International Journal of Advanced Educational Research
ISSN: 2455-6157
Impact Factor: RJIF 5.12
www.educationjournal.org
Volume 3; Issue 2; March 2018; Page No. 185-187

पंचायतों की स्वायत्तता : वर्तमान परिदृश्य

कुमार सौरभ
शोध छात्र (जे0आर0एफ0), राजनीति विज्ञान विभाग, इलाहाबाद विश्वविद्यालय, इलाहाबाद, उत्तर प्रदेश, भारत।

सारांश
न्याय, बंधुत्व एवं समानता को समेटे हुए स्थानीय स्वशासन की आजादी के रूप में पंचायती राज व्यवस्था भारतवर्ष में एक संवैधानिक निकाय के रूप में कार्यान्वित है। '73वें संविधान संशोधन अधिनियम–1993' के माध्यम से 'आधारिक' अधिनियम के रूप में पंचायती राज को संवैधानिक मान्यता मिली। जिसके आधार पर उत्तर–प्रदेश सरकार द्वारा 'उत्तर–प्रदेश पंचायत विधि अधिनियम–1994' के अन्तर्गत स्थानीय स्वशासन स्थापित किया गया। यदि हम पंचायती राज व्यवस्था की ऐतिहासिकता की बात करें तो इसकी प्राचीनता वेदों–पुराणों तक जाती है। स्थानीय स्वशासन की स्थापना का प्रथम बृहद् प्रयास चोल साम्राज्य में 'स्वायत्तशासी ग्रामीण संस्थाओं' के संचालन के रूप में दिखायी देता है। ब्रिटिश काल में सन् 1870 में लार्ड मेयो द्वारा एक प्रस्ताव के माध्यम से 'वित्तीय विकेन्द्रीकरण' पर बल दिया गया तथा सन् 1882 में लार्ड रिपन द्वारा स्थानीय स्वशासन के पुनरूद्धार के लिए महत्वपूर्ण प्रयास किये गये एवं भारत शासन अधिनियम–1935 के अन्तर्गत स्थानीय स्वशासन को राज्य (प्रान्तीय) सूची के विषय के रूप में मान्यता दी गयी।

मूल शब्द : पंचायती राज व्यवस्था, उत्तर–प्रदेश, स्थानीय स्वशासन एवं पंचवर्षीय योजना।

प्रस्तावना
भारतीय संविधान में अनुच्छेद–40 के अन्तर्गत राज्य के नीति निर्देशक तत्व के रूप में तथा सातवीं अनुसूची में उल्लिखित राज्य सूची के विषय में 'स्थानीय स्वशासन' का प्रावधान किया गया। अन्ततः '73वें संविधान संशोधन अधिनियम–1993' के द्वारा इसकी विधि सम्मत् स्थापना की गयी।

पंचायती राज व्यवस्था की स्थापना
भारतीय प्रशासन प्रथम पंचवर्षीय योजना से ही स्थानीय स्वशासन की स्थापना की ओर उन्मुख रहा है। सन् 1952 में 'सामुदायिक विकास कार्यक्रम' एवं सन् 1953 मे 'राष्ट्रीय विस्तार सेवा' कार्यक्रमों के संचालन की समीक्षा के लिए जनवरी, 1957 में बलवंत राय मेहता की अध्यक्षता में गठित समिति के प्रतिवेदन के आधार पर 2 अक्टूबर, 1959 को तत्कालीन प्रधानमन्त्री पंडित जवाहर लाल नेहरू द्वारा राजस्थान के नागौर जिले के बगदरी गाँव में स्थानीय स्वशासन का शुभारम्भ किया गया। राजस्थान के बाद आंध्र–प्रदेश, कर्नाटक एवं उत्तर–प्रदेश आदि राज्यों ने भी पंचायती राज की स्थापना की। विभिन्न राज्यों में स्थापित स्थानीय स्वशासन के स्वरूप में पर्याप्त भिन्नताएं रहीं। इसके साथ–साथ राजनीतिक अनिच्छा, धन का अभाव, संसाधनों का अभाव, जागरूकता में कमी, जनता का असहयोग आदि समस्याओं के कारण भारत में पंचायती राज व्यवस्था की स्थापना का यह प्रयत्न पूर्णतया सफल नहीं हो सका। इस स्थिति में पंचायती राज व्यवस्था के स्वरूप एवं कार्यान्वयन् आदि में सुधार की दृष्टि से अनेक समितियों का गठन किया गया जैसे :– वी0टी0 कृष्णामाचारी समिति–1960, बी0 ईश्वरन् अध्ययन दल–1961, के0 संस्थानम् अध्ययन दल–1963, तख्तमाल जैन अध्ययन दल–1966, अशोक मेहता समिति–1977, जी0वी0के0 राव समिति–1985, एल0एम0 सिंघवी समिति–1986 आदि।

सितम्बर, 1991 में नरसिम्हा राव सरकार द्वारा प्रस्तुत 72 वां संविधान संशोधन विधेयक लोकसभा द्वारा 22 दिसम्बर, 1991 को एवं राज्यसभा द्वारा 23 दिसम्बर, 1992 पारित किया गया तथा 17 राज्यों के अनुमोदन के पश्चात् 20 अप्रैल 1993 को राष्ट्रपति की स्वीकृति के उपरान्त यह अधिनियम 24 अप्रैल 1993 को 73 वें संविधान संशोधन अधिनियम के रूप में लागू हुआ। यह पंचायती राज को एक 'आधारिक स्वरूप' प्रदान करता है। अधिनियम के माध्यम से संविधान में भाग– IX, अनुसूची–11, एवं अनुच्छेद 243 से 243'0' सम्मिलित किया गया। 73वां संविधान संशोधन अधिनियम पंचायती राज व्यवस्था की स्थापना का ऐतिहासिक कदम है, जो पूर्व की पंचायती राज व्यवस्था से निम्न प्रकार से भिन्न है :–

- पूर्ववर्ती व्यवस्था को संवैधानिक मान्यता नहीं प्राप्त थी, उन्हे शासनादेश द्वारा स्थापित किया गया था जबकि वर्तमान पंचायती राज व्यवस्था को संवैधानिक मान्यता प्राप्त है।
- पूर्ववर्ती व्यवस्था में एकरूपता का अभाव था जबकि वर्तमान में 73वें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा एकरूप पंचायती राज व्यवस्था स्थापित की गयी है।
- पूर्ववर्ती व्यवस्था में न तो 'राज्य वित्त आयोग' का प्रावधान था और न ही 'राज्य निर्वाचन आयोग' का जबकि वर्तमान पंचायती राज्य व्यवस्था में उपरोक्त दोनों संस्थाओं को स्थापित करने का प्रावधान है।
- पूर्ववर्ती व्यवस्था में नियमित चुनाव का अभाव था जबकि 73वें संविधान संशोधन अधिनियम में नियमित चुनाव को अनिवार्य बना दिया गया है।
- पूर्ववर्ती व्यवस्था में महिलाओं के आरक्षण का कोई प्रावधान नहीं था जबकि 73वें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा पंचायती राज व्यवस्था में महिलाओं को 33 प्रतिशत आरक्षण प्रदान किया गया है। पंचायती राज व्यवस्था में महिला आरक्षण एवं महिलाओं की पंचायती राज व्यवस्था में सहभागिता एक ऐसा क्रान्तिकारी मुद्दा है जिसने ग्रामीण विकास के स्तर पर महिलाओं की भूमिका तथा सहभागिता को नयी परिभाषायें दी है। महिलाओं, अनुसूचित जाति व जनजाति को स्थानीय संस्थाओं में अनिवार्य भागीदारी प्रदान करके पंचायती राज

प्रणाली में जमीनी स्तर पर भागीदारी प्रक्रिया को तारतम्यता और विशालता प्रदान कर पंचायती राज के सामाजिक आधार को व्यापक बनाने की कोशिश की गयी है।

पंचायतों की स्वायत्तता

73 वें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा संविधान में जोड़े गये अनुच्छेद 243(छ) में उल्लिखित है कि संविधान के उपबन्धों के अधीन रहते हुये, किसी राज्य का विधानमण्डल, विधि द्वारा, पंचायतों को ऐसी शक्तियाँ और प्राधिकार प्रदान करेगा, जो उन्हें स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में समर्थ बनाने हेतु आवश्यक हों। किन्तु लगभग दो दशक से अधिक समय का सफर तय कर चुके पंचायती राज व्यवस्था की 'स्वायत्तता' आज भी जिज्ञासा का विषय बनी हुई है। वर्ष 2016–17 के बजट में 'राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान' प्रारम्भ किये जाने की घोषणा ने पंचायती राज व्यवस्था की स्वायत्तता के विषय को और अधिक प्रासंगिक बना दिया है।

73वें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा स्वायत्त सरकार के रूप में पंचायती राज व्यवस्था की स्थापना की गयी किन्तु पंचायतें अभी भी स्वायत्तता नहीं प्राप्त कर सकी हैं। अपने एक प्रभावपूर्ण विश्लेषण में डॉ0 महीपाल ने पंचायतों की स्वायत्तता को मुख्यतः 'हस्तान्तरण सूचकांक' (फ्रेमवर्क, कार्य, वित्तीय संसाधन एवं कर्मियों के हस्तान्तरण) की कसौटी पर परखा है। पंचायतों को स्वायत्तता के सन्दर्भ में डॉ0 महीपाल द्वारा प्रयुक्त 'हस्तांतरण सूचकांक' से प्राप्त निष्कर्ष से यह स्पष्ट होता है कि पंचायतें अभी भी स्वायत्तता के पूर्ण स्तर को प्राप्त नहीं कर सकी हैं किन्तु स्वायत्तता की इस सीमा से बाहर भी ऐसे अनेक प्रश्न उपस्थित हैं जो पंचायतों में स्वायत्तता के अभाव को रेखांकित करते हैं। पंचायती राज व्यवस्था की स्वायत्तता के मार्ग की प्रमुख बाधायें निम्नलिखित हैः–

- पंचायती राज संस्थाओं को दी जाने वाली शक्तियों व अधिकारों पर राज्य सरकार का स्वैच्छिक नियंत्रण तथा राज्य सरकार के पास उनको दी गयी शक्तियों को वापस लेने का अधिकार।
- पंचायती राज संस्थाओं द्वारा किये जाने वाले कार्यों का निर्धारण सम्बन्धित राज्य सरकार द्वारा किया जाना।
- पंचायती राज संस्थाओं के पास यह निर्णय लेने के विकल्प का अभाव है कि उन्हें क्या करना है और क्या नहीं करना है।
- राज्य सरकार के पास पंचायती राज संस्थाओं को भंग करने का अधिकार होना।
- विभिन्न कार्यों के सम्पादन हेतु वित्तीय आवश्यकताओं के लिए राज्य सरकार पर निर्भरता।
- राज्य सरकार के पास पंचायती राज संस्थाओं के आय–व्यय के लेखा परीक्षण का अधिकार होना।
- राज्य सरकार की अपने अधिकारों को पंचायती राज संस्थाओं के साथ विभाजित करने की अनिच्छा।
- अधिकतर महिला व पुरूष प्रतिनिधि आर्थिक दृष्टि से पिछड़े हैं, तथा आम जनता का एक बड़ा भाग दो वक्त की रोटी की व्यवस्था में उलझा रहता है ऐसी स्थिति में भला वे पंचायतों के लिए समय कैसे निकाल पायेंगे।

मगर उपरोक्त प्रश्नों के बावजूद वर्तमान पंचायती राज व्यवस्था के सन्दर्भ में यह कहना गलत नहीं होगा कि 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के द्वारा संवैधानिक रूप से 'तीसरी सरकार' के रूप में पंचायती राज व्यवस्था की स्थापना के परिणामस्वरूप लोगों को स्थानीय मुद्दों पर निर्णय लेने का अधिकार प्राप्त हुआ है। बुनियादी स्तर पर लोकतंत्र की स्थापना में ग्राम–सभा की भूमिका को सबसे सशक्त बनाने के प्रयत्न के फलस्वरूप पंचायतों को अपनी सरकार के रूप में कार्य करने के अधिकार में वृद्धि होती दिखायी देती है। लोग अपने अधिकारों तथा अपने देश एवं अपने गांव के प्रति अपने कर्तव्यों की ओर जागरूक हुये हैं। पंचायती राज व्यवस्था से जनसामान्य की राजनीतिक गतिविधियों की भागीदारी में वृद्धि हुयी है।'हमारा पैसा, हमारा मोहल्ला, उसे खर्च करने का हमारा फैसला' का नारा देकर पंचायतों द्वारा स्वयं निर्णय लेने तथा खुद लिये गये निर्णय के क्रियान्वयन की आजादी की मांग पंचायती राज व्यवस्था की स्वायत्तता की स्थापना हेतु उन्मुख दिखायी देती है।

निष्कर्ष

73वें संविधान संशोधन अधिनियम के माध्यम से भारत सरकार द्वारा पंचायती राज व्यवस्था को 'तीसरी सरकार' के रूप में स्थापित कर उसे पर्याप्त स्वायत्तता प्रदान की गयी किन्तु व्यावहारिक धरातल पर पंचायती राज संस्थाओं को वास्तविक स्वायत्तता नहीं मिल पायी है। विभिन्न राज्यों में राज्य सरकारों के शासनादेश द्वारा स्थापित पंचायती राज संस्थओं के पास अपनी सोच के अनुसार अपने गाँव के विकास का खाका तैयार करने, विकास के लिए योजना बनाने, विकास के लिए योजनाओं के कार्यान्वयन के विषय में निर्णय लेने की आजादी नहीं है। विभिन्न विकासात्मक कार्यों के सम्पादन हेतु वित्तीय आवश्यकताओं के लिए राज्य सरकार पर निर्भरता, राज्य सरकार के पास पंचायती राज निकायों को भंग करने का अधिकार, राज्य सरकार के पास पंचायती राज संस्थाओं को प्रदान की गयी शक्तियों को वापस लेने का अधिकार, पंचायतों के साथ अपने अधिकारों को विभाजित करने की राज्य सरकार की अनिच्छा आदि ने पंचायतों से सोचने की स्वायत्तता, निर्णय लेने की स्वायत्तता एवं निर्णयों को क्रियान्वित करने की स्वायत्तता छीन लिया है। हमारी पंचायती राज संस्थाओं की केन्द्र व राज्य सरकार की योजनाओं के क्रियान्वयन एजेन्सी के रूप में कार्य करने की बाध्यता नें पंचायती राज संस्थाओं की स्वायत्तता को अधिक बाधित किया है जिसके परिणामस्वरूप पंचायती राज व्यवस्था की स्थापना को दो दशक से अधिक समय बीत जाने के बाद भी एक प्रश्न अब भी बना हुआ है कि जब पंचायती राज संस्थायें स्वयं में एक सरकार हैं तथा जब पंचायती राज स्वयं में एक मंत्रालय है तो हमारी पंचायती राज संस्थाओं को राज्य सरकार के विभिन्न मंत्रालयों के विभागों के अधीन क्यों काम करना पड़ रहा है? आवश्यकता इस बात की है कि समाप्त किये जाने वाले कानूनों में उन सभी कानूनों को भी सम्मिलित किया जाये जो पंचायतों की स्वायत्तता में बाधा बने हुए हैं तथा पंचायतों की पूर्ण स्वायत्तता को सुनिश्चित करने हेतु आवश्यकता अनुसार कानून भी बनाये जाएं।

सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. मैथ्यू, जॉर्ज : भारत में पंचायती राजः परिप्रेक्ष्य एवं अनुभव, वाणी प्रकाशन, नयी दिल्ली, जनवरी, 2015।
2. डॉ0 महीपाल : पंचायती राजः चुनौतियां एवं सम्भावनाएं, राष्ट्रीय पुस्तक न्यास, भारत, नेहरू भवन, नयी दिल्ली, 2014।
3. कटारिया, सुरेन्द्रः पंचायती राज संस्थायें : अतीत, वर्तमान और भविष्य, नेशनल पब्लिशिंग हाउस, जयपुर, 2007।
4. जोशी, डॉ0 आर0पी0 एवं मंगलानी, डॉ रूपा : भारत में पंचायती राज, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर, 2010।
5. गुप्ता, भावना : पंचायती राज और कानून, इशिका पब्लिशिंग हाउस, 2010।

6. सिसोदिया, यतीन्द्र सिंह : पंचायती राज एवं अनुसूचित जाति, महिला नेतृत्व, रावत पब्लिकेशन, जयपुर, 2000।
7. माहेश्वरी, एस0आर0 : भारत में स्थानीय प्रशासन, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल प्रकाशन, आगरा, 2006।
8. मिश्र, बी0पी0 : उत्तर–प्रदेश पंचायत राज व्यवस्था, भारत बुक सेन्टर, लखनऊ, 2006।
9. बसु, डॉ0 दुर्गा दास : भारत का संविधानः एक परिचय, लेक्सिस नेक्सिस प्रकाशन, गुड़गाँव हरियाणा, 2015 ।
10. एम0 लक्ष्मीकांत : भारत की राजव्यवस्था, मैक्ग्राहिल प्रकाशन, नयी दिल्ली, 2014 ।
11. भारत, मानव संसाधन एवं विकास मंत्रालय, भारत सरकार, नयी दिल्ली, 2016।
12. योजना', 'कुरूक्षेत्र', : प्रकाशन विभाग, सूचना व प्रसारण मन्त्रालय, सूचना भवन, सी0जी0ओ0 काम्पलेक्स, नयी दिल्ली।