International Journal of Applied and Universal Research **E- ISSN No: 2395-0269**
Volume IV, Issue V, October 2017 Available online at: www.ijaur.com

पंचायती राज विधेयक के उद्देश्य एवं कारणों का अध्ययन

डॉ. विकास कुमार मिश्र
राजनीति शास्त्र विभाग
'शासकीय विवेकानंद महाविद्यालय त्योंथर, जिला रीवा (म.प्र.)

सारांश– भारतीय इतिहास में प्राचीन काल से ही पंचायत और पांच प्रमुख जैसी समान सामाजिक व्यवस्था का स्वरूप प्राप्त होता है, जिसके अंतर्गत प्रत्येक ग्राम एक स्वावलंबी, स्वयं पूर्ण और स्वशासित इकाई के रूप में विकसित हो सके। जो लोक नियुक्ति ग्रामीण संगठन की इस व्यवस्था का संचालन नियंत्रण करता था उसे "पंचायत" कहते थे। पांच जनप्रतिनिधियों की योग्यता के आधार पर नियुक्ति से जो शक्तियों के आक्रमण से सुरक्षा तथा वे कल्याणकारी कार्य को पंचायत की शक्ति और साधनों से सम्पन्न नहीं हो सकते थे, वहाँ तक ही सीमित था।

मुख्यशब्द– पंचायती राज, विधेयक, एवं कल्याणकारी कार्य ।

प्रस्तावना –

पंचायती राज के संबंध में सुधार हेतु गठित सभी समितियों की एक राय थी कि पंचायतों का चुनाव नियमित रूप से निर्धारित समय पर हो, किन्तु इसकी सबसे बड़ी समस्या संवैधानिक समस्या थी। लोकतंत्र के इस जड़ के संवर्द्धन के लिए हमारे पास संवैधानिक उपचार का अभाव था। पंचायत राज, राज्य सरकारों की कृपा पर निर्भर था। यह निर्भरता अनेक कारणों से लोकतंत्र के लिए, पंचायती राज के लिए एवं भारत के सामाजिक–आर्थिक विकास के लिए हितकर नहीं था। इस पर शीघ्र चिन्ता आवश्यक थी अन्यथा और अधिक विलम्ब से हमारी लोकतांत्रिक जड़ें सूख सकती थी, किन्तु इससे पहले कि हम अपनी लोकतांत्रिक जड़ों को मजबूत करें, अच्छा हो कि हम भारत के उन लोगों से भी विचार–विमर्श कर लें जो हमारी लोकतांत्रिक परम्परा के आवश्यक अंग है।

विकास मानव जीवन के सतत् परिवर्तन की बहुआयामी प्रक्रिया है, जिसमें संपूर्ण आर्थिक, सामाजिक एवं राजनैतिक पद्धतियों के पुर्नगठन एवं नवीनीकरण का समावेश होता है। गांधीजी का मानना था कि भारत गांवों का देश है। भारत की संपूर्ण जनसंख्या का 78 प्रतिशत गांवों में निवास करता है, यहाँ लगभग 6 लाख गाँव तथा 3200 नगर एवं कस्बे हैं। प्रत्येक 5 में से चार व्यक्ति गाँवों में रहते हैं। शहरों का भरण–पोषण गाँव करते हैं, राष्ट्रीय आय में कृषि और ग्रामोद्योग का 50 प्रतिशत से अधिक भाग रहता है। अतः यदि भारत को सम्पन्न एवं प्रगतिशील बनाना है तो सर्वप्रथम गाँवों की उन्नति करनी होगी। गांधी जी की कल्पना थी कि गाँव शासन की एक इकाई हो, अपने आप में आत्मनिर्भर हो। राजनैतिक और आर्थिक दृष्टि से सत्ता का विकेन्द्रीकरण होना चाहिए, प्रत्येक ग्रामीण को अनिवार्य प्राथमिक सुविधायें उपलब्ध हों। ग्राम जीवन के सभी पक्षों को ध्यान में रखा जाये, गाँव में पूरी सत्ता और शक्ति हो, उनका अपना स्वराज हो।

गांधी जी मात्र भारतीय स्वतंत्रता आंदोलन के सूत्रधारा ही नहीं थे, वरन् उनका सारा जीवन सामाजिक अन्याय, आर्थिक विषमता, शोषण, गरीबी, ऊँच–नीच के विरोध में समर्पित रहा। गांधी जी के लिए आजादी अपने आप में साध्य नहीं थी, वरन् भारत की दलित और शोषित जनता की मुक्ति का साधन थी। गांधी जी अपनी मिट्टी, अपने लोग, अपनी जमीन, अपनी परम्पराओं को उनकी समस्त दुर्बलताओं के बाद भी प्यार करते थे। भारतीय स्वतंत्रता आंदोलन के दौरान गांधी जी ने ग्रामीणों की समस्याओं को अत्यन्त निकट से देखा, समझा और परखा था। वे कहते थे कि– "उस आजादी का कोई मूल्य नहीं है, जिसमें सबसे पीड़ित और सबसे कमजोर को मुक्ति न मिले और वह यह न महसूस करे कि वह उसका देश है।" सत्य तथा अहिंसा की पूर्णता ग्रामीण जीवन की सादगी में ही प्राप्त की जा सकती है। गांधी जी कल्पना थी कि प्रत्येक गांव एक प्रजातंत्र होगा, जो अपनी अहम जरूरतों के लिए अपने पड़ोसी पर भी निर्भर नहीं रहेगा।

भारतीय स्वतंत्रता आंदोलन के महानायक महात्मा गांधी स्वतंत्रता के तत्काल बाद से ही पंचायती राज की स्थापना का मन्तव्य प्रकट करते रहे किन्तु उनकी बात किसी ने नहीं सुनी, यहाँ तक की उनके उत्तराधिकारी एवं सर्वाधिक निकटस्थ समझे जाने वाले व्यक्तियों ने ही उनकी सर्वाधिक उपेक्षा की। राज्य के नीति निर्देशक तत्वों द्वारा अपेक्षा की गई कि पंचायती राज को आने वाले समय में विकसित किया जायेगा और सरकार का यह दायित्व होगा कि वह पंचायतीराज की स्थापना की दिशा में प्रयास करेगी।

विश्लेषण –

सन् 1980 में सत्ता में आने के पश्चात् इंदिरा गांधी ने समाज के पिछड़े वर्गों के आर्थिक एवं सामाजिक उत्थान हेतु कुछ आकर्षक योजनाओं को हाथों में लिया। सन् 1986 में राजीव गांधी ने पंचायती राज संस्थानों की समस्याओं पर व्यापक रूप से विचार–विमर्श किया। यह विचार–विमर्श की प्रक्रिया इतने व्यापक पैमाने पर हुई कि हुई अब तक का इस संबंध में सारा कीर्तिमान पीछे टूट गया। राज्यों के पंचायतों के जनप्रतिनिधियों, नौकरशाहों, मुख्यमंत्रियों से खुले रूप में विचार आमंत्रित किये गये।

जनवरी 1989 में आयोजित पंचायती राज सम्मेलन में विचार–विमर्श की प्रक्रिया में यह बात सामने आई कि पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिया जाना चाहिए। पंचायती राज सम्मेलन के माध्यम से प्रधानमंत्री जी लगभग 8 हजार अनुभवी व्यक्तियों से चर्चा के उपरान्त इस निष्कर्ष पर पहुंचें कि पंचायती राज संस्थाओं में नियमित चुनाव हों, इसके लिए आवश्यक है कि पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा मिले। जिस प्रकार विधान सभाओं और

लोक सभा के चुनाव निर्धारित अवधि में कराने की संवैधानिक अनिवार्यता है, वैसी ही व्यवस्था पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव के संबंध में भी होनी चाहिए। संविधान संशोधन विधेयक 64वां में पंचायती राज संस्थाओं के नियमित चुनाव का प्रावधान किया गया।

64वां संविधान संशोधन विधेयक पंचायती राज संस्थाओं के नियमित निर्वाचित के संबंध में श्री राजीव गांधी का कथन है कि "अब हम पंचायतों में लोकतंत्र की वही पवित्रता प्रदान करेंगे जो संसद और विधान मंडलों को प्राप्त है, हम लोकतांत्रिक संस्थाओं में भाग लेने हेतु करीब 7 लाख चुने हुए प्रतिनिधियों के लिए द्वार खोलेंगे। लोकतंत्र में लोगों की भागीदारी 125 गुना बढ़ जायेगी।" इस व्यवस्था से निःसंदेह भारतीय लोकतंत्र का आधार और अधिक सुदृढ़ होगा तथा हम लोकतांत्रिक परम्पराओं के और अधिक समीप होंगे।

पंचायती राज विधेयक के उद्देश्य और कारणों के विवरण में कहा गया है, "वर्तमान पंचायती राज प्रणाली की अपर्याप्तताओं को दूर करना है।" अधिक महत्वपूर्ण कमियों में कुछ का उक्त विवरण में विशेष रूप से उल्लेख किया गया है नियमित एवं नियत समय पर चुनाव नहीं करना लंबा अधिक्रमण, अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों तथा महिलाओं जैसे निर्बल वर्गों को अपर्याप्त प्रतिनिधित्व, वित्तीय संसाधनों का अभाव तथा उन्हें अपर्याप्त मात्रा में अधिकार एवं दायित्व सौंपना। विधेयक में पंचायतीराज के ढाँचे में परिवर्तन का कोई आधारभूत प्रस्ताव नहीं था। केवल निर्वाचन आयोग की देखरेख में अधिदेशात्मक एवं यथासमय चुनाव एवं अंकेक्षण तथा महालेखा परीक्षक के नियंत्रण और वित्त आयोग की व्यवस्था की गयी है।

मई 1991 में राजीव गांधी की अकस्मात हत्या के कारण पंचायती राज पद्धति को कुछ अवधि के लिये विराम लग गया, किन्तु नरसिंह राव के नेतृत्व में राजीव गांधी के लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के स्वप्न को साकार करने के लिए पंचायती राज संविधान (72वां संशोधन) विधेयक, 1991 संसाद में प्रस्तुत किया गया। यह अत्यंत हर्ष का विषय था कि संसद ने दिसम्बर 1992 में पंचायती राज विधेयक पारित कर दिया। इस प्रकार विकेन्द्रीकरण की दिशा में निरंतर आगे बढ़ने की प्रवृत्ति के कारण अन्ततः हम ग्राम स्तर तक विकेन्द्रीकरण सत्ता स्थापित करने में सफल हुए।

उपर्युक्त संशोधन विधेयक में पंचायतों के गठन, कर्तव्य, शक्तियाँ, सदस्यों के चुनाव की विधियों, सदस्यता में आरक्षण, अध्यक्ष पद हेतु आरक्षण, कार्यकाल, राज्य चुनाव आयोग द्वारा चुनाव कराना, वित्तीय शक्तियों आदि बातों का प्रावधान किया गया है।

स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् ग्रामों का चहुँमुखी विकास तथा लोकतंत्र को ग्रामीण स्तर तक पहुंचने के लिए पंचायत राज के अंतर्गत विकास के प्रयास आरंभ किये गये। प्रत्येक राज्य ने पंचायतीराज व्यवस्था को अपने–अपने ढंग से अपनाया तथा ग्रामीण विकास की गतिविधियों एवं कार्यक्रमों को क्रियान्वित किया जाने लगा। प्रत्येक राज्य में अपने–अपने तरीके होने के कारण पंचायतराज को क्रियान्वित करने की विधि में एकरूपता नहीं रह सकी थी।

73वें संविधान संशोधन अधिनियम में जो प्रावधान किया गया है, उसको दो भागों में विभक्त किया जा सकता है। प्रथम वे प्रावधान हैं जिन्हें प्रत्येक राज्य को आवश्यक रूप से लागू करने होंगे, दूसरे कुछ ऐसे प्रावधान हैं, जिनके संबंध में राज्य विधान मण्डल को निर्णय लेकर उन्हें क्रियान्वित करना होगा। 73वें संविधान संशोधन की मुख्य विशेषतायें निम्नलिखित हैं :–

1. देश में पंचायतराज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिया गया है। राज्य सरकारों को अपने राज्य में पंचायतराज की स्थापना करना अनिवार्य हो गया है।
2. प्रत्येक राज्य में पंचायतराज संस्थाओं का कार्यकाल पूर्ण करने में छः माह के अंदर आगामी पंचायतों का गठन किया जाना अनिवार्य होगा। यदि कोई पंचायत पांच वर्ष के कार्यकाल के मध्य में किन्हीं कारणों से भंग होती है और उसके भंग होने की दशा में छः माह से कम समय शेष रहता है, तो शेष समय (जो छः माह से कम है) के लिए चुनाव आवश्यक नहीं होगा। यह भी प्रावधान है कि यदि किसी भंग पंचायत में चुनाव होता है, तो उसकी अवधि उतने ही शेष समय के लिए होगी जैसे कि पंचायत भंग न हुई होती। (धारा 243ई.)
3. ग्राम सभाओं को अधिक शक्तिशाली बनाया गया है तथा इन्हें राज्य विधान मण्डल के द्वारा शक्तियाँ प्रदान की गई हैं।
4. प्रत्येक राज्य में त्रिस्तरीय पंचायतों का गठन किया जायेगा। ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, खण्ड स्तर पर जनपद पंचायत तथा जिला स्तर पर पंचायत का गठन किया जायेगा। (धारा 243बी.)
5. ग्राम पंचायत के पंच, जनपद पंचायत सदस्य तथा जिला पंचायत के सदस्यों का चुनाव सीधे मतदान के द्वारा होगा जनपद अध्यक्ष तथा जिला पंचायत के अध्यक्ष का निर्वाचन क्रमशः जनपद तथा जिला पंचायत के सदस्यों के द्वारा किया जायेगा। ग्राम पंचायत के सरपंच के चुनाव की विधि राज्य विधान मण्डल के द्वारा निर्धारित की जायेगी। (धारा 243 बी)
6. यदि राज्य विधान मण्डल के द्वारा तय किया जाये तो लोकसभा, राज्यसभा, तथा राज्य विधान सभा के सदस्यों का जिला पंचायत तथा जनपद पंचायत की सदस्यता दी जा सकती है, जिनके निर्वाचन क्षेत्र. में यह जिला अथवा जनपद पंचायत क्षेत्र पूर्णरूपेण आंशिकरूप से सम्मिलित हों।
7. प्रत्येक पंचायत स्तर पर अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति के लिए पद आरक्षित किये जायेंगे। इन आरक्षित पदों का अनुपात पंचायत क्षेत्र के अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति की जनसंख्या तथा पंचायत क्षेत्र कुल जनसंख्या के अनुपात के आधार पर होगा। यह आरक्षण सीधे निर्वाचित होने वाले पदों के लिए ही होगा। इन आरक्षित पदों में कम से कम एक तिहाई पद अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति वर्ग

की महिलाओं के लिए होंगे। ग्राम पंचायत के सरपंच, जनपद तथा जिला पंचायत के अध्यक्ष के पदों में कम से कम एक तिहाई पद महिलाओं के लिए आरक्षित होंगे। राज्य विधान मण्डल को पिछड़े वर्ग के लिए भी आरक्षण करने का अधिकार दिया है। (धारा 243 डी, 243–एक)

8. प्रत्येक राज्य में ग्राम पंचायत, जनपद तथा जिला पंचायत को आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय की योजना बनाने एवं इन योजनाओं पर अमल करने हेतु शक्तियाँ तथा दायित्व दिये जाने का प्रावधान किया जायेगा। (धारा 243–जी)
9. पंचायतीराज संस्थाओं को अपने आय के स्त्रोत बढ़ाने के लिए कर लगाने तथा उसे प्राप्त करने के व्यापक अधिकर दिये गये हैं। राज्य विधान मण्डल इन अधिकारों का निर्धारण तथा लगाये जाने वाले करों को परिभाषित करेंगे। (धारा–243–एच)
10. प्रत्येक राज्य में वित्त आयोग गठित करने का प्रावधान किया गया है। यह आयोग प्रत्येक पांच वर्ष में पंचायतों की वित्तीय स्थिति का पुनर्रावलोकन करेगा तथा पंचायतों के मध्य टैक्स, ड्यूटी, टोल टैक्स आदि से प्राप्त राशि के बंटवारे का प्रावधान करेगा तथा पंचायतों की वित्तीय स्थिति को सुधारने के लिए सुझाव देगा। (धारा–243–आई)
11. राज्य विधान मण्डल के द्वारा पंचायतों में लेखों के रख रखाव तथा उसके अंकक्षण के बारे में प्रावधान करने का अधिकार है। (धारा–243–जे)
12. प्रत्येक राज्य में पंचायतराज संस्थाओं के निष्पक्ष चुनाव कराने हेतु राज्य चुनाव आयोग के गठन का प्रावधान कियागया है। (धारा–243 के)
13. समग्र विकास तथा सामाजिक न्याय की व्यवस्था के लिए पंचायतों को शक्तियाँ एवं दायित्व सौंपने के संबंध में धारा 243 जी में प्रावधान किया गया है। इसके अंतर्गत निर्णय लेने का अधिकार राज्य विधान मण्डल को होगा। अनुसूची 11वीं निम्नलिखित है :–

संविधान की 11वीं अनुसूची (धारा 243जी) –

- ❖ कृषि विस्तार सम्मिलित करते हुए।
- ❖ भूमि सुधार एवं भूमि संरक्षण।
- ❖ लघु सिंचाई, जल प्रबंधन एवं जल फैलाव का विकास।
- ❖ पशुपालन, दुग्ध उद्योग, कुक्कुट पालन।
- ❖ मत्स्यपालन।
- ❖ सामाजिक वानिकी एवं कृषि वानिकी।
- ❖ लघु वन उपज।
- ❖ खाद्य प्रसंस्करण उद्योग सम्मिलित करते हुए लघु उद्योग।
- ❖ खादी ग्राम तथा कुटीर उद्योग।
- ❖ ग्रामीण आवास।
- ❖ पेयजल, ईंधन तथा चारा।
- ❖ सड़क, पुल, पुलिया, पर–घाट, जलमार्ग तथा आवागमन के अन्य साधन।
- ❖ विद्युत का वितरण सम्मिलित करते हुए ग्रामीण विद्युतीकरण।
- ❖ पारंपरिक ऊर्जा स्त्रोत।
- ❖ गरीबी उन्मूलन योजना।
- ❖ प्राथमिक तथा माध्यमिक विद्यालय को सम्मिलित करते हुए शिक्षा।
- ❖ तकनीकी प्रशिक्षण तथा व्यवहारिक शिक्षा।
- ❖ प्रौढ़ तथा अनौपचारिक शिक्षा।
- ❖ पुस्तकालय।
- ❖ सांस्कृतिक कार्यकलाप, बाजार तथा मेले।
- ❖ अस्पताल, प्राथमिक चिकित्सा केन्द्र तथा औषधालयों को सम्मिलित करते हुए स्वास्थ्य तथा स्वच्छता।
- ❖ परिवार कल्याण, महिला एवं बाल विकास।
- ❖ विकलांगों तथा मानसिक रूप से बाधितों को सम्मिलित करते हुए समाज कल्याण।
- ❖ कमजोर वर्गों का कल्याण विशेषतः अनुसूचित जाति एवं जनजाति का।
- ❖ लोक वितरण पद्धति।
- ❖ सामुदायिक अस्तियों का संधारण।

निष्कर्ष –

स्वतंत्रता के 70 वर्ष बाद भी विकास का प्रकाश गांवों तक पूर्णरूप से नहीं पहुंच पाया है। 40 प्रतिशत आबादी आज भी गरीबी रेखा के नीचे जीवन यापन कर रही है। शासकीय योजनाओं का लाभ ग्रामीण जनता को नहीं मिल पाता है। सरकार द्वारा दिया अनुदान, सहायता एवं ऋण राशि का अत्यन्त अल्प भाग गाँव के अंतिम तक पहुँच पाता है। अतः ग्रामीण जनता को विकास की मुख्य धारा से जोड़ने एवं सत्ता का विकेन्द्रीकरण करने के उद्देश्य से 73वाँ संविधान संशोधन कर केन्द्र सरकार द्वारा सभी राज्यों को यह निर्देश दिये गये कि अप्रैल 1995 तक पंचायतों के चुनाव संपन्न करा लिये जाये। मध्य प्रदेश पहला राज्य है, जिसने मई–जून 1994 में पूरे राज्य में पंचायती राज हेतु 30922 ग्राम पंचायतों, 459 जनपद पंचायतों एवं 45 जिला पंचायतों का चुनाव सम्पन्न कराकर त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था को अधिकार संपन्न बनाया, और जनवरी 2000 में मध्यप्रदेश शासन ने दूसरा पंचायती चुनाव कराकर पंचायती राज को दृढ़ता प्रदान की।

संदर्भ –

1. विकासशील देशों की समस्यायें, भारत के सन्दर्भ में – म. प्र. हिन्दी ग्रन्थ अकादमी 1997.
2. ग्रामीण विकास कार्यक्रमों का एक्शन प्लान वर्ष 2000–2001, मध्यप्रदेश शासन, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग।
3. पंचायती राज एवं विकेन्द्रित नियोजन :भारत सरकार
4. शर्मा, हरिश्चन्द : "भारत में स्थानीय प्रशासन", कालेज बुक डिपो, जयपुर, 1993, पष्ठ 276.

5. महाकवि कालिदास : "महाभारत शान्ति पर्व", गीता प्रेस, गोरखपुर, पृष्ठ 87/2–8
6. महाकवि बाल्मीकि : "बाल्मीकि रामायण–अयोध्या काण्ड", श्लोक–15, सर्ग–83.
7. विद्यालंकार, सत्यकेतु : "प्राचीन भारत की शासन संस्थाएं एवं राजनैतिक विचार", सरस्वती सदन, मंसूरी, 1975, पृष्ठ 48.
8. सिंह, अमरजीत : "ग्रामीण प्रशासन, गाजीपुर (यू.पी.), जनपद का अध्ययन", अप्रकाशित शोध प्रबन्ध, जबलपुर विश्वविद्यालय, जबलपुर, 1990, पृष्ठ 2–3.
9. विद्यालंकार, सत्यकेतु : "प्राचीन भारत की शासन संस्थाएं एवं राजनैतिक विचार", सरस्वती सदन, मंसूरी, 1975, पृष्ठ 33.