ఇండియన్ పాలిటీ

భారతదేశంలో పంచాయతీ రాజ్ వ్యవస్థ

రాజ్యాంగ హోదా

ప్రజాస్వామ్య ఆచరణలో విజయం సాధించడానికి, స్థానిక సమస్యల సత్వర పరిష్కారానికి, ప్రజల్లో రాజకీయ చైతన్యం పెంపొందించడానికి, సంక్షేమ పథకాల అమలుకు లబ్ధిదారులను ఎంపికచేయడానికి, నిధులను సక్రమంగా సద్వినియోగం చేయడానికి స్థానిక ప్రభుత్వాలు విశేషమైన కృషిచేస్తున్నాయి. గ్రామీణ ప్రాంతాల పాలనకు ఉద్దేశించిన స్థానిక సంస్థలను పంచాయతీరాజ్ వ్యవస్థగా పేర్కొంటారు.

భారతదేశం గ్రామాల్లో నివసిస్తుందనేది మహాత్ముడి అభిప్రాయం. గ్రామ స్వరాజ్యం సాధించాలనే గాంధీజీ ఆశయాలకు అనుగుణంగా భారత రాజ్యాంగంలోని ఆదేశ సూత్రాల్లో ఉన్న 40వ నిబంధనను చేర్చారు. భారత రాజ్యాంగంలోని 7వ షెడ్యూల్‌లో ఉన్న రాష్ట్ర జాబితాలోని 5వ అంశానికి గ్రామ, పట్టణ ప్రాంతాల నిర్మాణం, అధికారాలను చేర్చి, వీటికి సంబంధించిన శాసనాధికారాన్ని రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలకు అప్పగించారు.

చారిత్రక నేపథ్యం

భారతదేశంలో గ్రామ పాలన ప్రాచీన కాలం నుంచి బ్రిటిష్ పాలన కంటే ముందు వరకూ నిరాటంకంగా కొనసాగింది. దీనికి వేదకాలం, మౌర్యులు, చోళుల పాలనా కాలాలను ఉదాహరణగా చెప్పవచ్చు. భారతదేశంలోని స్వయం సమృద్ధ గ్రామీణ వ్యవస్థను నాశనం చేయకుండా, తమ అధికారాన్ని సుస్థిరం చేయడం సాధ్యంకాదని భావించిన బ్రిటిష్ ప్రభుత్వం వారి ఆర్థిక, విద్యా విధానాల ద్వారా పథకం ప్రకారం ఈ వ్యవస్థను నిర్వీర్యం చేసింది.

బ్రిటిష్ పాలనాకాలం

బ్రిటిష్ ఈస్ట్ ఇండియా కంపెనీ ఆర్థిక అవసరాల రీత్యా 1687లో మద్రాసు మున్సిపల్ కార్పొరేషన్‌ను స్థాపించింది. దీంతో భారతదేశంలో బ్రిటిష్ తరహా స్థానిక ప్రభుత్వాల పాలన ప్రారంభమైంది. 1793 చార్టర్ చట్టం ద్వారా మద్రాసుతో పాటు బొంబాయి, కలకత్తా నగరాల్లో మున్సిపల్ పాలనా వ్యవస్థను ప్రారంభించారు. 1870లో వెలువడిన లార్డ్ మేయో తీర్మానం ప్రకారం స్థానిక సంస్థలకు నిధులతోపాటు, భారతీయులకు మొదటిసారిగా ప్రాతినిధ్యం కల్పించారు.

- ఆధునిక భారతదేశంలో స్థానిక ప్రభుత్వాలకు పితామహుడిగా పేరొందిన లార్డ్ రిప్పన్ 1882లో స్థానిక ప్రభుత్వాలకు పరిపాలనాపరమైన విధులతో పాటు, ఆర్థిక నిధులకు సంబంధించిన అధికారాలను కల్పించారు. స్వేచ్ఛ, సమానత్వం, ప్రజాస్వామ్యం లాంటి భావాలతో ఉన్న విద్యావంతులైన యువకులు స్థానిక సంస్థల్లో రాజకీయ, పరిపాలనా అనుభవం గడించడానికి ఇది పునాది వేసింది. స్థానిక సంస్థలో అనధికారులకు ఆధిక్యత కల్పించారు.
- భారత ప్రభుత్వ చట్టం – 1919 స్థానిక సంస్థలను రాష్ట్ర జాబితాలో చేర్చింది. భారత ప్రభుత్వ చట్టం – 1935 ద్వారా భారతీయులతో రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలు ఏర్పడటంతో స్థానిక ప్రభుత్వాల అభివృద్ధికి మరింత అవకాశం ఏర్పడింది.

స్వాతంత్ర్యానంతర భారతదేశం

గ్రామీణాభివృద్ధే లక్ష్యంగా, వి.టి. కృష్ణమాచారి కమిటీ సిఫారసులకు అనుగుణంగా సమాజ అభివృద్ధి కార్యక్రమాన్ని (Community Development Programme) అప్పటి రాష్ట్రపతి డా. బాబూ రాజేంద్రప్రసాద్ ప్రారంభించారు. దీనికి 'ఫోర్డ్ ఫౌండేషన్' అనే సంస్థ ఆర్థిక సహాయం చేసింది. దీన్ని 1952, అక్టోబరు 2న మహాత్మా గాంధీ జయంతి సందర్భంగా ప్రయోగాత్మకంగా కేవలం 55 బ్లాకుల్లో అమలుచేశారు. ఇదే స్ఫూర్తితో 1953లో 'జాతీయ విస్తరణ సేవ' అనే పేరుతో మరో పథకాన్ని దేశవ్యాప్తంగా ప్రారంభించారు. అయితే పైన పేర్కొన్న రెండు కార్యక్రమాలు ఆచరణలో తమ లక్ష్యాలను కొంతమేరకు మాత్రమే సాధించగలిగాయి. సమగ్ర గ్రామీణాభివృద్ధే లక్ష్యంగా చేపట్టిన రెండు పథకాలు ఆశించిన ఫలితాలను ఇవ్వకపోవడానికి కారణాలను తెలియజేయడానికి, ప్రజలను భాగస్వాములను చేయడానికి అవసరమైన సూచనలు ఇవ్వడానికి బల్వంత్‌రాయ్ మెహతా అధ్యక్షతన 1957లో కేంద్ర ప్రభుత్వం ఒక కమిటీని నియమించింది. ఇది ప్రజాస్వామ్య వికేంద్రీకరణ పేరుతో తన నివేదికను 1957 నవంబరులో సమర్పించింది. ఈ కమిటీ సిఫారసులను జాతీయాభివృద్ధి మండలి 1958 జనవరిలో ఆమోదించింది. ఈ కమిటీ పరిపాలనలో ప్రజల భాగస్వామ్యాన్ని పెంచడానికి మూడంచెల పంచాయతీరాజ్ వ్యవస్థను సూచించింది. గ్రామ స్థాయిలో గ్రామ పంచాయతీ, బ్లాకు స్థాయిలో పంచాయతీ సమితి, జిల్లా స్థాయిలో జిల్లా పరిషత్ ఏర్పాటుచేయాలని పేర్కొంది. వీటికి నిర్ణీత కాలానికి ఎన్నికలు జరగాలని, గ్రామ పంచాయతీలకు ప్రత్యక్ష ఎన్నికల ద్వారా పంచాయతీ సమితి, జిల్లా పరిషత్ అధ్యక్షులను పరోక్ష పద్ధతిలో ఎన్నుకోవాలని సూచించింది. ప్రభుత్వం గ్రామీణాభివృద్ధికి

చేపట్టే అన్ని అభివృద్ధి కార్యక్రమాలను ఈ సంస్థల ద్వారానే అమలుచేయాలని సూచించింది.

✪ ఈ కమిటీ సూచనల ఆధారంగా పంచాయతీరాజ్ వ్యవస్థను ఏర్పాటుచేసిన మొదటి రాష్ట్రం రాజస్థాన్. 1959, అక్టోబరు 2న రాజస్థాన్‌లోని నాగోర్ జిల్లాలో అప్పటి ప్రధాని జవహర్‌లాల్ నెహ్రూ ప్రారంభించారు. ఇది మూడంచెల వ్యవస్థను ఏర్పాటుచేసింది. అదే స్ఫూర్తితో అప్పటి సమైక్య ఆంధ్రప్రదేశ్‌లో రాష్ట్ర ఆవిర్భావ దినోత్సవం రోజున మూడంచెల పంచాయతీ వ్యవస్థను ప్రధాని జవహర్‌లాల్ నెహ్రూ ప్రారంభించారు. అయితే రాష్ట్రాలు తమ స్థానిక పరిస్థితులకు అనుగుణంగా తగిన విధానాన్ని ఏర్పాటు చేసుకునే వెసులుబాటు కల్పించారు. దీంతో కొన్ని రాష్ట్రాలు నాలుగు అంచెల పంచాయతీరాజ్ విధానాన్ని ఏర్పరుచుకున్నాయి. ఉదాహరణకు పశ్చిమ్ బంగ, తమిళనాడులో రెండంచెల వ్యవస్థ, కేరళ లాంటి రాష్ట్రాలు, గోవా, సిక్కిం, త్రిపురల్లో ఒకే అంచె పంచాయతీరాజ్ వ్యవస్థ ఏర్పాటయ్యాయి. అంతేకాకుండా కొన్ని రాష్ట్రాల్లో జిల్లా పరిషత్‌కు ప్రాధాన్యమిస్తే, మరికొన్ని రాష్ట్రాలు పంచాయతీ సమితికి ప్రాధాన్యమిచ్చాయి. మరికొన్ని రాష్ట్రాల్లో పంచాయతీరాజ్ సంస్థలకు ప్రాధాన్యమివ్వకపోవడం, నిర్ణీత కాలంలో ఎన్నికలు జరగకపోవడం, అసమర్థత పెరిగిపోవడంతో దేశంలో స్థానిక ప్రభుత్వాల పరిస్థితి గందరగోళంగా తయారైంది. ఇలాంటి పరిస్థితుల్లో పంచాయతీరాజ్ వ్యవస్థను బలోపేతం చేయడానికి అశోక్ మెహతా అధ్యక్షతన ఒక కమిటీని ఏర్పాటుచేశారు.

✪ పంచాయతీరాజ్ వ్యవస్థలోని లోపాలను సమగ్రంగా పరిశీలించి, పునర్వ్యవస్థీకరించడానికి 1977 డిసెంబరులో అప్పటి జనతా ప్రభుత్వం అశోక్ మెహతా కమిటీని నియమించింది. ఇది 132 సిఫారసులతో కూడిన నివేదికను 1978 ఆగస్టులో సమర్పించింది. ఇది రెండు అంచెల పంచాయతీరాజ్ వ్యవస్థను సూచించింది. జిల్లా స్థాయిలో జిల్లా పరిషత్, బ్లాకు స్థాయిలో మండల పంచాయతీలను (15,000 – 20,000 జనాభా) ఏర్పాటు చేయాలని సిఫారసు చేసింది. స్థానిక ప్రభుత్వ ఎన్నికల్లో రాజకీయ పార్టీలు ప్రత్యక్షంగా పాల్గొనాలని సూచించింది. పంచాయతీరాజ్ సంస్థల కాలపరిమితి 4 సంవత్సరాలుగా ఉండాలని, వాటికి రాజ్యాంగ రక్షణ కల్పించాలని సూచించింది. ఈ కమిటీని నియమించిన జనతా ప్రభుత్వం కూలిపోవడంతో కేంద్ర ప్రభుత్వం దీని సిఫారసులను పట్టించుకోలేదు. అయితే, కర్ణాటక, ఆంధ్రప్రదేశ్, పశ్చిమ్ బంగ లాంటి రాష్ట్రాలు కమిటీ సిఫారసులకు అనుగుణంగా రెండు అంచెల పంచాయతీరాజ్ వ్యవస్థను ఏర్పాటు చేశాయి.

✪ ప్రజాస్వామ్య అభివృద్ధి కోసం పంచాయతీరాజ్ సంస్థలను పునరుజ్జీవింపచేయడానికి కేంద్ర గ్రామీణాభివృద్ధి శాఖ ఎల్.ఎం.సింఘ్వీ అధ్యక్షతన 1986లో ఒక కమిటీని నియమించింది. ఈ కమిటీ చేసిన సిఫారసుల్లో ముఖ్యమైనవి:

★ స్థానిక సంస్థలను రాజ్యాంగబద్ధ సంస్థలుగా గుర్తించి, కాపాడాలి. దీని కోసం రాజ్యాంగంలో ఒక ప్రత్యేక భాగాన్ని ఏర్పరిచి, వాటికి ప్రత్యేక గుర్తింపు కల్పించి, వాటి ఉనికిని కాపాడాలి. పంచాయతీరాజ్ సంస్థలకు స్వేచ్ఛగా, నిష్పాక్షికంగా, నిర్దిష్ట కాల వ్యవధుల్లో ఎన్నికలు నిర్వహించేటట్లు రాజ్యాంగంలో తగిన ఏర్పాట్లు చేయాలి.

★ గ్రామ సముదాయాలకు న్యాయ పంచాయతీలను ఏర్పాటు చేయాలి. గ్రామ పంచాయతీలను ప్రజలకు మరింత అందుబాటులో ఉండే విధంగా పునర్వ్యవస్థీకరించాలి. ప్రత్యక్ష ప్రజాస్వామ్యానికి ప్రతిరూపమైన 'గ్రామసభ' ఏర్పాటుకు అత్యధిక ప్రాధాన్యం ఇవ్వాలి. గ్రామ పంచాయతీలకు మరింత ఎక్కువ ఆర్థిక నిధులను సమకూర్చాలి.

★ పంచాయతీరాజ్ సంస్థల రద్దు లేదా విధి నిర్వహణకు సంబంధించి ఎదురయ్యే వివాదాలను పరిష్కరించడానికి ప్రతి రాష్ట్రంలో 'జ్యుడీషియల్ ట్రైబ్యునల్స్'ను ఏర్పాటు చేయాల్సిందిగా సూచించింది.

1993 తర్వాత స్థానిక సంస్థలు – రాజ్యాంగ హోదా

73వ రాజ్యాంగ సవరణ చట్టం 1993, ఏప్రిల్ 20న రాష్ట్రపతి ఆమోదం పొంది, ఏప్రిల్ 24 నుంచి అమల్లోకి వచ్చింది. దీనికి గుర్తుగా ప్రతి సంవత్సరం ఏప్రిల్ 24న 'పంచాయతీరాజ్ దినోత్సవం' జరుపుతున్నారు.

73వ రాజ్యాంగ సవరణ చట్టం: స్థానిక సంస్థలు అనే అంశం రాష్ట్ర జాబితాలో ఉన్నప్పటికీ రాష్ట్రాల అధికారాలను అతిక్రమించకుండా, గాంధీజీ గ్రామ స్వరాజ్యం ఆశయాలకు ప్రతిరూపమైన 40వ నిబంధనను అమల్లోకి తెచ్చింది. 73వ రాజ్యాంగ సవరణ చట్టం 'ప్రాతినిధ్య ప్రజాస్వామ్యం', 'భాగస్వామ్య ప్రజాస్వామ్యం'గా ఆచరణలోకి తేవడానికి అవకాశం కల్పించింది. పంచాయతీరాజ్ సంస్థల ఏర్పాటు, ఉనికి అనేది రాష్ట్ర ప్రభుత్వ ఇష్టాయిష్టాలపై కాకుండా రాజ్యాంగబద్ధ సంస్థలుగా రూపాంతరం చెందడానికి తోడ్పడింది. ప్రాథమిక హక్కుల మాదిరిగా న్యాయార్హమైన జాబితాలో చేరాయి. ఫలితంగా దేశవ్యాప్తంగా ఒకే విధమైన నిర్మాణంతో పంచాయతీరాజ్ సంస్థలను ఏర్పాటు చేయడం రాష్ట్రాల రాజ్యాంగబద్ధమైన బాధ్యతైంది. రాజ్యాంగంలోని IXవ భాగంలో 'పంచాయతీలు' పేరుతో 243 నుంచి 243(O) వరకు 16 నిబంధనలను ప్రస్తావించారు. దీంతోపాటు రాజ్యాంగానికి XIవ షెడ్యూల్‌ను ఏర్పరిచి, అందులో 243(G) ద్వారా పంచాయతీరాజ్ సంస్థలు నిర్వహించాల్సిన అధికారాలు, బాధ్యతలను తెలిపే 29 అంశాలను పేర్కొన్నారు.

ముఖ్యాంశాలు

మూడంచెల వ్యవస్థ: మూడంచెల పంచాయతీ రాజ్ వ్యవస్థ ఏర్పడింది. ఇందులో గ్రామ స్థాయిలో గ్రామ పంచాయతీ, మధ్య స్థాయి,

www.eenadupratibha.net

జిల్లా స్థాయి అనే మూడు అంచెలను ఏర్పరిచారు. అయితే ఏది మధ్య స్థాయి అనేది సంబంధిత రాష్ట్ర గవర్నర్ నోటిఫై చేస్తారు. జిల్లా స్థాయి అంటే రాష్ట్రంలోని జిల్లా అని అర్థం.

గ్రామసభ

పంచాయతీరాజ్ వ్యవస్థకు మూల స్తంభమైన 'గ్రామసభ'ను ఏర్పాటు చేస్తారు. ఇందులో గ్రామ పంచాయతీ ప్రాదేశిక పరిధిలో ఉన్న రిజిస్టర్డ్ ఓటర్లందరూ సభ్యులుగా ఉంటారు. రాష్ట్ర శాసనసభ నిర్దేశించిన విధులను నిర్వహిస్తుంది. అంతేకాకుండా వివిధ పథకాలకు సంబంధించిన లబ్ధిదారులను ఎంపిక చేయడం దీని ముఖ్య విధి.

సభ్యులు, ఛైర్‌పర్సన్ల ఎన్నిక

గ్రామ పంచాయతీ, మధ్య స్థాయి (ఆంధ్రప్రదేశ్, తెలంగాణ రాష్ట్రాల్లో మండల స్థాయి), జిల్లా స్థాయి సభ్యులను ప్రజలు ప్రత్యక్షంగా ఎన్నుకుంటారు. గ్రామ పంచాయతీ ఛైర్‌పర్సన్ ఎన్నిక (ప్రత్యక్ష/ పరోక్ష) విధానాన్ని సంబంధిత రాష్ట్ర శాసనసభ నిర్ణయిస్తుంది. అయితే మధ్య స్థాయికి ఎన్నికైన ప్రాదేశిక సభ్యులు తమలో నుంచి ఒకరిని మధ్య స్థాయి ఛైర్‌పర్సన్‌గా (పరోక్ష ఎన్నిక) ఎన్నుకుంటారు. జిల్లా పరిధిలో ఉన్న ఎన్నికైన జిల్లా ప్రాదేశిక నియోజకవర్గ సభ్యులు తమ నుంచి ఒకరిని జిల్లా స్థాయి ఛైర్‌పర్సన్‌గా (పరోక్ష ఎన్నిక) ఎన్నుకుంటారు.

రిజర్వేషన్లు

మూడు అంచెల్లో ఆయా పంచాయతీల (గ్రామ, మధ్య, జిల్లా స్థాయి) ప్రాదేశిక పరిధిలో ఉన్న షెడ్యూల్డ్ కులాలు, తెగల జనాభాను బట్టి రిజర్వేషన్లను కల్పిస్తారు. సభ్యులు, ఛైర్‌పర్సన్ స్థానాల్లో షెడ్యూల్డ్ కులాలు, తెగలకు రిజర్వేషన్లు కల్పించాల్సి ఉంటుంది. అదేవిధంగా మహిళలకు మొత్తం సభ్యుల స్థానాలు, ఛైర్‌పర్సన్ స్థానాల్లో 1/3వ వంతు తక్కువ కాకుండా రిజర్వేషన్లు కల్పించడం తప్పనిసరి. వెనుకబడిన తరగతులకు రిజర్వేషన్లు కల్పించడం ఆయా రాష్ట్రాల విచక్షణకి వదిలేశారు.

కాలపరిమితి

మూడు అంచెల్లో పంచాయతీ (గ్రామ, మధ్య, జిల్లా స్థాయి) సంస్థల కాల పరిమితిని 5 సంవత్సరాలుగా నిర్దేశించారు. ఏ కారణంతోనైనా అర్థాంతరంగా రద్దుచేస్తే తిరిగి 6 నెలల లోపు తప్పనిసరిగా ఎన్నికలు నిర్వహించి నూతన పంచాయతీని ఏర్పాటుచేయాలి. నిర్దిష్ట కాల పరిమితికి 6 నెలల ముందు రద్దైతే ఈ నిబంధన వర్తించదు. అయితే మధ్యంతరంగా రద్దై దాని స్థానంలో కొత్తగా ఏర్పడిన పంచాయతీ కేవలం మిగిలిన కాలానికి మాత్రమే కొనసాగుతుంది.

అనర్హతలు

పంచాయతీ ఎన్నికలకు (గ్రామ, మధ్య, జిల్లా స్థాయి) పోటీ చేయడానికి కనీస వయసు 21 సంవత్సరాలుగా చట్టం ద్వారా నిర్ణయించారు. అయితే రాష్ట్ర శాసనసభకు, పంచాయతీ ఎన్నికలకు సంబంధించి అనర్హతలను నిర్ణయించే అధికారం ఉంటుంది.

రాష్ట్ర ఎన్నికల సంఘం

పంచాయతీలకు సంబంధించిన ఓటర్ల జాబితా, ఎన్నికల పర్యవేక్షణ, నియంత్రణ, నిర్వహణ, రాష్ట్ర ఎన్నికల సంఘం అధికార పరిధిలో జరుగుతుంది. రాష్ట్ర ఎన్నికల సంఘానికి ఒక కమిషనర్ ఉంటారు. కమిషనర్ పదవీ కాలపరిమితి, సర్వీసు నిబంధనలను రాష్ట్ర శాసనసభ చట్టానికి లోబడి రాష్ట్ర గవర్నర్ నిర్ణయిస్తారు.

ఆర్థిక కమిషన్

ప్రతి అయిదు సంవత్సరాలకు ఒకసారి ఆర్థిక సంఘాన్ని ఏర్పాటు చేయాల్సి ఉంటుంది. ఆర్థిక సంఘం ఛైర్‌పర్సన్, సభ్యులను రాష్ట్ర గవర్నర్ నియమిస్తారు. ఇది రాష్ట్రం, పంచాయతీ సంస్థల మధ్య ఆర్థిక వనరుల పంపిణీ కోసం తగిన మార్గదర్శకాలను రూపొందిస్తుంది. రాష్ట్ర సంఘటిత నిధి నుంచి పంచాయతీ సంస్థలకు గ్రాంట్-ఇన్-ఎయిడ్ నిర్ణయిస్తుంది. పంచాయతీ సంస్థల ఆర్థిక స్థితిగతులను మెరుగుపరచడానికి తగిన సూచనలు చేస్తుంది. అంతేకాకండా గవర్నర్ కోరిన అంశాలపై తగిన సిఫారసులను చేస్తుంది.

మినహాయింపు

73వ రాజ్యాంగ సవరణ చట్టం, జమ్మూ కశ్మీర్, నాగాలాండ్, మేఘాలయ, మిజోరాం రాష్ట్రాలకు వర్తించదు. అదేవిధంగా మణిపూర్‌లోని జిల్లా కౌన్సిల్, పశ్చిమ్ బంగలోని డార్జిలింగ్ జిల్లాలో ఉన్న గూర్ఖాహిల్ కౌన్సిల్ పంచాయతీ విధులను నిర్వహిస్తాయి.

✪ పంచాయతీ సంస్థలు నిర్వహించాల్సిన 29 విధులను XIవ షెడ్యూల్‌లో పేర్కొన్నారు. వాటి గురించి తరువాయి భాగంలో తెలుసుకుందాం.

రచయిత: ఎం. భాస్కరరాజు