ISSN: 2456–4397 RNI No.UPBIL/2016/68067 Vol-6* Issue-3* June- 2021
Anthology : The Research

भारत में पंचायती राज व्यवस्था : वर्तमान स्थिति का मूल्यांकन

Panchayati Raj System in India: An Assessment of the Present Status

Paper Submission: 04/06/2021, Date of Acceptance: 15/06/2021, Date of Publication: 25/06/2021

बीना राय
एसोसिएट प्रोफेसर
राजनीति विज्ञान विभाग
आर0जी0 पी0जी0 कॉलेज,
मेरठ, उत्तर प्रदेश, भारत

शिल्पी रानी
शोध छात्रा
राजनीति विज्ञान विभाग
आर0जी0 पी0जी0 कॉलेज,
मेरठ, उत्तर प्रदेश, भारत

सारांश

पंचायती राज की परिकल्पना, स्वरूप एवं उसके माध्यम से ग्रामीण विकास की अवधारणा नवीन नहीं है। अपितु इसका इतिहास वैदिक काल से भी पंचायती राज का अस्तित्व था। पंचायती राज की घोषणा स्वतन्त्र भारत में सर्वाधिक महत्वपूर्ण राजनीतिक परिवर्तन और क्रांतिकारी उपलब्धियों में से एक है। पंचायती राज में जिला, खंड और ग्राम स्तरों पर लोकतांत्रिक संस्थाओं की त्रिस्तरीय संरचना शामिल की गई है। इन संस्थाओं को लोकतंत्र का प्रशिक्षण क्षेत्र और राजनीतिक शिक्षा की संस्था माना गया है। यह स्थानीय स्वशासन की इकाई तथा ग्राम स्तर पर लोकतंत्र के विस्तार का मूर्तिमान रूप है। संसद से ग्राम सभा तक सत्ता का विकेन्द्रीकरण हो रहा है, जिससे कि भारत विश्व का सबसे बड़ा भागीदारी पूर्ण प्रजातंत्र बन सके।

The concept, nature of Panchayati Raj and the concept of rural development through it is not new. But its history was the existence of Panchayati Raj even from the Vedic period. The announcement of Panchayati Raj is one of the most important political changes and revolutionary achievements in independent India. Panchayati Raj includes a three-tier structure of democratic institutions at the district, block and village levels. These institutions have been considered as training areas of democracy and institutions of political education. It is the unit of local self-government and the embodiment of expansion of democracy at the village level. Power is being decentralized from Parliament to Gram Sabha, so that India can become the world's largest participatory democracy.

मुख्य शब्द : विकेन्द्रीकरण, प्रजातंत्र।
Decentralization, Democracy

प्रस्तावना

पंचायती राज शब्द हिन्दी भाषा के दो शब्दों ''पंचायत'' और ''राज'' से मिलकर बना है। जिसका संयुक्त अर्थ होता है। पांच जनप्रतिनिधियों का शासन। भारत के प्राचीन साहित्यिक ग्रन्थों में भी पंचायत का वर्णन मिलता है। पंचायत अथवा ''पंचायती'' शब्द संस्कृत भाषा के पंचायतन शब्द से उद्भूत हुआ है। वर्तमान में पंचायत की अवधारणा से अभिप्राय इस प्रकार की निर्वाचित सभा से है। जिसकी सदस्य संख्या प्रधान सहित पांच होती है और जो स्थानीय स्तर के विवादों को हल करने में महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह करती है।

गाँधी जी ने पंचायत शब्द की व्याख्या करते हुए लिखा है कि ''पंचायत'' शब्द का शाब्दिक अर्थ ग्राम निवासियों द्वारा चयनित पांच जनप्रतिनिधियों की सभा से है।

प्राचीन भारत में प्रत्येक गाँव में पंचायत होती थी। ऋग्वेद में सभा और समिति की चर्चा बार–बार हुई है। ये ग्राम पंचायते स्वायत्त संस्था की भाँति कार्यरत थी। महाभारत के शान्तिपर्व तथा कौटिल्य के अर्थशास्त्र में ग्रामीण संस्थाओं के प्रमाण मिलते हैं।

ब्रिटिशकाल में राजस्थान के बीकानेर राज्य में 1928 ई0 में ग्राम पंचायत अधिनियम पारित करके पंचायतों की स्थापना पहली बार की गई थी। हमें स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के स्वप्न को साकार करने का अवसर मिला। गाँधी जी ग्राम स्वराज और लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के प्रबल पक्षधर थे।

भारत के संविधान निर्माताओं ने गाँधी जी की ग्राम स्वराज की अवधारणा को ध्यान में रखते हुए संविधान के चौथे अध्याय में 'राजनीति के निर्देशक सिद्धानतों के 40वें अनुच्छेद में पंचायती राज का समावेश किया है। पंचायती राज और लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण दोनों एक दूसरे के पर्यायवाची बन गये है। जिसका अर्थ होता है सत्ता का विकेन्द्रीकरण किया जाना चाहिए जिससे अधिकाधिक जनता को सत्ता में भागीदार बनने का अवसर प्राप्त हो सकें। इसे 'ग्रासरूट डेमोक्रेसी' के नाम से भी सम्बोधित किया जाता है। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण एवं सामुदायिक विकास कार्यक्रम को सफल बनाने के लिए पंचायती राज संस्थाओं की शुरूआत की गयी। इस आयोग की सिफारिशों के अनुरूप लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण तथा विकास कार्यों में जनसहयोग की प्राप्ति हेतु 2 अक्टूबर 1959 ई0 को राजस्थान के नागौर जिले में पंचायती राज की उद्घाटन कर ग्रामीण विकास के प्रथम चरण की शुरूआत की। इसके बाद सन् 1960 में पंचायती राज असम, मद्रास कर्नाटक में सन् 1962 में महाराष्ट्र में, 1964 में पश्चिमी बंगाल में और इसके बाद अन्य दूसरे राज्यों में प्रारम्भ हुआ। इसके पश्चात् स्वतन्त्र भारत में पंचायती राज के विकास का श्री गणेश हुआ।

शोध प्रविधि

प्रस्तुत शोध शीर्षक– पंचायती राज वर्तमान स्थिति का मूल्यांकन किया गया है। इस शोध में प्राथमिक एवं द्वितीय स्त्रोतों के अध्ययन के माध्यम से स्थानीय स्तर के शासन पर प्रकाश डाला गया है।

अध्ययन का उद्देश्य

प्रस्तुत शोध पत्र में भारत में पंचायती राज की वर्तमान स्थिति का मूल्यांकन किया गया है। जिससे की स्थानीय संस्थाओं में व्याप्त दोषों में सुधार किया जा सके।

बलवन्तराय मेहता समिति

इस समिति के सदस्यों एवं सचिव ने ग्रामीण जनता से रू–ब–रू होकर अपनी रिपोर्ट 24 नवम्बर, 1957 को केन्द्र सरकार को पेश की। प्रान्त से नीचे स्तर पर अधिकारों एवं दायित्वों के विकेन्द्रीकरण होने की अत्यन्त आवश्यकता पर बल दिया। यह भी माना गया कि प्रान्त से निचले स्तर की सत्ता ऐसी संस्था को सौंपी जाए जो अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत सभी विकास कार्यों के लिए उत्तरदायी हो और सरकार का कार्य मात्र उसका मार्गदर्शन, उच्च स्तर की योजना बनाना एवं आवश्यकतानुसार धन उपलब्ध कराना हो।

अशोक मेहता समिति–

अशोक मेहता समिति में सन् 1977 ई0 में मोरारजी देसाई की जनता पार्टी की सरकार ने भारत में पंचायती राज का मूल्यांकन करने के लिए 12 सितम्बर, 1977 को अशोक मेहता समिति का गठन किया।

इस समिति में बिहार, पंजाब तथा तमिलनाडु के मुख्यमंत्री योजना आयोग के सदस्य एवं संसद सदस्य शामिल थे। अशोक मेहता समिति ने अपनी रिपोर्ट 21 अगस्त, 1978 को तत्कालीन प्रधानमंत्री मोरारजी देसाई को प्रस्तुत की।

राव समिति

अशोक मेहता समिति के प्रतिवेदन को लागू नहीं किया जा सका। सन् 1985 में ग्राम विकास के लिए विद्यमान प्रशासनिक व्यवस्थाओं की समीक्षा के लिए, कृषि मंत्रालय भारत सरकार की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया गया जो आगे चलकर 'राव समिति' के नाम से चर्चित हुई। 'राव समिति' ने चतुस्तरीय पंचायती राज प्रणाली को स्थापित करने की सिफारिश पेश की। इस चतुस्तरीय प्रणाली में राज्य विकास परिषद, जिला परिषद, पंचायत समिति, मण्डल पंचायत और ग्राम सभा के स्वरूप को विकसित करने का सुझाव दिया गया।

डॉ० एल०एम० सिंघवी समिति

पंचायती राज संस्थाओं के कार्यों की समीक्षा एवं इनमें सुधार हेतु डॉ० एम०एल० सिंघवी की अध्यक्षता में एक नई समिति का गठन किया गया। इस समिति में गाँवों के पुनर्गठन एवं पंचायतों को पर्याप्त वित्तीय साधन सुलभ कराने हेतु अपनी राय भारत सरकार को पेश की।

जिसके अधीन ग्राम स्तर पर पंचायत, खण्ड स्तर पर पंचायत समिति तथा जिला स्तर पर जिला परिषद स्थापित की गई। सन् 1993 ई0 में प्रधानमंत्री नरसिम्हा राव ने 73वें संविधान संशोधन को पारित कराकर पंचायती राज को संवैधानिक दर्जा दिलाया।

73वें संविधान संशोधन से संविधान में एक नया अध्याय (भाग–9) जोड़ दिया गया है, जिसमें अनुच्छेद 243–248 समाहित है। अनुच्छेद 243ख में पंचायती राज की त्रि–स्तरीय व्यवस्था को अंगीकृत किया गया है। अनुच्छेद 243क में महिलाओं एंव अनुसूचित जाति व जनजाति के स्थान आरक्षित किए गए हैं। आरक्षित स्थानों की संख्या सम्बन्धित पंचायत क्षेत्र की अनुसूचित जाति व जनजाति की जनसंख्या के अनुपात में रखी गई है। आरक्षित स्थानों में से एक तिहाई स्थान अनुसूचित जाति तथा जनजाति की महिलाओं के लिए है। इसके अतिरिक्त पंचायती राज के कुल स्थानों में से एक तिहाई स्थान सामान्य वर्ग की महिलाओं के लिए आरक्षित है। पंचायतों का कार्यकाल पाँच वर्ष निर्धारित किया गया है। अनुच्छेद 243ड में प्रावधान किया गया है कि जब तक किसी पंचायत को विधि के अधीन भंग नहीं किया जाता तब तक वह अपने गठन की तिथि से 5 वर्ष कार्य करती रहेगी। अनुच्छेद 243च के अनुसार 21 वर्ष की आयु का प्रत्येक व्यक्ति पंचायत की सदस्यता के लिए पात्र होगा।

भारतीय संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में पंचायतों के अधिकार क्षेत्र में शामिल किए जाने वाले 29 विषयों का विवरण दिया गया है।

पंचायतों का अधिकार क्षेत्र

इसमें कृषि, भूमि सुधार, लघु सिंचाई व जल प्रबन्धन पशु एवं मत्सय पालन, सामाजिक वनोद्योग, लघु वन उत्पादन, लघु उद्योग, खाद्य प्रसंस्करण, खादी ग्राम व कुटीहर उद्योग, ग्रामीण आवास, पेयजल, ईधन व चारा सड़क, पुल व संचार के अन्य साधन, ग्रामीण विद्युतीकरण गैर पारस्परिक ऊर्जा स्त्रोत, निर्धनता निवाकरण कार्यक्रम, शिक्षा तकनीकी प्रशिक्षण, व्यावसायिक शिक्षा, प्रौढ़ शिक्षा, पुस्तकालय, सांस्कृतिक गतिविधि, मेले एवं हाट बाजार स्वास्थ्य एवं सफाई, परिवार कल्याण, महिला एवं बाल

विकास, समाज कल्याण, कमजोर वर्गों का कल्याण, सार्वजनिक वितरण व्यवस्था तथा सामुदायिक परिस्थितियों का अनुरक्षण इस सूची में ग्रामीण विकास से सम्बन्धित 29 विषय रखे गए हैं।

संविधान के अनुच्छेद 243ज के अनुसार पंचायते समुचित कर, शुल्क, पथकर आदि लगा सकती है। पंचायतों को राज्य की संचित निधि से अनुदान देने की व्यवस्था है। अनुच्छेद 243झ के द्वारा वित्त आयोग की स्थापना का प्रावधान है। राज्यपाल द्वारा गठित वित्त आयोग पंचायतों की आय के स्त्रोतों अनुदान एवं वितरण आदि के सम्बन्ध में रिपोर्ट देगा। अनुच्छेद 243त्र में पंचायतों के लेखा अंकेक्षण का प्रावधान है।

पंचायती राज व्यवस्था में आरक्षण के फलस्वरूप यद्यपि ग्रामीण महिलाएँ सामाजिक बन्धनों को तोड़कर आगे आ रही हैं, लेकिन अभी भी ग्रामीण क्षेत्रों में महिलाएँ पुरूषों के हाथों की कठपुतली बनी हुई हैं। कई गाँवों में महिलाएँ सरपंच हैं लेकिन पंचायत के समस्त कार्य उनके पति, भाई–भतीजे करते हैं। चुनाव में महिलाएँ जीत कर आती हैं मगर सरपंच उनके पति कहलाते हैं।

महात्मा गांधी ने कहा था, ''मेरी कल्पना का रामराज्य वह होगा, जिसमें स्वर्णाभूषणों से लदी युवती कश्मीर से कन्याकुमारी तक आराम से जा सकेगी।'

पंचायती राज वर्तमान स्थिति का मूल्यांकन

विश्व में भारत सबसे बड़ा लोकतंत्र है। सम्पूर्ण भारत के समग्र विकास और उसके किसी भी कार्यक्रम की योजना को क्रियान्वित करने के लिए प्रत्येक गाँव की भागीदारी आवश्यक है। स्थानीय स्तर पर कार्यों को संचालित करने के लिए उनका स्थानीय प्रतिनिधि भी होना चाहिए। इसी आवश्यकता की पूर्ति के लिए गाँव को शासन की एक इकाई के रूप में अडगीकार कर उसे केन्द्रीय शासन से प्राप्त अधिकारों की क्रियान्वित के रूप में पंचायती राज का स्वरूप प्रदान किया गया है। इसकी आवश्यकता के निम्न कारण है–

औद्योगिक समाज के अस्तित्व से ही यह परिवर्तन आया है। पूर्व में कपड़ा लोहे एवं इस्पात की चीजें, तांबे एवं पीतल की वस्तुएँ जो मूल रूप से गाँवों में बनाई जाती थी। आज उन्हें शहरों में एक विस्तृत पैमाने पर तैयार किया जाता है, जिससे ग्रामीण परिवारों की रोजी–रोटी छिन चुकी है। इस परम्परा को समाप्त करने के लिए विभिन्न योजनाओं से ग्रामीण को जाग्रत करने एवं परम्परागत कुटीर उद्योगों को पुर्नस्थापित करने में पंचायती राज की भूमिका का निर्वहन अत्यावश्यक है।

औद्योगिक केन्द्रीयकरण के कारण सभी परम्परागत ग्रामीण उद्योगों का नामोनिशान प्रायः मिट चुका है। प्रतिवर्ष लाखों की संख्या में लोग गाँवों को छोड़ रहे हैं। जिससे ग्रामीण एवं शहरी दोनों प्रकार का परिवेश विषम अर्थव्यवस्था एवं परिस्थिति के दौर से गुजर रहा है। इस तरह की विकृत व्यवस्था को सुव्यवस्थित एवं सुचारू बनाने के लिए एक–एक गाँव की स्वायत्तशासी निकाय आवश्यक है जो पंचायती राज के रूप में एक सुदृढ़, सुव्यवस्थित शासन प्रणाली के उत्कृष्ट स्वरूप एवं लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की साकार कल्पना है।

स्थानीय संस्थाओं की सेवाएँ विशेष रूप से स्थानीय लोगों की हित साधक होती है। ये संस्थाएँ जितनी अधिक क्रियाशील होंगी। स्थानीय जीवन उतना ही सुखी और समृद्ध बन सकेगा।

डी० टोक्यूविले के अनुसार ''नागरिकों की स्थानीय संस्थाएँ स्वतन्त्र राष्ट्र की शक्ति होती हैं। एक राष्ट्र भले ही अपनी स्वतन्त्र सरकार बना लें, लेकिन म्युनिसिपल संस्थाओं की प्रवृत्ति के बिना उसमें स्वतन्त्रता की भावना पनप नहीं सकती। स्थानीय शासन नागरिकों में सार्वजनिक कार्यों के प्रति रूचि जाग्रत करता है और उनकी उदासीनता एवं सुस्ती को समाप्त करता है।''

ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों की अपनी पृथक समस्याएँ होती है। इन संस्थाओं के माध्यम से प्रत्येक विशेष स्थान की विशेष समस्याओं का समुचित समाधान करने की व्यवस्था की जाती है।

1. स्थानीय समस्याओं और आवश्यकताओं को स्थानीय जनता ही सबसे अच्छी तरह समझ सकती है वही यह जान सकती है कि उन स्थानीय समस्याओं को उचित रूप से किस प्रकार हल किया जा सकता है। स्थानीय शासन संस्थाओं में जनता की इस रूचि के कारण शासकीय कार्य दक्षतापूर्वक किए जा सकते हैं।
2. स्थानीय शासन संस्थाओं पर स्थानीय क्षेत्रों का शासन भार बहुत कुछ डाल देने से केन्द्र अथवा राज्य का शासन भार हल्का हो जाता है। केन्द्र को राष्ट्रीय महत्व के कार्यों को तथा राज्य को राज्य स्तरीय कार्यों को कुशलता से सम्पन्न करने का पर्याप्त अवसर मिल जाता है।
3. ग्रामीण स्थानीय शासन से सरकारी व्यय में बड़ी बचत होती है। प्रथम, जब कुछ लाभप्रद कार्य केवल एक क्षेत्र विशेष के लिए किये जाते हैं तो उचित है कि इन कार्यों का खर्च वह क्षेत्र ही उठाए। द्वितीय स्थानीय शासन संस्थाएँ अपना खर्च चलाने के लिए विभिन्न कर लगाती है। तृतीय, स्थानीय संस्थाओं के सदस्यों को वेतन भी अधिकांशतः नहीं दिया जाता है।
4. ग्रामीण स्थानीय शासन देश के विकास कार्यक्रमों को सफल बनाने में महत्वपूर्ण योग देता है। स्थानीय शासन के फलस्वरूप देश के नागरिक अपनी–अपनी सामर्थ्य के अनुसार विकास कार्यों में इच्छापूर्वक हाथ बाँटा सकते हैं, लेकिन यह तभी सम्भव है जब स्थानीय शासन संस्थाएँ अनावश्यक नियंत्रण से मुक्त हो और नागरिकों में राजनीतिक चेतना जाग्रत करने की दृष्टि से अधिक सक्षम हो।
5. ग्रामीण स्थानीय शासन व्यवस्था में भ्रष्टाचार की सम्भावना कम रहती है। स्थानीय संस्थाओं के लोग भ्रष्ट आचरण से प्रायः कतराते हैं, क्योंकि प्रथम तो उनके कार्य छोटे स्तर के रहते हैं और दूसरे, स्थानीय अधिकारीगण अधिकांश कार्य अपनत्व की भावना से करते हैं।
6. स्थानीय स्वायत्त शासन के माध्यम से जनता यह अनुभव करने लगती है कि कर्त्तव्यों की पूर्ति में ही अधिकार जीवित रह सकते हैं। स्थानीय स्वशासन

जनता में जन–भावना और उदार दृष्टिकोण का निर्माण करता है।

7. स्थानीय शासन संस्थाओं द्वारा प्रायः आवश्यकताओं की पूर्ति में अनावश्यक विलम्ब नहीं किया जाता है। यह शासन तकनीकी झंझटों की उलझन में नहीं पड़ता।

निष्कर्ष

स्थानीय शासन अथवा स्वशासन संस्थाओं ने विश्व के विभिन्न राज्यों में सामाजिक सेवा और सार्वजनिक हितों के प्रशासनीय कार्य किए है। भारत में स्थानीय शासन संस्थाओं का जाल विभिन्न राज्यों के अपने अपने क्षेत्र में फैला हुआ है और इस प्रकार प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण के लाभों को जनता प्राप्त कर रही है। स्वशासन की संस्थाएँ वास्तव में लोकतंत्र के बीच पनपती है और निरंकुशता पर रोक लगाती है।

संदर्भ ग्रंथ सूची

1. *पडलिया मुन्नी ''भारत में पंचायती राज व्यवस्था'', 2009 अनामिका पब्लिशर्स एण्ड डिस्ट्रीब्यूटर्स (प्रा0) लि0, नई दिल्ली, पृ0सं0 33–34*
2. *शर्मा, डॉ0 के0के0 ''भारत में पंचायती राज'', कॉलेज बुक डिपोट, जयपुर, 2009, पृ0सं0 23–26*
3. *शर्मा, डॉ0 वीरेन्द्र व शर्मा डॉ0 ऋचा ''पंचायती राज'' यूनिवर्सिटी पब्लिकेशन, नई दिल्ली, 2008, पृ0सं0 97*
4. *सिंह, महेन्द्र प्रसाद, ''भारतीय शासन और राजनीति'' ओरियंट ब्लैकस्वॉन, प्राइवेट लिमिटेड, नई दिल्ली, 2011, पृ0सं0 262*
5. *नारंग, ए0एस0 ''भारतीय शासन और राजनीति'', गीतांजली पब्लिशिंग हाउस, नई दिल्ली, 2010–11, पृ0सं0 196*
6. *अवस्थी, प्रो0 आनन्द प्रकाश, ''भारतीय शासन एवं राजनीति'', लक्ष्मी नारायण अग्रवाल, आगरा–2007, पृ0सं0 478*