ग्रामस्वराज्य आणि स्वशासन: एक अभ्यास

मिलिंद बोकील
विदर्भ उपजीविका मंच

ऋणनिर्देश

ग्रामस्वराज्य आणि स्वशासन हे आजच्या काळातले महत्त्वाचे मुद्दे असले आणि प्रत्येक विकास कार्यक्रमांमध्ये त्यांचा संदर्भ घेणे अनिवार्य होत असले तरी प्रत्यक्षात ते साकार करत असताना अनेक समस्या उद्‌भवतात. भारताच्या राज्यघटनेने जरी या संकल्पनांना वैधानिक अधिष्ठान दिलेले असले तरी महाराष्ट्र राज्याच्या धोरणांत व संबंधित कायद्यांमध्ये मात्र त्याचे सुस्पष्ट प्रतिबिंब उमटलेले नाही. धोरणामधल्या या त्रुटी कोणत्या आणि कायद्यांमध्ये कोणते बदल व्हायला पाहिजेत हे समजण्याच्या उद्देशाने विदर्भ उपजीविका मंचातर्फे हा अभ्यास हाती घेण्यात आला. या अहवालाच्या रुपाने तो सादर करताना मंचास आनंद होत आहे. मंचाच्या सदस्य-संस्था आणि व्यक्तींनी या अभ्यासात सहभाग दिलेला आहे आणि त्यांनी गावपातळीवर केलेले प्रत्यक्ष काम हाच याचा आधार आहे. त्या सर्वांचे मनःपूर्वक आभार. तसेच ऑक्सफॅम-इंडिया या संस्थेने यासाठी आर्थिक सहकार्य केले, त्यांचेही आभार.

विदर्भ उपजीविका मंचाची अशी इच्छा आहे की या अभ्यासातून पुढे आलेल्या मुद्द्यांवर महाराष्ट्रामध्ये व्यापक चर्चा घडून यावी आणि ग्रामस्वराज्य व स्वशासनाच्या संदर्भात ज्या धोरणात्मक त्रुटी आणि कायद्यासंबंधित अडचणी आहेत त्या दूर होऊन खऱ्या अर्थाने लोकांचे राज्य अस्तित्वात यावे.

संयोजक
विदर्भ उपजीविका मंच

ग्रामस्वराज्य आणि स्वशासनः एक अभ्यास

(अ)पार्श्वभूमी

१. ग्रामस्वराज्य आणि स्वशासन या संदर्भात विचार करताना लक्षात घेण्याची सर्वात पहिली गोष्ट म्हणजे संसदीय किंवा प्रातिनिधिक लोकशाहीची कल्पना ही भारतीयांनी पाश्चिमात्य विचारापासून घेतलेली असली तरी समूह शासनाची म्हणजेच स्वशासनाची कल्पना भारतीयांना फार पूर्वीपासून आहे. इतिहासपूर्व काळातल्या राजकीय व्यवस्थांविषयी तपशीलवार माहिती उपलब्ध नसली तरी त्या काळात भारतात जनपदे किंवा गणराज्ये होती आणि ते ते समूह आपल्या कारभाराचे नियंत्रण सामूहिकरित्या करत याचे पुरावे उपलब्ध आहेत. डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर यांनी आपल्या 'बुद्ध व त्यांचा धम्म' या पुस्तकात अशा प्रकारच्या गणराज्यांमधल्या घडामोडींचे वर्णन केलेलेच आहे. स्वशासनाची ही परंपरा त्याहीपेक्षा मागे जाऊ शकेल कारण लहान लहान खेड्यांच्या वस्तीचे पुरावे हे सुमारे सहा-सात हजार वर्षांपासूनचे आहेत (ज्याला ताम्रपाषाणयुगीन काल म्हणतात). भारतीय खेड्यांची शेतीआधारित समाजव्यवस्था ही आजच्या काळापर्यंत टिकून आहे. ही समाजव्यवस्था समूहशासनाची काही एक परंपरा निर्माण केली असल्याशिवाय टिकणे शक्य नव्हते. ह्या खेड्यांना 'गाव-गणराज्ये' (व्हिलेज रिपब्लिक्स) असे इतिहासकारांनी गौरवलेले आहे. राजे आले आणि गेले, साम्राज्ये उभी राहिली आणि पडली, विविध प्रकारची आक्रमणे आणि स्थलांतरे झाली तरी ही गाव-गणराज्ये टिकून राहिली. विविध प्रकारच्या जातपंचायती, गावपंचायती, न्यायपंचायती यांच्या अस्तित्वातून त्यांची साक्ष आजही पटते. त्यामुळे संपूर्ण देशाचा राज्यकारभार चालवणाऱ्या आधुनिक लोकशाही शासनाची परंपरा अलीकडची असली तरी आपल्या समूहाचा कारभार आपण चालवायचा असतो ही जाणीव (स्वशासन) आणि त्याहीपेक्षा महत्त्वाचे म्हणजे समूह म्हणून आपण स्वतंत्र आहोत आणि त्यामुळे आपले 'स्वराज्य' असले पाहिजे ही जाणीव समूहवासी भारतीयांना नवीन नाही. सामाजिक व्यवस्थेच्या बाबतीत हे गावसमूह किंवा ग्रामसंस्था आदर्श होते असे अजिबात नाही. इतिहासाच्या ओघात जातिभेद, लिंगभेद, अस्पृश्यता, उच्चनीचता, रुढीप्रियता असे अनेक दोष तिच्यामध्ये शिरले होते परंतु गाव-समुदाय म्हणून आपल्याला काहीतरी अस्तित्व आहे याची जाणीव मात्र फार पूर्वीपासून आहे. नवीन संदर्भात स्वशासनाचा विचार करताना आपल्याला या पारंपरिक जाणिवेचा उपयोग करून घ्यायला हवा.

२. ब्रिटिशांच्या काळात एकछत्री साम्राज्याची विधीसंकल्पना असल्याने गावसमूहांची स्वायत्तता अर्थातच नाकारली गेली. ब्रिटिशांनी भारतीय धार्मिक व सामाजिक व्यवस्थेमध्ये परिवर्तन न करण्याचे धोरण ठेवलेले असले तरी राजकीय-आर्थिक व्यवस्थेमध्ये मात्र आमुलाग्र बदल केला. त्यामध्ये संपूर्ण देशाचे राजकीय एकत्रीकरण, सार्वत्रिक कायद्याची अंमलबजावणी, प्रांतिक आणि केंद्रीय प्रशासन आणि जमीन-मालकीची व महसुलाची व्यवस्था अशा काही महत्त्वपूर्ण बाबी असल्या तरी स्वायत्त आणि स्वावलंबी गावसमाजांची पायाभूत रचना मात्र खिळखिळी करण्यात आली. हे मुख्यत: घडले ते जमीन, पाणी व जंगल या नैसर्गिक

संसाधनांच्या संदर्भात. पारंपरिक गावसमाज हा त्या त्या वेळच्या राज्यकर्त्यांना करभार जरी देत असला तरी गावाभोवतालच्या नैसर्गिक साधनसंपत्तीवरचा त्यांचा अधिकार आणि त्याचा विनियोग करायची त्यांनी ठरवलेली पद्धत याला कोणीही आव्हान दिलेले नव्हते. त्यामुळे गावातली शेतीची जमीन, तळी, सरोवरे, नद्या, जंगले, वनराया, देवराया अशा साधनांचे व्यवस्थापन गावसमाज आपापल्या पद्धतीने व वकुबाने करत असे. ब्रिटिशांनी जमिनीमधली खाजगी मालकी मान्य केली मात्र बाकीच्या नैसर्गिक साधनसंपत्तीवरचा सामूहिक अधिकार काढून घेऊन ती राज्याच्या मालकीची केली. त्यामुळे गावसमाजाचे राजकीय-आर्थिक स्वावलंबन तर नष्ट झालेच पण भांडवलनिर्मितीची स्वयंभू क्षमताही संपुष्टात आली. ब्रिटिशांच्या वासाहतिक धोरणामुळे भारत हा एक देश म्हणून जरी एकसंध झाला तरी ज्यांच्यापासून देश बनला ती गाव-गणराज्ये मात्र कंगाल झाली हा इतिहास आता पुराव्यांनिशी सिद्ध झालेला आहे.

३. भारतीय जनतेमध्ये व्यापक असंतोष फैलावू नये म्हणून ब्रिटिश राज्यकर्ते ज्या काही थोड्याफार सुधारणा करीत त्यातलीच एक म्हणजे १९२० साली मुंबई प्रांतात ग्रामपंचायती स्थापन करण्यासाठी पहिला कायदा करण्यात आला. स्थानिक रहिवाश्यांना पाणीपुरवठा, आरोग्य आणि सार्वजनिक उपयोगाची कामे करण्याकरता उत्तेजन देणे एवढाच त्याचा मर्यादित हेतू होता. त्यानंतर १९३३ साली हा कायदा थोडा अधिक व्यापक करून पंचायतींना कर बसवण्याचा अधिकार देणे, लोकल फंडातला काही हिस्सा पंचायतींना देणे, किरकोळ दिवाणी व फौजदारी कामे चालवणे असे अधिकार देण्यात आले. मात्र या सर्वांमध्ये स्वशासनाची अपेक्षा मान्य करण्यापेक्षा साम्राज्याचे हितसंबंध सांभाळणे हेच धोरण होते.

४. भारतामध्ये ग्रामस्वराज्याचा पुकारा करण्यामध्ये महात्मा गांधी अग्रणी होते ही गोष्ट सगळ्यांना माहीत आहे. गांधींजींना भारत देश हा मूलत: गाव-गणराज्यांचा बनलेला आहे याचे अचूक भान होते आणि त्यामुळे त्यांनी आयुष्यभर खेड्यांच्या स्वायत्ततेचा म्हणजेच ग्रामस्वराज्याचा आग्रह धरला. त्यांची सर्वोदयाची कल्पनाही ग्रामस्वराज्याशीच निगडित होती. खेडी संपन्न झाली म्हणजेच देश संपन्न होतो अशी त्यांची यथार्थ कल्पना होती. त्यामुळे स्वतंत्र भारताची राजकीय व आर्थिक पायाभरणी ही ग्रामस्वराज्याच्या कल्पनेप्रमाणे व्हावी असेच त्यांचे प्रतिपादन होते. मात्र भारताची राज्यघटना जेव्हा निर्माण झाली तेव्हा ग्रामस्वराज्याच्या संकल्पनेला तीमध्ये जे अग्रस्थान मिळायला पाहिजे होते ते मिळाले नाही. भारताची राज्यघटना ही जगातील उत्तमोत्तम राज्यघटनांचे परिशीलन करून तयार झाली असली आणि तिने स्वातंत्र्य, समता, बंधुभाव आणि न्याय या उद्दिष्टांबरोबरच लोकशाही प्रजासत्ताकाचा पुकारा केला असला तरी मार्गदर्शक तत्त्वांपैकी एक या पलीकडे ग्रामस्वराज्याला किंवा स्वशासनाला तीत स्थान मिळाले नव्हते. ही त्रुटी १९९२-९३ साली ७३ व ७४ वी घटना दुरुस्ती करून सुधारण्यात आली हे सगळ्यांना माहीत आहे. त्यामुळे देशाला स्वातंत्र्य जरी १९४७ साली मिळाले आणि १९५० साली देश प्रजासत्ताक म्हणून जाहीर झाला तरी खऱ्या अर्थाने भारतीय संघराज्यातील स्वशासनाची सुरुवात ही गेल्या फक्त वीस वर्षांतीलच आहे. स्वशासनाच्या संदर्भात काम करत असताना ही गोष्ट सुद्धा अवश्य ध्यानात ठेवली पाहिजे. सबंध भारतीय जनतेला स्वशासनाची पुरेशी ओळख का नाही याचे उत्तर या कारणात दडलेले आहे.

५.	भारतामध्ये पंचायत राज्याला घटनात्मक अधिष्ठान जरी १९९२-९३ साली मिळाले तरी महाराष्ट्र आणि गुजरात राज्यांनी मात्र राज्यनिर्मितीनंतर लगेचच म्हणजे १९६० साली पंचायत राज्याची सुरुवात केली होती. या मध्ये या प्रदेशांवर असलेला महात्मा गांधींच्या विचारांचा प्रभाव हे जसे कारण होते तसेच मोरारजी देसाई व यशवंतराव चव्हाण या सारख्या राजकीय धुरिणांचे नेतृत्त्वही कारणीभूत होते. पंचायती राज्याच्या व्यवहार्यतेसाठी नेमलेल्या बलवंतराय मेहता समितीच्या शिफारशी या राज्यांनी त्वरित स्वीकारल्या. यशवंतराव चव्हाण यांच्यासारख्या द्रष्ट्या पुढाऱ्याच्या हे लक्षात आले होते की पंचायत राज्य व्यवस्थेद्वारे सत्तेचे विकेंद्रीकरण होऊ शकते आणि तशा विकेंद्रीकरणातून बहुजन समाजाची सत्ता ही अधिक मजबूत होऊ शकते. त्यामुळे ही दोन्ही राज्ये एकत्र असतानाच १९५८ साली 'मुंबई राज्य ग्रामपंचायत अधिनियम' तयार करण्यात आले (आता त्याचे नाव 'महाराष्ट्र ग्रामपंचायत अधिनियम') आणि नंतर १९६१ साली 'महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम' तयार करण्यात आले. तेव्हापासून या दोन अधिनियमांच्या आधाराने महाराष्ट्रात पंचायत राज्य व्यवस्था अंमलात आणली गेली. राज्याच्या स्थापनेपासूनच पंचायत राज व्यवस्था लागू झाल्याने ही व्यवस्था महाराष्ट्राच्या हाडीमाशी चांगली खिळली आणि केवळ ग्रामीण भागातीलच नाही तर सर्वसामान्य नागरिकालाही सरपंच, ग्रामपंचायत, सभापती, झेडपी या संज्ञांशी चांगला परिचय झाला (मराठी ग्रामीण सिनेमामध्ये 'सरपंच' हे पात्र अटळपणे येऊ लागले). मात्र याचा एक दुष्परिणाम असाही झाला की ७३ व ७४ व्या घटनादुरुस्तीची मातब्बरी महाराष्ट्रात वाटली नाही. महाराष्ट्रातील पुढाऱ्यांची अशी समजूत होती की या बाबतीत आपले राज्य देशात अग्रेसर आहे आणि म्हणून आपल्याला त्या संदर्भात काही वेगळे करायची आवश्यकता नाही. त्यामुळे महाराष्ट्र सरकारने या घटना दुरुस्त्यांनंतर पंचायत कायद्यात जे मुख्य बदल करायला पाहिजे होते (विशेषत: ग्रामसभांच्या संदर्भात) ते करणे मनावर घेतले नाही. महाराष्ट्रात ग्रामपंचायती कार्यान्वित असणे आणि तीच विकेंद्रित राज्यकारभाराची पद्धत आहे असे जनतेची समजूत असणे ही गोष्ट ग्रामसभांच्या बाबतीत उदासीनता वाढवणारी ठरली. महाराष्ट्र ग्रामपंचायत अधिनियम या कायद्यात सरकारने वेळोवेळी ज्या दुरुस्त्या केल्या त्यांचाच आधारे सध्याचे स्वशासनाचे धोरण चालते. मात्र आपण पुढे पाहू त्याप्रमाणे या दुरुस्त्या अपुऱ्या आणि सदोष आहेत व त्यांमधून खऱ्या स्वशासनाचे ध्येय साध्य होत नाही.

६.	ग्रामस्वराज्याच्या बाबतीत भारतीय राज्यघटनेची सुरुवातीची भूमिका संदिग्ध असली तरी आदिवासी स्वशासनाच्या बाबतीत नव्हती. आदिवासींच्या स्वशासनासंदर्भातल्या विशेष गरजांची नोंद घेऊन राज्यघटनेला पाचवी व सहावी अनुसूची जोडण्यात आली होती. ब्रिटिश काळात जे भाग 'एक्सक्लुडेड एरियाज' म्हणून संबोधले जायचे त्यांच्यासाठी सहावी अनुसूची निर्माण करण्यात आली. त्यामध्ये ईशान्येकडील आसाम, मेघालय, त्रिपुरा, मिझोराम या राज्यांतील प्रदेशांचा समावेश होता. ब्रिटिशांनी भारतावर आपला अंमल जरी बसवलेला असला तरी 'एक्सक्लुडेड एरियाज' मध्ये बिटिशांना शिरकाव करता आला नव्हता. त्या डोंगराळ, दुर्गम भागांमध्ये आदिवासींच्या पारंपरिक पद्धतीनेच जीवन चालत होते. या स्वायत्ततेला मान्यता द्यायची म्हणून राज्यघटनेने सहावी अनुसूची निर्माण केली. या सोबतच भारतात असेही

काही प्रदेश होते जिथे ब्रिटिश अंमल नावापुरताच होता. त्यांना 'पार्शली एक्सक्लुडेड एरियाज' असे संबोधले गेले होते. अरावली, सातपुडा, विंध्य, सह्याद्री, निलगिरी या पर्वतांमधला आदिवासी भाग तसेच गोंडवन, संथाळ परगणा, छोटा नागपूर अशा आदिवासी प्रदेशांचा यात समावेश होता. संस्थानिकांच्या ताब्यातील प्रदेशही त्यामध्ये होते. या भागांकरता पाचवी अनुसूची निर्माण करण्यात आली. या मागचा उद्देश असा होता की या भागातील आदिवासी जनसमूहांच्या परंपरेचे आणि जीवनपद्धतींचे रक्षण व्हावे या उद्दिष्टाने त्यांचे एक विशेष क्षेत्र निर्माण करावे आणि त्याचे नियमन करण्याचा अधिकार हा राज्य सरकारांना सोपवण्याऐवजी थेट राज्यपालांकडेच देण्यात यावा. राज्यपालांनी या भागाचे पालक म्हणून जबाबदारी पार पाडावी आणि राज्य विधीमंडळाचे कायदे जर त्या भागासाठी विसंगत वाटले तर ते लागू करू नयेत किंवा आवश्यकता वाटली तर विशेष कायदे करावेत. 'अनुसूचित क्षेत्रे' म्हणून जो प्रदेश निर्माण करण्यात आला तो पाचव्या अनुसूचीतील या तरतुदींच्याच आधारे. स्वशासनाच्या अभ्यासकांनी घटनेला जोडण्यात आलेली ही पाचवी अनुसूची मुळात वाचली पाहिजे म्हणजे आदिवासी भागांकरता केलेल्या तरतुदी किती क्रांतिकारक स्वरूपाच्या आहेत याची कल्पना येईल.

७. त्र्याहत्तर व चौऱ्याहत्तरावी घटना दुरुस्ती ही पाचव्या अनुसूचीतील आदिवासी क्षेत्रांना लागू करण्यात आली नव्हती. सहाव्या अनुसूचीतील क्षेत्रांना राज्यघटनेनेच एक प्रकारची स्वायत्तता दिली होती; त्यामुळे त्यांचा प्रश्न नव्हता. पण पंचायत राज्याला मिळालेल्या घटनात्मक अधिष्ठानापासून अनुसूचित क्षेत्रे वंचित ठेवणे न्यायाला धरून झाले नसते. त्यामुळे १९९६ साली 'पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रांकरता विस्तार) कायदा' (इंग्रजीत: पंचायत (एक्स्टेंशन टू शेड्युल्ड एरियाज) ॲक्ट - ***पेसा***) भारतीय संसदेने पारित केला. मात्र पंचायत राज व्यवस्था हा राज्यांच्या कार्यक्षेत्रामधला विषय असल्याने संबंधित कायदे हे त्या त्या राज्यांनी एक वर्षाच्या आत पारित करायचे होते. तसेच त्याचे नियमही करायचे होते. या प्रमाणे विविध राज्यांनी ते केले. मध्य प्रदेश सारख्या राज्यांनी त्यात रस घेऊन अग्रेसरीने कायदा पारित केला. महाराष्ट्र सरकारने मात्र आमच्याकडे हे पूर्वीच झालेले असल्याने हा कायदा पारित करायची आवश्यकता नाही अशी शिष्टासारखी भूमिका घेतली (त्यावेळी राज्यात शिवसेना-भाजपा युतीचे सरकार होते). मात्र केंद्र सरकारचा दट्ट्या आल्यानंतर डिसेंबर १९९७ मध्ये घाईघाईने महाराष्ट्रापुरत्या दुरुस्त्या करण्यात आल्या. महाराष्ट्र शासन या कायद्याप्रती कटिबद्ध नसल्याने त्यामध्ये अर्थातच भरपूर त्रुटी होत्या. किंबहुना केंद्रीय कायद्याची आणि भारतीय राज्यघटनेची ती थट्टाच होती. ही चूक सुधारण्याच्या दृष्टीने २००३ साली महाराष्ट्र ग्रामपंचायत अधिनियम कायदा १९५८ मध्ये अनुसूचित क्षेत्रांतील ग्रामसभा व पंचायत यांसाठी विशेष तरतुदी करण्यात आल्या. मात्र हीसुद्धा आदिवासी जनतेची फसवणूकच होती. मध्य प्रदेश सरकारने जसा कायदा केला तसा न करता, सध्याच्या पंचायत कायद्यामध्येच आणि संबंधित कायद्यांमध्ये (उदा. अबकारी कायदा, औद्योगिक कायदा, गौण वनोपज संग्रहण नियम इत्यादी) जुजबी दुरुस्त्या करण्यात आल्या. शिवाय अशा दुरुस्त्या केल्या तरी त्याचे नियम मात्र बनवले गेले नाहीत. त्यामुळे महाराष्ट्रात पेसा हा कायदा सध्या अस्तित्त्वात नसल्यासारखाच आहे व त्यामुळे पाचव्या अनुसूचीतील उद्दिष्टांना हरताळ फासला जात आहे.

८.	अलीकडच्या काळात ‘अनुसूचित जमाती व इतर पारंपरिक (वन हक्कांची मान्यता) अधिनियम, २००६ व नियम २००८’ हा एक पुरोगामी व क्रांतिकारक कायदा पारित करून आदिवासी समूहांवर वासाहतिक काळात झालेल्या ऐतिहासिक अन्यायाचे परिमार्जन करण्याचा प्रयत्न केंद्र सरकारने केला आहे. हा कायदा जरी जंगल जमिनींवर वैयक्तिक वा सामूहिक हक्क प्रदान करण्याचा असला तरी या कायद्यात प्राथमिक वसतीस्थानाची ग्रामसभा भरवून तीमार्फत आपले हक्क प्रस्थापित करण्याची जी पद्धत वापरली आहे तीमुळे आदिवासी स्वशासनेच्या संकल्पनेला उठाव मिळाला आहे. म्हणजे महाराष्ट्रात ७३ व्या घटना दुरुस्तीमुळे वा तथाकथित पेसा कायद्यांतर्गत जे शक्य झाले नाही ते काही अंशी वन अधिनियम २००६ मुळे शक्य झाले आहे. काही प्रमाणात अशीच उपलब्धी जैविक विविधता अधिनियम २००२ या कायद्यान्वये साध्य झाली आहे. त्यामुळे स्वशासनाचा विचार करताना या कायद्यांमध्ये केलेल्या व्याख्या आणि तरतुदी यांचा परामर्श घेणे अगत्याचे ठरते. या खेरीज काही खाजगी संस्था, संघटना तसेच काही प्रयोगशील गावसमाज यांनीही आपापल्या परीने स्वशासनाची संकल्पना प्रत्यक्षात राबवलेली आहे आणि धोरणात्मक बदलांसाठी महत्त्वपूर्ण ऐवज पुरवलेला आहे. या मध्ये ‘विदर्भ उपजीविका मंचा’ने केलेले काम उल्लेखनीय तर आहेच शिवाय पथदर्शकही आहे.

९.	ह्या आढाव्याचा सारांश असा की राज्यघटनेला अभिप्रेत असलेले स्वशासन प्रत्यक्षात राबवायचे असेल तर एका बाजूने महाराष्ट्र राज्यात असलेल्या सध्याच्या कायदेशीर चौकटीतील त्रुटी दुरुस्त कराव्या लागतील आणि दुसऱ्या बाजूने स्वशासन प्रत्यक्षात कसे आणायचे यासंबंधी विधायक प्रयोग करून भावी दिशा दिग्दर्शित कराव्या लागतील. हा अभ्यास या हेतूने करण्यात आला आहे.

(ब) विदर्भ उपजीविका मंचाचा प्रत्यक्षानुभव

महाराष्ट्रामध्ये स्वराज्य आणि स्वशासन हे ध्येय धरून ग्रामरचना करणारी काही गावे आहेत. त्यामध्ये राळेगाव सिद्धी, हिवरे बाजार, साईगाटा, मेंढा-लेखा ही प्रसिद्ध आहेत. या गावांविषयी सर्वांना माहिती असते परंतु या सोबतच इतरही अनेक गावे अशी आहेत की ज्यांनी या मार्गावर यशस्वी पावले टाकलेली आहेत. त्यांचा अनुभव अद्याप प्रसिद्ध झालेला नाही. या अभ्यासाच्या दरम्यान विदर्भ उपजीविका मंचाशी संबंधित संस्थांनी या संदर्भात जे प्रत्यक्ष कार्य केलेले आहे त्याचा परिचय करून घेतला. या संस्थांचा हा जो प्रत्यक्षानुभव आहे त्यामधूनच स्वराज्य आणि स्वशासन यासंदर्भात कोणते मुद्दे उपस्थित होतात आणि कोणत्या मुद्द्यांवर पुढच्या काळात जनवकिली करायला पाहिजे याचे चांगले दिग्दर्शन होते. म्हणून धोरणात्मक विश्लेषण करण्यापूर्वी हा अनुभव समोर मांडणे आवश्यक आहे.

गडचिरोली जिल्ह्याच्या आरमोरी तालुक्यामध्ये नरोटी चक हे सहाशे लोकसंख्येचे गाव आहे. इथे ‘विदर्भ नेचर कॉन्झर्वेशन सोसायटी’ने (व्हीएनसीएस) ग्रामविकास आणि स्वशासनाचे नमुनेदार काम केलेले आहे. नरोटी चक मधल्या सुमारे दीडशे घरांच्या वस्तीमध्ये निम्मे आदिवासी आहेत तर २५ टक्के दलित व

उरलेले इतर मागासवर्गीय आहेत. या गावात व्हीएनसीएसने २००३ पासून कामाला सुरुवात केली. सुरुवातीपासूनच पर्यावरण रक्षण व ग्रामसभा सक्षमीकरणावर भर होता. वन खात्याबरोबर २००५ पासून संयुक्त वन व्यवस्थापन कार्यक्रम हाती घेतला गेला. हे काम इतक्या चांगल्या दर्जाचे झाले की २००८ पासून गावाला चार वेळा जिल्हा पुरस्कार मिळाला. तसेच संत तुकाराम वनसंवर्धन पुरस्कार मिळाला. इतर कोणत्याही गावात असतात तसे या गावातही दोन तट होते. दारूचे प्रमाण मुबलक होते. सुमारे २५-३० कुटुंबे ही प्रत्यक्ष दारू गाळण्याच्या व्यवसायात होती. मात्र ग्रामसभा सक्षमीकरणाचे काम सुरू झाले तेव्हा गावकऱ्यांनी पहिल्यांदा ही दारू थांबवली. गावातले अंतर्विरोध नष्ट करून सगळे गाव एकदिलाने विकासाच्या कामात गुंतवले. या गावाला निस्तार हक्काचे २४६ हेक्टर जंगल होते. शिवाय महसूल खात्याच्या अधिकाराखाली असणारा १०८ हेक्टर जंगलभागही होता. या जंगलावर परगावच्या लोकांनी अतिक्रमण केले होते. गावाची एकजूट झाली तेव्हा गावाने हे अतिक्रमण काढून टाकण्याचा लढा दिला. अतिक्रमण करणाऱ्यांना तालुका पातळीवरील बलिष्ठ पुढाऱ्यांची साथ होती. मात्र गावाने कोणत्याही दडपणांना न घाबरता धैर्याने लढा दिला आणि जिल्हा प्रशासनाला ते अतिक्रमण काढायला लावून जंगलाचा तो भाग आपल्या अधिकारात आणला. वन अधिकार कायदा २००६ पारित झाला तेव्हा गावाने आपल्या निस्तार हक्काच्या जंगलावर दावा केला आणि ११ ऑगस्ट २०११ रोजी २४६ हेक्टरवर यशस्वीपणे अधिकार मिळवलाही.

नरोटी चक गावाचे वैशिष्ट्य एवढ्यावरच संपत नाही. वन अधिकार कायद्यान्वये अधिकार मिळवलेली गडचिरोली जिल्ह्यात अनेक गावे आहेत मात्र नरोटी चक गावाने त्याच्यापुढे पाऊल टाकून आपला ‘ग्रामविकास आराखडा’ बनवला आहे आणि त्यामध्ये जंगलासंबंधित तर व्यवस्थित नियोजन आहेच पण कृषी, जलसिंचन, जलाशय विकास, मच्छीमारी, रस्तेदुरुस्ती, बायोगॅस अशा सर्वच संसाधनांचा विकास करण्याचे ध्येय ठेवले आहे. वन खात्याच्या सहकार्याने १७ लाख रोपांची नर्सरी बनवली. त्यातील ७०,००० रोपांचे वनीकरण गावाच्या शिवारात केले. गावासाठी बायोगॅसच्या ४० संयंत्रांची योजना आखून त्यातल्या २६ संयंत्रांचे काम पूर्णही केले. ज्यांना पिण्याच्या पाण्याची टंचाई होती अशा २८ कुटुंबांना नळ पाणीपुरवठा योजना राबवली. गावाच्या हद्दीत जो मालगुजारी तलाव होता त्यावरच्या मच्छिमारीचा हक्क गावाबाहेरच्या सोसायटीला होता. त्यातून गावाला काही उत्पन्न मिळत नव्हते. हा तलाव गावाच्या अधिकाराच्या कक्षेत येताच गावाने त्यावरही आपला अधिकार बसवला. गावात जलसिंचनाचा जो तलाव होता त्याची योग्य डागडुजी करून त्याचे पाणी सर्वदूर पोहोचेल अशी योजनाही आता हाती घेतली आहे. गावाची ग्रामसभा नियमितपणे बैठका घेते आणि त्यांचे इतिवृत्तही व्यवस्थित नोंदले जाते. या बैठकांमध्ये जास्तीत जास्त उपस्थिती राहील अशी दक्षता घेतली जाते.

व्हीएनसीएसच्या या कामाचे वैशिष्ट्य असे की त्यांनी केवळ एका गावावर रोख न ठेवता ‘क्लस्टर ॲप्रोच’ स्वीकारला आहे. त्यामुळे नरोटी चक या गावाच्या बरोबरीनेच, हे गाव ज्या सिर्सी ग्रामपंचायतीमध्ये आहे, त्यातल्या नरोटी माल, कुकडी, मोहटोला, विहीरगाव या गावांमध्येही अशाच पद्धतीने ग्रामसभा सक्षमीकरणाचे काम सुरू केलेले आहे. याचे कारण असे की या प्रत्येक गावाला ग्रामपंचायत वेगळी नसल्याने केवळ एकाच गावात काम करून किंवा पर्यावरण-संवर्धन करून उपयोग नाही. सगळ्यांनी सामूहिक काम केले तरच त्या कामाला जोर येईल आणि स्वशासनामधल्या प्रशासकीय अडचणी दूर करता येतील. ही सगळी गावे

अनुसूचित क्षेत्रामध्ये येतात आणि एकात्मिक आदिवासी प्रकल्पही इथे चालतो मात्र पेसा कायद्याची अंमलबजावणी होत नसल्याने या गावांना आपला स्वशासनाचा नैसर्गिक अधिकार बजावता येत नाही. या गावांची स्वशासनाची जी प्रेरणा आहे आणि ज्या पद्धतीने त्यांनी आपल्या नैसर्गिक संसाधनांचे व्यवस्थापन चालवले आहे ते बघता सुयोग्य कायदेशीर चौकट मिळाली तर यातून पथदर्शक काम उभे राहील.

आरमोरी तालुक्यातच घाटी या गावात श्री. रुपचंद दखणे हे तरुण कार्यकर्ते आपल्या 'ग्राम आरोग्य' या संस्थेच्या माध्यमातून कार्य करतात. रुपचंद यांनी आपल्या तरुणपणाचा मोठा काळ राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज यांचे शिष्य श्री. तुकारामदादा गीताचार्य यांच्या अड्याळ टेकडी इथल्या आश्रमात व्यतीत केला. तुकारामदादा गीताचार्य हे आधुनिक काळात ग्रामगीतेचा नव्याने अर्थ सांगणारे आणि भारतीय राज्यघटनेच्या मार्गदर्शक सूत्रांनुसार प्रत्येक गावात गणराज्य निर्मितीसाठी झटणारे, संतवृत्तीचे कार्यकर्ते होते. त्यांनी 'गाव गणराज्य' ही चळवळ विदर्भात प्रसारित केली आणि त्याच्या माध्यमातून ग्रामस्वराज्य प्रत्यक्षात आणण्यासाठी आयुष्य वाहिले. रुपचंद यांना तुकारामदादांचा प्रत्यक्ष सहवास लाभल्याने आणि त्यांच्यासोबत गावोगाव फिरण्याची संधी मिळाल्याने या विषयाची चांगली माहिती झाली आणि त्यानुसार आपल्या संस्थेमार्फत त्यांनी हे काम पुढे चालवले आहे.

घाटी हे अडीचशे घरांचे, बहुविध जमातींचे गाव असून त्याची स्वतंत्र ग्रामपंचायत आहे. घाटी गावाचे नाव या भागात प्रख्यात आहे ते त्याने आपल्या वनहक्कांसाठी दिलेल्या लढ्यामुळे. तुकारामदादांच्या मार्गदर्शनाखाली घाटी गावामध्ये गाव-गणराज्याची घोषणा झाली आणि त्याप्रमाणे गावातील लोक जबाबदाऱ्याही स्वीकारू लागले. घाटी गावानेही वन अधिकार कायदा २००६ अंतर्गत ५२१ हेक्टर जंगलावर अधिकार मिळवला आहे (मात्र गावाचा दावा ९१३ हेक्टरसाठी होता). वन अधिकार कायदा होण्याअगोदर घाटी गावानेही वन खात्यासोबत संयुक्त वन व्यवस्थापन कार्यक्रम राबवला होता. मात्र वन खात्याशी संघर्षाचा प्रश्न आला तो वन खात्याने गावाच्या जंगलातील इमारती लाकूड तोडले तेव्हा. वन खात्याने हे लाकूड तोडून घेऊन जायला सुरुवात केली तेव्हा घाटी गावातील लोकांनी त्याला विरोध केला कारण ग्रामसभेची परवानगी त्यासाठी घेतली नव्हती. गावकऱ्यांनी शांततामय सत्याग्रह करून वन खात्याची वाहने रोखली आणि तेव्हापासून ते लाकूड जंगलातून हलवू दिलेले नाही. वन खात्याने सर्व साम-दाम-दंडादी सर्व उपाय करून पाहिले परंतु घाटी गाव आपल्या निर्णयापासून ढळले नाही. जिल्हाधिकाऱ्यांनी घाटी गावाची बाजू बरोबर आहे असे लेखी पत्र दिले आहे. अलीकडेच झालेल्या बैठकीत वनाधिकाऱ्यांनीही आपली चूक कबूल केलेली आहे मात्र जंगलात तोडलेल्या झाडांवरची मालकी कोणाची या विषयावर संघर्ष सुरू आहे.

घाटी गावाचे वैशिष्ट्य म्हणजे 'गाव-गणराज्य' या संकल्पनेचे ते प्रत्यक्ष रूप आहे. गावात गाव गणराज्य समिती आहे आणि ती गावाच्या व्यवहारांना मार्गदर्शन करते. ग्रामसभा मजबूत आहे आणि अत्यंत नियमितरूपाने तिच्या बैठकी होत असतात. गाव-गणराज्याचे पदाधिकारी आणि औपचारिक ग्रामपंचायतीचे पदाधिकारी यांच्यात संघर्ष येण्याचे प्रसंग येऊ शकतात पण ग्रामसभा सक्षम असल्याने हा संघर्ष हाताबाहेर जाऊ देत नाहीत.

गडचिरोली जिल्ह्याच्याच कुरखेडा तालुक्यात कसारी हे गाव आहे. इथे श्री. केशव गुरनुले आणि त्यांच्या सहकाऱ्यांनी सुरू केलेल्या 'सृष्टी' या संस्थेने ग्रामसभा सक्षमीकरणाचे काम केले आहे. कसारी गावाचे वैशिष्ट्य म्हणजे या गावाला ११४८ हेक्टर इतक्या मोठ्या जंगलावरचा सामूहिक वनाधिकार २००६ च्या कायद्यान्वये मिळालेला आहे तर ८० जणांना वैयक्तिक मालकी अधिकार मिळालेला आहे. महत्त्वाची गोष्ट म्हणजे गावाचे निस्तार वन फक्त २२५ हेक्टरचेच होते परंतु गावकऱ्यांनी आपल्या भोवतालच्या वनावर आपला अधिकार आहे ही गोष्ट यशस्वीपणे सिद्ध केली.

कसारी गावात २१० कुटुंबे असून त्यापैकी सुमारे निम्मी आदिवासी, वीस टक्के दलित तर बाकी इतर समाजांची आहेत. शेती हाच गावाचा पारंपरिक व्यवसाय परंतु गावातील सर्वांना शेतजमीन नव्हती. त्यामुळे १९६० व ७०च्या दशकात विदर्भात झालेल्या 'जबरान जोत' आंदोलनात या गावातील लोकांनी सहभाग घेऊन वन जमिनी कसण्याचे धैर्य दाखवले होते. या आंदोलनातून व आधीच्या राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराजांच्या उपदेशातून गावात जाणीव जागृती झाली. नंतर श्री. नारायणसिंग उइके, श्री. सुखदेवबाबू उइके या आदिवासी नेत्यांच्या आणि श्री. मोहन हिराबाई हिरालाल यांसारख्या सामाजिक कार्यकर्त्यांच्या प्रेरणेतून निर्माण झालेल्या 'बांधकाम व लाकूड कामगार संघटना' व 'आपला मार्ग आपण शोधूया' या प्रक्रियांमध्येही गावाने भाग घेतला होता. अलीकडच्या काळात ग्रामसक्षमीकरण आणि महिला सक्षमीकरण हे काम 'आम्ही आमच्या आरोग्यासाठी' आणि 'सृष्टी' या संस्थांच्या मदतीने झाले.

कसारी गावातील सक्षमीकरणाची अनेक उदाहरणे आहेत. गावाने सन २००० साली दारूबंदी केली आणि तेव्हापासून ती यशस्वीपणे टिकवून ठेवलेली आहे. वन खात्याचे अधिकारी आणि कर्मचारी या गावाला वेठ-बिगार तर करायला भाग पाडायचेच पण गावातून दरवर्षी धान्यही वसूल करायचे. ग्रामसभा सक्षम झाल्यावर गावाने या प्रथा बंद केल्या. गावाची स्वतंत्र ग्रामपंचायत आहे. गावामध्ये रोजगार हमी योजनेचे २२० नोंदणीकृत कार्डधारक आहेत. मात्र केवळ तेवढ्यापुरती कामे काढून गाव थांबलेले नाही तर त्याने रोजगार कायद्यातील ग्रामनियोजनाची तरतूद राबवून आपल्या गावाचा एकात्मिक कृती आराखडा तयार केलेला आहे. या आराखड्याप्रमाणे रोजगाराची कामे काढली जातात. त्यामध्ये नाला बंडिंग, शेतविहिरी, बांध बंदिस्ती अशा शेतीला उपयोगी कामांचा समावेश असतो. गावामध्ये एक जलाशय असून त्यावर सहकारी पाणी वाटप समिती आहे. उन्हाळ्यातही सुमारे ३० एकर जमिनीला जलसिंचन पुरवले जाते. गावात तरुण मंडळ आहे आणि नियमितपणे 'अभ्यास मंडळ' भरवले जाते. गावाने सामुदायिक 'नर्सरी' तयार करून गावातील रस्त्यांच्या कडेने वृक्षारोपण केले आहे. प्रत्येक झाडाच्या संगोपनाची जबाबदारी ही गावातल्या एकेका व्यक्तीला दिलेली आहे. गावात दररोज तुकडोजी महाराजांची प्रार्थना होते. दरवर्षी 'सप्ताह' भरवला जातो. तसेच सामुदायिक विवाहांचे आयोजन होते. गावात तंटामुक्त समिती आहे व सर्व सण व उत्सव सामूहिक रितीने साजरे होतात. गावाच्या सीमेवर एक पारंपरिक मठ असून तिथे गावातर्फे पाणपोई चालवली जाते. एकंदरीत अतिशय नमुनेदार पद्धतीने हे गाव आपला कारभार चालवते.

कसारी गावाशेजारीच शंकरपूर हे ‘सृष्टी’ संस्थेच्या कार्यक्षेत्रातील गाव आहे. ही तीन गावांची गटग्रामपंचायत आहे: शंकरपूर (लोकसंखा १२७३), डोंगरमेंढा (४२६) आणि कळस (८). कळस हे महसुली गाव आहे पण तिथे दोनतीनच घरे आहेत. शंकरपूर हे अल्पभूधारक शेतकऱ्यांचे गाव. शेतीत भागत नसल्याने इथले कष्टकरी दरवर्षी रोजगाराकरता स्थलांतर करीत परंतु या गावामध्ये ‘बांधकाम व लाकूड कामगार संघटने’च्या माध्यमातून उत्तम जाणीव जागृती झाली आणि गावाने रोजगार हमी कायदा प्रभावीरित्या राबवला. नंतर ‘आम्ही आमच्या आरोग्यासाठी’ व ‘सृष्टी’ या संस्थांनीही ही प्रक्रिया जारी ठेवली. ‘म-नरेगा’ अंतर्गत या गावानेही आपला सर्वंकष कृती आराखडा बनवून सुमारे अडीच कोटी रुपयांच्या कामाचे नियोजन केलेले आहे. ही कामे गावात सतत निघत असतात. त्यामुळे आता कोणालाही स्थलांतर करावे लागत नाही. शंकरपूर गावाने वन अधिकार कायद्यान्वये सुमारे ६०० हेक्टर वनावरचा अधिकार मिळवलेला आहे तर डोंगरमेंढा गावाने ९१२ हेक्टरवरचा. सर्वात महत्त्वाची गोष्ट म्हणजे या वनांवर या गावांचे निस्तार हक्क नव्हते. त्यामुळे हे हक्क आपोआप मिळाले नाहीत तर या गावांनी भोवतालच्या वनांवर आपली वहिवाट व अवलंबन आहे आणि आपण त्याच्या रक्षण-संवर्धनाच्या कार्यात सहभागी असतो हे पुराव्यांनिशी सिद्ध केले. शंकरपूर गावाचे दुसरे वैशिष्ट्य म्हणजे या गावाने जैविक विविधता कायदा, २००२ अन्वये आपली नोंदणी करून गावाचे जैव विविधता रजिस्टर तयार केले आहे. या संदर्भात केलेल्या कार्यामुळे गावाला २०१२ साली राष्ट्रीय पातळीवरचा ‘इंडिया बायोडायव्हर्सिटी अॅवार्ड’ हा प्रतिष्ठेचा पुरस्कारही मिळाला. गावाचा ६०० हेक्टर जलसिंचन क्षमता असलेला जलाशय असून त्याच्यावरचे पाणी वाटप शास्त्रीय पद्धतीने केले जाते. गावात मच्छीमार तलावही असून गावातील ‘धीवर’ समाजाच्या आणि स्थानिक मच्छीमार सोसायटीला लाभ व्हावा या पद्धतीने त्याचे व्यवस्थापन केले जाते. गावाने आपले ६५ हेक्टरवरचे रोपवन तयार केलेले आहे. तसेच स्वत:च्या बळावर आपली स्वतंत्र नळ पाणीपुरवठा योजना राबवून गावातील पाणी टंचाईची समस्या कायमची निकालात काढली आहे.

शंकरपूर गावाचे आणखी एक वैशिष्ट्य म्हणजे ग्रामपंचायतीच्या हद्दीत परवानगी न घेता निघालेला एक रासायनिक कारखाना गावकऱ्यांनी एकजुटीने बंद पाडला. शेजारच्या कळम या गावात हा कारखाना निघाला आणि सुरुवातीपासूनच त्याने मोठ्या प्रमाणावर प्रदूषण करण्यास सुरुवात केली. गावकऱ्यांनी त्याला हरकत घेतली परंतु गावकऱ्यांना न जुमानता, तालुक्यातल्या मोठ्या पुढाऱ्यांच्या आणि भ्रष्ट नोकरशहांच्या आशिर्वादाने हा कारखाना सुरूच राहिला. तेव्हा गावाने तीव्र आंदोलन केले, मंत्र्यांचा रस्ता रोखून धरला आणि शेवटी तो कारखाना बंद करण्यात यश मिळवले.

अशा रीतीने मोठे गाव असले आणि गट ग्रामपंचायतीचे ठिकाण असले तरी शंकरपूर गावाने ग्रामस्वराज्य कशा रितीने राबवता येते याचा आदर्श घालून दिलेला आहे. एरवी ग्रामस्वराज्याची कल्पना ही लहान आणि एकजिनसी गावात यशस्वी होताना दिसते परंतु शंकरपूर या गावात वीस-बावीस जातींचे आणि चार धर्मांचे लोक राहतात. गावात दोन तट होते परंतु गावाच्या विकासामध्ये ते अडथळा ठरले नाहीत. गाव आपला कारभार चालवण्यासाठी विविध समित्या नेमते. शंकरपूर गावात अशा आठ कार्यकारी समित्या आहेत. गावामध्ये मतदानाचे तीन वॉर्ड आहेत त्यांना स्थानिक नावे द्यायच्या ऐवजी गांधी, नेहरू आणि आंबेडकर

यांची नावे दिलेली आहेत. हे गाव मोठे असल्याने मोहल्ला ग्रामसभा किंवा प्रभाग स्तरावरच्या ग्रामसभा घेणे जास्त उपयुक्त ठरेल असे मत गावकऱ्यांनी व्यक्त केले. अशा ग्रामसभा सध्या घेतल्या जातात पण त्यांचे अभिलेख हे पंचायतीच्या सेवकांकडून विधीवत लिहिले गेले पाहिजेत.

या पंचायतीमधले डोंगरमेंढा हे पूर्ण आदिवासी गाव आहे. इथे डोंगरावर 'कोलासूर' या पारंपरिक आदिवासी देवाचे ठिकाण आहे. त्या ठिकाणाचा पर्यावरण-पर्यटनासाठी उपयोग करण्याचा गावाचा मनसुबा आहे. या संदर्भात काही पावलेही टाकण्यात आलेली आहेत. डोंगरमेंढा हे आदिवासी गाव असूनही 'अनुसूचित क्षेत्रात' नाही. या उलट पंचक्रोशीतली कोरेगाव, कुरुड, आमगाव ही गावे आदिवासी नसूनही अनुसूचित क्षेत्रात मोडतात.

शंकरपूर सारख्या उदाहरणांवरून हे दिसते की गाव-सक्षमतेची आणि जाणीव जागृतीची प्रक्रिया ही दीर्घकाळ चालवायला पाहिजे. या परिसरात गेली सुमारे पन्नास वर्षे तळमळीच्या कार्यकर्त्यांकडून ही प्रक्रिया चालवलेली आहे. तसे केल्याची चांगली फळे आज दिसू लागली आहेत. घटना दुरुस्ती, वन अधिकार कायदा व रोजगार हमी कायदा या पुरोगामी कायदेशीर चौकटी गावकऱ्यांना उपयुक्त ठरल्या मात्र त्यांचा उपयोग करून घेण्यासाठी जी जागृती हवी ती सामाजिक संघटनांच्या कामामुळेच आली.

यवतमाळ जिल्ह्यातल्या झरी आणि मारेगाव या दोन तालुक्यातल्या प्रत्येकी वीस गावांमध्ये ग्रामीण समस्या मुक्ती ट्रस्टने ग्राम विकासाचे काम हाती घेतलेले आहे. ग्राम विकासाचे प्रमुख माध्यम 'गाव विकास समिती' हे आहे. या समितीत दहा सभासद असतात आणि गावातल्या ग्रामपंचायतीचे सदस्य जरी तिचे पदसिद्ध सभासद असले तरी बाकीचे सगळे हे ग्रामसभेने निवडून दिलेले असतात. ही समिती त्या गावासाठी कार्यकारी मंडळाच्या रूपात काम पाहते. या भागातल्या बहुतेक ग्रामपंचायती या गट ग्रामपंचायती आहेत. त्यामुळे ज्या गावात ग्रामपंचायतीचे ठिकाण नसते अशा गावात गाव विकास समिती हीच एक प्रकारे कार्यकारी पंचायतीचे कार्य पार पाडते. ग्रामीण समस्या मुक्ती ट्रस्टचे मुख्य योगदान या गाव विकास समित्यांना गाव नियोजनाची प्रेरणा देणे आणि त्यांच्याकडून गाव नियोजनाचा आराखडा बनवून घेणे हे होय. गाव नियोजनाचे काम वर वर पाहता सुलभ वाटले तरी प्रत्यक्षात ते करण्याची लोकांना सवय नसते. बहुतेकवेळा नियोजन म्हणजे मागण्यांची यादी असे स्वरूप असते. ते बदलून खऱ्या अर्थाने विकास कामांची अंदाजपत्रके तयार करणे आणि मग त्याचा योग्य यंत्रणेमार्फत पाठपुरावा करणे याचे प्रशिक्षण लोकांना द्यावे लागते.

झरी तालुक्यात आवळगाव इथे अशा प्रकारचे काम झालेले आहे. आवळगाव हे सुमारे पावणे-पाचशे लोकसंख्येचे शंभर उंबऱ्यांचे गाव. निम्मी लोकवस्ती कोलाम, पंचवीस टक्के गोंड तर वीस-बावीस घरे गोवारी आणि उरलेली इतर समाजांची. हे वन ग्राम आहे. वन खात्याने साधारण दोन पिढ्यांपूर्वी आपली जंगलातली कामे करण्यासाठी म्हणून आदिवासी मजुरांना इथे आणून वसवले. प्रत्येकाला जमिनींचे काही पट्टे कसण्यासाठी दिले आणि त्याच्या बदल्यात या सगळ्या कुटुंबांना वन खात्याकडे वेठबिगारी करायला भाग पाडले. ही पद्धत १९७१ पर्यंत चालू होती. नंतर या जमिनी नावावर झाल्या आणि वेठबिगारी संपली. मात्र

वन खाते जेव्हा बोलावेल तेव्हा जंगलात मजुरीला जावे लागते. जमिनी नावावर असल्या तरी कास्तकारांचा दर्जा 'भोगवटादार क्र. २' असाच आहे. या जमिनी विकता येत नाहीत, वारसा हक्काने मात्र देता येतात.

आवळगाव हे सराटी गट ग्रामपंचायतीमध्ये येते. त्यात मुख्य ठिकाण सराटी (१५० घरे), खैरगाव (१४८ घरे) आणि सोनुपोड (५०), कुंभीपोड (३५) आणि शिवपोड (१८) या आदिवासी वस्त्याही येतात. म्हणजे या ग्रामपंचायतीत तीन मोठी गावे आणि तीन पोड येतात. आवळगावापासून सराटी या मुख्यालयाचे अंतर ७ कि.मी. आहे. या अशा परिस्थितीमुळे आवळगावामध्ये गाव विकास समितीच्या माध्यमातून काम करणे अपरिहार्य झाले. ग्रामीण समस्या मुक्ती ट्रस्टने ग्रामसभेबरोबर बसून या गावचा एकात्मिक कृती आराखडा बनवला आहे. मात्र नुसता आराखडा बनवून काम पूर्ण होत नाही. कारण हा आराखडा पहिल्यांदा ग्रामपंचायत स्तरावर मंजूर करून घ्यावा लागतो व नंतर तो पंचायत समितीकडे पाठवावा लागतो. पंचायत समिती निरनिराळ्या विभागांमार्फत त्याची तपासणी करते आणि जसे शक्य होईल तशी कामे सुरू करते. सध्या गाव विकासाच्या कामांना निधीचा तुटवडा नाही परंतु कामांचे योग्य नियोजन केले जात नाही आणि कामे सुरू झाल्यावर मजुरी सुरळीत मिळत नाही. त्यामुळे लोक नाऊमेद होतात. रोजगार हमी योजना ही अत्यंत उपयुक्त योजना आहे परंतु तिथे 'कामाचे दाम' वेळेवर मिळत नसल्याने लोकांना गाव सोडून जाणे भाग पडते.

आवळगाव ग्रामसभेचा मुख्य भर शेतीकेंद्रित विकासाचा राहिलेला आहे. त्या दृष्टीने सेंद्रीय शेतीची सुरुवात गावाने केलेली आहे. जलस्वराज्याची योजना राबवून घरोघरी नळाने पाणी पुरवठ्याची व्यवस्था केली आहे. आदिवासी कुटुंबांना गॅस सिलिंडरचे वाटप झाले आहे. तसेच बायोगॅस संयंत्रांचेही नियोजन करण्यात आले आहे. कोलाम समाजामध्ये जी पारंपरिक 'गाव बांधणी'ची प्रथा आहे तिचा फायदा घेऊन गाव विकासाचे काम करायचे अशी ही प्रेरणा आहे. गट ग्रामपंचायतींमध्ये 'गाव विकास समिती' स्थापन करून कशा प्रकारे काम करता येते याचे आवळगाव हे उत्तम उदाहरण आहे.

गडचिरोली जिल्ह्याबाहेर जे काही सामूहिक वनाधिकार मिळाले आहेत त्यामध्ये मेळघाटचा क्रमांक लागतो. मेळघाटमधल्या आदिवासींमध्ये गेली अनेक वर्षे सातत्याने काम करत असलेल्या 'खोज' या संस्थेने या बाबत चिकाटीने पाठपुरावा केलेला आहे. 'खोज'च्या जनवकिलीमुळे पायविहीर, नया खेडा उपात खेडा आणि खतिजापूर या चार गावांना सामूहिक वन हक्क मिळाले.

या कामाचे विशेष म्हणजे इथे मध्य प्रांतासारखे गावांना निस्तार हक्क नव्हते. गावकरी सभोवतालचे जंगल परंपरेने ज्या प्रकारे वापरत होते त्यावर आधारितच पुरावे सादर करावे लागले. या गावांमध्ये संयुक्त वन व्यवस्थापनाचे कार्यक्रम हाती घेतलेले होते. तो एक महत्त्वाचा पुरावा होता. प्रांतीय व जिल्हा समित्या अगोदर हे पुरावे विचारात घ्यायला तयार नव्हते. पण खोज संस्थेने आणि सहभागी ग्रामस्थांनी चिकाटी सोडली नाही. त्यांनी आपला मुद्दा पटवण्यासाठी थेट जंगल खात्याच्या मुख्य सचिवांना गावामध्ये आणले. गावकऱ्यांची वन रक्षण आणि संवर्धनाच्या कामातली तयारी दाखवली आणि आपले दावे मंजूर करून घेतले.

त्यामुळे पायविहीर (१९२ हेक्टर), नया खेडा (६०० हे.), उपात खेडा (१२९ हे.) आणि खतिजापूर (३५ हे.) असे सामूहिक वनाधिकार मिळाले.

यापैकी पायविहीर या गावाचा अनुभव अभ्यासण्यासारखा आहे. सुरुवातीला या गावातही इतर आदिवासी गावांसारखीच हताशा होती. गावाभोवतालचे जंगल उजाड झालेले होते. परंतु गावातला एक तरुण, रामलाल, संस्थेच्या संपर्कात येऊन कार्यकर्ता बनला होता. वन अधिकार कायदा पारित झाल्यानंतर खोज संस्था जेव्हा त्याबद्दल सक्रिय झाली तेव्हा रामलालने आपल्या गावालाही असा अधिकार मिळवून देण्याचा चंग बांधला. त्याने गावातल्या सगळ्या तरुणांना एकत्र करून युवक मंडळाची उभारणी केली. त्यांना गावातल्या काही जाणत्या मंडळींची साथ मिळाली. त्यांनी आपला सामूहिक वन हक्कांचा दावा केला आणि खोज संस्थेच्या मदतीने तो जिंकलाही. या यशाने हुरूप येऊन या युवकांनी जंगल राखण्याच्या कामाला सुरुवात केली. त्यांनी १५ हेक्टरचा एका तुकड्यावर चराईबंदी केली आणि तिथले जंगल मोकळेपणे वाढू दिले. गावाभोवतालच्या वनात सीताफळांचे एक बन होते. बाहेरगावचे व्यापारी त्याचा स्वस्तात लिलाव घेत असत. युवक मंडळाने हा लिलाव बंद करून स्वत:च सीताफळे विकली आणि त्यातून पहिल्याच वर्षी ३३,००० रुपये मिळवले. त्यानंतर ग्रामसभेने गावनियोजनाचा सूक्ष्म आराखडा तयार करून विविध योजनांची आखणी केली. त्यामध्ये रोजगार हमी योजनेअंतर्गत नियोजनाला प्राधान्य दिले आणि मृद व जलसंधारणाची व्यापक कामे गावातल्या शिवारात केली. यामुळे गावकऱ्यांना काम मिळाले आणि गावात भांडवली कामेही झाली. वनांवरचा दबाव कमी करण्यासाठी गावातली सगळी भाकड जनावरे विकून फक्त दुधाळ जनावरे घ्यायची योजना आता आखलेली आहे. त्यासाठी गावकरी गुजरातमध्ये जाऊन तिथले पशुसंवर्धनाचे प्रयोग पाहूनही आले आहेत. याच बरोबर बायोगॅस संयंत्रांची योजना राबवण्याचेही नियोजन आहे. गावामध्ये तरुण मंडळाने वाचनालय सुरू केलेले आहे. गावाचा स्वच्छतेवरही भर आहे. प्रत्येक घरासमोर कचऱ्याचा डबा दिलेला आहे आणि कोणताही कचरा रस्त्यावर पडू नये अशी दक्षता घेतली जाते.

या चार गावांचे वैशिष्ट्य म्हणजे तिथे भौगोलिक, पर्यावरणीय, स्वशासन आणि पंचायती राज या सर्व बाबींचा संगम झालेला आहे. या चार गावांची ग्रामपंचायत एकच आहे. सर्व गावे भौगोलिकदृष्ट्या एकमेकांना लागून आहेत आणि एकाच डोंगररांगेच्या आश्रयाने आहेत. त्यामुळे पर्यावरणदृष्ट्या ती एकाच खोऱ्यात मोडतात. चारही गावांना सामूहिक वनहक्क मिळालेले आहेत. खोज संस्था चारही गावात सक्रिय आहे. या कारणांमुळे वन हक्काधारित समूह विकासाचे एक आगळे प्रतिमान इथे उभे राहणे शक्य आहे. ज्यामध्ये पाणलोटक्षेत्राधारित मृद व जल संधारण, वनीकरण व वनसंवर्धन, ग्रामसभांमार्फत स्वशासन, ग्रामपंचायती मार्फत शासकीय संरचनांशी संबंध आणि विकासाची कामे राबवण्यातली सुलभता या सगळ्या गोष्टी एकाच वेळी राबवणे शक्य आहे. किंबहुना अशाच तऱ्हेने हे कार्यक्रम राबवले गेले पाहिजेत ही गोष्ट या उदाहरणावरून पुढे येते. या गावांनी आपले जे ग्राम नियोजन केलेले आहे ते जर पूर्णत्वास गेले तर ग्रामविकास आणि स्वशासनाचे एक नमुनेदार मॉडेल पुढे येईल. दुर्दैवाने आदिवासीबहुल असूनही ही गावे अनुसूचित क्षेत्रात मोडत नाहीत. त्यामुळे 'पेसा' कायद्यातल्या तरतुदींचा त्यांना फायदा घेता येत नाही. ही त्रुटी जर दूर झाली तर त्यांच्या विकासाच्या कामाला आणखी गती येईल.

विविध शासकीय योजना राबवून आणि निधी खर्चूनही मेळघाटातली परिस्थिती सुधारत का नाही असा प्रश्न अनेकदा विचारला जातो. त्याचे एक कारण असे आहे की मेळघाटातील पारंपरिक व्यवस्था कोणत्या आहेत आणि त्यांचा विकासासाठी कसा उपयोग करून घेता येईल या बाबत सरकारने कधी विचारच केलेला नाही. मेळघाटातल्या आदिवासींकडे कोणतेही कौशल्य नाही, व्यवस्थापकीय अनुभव नाही, एकत्र बसून निर्णय घ्यायची परंपरा नाही, ते अज्ञानी आहेत अशाच प्रकारचे समज नोकरशाहीत असल्याने या बाबतीत योग्य तो बदल घडलेला नाही. त्यामुळे ग्रामसभा आणि स्वशासन याबाबतीतही मेळघाटातले लोक मागासलेले असावेत असाच समज सर्वत्र आहे.

परंतु वस्तुस्थिती तशी नाही. याचे एक ठसठशीत उदाहरण येथे सांगता येईल. मेळघाटातल्या जवळ जवळ प्रत्येक गावामध्ये 'गाव पंचायत' आहे. ही गाव पंचायत म्हणजे कोरकू किंवा गोंड जमातींमधली जातपंचायत नव्हे तर खऱ्या अर्थाने पूर्ण गावाची, जातीधर्मातीत, एकत्रित अशी पारंपरिक पंचायत. या गावपंचायतीचा मुख्य हेतू गावातील अडल्या नडल्यांना आर्थिक मदत करणे असा असतो. होळीच्या दिवशी ही पंचायत बसते. तीमध्ये आधीच्या वर्षांत कर्जाऊ दिलेल्या रकमांचा हिशेब होतो. सर्व येणी मिळवली जातात आणि पुढच्या वर्षीसाठी आवश्यक त्या प्रमाणे पैशाचे वाटप होते. या अभ्यासादरम्यान लवादा या धारणी तालुक्यातील पंचायतीची माहिती तिथल्या संपूर्ण बांबू केंद्राचे चालक श्री. सुनील देशपांडे यांनी दिली. त्यांच्या माहितीप्रमाणे केवळ लवादा गावात सुमारे चार लाख रुपयांची उलाढाल या पंचायतीत झाली. ही पंचायत साधारण तीन तऱ्हेचे व्यवहार करत होती. एक म्हणजे लग्न किंवा पूजा अशा कारणांसाठी दिले गेलेले कर्ज, दुसरे म्हणजे आकस्मिक अडचणींसाठी दिले गेलेले कर्ज आणि तिसरे 'बिराड' म्हणजे प्रत्येकाने गावसमूहातील आपला हक्क अबाधित राखण्यासाठी द्यायची वर्गणी. ही पंचायत म्हणजे नुसता मेळावा नसून तिचे पारंपरिक पदाधिकारी असतात. आडा पटेल हा मुख्य, भगत किंवा पुजारी, ढवळा व पवळा हे वाजंत्री वाजवणारे, चौधरी हा दवंडी व निरोप देणारा, मुक्री हा गावातील आरोग्याची काळजी घेणारा, परिहार हा पारंपरिक औषध देणारा इत्यादी. या पंचायतीत सर्व व्यवहार हे सर्वसहमतीने होतात आणि पैशाच्या व्यवहारात एक रुपयाचीही चूक किंवा अफरातफर होत नाही.

गावपंचायत आणि तिचे पदाधिकारी ही परंपरा कोलाम व गोंड या समाजांमध्येही आहे. आधुनिक काळात या परंपरांवर घाला आला असला आणि त्या जुनाट व बुरसटलेल्या म्हणून त्यांच्यावर टीका होत असली तरी या पद्धतींमधून पारंपरिक समूहशासन व्यक्त होत होते ही गोष्ट लक्षात घेतली पाहिजे. सध्याचे 'पंचायत राज' हे या समूहांना परके वाटते. ही कोणत्यातरी बाहेरच्या सरकारने आपल्यावर लादलेली व्यवस्था आहे असा सर्वसामान्य लोकांचा समज आहे. पंचायत राज ही भ्रष्टाचार करण्याची योजना आहे आणि तीमध्ये सामील झालेले सर्वजण तेच करत असतात असेही लोक समजतात. हा दुरावा मिटवण्याची आवश्यकता आहे. पारंपरिक गावपंचायतीच्या प्रेरणा जर सध्याच्या ग्रामसभांना जोडल्या तर ग्रामसभा आणि पर्यायाने ग्रामस्वराज्य मजबूत होईल. प्रातिनिधिक सरकार हेसुद्धा आपले आहे आणि ग्रामसभेच्या मार्फत त्यावर अंकुश ठेवून आपण आपल्या गावाचा कारभार आणि वरच्या स्तरावरचा कारभार (पंचायत समिती, जिल्हा परिषद, विधीमंडळ) या दोन्हींवर नियंत्रण ठेवू शकतो अशी जाणीव व विश्वास निर्माण करण्याची आवश्यकता आहे हेच या पारंपरिक गावपंचायतींच्या अनुभवावरून दिसून येते.

विदर्भ उपजीविका मंचाच्या सदस्यसंस्थांनी केलेल्या या कामावरून ग्रामस्वराज्य व स्वशासन या संदर्भात ही गावे कसे काम करताहेत हे तर लक्षात येतेच पण या संदर्भात कोणते मुद्दे उपस्थित होतात आणि कोणत्या मुद्द्यांची धोरण-वकिली करून तड लावली पाहिजे हेही लक्षात येते. मंचाच्या या सदस्यसंस्थांशिवाय मंचाशी निगडित काही मित्रमंडळींनीही या संबंधात प्रयोग चालवले आहेत. अंजनगाव बोरी येथे ज्येष्ठ समाजसेवक श्री. नरेंद्र बैस यांनी आपल्या गावातली ग्रामसभा सक्रिय कशी होईल या संदर्भात काही अभिनव उपाय योजले आहेत. ग्रामसभा आणि स्वशासन या विषयांवर त्यांनी काही मार्मिक लेखही लिहिलेले आहेत. ब्रह्मपुरी तालुक्यातच साईगाटा येथे श्री. सूर्यभान खोब्रागडे यांनी केलेले कामही प्रख्यात आहे. त्यांनी युवक मंडळाच्या माध्यमातूनच गावाला एकत्र केले आणि जंगल रक्षणाचे पायाभूत काम केले. या प्रत्यक्षानुभवातून एक गोष्ट स्पष्टपणे लक्षात येते की सरकार समजते तसे लोक स्वशासनाच्या संदर्भात निरुत्साही नाहीत. सध्याची पंचायत राज व्यवस्था लोककेंद्री नसल्याने जनता हताश झाली आहे परंतु ७३ व ७४ वी घटना दुरुस्तीचा आशय जर योग्यप्रकारे समजावून सांगितला आणि त्याप्रमाणे कायदेशीर चौकट उपलब्ध करून दिली तर सर्वसामान्य लोक स्वशासनाच्या कामात हिरिरीने पुढे येतील. या कायदेशीर चौकटीत काय सुधारणा करायला पाहिजेत याचे विश्लेषण पुढील प्रकरणात केले आहे.

(क) धोरणात्मक विश्लेषण

(१) महाराष्ट्र ग्रामपंचायत अधिनियम

१. ग्रामसभेची व्याख्या: या संबंधात असलेल्या धोरणात्मक त्रुटींची सुरुवात ग्रामसभेच्या व्याख्येपासूनच होते. महाराष्ट्र ग्रामपंचायत अधिनियमांत कलम ३(९) मध्ये ‘ग्रामसभा म्हणजे पंचायतीच्या क्षेत्रामध्ये अंतर्भूत असलेल्या गावाशी संबंधित मतदार याद्यांमध्ये नोंदलेल्या व्यक्तींचा समावेश असलेली संस्था’ असे म्हटले आहे. याचा अर्थ असा की त्या ग्रामपंचायत क्षेत्रामध्ये जेवढी गावे, वाड्या, पाडे, वस्त्यांचा समावेश आहे त्यांच्याशी संबंधित मतदार याद्यांमध्ये ज्या व्यक्ती नोंदलेल्या आहेत अशा मतदारांची संस्था.

जर पंचायत क्षेत्रामध्ये एकच गाव असेल म्हणजे एकाच गावाची ग्रामपंचायत असेल तर ही व्याख्या योग्य राहील परंतु जर पंचायत क्षेत्रामध्ये एकापेक्षा अनेक गावे किंवा वाड्या, वस्त्या, टोले असतील तर मग ही व्याख्या **संदिग्ध** होते. महाराष्ट्रात ग्रामपंचायतींची रचना ही महसुली गाव किंवा प्राथमिक वसतीस्थान हा घटक न मानता लोकसंख्येच्या आधारावर केलेली आहे. त्यामुळे एका ग्रामपंचायतीमध्ये एकापेक्षा अनेक गावे व वस्त्या समाविष्ट असतात. आदिवासी क्षेत्रात तर अनेक पाडे, वाड्या, टोले, तांडे, पोड समाविष्ट असतात. त्यामुळे ‘पंचायत क्षेत्रातल्या मतदारांची ग्रामसभा’ याचा अर्थ पंचायतीची ग्रामसभा असा घेतला (जसा हल्ली घेतला जातो) तर ती खऱ्या अर्थाने ग्रामसभा होत नाही व ग्रामस्वराज्याच्या किंवा स्वशासनाच्या मुलभूत तत्त्वाचे उल्लंघन केले जाते.

ही व्याख्या सुधारायला तरी हवी किंवा तिचा अर्थ स्पष्ट करायला हवा. व्याख्या सुधारली तर ‘लोकांच्या राहण्याचे जे गाव वा प्राथमिक वसतीस्थान आहे त्यातील मतदारांची संस्था’ अशी ती सुटसुटीत करायला हवी **(वस्तीची ग्रामसभा)**. याचा अर्थ पंचायतीच्या क्षेत्रामध्ये जेवढी अशी वसतीस्थाने असतील त्यांच्या ग्रामसभा असा होईल. व्याख्येत बदल करायचा नसेल तर तिचा अर्थ ‘‘वसतीस्थानाची ग्रामसभा’’ असा घ्यायचा हे शासनाने स्पष्ट करायला हवे.

(**समीक्षा:** ग्रामसभेची ही व्याख्या खरे तर भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २४३ मध्ये ज्या व्याख्या दिलेल्या आहेत (७३व्या घटनादुरुस्तीनंतर) त्यावरून घेतलेली आहे. परंतु संविधानात कुठेही पंचायतीची ग्रामसभा असा शब्दप्रयोग नाही किंवा तसा अर्थही ध्वनित होत नाही. संविधानातील तरतूद खालील प्रमाणे आहे:
(*b*) “Gram Sabha” means a body consisting of persons registered in the electoral rolls **relating to a village** comprised within the area of Panchayat at the village level;
यातील महत्त्वाची शब्दरचना ठळक अक्षरांत दाखवलेली आहे. त्यावरून लक्षात येते की गावाची ती ग्रामसभा असाच अर्थ घटनेला अभिप्रेत आहे व तसाच अर्थ घ्यायला हवा.)

२. ‘‘गाव’’ याची व्याख्या: ग्रामसभेची व्याख्या सार्थ होण्यासाठी प्रथम ‘गाव’याच्या व्याख्येमध्ये सुसूत्रता आणण्याची गरज आहे. पंचायत अधिनियमात कलम ३(२४) मध्ये ‘‘गाव’’ आणि ‘‘गावांचा गट’’ म्हणजे भारतीय संविधानाच्या अनुच्छेद २४३(९), खंड(छ) अन्वये काढण्यात आलेल्या अधिसूचनेप्रमाणे विनिर्दिष्ट केलेले गाव किंवा यथास्थिती गावांचा गट; असे म्हटले आहे. संविधानातील तरतूद खालील प्रमाणे आहे.
(*g*) “village” means a village specified by the Governor by public notification to be a village for the purposes of this Part and includes a group of villages so specified.

जेव्हा एकच महसुली गाव असते तेव्हा काही प्रश्न येत नाही परंतु जेव्हा महसुली गावांचा गट हा ‘गाव’ म्हणून जाहीर केला जातो तेव्हा त्यातील सर्वात जास्त लोकसंख्या असलेल्या खेड्याचे किंवा गटाचे नाव त्या गावास दिले जाते व तेच नाव त्या पंचायतीला दिले जाते. महाराष्ट्र सरकारने नेमक्या याच संदिग्धतेचा उपयोग करून घेऊन मोठ्या गावांची (व पर्यायाने मोठ्या ग्रामपंचायतींची) निर्मिती केली. मुळात महसुली गाव जाहीर करताना गावांचा समुच्चय करण्याची आवश्यकता नाही. जे जे प्राथमिक वसतीस्थान असेल ते ते गाव म्हणून जाहीर होऊ शकते. महाराष्ट्र शासनाने प्रशासकीय जबाबदारी कमी करावी म्हणून वसतीस्थानांच्या समुच्चयाला ‘गाव’ म्हणून ओळखले आहे. **राज्यपालांनी जर अधिसूचना काढून प्रत्येक वसतीस्थानाला ‘गाव’ म्हणून जाहीर केले तर हा प्रश्न सुटू शकतो.** आदिवासी पाडे/टोले जर अगदीच लहान असतील तरच काही पाडे एकत्र करून त्यांचे एक आदिवासी गाव जाहीर करता येईल.

(**समीक्षा**: महाराष्ट्र शासनाला या समस्येची माहिती नाही असे नाही. शासनाने ५ फेब्रुवारी १९९० रोजी एक परिपत्रक काढून गाव, पाडे, वाड्या यांना स्वतंत्र दर्जा देण्याबाबत आदेश काढलेले आहेत व त्यानुसार ३०० ते ५०० लोकसंख्या असणाऱ्या वसतीस्थानांना गावाचा दर्जा देता येतो (शासकीय निर्णय: व्हीपीएम/ ११८९ / प्र.क. ३०१०/२२). मात्र या आदेशांची अंमलबजावणी झालेली नाही. याचे कारण प्रशासकीय जबाबदारी झटकणे हेच आहे.

सध्याच्या पंचायत अधिनियमांमध्येही संबंधित ग्रामसभा, ग्रामपंचायत आणि स्थायी समितीशी विचारविनिमय करून 'कोणत्याही वेळी अशी तरतूद करता येईल की (अ) कोणतेही स्थानिक क्षेत्र कोणत्याही गावात समाविष्ट करता येईल किंवा कोणत्याही गावातून वगळता येईल किंवा अन्यथा कोणत्याही गावांच्या सीमांमध्ये फेरफार करता येईल, किंवा (ब) कोणतेही स्थानिक क्षेत्र गाव म्हणून असण्याचे बंद होईल असे जाहीर करता येईल' ही तरतूद आहेच (पहा, अधिनियम, कलम ४: गाव जाहीर करणे).)

३. ग्रामविकास समितीची व्याख्या: कलम ३(२४-अ) अन्वये ''ग्रामविकास समिती'' याचा अर्थ कलम ४९ अन्वये घटित करण्यात आलेली समिती असा आहे. जी पंचायतीची समिती असल्याचे मानण्यात येईल.

या व्याख्येतही सुधारणा करण्याची गरज आहे. कलम ४९ मध्ये ग्रामविकास समितीची कार्ये व घटना या विषयी तपशील दिलेले आहेत. त्यात काय सुधारणांची गरज आहे ते पुढे पाहू. परंतु इथे ''**ग्रामविकास समिती ही ग्रामसभेची समिती आहे**'' असा बदल करणे योग्य होईल. ग्रामविकास समिती ही एक उपयुक्त संस्था होऊ शकते परंतु ती ग्रामसभेची असायला हवी. आपण आवळगावचे उदाहरण मागील विभागात पाहिले त्याप्रमाणे मोठ्या ग्रामपंचायत क्षेत्रामध्ये प्रत्येक ग्रामसभेची अशी समिती हीच त्यांच्या दृष्टीने कार्यकारी मंडळाचे काम बघू शकते.

४. ग्रामपंचायतीची स्थापना: या अभ्यासात आपण थेट, प्रत्यक्ष, सहभागी लोकशाहीची चर्चा करत असल्याने प्रस्थापित ग्रामपंचायतींच्या पुढे एक पाऊल टाकत आहोत. त्यामुळे ग्रामपंचायतींच्या गुणावगुणांची चर्चा करणार नाही परंतु ग्रामपंचायत ही संस्था म्हणून राहणारच असल्याने ज्या बाबींनी स्थानिक कारभार सुलभ होणार आहे त्यांची चर्चा करणे अनिवार्य ठरते. ग्रामपंचायतींच्या स्थापनेबाबत अधिनियमात कलम ५ येथे अत्यंत स्वच्छ शब्दांत म्हटले आहे की 'प्रत्येक गावात एक पंचायत असेल.' हे वाक्य इतके स्पष्ट आहे आणि याच्याबरहुकूम सरकार वागले असते तर स्वशासनासंबंधित निम्मे मुद्दे इथेच संपले असते. परंतु ही तरतूद केली तरी प्रत्यक्षात आधीच्या बिंदूमध्ये पाहिल्याप्रमाणे:

(१) मुळात प्रत्येक वसतीस्थानाला गावाचा दर्जा दिला नाही.
(२) काही गावे/वाड्या एकत्र करून त्यांना एक गाव समजले गेले.
(३) अशा गावांच्या गट ग्रामपंचायती स्थापन केल्या गेल्या.
(४) ग्रामपंचायतीच्या मतदारांची जी सभा ती ग्रामसभा असे मानले गेले.

ग्रामपंचायतींचे विभाजन/एकत्रीकरण किंवा त्रिशंकू भागाकरता स्वतंत्र ग्रामपंचायतीची स्थापना करण्याकरता महाराष्ट्र शासनाने १२ फेब्रुवारी २००४ रोजी सर्वसमावेशक सूचनांचे परिपत्रक काढले आहे (व्हीपीएम २६०३/प्र.क्र. १५४४/पॅरा-४(२२)). त्यात सुरुवातीलाच असे म्हटले आहे की ग्रामपंचायतीचे निर्माण करताना शासन स्तरावर केवळ 'महसुली गाव' या घटकाचाच विचार करण्यात येतो. महसूल विभागाने स्वतंत्र महसुली गाव म्हणून जाहीर न केलेल्या क्षेत्रासाठी स्वतंत्र ग्रामपंचायत स्थापन करता येणार नाही. ज्या महसुली गावी नवीन ग्रामपंचायत स्थापन करायची असेल तिथे दोन मुख्य निकष लावले जातील:

(१) लोकसंख्या कमीत कमी दोन हजार असायला हवी (अपवादात्मक परिस्थितीत म्हणजे आदिवासी व तांडा भागांसाठी वा पुनर्वसित कॉलनींसाठी ती एक हजार असेल) आणि (२) ग्रामपंचायत आर्थिकदृष्ट्या सक्षम असावी म्हणून तिचे दरडोई वार्षिक कररूपी उत्पन्न किमान रु. ३० असणे आवश्यक आहे (डोंगराळ व आदिवासी भागासाठी रु. २५ व पुनर्वसित गावासाठी रु. २०). या पत्रकात पुढे असेही म्हटले आहे की सरकारी अधिकाऱ्यांनी वा जिल्हा परिषदांनी स्वतंत्र ग्रामपंचायतीचे प्रस्ताव तयार करू नयेत. गावातील रहिवासी किंवा ग्रामपंचायत यांनी तसा प्रस्ताव दिल्यास मात्र त्यावर विचार करावा व ते प्रलंबित ठेवू नयेत.

वर वर पाहता या निकषांमध्ये काही वावगे वाटणार नाही पण बारकाईने पाहिल्यास लक्षात येईल की आधी दिलेल्या कलम ५ च्या उद्देशामध्ये नोकरशाहीने हा अडथळा निर्माण केलेला आहे. जर प्रत्येक गावात एक पंचायत असावी असे साधे उद्दिष्ट असेल तर मग ह्या अटी कशासाठी? लोकसंख्येचा दोन हजार निकष कोणत्या आधारावर लावला? मुंबईसारख्या मोठ्या शहरात जास्तीत जास्त वस्ती किती असावी यावर जर काही बंधन नाही तर मग कमीत कमी वस्ती किती असावी यावर बंधन ठेवण्याचे तात्त्विक कारण काय आहे? हीच गोष्ट दरडोई कररूपी उत्पन्नाबाबत आहे. सध्या ज्या ग्रामपंचायती अस्तित्वात आहेत त्यापैकी किती आर्थिकदृष्ट्या सक्षम आहेत? प्रत्येक ग्रामपंचायत दिवाबत्ती आणि पाणीपुरवठासाठीच्या शासकीय अनुदानावरच चालते. भांडवली खर्च व विकासाच्या योजना तर ग्रामपंचायती स्वत:हून घेऊ शकत नाहीत. अशी परिस्थिती असताना दरडोई उत्पन्नाचा बागुलबोवा दाखवणे व्यर्थ आहे. पुर्नवसित गावांसाठी लोकसंख्येची अट शिथिल करण्याचा निर्णय शासनाने घेतला असल्याचे समजते. तेच तत्त्व लहान गावांसाठी लावायला पाहिजे.

त्यामुळे स्वशासन आणि सहभागी लोकशाहीचे ७३व्या घटनादुरुस्तीनंतरचे स्वप्न जर प्रत्यक्षात आणायचे असेल तर शासनाने लोकांच्या मागणीची वाट न पाहता **'गाव तेथे ग्रामपंचायत'** ही मोहीम राबवायला पाहिजे. आदिवासी गावांबाबत लोकसंख्येचा दंडक शिथिल करावा आणि आदिवासी वाड्या/पाड्या/टोल्यांची वस्ती फारच लहान असेल तरच त्यांचे एक गाव करावे.

(**समीक्षा**: असे धोरण राबवणे हे महाराष्ट्र शासनाच्या पंचायत राज विभागाच्या विचाराधीन आहे असे समजते. तसे असल्यास विनाविलंब ही प्रक्रिया पूर्ण करण्याची आवश्यकता आहे.)

५. ग्रामसभेच्या बैठकी: अधिनियमात कलम ७ मध्ये प्रत्येक वित्तीय वर्षात ग्रामसभेच्या किमान चार बैठकी आयोजित करणे अनिवार्य केलेले आहे आणि अशा बैठका आयोजित करण्यासाठी सरपंच/उपसरपंच व सचिव यांना जबाबदार धरण्यात आलेले आहे. तसेच त्यांनी ती जबाबदारी पार पाडली नाही तर कारवाईची तरतूद केलेली आहे. ही तरतूद स्वागतार्ह आहे परंतु या प्रक्रियेचा जो आशय आहे तो खऱ्या अर्थाने ग्रामसभांची उच्चता किंवा माहात्म्य वाढवणारा नाही. सरपंचाने/ सचिवाने ग्रामसभेची बैठक बोलावण्यात महत्त्व सरपंचाकडे जाते. सरपंच किंवा सचिव हे ग्रामसभेचे नियंते किंवा कर्ते-धर्ते नाहीत. ग्रामसभा ही स्वयंभू आहे आणि सर्वांची नियंती आहे. सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे **'ग्रामसभेची बैठक म्हणजे ग्रामसभा नाही.'**. ग्रामसभा ही सर्व प्रौढ मतदारांनी बनलेली स्वयंभू संस्था आहे. आपण पुढे पाहू त्याप्रमाणे ती खऱ्या अर्थाने

एक ‘निगम निकाय’ (बॉडी कार्पोरेट) आहे. सध्याच्या पंचायत अधिनियमात ग्रामसभेचे गुणवर्णन केलेले असले तरी प्रत्यक्ष व्यवहारात तिला पंचायतीसमोर दुय्यम (इंग्रजीत सबसर्व्हियंट) ठरवण्यात आलेले आहे. त्यामुळे ‘ग्रामसभेची बैठक बोलवावी’ अशी परिभाषा वापरण्याऐवजी वर्षातून ‘किमान अमुक इतक्या वेळा ग्रामसभा भरावी’ अशी परिभाषा वापरणे योग्य ठरेल. गावांतली सध्याची परिस्थिती लक्षात घेता **महिन्यातून किमान एकदा ग्रामसभा भरणे (वार्षिक १२) हे अनिवार्य करावे.** या ग्रामसभांसमोर प्रत्येक वेळी ठोस विषय (अजेंडा) असलाच पाहिजे असे नाही. गावचा एकूण कारभार चालवण्याच्या दृष्टीने लोकांनी नियमित रूपाने एकत्र येणे आवश्यक आहे. तसेच अशी बैठक भरवण्याची जबाबदारी ही त्या ग्रामसभेवरच सोपवली पाहिजे; कुणा एका व्यक्तीवर वा पदाधिकाऱ्यावर नाही. बचत गटांच्या संदर्भात असे नियम केलेले असतात आणि त्यातून गटांची कार्यक्षमता वाढते असेच निदर्शनास येते.

(**समीक्षा**: कलम ७ मधील बाकीची उपकलमे (२ पासून ११ पर्यंत) व शासनाचे १९ मे २००४ चे परिपत्रक यथोचित आहेत मात्र त्यातला रोख असा आहे की ग्रामसभेचे नियंत्रण करण्याची जबाबदारी ही सरपंच/पंचायत समिती/जिल्हा परिषद वा संबंधित शासकीय अधिकारी यांची आहे. हा रोख बदलायची आवश्यकता आहे. ग्रामसभा ही केंद्रस्थानी असून इतर यंत्रणा या तीभोवती फिरवण्याची आवश्यकता आहे. सध्या असलेली महिलांच्या विशेष ग्रामसभेची तरतूदही प्रस्थापित रोख दाखवते. महिला या ग्रामसभेच्या समान हिस्सेदार आहेत असे मानण्याऐवजी तो एक वंचित, उपेक्षित घटक आहे अशी समजूत त्यातून दिसते.)

ग्रामसभेच्या बैठकीचे कार्यवृत्त हे ग्रामसभेचा सचिव लिहील आणि तिच्या/त्याच्या अनुपस्थितीत सरपंच सांगेल त्याप्रमाणे गावातील इतर कुणीही शासकीय कर्मचारी लिहील अशी कलम ७/११ मध्ये तरतूद आहे. जिथे एकच गाव आहे तिथे प्रश्न येत नाही परंतु जिथे एका ग्रामपंचायतीत अनेक गावे व ग्रामसभा आहेत तिथे काय असा प्रश्न येतो (आधीच्या विभागात पाहिलेले शंकरपूर गाव). या कलमान्वये खरे तर असे करायची अनुमती दिलेली आहे (ग्रामसभेच्या प्रत्येक सभेचे कार्यवृत्त ग्रामपंचायतीचा संबंधित सचिव लिहील) परंतु प्रत्यक्षात एका ग्रामसेवकाकडे अनेक गावे वा ग्रामपंचायती दिलेल्या असल्याने ग्रामसेवक हे काम पार पाडत नाहीत. ‘गाव तिथे ग्रामपंचायत’ हे धोरण न राबवण्यामागचे खरे कारण प्रशासनाला ग्रामसेवकांची संख्या वाढवायची नाही हे आहे. त्यामुळे पंचायतीच्या सेवकावर अवलंबून राहण्याऐवजी **प्रत्येक ग्रामसभेला आपला सचिव नेमण्याची मुभा देण्यात यावी व त्याचा/तिचा मेहनताना शासनाने अनुदान स्वरूपात द्यावा** (ग्रामसभा आर्थिकदृष्ट्या सक्षम होईपर्यंत) ही मागणी करणे इष्ट ठरेल.

६. ग्रामसभेची कर्तव्ये: कलम ८ मध्ये पंचायतीने ग्रामसभेपुढे लेखाविवरणपत्रे व प्रशासकीय अहवाल ठेवावा अशी तरतूद आहे. ती यथोचित आहे मात्र याच कलमात पुढे ‘‘(३) राज्य सरकार सामान्य किंवा विशेष आदेशाद्वारे **फर्मावील** अशी इतर कोणतीही कामे ग्रामसभा पार पाडील’’ असे म्हटले आहे. हे अत्यंत आक्षेपार्ह आहे. इथे शासनाचा खरा हेतू किंवा पोटात काय आहे ते दिसून येते. घटनादुरुस्ती झाली तरी शासन व प्रशासन अद्यापही असेच मानते की ग्रामसभा ही शासनाची नोकर असलेली एक यंत्रणा आहे आणि

शासन/प्रशासन वा जिल्हा परिषद सांगेल त्याप्रमाणे तिने वागले पाहिजे. प्रत्यक्षात उलट आहे. ग्रामसभा फर्मावील अशी कामे शासनाने/प्रशासनाने पार पाडली पाहिजेत. जनवकिली करताना **हे कलम संपूर्णपणे काढून टाकावे** अशी मागणी केली पाहिजे. त्याचप्रमाणे ग्रामसभेची कर्तव्ये म्हणत असताना ग्रामसभा कोणती कामे वा कर्तव्ये करण्यास सक्षम आहे अशा परिभाषेत तिची मांडणी झाली पाहिजे.

या पुढील कलम ८-अअ अंतर्गत ग्रामसभेच्या अधिकारांचा विस्तार केला गेला आहे. त्यात असे म्हटले आहे की ''प्रत्येक ग्रामसभा..(३)...पंचायतीच्या अधिकारतेत येणारी कोणतीही जमीन शासकीय प्रयोजनार्थ, संबंधित भूमी संपादन प्राधिकरणाद्वारे संपादित करण्याच्या कोणत्याही प्रस्तावासंबंधात पंचायतीकडून कोणताही निर्णय घेण्यात येण्यापूर्वी पंचायतीला आपली मते कळविणे, यासाठी सक्षम राहील. ही तरतूद निसंदिग्ध करण्याची गरज आहे. यामध्ये 'ग्रामसभेने घेतलेला निर्णय हा संबंधित पंचायतीवर, शासनावर वा संबंधित व्यक्ती/संस्थांवर बंधनकारक असेल' अशी स्पष्ट मांडणी करणे आवश्यक आहे. तरच ग्रामसभेला खऱ्या अर्थाने अधिकार प्राप्त होईल.

७. ग्रामसभेचे विधीसंस्थापन: अधिनियमाच्या कलम ९ मध्ये ग्रामपंचायतींचे विधीसंस्थापन केले आहे. ते खालील प्रमाणे:

''प्रत्येक पंचायत ही '------ ग्रामपंचायत' या नावाचा निगम निकाय असेल. तिला अखंड परंपरा असेल व तिची एक सामायिक मुद्रा असेल. तिला जंगम व स्थावर अशी दोन्ही प्रकारची मालमत्ता संपादन करण्याचा व धारण करण्याचा अधिकार असेल मग अशी मालमत्ता ज्या गावावर तिचा अधिकार असेल अशा गावाच्या सीमेत असो किंवा सीमेच्या बाहेर असो आणि तिच्या निगम नावाने तिला दावा लावता येईल. तसेच त्या नावाने तिच्यावर दावा लावता येईल.''

ग्रामपंचायतीच्या नावाने असलेले **हे विधीसंस्थापन आता ग्रामसभेच्या नावाने करणे आवश्यक झालेले आहे.** वरील परिच्छेदात 'ग्रामपंचायत' या शब्दाऐवजी 'ग्रामसभा' हा शब्द घातला की ते साध्य होईल. गेल्या काही वर्षांत प्रत्यक्षात ज्या प्रकिया झाल्या आहेत (उदा: ग्रामसभांना/वन समित्यांना सामूहिक वनाधिकार मिळणे, जलस्त्रोतांवरचा अधिकार मिळणे इत्यादी) त्यातून ही गोष्ट सिद्ध झालेलीच आहे. आता कायदेशीर विधीसंस्थापन होऊन या प्रक्रियांचा तार्किक कळस गाठणे आवश्यक आहे. तसे झाले तरच ग्रामसभा या खऱ्या अर्थाने स्वशासनाच्या यंत्रणा होऊ शकतील. **ग्रामपंचायत अधिनियमात ग्रामसभा विधीसंस्थापनाचे कलम ९-अ समाविष्ट करणे** ही जनवकिलीची पहिली मागणी असायला हवी.

८. ग्रामविकास समित्या: अधिनियमाच्या कलम ४९ मध्ये ''ग्रामसभा, पंचायतीशी विचार विनिमय करून, पंचायतीचे सदस्य, ग्रामपंचायत क्षेत्रात काम करणाऱ्या समूहाधारित संघटनांचे प्रतिनिधी, पंचायती, जिल्हा परिषद, राज्य शासन आणि मतदार यांचे ग्राम स्तरावरील कार्यकर्ते, यांच्यामधून कोणत्याही नावाने संबोधण्यात येतील अशा एक किंवा अधिक ग्रामविकास समित्या घटित करतील'' अशी तरतूद आहे. आधी उल्लेख केल्याप्रमाणे ही तरतूद स्वागतार्ह आहे कारण इथे अशा समित्या घटित करण्याचा अधिकार ग्रामसभेला दिला आहे. ग्रामसभेच्या निर्णयांचे कार्यपालन कोण करणार असा प्रश्न नेहमी उपस्थित केला जातो. त्याचे

उत्तर अशा समित्यांच्या गठनामध्ये आहे. ग्रामसभा गावाच्या विकासात्मक कामांसाठी एकच नाही तर विविध प्रकारच्या ग्रामविकास समित्या गठन करू शकते व त्यामध्ये ग्रामसभेचेच सदस्य असले पाहिजेत अशी आवश्यकता नाही. ज्या ग्रामपंचायतींमध्ये अनेक गावे वा वाड्या/पाडे आहेत त्या पंचायतींमध्ये अशा ग्रामविकास समित्या ह्या ग्रामसभांच्या कार्यकारी व्यवस्था, म्हणजे एक प्रकारे कार्यकारी पंचायती होऊ शकतात. ही यातली मुख्य सोय आहे.

मात्र याच कलमाच्या पाचव्या पोट-कलमात असे म्हटले आहे की ''पोट-कलम (१) अन्वये घटित केलेली ग्रामविकास समिती ही पंचायतीची समिती असल्याचे मानण्यात येईल आणि ती पंचायतीच्या सर्वंकष पर्यवेक्षणाखाली व नियंत्रणाखाली असेल.'' ही तरतूद मात्र आक्षेपार्ह आणि आधीच्या कलमाच्या विरोधात जाणारी आहे. तिथे **'ग्रामविकास समिती ही ग्रामसभेची समिती असल्याचे मानण्यात येईल आणि ती ग्रामसभेच्या सर्वंकष पर्यवेक्षणाखाली व नियंत्रणाखाली असेल'** अशी दुरुस्ती करावी लागेल. पुढचे वाक्य: ''पंचायतीची प्रशासकीय यंत्रणा जशी पंचायतीला साहाय्य करते तशीच ती अशा समितीला साहाय्य करील'' हे तसेच ठेवायला हरकत नाही कारण पंचायतीच्या प्रशासकीय यंत्रणेने ग्रामसभेला व तिच्या समित्यांना साहाय्य करायलाच हवे.

यातले पोट-कलम ७ हेही स्वागतार्ह आहे कारण त्यातून जे काम खाली शक्य होते ते वर करायचे नाही हा दंडक सिद्ध होतो.

९. सरकारी जमिनी ग्रामसभांना निहित करणे: अधिनियमाच्या ५१ कलमाप्रमाणे ''सरकारकडे निहित असलेल्या गावातील खुल्या जागा, पडीक किंवा रिकाम्या जमिनी किंवा गायराने, किंवा सार्वजनिक रस्ते किंवा सडका, पूल, खंदक, बांध आणि कुंपणे, विहिरी, नदीच्या पात्रातील जागा, तळी, ओढे, सरोवरे, नाले, कालवे, जलप्रवाह, झाडे किंवा इतर कोणतीही मालमत्ता, राज्य सरकारला ज्या शर्ती व निर्बंध घालणे योग्य वाटेल, त्या शर्तींच्या व निर्बंधांच्या अधीन पंचायतीकडे निहित करता येतील'' अशी तरतूद आहे. ही तरतूद चांगली आहे परंतु यामध्ये **पंचायतीऐवजी 'ग्रामसभा' असा शब्दप्रयोग करणे आवश्यक आहे.** ग्रामसभेला एकदा निगम निकाय म्हणून मान्यता दिल्यानंतर ग्रामसभा अशा प्रकारची मालमत्ता सहज धारण करू शकेल. वन अधिकार अधिनियम २००६ प्रमाणे असा प्रघात घालून दिलेलाच आहे. त्या कायद्यान्वये वन जमिनी हस्तांतरित झाल्यात तशाच या कलमाप्रमाणे महसुली जमिनी हस्तांतरित होऊ शकतात आणि जंगल/वन जमिनी मिळाल्यामुळे ग्रामसभांना जशी आर्थिक सक्षमता आली तसेच या पद्धतीनेही होऊ शकते.

१०. ग्रामनिधी: अधिनियमाच्या ५७ कलमामध्ये ग्रामनिधीची तरतूद आहे: ''(१) प्रत्येक गावाचा एक निधी असेल व त्याला ग्रामनिधी असे म्हटले जाईल.'' पुढील (२) व (३) या पोट-कलमांत ग्रामनिधीत कोणत्या रकमा भरल्या जातील व त्यांचा विनियोग कसा केला जाईल याचे तपशील आहेत. या तरतुदी अर्थातच पंचायतीशी निगडित अशा आहेत. पंचायतीजवळ स्वत:चा निधी असणे आवश्यक आहे परंतु पहिल्या पोटकलमाच्या उद्देशाप्रमाणे ग्रामनिधी हा ग्रामसभेजवळ असायला पाहिजे. ज्या गावांमध्ये गाव, ग्रामसभा व ग्रामपंचायत यांची एकरूपता आहे तिथे प्रश्न नाही परंतु जिथे तशी ती नाही तिथे प्रत्येक ग्रामसभेकडे ग्रामनिधी

असायला हवा व पंचायतीने त्याचे वाटप लोकसंख्येच्या प्रमाणात केले पाहिजे. या कलमांतील तपशीलांप्रमाणे सरकारकडून विविध प्रकारच्या रकमा ग्रामनिधीत येतात व ग्रामसभा/ग्रामपंचायतही विविध प्रकारे आपले उत्पन्न वाढवू शकते. त्यामु**ळे ५७(१) मध्ये ''प्रत्येक गावाचा एक निधी असेल, त्याला ग्रामनिधी म्हटले जाईल व तो संबंधित ग्रामसभेच्या स्वाधीन असेल''** अशी दुरुस्ती करणे आवश्यक आहे. पंचायतींना वित्तीय साहाय्य करण्याची जी कलमे १३१ तह १३३ आहेत ती कलमेही ग्रामसभांसाठी लागू करण्यात यावीत.

(२) पेसा कायदा

७३ व ७४ व्या घटनादुरुस्तीनंतर पंचायत अधिनियमांमध्ये दुरुस्त्या करण्यात आल्या. परंतु या दुरुस्त्या पाचव्या अनुसूचीतील आदिवासी क्षेत्रांना लागू नव्हत्या. आधी उल्लेख केल्याप्रमाणे केंद्र सरकारने त्यासाठी १९९६ मध्ये 'पेसा' कायदा मंजूर केला व राज्य सरकारांना त्याप्रमाणे आपल्या कायद्यांत दुरस्त्या करण्यास सुचवले.

पेसा कायद्याची मुख्य ताकद अशी आहे की त्यामध्ये ग्रामसभांना खालील अधिकार प्रदान केलेले आहेत.

१. दारूबंदी करण्याचा अधिकार
२. गौणवनोपजावरचा मालकी अधिकार
३. जमीनहस्तांतरण प्रतिबंधन अधिकार
४. गावच्या मंडईंचे (बाजारांचे) व्यवस्थापन करण्याचा अधिकार
५. सावकारीवर नियंत्रण करण्याचा अधिकार
६. सर्व सामाजिक क्षेत्रातल्या सरकारी संस्था आणि नोकरशाहीवरच्या नियंत्रणाचा अधिकार
७. आदिवासी उपयोजनेसहित सर्व प्रकारच्या स्थानिक नियोजनांचे व साधनसंपत्तीचे नियंत्रण करण्याचा अधिकार

सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे जे अधिकार व शक्ती पायाभूत म्हणजे ग्रामसभेच्या पातळीवर दिलेल्या आहेत त्या वरच्या पातळवरील संस्थांनी म्हणजे ग्रामपंचायत/पंचायत समिती/जिल्हा परिषद किंवा राज्य सरकार यांनी वापरण्यास पेसा कायद्यामध्ये प्रतिबंध करण्यात आलेला आहे. हेच खरे स्वशासन.

केंद्राने निर्देश दिले तरी महाराष्ट्र सरकारने मात्र सुरुवातीस आढ्यतेखोर भूमिका घेऊन या सगळ्या तरतुदी आमच्याकडे असल्याने दुरुस्ती करायची गरज नाही असे म्हटले होते. मात्र केंद्र सरकारच्या दबावापुढे आणि सामाजिक संघटनांच्या रेट्यामुळे डिसेंबर १९९७ मध्ये घाईघाईने विविध कायद्यांमध्ये काही दुरुस्त्या केल्या. नंतर २००३ मध्ये पंचायत अधिनियमांमध्येही **अनुसूचित क्षेत्रांतील ग्रामसभा व पंचायत यांसाठी विशेष तरतुदी** या नावाने प्रकरण क्र. ३-अ (कलम ५४-अ ते ५४-ड) समाविष्ट केले. या कलमांचे निरीक्षण केले असता असे दिसते की केंद्रीय 'पेसा' कायद्यापुढे या दुरुस्त्या केवळ तुटपुंज्या आहेत एवढेच

नाही तर पाचव्या अनुसूचीतील उद्दिष्टांची पायमल्ली करून आदिवासींची घोर फसवणूक केलेली आहे. खेरीज या संदर्भात जे नियम बनवायचे तेही बनवलेले नाहीत. राज्य शासनाच्या 'यशदा' संस्थेने हे नियम बनवण्याच्या संदर्भात काही पावले टाकलेली आहेत परंतु तो मसुदाही समाधानकारक नाही. त्यामुळे ह्यात आमुलाग्र बदल करणे आवश्यक झालेले आहे.

महाराष्ट्रामध्ये पेसा कायदा निष्फळ ठरला याची प्रमुख कारणे खालीलप्रमाणे आहेत.

१. 'पेसा' कायदा हा आदिवासी क्षेत्रांकरता का लागू केला आहे या मागची भूमिकाच महाराष्ट्र सरकारने लक्षात घेतली नाही. उलट आपल्याकडच्या पंचायत राज व्यवस्थेचेच हे विस्तारीकरण आहे असे समजले. पेसा कायदा हा आदिवासींच्या जीवनशैलीचे आणि परंपरांचे संरक्षण व्हावे या उद्देशाने तयार केलेला आहे. आदिवासी ज्या पारंपरिक समूह-केंद्री पद्धतीने जगतात ती कायम राहावी असा त्यामागचा उद्देश होता. पेसा कायद्याचा हा आत्मा महाराष्ट्र सरकारने लक्षात घेतला नाही.

२. दुसरे कारण म्हणजे महाराष्ट्र शासनाने केंद्रीय कायद्यातील ग्रामसभेची व्याख्या न स्वीकारता मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम १९५८ अन्वये करण्यात आलेली 'ग्रामपंचायतीच्या सर्व मतदारांची मिळून बनलेली सभा ती ग्रामसभा' हीच व्याख्या कायम ठेवली. त्यामुळे वाडी, तांडा, टोला, पाडा, पोड, मोहल्ला वा गाव यामध्ये राहणाऱ्या लोकांची एक नैसर्गिक स्वायत्त संस्था असे तिचे स्वरूप होण्याऐवजी ग्रामपंचायत क्षेत्रातील सगळ्या गावांची सभा असे दुबळे स्वरूप तिला प्राप्त झाले. महाराष्ट्रात अनेक ग्रामपंचायती या 'गट ग्रामपंचायती' असून त्यात अनेक गावे, वाड्या, पाड्या वा टोले यांचा समावेश असतो. आदिवासी भागात तर संपूर्ण तालुका हा काही ग्रामपंचायतींमध्ये सामावलेला असतो. 'पेसा' कायद्यामध्ये जे स्वयंशासन अपेक्षित आहे ते अशा ग्रामपंचायतींच्या ग्रामसभा साध्य करू शकत नाहीत.

३. तिसरी गोष्ट म्हणजे आदिवासी जनांच्या जीवनाशी व उपजीविकेशी निगडित महत्त्वाच्या विषयांवर निर्णय घेण्याचे अधिकार महाराष्ट्राच्या 'पेसा'तील ग्रामसभेला नाहीत; केवळ संपर्क करणे, माहिती घेणे, योजना सुचवणे, प्रमाणपत्रे देणे अशा प्रकारचे अधिकार आहेत. खऱ्या अर्थाने अधिकारच न मिळाल्यामुळे या ग्रामसभा स्वयंशासनाची केंद्रे होऊ शकल्या नाहीत.

४. ग्रामसभेचे गठनच योग्य स्वरूपात न झाल्याने जमीन हस्तांतरण रोखणे, दारूबंदी, गावातील नैसर्गिक साधनसंपत्तीचे व्यवस्थापन करणे, सावकारशाहीला प्रतिबंध करणे, ग्रामविकासाचे नियोजन करणे, ग्रामप्रशासनावर नियंत्रण ठेवणे इत्यादी अपेक्षित कार्ये त्यांना पार पाडता आली नाहीत.

५. ग्रामसभांची आर्थिक क्षमता वाढवण्याच्या दृष्टीने गौण वनोत्पादनांवरचा अधिकार फार महत्त्वाचा आहे परंतु तसे करताना बांबू व तेंदूपत्ता यासारखी जास्त मोबदला देणारी उत्पादने वगळण्यात आली व फक्त इतर ३३ गौण वनोत्पादनांवरची मालकी मान्य करण्यात आली. नंतर ग्रामसभांची परवानगी न घेता, ही ३३ वनोत्पादने गोळा करण्याचा अधिकार आदिवासी विकास महामंडळास दिला. हे महामंडळ मध्यस्थाचे काम करू लागल्याने ग्रामसभा आर्थिकदृष्ट्या सक्षम होण्याचा मार्ग बंद झाला. तसेच आदिवासींचे शोषण कमी व्हावे हा उद्देशही विफल झाला.

६. सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे ‘पेसा’ कायद्यासंदर्भात आदिवासी क्षेत्रात जी जाणीव जागृती करायला पाहिजे होती ती न झाल्याने आदिवासी समूह या बाबतीत अज्ञान राहिले व त्यांना ‘पेसा’च्या मूलगामी व क्रांतिकारी स्वरूपाचा वापर करता आला नाही.

ही परिस्थिती बदलण्यासाठी महाराष्ट्रातील पेसा कायद्यात त्वरित बदल करणे आवश्यक आहे. तो कसा करायचा या संदर्भात ‘राष्ट्रीय सल्लागार परिषदे’ने देशव्यापी सल्लामसलत करून जो सुधारित प्रस्ताव तयार केलेला आहे त्याचीच अंमलबजावणी राज्य सरकारने करावी असा आग्रह धरणे योग्य होईल. राष्ट्रीय सल्लागार परिषदेने पेसा संदर्भात तयार केलेला प्रस्ताव खाली दिलेल्या संकेतस्थळावर पाहायला मिळेल.[१] तो मुळात वाचला जावा. या प्रस्तावामधली सर्वात महत्त्वाची गोष्ट म्हणजे परिषदेने त्यात ग्रामसभेची स्वच्छ आणि निसंदिग्ध व्याख्या केलेली आहे. ती व्याख्या महाराष्ट्राच्या अधिनियमांमध्ये ग्राह्य धरली जावी. परिषदेची व्याख्या खालीलप्रमाणे.

> *“Gram Sabha”, for the purpose of this Act, shall ordinarily comprise of the assembly of the residents of one or more hamlet/habitation, comprising a community and managing its affairs in accordance with traditions and customs within its respective territorial boundaries. This unit will ordinarily be below the revenue village and is not the same as Gram Sabha at the Panchayat level.*

ही व्याख्या जर मान्य केली तर आधीच्या विभागामध्ये उल्लेखलेल्या समस्या मिटू शकतात आणि खऱ्या अर्थाने स्वशासनाच्या प्रक्रियेला चालना मिळू शकते. परिषदेने ज्या इतर व्याख्या केलेल्या आहेत त्याही स्वागतार्ह आहेत. त्यातल्या अनेक व्याख्या १९९६ च्या पेसा कायद्यामध्ये नाहीत. त्या नव्याने करून परिषदेने महत्त्वपूर्ण काम केले आहे. राष्ट्रीय सल्लागार परिषद ही राष्ट्रपतींच्या विशेष वटहुकूमाप्रमाणे केंद्र सरकारनेच निर्माण केलेली असल्याने तिच्या मतांचा गंभीरपणे विचार करणे आवश्यक आहे. त्याचप्रमाणे परिषदेने हा प्रस्ताव देशव्यापी सल्लामसलतीमधून केला आहे व त्यात शासकीय व गैरशासकीय तज्ज्ञांनी आपले योगदान दिलेले आहे. खरे तर या संदर्भात केंद्र सरकारच्या पंचायत राज मंत्र्यालयानेही वेळोवेळी निर्देश पाठवलेले आहेत. त्यातील २१ मे २०१० च्या पत्रातील निर्देश (क्र. एन-११०१२/१/२००७-पेसा(पीटी)) अत्यंत नेमके आहेत. त्यामुळे या संदर्भात कालापव्यय न करता महाराष्ट्र शासनाने खालीलप्रमाणे सत्त्वर कारवाई करण्याची आवश्यकता आहे.

१. राष्ट्रीय सल्लागार परिषदेने सुचवलेल्या प्रस्तावाप्रमाणे नमुना नियम (मॉडेल रुल्स) तयार करणे ज्यायोगे ह्या कायद्याच्या तरतुदी प्रत्यक्षात येतील व कर्मचारी. अधिकारी, लोकप्रतिनिधी व ग्रामसभांना काम करण्यासाठी मार्गदर्शक चौकट उपलब्ध होईल.

[1] http://nac.nic.in/pdf/pesa_31dec.pdf

२. महाराष्ट्र ग्रामपंचायत अधिनियमांमध्ये योग्य त्या सुधारणा करणे ज्यायोगे पेसा क्षेत्रांतील ग्रामसभा व ग्रामपंचायती या आपले अधिकार बजावण्यास सक्षम होतील. मुख्य म्हणजे गाव व ग्रामसभा यांची व्याख्या सुधारणे व त्या प्रमाणे नवीन गावांची/पंचायतींची रचना करणे.
३. खाण व खनिजे, गौण वनोपज, अबकारी नियम, सावकारी, जमीन अधिग्रहण या संबंधित सर्व कायद्यांमध्ये आवश्यक त्या दुरुस्त्या करणे.
४. नवीन सुधारित पेसा कायद्याचा (वरील दुरुस्त्यांसहित) मसुदा जनतेसमोर चर्चेसाठी खुला करणे व सर्व सूचना व शिफारशी लक्षात घेऊन तो मंजूर करणे.
५. असा कायदा झाल्यानंतर ग्रामसभांची क्षमताबांधणी व प्रशिक्षणाची राज्यव्यापी व्यवस्था करणे.

(३) वन अधिकार कायदा २००६

१. 'अनुसूचित जमाती व इतर पारंपरिक (वन हक्कांची मान्यता) अधिनियम, २००६ व नियम २००८' हा अलीकडच्या काळात मंजूर झालेला एक अत्यंत पुरोगामी कायदा आहे. या कायद्यातील तरतुदींमुळे वन जमिनींवर अतिक्रामक म्हणून गणल्या गेलेल्या हजारो आदिवासी व पारंपरिक वननिवासींना जमिनींवरचा वैयक्तिक मालकीहक्क मिळालेला आहे. तसेच अनेक गावांना वन जमिनीवरचे सामूहिक हक्क मिळालेले आहेत. मात्र असे असले तरी हा कायदा किंवा त्याची अंमलबजावणी काही निर्दोषपद्धतीने चाललेली नाही. महाराष्ट्र राज्याच्या पातळीवर तर आक्षेपार्ह अशी दिरंगाई नजरेस पडते. त्यामुळे हा कायदा जरी स्वशासनाचा कायदा नसला आणि त्यामुळे प्रस्तुत विषयाशी थेट संबंधित नसला तरी त्याची अंमलबजावणी ही स्थानिक समूहांना नैसर्गिक साधनसंपत्तीवरचे अधिकार देण्याशी जोडलेली असल्याने त्याचा थोडक्यात परामर्श घेणे उपयुक्त राहील.

२. वन अधिकार कायदा, २००६ ची मुख्य उपयुक्तता ही प्राथमिक वसतीस्थानाची ग्रामसभा मान्य करण्यामध्ये आहे. कायद्याचे बारकाईने वाचन केले तर त्यात खरे तर असा स्पष्ट उच्चार नाही परंतु कायद्याच्या अंमलबजावणीमध्ये जे निर्देशन राज्य सरकारांनी केले (महाराष्ट्रात आदिवासी प्रशिक्षण व संशोधन संस्थेमार्फत) त्यामधून ही गोष्ट साध्य झाली. या कायद्यामध्ये जी ग्रामसभेची व्याख्या केली ती सर्वत्र ग्राह्य धरली जावी असा आग्रह त्यामुळे धरला जातो; तो योग्यच आहे. मात्र इंग्रजीत म्हणतात त्याप्रमाणे ही 'बाय डिझाइन' साध्य झालेली नसून 'बाय डिफॉल्ट' साध्य झालेली आहे. त्यामुळे एका मर्यादेबाहेर तिचा उपयोग हा स्वशासनाच्या चळवळीस होणार नाही. त्यामुळे केवळ या कायद्यातील अन्वयार्थावर अवलंबून राहणे योग्य नाही. स्वशासनाच्या जनवकिलीमध्ये राज्य सरकारच्या अधिनियमांमध्येच (वर दिग्दर्शल्या प्रमाणे) विधीवत सुधारणा होणे आवश्यक आहे ही मागणी लावून धरायला हवी.

३. वन अधिकार कायद्यामध्ये जे जनवकिलीचे मुद्दे समोर आले आहेत ते खालीलप्रमाणे:

१. या कायद्याच्या अंमलबजावणीची प्रशासकीय जबाबदारी शासनाने निश्चित केली पाहिजे व कालबद्ध व धडक कार्यक्रमाद्वारे तो पूर्ण केला पाहिजे. सध्या जिल्हा समित्या त्यांच्या पद्धतीने या संदर्भातले निर्णय घेत आहेत. त्यामध्ये कोणतेही सूत्र वा धोरण नाही. गडचिरोली जिल्ह्यामध्ये सामूहिक दावे मोठ्या प्रमाणावर मंजूर झाले पण इतर जिल्ह्यांमध्ये ते जवळ जवळ नाहीत.
२. राज्य संनियंत्रण समितीने या संदर्भात स्पष्ट सूचना निर्गमित करणे आवश्यक आहे. तसेच प्रत्येक जिल्ह्यामध्येही आदिवासी प्रतिनिधी व स्वयंसेवी कार्यकर्त्यांची संनियंत्रण समिती निर्माण करण्यात यावी.
३. जी गावे/ग्रामसभा सामूहिक वनहक्क मिळण्यासाठी पात्र आहेत ती कोणत्याही परिस्थितीत त्यांपासून वंचित राहू नयेत अशी दक्षता प्रशासनाने घ्यावी. त्यांचे दावे सादर करण्यासाठी आदिवासी विकास विभागाने पुढाकार घ्यावा.
४. आदिवासी ग्रामसभांची गौण वनोपजांच्या विक्रीसंदर्भात फसवणूक होऊ नये म्हणून सरकारने हमी भाव बांधून द्यावा आणि त्यासंदर्भातल्या प्रक्रियांची प्रशासकीय जबाबदारी निश्चित करून तशा यंत्रणा उभाराव्यात. तसेच ग्रामसभांनी देण्याचे वाहतूक परवाने व इतर प्रक्रिया यांच्यात सुसूत्रता आणावी.
५. ज्या आदिम जमाती आहेत (प्रिमिटिव्ह ट्रायबल ग्रुप्स) त्यांना 'परिसर-हक्कां'चा (हॅबिटॅट राइटस्) अधिकार वन अधिनियम २००६ मध्ये आहे. मात्र ह्या जमाती आज हा दावा करण्यासाठी सक्षम नाहीत. म्हणून त्याची अंमलबजावणी दावा केल्याविना केली जावी. या गटांना हे हक्क प्रत्यक्षात मिळण्याकरिता आदिवासी विकास विभागाने मदत करावी.

(४) ग्रामदान कायदा

आचार्य विनोबा भावे यांनी 'भूदान' चळवळ चालवली आणि त्या माध्यमातून जमीन-धारणेतील विषमता नाहीशी करण्याचा एक अभिनव, अहिंसक मार्ग दाखवला हे सर्वांना माहीत आहे. परंतु विनोबा निव्वळ भूदान यात्रा काढून थांबले नाहीत. भूदान हे जमीन वाटपापुरतेच मर्यादित होते. विनोबांनी त्यातून प्रेरणा घेऊन सर्वंकष ग्रामीण विकासाकरता (सर्वोदयाकरता) ग्रामदानाचा मार्ग दाखवला. भूदान ही वैयक्तिक प्रेरणा होती तर ग्रामदान ही सामूहिक प्रेरणा होती. भूदानातून वैयक्तिक जमीन मालकीची पुनर्रचना होत होती तर ग्रामदानातून संपूर्ण समाजाची पुनर्रचना अभिप्रेत होती. ग्रामदान संकल्पनेची क्रांतिकारकता इतकी होती की निरनिराळ्या राज्यसरकारांनी ग्रामदान प्रत्यक्षात यावे म्हणून कायदे केले. आजमितीस देशात ३,९३२ ग्रामदानी गावे आहेत. महाराष्ट्रातही ग्रामदानाचा कायदा आहे व त्याखाली १९ गावांनी आपली नोंद केलेली आहे. या कायद्याची प्रमुख तत्त्वे खालीलप्रमाणे आहेत.

१. गावातील किमान ७५ टक्के लोकांनी ग्रामदानाची कल्पना मान्य करायला हवी.
२. गावातील किमान ७५ टक्के भूधारक आपल्या जमिनींची मालकी गावाला म्हणजे ग्रामसभेला अर्पण करतील व ही जमीन एकूण गावाच्या जमिनीच्या किमान ५१ टक्के असेल.

३. गावाला अर्पण करण्यात आलेल्या प्रत्येक मालकाच्या जमिनीचा ५ टक्के हिस्सा हा गावातील भूमीहिनांमध्ये वाटला जाईल. उर्वरित ९५ टक्के जमिनीवर जुन्या शेतमालकांचा पूर्वीप्रमाणेच ताबा राहील. ते तिची वारसाहक्काने वाटणी करू शकतील मात्र ती विकता येणार नाही.
४. शेतकरी आपल्या उत्पन्नाचा चाळीसावा हिस्सा तर नोकरदार वर्ग आपल्या उत्पन्नाचा तिसावा हिस्सा ग्रामसभेला देतील. यातून ग्रामकोषाची निर्मिती होईल व हा निधी गावाच्या विकास कार्यक्रमाला वापरता येईल.
५. गावाची ग्रामसभा ही सर्व प्रौढ स्त्रीपुरुषांनी बनलेली असेल. ती गावचा कारभार पाहील. गावाच्या विकासाकरता जबाबदार राहील. तिला त्या संदर्भातले सर्व अधिकार राहतील आणि ती सर्वसहमतीने निर्णय घेईल.

ग्रामदान या संकल्पनेचा योग्य तो अभ्यास न झाल्याने तिच्याविषयी फार गैरसमज आहेत. परंतु ग्रामदान या संकल्पनेची ताकद यामध्ये आहे की जमिनीसारखी मालमत्ता ही व्यक्तिगत नसून गावाची म्हणजे समूहाची आहे असे त्यात मानले आहे. व्यक्तीला ती जमीन कसण्याचा एवढेच नाही तर आपल्या वारसदारांना वाटण्याचाही अधिकार आहे मात्र ती समूहाच्या मालकीची असल्याने कोणालाही विकता येत नाही. याचाच अर्थ असा की जमिनीपासून कोणालाही अलग करता येत नाही. आदिवासी भागातील 'जमीन हस्तांतरण' ही जी समस्या असते ती यामध्ये पूर्णपणे संपते. दुसरी ताकद म्हणजे यामध्ये गावसमूह अभेद्य राहतो कारण सगळ्यांचे हितसंबंध हे एकत्र सामावलेले असतात. सर्व सहमतीच्या तत्त्वाने निर्णय घ्यायचा असल्याने कोणावरही अन्याय वा हिंसाचार होत नाही. सर्वांना समान न्याय व प्रगतीची समान संधी मिळते. मुख्य म्हणजे स्वशासन खऱ्या अर्थाने अंमलात येते व गावसमूह मजबूत होतात.

सध्याच्या युगात शासनसंस्था आणि बाजार व्यवस्था या सदोदित वंचितांवर अन्याय करत असल्याने वंचितांना बळ येईल अशा उपाययोजना कोणत्या याचा शोध सदैव घ्यावा लागतो. अशामध्ये 'ग्रामदान' या कायद्याचा अवश्य विचार व्हायला हवा. हा काही तरी जुनाट, पुराण काळाकडे नेणारा कायदा आहे असे न मानता बदलत्या, आधुनिक संदर्भात त्याची उपयुक्तता काय याचा अभ्यास व्हायला हवा. ज्या गावांना विस्थापित होण्याचा धोका जाणवतो त्यांना 'ग्रामदान' हे मोठे वरदान ठरू शकते. अशी गावे ग्रामदानी झाल्यास, म्हणजे आपली नैसर्गिक साधनसंपत्ती त्यांनी सामूहिक स्वरूपात धारण केल्यास ते विस्थापनाच्या संकटाचा यशस्वीपणे मुकाबला करू शकतात. त्यामुळे या कायद्याचा अधिक अभ्यास होण्याची आवश्यकता आहे. या संदर्भात डॉ. पराग चोळकर या ज्येष्ठ विचारवंतांनी लिहिलेले 'ग्रामदानाची ओळख' हे पुस्तक सर्वांनी वाचण्यास हवे (प्रकाशक: महाराष्ट्र ग्रामदान मंडळ, मुंबई; २०११). या पुस्तकात कायद्याची व तरतुदींची सर्व माहिती तपशीलवार दिलेली असून विविध प्रश्नांचे शंकासमाधानही केलेले आहे.

(ड) जनवकिली व पुढील अभ्यासाचे मुद्दे

विदर्भ उपजीविका मंचाच्या सदस्यांचा प्रत्यक्षानुभव आणि धोरण विषयक विश्लेषणातून या संदर्भात पुढे काय करायचे याचे मुद्दे समोर येतात. सारांशरूपाने ते खालील प्रकारे सांगता येतील.

१. स्वशासनाची चळवळ खऱ्या अर्थाने पुढे न्यायची असेल तर सध्याच्या कायद्यांमध्ये सुधारणा कराव्या लागतील. या सुधारणा पुढीलप्रमाणे:

- 'वस्तीची ग्रामसभा' हे तत्त्व मान्य झाले पाहिजे; मग वस्तीचा आकार कितीही असो. ग्रामसभेची व्याख्या ही सर्व कायद्यांमध्ये या तत्त्वानुसार केली जावी.
- ७३व्या घटनादुरुस्तीच्या आशयाप्रमाणे एक 'निगम निकाय' वा व्यक्तीभूत संस्था म्हणून या ग्रामसभेचे विधी संस्थापन झाले पाहिजे.
- ग्रामनिधी हा ग्रामसभेचा असला पाहिजे.
- ग्रामविकास समिती ही ग्रामसभेची समिती मानली जावी व ती ग्रामसभेच्या सर्वंकष पर्यवेक्षणाखाली व नियंत्रणाखाली असावी.
- ग्रामसभेच्या वर्षातून किमान १२ बैठकी अनिवार्य कराव्यात. या बैठकी बोलावण्याची व विषयपत्रिका तयार करण्याचे स्वातंत्र्य ग्रामसभेला असले पाहिजे.
- ग्रामसभेसाठी आवश्यक ती प्रशासकीय यंत्रणा उपलब्ध करून देण्यात यावी. ग्रामसभेला स्वत:चा सचिव नेमण्याची तरतूद असावी व त्या संदर्भात शासनाने योग्य ते अनुदान द्यावे.
- शक्य होईल तोवर प्रत्येक वस्तीला 'गावा'चा दर्जा देण्यात यावा. या संदर्भात लोकसंख्येचे निकष शिथिल करावेत. आदिवासी वाड्या व पाडे या संदर्भात शासनाने पूर्वी निगर्मित केलेल्या आदेशांची प्राधान्याने अंमलबजावणी करावी. ज्या ठिकाणी असे करण्यास ग्रामसभेचा विरोध असेल अशाच ठिकाणी मूळ परिस्थिती कायम ठेवावी.
- 'गाव तेथे ग्रामपंचायत' याही तत्त्वाची अंमलबजावणी करावी. त्यासाठी गावाची लोकसंख्या वा दरडोई उत्पन्नाचे निकष शिथिल करण्यात यावेत. फक्त अतिलहान गावे व वस्त्यांच्या बाबतीतच एकापेक्षा जास्त गावांची ग्रामपंचायत करण्याबाबत विचार करावा.
- मोठ्या गावांमध्ये मोहल्ला ग्रामसभा वा प्रभाग ग्रामसभांचे विधीसंस्थापनही वरील प्रमाणे करावे व त्यांच्या निर्णय प्रक्रियेला मान्यता द्यावी.
- आदिवासी भागात पाचव्या अनुसूचीतील तरतुदींची त्वरित अंमलबजावणी करावी.
- राष्ट्रीय सल्लागार परिषदेने प्रस्तावित केलेला 'पेसा' कायद्याचा मसुदा त्वरित स्वीकारून महाराष्ट्र शासनाने त्या प्रमाणे संबंधित सर्व कायद्यांमध्ये विनाविलंब दुरुस्ती करावी.
- वन अधिकार कायदा २००६ ची धडक व कालबद्ध कार्यक्रमाद्वारे अंमलबजावणी करावी व त्याच धर्तीवर १९२७च्या वन कायद्यातील ग्रामवनांची तरतूद राबवावी.

- महाराष्ट्रातील सर्व गावांना त्यांच्या भोवतालच्या नैसर्गिक साधनसंपदेवरचा व्यवस्थापकीय अधिकार देऊन त्या साधनसंपत्तीतून निर्माण होणाऱ्या विविध उत्पन्नांवरचा मालकी अधिकार देण्यात यावा. यामध्ये प्रामुख्याने गायराने, वने, जलाशय, तळी, ओढे, लघु खनिजे यांचा समावेश असावा.

२. स्वशासन व ग्रामस्वराज्य यांचा प्रसार केवळ शाब्दिक स्तरावर झालेला आहे. सर्वसामान्य जनतेची अजूनही त्यामध्ये सहभागिता नाही. हे लक्षात घेऊन सामाजिक संस्थांनी व कार्यकर्त्यांनी स्वशासनाच्या कार्याला प्राधान्य द्यायला हवे. ग्रामसभा हे केवळ साध्य नाही वा साधनही नाही; ते साध्य व साधन असे दोन्ही आहे. स्वशासनाच्या व ग्रामस्वराज्याच्या माध्यमातूनच समाजविकासाची प्रक्रिया पुढे जाणार आहे यासंदर्भात जाणीव जागृती व प्रबोधन करावे. खालील बाबींवर अधिक अभ्यास व प्रयोग होण्याची गरज आहे.

- ग्रामसभांचा महासंघ
- प्रातिनिधीक लोकशाहीचे नियम (आमदार व खासदार यांचे अधिकार व कर्तव्ये)
- जनतेला आपले मत मांडण्याचे नियतकालिक निवडणुकांशिवायचे पर्याय
- प्रतिनिधींना परत बोलावण्याचा अधिकार

लोकमान्य टिळकांनी ‘स्वराज्य हा माझा जन्मसिद्ध अधिकार आहे व तो मी मिळवणारच’ असे ब्रिटिश राज्यकर्त्यांना ठासून सांगितले होते. आता भारत हे स्वतंत्र, प्रजासत्ताक राष्ट्र झाले आहे. तेव्हा सर्व गावसमूहांनी **‘स्वराज्य हा आमचा मुलभूत, राजकीय अधिकार आहे आणि तो आम्ही मिळवणारच’** असे ठामपणे सांगण्याची आणि त्याप्रमाणे पावले उचलण्याची गरज आहे. भारतीय राज्यघटनेचे हेच उद्दिष्ट आहे. ते उद्दिष्ट साध्य झाले आणि खऱ्या अर्थाने लोकांच्या हातात त्यांच्या जीवनाची सूत्रे आली तरच देश संपन्न होईल.