ARYAVART SHODH VIKAS PATRIKA
RNI TITLED NO. UPBIL04292
RNI REG. NO. UPBIL/2014/66218 PP. NO.- 71-73

ISSN NO.-2347-2944 (Print)
e-ISSN NO.-2582-2454 (Online)
Vol.-14, No.-IV, Issues-22, YEAR- Oct.-Dec.-2021

# भारत में पंचायती राज पर विभिन्न समितियाँ और कानून

हरकेश मीणा

सहायक आचार्य–राजनीति विज्ञान, श्रीमती नर्बदा देवी बिहानी राजकीय महाविद्यालय, नोहर (राजस्थान) भारत

Received- 19 .10. 2021, Revised- 23.10. 2021, Accepted - 26.10.2021 E-mail: meenaharkesh705@gmail.com

***सारांशः*** ***भारत में पंचायती राज– भारत जैसे विशाल देश में प्रशासन के विकेन्द्रीकरण के लिए अनेक उपाय किये गये हैं। सबसे पहले यहाँ संघात्मक प्रणाली अपनाई गई है। केन्द्र व राज्यों के बीच शक्तियों का विभाजन किया गया तथा सूचियों के आधार पर विभिन्न विषयों पर कानून बनाने का अधिकार केन्द्र व राज्यों के बीच विभाजित किया गया। केन्द्र सरकार व राज्य सरकारों का अपना–अपना मन्त्रिमण्डल है।***

***स्थानीय शासन को प्रभावशाली बनाने का प्रयत्न किया गया जिसमें पंचायती राज का विशेष महत्व है। पंचायती राज का उद्देश्य बुनियादी स्तर पर प्रतिनिधि लोकतंत्र के विचार को साकार करना है। भारत में यह संस्था प्राचीन काल से चली आ रही थी, परन्तु विदेशी शासन के दौरान यह साधारणतः अशक्त या लुप्त हो गई थी। 1947 में जब देश आजाद हुआ उसके पश्चात् भारत में पंचायती राज के विकास ने निर्णायक मोड़ लिया इस काल में स्थानीय स्वशासन की दिशा में अनेक महत्वपूर्ण परिवर्तन किए गए। सरकार ने 1948 में जनपद ढाँचे की शुरूआत की। 26 जनवरी 1950 को लोकतांत्रिक संविधान को लागू करना समस्त भारतीयों के लिए महत्वपूर्ण राजनीतिक उपलब्धि थी।***

***कुंजीभूत शब्द–पंचायती राज, प्रशासन, विकेन्द्रीकरण, संघात्मक प्रणाली, केन्द्र सरकार, मन्त्रिमण्डल, पंचायती राज ।***

भारतीय संविधान निर्माताओं ने निर्देश दिया कि ग्राम पंचायतों के निर्माण के लिए राज्य कदम उठाएगा और उसे इतनी शक्ति और अधिकार प्रदान करेगा कि वे (ग्राम पंचायतें) स्वशासन की इकाई के रूप में कार्य कर सके। इस प्रकार आज स्थानीय स्वशासन को संविधान के अनुच्छेद 243(A) के अनुसार संवैधानिक दर्जा मिल चुका है। संविधान में जिस अन्य स्थान पर स्थानीय स्वशासन का उल्लेख है, वे है–राज्य के नीति निर्देशक सिद्धांत जिसका वर्णन संविधान के भाग–IV के अनुच्छेद–40 में दृष्टिगोचर होता है। अनुच्छेद 40 में वर्णित है कि– राज्य ग्राम पंचायतों को गठित करने के लिए कार्यवाही करेगा और उनको इतनी शक्तियाँ तथा सत्ता प्रदान की जाएगी जिनसे वे स्वशासन की इकाइयों के तौर पर कार्य कर सके।

भारतीय संविधान के लक्ष्यों की बुनियाद स्वाधीनता, समानता, भ्रातृत्व और सामाजिक आर्थिक एवं राजनैतिक न्याय पर आधारित है। संविधान ने भारत में कल्याणकारी राज्य की नींव रखी। सरकार ने अनुभव किया कि देशवासियों में श्रेष्ठतर जीवन स्तर प्रदान हेतु आर्थिक एवं सामाजिक नियोजन की आवश्यकता है। परिवर्तन की कोई भी योजना तब तक फलीभूत नहीं हो सकती, जब तक कि नए परिवर्तनों की आवश्यकताओं के प्रति जनता जागरूक एवं सक्रिय न हो।

भारत में पंचायती राज शब्द का अभिप्राय ग्रामीण स्वशासन पद्धति से है। यह भारत के सभी राज्यों में जमीनी स्तर पर लोकतंत्र के निर्माण हेतु राज्य विधानसभाओं द्वारा स्थापित किया है। महात्मा गाँधी गॉव के गरीब लोगों के लिए अत्याधिक चिंतित रहा करते थे उनकी ऐसी चिंता को ध्यान में रखते हुए संविधान के राज्य नीति के निदेशक सिद्धान्तों में अनुच्छेद–40 के अन्तर्गत पंचायती व्यवस्था का प्रयोजन किया गया तथा यह निर्धारित किया गया कि भारत में पंचायतो का गठन कुछ इस प्रकार किया जाएगा कि वे प्रशासन की इकाईयों के रूप में कार्य कर सकेगी।

भारत में पंचायती राज ग्रामीण स्थानीय स्वशासन प्रणाली का सूचक है। भारत के सभी राज्यों में इसका गठन राज्य विधानमण्डलों के अधिनियम द्वारा सबसे निचले स्तर पर लोकतंत्र स्थापित करने के उद्देश्य से किया गया था उसे ग्रामीण विकास के क्षेत्र से संबंधित कार्य और जिम्मेदारियाँ सौंपी गयी है। संविधान के 73वें संशोधन के द्वारा इसे सवैधानिक दर्जा दिया गया है। केन्द्र स्तर पर पचांयती राज निकायों से संबंधित मामलो की देख–रेख ग्रामीण विकास मत्रांलय द्वारा की जाती है।

भारतीय संघीय प्रणाली में केन्द्र और राज्यों के बीच शक्तियो के बंटवारा की योजना के अन्तर्गत स्थानीय शासन का विषय राज्यों को दिया गया है।

**पंचायती राज पर समितियां व निर्णय** – 73 वें संविधान संशोधन के जरिए पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिया गया तथा 40वे अनुच्छेद को एक व्यवहारिक रूप दिया गया। इस संविधान संशोधन ने संविधान में एक नवीन 11वीं अनुसुची भी जोडी। 24 अप्रैल को राष्ट्रीय पंचायती राज दिवस के तौर पर मनाया जाता है। 73 वें संविधान संशोंधन के जरिए इन संस्थाओं में अनुसूचित जातियों और जनजातियों को आरक्षण दिया गया तथा कहा गया कि यदि सरकार आवष्यक समझे तो अन्य पिछड़ें वर्ग को भी आरक्षण प्रदान कर सकती है। उनकी जनसंख्या के अनुपात में सीटों को आरक्षित किया गया। महिलाओं पर भी ध्यान दिया गया उनके लिए पंचायतों में एक तिहाई (1/3) सीटों की व्यवस्था की गई। इस संशोधन द्वारा

**अनुरूपी लेखक/संयुक्त लेखक**

ISSN NO.-2347-2944 (Print)
e-ISSN NO.-2582-2454 (Online)
Vol.-14, No.-IV, Issues-22, YEAR- Oct.-Dec.-2021

त्रिस्तरीय व्यवस्था को लागू किया गया।

भारत में सामुदायिक विकास कार्यक्रम 1952 में शुरू हुआ। इसमें आम जनता सीधे तौर पर जुड़ नहीं पाई। इस समस्या से निजात पाने के लिए बलवन्त राय मेहता की अध्यक्षता में 1956 में एक समिति गठित की गई। इसका उद्देश्य पंचायती राज व्यवस्था को मजबूती प्रदान करना था। इस समिति ने 1957 में अपनी रिपोर्ट पेश की तथा 1958 में इसकी सिफारिशों का लागू किया गया। इस रिपोर्ट ने त्रिस्तरीय व्यवस्था की वकालत की सबसे पहले राजस्थान के नागौर जिले में 02 अक्टूबर 1959 को औपचारिक रूप से त्रिस्तरीय पंचायती व्यवस्था लागू की। प्राथमिक स्तर पर ग्राम पंचायत, मध्य स्तर पर पंचायत समिति तथा जिला स्तर पर जिला परिषद की स्थापना की गई। पंचायत राज व्यवस्था को और मजबूत बनाने के लिए 1977 में अशोक मेहता समिति गठित की गई। जिसकी सिफारिशों को लागू नही किया जा सका। इस समिति की स्थापना का मूल उद्देश्य यह था कि बलवंन्त राय मेहता समिति की सिफारिशों में जो कमियां देखी गई, उन कमियों को दूर किया जायें। सन् 1985 में ग्रामीण विकास और निर्धनता उन्मूलन कार्यक्रमों के लिए प्रशासनिक प्रबंध विषय पर जी.वी.के. राव की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया गया। इस समिति द्वारा 4 स्तरीय पंचायती राज व्यवस्था का सुझाव दिया गया। राज्य स्तर पर राज्य विकास परिषद, जिला स्तर पर जिला परिषद, मण्डल स्तर पर पंचायत समिति व ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत कि गठन का सुझाव दिया। इसके साथ ही इस समिति ने ग्राम पंचायतों के नियमित चुनाव कि सिफारिश कि लेकिन इस समिति के सुझावों को लागू नहीं किया गया। ग्रामीण विकास मंत्रालय ने एल.एम. सिंघवी की अध्यक्षता में 1986 में एक और समिति का गठन किया। इस समिति ने माना कि पंचायती राज संस्थाएं स्वशासन की मूल ईकाई है तथा इनको सवैधानिक दर्जा दिया जाने कि आवश्यकता है तथा इनकों आर्थिक रूप से आत्मनिर्भर बनाया जायें व पंचायतों का पुनर्गठन किया जाये। 1988 में पी. के. थुंगन समिति का गठन किया गया इस समिति ने पंचायती राज व्यवस्था को शक्तिशाली बनाने के लिये उन्हें संवैधानिक दर्जा दिलाने कि सिफारिश की। इसके सुझाव के अनुसार 1989 में संविधान संशोधन विधेयक प्रस्तुत किया गया लेकिन यह विधेयक पास नहीं हो सका। बाद में संविधान के 73वें संशोधन के जरिए पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक मान्यता प्रदान कर दी गई। जिसमें ग्राम पंचायत, पंचायत समित और जिला स्तर जिला परिषद की व्यवस्था की गई। संविधान में भाग–9 को जोड़ा गया इसका शीर्षक पंचायत रखा गया। संविधान में 11वीं अनुसूची भी जोड़ी गयी इसमें तीन स्तरीय प्रणाली की व्यवस्था की गयी। साथ ही संविधान में प्रावधान किया गया कि इन संस्थाओ में अनुसूचित जातियों एवं जन जातियों को आबादी के अनुपात में आरक्षण दिया जाये। अधिनियम में कम से कम (1/3) एक तिहाई स्थान महिलाओं के लिए भी आरक्षित रखे जाये। कुछ राज्यों में महिलाओं के लिए 50% आरक्षण रखने का प्रावधान लागू है। लेकिन ढ़ाई दशक बाद पंचायती व्यवस्था पर नजर डाले तो इनको उतनी सफलता नहीं मिल पाई है जितनी की इससे आशा की गई थी पंचायती राज संस्थायें पैसों के लिए पूर्ण रूप से केन्द्र या राज्य पर निर्भर है। गाँव में साक्षरता और राजनीतिक जागरूकता की कमी के चलते पंचायत राज का असली सपने का साकार होना अभी दूर की बात है। इसके अलावा पंचायत के प्रतिनिधियों को अपने पंचायत के विकास के प्रति कोई जवाब देही नहीं तय की गयी है। इसलिए भी पंचायती संस्थाऐं अपने लक्ष्य को पूरा नहीं कर पायी है। संविधान के अनुच्छेद 243 के अनुसार अनुसूचित जातियों एवं जन जातियों की महिलाओं के लिए आरक्षण की व्यवस्था की गई तथा हर पाचवें वर्ष में चुनाव करवाये जाने की अनिवार्यता की गई।

कहीं–कहीं महिलाओं ने भी पंचयतों में अच्छा काम किया है लेकिन ज्यादातर स्थानों पर महिला का पति ही सरपंच होता है। पुरूश ही सारा काम करता है महिलाऐं दस्तखत करने की मशीन रह गयी है। पंचायतों में सही काम क्यों नही हो पा रहा है इसके अनेक कारण है– इसमें समस्या यह है कि पंचायत समिति और जिला परिषद के मुखिया का चुनाव अप्रत्यक्ष होता है, जबकि इनका चुनाव प्रत्यक्ष होना ज्यादा उचित है क्योंकि अप्रत्यक्ष चुनाव के कारण ये पदाधिकारी जनता की तरफ कम जवाबदेही होते है क्योंकि जनता ने इनका प्रत्यक्ष चुनाव नही किया है। उड़ीसा राज्य कि विधानसभा ने उड़ीसा पंचायत कानून विधेयक 2021 पारित किया जिसमें अनुसूचित जाति, जन जाति तथा अन्य पिछडा वर्ग के आरक्षण की उपरी सीमा 50 प्रतिशत निर्धारित की गई है। हमारी पंचायत पूरी तरह से बजट के लिए दूसरों पर निर्भर है आंतरिक आधार पर चाहे वह नरेगा का पैसा हो या फिर इंदिरा आवास का। यदि पंचायतों के पास पैसा रहेगा तो उसे पंचायतें आसानी से खर्च कर पायेगी। बहुत सारे काम पंचायतों को करने चाहिए। स्कूल का भवन निर्माण कैसे हो, सामान्य भूमि से अतिक्रमण कैसे हटाया जाये। इन सभी की ओर पंचायतों का ध्यान बिल्कुल भी नहीं होता है। पचायती राज व्यवस्था में जन सहभागिता को ज्यादा से ज्यादा बढाया जाना चाहिए। जिससे जनता व पदाधिकारीयों के बीच सामाजस्य पैदा हो तथा अधिकाधिक विकास हो। हम आपको इतने लाख रूपये देंगे आप क्या करोगे। तो यहाँ ग्राम सभा की बैठक में यह फैसला लिया जाये कि हम आपको फ्री लेबर देंगे, हम जमीन देंगे तथा हम जिम्मेदारी लेंगे। इससे एक भागीदारी बनती है। ऐसा भारत में बिल्कुल नहीं है।

ISSN NO.-2347-2944 (Print)
e-ISSN NO.-2582-2454 (Online)
Vol.-14, No.-IV, Issues-22, YEAR- Oct.-Dec.-2021

1992 से महिलाओ का पंचायतों में 33% आरक्षण महिलाओं को दिया गया। उस समय विवाद हो रहा था कि इस आरक्षण से महिला आगे आ पाएगीं या नहीं। उस समय महिलाओं का प्रतिनिधित्व दो प्रतिशत था अब कई राज्यों में 50 प्रतिशत महिलाओं को आरक्षण दिया गया है। आरक्षण के बाद जनजाति की महिलाओं को ज्यादा लाभ हुआ है।

केन्द्रीय वित्त आयोग का पैसा उन्हीं पंचायतों को मिलेगा जो खुद टैक्स संग्रह करते है। तथा ऐसी पंचायत को दिया जायेगा जिनका निरंतर ऑडिट होता हो। कई पंचायतें ऐसी है जहाँ एक पैसा टैक्स के नाम पर संग्रह नहीं कर पाते है। टैक्स संग्रह से पंचायतों की जबावदेही बढ़ती है। जैसे भूमि, पानी और कई अन्य टैक्स पंचायतें संग्रह कर सकती है। तमिलनाडु में सरकार के टैक्स संग्रह का 85 प्रतिशत पंचायतो को दिया जाता है। थाइलैण्ड की तरह पंचायतों की ग्रेडिंग भी करना चाहिए, तॉकि पता चल सके कि कौन सी पंचायत अच्छा काम कर रही है तथा पंचायतों की ग्रेडिग से उनके बीच प्रतिस्पर्धा पैदा होगी, जिससे ज्यादा से ज्यादा विकास कार्य होगे।

हमारे पास विश्वसनीय तथ्यों कि कमी है बिना तथ्यों के कोई योजना नही बन सकती न ही कोई अन्दाजा लगाया जा सकता। प्रशासन के पास में सही आकड़ें नही है। जब तक सही आकड़े प्राप्त नहीं होगे तब तक ग्रामीण विकास के कार्यो की ठीक से योजना नही बन पायेगी।

केरल में 30 प्रतिशत बजट पंचायतों के माध्यम से खर्च होता है। कर्नाटक में भी पंचायतों की सुदृढ़ किया गया है। तमिलनाडु और आंध्रप्रदेश में काफी कमजोर पंचायते है। उत्तर के राज्यों में पंचायतें और भी कमजोर है। पंचायतों की मॉनिटरिंग की जाँच और परिणाम को सूचीबद्ध किये जाने चाहिए। सारी प्रक्रिया की वीडियों रिकार्डिंग होनी चाहिए।

कर्नाटक, केरल, तामिलनाडु, पश्चिम बंगाल और सिक्किम में पंचायतों को 29 विषय दिये गये है। इन्हीं राज्यों में 29 विषय पूरी तरह से लागू है। तेलंगाना में सिर्फ चार विषय ही लागू है। उतर प्रदेश में महज बारह विषय ही है। कई पंचायतों की खुद की भवन नहीं और स्टॉफ भी कम है।

ग्राम पंचायत हो या जिला परिषद उनके पास शुरू से ही बजट का अभाव रहा है। इन संस्थाओं को स्वतंत्र वित्तीय स्रोत नही दिये गये जो दिये गये वो पर्याप्त नहीं थे। इस कारण इनको अनुदानो पर ही जीवित रहना पडा। इसके साथ ही दलीय राजनीति के कारण भी पंचायती राज व्यवस्था विकास की गति नही पकड़ पाई। ये संस्थाऐं राजनीति का अखाड़ा बन कर रह गई तथा भाई भतीजावाद भी इसके विकास में एक रोड़ा रहा।

**निष्कर्ष–** पंचायतों को पूरे के पूरे 29 विषय अपने नियन्त्रण में लेने चाहिए। संसाधन, फण्ड और इनफ्रास्टकचर बेहद जरूरी है तथा पंचायतों को कर संग्रह की शक्ति बढ़ानी होगी। चौदह लाख महिलाएँ प्रतिनिधि है, लेकिन उनकी ताकत अभी भी कम है। साथ ही महिलाओं को निर्णय लेने का भी अधिकार देना होगा। नौकरशाही के साथ मिलकर पंचायती संस्थाओं को जिम्मेदारी पूर्वक काम करना चाहिए तॉकि विकास हो सके और आय के विश्वसनीय स्रोत इन संस्थाओं को दिये जाने चाहिए। कर्मचारियों को लोगों की फाईल पर निश्चित समय पर कार्यवाही करनी चाहिए, तॉकि स्थानीय लोगों की समस्याओं का जल्द समाधान हो सकें।

## संदर्भ ग्रन्थ सूची

1. गाबा, डॉ० ओम प्रकाश, 'राजनीति विज्ञान विश्वकोष' नेशनल पब्लिशिंग हाउस, नई दिल्ली–2012.
2. सिंह, महेन्द्र प्रसाद, 'भारतीय शासन और राजनीति' ओरियंट ब्लैकस्वॉन प्राइवेट लिमिटेड दिल्ली, 2011.
3. लक्ष्मीकान्त, एम. 'लोक प्रशासन' टाटा मैक्ग्रा हिल एडुकेशन प्राइवेट लिमिटेड, नई दिल्ली, 2013.
4. अरोड़ा, एनडी, 'राजनीति विज्ञान' टाटा मैक्ग्रा एडुकेशन प्राइवेट लिमिटेड नई दिल्ली, 2015.
5. लक्ष्मीकान्त एम. 'भारतीय राजव्यवस्था' मैक्ग्रा हिल एडुकेशन प्राइवेट लिमिटेड तमिलनाडु, 2019.
6. अवस्थी महेश्रवरी– भारत में पंचायती राज, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल प्रकाशन आगरा–2002.
7. डी.डी.बसु– भारत का संविधान, बाधवा प्रकाशन दिल्ली–2000.
8. डॉ.नांदेकर–महाराष्ट्र में पंचायती राज के. सागर प्रकाशन पूणे–2000.
9. इन्टरनेट।

*****