P: ISSN NO.: 2321-290X RNI : UPBIL/2013/55327 VOL-6* ISSUE-6* February- 2019
E: ISSN NO.: 2349-980X **Shrinkhla Ek Shodhparak Vaicharik Patrika**

भारत में ग्रामीण विकास में पंचायती राज संस्थाओं की भूमिका

वाय.बी. कसवे
प्राध्यापक,
राजनीति विज्ञान विभाग,
शासकीय कला एवं
विज्ञान महाविद्यालय,
किरनापुर, बालाघाट, म.प्र.,
भारत

धनेन्द्र कुमार
शोधार्थी,
राजनीति विज्ञान विभाग,
रानी दुर्गावती विश्वविद्यालय,
जबलपुर, म.प्र., भारत

सारांश

पंचायती राज के इतिहास के बारे बताया गया है, पहले 'पंच परमेश्वर' द्वारा गाँव की जनता का निर्वाहन किस प्रकार गाँव में मुखयां करते थे। लेकिन वर्तमान में ग्रामीण जनता के लिए पंचायती राज व्यवस्था को सरकार के द्वारा एक संस्था के रूप में स्थापित किया गया है। भारत में पंचायत राज संस्था के लिए विभिन्न सरकार के द्वारा संवैधानिक प्रयास किये गये है, उनको संक्षेप में बताया गया है। पंचायत राज के लिए महत्वपूर्ण समितियों ने अपने अपने सुझाव दिये गये है उनके बारे में बताया गया है। विभिन्न सरकारों द्वारा पंचायती राज लागू करने के लिए किये गये प्रयास के बारे में बताया गया है, पंचायत द्वारा किये जा रहे अनिवार्य काय, ऐच्छिक कार्य, ग्रामीण श्रमिको के लिए विशेष कार्यक्रम, तथा ग्रामीण विकास हेतु चलाये गये कार्यक्रम, राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम और निष्कर्ष बताया गया है।

मुख्य शब्द : भारत, ग्रामीण, विकास, पंचायती राज, संस्था, भूमिका।

प्रस्तावना

भारत को गाँवों का देश कहा जाता है जहाँ आज भी 80 प्रतिशत आबादी गाँव मे निवास करते है। और देश भर में लगभग ढाई लाख ग्राम पंचायते निरन्तर भारत के विकास में अहम भूमिका निभा रही है। भारतीय समाज और शासन व्यवस्था में ग्राम पंचायते बहुत ही पुरानी अवधारणा है। जिसके स्वरूप में समय–समय पर बदलाव भी देखने को मिलता है। महात्मा गाँधीजी ने पंचायती राज के संबंध कहा था भारत की आत्मा गाँवों में बसती है। स्वतंत्रता से पूर्व उन्होंने पंचायती राज की कल्पना करते हुए कहा था कि सम्पूर्ण गाँव में पंचायती राज होगा, उसके पास पूरी सत्ता और अधिकार होंगे। और अपनी जरूरतों की पूर्ति उन्हें स्वयं करनी होगी साथ ही दुनिया के विरूद्ध अपनी रक्षा स्वयं करनी होगी। इसका मकसद था सत्ता की डोर को देश की संसद से लेकर गाँवों की इकाई तक जोड़ना। गाँधीजी ने एक दार्शनिक की तरह इस विचरधारा को विश्व के समक्ष रखा इसलिए वो मील का पत्थर साबित हो सका और उनका ग्राम स्वराज दशको बाद भी इतना ही प्रासंगिक है। क्योंकि इसमें गाँवों की आत्मनिर्भरता की बात है। उनके सशक्तिकरण की बात है, शोषण के विरूद्ध ठोस नीति की बात है। भारत में ग्रामीण विकास की प्रक्रिया पुरातनकाल से किसी न किसी रूप में चली आ रही है। अगर हम भारत के अतीत में झांके तो हमारे भारत में प्राचीनकाल से ही पंचायती राज व्यवस्था अस्तित्व में रही है, भले ही इसे विभिन्न नामों से विभिन्न कालखण्डों में जाना जाता रहा है। ऋग्वेद, में सभा एवं समिति के रूप में लोकतांत्रिक स्वायशासी संस्थाओं का उल्लेख मिलता है। ऋग्वेद ग्रंथ में 'ग्रामीणी' शब्द भी आता है, जो पंच का पर्याय है। रामायण, महाभारत महाकाव्यों के काल में शासन की सबसे छोटी इकाई ग्राम थे। गाँव के पंच लोगों द्वारा स्थानीय जन से कर वसूल कर राजा का सहयोग करना वर्णित है। मनुस्मृति में भी मनु ग्राम के प्रशासन में स्वशासन का उल्लेख है। इसके अलावा कौटिल्य के अर्थशास्त्र में भी कम से कम 100 परिवार तथा अधिक से अधिक 500 परिवार के एक गाँव की रचना का उल्लेख किया गया हैं।

इतिहास में ऐसे अनेक अवसर आए जब केन्द्र में राजनैतिक उथल–पुथल के बावजूद सत्ता परिवर्तनों से निष्प्रभावित रहकर भी ग्रामीण स्तर पर यह स्वायतशासी इकाईयां पंचायते आदिकाल से निरन्तर किसी न किसी रूप में कार्यरत रही है। इसी तरह मौयकाल, गुप्तकाल, सल्तनतकाल, मध्यकाल, तथा ब्रिटिश काल तथा गाँव के शासन में केन्द्र का हस्तक्षेप कम से कम था। ग्राम स्वराज्य के सपने को पूरा करने के लिए पूरे देश में विकेन्द्रीकरणके माध्यम से पंचायतों का गठन किया गया। भारतीय संविधान में पंचायतों को विशेष महत्व

देते हुए संविधान के अनुच्छेद 40 के नीति निर्देशक सिद्धातों में उल्लेख किया गया।

अध्ययन का उद्देश्य

1. गाँव का विकास करना।
2. गाँव के विकास के लिए हर संभव प्रयास करना।
3. शासन की योजनाओं को ग्रामीण जनता तक पहुँचाना।

भारत में पंचायती राज संस्थाओं हेतु किये गये संवैधानिक प्रयास

1. वर्ष 1870 में लॉर्ड मेयो ने भारत में स्थानीय शासन लागू करने की अनुशंसा की।
2. लॉर्ड रिपन के कार्यकाल में पहली बार स्थानीय शासन बोर्ड की स्थापना हुई जो स्थानीय शासन के विकास में महत्वपूर्ण संरचनात्मक उपलब्धि मानी गयी।
3. राष्ट्रीय आन्दोलन में महात्मा गांधी जी ने पंचायती राज को अत्यन्त लोकप्रिय बना दिया।
4. स्वतंत्र भारत में जे.सी कुमारप्या ने गांधीवादी आदर्शो के आधार पर गांधीवादी अर्थव्यवस्था का समर्थन किया।
5. स्वतंत्र भारत में ग्रामीण जनता के जीवन स्तर में वृद्धि के लिए फोर्ड फाउण्डेशन संयुक्त राज्य अमरीकी की मदद् वर्ष 1952 में सामुदायिक विकास कार्यक्रम एवं राष्ट्रीय विस्तार सेवा कार्यक्रम लागू किया गया, जो सफल नहीं हो सका।
6. सामुदायिक विकास कार्यक्रम के बेहतर क्रियान्वयन के लिए बलवंतराय मेहता समिति 1957 में स्थापना हुई जिसकी रिपोर्ट में कहा गया था कि

a. त्रिस्तरीय पंचायती राज की स्थापना की जाएगी।
b. इसके अन्तर्गत ग्राम पंचायत का चुनाव प्रत्यक्ष एवं सीधा होगा। जबकि पंचायत समिति एवं जिला समिति का चुनाव परोक्ष रूप में होगा।
c. नियोजन व विकास की सभी गतिविधियां इन संस्थाओं को सौंपी जाए।
d. पंचायत समिति (खण्ड स्तर) कार्यकारी निकाय के रूप में होगी, जबकि जिला परिषद की भूमिका सलाहकारी, समन्यकारी एवं पर्यवेक्षण की होगी।
e. इन संस्थाओं के प्रभावी कार्यकरण के लिए उन्हें पर्याप्त संसाधन स्थानानतरित किए जाये और भविष्य में शक्तियों का विकेन्द्रीकरण किया जाए।

बलवंतराय मेहता समिति (1957) की सिफारिशो के बाद पहली बार भारत में 2 अक्टूबर 1959 को राजस्थान के नागौर जिले में पंचायती राज लागू किया गया। दूसरा आन्ध्रप्रदेश था जहाँ पंचायती राज लागू हुआ।

परन्तु 60 के दशक में भारतीय राजीतिक व्यवस्था में अनेक संकट देखे गये। दो युद्ध हुए (भारत–चीन के मध्य एवं भारत–पाकिस्तान के मध्य) जिससे खाद्यान्न तथा आर्थिक संक्ट पैदा हुआ। इसलिए पंचायतों का प्रभावी क्रियान्वयन नहीं हो सका। पंचायतों के विकास के दूसरे चरण में जनता पार्टी सरकार ने अशोक मेहता समिति की स्थापना की।

अशोक मेहता समिति (1978)– समिति की रिपोर्ट के अनुसार रिपोर्ट में कहा गया पंचायती राज व्यवस्था का स्वरूप द्विस्तरीय होगा तथा राज्य सरकारों द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकरण में हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए। साथ ही समिति द्वारा पंचायती राज व्यवस्था के संबंध में स्थापित व्यवस्था से लेकर क्रियान्वयन हेतु सुझाव प्रस्तुत किये गये थे इसके अतिरिक्त पंचायती राज व्यवस्था हेतु समय–समय पर अन्य समितियों द्वारा सुझाव दिये गये जिनमें प्रमुख समितियां है–

जी.वी.के. राव समिति (1985)– योजना आयोग ने ग्रामीण विकास एवं गरीबी निवारण कार्यक्रम की समीक्षा के लिए वर्ष 1985 में इस समिति की स्थापना की। इस समिति की मुख्य अनुशंसा थी कि ग्रामीण विकास के लिए पंचायतों का पुनर्जीवन आपश्यक है।

लक्ष्मीमल सिंघवी समिति (1986)– राजीव गांधी सरकार ने लोकतंत्र एवं विकास के लिए पंचायतों के पुनर्जीवन नामक समिति की स्थापना की जिसके अध्यक्ष एम.एल. सिंघवी थे। इस समिति द्वारा दिये गये सुझाव पंचायती राज व्यवस्था में सफल नहीं हुये।

पी.के. थुंगन समिति (1988)– थुंगन समिति ने भी पंचायती राज को संवैधानिक आधार देने का समर्थन किया परंतु थुंगन समिति के अनुसार भारत में पंचायतों का संबंध सीधा सरकार से होना चाहिए। अतः समिति ने पंचायती राज को राज्यों का विषय नहीं माना। इस समिति के साथ–साथ सरकारिया आयोग ने भी पंचायती राज संस्थाओं को शक्तिशाली बनाने पर बल दिया था।

विभिन्न सरकारों द्वारा पंचायती राज लागू करने के लिए किये गये प्रयास

1. राजीव गांधी सरकार ने वर्ष 1989 में लोकसभा में 64 वॉ संविधान संशोधन विधेयक प्रस्तुत किया, जो भारी बहुमत से पारित हो गया, परन्तु राज्य सभा में पारित नहीं हुआ।
2. 1990 में विश्वनाथ प्रताप सिंह सरकार ने पंचायती राज को शक्तिशाली बनाने के लिए मंत्रियों का एक सम्मेलन आयोजित किया। तथा इसी संबंध में लोकसभा में विधेयक भी प्रस्तुत किया, परन्तु तब तक वी.पी. सिंह सरकार गिर गई।
3. वर्ष 1991 में नरसिंह राव सरकार ने पुनः इसे संवैधानिक आधार देने का प्रयत्न किया तथा 73 वॉ व 74 वॉ संविधान संशोधन अधिनियम 1992 में पारित हो गया। और 1993 में यह लागू हो गया।
4. यह संविधान संशोधन लागू होने के बाद पहली बार मध्यप्रदेश राज्य में चुनाव हुए।

73 वॉ संविधान संशोधन 24 अप्रैल 1993 को तथा 74 वॉ संविधान संशोधन 1 जून 1993 को लागू किया गया। 73 वें संविधान संशोधन द्वारा संविधान में भाग 9 तथा 11 अनुसूची जोड़ी गई। पंचायती राज राज्य सूची का विषय बन गया। तथा राज्य सूची के 29 विषय पंचायतों को सौंपे गये। इसी के आधार पर भारत के ग्रामीण क्षेत्रों में तीन स्तरीय पंचायती राज की स्थापना (ग्राम स्तर, खण्ड स्तर एवं जिला स्तर) की गयी। तथा 73 वॉ संविधान संशोधन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं का

विस्तृत उल्लेख कर पंचायतों को कार्य अधिकार एवं शक्तियां प्रदान की गयी।

ग्राम पंचायतों के कार्य

ग्राम पंचायतों के कार्यो को प्रायः दो वर्गो में विभक्त किया गया है।

अनिवार्य कार्य

1. सार्वजनिक कुओं, तालाबों एवं जलाशयों का निर्माण एवं उनकी मरमत एवं रख–रखाव करना।
2. सार्वजनिक मांगों शौचालयों, नालियों, ग्राम पंचायत की सड़को एवं पुलियों का निर्माण।
3. गाँव के मार्गो और अन्य सार्वजनिक स्थानों में प्रकाश की व्यवस्था।
4. कृषि का विकास।
5. जन्म–मृत्यु तथा विवाह पंजीकरण।
6. लघु सिंचाई साधनों का निमार्ण।
7. सार्वजनिक हाटो मेलों आदि की स्थापना।
8. टीका एवं सुई लगाना।
9. पशुओं और उनकी नस्ल का सुधार।
10. सार्वजनिक भूमि का प्रबंध।

ऐच्छिक कार्य

1. सड़को के किनारे एवं अन्य स्थान पर वृक्ष लगाना।
2. धर्मशालाओं, विश्रामगृहो और सार्वजनिक घाटों का निमार्ण।
3. सामुदायिक केन्द्रों की स्थापना।
4. खेल स्थलों, पुस्तकालयों और पार्को का निमार्ण।
5. सामाजिक और नौतिक कल्याण का संवर्द्धन जिसमें मद्य निषेध, छआुछुत का उन्मूलन, भ्रष्टाचार उन्मूलन, मुकदमें बाजी को हतोत्साहित करना और झगड़ों को सहमति द्वारा सुलझाने को प्रोत्साहित करना।

ग्रामीण विकास हेतु चलाये गये कार्यक्रम

समन्वित ग्रामीण विकास कार्यक्रम (IRDP) 1978–79 में शुरू किया गया जिसका उद्देश्य आय बढ़ाने वाली परिसम्पत्तियां देकर ग्रामीण क्षेत्रों के सबसे अधिक निर्धन परिवारों का जीवन स्तर ऊंचा करना और इसे निर्धन परिवारों का जीवन स्तर ऊंचा करना और इसे निर्धता रेखा से ऊपर उठाना है। इस कार्यक्रम में गरीबों में से भी सबसे अधिक गरीब लोगों को शामिल किया गया है। जिसमें छोटे एवं सीमांत कृषक, खेतीहर और गैर खेतीहर मजदूर आदि सभी ऐसे लोग आते है। जो निर्धनता रेखा से नीचे जीवन व्यतीत करते है। इस कार्यक्रम का उद्देश्य ऋण तथा अन्य साधन मुहैया कराकर वैसे लोगों को गरीबी रेखा से ऊपर उठाना है। प्रारम्भ में यह देश के 2300 विकास प्रखण्डों में लागू किया गया। लेकिन 1 अक्टूबर 1980 में देश के सभी प्रखण्डों में इसे लागू किया गया है। इस कार्यक्रम के द्वारा प्रतिवर्ष प्रत्येक प्रखण्ड के 600 निर्धनतम परिवारों को गरीबी रेखा से ऊपर उठाने की कोशिश की जाती है।

राष्ट्रीय ग्रामीण नियोजन कार्यक्रम (NREP)

ग्रामीण क्षेत्रों में बेरोजगारी एवं न्यून रोजगार की समस्या समाप्त करने एवं श्रम शक्ति के लिए अधिक रोजगार के अवसर उपलब्ध कराने के लिए 1976–77 में 'काम के बदले अनाज' नामक योजना बनाई गयी थी जो 1980 तक चलाई गयी। इसके स्थान पर 1981–82 में राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम प्रारम्भ किया गया।

ग्रामीण युवक रोजगार प्रशिक्षण कार्यक्रम (ट्राइसेम)

ग्रामीण युवको को प्रशिक्षण के बाद स्वयं अपना रोजगार शरू करने के लिए 'ट्राइसेम' नाम से एक योजना सरकार द्वारा प्रारम्भ की गयी। इसके अन्तर्गत प्रतिवर्ष प्रखण्ड से 30 या 40 युवको को स्वरोजगार के लिए सक्षम बनाने के उद्देश्य से कौशल एवं तकनीकी जानकारी प्रदान करने के लिए चुना जाता है।

ग्रामीण श्रमिको के लिए विशेष कार्यक्रम

इस कार्यक्रम के तहत केन्द्र सरकार के द्वारा प्रायेजित एक 'पाइलाट योजना' शुरू की गई। इस कार्यक्रम द्वारा बंधुआ मजदूरी समाप्त करने हेतु कारगर कदम किया गया। बंधुआ मजदूरों का पता लगाना उन्हें मुक्त करना तथा कानून तोड़ने वालों के खिलाफ कार्यवाही चलाने का कार्यक्रम चलाया जा रहा है। ग्रामीण विकास के लिए कुछ प्रमुख योजनाएं सरकार के द्वारा चलाई जा रही है जैसे – दीनदयाल उपाध्याय ग्रामीण कौशल योजना, स्वच्छ भारत मिशन, महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना, प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना, अन्तोदय अन्य योजना, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वस्थ्य मिशन, कुटीर ज्योति कार्यक्रम, सर्व शिक्षा अभियान, आदि।

राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम

राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम संविधान के अनुच्छेद 42 में निर्देशित सिद्धांतों की पूर्ति का प्रतीक है। जिसमें कहा गया है कि आर्थिक क्षमताओं की सीमा में बीमारी बेरोजगरी और वृद्धावस्था के मामले नागरिकों को सहायता प्रदान करना यह राज्य का कर्तव्य होगा। यह मूल रूप से भारत सरकार का एक केन्द्र प्रायोजित योजना है। जो विधवाओं, बुजुर्गो, विकालांग लोगों को पेंशन के रूप में वित्तीय सहायता प्रदान करायी जाती है। यह योजना 15 अगस्त 1995 को प्रारम्भ की गयी थी।

प्रथानमंत्री आवास योजना/इंदिरा आवास योजना

2016 में प्रधानमत्री ग्रामीण आवास योजना के रूप में संशोधित इंदिरा आवास योजना भारत में ग्रामीण गरीब लोगों को आवास प्रदान करने के लिए भारत सरकार द्वारा प्रारम्भ की गयी।

निष्कर्ष

भारत में पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक स्थिति प्राप्त होने से पूर्व भी ग्रामीण क्षेत्रों में सामाजिक, आर्थिक कार्य हो रहे थे। किन्तु स्वतंत्रता के बाद जो भारत में पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक आधार प्रदान कर सत्ता विकेन्द्रीकरण के फलस्वरूप जो शक्तियां पंचायतों को प्रदान की गयी जिसके अन्तर्गत ग्राम पंचायतों के सरपंच प्रतिनिधि उन शक्तियों एवं अधिकारों का सफलतापूर्वक निर्वहन कर रहे है। केन्द्र व राज्य सरकारों द्वारा संचालित योजनाओं को गाँव–गाँव तक स्थानीय स्वशासन के माध्यम से शासन की योजनाओं को प्रत्येक गाँव तक पहुँचाया जा रहा है। जिसमें पंचायत प्रतिनिधि सरपंच की भूमिका प्रमुख रूप से स्पष्ट रूप से परिलक्षित हो रही है। चूंकि ग्राम पंचायतों में सरपंच प्रतिनिधि की भूमिका भारत में प्राचीनकाल से ही गाँव के प्रधान (मुखयां) के रूप में रही गाँव का ऐसा प्रतिष्ठत

व्यक्ति जो कि गाँव की समस्याओं से भली–भांति परिचित होता है। उसे आज भी वही स्थिति प्राप्त है जो प्राचीनकाल में गाँव के पांच लोगों को गाँव की जनता द्वारा चुनकर एक पंचायत का नाम दिया गया (पंच परमेश्वर) वहीं स्थिति को आज संवैधानिक स्वरूप प्रदान किया गया जिसके पीछे शासन का उद्देश्य ग्रामीण विकास के कार्यो को पंचायतों द्वारा पंचायत प्रतिनिधियों के माध्यम से पूरा करना है।

वर्तमान में केन्द्र व राज्य सरकार द्वारा चलायी जाने वाली ग्रामीण विकास योजनाएं भारत में बसे प्रत्येक गाँव तक पहुँच रही है। इन योजनाओं से ग्रामीणों को लाभान्वित किया जा रहा है साथ ही योजनाओं का ग्रामीण क्षेत्रों में सफल क्रियान्वयन हो पाना यह ग्राम पंचायत प्रमुख सरपंच प्रतिनिधि पर निर्भर है क्योकि ग्राम पंचायत का सरपंच ही गाँव के लोगो तक योजनाओं की जानकारी देता है, और इन योजनाओं से ग्रामीणों को लाभान्वित किया जा रहा है।

संदर्भ ग्रंथ सूची

राजनीति विज्ञान एक समग्र अध्ययन, छठा संस्करण (2018–19) राजेश मिश्रा, सरस्वती आई.ए.एस. मुखर्जी नगर द्वारा प्रकाशित।

समाजवादी समाज : बीस सूत्रीय कार्यक्रम, डॉ. श्रीमती बनमाला, कॉमनवेल्थ पब्लिशर्स नई दिल्ली–110002 प्रथम संस्करण।

निर्धनता उन्मूलन एवं ग्रामीण विकास, सुगनचन्द कलवार तेजराम मीणा, प्रथम संस्करण 2001 पोइन्टर पब्लिशर्स जयपुर 302003 (राज)।

योजना, विकास को समर्पित मासिक पत्रिका जुलाई 2019 प्रकाशन विभाग, क्रमश सं. 56 भूतल, सूचना भवन सीजीओं परिसर, लोधी रोड़ नई दिल्ली 110003।