P: ISSN NO.: 2321-290X RNI : UPBIL/2013/55327 **SHRINKHALA :** VOL-II * ISSUE-IV*December-2014
E: ISSN NO.: 2349-980X

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण तथा पंचायती राज

गुरदेव सिंह
सहायक प्राध्यापक,
राजनीति विज्ञान विभाग ,
एम.एम.पी.जी. कालेज,
फतेहाबाद

Abstract

भारत में ग्रामीण क्षेत्रों में स्थापित किए गए स्थानीय स्वषासन को पंचायती राज का नाम दिया गया है। यह स्वतन्त्र भारत की एक महत्वपूर्ण खोज है और इसे भारतीय लोकतन्त्र की एक महान उपलब्धि कहा जा सकता है। लोकतन्त्र की सफलता के लिए यह आवश्यक होता है कि स्थानीय स्तर की समस्याओं अथवा विषयों का प्रबन्ध स्थानीय लोगों के द्वारा किया जाए क्योंकि ऐसी समस्याओं को स्थानीय लोग ही भली प्रकार से समझते हैं तथा उनका समाधान करने के योग्य होते हैं। यह भारत में प्रशासन का मूल आधार है। जो ग्रामीण विकास के लिए तथा गांवों में रहने वाले लोगों को नया जीवन देने के लिए लोगों के सामने प्रतिनिधि के रूप में कार्य करते हैं। इसके द्वारा ही शक्ति का विकेन्द्रीयकरण करके गांव के स्तर पर लोकतन्त्रीय संस्थाओं की स्थापना की जाती है। इस अध्ययन में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण तथा पंचायती राज की स्थापना, महत्व तथा समस्याओं को जानने का प्रयास किया गया है जिसमें स्वतन्त्र भारत में सर्वप्रथम पंचायती राज की स्थापना, बलवन्त राय मैहता कमेटी की सिफारिशों के आधार पर 2 अक्टूबर 1959 को तीन स्तरीय पंचायती राज की स्थापना की गई जो पूर्ण रूप से लागू नहीं हो सकी उसके बाद इसे सवैंधानिक दर्जा देने के लिए 73वां सवैंधानिक संशोधन संसद में पेश किया जो 1992 को पास हुआ और 1993 में लागू हुआ। संसद ने इस व्यवस्था का एक सामान्य ढांचा निर्धारित कर दिया जिसके आधार पर राज्यों को पंचायती राज व्यवस्था लागू करने के लिए कहा गया।

मुख्य शब्दः पंचायती राज, विकेन्द्रीयकरण, सामुदायिक विकास, प्रशासन, ग्रामसभा।

परिचय

भारत में ग्राम पंचायतों का इतिहास बहुत पुराना है। प्राचीन काल में आपसी झगड़ों का फैसला पंचायतें ही करती थीं। परन्तु अग्रेजी राज के जमाने में पंचायतें धीरे धीरे समाप्त हो गयीं और सब काम प्रान्तीय सरकारें करने लगीं। स्वाधीनता प्राप्ति के बाद राज्यों की सरकारों ने पंचायतों की स्थापना की ओर विशेष ध्यान दिया। प्रो. रजनी कोठारी के अनुसार, राष्ट्रीय नेतृत्व का एक दूरदर्शितापूर्ण कार्य था पंचायती राज की स्थापना इसमें भारतीय राज–व्यवस्था का विकेन्द्रीकरण हो रहा है और देश में एक सी स्थानीय संस्था के निर्माण से उसकी एकता भी बढ़ रही है। इसकी शुरूआत का श्रेय पं. जवाहरलाल नेहरू को हैं। पं. नेहरू का कहना था कि गांवों के लोगों को अधिकार सौंपना चाहिए। उनको काम करने दो चाहे वे हजारों गलतियां करें। इससे घबराने की जरूरत नही। पंचायतों को अधिकार दो।

नेहरू को लोकतान्त्रिक तरीकों में अटूट विश्वास था। सन 1952 में उन्ही की पहल पर सामुदायिक विकास कार्यक्रम आरम्भ हुआ। इसमें काफी संख्या में सरकारी कर्मचारी रखे गए और लम्बे लम्बे दावे किए गए। यह समझा गया कि कार्यक्रम में जनता की ओर से सक्रिय रूचि से भाग लिया जाएगा। सामुदायिक विकास कार्यक्रम का आरम्भ इसलिए किया गया था ताकि आर्थिक नियोजन एवं समाजिक पुनरूद्वार की राष्टीय योजनाओं के प्रति देश की ग्रामीण जनता में सक्रिय रूचि पैरा की जा सके। परन्तु सामुदायिक विकास के इस सरकार द्वारा प्रेरित एवं प्रायोजित कार्यक्रम ने ग्रामीण जनता को नियोजन की परिधि में लाकर खड़ा कर दिया, परन्तु ग्रामीण स्तर पर योजना के क्रियान्वयन में उसे इच्छुक पक्ष नही बनाया जा सका। यह कार्यक्रम सरकारी तन्त्र और ग्रामीण जनता के बीच की दूरी कम करने के मुख्य उद्देश्य में विफल रहा। इस विफलता का मुख्य कारण यह था कि इसे सरकारी महकमें की तरह चलाया गया और गांवों के विकास के बजाय सामुदायिक विकास की सरकारी मशीनरी के विस्तार पर ही ज्यादा जोर दिया गया। सरकारी मशीनरी के द्वारा गांवों के के उत्थान के लिए खुद प्रयत्न करने के बजाय ग्रामीण जनता सरकार का मुंह ताकने लगी एक अमरीकी लेखक रेनाहार्ड बेंडिक्स लिखते हैं।

सामुदायिक विकास की सबसे बड़ी कमजोरी उसका सरकारी स्वरूप और नेताओं की लफफाजी थी। एक तरफ इस कार्यक्रम के सूत्रधार जनता से आगे आने की आशा करते थे, दूसरी ओर उनका विश्वास था कि सरकारी कार्यवाही से ही नतीजा निकल सकता है। कार्यक्रम जनता को चलाना था, लेकिन वे बनाए ऊपर से जाते थे।

इन बुराईयों दूर करने का उपाय यह था कि वास्तविक सत्ता सम्पन्न लोकतन्त्रीय स्थानीय संस्थाओं को शुरू करके स्थानीय राजनीति के विष को काबू में किया जाए। बहुत से लोगों का विचार था कि पंचायत राज इसका इलाज हो सकता है जो इसके साथ ही प्रशासकीय तनाव को भी समाप्त कर देगा। पंचायती राज को सभी बुराईयों के लिए रामबाण जैसे गुणों से सम्पन्न साधन मानने का कुछ सम्बन्ध गांधी जी की यादों और जय प्रकाश नारायण द्वारा उन्हे पुर्नजीवित करने से है। जय प्रकाश नारायण ने पंचायती राज को देशी और प्राचीन सामुदायिक लोकतन्त्र के समान बताया और साथ ही इसे निश्चित जनता का हाथ बंटाने का अवसर देने वाले लोकतन्त्र से भी अधिक आधुनिक कहा।

वस्तुतः ग्रामीण विकास की अनिवार्य आवश्यकताओं ने ही वर्तमान रूप में पंचायती राज संस्थाओं की सृष्टि की थी। सामुदायिक विकास कार्यक्रम के समय ऐसा अनुभव किया गया कि लोगों की सहभागिता के बिना ग्रामीण समुदाय का पुर्ननिर्माण सम्भव नही है और वह सहभागिता केवल पंचायती राज संस्थाओं के ही माध्यम से प्राप्त की जा सकती है।

बलवन्तराय मेहता समिति प्रतिवेदन

समुदायिक विकास कार्यक्रम पर काफी खर्चे हो चुकने और इसकी सफलता के लम्बे चौड़े दावों के बाद इसकी जांच के लिए एक अध्ययन दल 1957 में नियुक्त किया गया। इस अध्ययन दल के अध्यक्ष श्री बलवन्त राय मेहता थे। अध्ययन दल को सौपे गए कार्यो में, एक कार्य जिसका कि दल को अध्ययन करना था, यह था कि कार्य सम्पादन में अधिक तीव्रता लाने के उद्देश्य से कार्यक्रम का सगंठनात्मक ढांचा तथा कार्य करने के तरीके कहां तक उपयुक्त थे। इस दल ने सरकार को बताया कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम की बुनियादी त्रुटि यह है कि जनता का इसमें सहयोग नही मिला। अध्ययन दल ने सुझाव दिया कि एक कार्यक्रम को, जिसका कि लोगों के दिन–प्रतिदिन के जीवन से सम्बन्ध है केवल उन लोगों के द्वारा ही कार्यान्वित किया जा सकता है। इस अध्ययन की रिपोर्ट यह कहा गया कि जब तक स्थानीय नेताओं को जिम्मेदारी और अधिकार नही सौंपे जाते संविधान के नीति निदेशक सिद्धान्तों का राजनीतिक और विकास सम्बन्धी लक्ष्य पूरा नहीं हो सकता। मेहता अध्ययन दल ने 1957 के अन्त में अपनी रिपोर्ट में यह सिफारिश की कि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण और सामुदायिक विकास कार्यक्रम को सफल बनाने हेतु पंचायती राज संस्थाओं की तुरन्त शुरूआत की जानी चाहिए। इस अध्ययन दल ने इसे लोकतन्त्रीय विकेन्द्रीकरण का नाम दिया।

इस प्रकार लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण और विकास कार्यक्रमों में जनता का सहयोग लेने के ध्येय से पंचायती राज की शुरूआत की गई। इसके स्वरूप में विभिन्न राज्यों में कुछ अन्तर है, मगर कतिपय विशेषताएं एक सी है। एक तो पंचायती राज की तीन सीढ़िया थीं–पहला, ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, खण्ड स्तर पर पंचायत समिति और जिला स्तर पर जिला परिषद। अर्थात गांव से लेकर जिला स्तर तक स्थानीय सरकार में त्रि–स्तरीय सरंचना लागू की जानी चाहिए तथा तीनों स्तरों में परस्पर सहयोगी सम्बन्ध पाए जाने चाहिए। दूसरा पंचायती राज प्रणाली में स्थानीय लोगों को काम करने की आजादी थी और देख रेख ऊपर से होती थी अर्थात इन सगंठनों को सही मायने में सत्ता का हस्तान्तरण किया जाना चाहिए तीसरा, सामुदायिक कार्यक्रम की भांति यह शासकीय ढांचें का अगं नहीं था। पंचायती राज की संस्थाएं निर्वाचित होती थीं और इसके कर्मचारी निर्वाचित जनप्रतिनिधियों के अधीन काम करते थे। चतुर्थ, इन स्तरों/सगंठनों द्वारा अपने दायित्वों के निर्वाह हेतू उचित वितीय साधन सुलभ होने चाहिए। पंचम, इस व्यवस्था को इस रूप में लागू किया जाना चाहिए कि भविष्य में उतरदायित्वों व सती का विकेन्द्रीकरण किया जा सके ।

पंचायती राज के पीछे जो विचारधारा निहित थी। वह यह है कि गांवों के लोग अपने ऊपर शासन करने का उतरदायित्व स्वंय सम्भालें। यही एक महान आदर्श है जिसे प्राप्त किया जाना था। यह आवश्यक है कि गांवों में रहने वाले लोग कृषि, सार्वजनिक स्वास्थ्य, शिक्षा, सिंचाई, पशुपालन आदि से सम्बन्धित विकास क्रियाओं में सक्रिय रूप से भाग लें। ग्रामीण लोग न केवल कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में ही भाग लें, अपितु उन्हे यह अधिकार भी होना चाहिए कि वे अपनी आवश्यकताओं और अनिवार्यताओं के विषय में स्वंय ही निर्णय की शक्ति भी प्रदान करे। लोग अपने चुने हुए प्रतिनिधियों के माध्यम से स्थानीय नीतियों का निर्धारण करें और जनता की वास्तविक आवश्यकताओं का ध्यान रखते हुए उनके अनुसार ही अपने कार्यक्रमों को लागू करें इस प्रकार, देश की जड़ों तक लोकतन्त्र को प्रवेश कराया गया। इसके अर्न्तगत जनता के नीचे से नीचे स्तर पर स्थित लोग भी देश के प्रशासन से सम्बद्ध हो जाते। पंचायती राज की संस्थाओं के माध्यम से स्थानीय लोग न केवल नीति का ही निर्धारण करते, अपितु उसके क्रियान्वयन तथा प्रशासन का नियन्त्रण एवं मार्गदर्शन भी करते।

पंचायती राजः उतार–चढ़ाव

भारतीय संघ के अधिकांश राज्यों ने पंचायती राज संस्थाओं के गठन के लिए अधिनियम पारित किए। राजस्थान सबसे पहला राज्य था जिसने अपने यंहा पंचायती राज की स्थापना की। इस योजना का उद्घाटन–2 अक्दूबर 1959 को प्रधानमन्त्री नेहरू द्वारा नागौर में किया गया। 1959 में ही आन्ध्र प्रदेश भी पंचायती राज व्यवस्था को अपने प्राप्त में लागू का राजस्थान के साथ पहले नम्बर पर आ गया। पंचायती राज संस्थाओं की संरचना विभिन्न राज्यों में अलग अलग रही। देश के 14 राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में त्रिस्तरीय प्रणाली थी जबकि 4 राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में

द्विस्तरीय प्रणाली और 9 राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में एक स्तरीय प्रणाली थी।

प्रारम्भ से ही यह माना गया कि पंचायती राज संस्थाएं ठीक प्रकार से कार्य नहीं कर रही हैं। भले ही 1959 से 1964 तक के इनके कार्यकाल को उत्थान काल कहा जाए। तथापि 1965 से 1969 की कार्यावधि को ठहराव काल एवं 1969 से 1983 की कार्यावधि को हास काल कहा जाता है। लम्बे समय तक विभिन्न राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव तक नही करवाए गए और ये संस्थाएं निष्क्रिय हो गयीं । वैसे 1977 में अशोक मेहता समिति रिपोर्ट में इन संस्थाओं को नया रूप देने हेतु सिफारिशें की गई, किन्तु उन्हे क्रियान्वित नहीं किया जा सका । वस्तुतः 1983 के बाद पंचायती राज संस्थाओं के जीवनकाल में पुनरोदय प्रारम्भ होता है। इस दिशा में 1985 के कर्नाटक जिला परिषद,तालुका पंचायत समिति, मण्डल पंचायत एवं न्याय पंचायत अधिनियम की महती भूमिका रही है ।1985 में डा. जी.वी. के राव के अध्यक्षता में नियुक्त समिति ने नीति नियोजन और कार्यक्रम क्रियान्वयन के लिए जिले को आधार बनाने और पंचायती राज संस्थाओं में नियमित चुनाव कराने की सिफारिश की। 1987 में पंचायती राज संस्थाओं की समीक्षा और उनमें सुधार के उपायों हेतु सुझाव देने के लिए डा. लक्ष्मीमल सिंघवी की अध्यक्षता में नियुक्त समिति ने ग्राम पंचायतों को आत्मनिर्भर बनाने के लिए उन्हे अधिक आर्थिक संसाधन प्रदान करने की सिफारिश की थी। मई 1989 में राजीव गांधी सरकार द्वारा वर्तमान पंचायती राज प्रणाली की अपर्याप्ताओं को दूर करने के लिए 64वां संविधान संशोधन विधेयक लोकसभा में विचारार्थ प्रस्तुत किया गया, जो पारित नही हो सका।

पंचायती राज का अशोक मैहता माडल

जनता पार्टी के सत्ता में आने के बाद 12 दिसम्बर 1977 को मन्त्रिमण्डल सचिवालय ने पंचायती राज संस्थाओं की कार्य प्रणाली का अध्ययन करने एवं प्रचलित ढांचे में आवश्यक परिवर्तन सुझाने हेतु एक उच्चस्तरीय समिति नियुक्त की। श्री अशोक मेहता इस समिति के अध्यक्ष थे। इस समिति ने अपने प्रतिवेदन में पंचायती राज संस्थाओं का एक नया प्रतिमान सुझाया। समिति की सिफारिषों के पीछे मूल भावना यह कि सत्ता विकेन्द्रीकरण कर उसे संस्थागत रूप प्रदान किया जाए। समिति द्वारा सुझाए गए पंचायती राज प्रतिमान की प्रमुख विशेषताएं इस प्रकार हैंः प्रथम जिला परिषद को मजबूत बनाया जाए तथा ग्राम पंचायत की जगह मण्डल पंचायत की स्थापना की जाए अर्थात पंचायती राज संस्थाओं के सगंठन के दो स्तर –जिला परिषद तथा मण्डल पंचायत हों। द्वितीय जिले को विकेन्द्रीकरण की धुरी माना जाए तथा जिला परिषद को समस्त विकास कार्यो का केन्द्र बिन्दु बनाया जाए जिला परिषद ही जिले का आर्थिक नियोजन कार्य करेंगी, समस्त विकास कार्यो में साम्जस्य स्थापित करेंगी और नीचे के स्तर का मार्ग निदेशन करेंगी। तृतीय जिला परिषद के बाद मण्डल पंचायतों को विकास कार्यक्रमों का आधारभूत सगंठन बनाया जाना चाहिए। मण्डल पंचायतों का गठन कई गांवों से मिलकर होगा। ये मण्डल पंचायतें 15000 से 20000 की जनसंख्या पर गठित की जाएगी। मण्डल पंचायतों को कार्यक्रम क्रियान्वयन की दृष्टि से धरातलीय सगंठन के रूप में विकसित किया जाए। धीरे धीरे पंचायत समितियां समाप्त हो जाएंगी और उनका स्थान मण्डल पंचायतें ले लेंगी। चतुर्थ पंचायती राज संस्थाएं समिति प्रणाली के आधार पर अपने कार्यो का सम्पादन करें। पंचम जिलाधीश सहित जिला स्तर के सभी अधिकारी अन्ततः जिला परिषद के मातहत रखे जाएं। शष्ठ इन संस्थाओं के निर्वाचनों में राजनीतिक दलों को खुले तौर से अपने चुनाव चिन्हों के आधार पर भाग लेने की स्वीकृति दी जाए। सप्तम न्याय पंचायतों को विकास पंचायतों के साथ नही मिलाया जाना चाहिए। यदि न्याय पंचायत की अध्यक्षता योग्य न्यायधीश करें और निर्वाचित न्याय पंचायत को उनके साथ सम्बद्ध कर दिया जाए तो अधिक अच्छा होगा।

अशोक मेहता समिति की सिफारिश महत्वपूर्ण, किन्तु ग्राम पंचायतों को समाप्त कर उनके स्थान पर मण्डल पंचायतों का गठन कहां तक उचित कहा जा सकता है। ग्राम पंचायत की समिति तो पंचायती राज की कल्पना की मूल इकाई की ही समाप्ति होगी। समिति के सदस्य सिद्धराज ढड्डा ने इसी ओर संकेत करते हुए लिखा मुझे जिला परिषद और मण्डल पंचायतों से आपत्ति नही है, किन्तु समिति ने ग्राम सभा की कोई चर्चा नही की है, जबकि पंचायती राज संस्थाओं का धरातल तो ग्राम सभा को ही बनाया जाना चाहिए था।

पंचायती राज का नया प्रतिमानः 73वां संविधान संशोधन

संविधान के 73वें संशोधन अधिनियम 1992 ने पंचायत राज व्यवस्था को न केवल नई दिशा प्रदान की है, अपितु यह लोकतन्त्र की जड़ों को सींचने में भी सार्थक सिद्ध हुआ है। लगभग चार दशक पूर्व स्थापित पंचायती राज व्यवस्था जब डगमगाने लगी तो इसी संशोधन ने उसे पुनः सम्बल प्रदान किया।

संविधान के 73वें संशोधन द्वारा संविधान में नया अध्याय 9 जोड़ा गया है। अध्याय 9 द्वारा संविधान में 16 अनुच्छेद और एक अनुसूची–ग्यारहवीं अनुसूची जोड़ी गई है। 24 अप्रैल 1993 से 73वां संविधान संशोधन अधिनियम 1993 लागू किया गया है।

संविधान (73वां) अधिनियम 1992 के पारित होने से देश के संघीय लोकतान्त्रिक ढांचें में एक नए युग का सूत्रपात हुआ है और पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा प्राप्त हुआ है। यह अधिनियम असम, त्रिपुरा, मेघालय और मिजोरम के अनुसूचित 5 व 6 क्षेत्रों, नागालैण्ड राज्य मणिपुर राज्य के पहाड़ी क्षेत्रों, जिनके लिए जिला परिषदें मौजुद हैं तथा पं बंगाल राज्य के दार्जिलिंग क्षेत्र में लागू नहीं है। इस अधिनियम को अभी तक जम्मू कश्मीर में भी लागू नहीं किया गया। इसके परिणाम स्वरूप देश में ग्राम स्तर पर 232278 पंचायतों, मध्य स्तर पर 6052 पंचायतों और जिला स्तर पर 535 पंचायतों के चुनाव करवा लिए हैं। ये पंचायतें लगभग 29. 2 लाख चुने गए प्रतिनिधियों द्वारा संचालित की जा रही है।

यद्यपि संविधान के अनुच्छेद 243–छ में पंचायतों की स्व–शासन की संस्थाओं के रूप में कल्पना की गई है लेकिन शक्तियों और कार्य सौंपने का कार्य राज्य विधानमण्डल की अच्छा के अधीन रखा गया है इसकी प्रमुख विशेषताएं निम्नलिखित हैं:–

ग्राम सभा

ग्राम सभा गांव के स्तर पर ऐसी शक्तियों का प्रयोग करेगी और ऐसे कार्यो को करेगी जो राज्य विधानमण्डल विधि बनाकर उपबन्ध करें।

पंचायतों का गठन

अनुच्छेद 243 ख त्रिस्तरीय पंचायती राज का प्रावधान 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 जनसंख्या 20 लाख से अधिक नही है वंहा मध्यवर्ती स्तर पर पंचायतों का गठन करना आवष्यक नही होगा।

पंचायतों की सरंचना

राज्य विधानमण्डलों को विधि द्वारा पंचायतों की सरंचना 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।

पंचायतों के सभी स्थान पंचायत राज्य क्षेत्र के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने गए व्यक्तियों से भरे जाऐगें। इस प्रयोजन के लिए प्रत्येक पंचायत क्षेत्र को ऐसी रीति से निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित किया जाएगा कि प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र की जनसंख्या और उसको आबंटित स्थानों की संख्या के बीच अनुपात समस्त पंचायत क्षेत्र में यथासाध्य एक ही हो।

ग्राम स्तर पर पंचायत का अध्यक्ष ऐसी रति से चुना जाएगा जो राज्य विधानमण्डल विधि द्वारा विहित करें। मध्यवर्ती और जिला स्तर पर पंचायत के अध्यक्ष का निर्वाचन उसके सदस्यों द्वारा अपने में से किया जाएगा।

पंचायतों में आरक्षण

प्रत्येक पंचायत में क्षेत्र की जनसंख्या के अनुपात में अनुसूचित जातियों एवे अनुसूचित जनजातियों के लिए स्थान आरक्षित रहेगें। ऐसे स्थानों को प्रत्येक पंचायत में चक्रानुक्रम में आबंटित किया जाएगा। आरक्षित स्थानों में से 1/3 स्थान अनुसूचित जातियों और जनजातियों की स्त्रियों के लिए आरक्षित रहेगें। प्रत्येक पंचायत में प्रत्यक्ष निर्वाचन से भरे गए स्थानों की कुल संख्या के 1/3 स्थान जिनके अर्न्तगत अनुसूचित जातियों और जनजातियों की स्त्रियों के लिए आरक्षित स्थानों की संख्या सम्मिलित है। महिलाओं के लिए आरक्षित रहेगें और चक्रानुकम से पंचायत के विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों को आबंटित किए जाऐगें।

पंचायतों का कार्यकाल

पंचायती राज संस्थाओं का कार्यकाल 5 वर्ष होगा। किसी पंचायत के गठन के लिए निर्वाचन 5 वर्ष की अवधि के पूर्व और विघटन की तिथि से 6 माह की अवधि के अवसान से पूर्व करा लिया जाएगा।

वित आयोग

संविधान के अनुच्छेद 243–झ में पंचायतों की वितीय स्थिति की समीक्षा करने और अनुच्छेद 243–ज में उल्लिखित प्रमुख मामलों को विनियमित करने के सिद्धान्तों के सम्बन्ध में राज्यपाल से सिफारिशें करने के लिए राज्य वित आयोग के गठन का प्रावधान किया गया है।

दसवें वित आयोग ने राज्य वित आयोगों की रिपोर्टो के न होने के कारण 1996–2000 की अवधि के लिए पंचायती राज संस्थाओं को 4,381 करोड़ रूप्ये का तदर्थ प्रावधान किया था।

ग्याहरवें वित आयोग ने ग्रामीण स्थानीय नियकायों के लिए 1600 करोड़ रूप्ये प्रति वर्ष की सिफारिश की है और कुल अनुदान में से 197.06 करोड़ रूपये पंचायतों के वितपोषण पर डाटा बेस के विकास के लिए और 98.61 करोड़ रूपये की राशि इन अनुदानों के प्राथमिक प्रभार के रूप में पंचायतों के लेखों के रख रखाव के लिए निर्धारित की है। आयोग ने यह भी सिफारिश की है कि जंहा पर चयनित स्थानीय निकाय अस्तित्व में नही है वहां केन्द्र सरकार वर्ष 2000–05 की अवधि के दौरान गैर व्यपनीय आधार पर ट्रस्ट के रूप में स्थानीय निकायों की निधियों को अपने पास रखेगी और यह कि केन्द्र सरकार ऐसे निकायों के मामले में भी सिफारिश किए गए अनुदान का कुछ भाग अपने पास रखेगी और यह कि केन्द्र सरकार ऐसे निकायों के मामले में भी सिफारिश किए गए अनुदान का कुछ भाग अपने पास रख सकती हैं जिनको अभी कार्य और दायित्व सौंपे नही गए हैं । इसके अलावा, आयोग ने यह भी सिफारिश की कि स्थानीय निकायों के लेखों की आडिट का कार्य नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षा को सौंपा जाए जो इसे अपने निजी स्टाफ द्वारा अथवा स्वंय द्वारा निश्चित पारितोषिक का भुगतान करके बाहरी एजेन्सी को लगाकर करवा सकता है और यह प्रयोजनार्थ स्थानीय निकायों द्वारा कुल खर्च की जाने वाली राशि का 1/2 (आधा प्रतिशत) सी एण्ड जी के पास रख लिया जाएगा और पंचायतों के लेखों की आडिट से सम्बन्धित सी एण्ड जी की रिपोर्ट को लोक लेखा समिति की भांति गठित की गई राज्य विधायिका की समिति के समक्ष रखा जाना चाहिए।

पंचायतों के निर्वाचन

पंचायतों के निर्वाचन कराने के लिए राज्य निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति का प्रावधान है। राज्य निर्वाचन आयुक्त को केवल उसी रीति और उसी आधार पर उसके पद से हटाया जा सकता है जैसे उच्च न्यायालय के न्यायधीश को। पंचायतों के लिए निर्वाचक नामावली तैयार करने का और पंचायतों के सभी निर्वाचनों के संचालन का अधीक्षण, निदेशन और नियन्त्रण निर्वाचन आयोग में निहित होगा।

पंचायतों के कार्य

11वीं अनुसूची में 29 विषय हैं जिन पर पंचायतें विधि बनाकर उन कार्यो को कर सकेगी।

नई पंचायत राज व्यवस्था की सर्वाधिक महत्तवपूर्ण विशेषता इसमें समाज के कमजोर वर्गों एवं महिलाओं के लिए स्थान आरक्षित किए जाने की है। दूसरी विशेषता पंचायती राज संस्थाओं का कार्यकाल

सुनिश्चित किया जाना है। बीच में एक ऐसा समय आया जब पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव उपेक्षित से हो गए। वर्षो तक इन संस्थाओं के चुनाव नही हुए जिससे जनसाधारण की इस व्यवस्था के प्रति आस्था डगमगाने लगी। इसी आस्था को पुनः कायम किया जाना है। संविधान में ग्यारहवीं अनुसूचि जोड़कर पंचायती राज संस्थाओं के अधिकार एवं शक्तियां सुनिश्चित कर दी गई हैं।

पंचायती राज संस्थाओं के कार्यो की समीक्षाः ग्रामीण विकास मन्त्रालय द्वारा की गई पहल

पंचायती राज संस्थाओं के कार्यो की समीक्षा करने के लिए माननीय प्रधानमन्त्री की अध्यक्षता में 2 अगस्त 1997 को पंचायती राज पर मुख्यमन्त्रियों का सम्मेलन विज्ञान भवन, नई दिल्ली में आयोजित किया गया था जिससे पंचायती राज संस्थाओं को शक्तियां और जिम्मेदारियां सौंपने जिला आयोजना समितियों का गठन करने, राज्य वित आयोगों की रिपोर्टो का कार्यान्वयन जिला परिषद के साथ जिला ग्रामीण विकास एजेन्सियों को जोड़ने, चुने गए पंचायती राज प्रतिनिधियों को प्रशिक्षण जैसे महत्वपूर्ण मामलों पर विस्तृत चर्चा की गई। सम्मेलन में सम्बन्धित 8 राज्यों से पंचायत उपबन्ध (अनुसूचित क्षेत्रों पर विस्तार) अधिनियम 1996 के सम्बन्ध में 23 दिसम्बर 1997 से पहले अपेक्षित राज्य कानून बनाने का भी आग्रह किया गया था।

विस्तृत चर्चाओं के आधार पर सम्मेलन में दो समितियों (क) 23 दिसम्बर 1997 से पूर्व केन्द्रीय अधिनियम 1996 के अनुरूप राज्य कानून बनाने के लिए सिफारिश करने के लिए मन्त्री (ग्रामीण क्षेत्र और रोजगार) की अध्यक्षता में संविधान की अनुसूची–5 के अर्न्तगत शामिल किए गए 8 राज्यों के पंचायत और जनजाति विकास मन्त्रियों की समिति और (ख) पंचायती राज संस्थाओं को शक्तियां, कार्य और जिम्मेदारियां सौंपने और पंचायती राज प्रणाली को सुप्रवाही बनाने की सिफारिश करने से सम्बन्धित मामलों की जांच करने के लिए प्रधानमन्त्री की अध्यक्षता में मुख्यमन्त्रियों की समिति के गठन की सिफारिश की गई।

अनुसूची–5 राज्यों के पंचायत और जनजाति विकास मन्त्रियों की समिति और प्रधानमन्त्री की अध्यक्षता में मुख्यमन्त्रियों की समिति ने अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत कर दी हैं जिन्हे उपयुक्त कार्यवाही के लिए राज्यों को भेज दिया गया है। मुख्यमन्त्रियों की समिति की महत्वपूर्ण सिफारिशें निम्नलिखित थीं।

1 विभिन्न ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के अर्न्तगत लाभार्थियों का चयन ग्राम सभा पर छोड़ दिया जाए।
2 10000 रूपये तक के कार्यो के लिए तकनीकी मन्जुरी की आवश्यकता को त्याग दिया जाए।
3 ग्राम पंचायतों को पर्याप्त जन–शक्ति सहायता प्रदान करने के लिए नई प्रक्रिया।
4 ऐसी जन–शक्ति पर पूर्ण नियन्त्रण का अधिकार ग्राम पंचायतों को प्रत्यायोजित किया जाए।
5 जिला परिषद के अध्यक्षों को जिला ग्रामीण विकास एजेन्सियों का अध्यक्ष बनाया जाए।
6 निलम्बन/बरखास्तगी से पूर्व पंचायती राज संस्थाओं को सुनवाई के लिए उचित अवसर प्रदान करना
7 ग्राम पंचायत का अध्यक्ष केवल ग्रामसभा के प्रति उतरदायी हो।
8 जिला आयोजना समितियों का शीघ्रता से गठन किया जाए।

यह सुनिश्चित करने के उद्देश्य से कि पंचायती राज संस्थाएं स्थानीय शासन के साधन के रूप में कार्य करें, यह महत्वपूर्ण है कि उनको कार्य करने और वितीय स्वायतता की गारन्टी मिले और उनकी कार्य प्रणाली में पारदर्शिता सुनिश्चित की जाए। इसे अधिकतर राज्यों में पूरा किया जाना है। ग्राम स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं की विफलता को सुनिश्चित करने में शायद ग्राम सभा की भूमिका सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। ग्राम सभा के सक्रिय होने से सामाजिक लेखा परीक्षा करने और पंचायत राज कार्यकर्ताओं की जिम्मेदारियां निश्चित करने में स्थानीय लोगों की भूमिका को प्रभावी रूप से सुनिश्चित किया जाएगा। यह आवश्यक है कि ग्रामीण समुदाय ग्राम सभा की बैठकों को उपयोगी समझें। इसके लिए सबसे अधिक महत्वपूर्ण पहलू यह है कि ग्राम सभा को अधिकार सम्पन्न बनाया जाए।

ग्रामीण क्षेत्र और रोजगार मन्त्रालय ने 13 मई, 1998 को ग्रामीण विकास और पंचायती राज के राज्य मन्त्रियों का एक सम्मेलन आयोजित किया। बैठक का उद्घाटन माननीय प्रधानमन्त्री द्वारा किया गया था। इस सम्मेलन में लिए गए सकंल्प इस प्रकार हैं 1. पंचायतों के ढांचे और कार्य प्रणाली का अध्ययन करने के लिए एक कार्य बल की स्थापना की जाए। 2. 73वां संशोधन अधिनियम और केन्द्रीय अधिनियम 40 के प्रावधानों पर अमल किया जाए। 3. प्रत्येक तिमाही में एक पूर्व निर्धारित दिन को ग्राम सभाओं की बैठक बुलाई जाए और 4. पंचायती राज संस्थाओं की विफलता को सुनिश्चित करने में शायद ग्राम सभा की भूमिका सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। ग्राम सभा के सक्रिय होने से सामाजिक लेखा परीक्षा करने और पंचायत राज कार्यकर्ताओं की जिम्मेदारियां निश्चित करने में स्थानीय लोगों की भूमिका को प्रभावी रू‍प से सुनिश्चित किया जाएगा। यह आवश्यक है कि ग्रामीण समुदाय ग्राम सभा की बैठकों को उपयोगी समझें। इसके लिए सबसे अधिक महत्वपूर्ण पहले यह है कि ग्राम सभा को अधिकार सम्पन्न बनाया जाए।

ग्रामीण क्षेत्र और रोजगार मन्त्रालय ने 13 मई 1998 को ग्रामीण विकास और पंचायती राज के राज्य मन्त्रियों का एक सम्मेलन आयोजित किया। बैठक का उदघाटन माननीय प्रधानमन्त्री द्वारा किया गया था। इस सम्मेलन में लिए गए सकंल्प इस प्रकार हैं– 1. पंचायतों के ढांचे और कार्यप्रणाली का अध्ययन करने के लिए एक कार्य बल की स्थापना की जाए। 2. 73वां संशोधन अधिनियम और केन्द्रीय अधिनियम 40 के प्रावधानों पर अमल किया जाए। 3. प्रत्येक तिमाही में एक पूर्व निर्धारित दिन को ग्राम सभाओं की बैठक बुलाई जाए और 4 पंचायती संस्थाओं के प्रत्येक स्तर की स्वायतता और स्वतन्त्रता का सम्मान किया जाए और ग्राम स्तरीय

पंचायतों को अधिकार प्रदान किस जाएं। सकंल्प के अनुसरण पर पंचायती राज संस्याओं के ढांचों और कार्यप्रणाली का अध्ययन करने के लिए राज्य मन्त्री (स्वतन्त्र प्रभार) ग्रामीण क्षेत्र और रोजगार मन्त्रालय की अध्यक्षता में एक कार्यबल गठित किया गया है। राज्य सरकारों से यह सुनिश्चित करने का अनुरोध किया गया है कि ग्राम सभा की बैठक प्रत्येक तिमाही में एक बार वरीयतः 26 जनवरी–गणतन्त्र दिवस, 1 मई–श्रम दिवस, 15 अगस्त–स्वतन्त्रता दिवस और 2 अक्टूबर–गांधी जयन्ती के अवसर पर आयोजि की जाए।

पंचायती राज संस्थाओं को सुदृढ़ बनाने के लिए सम्मेलन (जुलाई 2011)

पंचायती राज संस्थाओं को सुदृढ़ बनाने के उपायों पर चर्चा करने के लिए 11 जुलाई 2001 को नई दिल्ली में राज्यों के पंचायती राज के प्रभारी मन्त्रियों का एक सम्मेलन आयोजित किया गया था । सम्मेलन में की गई मुख्य सिफारिशों में निम्नलिखित शामिल हैंः–

यह सकंल्प किया गया कि ग्राम सभाओं को सुदृढ़ करने के लिए राज्यों द्वारा निम्नलिखित चार सूत्री कार्य प्रणाली अपनाई जाए।

1 प्रिन्ट, इलैक्ट्रोनिक मीडिया और नुक्कड़ नाटकों के जरिए जागरूकता तथा पंचायत के निर्वाचित प्रतिनिधियों को प्रशिक्षण।
2 आवश्यकता आधारित कार्य योजनाएं बनाने और उनके निष्पादन तथा निगरानी में समुदाय की भागीदारी।
3 आंकलनों, निधियों की उपलब्धता तथा पंचायतों द्वारा किए गए कार्यो पर हुए खर्चो को बोर्ड पर प्रदर्शित कर पारदर्शिता, लोगों द्वारा जांच किए जाने हेतू सम्बन्धित रिकार्ड उपलब्ध कराना और मांगे जाने पर न्यूनतम भुगतान से दस्तावेज की फोटोकापी उपलब्ध कराना।
4 सोशल आडिट के निष्कर्षो को कानूनन बाध्यकारी बनाया जाना चाहिए ताकि भ्रष्टाचार तथा निधियों के दुरूप्रयोग को रोका जा सके।

अखिल भारतीय पंचायत अध्यक्ष सम्मेलन

(5–6 अप्रैल 2002) 5,6 अप्रैल 2002 को अखिल भारतीय पंचायत अध्यक्ष सम्मेलन नई दिल्ली में आयोजित किया गया ताकि राज्यों के साथ निर्वाचित प्रतिनिधियों के परस्पर क्रियाकलापों के जरिए, पंचायती राज प्रणाली को सुदृढ़ बनाने के लिए सर्वसम्मति बनाई जा सके। सम्मेलन में जिला, मध्यवर्ती ग्रामस्तरीय पंचायतों के लगभग 1500 अध्यक्षों ने भाग लिया। सम्मेलन का उदघाटन प्रधानमन्त्री वाजपेयी ने किया। सम्मेलन में अन्य बातों के साथ साथ पंचायतों की वितीय और प्रषासनिक शक्तियां बढ़ाने का प्रस्ताव किया गया ताकि उन्हे स्वशासन की व्यवहार्य संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाया जा सके।

ग्रामीण विकास तथा पंचायतीराज मन्त्रियों का सम्मेलन

(27–28 जनवरी 2003) 27,28 जनवरी 2003 को राज्यों के पंचायती राज, मन्त्रियों और ग्रामीण विकास मन्त्रियों का सम्मेलन आयोजित किया गया जिसमें राज्यों को विशेष रूप से निधियों, कार्यो और कर्मिकों की सुपुर्दगी के कार्य में तेजी लाने और ग्रामसभाओं को समर्थ बनाने का आग्रह किया गया।

राज्य वित आयोगों के अध्यक्षों, राज्य वित सचिवों एवं पंचायतीराज सचिवों की बैठक

(मई, 2003)–9, मई 2003 को राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान, हैदराबाद में राज्य वित आयोगों के अध्यक्षों, राज्य वित सचिवों और पंचायती राज सचिवों की एक बैठक हुई, जिसमें स्थानीय निकायों के वित को बढ़ाने में सम्बन्धी मुद्दों पर चर्चा की गई और राज्य सरकारों पर इस दिशा में तत्काल कारवाई करने के लिए दबाव डाला गया था।

पंचायती राज की उपलब्धिंया एवं समस्याएं

अब वे राज्य विधानमण्डल के बजाय पंचायत समिति और जिला परिषदों को तरजीह देने लगे हैं। वस्तुतः इन संस्थाओं ने देश के राजनीतिकरण, आधुनिकीकरण और समाजीकरण में महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह किया है। हमारी राजनीतिक व्यवस्था में जन–सहभागिता में वृद्धि करके गांवों में जागरूकता उत्पन्न कर दी है।

पंचायती राज व्यवस्था के पिछले 46 वर्षो का अनुभव विशेष उत्साहवर्द्धक नही रहा। ये संस्थाएं ग्रामीण जनता में नई आशा ओर विश्वास पैदा करने में असफल रही है। यह पर्याप्त दुःख का विषय है कि पंचायती राज को इन लोगों से समुचित व्यवहार नही मिला है जिनके हाथ में देश की राजनीतिक शक्ति की बागडोर है। वस्तुत जब तक ग्रामीणों में चेतना नही आती तब तक ये संस्थाएं सफल नही हो सकतीं। किन्तु इसका यह तात्पर्य कदापि नही कि पंचायत राज व्यवस्था असफल हो गई है। कुछ राज्यों में तथा कुछ विशिष्ट क्षेत्रों में इन संस्थाओं ने सराहनीय कार्य किया है। यह कार्य मुख्यतः नागरिक सुविधाओं के ही सम्बन्ध में हुआ है। पंचायती राज संस्थाओं के समक्ष कुछ नई समस्याएं उत्पन्न हो गई हैं कुछ पहले ही थी जिनका निराकरण करना आवश्यक हैं।

निष्कर्ष

पंचायती राज संस्थाओं के भारतीय संविधान का हिस्सा बन जाने से अब कोई भी पंचायतों को दिए गए अधिकारों, दायित्वों और वितीय साधनों को उनसे छीन नही सकेगा। 73वां सविधान संशोधन न केवल पंचायती राज संस्थाओं में सरंचनात्मक एकरूपता लाने का प्रयास है बल्कि यह सुनिश्चित भी करता है कि इन संस्थानों में समाज के कमजोर वर्गो की हिस्सेदारी रहे। इसमें प्रत्येक पंचायत में पंचायत क्षेत्र में कुल जनसंख्या में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति की जनसंख्या के अनुपात में अनिवार्य आरक्षण की भी व्यवस्था की गई है । इसमें एक ऐसा भी प्रावधान रखा गया है जिसके अर्न्तगत राज्य विधानमण्डल, यदि उचित समझे तो पिछड़ी जातियों के नागरिकों के लिए आरक्षण का प्रावधान रख सकते हैं।

अब तक पंचायती राज संस्थानों की विफलता का कारण उनके चुनाव समय पर न कराना और उन्हे बार बार भंग या स्थगित किया जाना रहा है। उदाहरणार्थ बिहार में 22 वर्षो के बाद अप्रैल–मई 2001 में पंचायती राज स्थापित करने के लिए छः चरणों के चुनावों में सरकारी आंकड़ों के अनुसार 127 तथा गैर सरकारी आंकड़ों के अनुसार 300 से अधिक नागरिक मारे गए । घायल होने वालों की संख्या हजारों में है यद्यपि वर्तमान

अधिनियम में इस समस्या पर समुचित ध्यान दिया गया है और उम्मीद है कि पंचायती राज संस्थान निचले स्तर पर लोकतन्त्र के कारगर उपकरण साबित होगें क्योंकि उनके निर्वाचनों की निश्चित अवधि पर समयबद्ध व्यवस्था की गई है । इन संस्थानों को अब छह महीने से अधिक समय के लिए भंग या स्थगित नही किया जा सकता।

सन्दर्भ

1 रजनी कोठारी, पोलटिक्स इन इण्डिया, ओरिएण्ट ब्लैक्सवन, हैदराबाद, 2005, पृं0 132
2 रेनहार्ड बेडिक्स,नेशनल बिल्डिंग एण्ड सीटीजनशिप, न्यूर्याक, 1964, पृ. 266
3 रिपोर्ट आफ दा कमेटी आन पंचायती राज इन्स्टीट्यूट, गर्वनमैंट आफ इण्डिया, न्यू दिल्ली, 1978 पृं. 173,174
4 बी.एल. फड़ीया, लोक प्रषासन, साहित्य भवन पब्लिकेशन, आगरा, 2006, पृं. 939
5 वार्षिक रिपोर्ट, ग्रामीण विकास मन्त्रालय, भारत सरकार, 2002–2003, पृ.2
6 वार्षिक रिपोर्ट, ग्रामीण विकास मन्त्रालय, भारत सरकार, 2003–04, पृं.4
7 वही, पृं. 4
8 वही पृं. 4