ARYAVART SHODH VIKAS PATRIKA
RNI TITLED NO. UPBIL04292
RNI REG. NO. UPBIL/2014/66218 PP. NO.- 461-463
ISSN NO.-2347-2944 (Print)
e-ISSN NO.-2582-2454 (Online)
Vol.-13, No.-II, Issues-17, YEAR- Sept. -2020

ग्रामीण विकास में पंचायती राज की भूमिका

संजीव कुमार
असिस्टेंट प्रोफेसर, समाजशास्त्र विभाग, द्वारिकानाथ महाविद्यालय, मसौढ़ी, पटना (बिहार), भारत

Received- 04.08.2020, Revised- 09.08.2020, Accepted - 14.08.2020 E-mail: aaryavart2013@gmail-com

सारांश : ***भारत में पंचायती राज व्यवस्था नयी नहीं है, सदियों से यहाँ के गाँवों में पंचायत की परम्परा रही है। आज भी पंचायतों के बारे में हमारे सामने पहली छवि जो उभर कर आती है। वह पंच परमेश्वर की भावना है। इतिहासकारों और विद्वानों ने भी प्राचीन कालीन पंचायतों की बड़ी प्रशंसा की है। यह व्यवस्था गांवों के सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, धार्मिक एवं सांस्कृति समस्याओं का निपटारा सहज ही करता था। औपनिवेशिक काल में पंचायती व्यवस्था को नष्ट कर दिया गया, किन्तु उसका स्वरूप शेष रह गया। स्वाधीनता के अरूणोदय के बाद भारत की लोकतांत्रिक सरकार में विकास की ललक मौजूद थी। अतः ग्रामीण विकास कार्यक्रमों का शुभारम्भ किया गया। इन विकास कार्यक्रमों की गति तेज करने तथा आम लोगों का सक्रिय सहयोग प्राप्त करने के लिए सन् 1959 में पंचायती राज प्रणाली का पुनरोद्धार किया गया। अपने जन्म दिन 02 अक्टूबर, 1956 से आज तक पंचायती राज प्रणाली अधिक अधिकार की याचना में लगी रही और अपना विस्तार सम्पूर्ण देश में कर लिया। इस दृष्टि से प्राचीनकाल से वर्तमान शासन प्रणाली में पंचायती राज व्यवस्था के स्वरूप, महत्व एंव आवश्यकता के साथ–साथ विकास एंव विस्तार की कहानी को जानना ग्राम विकास की दृष्टि से आवश्यक हो जाता है, क्योंकि अब विकास कार्यों की जिम्मेवारी ग्राम पंचायतों पर सौंपी जा रही है और आशातीत सफलता भी मिलने लगी है।***

कुंजीभूत शब्द– पंचायती राज व्यवस्था, परम्परा, व्यवस्था, आर्थिक, राजनीतिक, धार्मिक, सांस्कृतिक, औपनिवेशिक।

पंचायती राज संस्थाओं के विकास में बलवंत राय मेहता समिति की नियुक्ति सबसे महत्वपूर्ण घटना कही जा सकती है। इस समिति की नियुक्ति जनवरी 1957 में की गई थी। समिति ने विकास कार्यक्रमों का विशद अध्ययन एवं विश्लेषण के बाद अपना प्रतिवेदन जमा किया था। समिति ने अपने प्रतिवेदन में स्पष्ट किया था कि प्रशासनिक प्रजातांत्रिक विवेन्द्रीकरण के लिए गांव, प्रखण्ड एवं जिला स्तर पर प्रजातान्त्रिक प्रशासनिक इकाईयों का प्रभावी होना जरूरी है। इस प्रकार मेहता समिति ने पंचायती राज प्रणाली की सफलता के लिए त्रिस्तरीय ढांचे का सुझाव दिया था। त्रिस्तरीय ढांचे के अन्तर्गत गांव के स्तर पर ग्राम सभाएं एवं पंचायतें, प्रखण्ड स्तर पर पंचायत समिति एवं जिला स्तर पर जिला परिषद स्थापित किये जाने की सिफारिश थी। इन सुझावों को जनवरी, 1958 में राष्ट्रीय विकास परिषद् ने स्वीकार कर लिया था। इसके बाद 02 अक्टूबर 1959 को तत्कालीन प्रधानमंत्री पं० जवाहर लाल नेहरू ने राजस्थान में इसकी स्थापना का श्रीगणेश किया। तत्पश्चात् इसे देश के विभिनन प्रांतों द्वारा भी अपनाया गया। इस समय देश में 2.20 लाख ग्राम पंचायतें, 4.5 हजार पंचायत समितियां एवं 357 जिला परिषद् हैं। [1]

आज विभिन्न राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं के ढ़ांचा का स्वरूप एक नहीं है। अधिकांश राज्यों में त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाएं हैं। सामान्यतया प्रथम स्तर पर ग्राम पंचायत, द्वितीय स्तर पर खण्ड समिति एंव तृतीय स्तर पर जिला परिषद् होती है, लेकिन कुछ प्रांतों में इसके नाम में भी अन्तर होते है। जैसे–द्वितीय स्तर को आंध्रप्रदेश में मंडल पंचायत, गुजरात में तालुका पंचायत, मध्यप्रदेश में जनपद पंचायत अरूणाचल प्रदेश में अंचल समिति, तमिलनाडु में पंचायत संघ तथा कर्नाटक में तालुका विकास समिति कहा जाता है। सामान्तया असम में तृतीय स्तर की व्यवस्था को मौहकम परिषद कहते हैं, जो जिला स्तर पर न होकर सब डिवीजन स्तर पर है। तमिलनाडु में तीसरे स्तर की संस्था प्रशासनिक जिला स्तर पर न होकर विकास जिला स्तर पर है, जिसको जिला विकास परिषद् के नाम से जानते हैं। चार राज्यों अर्थात् असम, हरियाणा, उड़ीसा और मणीपुर में दो स्तरीय पद्धति अपनाई गई है। ये संस्थाएं ग्राम और खण्ड स्तर पर है, परन्तु असम में वे ग्राम और सब–डिवीजन स्तर पर स्थापित की गई है। जम्मू कशमीर, केरल, सिक्किम, त्रिपुरा, अण्डमान निकोबार द्वीप समूह, दादरा नागर हवेली तथा गोवा, दामन द्वीप में एक स्तर पर अर्थात् ग्राम स्तर पर पंचायती राज संस्थाएं हैं, लेकिन आंध्रप्रदेश, बिहार, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, मध्यप्रदेश, महाराष्ट्र, पंजाब, राजस्थान, तमिलणाडु, उत्तरप्रदेश, पश्चिम बंगाल, चण्डीगढ़ और अरूणाचल प्रदेश में त्रिस्तरीय संरचना का प्रावधान है। अधिकांश राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं का कार्यकाल पांच वर्ष का है। असम, पश्चिम बंगाल, अण्डमान निकोबार द्वीप समूह, दादरा नागर हवेली और गोवा में कार्यकाल चार वर्ष का तथा राजस्थान, अरूणाचल प्रदेश और दिल्ली में

ISSN NO.-2347-2944 (Print)
e-ISSN NO.-2582-2454 (Online)
Vol.-13, No.-II, Issues-17, YEAR- Sept. -2020

तीन वर्ष का है।

इस प्रकार देश में पंचायती राज संस्थाओं के नाम, आकार, चुनाव का तरीका, संस्था का कार्यकाल एवं संस्था के पदनाम सम्बन्धी विभिन्नता है, किन्तु कार्यो में समानता है। संस्थाओं का मुख्य कार्य कृषि विकास, ग्रामोद्योग की स्थापना, समाज कल्याण, ग्राम्य सड़क, चारागाह, पशुपालन एंव लघु सिंचाई के लिए तालाब आदि.की व्यवस्था करना होता है। कुछ प्रांतों में यह संस्थाएं प्राथमिक शिक्षा एंव भू–राजस्व वसूलने की व्यवस्था भी अपने पास रखती है। आज प्रायः सभी ग्राम पंचायतों को गरीबी निवारक कार्यक्रम के कार्यान्वयन में प्रत्यक्ष सहभागिता दी गई है।

परिणामः निःसंदेह पंचायती राज संस्थाओं को गांव, खण्ड तथा जिला स्तर पर विकास कार्यो की जिम्मेदारी सौंपने के साथ ही विकास कार्यो में आशातात सफलता प्राप्त हुई है। कृषि विकास, पशुपालन विकास, उद्योगों की स्थापना, सार्वजनिक स्वास्थ्य, समाज कल्याण, सहकारिता विकास, सड़कों का निमा प्राथमिक शिक्षा, राष्ट्रीय बचत, वृक्षारोपण, प्रकाश व्यवस्था, भूमि प्रबन्धक साथ–साथ गरीबी निवारक कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने में ग्राम पचाकर संलग्न है। गांवों में श्रमदान से बनाया गया सडक पलिया कुंए आज भी एकता, आत्म विश्वास एवं आत्म सहायता की कहानी सुना रही है। पंचायती संस्थाओं का विकास संख्या में बताना संभव नहीं है, किन्तु इतना अवश्य कहा जा सकता है कि विभिन्न ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के संचालन व्यवस्था का आधार पंचायती राज संस्थाएं ही हैं। खासकर ग्राम पंचायत की भूमिका अविस्मरणीय हैं। फिर भी पंचायती राज संस्थाएं अपने स्थापना के उद्देश्यों को नहीं प्राप्त कर सकी हैं। इसके लिए वित्तीय स्थिति, ग्रामीण निरक्षरता से उत्पन्न जाति, धर्म एंव अंधविश्वास के झगड़े, कमजोर वर्गो एवं महिलाओं की उपेक्षा जैसे अनेक दोष जिम्मेवार है। यह दोष विकास की कल्पनाओं को दीमक की तरह चाट रही है। इसके लिए कुछ भावी योजनाओं के निर्माण की महती आवश्कता महसूस की जा रही है।

पंचायती राज का भविष्यः पंचायती राज में अनेक उतार–चढ़ाव आए है। बलवंत राय मेहता अध्ययन दल के प्रतिवेदन को विभिन्न प्रांतीय सरकारों द्वारा प्रभावी ढंग से लागू नहीं किया गया। अधिकांश राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं की उपेक्षा की गई। इस परिस्थिति में सुधार लाने के लिए अशोक मेहता समिति की नियुक्त की गई ताकि पंचाचती राज संस्थाएं सबल बन सके तथा आयोजन और ग्राम विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन का उपकरण बन सकें। इस समिति ने सन 1977 में दिये गये प्रतिवेदन में द्विस्तरीय व्यवस्था अर्थात् जिला परिषद तथा 15–20 हजार की आबादी के लिए मंडल पंचायत के गठन का सुझाव दिया। साथ ही विकास कार्यो को जिला परिषदों को सौंपने की सिफारिश की। इस समिति का मत था कि पंचायतों के चुनाव दलगत आधार पर होने चाहिए, न्याय पंचायतों को ग्राम पंचायत से पृथक रखा जाना चाहिए। समिति का सुझाव था कि पंचायतों को संवैधानिक दर्जा तथा लगान वसूली का अधिकार सौंपा जाना चाहिए।

अशोक मेहता समिति की रिपोर्ट पर 1979 में मुख्यमंत्रियों के सम्मेलन में विचार किया गया। इसमें मंडल पंचायतों के गठन, दलगल आधार पर निर्वाचन तथा पंचायतों को संवैधानिक दर्जा देने की बात, सम्मेलन द्वारा नहीं मानी गई। साथ ही तीन स्तरीय पंचायती राज व्यवस्था को कायम रखने का फैसला किया गया। पुनः 25 मार्च 1985 को भारत सरकार ने डा. जी.वी.के. राव की अध्यक्षता में एक समिति की नियुक्त की। इस समिति ने यह सिफारिश किया कि योजना की नीति और उसके कार्यक्रमों का क्रियान्वयन "जिला" को इकाई मानकर किया जाये। समिति ने जिला परिषदों को सभी विकास कार्य सौंपने तथा पंचायतों का नियमित चुनाव कराने का भी सुझाव दिया। इसके कुछ दिन बाद अगस्त, 1985 में तत्कालीन प्रधानमंत्री स्वर्गीय राजीव गांधी ने सभी मुख्यमंत्रियों को पत्र भेजकर गरीबी हटाने के कार्यक्रमों में सक्रिय सहयोग यथोचित प्रशासनिक तंत्र एवं वित्तीय साधन के साथ–साथ समय पर चुनाव कराने का अनुरोध किया।

सातवीं पंचवर्षीय योजना में भी पंचायती राज संस्थाओं को स्वायत्ता के साथ यथेष्ट निधि देने की बात कही गयी। योजना में कहा गया कि खंड और ग्राम स्तर की पंचायती राज संस्थाओं को सक्रिय बनाना चाहिए ताकि ग्राम विकास एवं गरीबी हटाने के कार्यक्रमों के आयोजन और कार्यान्वयन में उनका सक्रिम सहयोग प्राप्त हो सकें। स्व० राजीव गांधी की विशेष रूचि के कारण जून 1986 में डॉ० एम० एल० सिंघवी की अध्क्षता में एक कमेटी का गठन किया गया। इस समिति ने गाँवों में आर्थिक साधनों से संपन्न पंचायतों के पुनर्गठन और न्याय पंचायतों के गठन की सिफारिश की। साथ ही राज्यों में पंचायती राज व्यवस्था में एकरूपता लाने का संस्तुति की। इस रिपोर्ट पर विचार करने के लिए 07 अगस्त 1987 को कुछ राज्यों के मुख्य मंत्रियों का सम्मेलन बुलाया गया। इस बैठक में समिति के प्रतिवेदनानुसार समय पर पंचायतों का चुनाव कराने, यथेष्ट साधन देने तथा पर्याप्त शक्ति प्रदान करने की स्वी.ति दी गयी, परन्तु इसके लिए संविधान में संशोधन करने की बात का समर्थन केवल त्रिपुरा और पश्चिम बंगाल के मुख्यमंत्रियों ने ही किया और अन्य लोगों का मत था कि बगैर संशोधन

PIF/6.500 *ASVS Reg. No. AZM 561/2013-14*

ISSN NO.-2347-2944 (Print)
e-ISSN NO.-2582-2454 (Online)
Vol.-13, No.-II, Issues-17, YEAR- Sept. -2020

के भी इस उद्देश्य की पूर्ति की जा सकती है। इसके बाद हमारे प्रधानमंत्री ने अपने व्यस्त कार्यक्रमों में से समय निकालकर दिसम्बर, 1987 और जून 1988 के बीच विभिन्न जगहों पर आयोजित जिला मजिस्ट्रेटों कलक्टरों की कार्यशालाओं को संबोधित किया। संवेदनशील और उत्तरदायी जिला प्रशासन के सम्बन्ध में एक रिपोर्ट बनाई गई, जिसे मुख्य सचिवों ने जुलाई 1988 के अपने सम्मेलन में अनुमोदित किया। इन प्रतिवेदन में भी पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा देने, नियमित चुनाव कराने, वित्तीय स्थिति सुधारने के साथ–साथ अन्य बातें उठाई गयी है। सरकारिया आयोग की एक समिति ने यह सुझाव दिया कि पंचायती राज संस्थाओं को वैधानिक रूप में मान्यता दी जानी चाहिए और जिलों के राजनितिक एवं प्रशासनिक ढ़ाचे का आधार ग्राम पंचायतों को बनाया जाना चाहिए। सरकारिया आयोग की ओर से 1988 में दिये गये प्रतिवेदन के भाग एक में यह कही गई है। पर्योनेल पब्लिक ग्रीवान्सेज पेन्शन सम्बन्धी मंत्रालय की परामर्शदात्री समिति की उप–समिति (थुंगन कमेटी) ने सिफारिश किया कि पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिया जाना चाहिए। इसके अलावा समिति ने अनुसूचित जातियों, जनजातियों और महिलाओं को पंचायतों में यथोचित प्रतिनिधित्व देने, कलक्टर को विनियात्मक और विकास कार्यो के साथ जोड़ने की भी सिफारिश की। साथ ही पंचायती राज संस्थाओं से संबंधित व्यक्तियों के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था करने का सुझाव दिया।

इस प्रकार 1985 से लगातार पंचायतों को अत्यधिक अधिकार देने का सुझाव आता रहा। फलतः 1989 के लोकसभा सत्र में प्रधानमंत्री ने पंचायती राज संशोधन विधेयक पेश किया। इस बिल में पंचायतों को सशक्त करने हेतु अनेक व्यवस्थाएं की गयी थी, परन्तु राज्यसभा में यह विधेयक पास नहीं हो सका। इसके बाद राष्ट्रीय मोर्चा गठित (एनडीए) सरकार ने भी पंचायती राज संशोधन विधेयक लोकसभा में पेश किया तो पारित नहीं हो सका। लगातार चल रहे प्रयास का परिणाम सकारात्मक हुआ। अंततः 73वां व 74वां संविधान संशोधन अधिनियम 1992 में पारित हुआ। परिणामतः आज देश में पंचायती राज व्यवस्था को ठोस संवैधानिक मान्यता प्राप्त है। साथ ही पंचायती राज संस्थायें सामाजिक व राष्ट्रीय जीवन का अंग बन गया है। निःसंदेह ग्राम विकास की योजना का निर्माण एवं कार्यान्वयन गावं स्तर से होना चाहिए, क्योंकि गरीबों की गरीबी, सरकारी नौकर नहीं अपितु गरीबों के प्रतिनिधि ही मिटा सकते हैं। फिर, गांव की समस्या गांव के लोगों से बेहतर कोई नहीं समझ सकता है। इस तथ्य की पुष्टि राम गोपाल दीक्षित के ग्रामगीत के इन पंक्तियों से होती है[2]–

संदर्भ ग्रन्थ सूची

1. India 1988-89, P-4 06.
2. दीक्षित, राम गोपाल,ग्रामगीत पंचायत संदेश अखल भरतीय पचायत परिषद् दिल्ली, अप्रैल–मई, 1991,पेज–13.

*****