International Research Journal of Human Resource and Social Sciences
ISSN(O): (2349-4085) ISSN(P): (2394-4218)
Impact Factor 6.924 Volume 10, Issue 02, February 2023
Website- www.aarf.asia, Email : editoraarf@gmail.com

भारत में स्थानीय स्वशासन व्यवस्था में पंचायती राज : संक्षिप्त अवलोकन

श्वेता सिन्हा, रिसर्च स्कॉलर
राजनीति विज्ञान विभाग
मगध विश्वविद्यालय, बोधगया

सारांश : भारत की 70 प्रतिशत से अ धक जनसंख्या गांवों में रहती है। इस लए ग्रामीण स्तर पर स्वशासन का वशेष महत्व है। लोकतंत्र की वास्त वक सफलता तब है जब शासन के सभी स्तरों पर जनता की भागीदारी सुनिश्चित हो। भारत में अंग्रेजी उपनिवेशवाद के समय से ही स्थानीय शासन के महत्व को समझा जाने लगा था। प्रशासन की इकाई जिला स्था पत की गई थी एवं इसकी प्रशासन व्यवस्था जिला धकारी के अधीन थी। वर्ष 1882 में लार्ड रिपन के शासन के कार्यकाल में स्थानीय स्तर पर प्रशासन में लोगों को सम्मि लत करने के कुछ प्रयास कए गए एवं जिला बोर्डों की स्थापना की गई। राष्ट्रीय आंदोलन द्वारा महत्व दिए जाने एवं ब्रिटिश शासन द्वारा लोगों को अपने प्रशासन में सम्मि लत करने के लए 1930 एवं 1940 में अनेक प्रांतों में पंचायती राज संबंधी कानून बनाए गए। गौरतलब है क सं वधान के प्रथम प्रारूप में पंचायती राज व्यवस्था का कोई उल्लेख नहीं था। गांधी जी के दबाव के परिणामस्वरूप इसे सं वधान के राज्य के नीति निर्देशक सद्धांतों के अनुच्छेद 40 में स्थान दिया गया।
स्थानीय शासन द्वारा स्वशासन की वुवस्था को स्थानीय स्वायत्त शासन कहते हैं। स्थानीय स्वायत्त शासन के दो मूल कारण हैं- पहला यह व्यवस्था शासन को निचले स्तर तक लोकतांत्रिक बनाती है दूसरा स्थानीय लोगों की भागीदारी सक्षम बनती है साथ ही लोगों को शासन की कला का ज्ञान होता है। स्थानीय स्वशासन में स्थानीय लोगों की भू मका महत्वपूर्ण होती है क्यों क वे स्थानीय समस्याओं को बेहतर ढंग से समझ सकते हैं और उसके समाधान को भी आसानी से ढूंढ सकते हैं। अतः स्थानीय स्व-शासन का तात्पर्य है- स्थानीय लोगों की भागीदारी द्वारा स्थानीय शासन की व्यवस्था सुचारू रूप से करना और उस व्यवस्था को लोकतांत्रिक बनाना जिससे समस्या का निदान भी हो और लोकतांत्रिक स्वरूप की निचले स्तर तक स्वस्थ व्यवस्था भी स्था पत हो।

कुंजी शब्द : जनसंख्या, स्वशासन, स्थानीय शासन, पंचायती राज, नीति निर्देशक

© Association of Academic Researchers and Faculties (AARF)
A Monthly Double-Blind Peer Reviewed Refereed Open Access International e-Journal - Included in the International Serial Directories.

प्रस्तुत शोध पत्र में जिला एवं स्थानीय प्रशासन व्यवस्था में पंचायती राज व्यवस्था का अध्ययन प्राचीन काल से लेकर ब्रिटिश काल, स्वतंत्रता के बाद के समय से अब तक विभिन्न चरणों में विस्तार पूर्वक करने का मेरा प्रयास है साथ ही जबकि यह कहा जा चुका है कि भारत की आत्मा गांवों में बसती है तो गांवों में इस व्यवस्था पर प्रकाश डाला जाना भी प्रासंगिक लगता है इसमें मैनें बलवन्त राय मेहता समिति और अशोक मेहता समिति सहित 73वें संविधान संशोधन अधिनियम और 74वां संविधान संशोधन अधिनियम को ध्यान में रखते हुए पंचायती राज व्यवस्था की वास्तविकता को दर्शाने का प्रयास किया है।

भारत में प्राचीन काल से ही पंचायती राज व्यवस्था की तस्वीर देखने को मिलती रही है। वैदिक काल में गाम प्रशासन के पांच सदस्यीय समितियों की स्थापना की गयी थी लेकिन मुगल शासकों ने भारत में ग्रामीण–स्वशासन हेतु कोई वैसी व्यवस्था नहीं की। ब्रिटीश शासन काल में ग्रामीण प्रशासन में बहुत महत्वपूर्ण निर्णय लिये गये और पंचायत जैसी संस्था को समाप्त कर दिया गया। हालांकि ब्रिटेन के ही **लार्ड रिपन** को भारत में स्वायत संस्थाओं का जनक माना जाता है क्योंकि इन्होंने स्वायत शासन और पंचायती संस्थाओं पर गहरी विचार दी थी जिसे बाद में कुछ सुधारों के बाद व्यवहार में भी लाया गया। आजादी के बाद महात्मा गांधी के ग्राम–स्वराजय के सपने को साकार करने हेतु संविधान निर्माताओं ने संविधान में धारा–40 को शामिल किया जो स्पष्ट करता है कि राज्य ''ग्राम पंचायतों के गठन करने के लिए कदम उठाएगा तथा उन्हें एसी शक्तियां प्रदान करेगा जो उन्हें स्वायत शासन की इकाई के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक हो।''

भारत में स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद 1947 में पंचायती राज्य के माध्यम से ग्रामीण विकास के क्षेत्र में उल्लेखनीय कार्यक्रम की शुरूआत की गयी अतः हम यहां कहेंगे कि भारत में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की दिशा में पंचायती राज की स्थापना का प्रयास सजीव एवं वास्तविक प्रयास था। पंचवर्षीय योजनाओं में ग्रामीण विकास की कड़ी में सामुदायिक विकास कार्यक्रम की शुरूआत सन् 1952 में 2 अक्टुबर को गांधीजी के जन्म दिवस पर शुरू की गई।

नेहरूजी का प्रजातांत्रिक तरीकों में अटूट विश्वास था सन् 1952 में उन्हीं की पहल पर सामुदायिक विकास कार्यक्रम की शुरूआत हुई जिसमें काफी संख्या में कम्रचारी रखे गये एवं बड़े–बड़े वायदे किये गये यह समझा गया कि इस कार्यक्रम में जनता की ओर से सक्रिय रूप से भाग लिया जायेगा। सामुदायिक विकास में जनताा की ओर से सक्रिय रूप से भाग लिया जायेगा। सामदायिक विकास कार्यक्रम की शुरूआत इसलिए की भी गयी थी कि आर्थिक नियोजन एवं सामाजिक पुनरोद्धार की राष्ट्रीय योजनाओं के प्रति देश की जनता में सक्रिय रूचि पैदा की जा सके। दुर्भाग्यवश यह कार्यक्रम सरकारी तंत्र और ग्रामीण

जनता के बीच की दूरी कम करने के बजाय बढ़ाता चला गया ऐसे में यह मुख्य उद्देश्य के रास्ते से भटक गया। जिसका समर्थन अमेरिकी लेखक रेनहार्ड वेनडिक्स ने किया है ''सामुदायिक विकास की सबसे बड़ी कमजोरी उसका सरकारी स्वरूप और नेताओं की लफ्फाजी थी। एक तरफ इसका कार्यक्रम के सूत्रधार जनता से आगे जाने की आशा करते थे, दूसरी ओर उनका विश्वास था कि सरकरी कार्यवाही से नतीजा निकल सकता है। कार्यक्रम जनता को चलाना था लेकिन वे बनाये ऊपर से जाते थे''। इन बुराईयों को दूर करने का उपाय यह था कि वास्तविक सत्ता लोकतंत्रीय स्थानीय संस्थाओं के माध्यम से शुरू किया जाये और स्थानीय राजनीति के विष को काबू में किया जाये।

केन्द्रीय सरकार ने इस पर गहन विचार विमर्श किया और सामुदायिक विकास कार्यक्रम पर हुए खर्चों का और बड़े–बड़े वायदों की जांच हेतु सन् 1957 में एक अध्ययन दल को नियुक्त करने का फैसला लिया जिसका नाम **बलवंत राय मेहता** समिति के रूप में सामने आया। इस अध्ययन दल को अध्यक्ष **बलवंत राय मेहता** को बनाया गया था। जिसके सामने सबसे बड़ा सवाल यह था कि 'कार्य संपादन में अधिक तीव्रता लाने के उद्देश्य से कार्यक्रम का संगठनात्मक ढ़ांचा तथा कार्य करने के तरीके कहां तक उपयुक्त थे ? दल ने सरकार को बताया कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम की बुनियादी त्रुटि यह है कि जनता का उसमें सहयोग नहीं मिला। अध्ययन दल की रिपोर्ट में कहा गया कि जब तक स्थानीय नेताओं को जिम्मेदारी और अधिकार नहीं सौंपे जाते संविधान के निर्देशक सिद्धांतों का राजनीतिक और विकास संबंधी लक्ष्य पूरा नहीं हो सकता। मेहता समिति ने अपने प्रतिवेदन में अंततः यह सिफारिश की कि लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण और सामुदायिक विकास कार्यक्रम को सफल बनाने के लिए पंचायती राज संस्थाओं की तुरंत शुरूआत की जानी चाहिए और पंचायती राज व्यवस्था की शुरूआत भी की गयी।

भारतोय संघ के अधिकांश राज्यों ने पंचायती राज संस्थाओं के गठन के लिए अधिनियम पारित किये। राजस्थान सबसे पहला राज्य है जिसने अपने यहां जिला परिषद अधिनियम पास किया। राजस्थान सबसे पहला राज्य है जिसने अपने यहां पंचायती राज की स्थापना 2 सितम्बर 1959 को विधान सभा में पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम पास कर लिया। इस योजना का विधिवत उद्घाटन महात्मा गांधी के जन्म दिवस 2 अक्टूबर 1959 को 'प्रधानमंत्री नेहरू द्वारा नागौर में किया गया। बलवंत राय मेहता समिति की सिफारिशों के अनुसार स्थानीय शासन की त्रिस्तरीय योजना म पंचायत समिति सबसे महत्वपूर्ण संस्था थी। ......

12 दिसम्बर 1977 को जनता पार्टी के शासन काल में मंत्रिमंडल संचिवालय ने पंचायती राज संस्थाओं की कार्य प्रणाली का अध्ययन करने और उसमें आवश्यक परिवर्तन सुझाने हेतु एक उच्चस्तरीय

© Association of Academic Researchers and Faculties (AARF)

समिति नियुक्त की इस समिति के अध्यक्ष के रूप में श्री अशोक मेहता को नियुक्त किया गया। समिति ने अपने प्रतिवेदन में पंचायती राज संस्थाओं का एक नया प्रतिमान सुझाया। समिति की सिफारिशों के पीछे मुलभूत भावना यह है कि सत्ता का विकेन्द्रीकरण कर उसे संस्थागत रूप प्रदान किया जाये। मेहता समिति ने अपने पंचायती राज प्रतिमान में संस्थाओं के संगठन के दो स्तर जिला परिषद तथा मंडल पचायत की चर्चा की साथ ही जिलाधीश सहित जिला स्तर के सभी अधिकारी को जिला परिषद को मातहात रखने की बात कही। सबसे अहम बात यह रही कि न्याय पंचायत की अध्यक्षता योग्य न्यायाधीश के माध्यम से करने की बात कही साथ ही निर्वाचित न्याय पंचायत को उनके साथ संबद्ध करने की सलाह दी।

पंचायती राज व्यवस्था की अगली कड़ी में 73वां और 74वां संविधान संशोधन अधिनियम शामिल है। जिसके माध्यम से पंचायतों को संवैधानिक दर्जा देने की बात कही गयी संविधान में नया अध्याय 9 जोड़ा गया जिसमें 16 अनुच्छेद और एक अनुसूची–11वीं अनुसूची जोड़ी गयी 24 अप्रैल 1993 से 73वां संविधान संशोधन लागू किया गया जिसमें ग्राम सभा, पंचायतों का गठन, पंचायतों की संरचना, पंचायतों में आरक्षण, पंचायतों का कार्यकाल, वित्त आयोग, पंचायतों के निर्वाचन और पंचायतों के कार्य पर चर्चा की गयी है।

11वीं अनुसूची में 29 विषय है जिनपर पंचायतें विधि बनाकर उनपर कार्य कर सकेंगी। साथ ही पंचायती राज व्यवस्था को और सुदृढ़ बनाने के क्रम में 74वां संविधान संशोधन भी लागू किया गया। जिसमें नगरपालिकाओं का गठन, संरचना, वार्ड समितियों का गठन और संरचना स्थान, आरक्षण, कार्यकाल, वित्त आयोग, लेखाओं की संपरीक्षा, नगरपालिकाओं के निर्वाचन उनके अधिकार और उत्तरदायित्व की विस्तार पूर्वक चर्चा की गयी।

भारत के अन्य राज्यों की भांति बिहार में भी ग्राम पचायतों का चुनाव 1952, 1955, 1958, 1965, 1972, 1978, 2001, 2006 एवं 2011 में हुआ पंचायती राज व्यवस्था को कैसे सुदृढ़ बनाया जाय इस हेतु वर्तमान मुख्यमंत्री श्री नीतिश कुमार की अगुवाई में सफल प्रयास किया गया साथ ही 73वें संविधान संशोधन के आलोक में बिहार राज्य के माननीय मुख्यमंत्री श्री नीतिश कुमार के सुझाव से विशेष प्रावधान को जोड़कर और अधिक सशक्त बनाने की कोशिश से बिहार पंचायत राज अधिनियम 2006 बनाया गया। जिसमें कई नये–नये प्रावधान लाए गए इस क्रम में मुख्यमंत्री का सबसे साहसिक कदम यह रहा कि पंचायत के सभी स्तरों पर होने वाले चुनाव में महिलाओं को 50 प्रतिशत आरक्षण दिया गया जिसका विरोध उच्च न्यायालय तक पहुँचा और माननीय उच्च न्यायालय ने भी आरक्षण को सही ठहराया। केन्द्रीय सरकार ने भी अभी तक इस पर पुर्णरूपेण अमल नहीं किया है। और यही कारण है कि पंचायत व्यवस्था की कतार

में सबसे पीछे रहने वाला बिहार सबसे आगे हो गया है जिसका जीता जागता उदारहण पंचायत से संबंधित सभी संस्थाओं में कार्यरूप में हमें देखने को मिल रहा है।

अंत में भारतीय पंचायत व्यवस्था के संबंध में यह कहना प्रासंगिक होगा कि भारत की अधिकांश जनता गांवों में वास करती है और इस पर नेहरू जी का यह विचार जो गांधीजी के सपनों में था ''गांवों के लोगों को अधिकार सौंपना चाहिए, उनको काम करने दो चाहे वे हजारों गलतियाँ करें, इससे घबराने की जरूरत नहीं। पंचायतों को अधिकार दो।'' निश्चित तौर पर पंचायती राज की हामी भर रहा है। प्राचीन काल से लेकर अब तक पंचायती राज व्यवस्था में कई उतार–चढ़ाव आये क्योंकि पंचायतों को अभी तक आर्थिक रूप से सुदृढ़ नहीं किया जा सका। आज पंचायती राज के पुनरोदय की चर्चा जोड़ों पर है। डी० लक्ष्मीकल सिंघवी की अध्यक्षता में नियुक्त समिति ने भी ग्राम पंचायतों को आत्मनिर्भर बनाने के लिए उन्हें अधिक आर्थिक संसाधन प्रदान करने की सिफारिश की थी और ऐसा हो सका तो निश्चिचत तौर पर पंचायत राज व्यवस्था का उद्देश्य पूरा हो सकेगा साथ ही यह कथन चरितार्थ होता हुआ नजर आएगा कि भारत की आत्मा गांवों में बसती है।

संदर्भ सूची–

1. डॉ० एस० सी० सिंहल : भारतीय शासन एवं राजनीति, पृष्ठ– 199
2. डॉ० एस० सी० सिंहल : भारतीय शासन एवं राजनीति, पृष्ठ– 200
3. डॉ० एस० सी० सिंहल : भारतीय शासन एवं राजनीति, पृष्ठ– 201
4. डॉ० बी०एल० फाड़िया : भारत का संविधान, पृष्ठ– 83
5. डॉ० बी०एल० फाड़िया : भारत का संविधान, पृष्ठ– 84
6. डॉ० बी०एल० फाड़िया : भारत का संविधान, पृष्ठ– 87
7. डॉ० पुखराज जैन एवं डॉ० बी०एल० फाड़िया : भारतीय शासन एवं राजनीति, पृष्ठ– 560
8. डॉ० पुखराज जैन एवं डॉ० बी०एल० फाड़िया : भारतीय शासन एवं राजनीति, पृष्ठ– 563
9. शैलेश शर्मा : करेंट अफेयर्स, पृष्ठ– 58–59
10. प्रतियोगिता दर्पण, मई 2007, पृष्ठ– 1792, 1794
11. प्रतियोगिता दर्पण, जनवरी 2009, पृष्ठ– 1028–1029
12. प्रतियोगिता दर्पण (अतिरिक्तांक), 2012, भारतीय राज व्यवस्था एवं शासन, पृष्ठ– 146–149