42

पंचायती राज
(Panchayati Raj)

इस अध्याय में हम जानेंगे :

- पंचायती राज का अर्थ
- भारत में पंचायती राज व्यवस्था
- पंचायती राज से सम्बन्धित केन्द्रीय अधिनियम
- ग्राम पंचायतों के उद्देश्य
- ग्रामीण पुनर्निर्माण में पंचायतों का महत्त्व या भूमिका
- 73वें संविधान संशोधन से पूर्व एवं पश्चात् पंचायती राज
- पंचायती राज व्यवस्था में महिलाओं की भागीदारी
- पंचायती राज व्यवस्था का सशक्तिकरण

भारत गांवों का देश है। गांवों में सत्ता के विकेन्द्रीकरण का व्यावहारिक चित्र ग्राम पंचायतों के द्वारा प्राप्त होता है। भारत में पंचायतों का इतिहास अत्यन्त ही प्राचीन है। भारत में पंच को परमेश्वर की संज्ञा दी गई है। इन पंचों के निर्णय को समाज में सर्वोच्च प्राथमिकता दी जाती थी। रामायण, महाभारत तथा बौद्ध काल में भी भारतीय गांवों में पंचायतों का जाल बिछा था। वैदिक और बौद्ध काल में भारत में छोटे-छोटे गणराज्य थे। मुस्लिम काल में भी भारत में पंचायतों का महत्त्व था और वे कर वसूलने का कार्य करती थीं। ब्रिटिश काल में भारतीय पंचायत व्यवस्था को क्षति पहुंची। किन्तु सन् 1901 में विकेन्द्रीकरण कमीशन ने पंचायतों को पुनर्जीवित करने की अनुशंसा की। भारत में पंचायती राज की स्थापना स्वतन्त्रता के बाद हुई। **बलवन्तराय कमेटी** ने भारत में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की सिफारिश की थी। सन् 1958 में राष्ट्रीय विकास परिषद ने इन सिफारिशों को स्वीकार कर लिया था। **महात्मा गांधी** ग्राम पंचायतों को रामराज्य का आदर्श मानते थे। उनके अनुसार ग्रामीण पंचायतों के बिना ग्रामीण पुनर्निर्माण का कार्य कठिन है। ग्राम पंचायतों की शुरुआत में **पं. नेहरू** का भी हाथ था। **पं. नेहरू** का कहना था कि **"गांवों के लोगों को अधिकार सौंपना चाहिए। उनको काम करने**

Scanned with CamScanner

दो चाहे वे हजारों गलतियां करें। इससे घबराने की जरूरत नहीं। पंचायतों को अधिकार दो।"

स्वतन्त्र भारत में पंचायतों की पुनः स्थापना पर विशेष जोर दिया गया। पंचायत शब्द का प्रयोग पांच पंचों की सभा के लिए होता है जो गांव के सामूहिक मामलों पर फैसले करती है। यह सामान्यतः एक स्थानीय स्वशासी संस्था (Local Self Govt.) है। भारतीय संविधान के 40वें अनुच्छेद में लिखा है कि **"राज्य ग्राम पंचायतों का संगठन करने के लिए अग्रसर होगा तथा उनको ऐसी शक्तियां और अधिकार प्रदान करेगा जो उन्हें स्वायत्त शासन की इकाइयों के रूप में कार्य करने के योग्य बनाने के लिए आवश्यक है।"** आजादी के बाद और सन् 1993 के पहले तक प्रत्येक राज्य अपनी इच्छानुसार पंचायतों का गठन व निर्वाचन करते थे। किन्तु संविधान के 73वें संशोधन के उपरान्त अब प्रत्येक राज्य अनिवार्य रूप से विधि अनुसार पंचायतों का गठन तथा उसके अनुसार स्थानीय शासन तन्त्र की कार्यवाही को सुनिश्चित करने के लिए बाध्य है। इस प्रकार अब पंचायतों का गठन करना प्रत्येक राज्य सरकारों का अनिवार्य दायित्व है।

पंचायती राज का अर्थ
(Meaning of Panchayati Raj)

पंचायती राज का अर्थ पंचायतों द्वारा गांवों का शासन करना है ताकि गांवों का पुनर्निर्माण हो सके। राधाकुमुद मुकर्जी ने ग्राम पंचायतों को प्रजातन्त्र के देवता की संज्ञा दी है। वास्तव में, पंचायती राज का सम्बन्ध सत्ता के प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण से है। अतः पंचायती राज को प्रजातन्त्रीय राज्य में जनता को उसके कल्याण कार्य में सहभागी बनाने की पद्धति कहा जा सकता है। यह स्थानीय स्तर पर प्रशासनिक स्वायत्त शासन के विकास की व्यवस्था है। देश में स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद जनता को अधिक से अधिक शासन में सहभागी बनाने के लिए पंचायतों की भूमिका को स्वीकारा गया। ऐसी आशा की गई कि इनसे ग्रामीण समाज को स्वशासन का अवसर प्राप्त होगा। अतः ग्रामीण समाज के विकास के लिए तथा आर्थिक व अन्य गतिविधियों को प्रजातान्त्रिक स्वरूप प्रदान करने के लिए जो व्यवस्था स्थापित की गई, उसी को पंचायती राज कहा जाता है।

कुछ लोग इसे प्रशासन की एक एजेन्सी, नीचे के स्तर पर प्रजातन्त्र का विस्तार तथा स्थानीय ग्रामीण शासन का घोषणा-पत्र भी मानते हैं। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत में पंचायती राज व्यवस्था की स्थापना की गई। इसके द्वारा राजनीतिक तथा आर्थिक सत्ता का विकेन्द्रीकरण किया गया। रजनी कोठारी के अनुसार, **"राष्ट्रीय नेतृत्व का एक दूरदर्शितापूर्ण कार्य था—पंचायती राज की स्थापना। इससे भारतीय राज व्यवस्था का विकेन्द्रीकरण हो रहा है और देश में एक-सी स्थानीय संस्था के निर्माण से उनकी एकता भी बढ़ रही है।"**

Scanned with CamScanner

बलवन्तराय मेहता ने अपने अध्ययन में पंचायती राज व्यवस्था के लिए त्रि-स्तरीय योजना का परामर्श दिया। इस योजना के अन्तर्गत निम्न स्तर पर ग्राम सभा तथा ग्राम पंचायत तथा उच्च स्तर पर जिला परिषद् है और इन दोनों के मध्य में क्षेत्र समितियां हैं।

भारत में पंचायती राज व्यवस्था
(Panchayati Raj System in India)

यद्यपि भारत में ब्रिटिश शासन के दौरान ग्राम पंचायतों को पुनर्जीवित करने का सबसे पहला प्रयत्न बंगाल सरकार की ओर से हुआ। सन् 1919 में बंगाल सरकार ने 'बंगाल ग्राम पंचायत अधिनियम', पारित किया। सन् 1920 में उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश और मुम्बई प्रान्तों में ग्राम पंचायत सम्बन्धी एक्ट बनाए गए। इसके पश्चात् बिहार, उड़ीसा, आसाम, ट्रावनकोर, कोचीन, पंजाब तथा मैसूर आदि प्रान्तों में पंचायत अधिनियम पास किए गए। किन्तु अंग्रेज सरकार के ये सब प्रयत्न अधिकांशतः दिखावी थे। वास्तव में गैर सरकारी तौर पर पंचायतों का पुनर्निर्माण करने की दिशा में अनेकों समाज सुधारकों और राजनैतिक नेताओं ने महत्त्वपूर्ण प्रयत्न किए हैं। पंचायतों का पुनर्गठन करने के लिए स्वतन्त्रता में पूर्व राष्ट्रीय **कांग्रेस** और **गांधी जी** के नेतृत्व में प्रयत्न किए गएं स्वतन्त्रता के पश्चात् सरकारी तौर पर इस दिशा में सक्रिय पग उठाए गएं

- ***वर्तमान काल में पंचायतों का पुनर्गठन***

पंचायती राज व्यवस्था को आधुनिक समाज की आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर समुचित अधिकार दिये गए हैं। उनको स्वशासन (Self Govt.) के अधिकार सौंपे गए हैं। स्वास्थ्य, शिक्षा, सड़क तथा पानी, खेती, उद्योग-धन्धे, भवन निर्माण, प्रशासन और न्याय आदि से सम्बन्धित विभिन्न कर्त्तव्यों को पूर्ण करने की व्यवस्था पंचायतें करती हैं। ग्राम पंचायत गांव के सभी वयस्क तथा मत देने योग्य व्यक्तियों के द्वारा चुनी जाती है। विभिन्न राज्यों में अलग-अलग नियमों के अन्तर्गत पंचायत राज की स्थापना की गई है।

पंचायती राज के अन्तर्गत ग्रामीण प्रशासन (Rural Administration) को तीन श्रेणियों में बांटा जा सकता है–

पंचायती राज व्यवस्था का त्रि-स्तरीय स्वरूप

जिला स्तर पर जिला परिषद् → खण्ड स्तर पर पंचायत समिति → ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत

इस प्रकार, ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायतें समस्त प्रशासनिक तथा न्यायिक और कल्याण कार्यों को पूर्ण करती हैं। ब्लॉक (Block) स्तर पर पंचायतों और अन्य ग्रामीण संस्थाओं के प्रतिनिधि तथा जिला स्तर पर जिला परिषद् ग्रामीण स्वराज्य की इकाइयां हैं। ग्राम पंचायतों पर सरकार को हस्तक्षेप करने का अधिकार है। पंचायत इन्सपेक्टर, पंचायत अधिकारी तथा पंचायत निर्देशक विभिन्न स्तरों पर पंचायतों के कार्यों पर दृष्टि रखते हैं।

Scanned with CamScanner

73वां संविधान (संशोधन) विधेयक, 1992 के 23 अप्रैल, 1993 से लागू हो जाने के बाद पंचायती राज को ग्रामीण विकास मंत्रालय के एक विभाग के रूप में चलाया जाता रहा है। ग्रामीण विकास को सर्वोच्च प्राथमिकता देते हुए नौवीं पंचवर्षीय योजना में जहां ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के लिए 42,874 करोड़ रुपए का प्रावधान किया गया, वहीं दसवीं पंचवर्षीय योजना में 76,774 करोड़ रुपए का प्रावधान किया गया है। संयुक्त प्रगतिशील गठबंधन (यू.पी.ए.) सरकार के सत्ता में आने के बाद प्रधानमंत्री डॉ. मनमोहन सिंह ने पंचायती राज व्यवस्था के लिए एक अलग मंत्रालय बना दिया है। STOP

केन्द्र में शासित यू.पी.ए. सरकार ने पंचायती राज व्यवस्था को और अधिक मजबूत

Scanned with CamScanner

का प्रावधान किया गया है।

पंचायती राज अधिनियम, 1992 की प्रमुख विशेषताएं —

(Main Characteristics of Panchayati Raj Act, 1992)

इस अधिनियम की प्रमुख विशेषताएं इस प्रकार हैं—

(1) **ग्राम सभा**—प्रत्येक गांव में एक ग्राम सभा होगी और वह गांव के स्तर पर ऐसे अधिकारों का उपभोग करेगी तथा ऐसी शक्तियों का प्रयोग करेगी जो राज्य विधान मंडल बनाकर उपबन्धित करेगी। यह एक स्वशासी निकाय होगा जिसमें ग्राम स्तर पर पंचायत क्षेत्र में मतदाताओं के रूप में पंजीकृत सभी व्यक्ति शामिल होंगे।

(2) **पंचायतों का गठन**—अनुच्छेद 243 (ख) त्रिस्तरीय पंचायती राज का प्रावधान

Scanned with CamScanner

करता है। प्रत्येक राज्य में ग्राम स्तर, मध्यवर्ती स्तर और जिला स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं का गठन किया जाएगा। किन्तु उस राज्य में जिसकी आबादी 20 लाख से अधिक नहीं है, वहां मध्यवर्ती स्तर पर पंचायतों का गठन करना अनिवार्य नहीं होगा।

(3) **पंचायतों की संरचना**—राज्य विधान मंडलों को विधि द्वारा पंचायतों की संरचना के लिए उपबन्ध करने की शक्ति प्रदान की गई है। परन्तु किसी भी स्तर पर पंचायत के प्रादेशिक क्षेत्र की जनसंख्या और ऐसी पंचायत में निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की संख्या के बीच अनुपात समस्त राज्य में यथासम्भव एक ही होगा। सभी स्तरों की पंचायतों के सभी सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष मतदान से होगा। परन्तु मध्यवर्ती तथा जिला स्तरों के अध्यक्षों का चुनाव अप्रत्यक्ष रूप से उसके ही सदस्यों द्वारा अपने में से किया जाएगा। ग्राम पंचायत के वार्डों की न्यूनतम संख्या 10 और अधिकतम संख्या 20 रखी गई है।

(4) **पंचायतों में आरक्षण**—प्रत्येक पंचायत के क्षेत्र की जनसंख्या के अनुपात में अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के लिए स्थान आरक्षित रहेंगे। ऐसे स्थानों को प्रत्येक पंचायत में चक्रानुक्रम (Rotation) से आवंटित किया जाएगा। आरक्षित स्थानों में से 1/3 स्थान अनुसूचित जातियों और जनजातियों की स्त्रियों के लिए आरक्षित रहेंगे।

(5) **पंचायतों का कार्यकाल**—इस नए अधिनियम में भारत के प्रत्येक राज्य की पंचायत राज संस्थाओं का कार्यकाल सामान्य रूप से पांच वर्ष निश्चित किया है किन्तु अगर कोई पंचायत निरस्त कर दी जाती है तो उस हालत में उसको फिर से गठित करने के लिए उसके निरस्त किए जाने के छह महीने के अन्दर चुनाव हो जाने चाहिए।

(6) **पंचायतों के निर्वाचन**—इस अधिनियम के अनुसार राज्यपाल द्वारा नियुक्त राज्य चुनाव आयुक्त की देखरेख में चुनाव कराने की व्यवस्था है। पंचायतों के लिए निर्वाचक नामावली तैयार करने का और पंचायतों के सभी निर्वाचनों के संचालन का अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण निर्वाचन आयोग में निहित होगा।

(7) **वित्त आयोग का गठन**—राज्य विधान मंडलों को यह अधिकार दिया गया है कि वे पंचायतों को उपयुक्त स्थानीय कर लगाने, उन्हें वसूल करने और उनसे प्राप्त धन को खर्च करने के लिए प्राधिकृत कर सकते हैं और राज्य के समेकित कोष से पंचायतों को सहायता-अनुदान दे सकते हैं। अब पंचायती राज संस्थाओं को पहले की अपेक्षा अधिक धन मिलेगा। इस धन के मिलने का वे भरोसा रख सकती हैं। इससे आयोजना प्रक्रिया में जनता की भागीदारी बढ़ेगी।

(8) **ग्यारहवीं अनुसूची द्वारा पंचायतों के कार्य**—इस अधिनियम में संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची की मदों में से कुछ ऐसी मदों का निर्देश किया गया है जो पंचायतों को सौंपी जा सकती हैं। ये मदें उन योजनाओं के ऊपर से होगी जो राज्य सरकार आर्थिक विकास तथा सामाजिक न्याय के लिए उन्हें सौंपना चाहे।

Step 1SA paul

Scanned with CamScanner