पंचायत राज अधिनियम : घटनाक्रम, संशोधन तथा वर्तमान चुनौतियाँ

*** डॉ. प्रभा बहार**

भारत वर्ष में ग्रामीण स्वायत्त शासन व्यवस्था उतनी ही प्राचीन है, जितना वैदिककाल में गाँव प्रशासन तथा न्याय की स्वतंत्र इकाई माने जाते थे। विष्णु पुराण में गाँवो को राज्य की सबसे छोटी स्वतंत्र इकाई के रूप में स्वीकार किया गया। बुध्द तथा जैन काल में यह स्वायत्त संस्थाये इतनी प्रभावशाली रही कि इनका भूमि पर भी अधिकार मान्य था। इनके अपने कानून थे जो सामाजिक व्यवस्था के लिये बनाए गये थे। इन कानूनों का पालन गाँव के बड़े बूढ़े तथा समझदार लोगों के द्वारा करवाये जाते थे। मध्ययुगीन ग्राम व्यवस्था में जैसे जैसे गाँवों का विस्तार तथा प्रसार होने लगा गाँव की व्यवस्था तथा न्याय का कार्य समूह के स्थान पर चुने हुये कुछ व्यक्तियों द्वारा किया जाने लगा। इस प्रकार गाँव तथा नगरों की पंचायतों के समूहों द्वारा राजा अथवा राजपति का राज काज चलने लगा। मुस्लिम काल के शासन में मौलवी तथा मुल्लाओं का प्रभाव शासन की शक्ति के बल पर बढ़ा फिर भी वे शासन तथा धर्म दोनों का सहारा लेकर भी गाँव के जीवन में पंचायतों के महत्त्व को नहीं मिला सकें। मराठों ने जहाँ इनके रूप को सँवारा वही राजतंत्र में भी उन्हें उपयुक्त स्थान प्रदान किया गया।

ब्रिटिश काल में इस प्रणाली पर सबसे बड़ा आघात किया। कारण स्पष्ट था कि पंचायत व्यवस्था को नष्ट किये बिना ब्रिटिश शासन की नींव गाँवों में जमाना कठिन था। ब्रिटिश शासकों ने गाँवो का प्रशासन पंचायतो से छीनकर अपने अधिकारियो के हाथों में सौंप दिया। इनका मात्र उद्‌देश्य था कि ग्रामवासियों का चाहे जितना शोषण हो परंतु अपने शासको को खुश रखा जायें। जागीरदारी, जमींदारी, तालुकदारी आदि व्यवस्थाओं को गाँवों में जन्म देकर उन्होने पंचायतों को नष्ट नहीं किया वरन् ग्राम जीवन में शोषण की जड़े जमा दी।सन् 1870 में लार्ड मेंयो का स्वायत शासन का प्रस्ताव आया परंतु वह नगरों और शहरों तक ही सीमित रहा। इसी प्रकार 1896 को भारत शासन का प्रस्ताव केवल शहरों में ही स्वायत शासन स्थापित कर सका। सन् 1908 में रॉयल कमीशन द्वारा कही गई रॉयल कमीशन की सिफारिश कागजों तक ही सीमित रह गई। अंत में भारत शासन अधिनियम 1918 के अन्तर्गत स्थानीय शासन का दायित्व प्रान्तीय सरकारों को सौंपा गया। इसके अधीन कुल प्रान्तों में पंचायत बनी किन्तु बिना ठोस प्रशासकीय तथा वित्तीय अधिकारों के पंचायतों को जीवन नहीं मिल सका। राष्ट्रपिता गांधीजी ने जब स्वराज के लिए संघर्ष किया था तो उन्होंने यह ठान ली थी कि जो पंचायती राज प्रणाली वैदिक कालीन शासन पद्धति से अंग्रेजों के भारत में पदार्पण करने के बाद तक देश की सारी आर्थिक, सामाजिक एवं राजनैतिक परम्परा का अटूट् अंग एंव सत्ता की बुनियाद रही है जिसके पंख अंग्रेजों के वर्चस्व ने नोच लिए है उसे स्वराज मिलते ही पुर्नजीवित करेंगे। भारत की स्वतंत्रता के पश्चात ही पंचायते प्रकाश में आई जब भारतीय संविधान के अनुच्छेद 40 में प्रान्तीय सरकारों को यह निर्देश दिये गये कि वे पंचायतों का पुर्नगठन करे तथा उन्हें वे सब अधिकार दे जो उन्हें स्वायत्त शासन की इकाई बनाने के लिये आवश्यक हों।

''लोकतंत्रिय राज्य में जनता को उसके कल्याणकारी कार्यो में सहभागी बनाने की पद्धति का ही एक अंग पंचायती राज व्यवस्था है''।

पंचायती राज साध्य है तथा ग्रामीण और नगरीय विकास के अभिकर्ता के रूप में यह साधन है पंचायती राज के इस स्वरूप को देखकर ही श्री जवाहरलाल नेहरू ने 2 अक्टूबर 1959, ई को नागौर राजस्थान में एक राष्ट्रीय रैली में पंचायत राज के नये युग का उद्‌घाटन करते हुए इस नये भारत के सन्दर्भ में अत्यन्त क्रांतिकारी और ऐतिहासिक कदम घोषित किया था। इसके आगामी दशक में भारत के लगभग 99 प्रतिशत ग्रामीण क्षेत्रों में पंचायतों की स्थापना हो गई किन्तु ये पंचायती राज संस्थायें अगले कुछ वर्षो में निष्प्राण बनकर रह गई। इसके पश्चात् 12 दिसम्बर 1977 को पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली का अध्ययन करने एवं प्रचलित ढाँचें में परिवर्तन सुझाने हेतु ऐ उच्च स्तरीय समिति बनाई गई। इस समिति का अध्यक्ष श्री अशोक मेंहता को मनोनीत किया गया इस समिति ने अपने जाँच प्रतिवेदन में पंचायती राज संस्थाओं का नया प्रतिमान (मॉडल) सुझाया। इस समिति द्वारा इस प्रतिवेदन में 132 विभिन्न सिफारिशें की गई थी।

श्री अशोक मेंहता की सिफारिशें महत्त्वपूर्ण है, किन्तु ग्राम पंचायतों को समाप्त करके उनके स्थान पर मण्डल पंचायतों का गठन कहाँ तक उचित कहा जा सकता है। ग्राम पंचायत की समाप्ति तो पंचायती राज की कल्पना की मूल इकाई की ही समाप्ति होगी। परंतु समिति के सदस्यों द्वारा आपत्ति लिये जाने के कारण समिति की सिफारिशें आज तक लागू नहीं हुई।

25 मार्च 1985 में सातवीं पंचवर्षीय योजना के आरम्भ में श्री राजीव गांधी की सरकार के द्वारा गठित श्री जी.वी.के.राव समिति ने भी सभी समितियों के समान पंचायतों के नियमित चुनाव कराने पर जोर दिया। 16 जून 1986 को पंचायती राज संबंधी संकल्पना प्रपत्र तैयार करने के लिए ग्रामीण विकास विभाग भारत सरकार ने श्री एल.एम.सिंघवी की अध्यक्षता में एक समिति गठित की। समिति ने अपनी रिपोर्ट 27 नवम्बर 1986 को प्रस्तुत की। इस समिति ने पंचायतों का अवलोकन व मूल्यांकन करने के बाद पंचायती राज व्यवस्था को पुर्नजीवित

*** सहायक प्राध्यापक, समाजशास्त्र, संस्कृत महाविद्यालय, इन्दौर (म.प्र.)**

करने के लिए सिफारिशें की। इस समिति की प्रमुख सिफारिश यह थी कि पंचायती राज प्रणाली के कुछ पहलुओं को संवैधानिक दर्जा दिया जाना चाहिए। इस समिति द्वारा पंचायतों से संबंधित संविधान संशोधन विधेयक भी तैयार किया गया।

सन 1988 में श्री पी.के.थुंगन की अध्यक्षता में संसद की सलाहकार समिति द्वारा एक उपसमिति का गठन किया गया। इस समिति द्वारा पंचायत राज व्यवस्था को मजबूत व सुदृढ़ बनाने के लिए कुछ सिफारिशे प्रस्तुत की गई जिसमें मुख्य सिफपरिश थी कि पंचायतों को कानूनी दर्जा दिया जाये। इन्हीं सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए मई 1989 में राजीव गांधी की सरकार ने संविधान का 64 वॉ संशोधन विधेयक संसद में प्रस्तुत किया। यह अधिनियम लोकसभा में तो पारित हो गया परंतु राज्यसभा में यह रोक लिया गया। क्योंकि विपक्ष इसके लिए तैयार नहीं था। इसके पश्चात 1989 में जब वी.पी.सिंह की सरकार सत्ता में आई तब सरकार के मंत्रीमंडल द्वारा सितम्बर 1990 को लोकसभा भंग कर दिये जाने के कारण यह समिति यह प्रस्ताव पारित नहीं कर सकी। सन 1991 में राष्ट्रीय गठबन्धन की सरकार सत्ता में आई जिसने मंत्री स्तरीय समिति की सिफारिशों के आधार पर 16 सितम्बर 1991 को संविधान का 73 वॉ संशोधन विधेयक लोकसभा में पारित किया। दिसम्बर 1991 में यह विध्येयक संयुक्त संसदीय समिति को परीक्षण हेतु पेश किया गया जो 22 दिसम्बर 1992 को संसद द्वारा पारित कर दिया गया। 24 अप्रैल 1993 को राष्ट्रपति के हस्ताक्षर होने के बाद संविधान में 73 वॉ संशोधन अधिनियम 1992 के रूप में इसे अन्तिम रूप मिला। इस अधिनियम में प्रावधान था, कि सभी राज्य एक वर्ष के अन्तर अधिनियम को ध्यान में रखकर पंचायती राज अधिनियमो में संशोधन करेंगे। इस प्रकार 24 अप्रैल 1994 से पहले सभी राज्यो ने अपने पंचायत अधिनियम संशोधित कर लिये। इस दिशा में मध्यप्रदेश ने सर्वप्रथम पहल की जिसने भारतीय संविधान के 73 वे संशोधन के अनुरूप तथा 11 वी अनुसूची में 29 विषयों को जोड़कर उन विषयों के क्रियान्वयन तथा लागू करने से संबंधित संपूर्ण अधिकार त्रिस्तरीय पंचायतों को सौंप कर मध्यप्रदेश पंचायतीराज अधिनियम 1993 दिनांक 25 जनवरी 1994 से लागू किया गया। यह पंचायत राज अधिनियम 25 जनवरी 1994 को लागू किया गया और मई जून 1994 में पंचायती राज के लिये पंचायतों के चुनाव निर्वाचन प्रणाली द्वारा सम्पन्न हुए। लेकिन 12 राज्यों तथा 6 केन्द्रशासित क्षेत्रो में अपने अधिनियम अन्तिम तिथियों पर ही पारित किये गये।

संविधान में 73 वॉ संशोधन अधिनियम की मुख्य विशेषताओ में संशोधन कर पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक मान्यता प्रदान की गई है, जिसमें संविधान में एक नया अध्याय 9 जोड़ा गया। अध्याय 9 द्वारा संविधान में 16 अनुच्छेद और एक अनुसूची (ग्यारहवी अनुसूची) जोड़ी गई है। इसे पंचायत शीर्षक प्रदान किया गया जिसमें पंचायती राज की त्रिस्तरीय संरचना के प्रावधानों की विवेचना की गई है।

संरचना—1. यह अधिनियम निर्दिष्ट अनुसूचित क्षेत्र दार्जिलिंग, गोरखा पर्वतीय परिषद नागालैण्ड, मेंघालय, मिजोरम राज्य एवं मणिपुर राज्य में ऐसे पर्वतीय क्षेत्र जिनके लिए किसी विधि के अधीन जिला परिषद विद्यमान है को छोड़कर सम्पूर्ण भारत में लागू होना है। 2. पंचायते तीन स्तरो पर गठित होगी। ग्राम स्तर, ब्लाक स्तर एवं जिला स्तर लेकिन जिन राज्यों एवं केन्द्रशासित प्रदेशो में प्रदेश की जनसंख्या 20 लाख से कम होगी उस स्थिति में पंचायते ग्राम व जिला स्तर पर गठित की जायेगी। 3. ग्राम ब्लाक जिला स्तर पर गठित पंचायतो का कार्य क्षेत्र राज्य व केन्द्र सरकार के प्रशासन द्वारा निर्धारित होगा। 4. ग्राम स्तर पर ग्राम सभा का गठन किया जायेगा। ये सभाये सभी ऐसी शक्तियों का प्रयोग और ऐसे कार्यो का निर्वहन करेगी जो राज्य के विधान मण्डल द्वारा विधि द्वारा उपबन्धित किये गये है।

पंचायतों का गठन—1. सभी पदों के लिए चुनाव प्रत्यक्ष रूप में होंगे। ग्राम पंचायत स्तर पर अध्यक्ष का चुनाव प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से किये जाने का प्रावधान है, लेकिन मध्य व उच्च स्तरों पर अध्यक्षों का चुनाव परोक्ष रूप से होगा। दूसरे शब्दो में ग्राम पंचायत स्तर पर अध्यक्ष का चुनाव कैसे हो यह राज्य के विधान मण्डल पर छोड़ दिया गया है, जबकि बाकि के लिए सुनिश्चित कर दिया गया है। 2. ग्राम पंचायतों में अध्यक्षों का प्रतिनिधित्व मध्य स्तर पर व मध्य स्तर के अध्यक्षों द्वारा प्रतिनिधित्व उच्च पर हो या न हो यह राज्य विधान मण्डल पर छोड़ दिया गया है। एवं संसद या विधान सभा के सदस्य मध्य या उच्च स्तर के सदस्य हो यह भी राज्य विधान मण्डल पर छोड़ दिया गया है। 3. सभी सदस्यों को चाहे वे प्रत्यक्ष रूप से चुने गए हो या न चुने गए हो, मतदान करने का अधिकार रखते है, लेकिन विभिन्न स्तरों पर अध्यक्षो का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से चुने गऐ सदस्यों द्वारा ही किया जायेगा।

आरक्षण—1. तीनो स्तरों पर पंचायतों में अनुसूचित जाति, जनजाति के सदस्यों का आरक्षण उनकी जनसंख्या के अनुपात में तथा इनमें एक तिहाई आरक्षण इन वर्गो की महिलाओं का होगा। 2. इसी प्रकार अध्यक्षो एवं महिलाओ का आरक्षण होगा। 3. तीन स्तरों पर कुल सदस्यो व अध्यक्षो में से एक तिहाई पद महिलाओ के लिए आरक्षित होंगे, एवं पिछड़े वर्गो के लिए आरक्षण के प्रावधान को राज्य विधानमण्डल पर छोड़ दिया गया है।

अवधि—पंचायतो का कार्यकाल 5 वर्ष का होगा यदि पंचायतो को भंग कर दिया जाता है तो चुनाव 6 माह की अवधि के अन्दर होना जरूरी है।

शक्तियां एवं अधिकार—राज्य का विधान मण्डल विधि द्वारा पंचायतो को ऐसी शक्तियाँ और अधिकार प्रदान कर सकेंगे जो उन्हें स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम बनये। निर्दिष्ट शर्तो के अधीन पंचायते आंशिक विकास व सामाजिक न्याय के लिए योजनाये तैयार करेगी तथा उन्हे क्रियान्वित करेगी। आर्थिक और सामाजिक विकास के विषय 11 वी अनुसूची में सूचीबध्द किये गये है।

वित्त—राज्यविधान मण्डल पथ कर व फीस लगाने, करों का बटवारा करने तथा अनुदान लेने आदि का प्रावधान करेगा एवं प्रत्येक 5 वर्ष में राज्यपाल द्वारा राज्य वित्त आयोग का गठन किया जायेगा, जो पंचायतों की आर्थिक स्थिति को सुदृढ़ बनाने एवं सुधारने से संबंधित सिफारिशे देगा।

महिला वर्ग की भागीदारी तालिका द्वारा दर्शाई गई है।

पंचायत	पद	कुल संख्या	अ.जा.	अ.ज.जा.	पिछड़ा वर्ग	सामान्य
जिला	अध्यक्ष	45	7	8	13	17
पंचायत	सदस्य	734	120	184	156	274
जनपद	अध्यक्ष	313	40	115	81	97
पंचायत	सदस्य	6456	1006	1722	1264	2464
ग्राम	सरपंच	22029	3171	7343	4095	7420
पंचायत	पंच	314847	49224	85639	57088	122752

महिला वर्ग की भागीदारी

पंचायत	पद	कुल संख्या	अ.जा.	अ.ज.जा.	पिछड़ा वर्ग	सामान्य
जिला	अध्यक्ष	17	3	3	5	6
पंचायत	सदस्य	248	42	62	52	92
जनपद	अध्यक्ष	111	13	41	24	33
पंचायत	सदस्य	2159	324	583	443	809
ग्राम	सरपंच	7384	1053	2461	1384	2486
पंचायत	पंच	106491	16860	29181	19707	40740

चुनाव–पंचायतो के चुनाव कराने और निर्वाचक नामावली तैयार करने के लिए राज्य निर्वाचन आयोग का गठन किया जाएगा। इस अधिनियम में दो तरह के प्रावधान है एक तो वे जो राज्य विधान के लिए पंचायती राज अधिनियम में शामिल अनिवार्य है। जैसे तीन स्तरीय ढाँचा राज्य की आबादी 20 लाख से कम न हो अनुसूचित जातियाँ जनजातियाँ और महिलाओं के लिये आरक्षण सभी स्तरों पर सदस्यों का प्रत्येक चुनाव और मध्य व उच्च स्तर पर अध्यक्षों का परोक्ष चुनाव तथा वित्त आयोग व राज्य आयोग का गठन। लेकिन पंचायतों को अधिकार व शक्तियाँ प्रदान करने का कार्य राज्य के विधान मण्डल पर छोड़ दिया गया है, अर्थात् राज्य विधान मण्डल की इच्छा है कि वे अधिकार व कर्तव्य देता है, ताकि पंचायते स्वायत्त शासन की संस्थाये बन सकें।

11 वी अनुसूची–1. कृषि, जिसके अंतर्गत कृषि विस्तार भी है। 2. भूमि विकास, भूमि सुधार क्रियान्वयन, चकबन्दी एवं भूमि संरक्षण। 3. लघु सिंचाई, जल प्रबंध। 4. पशुपालन, दुग्ध उद्योग और कुक्कुट पालन। 5. मत्स्य उद्योग। 6. सामाजिक वनोद्योग और फार्म वनोद्योग। 7. लघु वन उत्पाद। 8. लघु उद्योग, जिसके अंतर्गत खाद्य प्रसंस्करण उद्योग भी सम्मिलित है। 9. खादी ग्राम और कुटीर उद्योग। 10.ग्रामीण आवास। 11. पेयजल 12. ईंधन और चारा। 13. सड़के, पुलिया, पुल, नौघाट जलमार्ग तथा संचार के अन्य साधन। 14. ग्रामीण विद्युतीकरण, जिसके अंतर्गत विद्युत का वितरण भी है। 15. गैर पारम्परिक ऊर्जा स्त्रोत। 16. गरीबी उपशमन कार्यक्रम। 17. शिक्षा, जिसके अंतर्गत प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालय भी है। 18. तकनिकी प्रशिक्षण और व्यावसायिक शिक्षण। 19. प्रौढ़ और अनौपचारिक शिक्षण। 20. पुस्तकालय। 21. सांस्कृतिक क्रियाकलाप 22. बाजार और मेंले 23. स्वास्थ्य और स्वच्छता, जिसके अंतर्गत अस्पताल प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र और औषधालय भी है। 24. परिवार कल्याण। 25. महिला और बाल विकास 26. समाज कल्याण, जिसके अंतर्गत विकलांगो और मानसिक रूप से मंद व्यक्तियो का कल्याण भी है। 27. कमजोर वर्गो और विशेषकर अनुसूचित जातियों जनजातियों का कल्याण। 28. सार्वजनिक वितरण प्रणाली। 29. सामुदायिक परिस्थितियों का अनुरक्षण

वर्तमान चुनौतियाँ–मध्यप्रदेश में पंचायती राज को लागू हुए 14 वर्ष बीत जाने के पश्चात भी पंचायती राज आज भी सफल एव असफलता के बीच कार्यरत है। वर्तमान में मध्यप्रदेश की कुल जनसंख्या जनगणना 2001 के अनुसार 60253 हजार है। जिसमें पुरुषों की 31387 हजार एवं महिलाओं 28866 हजार है। कुल जनसंख्या में से 44288 हजार ग्रामीण एवं 15965 हजार नगरीय है। जनगणना 1991 के अनुसार अनुसूचित जातियो की संख्या 7478 हजार एवं जनजातियो की 9682 हजार (64 प्रतिशत) जिसमें पुरुषों का 19868 हजार (76.5 प्रतिशत) महिलाओं का 12036 हजार (50.6 प्रतिशत) ग्रामीण 20900 हजार (58.1 प्रतिशत) नगरीय 11004 हजार (79.7 प्रतिशत) है। वर्तमान में मध्यप्रदेश में 235 नगर पंचायते 22029 ग्राम पंचायते 313 जनपद पुचायते एवं 45 जिला पंचाते गठित है। पंचायतों में अनुसूचित जाति, जनजाति एवं महिला वर्ग की भागीदारी तालिका द्वारा दर्शाई गई है।