भारत में स्थानीय शासन : पंचायतों का विकास और उनके अधिकार

डॉ0 जय कुमार सरोहा

एसो0 प्रोफे0,राजनीति विज्ञान विभाग, शंभूदयाल स्नातकोत्तर महाविद्यालय, गाजियाबाद

सारांश

पंचायती राज व्यवस्था से महिलाओं को सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक क्षेत्रों में कार्य करने का अवसर प्राप्त हुआ है। महिलाओं में एक नयी जागृति, अधिकारों के प्रति जागरूकता, शोषण के विरुद्ध आवाज उठाने का साहस आया है। परन्तु महिलायें आरक्षित स्थानों पर ही चुनाव मैदान में आती हैं। सामान्य वर्ग की सीटें पुरुषों के लिए ही आरक्षित मान लिया जाता है। निर्वाचित महिलाओं की भूमिका व भविष्य उनकी सामाजिक व आर्थिक पृष्ठभूमि से प्रभावित है। चयनित महिलाओं की शिक्षा व उनके प्रशिक्षण की समुचित व्यवस्था की जानी चाहिए। महिलायें नीति निर्माण से लेकर क्रियान्वयन एवं मूल्यांकन में सहभागिता कर सकेगी जो एक सशक्त समाज व देश के निर्माण में सहयोग प्राप्त होगा।

शोधपत्र का संक्षिप्त विवरण इस प्रकार है:

डॉ0 जय कुमार सरोहा, "*भारत में स्थानीय शासन : पंचायतों का विकास और उनके अधिकार* ", RJPP 2017, Vol. 15, No.2, pp. 168-173

http://anubooks.com/?page_id=2004

Article No. 24(RP 573)

प्रस्तावना

लोकतंत्र की सबसे निचली इकाई पंचायत है। स्थानीय शासन में इसकी महत्वपूर्ण भूमिका है। राष्ट्रपिता महात्मा गाँधी ने देश स्वतंत्र होने से पहले ही इसकी कल्पना की थी या कह सकते हैं कि यह उनकी संकल्पना थी। पाँच व्यक्तियों की सभा एवं पंचायत हमारा बहुत प्राचीन और सुन्दर शब्द है, जिसके साथ प्राचीनता कि मिठास जुड़ी हुयी है। पाँचों पंच जब एक साथ कोई निर्णय देते थे तो यह परमेश्वर की आवाज मानी जाती थी। प्राचीन काल से ही भारत में पंचायतों को असीमित शक्तियाँ प्राप्त थी। पंचायत हमारी राष्ट्रीय एकता और अखण्डता, सुदृढ़ता और सुव्यवस्था तथा लोकतंत्र का रक्षा कवच है। किसी भी समुदाय, समाज व राष्ट्र की समृद्धि एवं उन्नति संस्थाओं के उन अर्न्ततन्तुओं का प्रतिफल न होता है। जिनका प्रसार समाज होता है। पंचायत सर्वमान्य संस्था के रूप में प्राचीनकाल से ही भारतीय जन मानस में प्रतिष्ठित रही है। यदि हम भारतीय इतिहास में प्रजातंत्र के बीज देखना चाहें तो हमें इसके बीज ऋग्वेद में प्राप्त होते हैं। वैदिककाल में ग्राम से लेकर राष्ट्र ही नहीं अपितु विश्व की शासन व्यवस्था पंचायत पद्धति पर आधारित थी। भारत में वैदिक काल से ही ग्राम सभाओं अर्थात् ग्राम पंचायतों का गठन हो चुका था। अथर्ववेद (8,9,10,12 के अनुसार)– सा उदक्रामत् सा समायां न्यक्रामत। सा उदक्रामत् सा समितौयां न्याक्रामत। साउब्रामत् साऽऽमन्त्रणे न्याक्रामत।। अर्थात् जनषक्ति उत्क्रामत होकर ग्राम सभा, राष्ट्रसमिति और मंत्री मंडल में परिणत हुई। वेदों के अध्ययन से ज्ञात होता है कि उस समय प्रत्येक ग्राम आर्थिक, सामाजिक व राजनैतिक दृष्टि से आत्मनिर्भर तथा सम्पूर्ण इकाई होता था। राजा को इस संस्था में हस्तक्षेप का अधिकार नहीं होता था। अंग्रेजी लेखक डी. टौकविल (De Toquiville) ने लिखा है– (nation ma establish a system of free government] but without the spirit of municipal institution it can not have spirit of liberty-)

भारतीय समाज एवं परम्पराओं में 8500 ई० पू० तक वेदों में राज्य में पंचायतों का उल्लेख मिलता है। 1500 ई० पू० से 1000 ई० पू० भी पंचायत का स्वरूप प्रस्फुटित होता था। बौ(काल 600 ई० पू० से 400 ई० पू० में ग्रामों की षासन व्यवस्था सुनिष्चित एवं सुगठित थी। सम्पूर्ण जनपद के षासन की इकाई ग्राम थे। गाँव सभी दृश्टियों से छोटे–पूर्ण स्वावलम्बी प्रजातंत्र के रूप थे। चन्द्रगुप्त मौर्य 321 ई० पू० से 305 ई० पू० के मध्य षासन काल में स्थानीय षासन के प्रबन्धन में सुव्यवस्थित राज्य प्रणाली का उल्लेख तत्कालीन प्रधानमंत्री चन्द्रगुप्त के गुरु चाणक्य ने अपने ग्रन्थ 'अर्थशास्त्र' में चित्रित किया है। गुप्तकालीन साम्राज्य में भी ग्राम–पंचायतों का उल्लेख मिलता है। राजपूतकाल में पंचायतों का महत्व घट गया। उस पर सामन्ती का अधिकार सत्ता का प्रभाव पड़ने लगा। दक्षिण में चोल साम्राज्य ने भी स्थानीय स्वशासन में ग्राम महत्वपूर्ण थे। मध्यकाल के सल्तनत काल के दौरान राज्य की सबसे छोटी शासकीय इकाई गाँव थी। इसमें ग्राम पंचायतों का प्रषासनिक स्तर अत्यन्त उत्कृश्ट था। गाँवों की प्रबंध व्यवस्था लम्बरदारों, पटवारियों और चौकीदारों पर थी। ग्राम में चार महत्वपूर्ण अधिकारी थे। मुकद्दम, पटवारी, चौधरी और चौकीदार इसमें गाँव की देखभाल का काम मुकद्दम करता था। ब्रिटिश शासन

काल में भारत की प्राचीन सुदृढ़ शासन प्रणाली को तहस–नहस करने में सर्वप्रथम पंचायत व्यवस्था को चुना गया, परन्तु यह सुदृढ़ शासन प्रणाली टूटी नहीं और उसका स्वरूप बिरादरी ने ले लिया। ब्रिटिष सरकार द्वारा भारतीय नेताओं के दबाव में आकर ग्राम पंचायत के भिन्न अधिनियमों का समय–समय पर विभिन्न प्रान्तों में पारित किया गया। तथापि अन्ग्रेजी षासन के दौरान ये संस्थाएं कमजोर हो गयीं और सभी कार्य प्रादेशिक सरकारें करने लगीं। स्वतंत्रता संघर्ष के दौरान कांग्रेस ने पहली बार 1909 के लाहौर अधिवेषन में ग्रामीण प्रषासन के लिए पंचायतों को पुनर्जीवित करने की मांग रखी। 14 फरवरी 1916 को गाँधी जी ने इस मांग को मद्रास मिशनरी सम्मलेन में पुनः उठाया। सन 1920 में संयुक्त प्रान्त, असम, बिहार, बंगाल, मद्रास और पंजाब में ग्रामीण उत्थान के लिए पंचायतों की स्थापना के लिए कानून बनाये गए।

सन् 1947 में भारत स्वतंत्र हुआ लेकिन आजादी के बाद संविधान निर्माताओं ने पंचायती राज व्यवस्था को पर्याप्त महत्व नहीं दिया। इसका महात्मा गाँधी ने विरोध किया और उन्होंने कहा श्आजादी में जनता की इच्छा मुखरित होनी चाहिए, इसलिये पंचायतों को न केवल पुनर्जीवित किया जाना चाहिए बल्कि इन्हें अधिक से अधिक अधिकार दिए जाने चाहिए। इसी की प्रतिक्रिया स्वरुप संविधान के अनुच्छेद 40 में और राज्य सूची के अंतर्गत राज्यों को पंचायतों के गठन का निर्देश दिया गया।

संविधान में राज्य के नीति निर्देषक तत्वों के अनुच्छेद– 40 में यह निर्देष दिये गये हैं कि राज्य पंचायतों की स्थापना के लिए आवष्यक कदम उठायें और ग्रामीण स्तर पर सभी प्रकार के कार्य एवं अधिकार उन्हें देने का प्रयत्न करें।

इसके बाद भारत में पंचायती राज ग्रामीण विकास की दिशा में उल्लेखनीय कार्यक्रम प्रारम्भ किये गये। भारत में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की दिशा में पंचायती राज की स्थापना का प्रयास एक सार्थक प्रयास था। 2 अक्टूबर 1952 को नेहरू जी ने पंचायती राज एवं सामुदायिक विकास मंत्रालय के तहत श्सामुदायिक विकास कार्यक्रम शुरू किया जिससे आर्थिक नियोजन और सामाजिक विकास की योजनाओं के जरिये ग्रामीण जनता में सक्रिय रुचि और सहयोग उत्पन्न किया जा सके। इस कार्यक्रम में विकास खंड को इकाई माना गया और विकास खंड में विकास हेतु सरकारी कर्मचारियों के साथ आम जनता को विकास की प्रक्रिया से जोड़ने का प्रयास किया गया। लेकिन जनता को अधिकार न दिए जाने के कारण यह कार्यक्रम सरकारी अधिकारीयों तक ही सीमित रह गया। इसके बाद पंचायती राज की स्थापना सबसे पहले राजस्थान राज्य में हुयी। 2 अक्टूबर 1959 में राजस्थान विधान मण्डल में सर्वप्रथम पंचायत समिति और जिला परिषद अधिनियम पारित किया गया और इनके क्रियान्वयन में 2 अक्टूबर 1959 को भारत के प्रथम प्रधानमंत्री पं० जवाहर लाल नेहरू ने राजस्थान के नागौर जिले में पंचायती राज को उद्घाटन कर ग्रामीण विकास के प्रथम चरण की शुरुआत की। पंचायती राज का अध्ययन करने के लिए व सुधारों के लिए समय–समय पर विभिन्न समितियों का गठन किया गया। जिनमें 1957 में बलवन्तराय मेहता समिति, 1977 में अशोक मेहता समिति, 1985 में राव समिति व 1986 में एल.एम. सिंघवी समिति उल्लेखनीय है। आज भारत के अधिकतर राज्यों में त्रिस्तरीय पंचायती

व्यवस्था लागू है। इस व्यवस्था में स्थानीय स्वशासन की सबसे छोटी इकाई ग्राम पंचायत होती है। जिसके अन्तर्गत एक या एक से अधिक गाँव आते हैं। पंचायती राज की त्रिस्तरीय व्यवस्था में निम्न इकाईयां होती हैं–

1. ग्राम पंचायत
2. क्षेत्र पंचायत
3. जिला पंचायत

ग्राम पंचायत मुख्य रूप से निम्न प्रकार के कार्य करती है..

1. नागरिकों को सुविधायें उपलब्ध कराना।
2. समाज कल्याण के कार्य करना।
3. विकास के कार्य करना।

संविधान के 73वें व 74वें संषोधन के अनुसार ये संस्थायें निम्न विशयों पर अपना ध्यान केन्द्रित करेंगी..

1.कृषि विकास
2. जलध्पेयजल
3. ग्रामीण आवास
4. सड़क
5. शिक्षा
6. स्वास्थ्य

आज लगभग सम्पूर्ण भारत वर्ष में 73वें संविधान संशोधन के प्रावधान लागू है।

पंचायती राज व्यवस्था की उपब्धियां इस प्रकार हैं

1.जन सहभागिता।
2.अधिकारों के प्रति चेतना।
3. आर्थिक विकास।
4.महिलाओं की सहभागिता।
5. राजनीतिक जागरूकता।
6.लोकतंत्र का विकास।
7.कार्य संपादन में शीघ्रता।

बलवंतराय मेहता समिति से लेकर 73वें संविधान संषोधन तक विभिन्न समितियों के माध्यम से इन पंचायती राज संस्थाओं में महिलाओं की सहभागिता के बारे में कई उतार चढ़ाव देखने को मिलते हैं। लगभग 4 दशक पूर्व स्थापित पंचायती राजव्यवस्था डगमगाने लगी तो इसी संशोधन ने उसे पुनः संबल प्रदान किया। 73वें संशोधन से लेकर 2014 तक महिलाओं की स्थिति का अध्ययन करने में पाया गया कि जो महिलायें पंचायती राज में चुनकर आयी है पंचायतों में

चुनकर आने के बाद यह बदलाव देखा गया जो इस प्रकार है...

1.आरक्षण कानून के कारण महिलाओं की विकास प्रक्रिया में हस्तक्षेप में वृद्धि हुई है।

2.शिक्षा के क्षेत्र में रुचि अधिक हुई ताकि राजनीतिक सहभाग में सक्रिय बन सके।

3.सामाजिक व आर्थिक सुधार व बदलाव आये हैं।

4.आरक्षण के कारण अपने अधिकारों व अवसरों का लाभ उठाया।

5.स्वयं के कार्य में आत्मनिर्भरता में विकास हुआ है।

6.पिछड़े वर्ग की महिलाओं को भी इस आरक्षण के कारण राजनीतिक क्षेत्रों में कदम रखने का अवसर प्राप्त हुआ है।

7.पंचायती राज के तीनों स्तरों के अधिकारियों से सम्पर्क होने लगा है।

बलवंत राय मेहता समिति

सामुदायिक विकास कार्यक्रम की असफलता की जाँच के लिए 1957 में बलवंत राय मेहता की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया गया। इस समिति ने अपनी रिपोर्ट में कहा की सामुदायिक विकास कार्यक्रम की मूल कमी यह थी की जनता का इसमें सहयोग प्राप्त नहीं हुआ। इसके अनुसार जब तक स्थानीय लोगों को जिम्मेदारी और अधिकार नहीं दिए जाते तब तक संविधान के नीति निदेशक तत्वों का राजनितिक और विकास सम्बन्धी लक्ष्य पूरा नहीं हो सकता।

समिति के सुझावों के अनुसार विकेंद्रीकरण और सामुदायिक विकास कार्यक्रम के तहत ग्रामीण प्रशासन को सफल बनाए के लिए त्रिस्तरीय पंचायतों की स्थापना की जानी चाहिए। ये हैं ....

1. ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत
2. विकास खंड (ठसवबा) स्तर पर जनपद पंचायत
3. जिला स्तर पर जिला पंचायत

73वां संविधान संशोधन अधिनियम 1992..

यह अधिनियम पंचायतों के सशक्तिकरण की दिशा में महत्वपूर्ण कदम था। इसे संसद के दोनों सदनों से पारित होने के बाद 20 अप्रैल 1993 को भारत के राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त हुई और 24 अप्रैल 1993 से यह सम्पूर्ण देश में प्रभावी हुआ। पंचायतों के संबंध में संविधान में नया भाग IX शामिल किया गया और और ग्यारहवीं अनुसूची में उनके अधिकारों का उल्लेख किया गया।

ग्यारहवीं अनुसूची के विषय....

ग्यारहवीं अनुसूची में कुल 29 विषयों का उल्लेख है। ये निम्नानुसार हैं...

1. कृषि, जिसके अंतर्गत कृषि विस्तार है।
2. भूमि विकास, भूमि सुधार का कार्यान्वयन, चकबंदी और भूमि सुधार।
3. लघु सिंचाई, जल प्रबंध और जलविभाजक क्षेत्र का विकास।

4. पशुपालन, डेयरी उद्योग और कुक्कुट पालन।
5. मत्स्य उद्योग।
6. सामाजिक वानिकी और फार्म वानिकी।
7. लघु वन उपज।
8. लघु उद्योग, जिनके अंतर्गत खाद्य प्रसंस्करण उद्योग भी हैं।
9. खादी, ग्रामोद्योग और कुटीर उद्योग।
10. ग्रामीण आवासन।
11. पेय जल।
12. ईंधन और चारा।
13. सड़के, पुलिया, पुल, फेरी, जलमार्ग और अन्य संचार साधन।
14. ग्रामीण विद्युतीकरण, जिसके अंतर्गत विद्युत का वितरण है।
15. अपारंपरिक उर्जा स्रोत।
16. गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम।
17. शिक्षा, जिसके अंतर्गत प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालय भी हैं।
18. तकनीकी शिक्षा और व्यावसायिक शिक्षा।
19. प्रौढ़ और अनौपचारिक शिक्षा।
20. पुस्तकालय।
21. सांस्कृतिक क्रियाकलाप।
22. बाजार और मेले।
23. स्वास्थ्य और स्वच्छता जिनके अंतर्गत अस्पताल, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र और औषधालय भी हैं।
24. परिवार कल्याण।
25. महिला और बाल विकास।
26. समाज कल्याण जिसके अंतर्गत विकलांगों और मानसिक रूप से मंद व्यक्तियों का कल्याण भी है।
27. दुर्बल वर्गों और विशिष्टतया अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों का कल्याण।
28. सार्वजानिक वितरण प्रणाली।
29. सामुदायिक आस्तियों का अनुरक्षण।