



पंचायतें: कतिनी प्रभावी!

संदर्भ

भारत में पंचायती राज व्यवस्था, दूसरे शब्दों में जिस स्थानीय स्वशासन भी कहा जाता है, की शुरुआत हुए 25 वर्षों से अधिक समय हो चुका है कर्नितु अब भी इस व्यवस्था की सफलता पर प्रश्न उठते हैं। भारत दुनिया का सबसे बड़ा लोकतंत्र कहलाता है और कोई भी देश, राज्य या संस्था सही मायने में लोकतंत्रिकि तभी मानी जा सकती है जब शक्तियों का उपयुक्त वकिेंद्रीकरण हो एवं विकास का प्रवाह ऊपरी स्तर से नचिले स्तर (Top to Bottom) की ओर होने के बजाय नचिले स्तर से ऊपरी स्तर (Bottom to Top) की ओर हो।

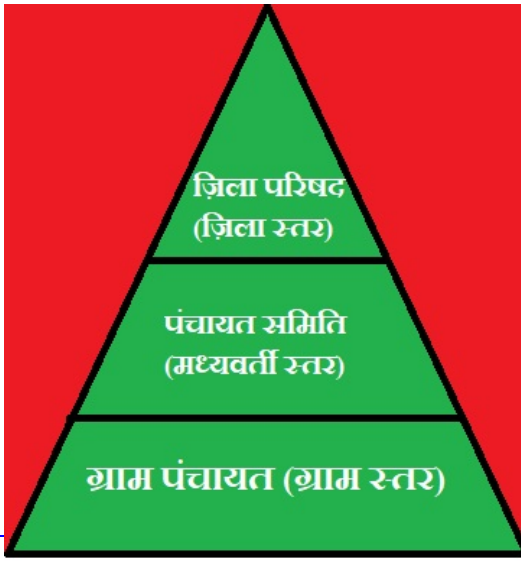
परभाषा

स्थानीय स्वशासन का अर्थ है, शासन-सत्ता को एक स्थान पर केंद्रित करने के बजाय उसे स्थानीय स्तरों पर वभाजित किया जाए, ताकि आम आदमी की सत्ता में भागीदारी सुनिश्चित हो सके और वह अपने हतियों व आवश्यकताओं के अनुरूप शासन-संचालन में अपना योगदान दे सके।

स्वतंत्रता के पश्चात् पंचायती राज की स्थापना लोकतंत्रिकि वकिेंद्रीकरण की अवधारणा को साकार करने के लिये उठाए गए महत्त्वपूर्ण कदमों में से एक थी। वर्ष 1993 में संवधान के **73वें संशोधन** द्वारा पंचायती राज व्यवस्था को संवैधानिक मान्यता मिली थी। इसका उद्देश्य था देश की करीब ढाई लाख पंचायतों को अधिक अधिकार प्रदान कर उन्हें सशक्त बनाना और उम्मीद थी कि ग्राम पंचायतें स्थानीय जरूरतों के अनुसार योजनाएँ बनाएंगी और उन्हें लागू करेंगी।

पृष्ठभूमि

- भारत में **स्थानीय स्वशासन का जनक** 'लॉर्ड रपिन' को माना जाता है। वर्ष 1882 में उन्होंने स्थानीय स्वशासन संबंधी प्रस्ताव दिया जिससे स्थानीय स्वशासन संस्थाओं का '**मैग्नाकार्टा**' कहा जाता है। वर्ष 1919 के भारत शासन अधिनियम के तहत प्रांतों में दोहरे शासन की व्यवस्था की गई तथा स्थानीय स्वशासन को हस्तांतरित विषय सूची में रखा गया। वर्ष 1935 के भारत शासन अधिनियम के तहत इसे और व्यापक व सुदृढ़ बनाया गया।
- स्वतंत्रता के पश्चात् वर्ष 1957 में योजना आयोग (जसिका स्थान अब नीति आयोग ने ले लिया है) द्वारा '**सामुदायिक विकास कार्यक्रम**' और '**राष्ट्रीय वसितार सेवा कार्यक्रम**' के अध्ययन के लिये '**बलवंत राय मेहता समिति**' का गठन किया गया। नवंबर 1957 में समिति ने अपनी रिपोर्ट सौपी जिसमें त्रि-स्तरीय पंचायती राज व्यवस्था- **ग्राम स्तर, मध्यवर्ती स्तर एवं ज़िला स्तर** लागू करने का सुझाव दिया।
- वर्ष 1958 में राष्ट्रीय विकास परिषद ने बलवंत राय मेहता समिति की सफारिशें स्वीकार की तथा 2 अक्टूबर, 1959 को नागौर ज़िले (राजस्थान) में तत्कालीन प्रधानमंत्री पं. जवाहरलाल नेहरू द्वारा देश की पहली त्रि-स्तरीय पंचायत का उद्घाटन किया गया।
- वर्ष 1993 में 73वें व 74वें संवधान संशोधन से भारत में पंचायती राज व्यवस्था को संवैधानिक दर्जा प्राप्त हुआ।



पंचायती राज व्यवस्था की त्रि-स्तरीय संरचना

73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम, 1992

- 73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 तत्कालीन प्रधानमंत्री पी. वी. नरसिम्हा राव के कार्यकाल में प्रभावी हुआ।
- वधियक के संसद द्वारा पारित होने के बाद 20 अप्रैल, 1993 को राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त हुई और 24 अप्रैल, 1993 से 73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम लागू हुआ। अतः 24 अप्रैल को 'राष्ट्रीय पंचायत दिवस' के रूप में मनाया जाता है।
- इस संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा संविधान में भाग-9 जोड़ा गया था।
- मूल संविधान में भाग-9 के अंतर्गत पंचायती राज से संबंधित उपबंधों की चर्चा (अनुच्छेद 243) की गई है। भाग-9 में 'पंचायतें' नामक शीर्षक के तहत अनुच्छेद 243-243ण (243-243O) तक पंचायती राज से संबंधित उपबंध हैं।
- 73वाँ संविधान संशोधन द्वारा संविधान में 11वीं अनुसूची जोड़ी गई और इसके तहत पंचायतों के अंतर्गत 29 वषियों की सूची की व्यवस्था की गई।

11वीं अनुसूची में शामिल वषिय

- कृषि (कृषि विस्तार शामिल)।
- भूमि विकास, भूमि सुधार कार्यान्वयन, चकबंदी और भूमि संरक्षण।
- लघु सिंचाई, जल प्रबंधन और जल-वर्षिक क्षेत्र का विकास।
- पशुपालन, डेयरी उद्योग और कुक्कुट पालन।
- मत्स्य उद्योग।
- सामाजिक वानिकी और फार्म वानिकी।
- लघु वन उपज।
- लघु उद्योग जसिके अंतर्गत खाद्य प्रसंस्करण उद्योग भी शामिल हैं।
- खादी, ग्राम उद्योग एवं कुटीर उद्योग।
- ग्रामीण आवासन।
- पेयजल।
- ईंधन और चारा।
- सड़कें, पुलिया, पुल, फेरी, जलमार्ग और अन्य संचार साधन।
- ग्रामीण वदियुतीकरण, जसिके अंतर्गत वदियुत का वतिरण शामिल है।
- अपारंपरिक ऊर्जा स्रोत।
- गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम।
- शिक्षा, जसिके अंतर्गत प्राथमिक और माध्यमिक वदियालय भी हैं।
- तकनीकी प्रशिक्षण और व्यावसायिक शिक्षा।
- प्रौढ़ और अनौपचारिक शिक्षा।
- पुस्तकालय।
- सांस्कृतिक क्रियाकलाप।
- बाज़ार और मेले।
- स्वास्थ्य और स्वच्छता (अस्पताल, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र और औषधालय)।
- परिवार कल्याण।
- महिला और बाल विकास।

26. समाज कल्याण (दवियांग और मानसकि रूप से मंद व्यक्तियों का कल्याण) ।
27. दुर्बल वर्गों का तथा वशिष्टतया अनुसूचति जाति और अनुसूचति जनजाति का कल्याण ।
28. सार्वजनिक वतिरण प्रणाली ।
29. सामुदायिक आसूतियों का अनुरक्षण ।

74वाँ संवधान संशोधन

- भारतीय संवधान में 74वें संवधान संशोधन अधिनियम, 1992 द्वारा नगरपालिकाओं को संवैधानिक दर्जा दिया गया तथा इस संशोधन के माध्यम से संवधान में 'भाग 9क' जोड़ा गया एवं यह 1 जून, 1993 से प्रभावी हुआ ।
- अनुच्छेद 243त (243P) से 243यछ (243ZG) तक नगरपालिकाओं से संबंधति उपबंध कथि गए हैं । नगरपालिकाओं का गठन अनुच्छेद 243थ (243Q) में नगरपालिकाओं के तीन स्तरों के बारे में उपबंध है, जो इस प्रकार हैं-
- **नगरपालिका :**
 - नगर पंचायत - ऐसे संक्रमणशील क्षेत्रों में गठति की जाती है, जो गाँव से शहरों में परिवर्तति हो रहे हैं ।
 - नगरपालिका परिषद - छोटे शहरों अथवा लघु नगरीय क्षेत्रों में गठति कथि जाता है ।
 - नगर नगिम - बड़े नगरीय क्षेत्रों, महानगरों में गठति की जाती है ।
- इसी संशोधन द्वारा संवधान में 12वीं अनुसूची जोड़ी गई जिसके अंतर्गत नगरपालिकाओं को 18 वषियों की सूची वनिर्दिष्ट की गई है ।

12वीं अनुसूची में शामिल वषिय

1. नगरीय योजना ।
2. भूमि उपयोग का वनियमन और भवनों का निर्माण ।
3. आर्थिक व सामाजिक विकास योजना ।
4. सड़कों और पुल ।
5. घरेलू, वाणज्यिक और औद्योगिक प्रयोजनों के लयि जल आपूर्ति ।
6. लोक स्वास्थ्य, स्वच्छता, सफाई और कूड़ा करकट प्रबंधन ।
7. अग्नशिमन सेवाएँ ।
8. नगरीय वानिकी, पर्यावरण का संरक्षण और पारसिथतिक आयामों की अभिवृद्धि ।
9. समाज के दुर्बल वर्ग, जनिके अंतर्गत दवियांग और मानसकि रूप से मंद व्यक्तति भी हैं, के हतियों की रक्षा ।
10. झुगगी बसती सुधार और प्रोन्नयन ।
11. नगरीय निर्धनता उन्मूलन ।
12. नगरीय सुख-सुवधियों और अनय सुवधियों, जैसे- पार्क, उद्यान, खेल के मैदान आदि की व्यवस्था ।
13. सांस्कृतिक, शैक्षणिक और सौंदर्यपरक आयामों की अभिवृद्धि ।
14. शव गाड़ना और कबरसितान, शवदाह और श्मशान तथा वदियुत शवदाह गृह ।
15. कांजी हाऊस पशुओं के प्रर्त करूरता का नविरण ।
16. जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण ।
17. सार्वजनिक सुख सुवधियाँ, जिसके अंतर्गत सड़कों पर प्रकाश, पार्कगि स्थल, बस स्टॉप और जन सुवधियाँ भी हैं ।
18. वधशालाओं और चर्मशोधनशालाओं का वनियमन ।

वर्तमान स्थति

- केंद्रीय पंचायती राज मंत्रालय ने वर्ष 2015-2016 में वकिंदरीकृत रिपोर्ट जारी की थी जिसके अनुसार, देश में कोई भी ऐसा राज्य नहीं है जिसि पंचायतों को सशक्त करने के लयि 100 अंक प्रदान कथि जाएँ ।
- अधिकतर ग्राम पंचायतों के पास उनके अपने कार्यभवन नहीं हैं एवं करमचारियों का भी अभाव है ।
- कुछ राज्यों जैसे-केरल, कर्नाटक में 11वीं अनुसूची के अंतर्गत शामिल 29 वषियों में लगभग 22-27 वषियों का हस्तांतरण पंचायतों को कथि गया है लेकिन कुछ राज्यों जैसे-उत्तर प्रदेश में केवल 4-7 वषियों का हस्तांतरण कथि गया है ।
- राज्य सरकारों में पंचायतों को मज़बूत करने की राजनैतिक दृढ़ता का अभाव है

पंचायतों से संबंधति अनुच्छेद: एक नज़र में

अनुच्छेद	वषिय-वस्तु
243	परभाषाएँ

243	ग्राम सभा
क	
243	पंचायतों का गठन
ख	
243	पंचायतों की संरचना
ग	
243	स्थानों का आरक्षण
घ	
243	पंचायतों की अवधि/आदि
घ	
243	सदस्यता के लिये नरिहताएँ
च	
243	पंचायतों की शक्तियाँ, प्राधिकार और उत्तरदायित्व
छ	
243	पंचायतों द्वारा कर अधिसिपति करने की शक्तियाँ और उनकी नधियाँ
ज	
243	वत्तीय स्थिति के पुनर्वलोकन के लिये वत्ति आयोग का गठन
झ	
243	पंचायतों के लेखाओं की संपरीक्षा
ञ	
243	पंचायतों के लिये नरिवाचन
ट	
243	संघ-राज्य कषेत्रों में लागू होना
ठ	
243	इस भाग का कतपिय कषेत्रों पर लागू न होना
ड	
243	वदियमान वधियाँ और पंचायतों का बने रहना
ढ	
243	नरिवाचन संबंधी मामलों में न्यायालयों के हस्तकषेप का वरजन
ण	

पंचायती राज का महत्त्व

- इसके माध्यम से शासन में समाज के अंतमि व्यक्त की भागीदारी सुनश्चिति होती है जिससे सुदूर ग्रामीण प्रदेशों के नागरिक भी लोकतंत्रात्मक संगठनों में रुचि लेते हैं ।
- स्थानीय लोगों को उस स्थान वशिष की परस्थितियों, समस्याओं एवं चुनौतियों की बेहतर जानकारी होती है, अतः नरिणय में वसिंगतियों की संभावना न्यूनतम होती है ।
- पंचायती राज व्यवस्था के माध्यम से पेसा अधनियिम (PESA Act) जैसे प्रावधानों को लागू करने से हाशयि पर रहने वाले समुदाय भी अपने असत्तित्व एवं मूल्यों से समझौता कयि बगैर शासन में अपनी भागीदारी सुनश्चिति करते हैं ।
- साथ ही महिलाओं को न्यूनतम एक-तहिाई आरक्षण प्रदान करने से महिलाएँ भी मुख्यधारा में शामिल होती हैं ।
- यह स्वस्थ राजनीति की प्रथम पाठशाला साबति हो सकती है जहाँ से ज़मीनी स्तर पर समाज के प्रत्येक पहलू की समझ रखने वाले एवं स्थानीय समस्याओं के प्रति संवेदनशील नेता भवषिय के लिये तैयार हो सकते हैं ।
- इसके माध्यम से केंद्र एवं राज्य सरकारों के मध्य स्थानीय समस्याओं को वभिजति कर उनका समाधान अधिकि प्रभावी तरीके से कयि जा सकता है ।
- पंचायतें अगर सशक्त बनेंगी तो ग्रामीण स्तर पर कला एवं शलिप, हस्तकला, हस्तकरघा आदि जैसे सूक्ष्म उद्योगों को प्रोत्साहन प्रदान करेंगी जिससे रोजगार में वृद्धि एवं प्रवासन में कमी होगी ।

पेसा अधनियिम, 1996

‘भूरयि समति’ की सफिराशियों के आधार पर संसद में वर्ष 1996 में ‘पंचायत उपबंध (अनुसूचित कषेत्रों का वसितार) वधियक’ प्रस्तुत कयि गया । दसिंबर 1996 में दोनों सदनो से पारति होने के उपरान्त 24 दसिंबर को राष्ट्रपति की सहमति के पश्चात् ‘पेसा अधनियिम’ असत्तित्व में आया ।

पेसा अधनियिम द्वारा ग्राम सभा एवं पंचायतों को प्रदत्त शक्तियाँ

- भूमि अधिग्रहण, पुनर्वास और वसिस्थापति व्यक्तियों के पुनर्वास में अनविरय परामर्श का अधिकार ।
- एक उचित स्तर पर पंचायतों को लघु जल नकियों की योजना और प्रबंधन का कार्य सौंपा गया ।
- एक उचित स्तर पर ग्राम सभा एवं पंचायतों द्वारा खान और खनजिों के लिये संभावित लाइसेंस, पट्टा, रियायतें देने के लिये अनविरय सफ़िराशिनं करने का अधिकार ।
- मादक द्रव्यों की बकिरी/खपत को वनियिमति करने का अधिकार ।
- लघु वनोपज का स्वामतिव ।
- भूमि हस्तांतरण को रोकना और हस्तांतरति भूमि की बहाली ।
- ग्रामीण हाट-बाजारों का प्रबंधन ।
- अनुसूचित जनजातों को दिये जाने वाले ऋण पर नयितरण ।
- सामाजिक कषेत्र में कार्यकर्त्ताओं और संस्थाओं, जनजातीय उप-योजना और संसाधनों सहति स्थानीय योजनाओं पर नयितरण ।

पेसा अधनियिम का महत्त्व

- 'पेसा' आदवासी कषेत्रों में अलगाव की भावना को कम करेगा ।
- सार्वजनिक आबादी में गरीबी और पलायन कम हो जाएगा ।
- प्राकृतिक संसाधनों के नयितरण एवं प्रबंधन से आजीविका में सुधार होगा ।
- जनजातीय आबादी के शोषण में कमी आएगी क्यौंकि वे ऋण देने, शराब की बकिरी, खपत एवं ग्रामीण हाट-बाजारों का प्रबंधन करने में सक्षम होंगे ।
- भूमि के अवैध हस्तांतरण पर रोक लगेगी ।
- पेसा अधनियिम जनजातियों में रीत-रिवाजों और जनजातीय आबादी की सांस्कृतिक पहचान एवं वरिसत को संरक्षति करेगा ।

पंचायती राज् की सफलता में बाधाएँ

- पंचायतों के पास वतित प्राप्तिका कोई मजबूत आधार नहीं है उनहें वतित के लिये राज् सरकारों पर नरिभर रहना पड़ता है । ज्जातव्य है कि राज् सरकारों द्वारा उपलब्ध कराया गया वतित कसिी वशिष मद में खर्च करने के लिये ही होता है ।

14

- कई राज्यों में पंचायतों का नरिवाचन नयित समय पर नहीं हो पाता है ।
- कई पंचायतों में जहाँ महिला प्रमुख हैं वहाँ कार्य उनके कसिी पुरुष रशितेदार के आदेश पर होता है, महिलाएँ केवल नाममात्र की प्रमुख होती हैं । इससे पंचायतों में महिला आरक्षण का उद्देश्य नकारात्मक रूप से प्रभावति होता है
- कषेत्रीय राजनीतिक संगठन पंचायतों के मामलों में हस्तक्षेप करते हैं जसिसे उनके कार्य एवं नरिणय प्रभावति होते हैं ।
- इस व्यवस्था में कई बार पंचायतों के नरिवाचति सदस्यों एवं राज् द्वारा नयिकृत पदाधिकारियों के बीच सामंजस्य बनाना मुश्कलि होता है, जसिसे पंचायतों का विकास प्रभावति होता है ।

अन्य पक्ष

- शक्तियों का अत्यधिक विकेंद्रीकरण केंद्रीय सत्ता को कमजोर कर सकता है, साथ ही अलगाववादी प्रवृत्तियों को बढ़ावा दे सकता है ।
- बहुसंख्यक भावनाओं व मान्यताओं के नाम पर जाति, धर्म, लिंग आधारति भेदभाव की घटनाओं में वृद्धि हो सकती है ।

पंचायती राज व्यवस्था को और अधिक व्यावहारिक बनाने के उपाय

- केंद्र और राज् सरकारों की तरह पंचायतों का भी अपना बजट होना चाहिये जसिसे वतित्तीय मामलों में पंचायतें आत्मनरिभर हो सकें ।
- बजट के साथ-साथ पंचायतों के कार्यों का सामाजिक ऑडिट (Social Audit) भी कथिा जाना चाहिये, जसिसे उनका उत्तरदायित्व सुनश्चिति हो सके ।
- पंचायतों के नरिवाचति सदस्यों एवं राज् द्वारा नयिकृत पदाधिकारियों के अनुक्रम में पारदर्शति होनी चाहिये जसिसें उनके बीच सामंजस्य की समस्या उत्पन्न न हो ।
- महिलाएँ मानसिक एवं सामाजिक रूप से अधिक-से-अधिक सशक्त बनें जसिसे नरिणय लेने के मामलों में आत्मनरिभर बन सकें ।
- पंचायतों का नरिवाचन नयित समय पर राज् नरिवाचन आयोग के मानदंडों पर बना कषेत्रीय संगठनों के हस्तक्षेप के होना चाहिये ।
- इनहें और अधिक कार्यकारी अधिकार प्रदान कथिे जाने चाहिये ।

नषिकरष

पंचायती राज व्यवस्था राजनीतिक जागरूकता के साथ-साथ आम आदमी के सशक्तीकरण का भी परचायक है। वकिंद्रीकृत शासन व्यवस्था और सहभागितामूलक लोकतंत्र पंचायती राज व्यवस्था के दो मुख्य घटक हैं। इसकी सफलता केवल स्थानीय स्तर पर लोगों की सक्रयिता के लयि ही नहीं बल्कि देश में लोकतंत्र के उद्देश्यों की पूर्र्तके लयि भी आवश्यक है।

अभ्यास प्रश्न: भारतीय राजनीति और समाज में पंचायती राज व्यवस्था कतिनी प्रासंगिकि है? तरक सहति वविचना कीजयि।

PDF Referenece URL: <https://www.drishtias.com/hindi/printpdf/how-effective-panchayats-are>

