयावर लोक विश्वास ठेवत नाहीत. परिणामी ते सभेला जाण्याचे टाळतात. ग्रामसभेस उपस्थित राहाणे म्हणजे वेळेचा अपव्यय करणे होय असे ते समजतात.
११) ग्रामसभेच्या बैठकीचे विषय सरपंच व ग्रामसेवकानी संगनमतांनी ठरविलेले असतात. तसेच ग्रामसभेत गावातील विशिष्ट लोकांनाच बोलण्याची संधी दिली जाते. १२) निरक्षरतेमुळे गावातील बहुतांशी लोकांना ग्रामपंचायत व ग्रामसभा हे दोन स्वतंत्र घटक आहेत याची माहितीच नसते. १३) ग्रामसभेच्या बैठकीत घेण्यात आलेल्या विविध निर्णयाची अंमलबजावणी ग्रामपंचायतीद्वारे जशीच्या तशी न करता त्यात फेरफार करुन केली जाते.

उपाय योजना :

ग्रामसभांना अधिक कार्यक्षम व प्रभावी बनविण्यासाठी खालील उपाय उपयुक्त ठरु शकतात.
१) ग्रामसभेसंबंधी नागरिकांत जागरुकता वाढविण्यासाठी शिक्षण, साक्षरता व प्रशिक्षणावर भर द्यावा. प्रशिक्षण देण्याची व्यवस्था सरकारने करावी.
२) ग्रामसभेच्या बैठकीत घेण्यात आलेल्या निर्णयांची ग्रामपंचायतीने प्रभावीपणे अंमलबजावणी करावी. ३) ग्रामसभेच्या बैठकीचा पर्याप्त प्रमाणात प्रचार व प्रसार केला जावा. ४) ग्रामसभेच्या अध्यक्षाने नि:पक्षपणे बैठकीचे कामकाज चालवावे. ५) ग्रामसभेची बैठक सुरू होण्यापूर्वी सांस्कृतिक कार्यक्रमाचे आयोजन करावे. ६) ग्रामपंचायत कार्यक्षेत्रातील-शासकीय व निमशासकीय कर्मचाऱ्यांना ग्रामसभेच्या बैठकीला उपस्थित राहाणे बंधनकारक करावे. ७) ग्रामसभेच्या बैठकीत भाषणांच्या ऐवजी नागरिकांना ग्रामपंचायतीच्या कार्यासंबंधी प्रश्न विचारण्यास प्रोत्साहित करावे.
८) १८ वर्षापेक्षा कमी वय असणाऱ्यांना बैठकीस उपस्थित राहण्यासाठी प्रतिबंध करावा. ९) ग्रामसभेकरिता ग्रामस्थांना सोईस्कर होईल अशी तारीख, स्थळ आणि वेळ निश्चित करण्यात यावी. १०) ग्रामसभेच्या बैठकांबाबत तरतुदी अगदी स्पष्ट व विस्तृत असाव्यात. ११) ग्रामसभेच्या बैठका कायद्याने ठरवून दिल्याप्रमाणे सांगितलेल्या महिन्यामध्येच नियमितपणे व्हायला पाहिजेत. तसेच याकडे संबंधीत अधिकाऱ्यांनी लक्ष घ्यावयास पाहिजे.

** सहयोगी प्राध्यापक व लोकप्रशासन विभाग प्रमुख, लाल बहादूर शास्त्री महाविद्यालय, धर्माबाद, नांदेड*

संदर्भ ग्रंथ

१) ग्राम विकासाची दिशा आणि पंचायतराज प्रशासन, यशदा, पुणे २) डॉ. गोविंद यमलवाड - स्थानिक स्वराज्य संस्था, कल्पना प्रकाशन, नांदेड.३) प्रा. बी. बी. पाटील - महाराष्ट्र शासन आणि राजकारण, फडके प्रकाशन, कोल्हापूर४) डॉ. सुदर्शन खापर्डे - ग्रामपंचायतीचे प्रशासन, विद्या प्रकाशन, नागपूर.५) योजना - फेब्रुवारी, २०११.६) डॉ. आर.पी. जोशी, डॉ. रुपा मंगलानी - भारत में पंचायतीराज, जयपूर७) डॉ. अशोक शर्मा - भारत में स्थानिय प्रशासन, जयपूर.