REVIEW OF RESEARCH
IMPACT FACTOR : 5.7631(UIF) UGC APPROVED JOURNAL NO. 48514 ISSN: 2249-894X
VOLUME - 8 | ISSUE - 5 | FEBRUARY - 2019

लोकतंत्र में पंचायती राज का महत्व

संगीता कुमारी
शोधार्थी , एम. ए. राजनीति शास्त्र विभाग मगध विश्वविद्यालय बोध गया।

प्रस्तावना :

पंचायती राज की कल्पना स्वतंत्र भारत की देन नहीं वल्कि इसकी जड़ें भारतीय इतिहास में निहित है। अतः इस ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का अध्ययन करना आवश्यक है। भारत के प्राचीन इतिहास के अवलोकन से पता चलता है कि वैदिक काल में पंचायतों का अस्तित्व था उस जमाने में भी राजा पंचायतों के माध्यम से ही राज करता था। ग्राम के प्रमुख को उस समय ग्रामणी कहा जाता था। ग्रामणी ही पंचायत का प्रमुख कार्यकर्ता होता था। बौद्धकाल में भी ग्राम परिषदें होने का उल्लेख मिलता है। रामायण, महाभारत काल में भी इसके विस्तार एवं विकास का उल्लेख मिलता है। मौर्ययुग में ग्राम शासन की सबसे छोटी इकाई थी। ग्राम की जनता द्वारा चयनित व्यक्ति 'ग्रामिक' ग्राम का मुखिया था। गुप्तकालीन अभिलेखों में भी 'ग्राम सभा' को 'ग्राम जनपद' एवं पंचमंडली कहकर पुकारा गया है जो ग्राम स्तर के प्रमुख कार्यों का सम्पादन करता था। आजादी के पूर्व भारत में पंचायती राज व्यवस्था का स्वरूप वैसा नहीं था जैसा वर्तमान में देखने को मिलता है। सर्वप्रथम पंचायतों की स्थापना 1925 में भरतपुर में हुई, इसी वर्ष कोटा और सन् 1928 मे बीकानेर में ग्राम पंचायत अधिनियम पारित किया गया। 1937 मे जयपुर में एक संक्षिप्त ग्राम पंचायत अधिनियम पारित किया गया। लेकिन यह अधिनियम क्रियान्वित नहीं हुआ। मेंवाड़ में सन् 1940 में मेवाड़ पंचायत अधिनियम पारित किया गया। 1948 में माणिक्य लाल वर्मा के नेतृत्व में संयुक्त सरकार द्वारा पंचायती राज अध्यादेश पारित किया गया था। आजादी के बाद नवम्बर 1954 में पंचायती राज अधिनियम पारित होकर भारत में लागू हुई। इस संबंध में पंडित जवाहरलाल नेहरू ने इसे भारत के स्वशासन में एक नया क्रान्तिकारी कदम बताया था। महात्मा गांधी ने आजादी के पूर्व ही पंचायती राज व्यवस्था पर प्रकाश डालते हुए कहा था कि धरातल के आदमी की जब तक शासन में भागीदारी नहीं होगी, जनतंत्र की जड़ें सुदृढ़ नहीं हो सकती पंचायती राज के अभाव में आधारहीन ही रहेगा।[1] पंचायती राज एवं ग्रामीण विकास की आवश्यकता के लिए प्रयास सर्वप्रथम गांधी जी ने किया था। गावों का विकास पंचायती राज संस्थाओं द्वारा ही किया जा सकता है, गांधी ने कहा था कि भारत की आत्मा गावों में बसती है। जबतक गावों का विकास कर उन्हें आत्म निर्भर नहीं बनाया जाएगा तब तक पंचायती राज संस्थाएँ सफल नहीं हो सकती है, गांधी जी का ग्राम स्वराज्य और पंडित नेहरू का पंचायती राज की अवधारण भारतीयता का प्रत्यक्ष रूप है "माई पिक्चर ऑफ फ्री इन्डिया" में गांधी जी ने कहा था पंचायती राज का मूल उदेश्य ग्रामीण क्षेत्रों का विकास होना चाहिए चुकि जब तक गांवों का विकास नहीं होगा तबतक सफल प्रजातंत्र संभव नही है। 73 वें संविधान संशोधन में कहा गया है कि पंचायती राज व्यवस्था त्रिस्तरीय व्यवस्था होगी। ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, प्रखड स्तर पर पंचायत समिति एवं जिला स्तर पर जिला परिषद होगी। इस प्रकार 73 वें संविधान संशोधन के तहत संविधान में एक नवीन अध्याय भाग 9 को जोड़ा गया है। इस भाग में अनुच्छेद 243 क से 243 ण तक संलग्न है संविधान में पंचायतो से सम्बंधित 11 अनुसूची भी रखी गयी है। 73 वें संविधान संशोधन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को

संविधान द्वारा मान्यता प्रदान की गई है । इस संशोधन द्वारा तीन सोपानों में पंचायतें बनाने की व्यवस्था की गयी है, ये हैं ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत 2. प्रखंड स्तर पर पंचायत समिति 3.जिला स्तर पर जिला परिषद। इसके अर्न्तगत अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों के लिए आरक्षण का प्रावधान किया गया है। प्रत्येक पंचायत के प्रत्यक्ष निर्वाचन से भरे जाने वाले कुल स्थानों में से एक तिहाई स्थान महिलाओं के लिए आरक्षित होंगे। ग्राम अध्यक्ष पदो के लिए भी एक तिहाई स्थान महिलाओं के लिए आरक्षित होंगे। प्रत्येक पंचायत अपनी प्रथम बैठक की तिथि से पाँच वर्षो की अवधि तक कार्य करेगी। यदि समय के पूर्व पंचायत विघटित कर दी गयी तो विघटन के दिन से 6 मास के भीतर निर्वाचन हो जाने चाहिये।

भारतीय राजनीतिक व्यवस्था में स्थानीय स्तर पर प्रशासन की विशेष व्यवस्था किया गया है। प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकृत राजनीतिक व्यवस्था को अधिक से अधिक लोकप्रिय बनाने के लिए स्थानीय स्तर पर संगठित पंचायतों, पंचायत समितियों एवं जिला परिषदों को महत्वपूर्ण शक्तियाँ एवं अधिकार प्रदान किये जा रहे हैं ताकि ग्रामीण क्षेत्रों पर सामाजिक एवं आर्थिक विकासात्मक कार्यो की निष्पादन या कियान्वयन सफलतापूर्वक ग्रामीण व्यक्तियों एवं ग्राम स्तर पर, एवं जिला स्तर पर कियाशील ग्रामीण नेता एवं कार्यकर्त्ताओं द्वारा किया जा सके। पंचायती राज की स्थापना के बाद भारत के गाँवों की रूप रचना एवं प्रकृति में गंभीर रूप से परिर्वतन आए हैं। भारत में स्वतंत्रता के बाद किए गए राजनीतिक सुधारों में पंचायती राज की स्थापना सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। नार्मन डी पामर ने इनको किसी विकासशील देश के प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण में सर्वाधिक उच्प्रेरक प्रयोग माना है।[3] राजनीतिक दृष्टि से पंचायती राज की स्थापना का मुख्य उदेश्य देहाती स्तर पर प्रजातंत्रात्मक मूल्यों एवं व्यवहारों की स्थापना करना था ताकि शक्ति का विकेन्द्रीयकरण सरकारी संरचना के निम्नतर बिन्दुओं पर किया जा सके तथा देश के दूरस्थ प्रदेशों में निवास करने वालों को भी देश के मामलों में प्रभाव डालने का अवसर दिया जा सके। बलवंत राय मेहता कमेटी द्वारा पंचायती राज व्यवस्था को जो प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण का नाम दिया गया है उनके पीछे मूल भावना यही थी। इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए प्रजातंत्रिक विकेन्द्रित संस्थाओं को अधिक से अधिक स्वायताएं प्रदान की जा रही है। यह पंचायती राज संस्थाएं क्या अपने दायित्वों का समुचित रूप से सम्पन्न कर रही है यह प्रश्नचिन्ह बन गया है ? उसी प्रकार ग्राम स्तर पर, प्रखंड स्तर पर एवं जिला स्तर पर कियान्वित ग्रामीण नेता एवं कार्यकर्ता क्या अपने अपने दायित्वों का प्रभावशाली ढंग से निर्वहन कर रहे हैं एवं ग्रामीण सामाजिक एवं आर्थिक विकास के कार्यक्रमों को सही दिशा में ले जा रहे है यह भी एक प्रश्न चिन्ह बन गया है।[4]

स्वतंत्रता के बाद नवीन संविधान के लागू होने पर भारत में राष्ट्रीय स्तर के सरकारी अभिकरणों का विकेन्द्रीकरण हो गया है। किन्तु जनसामान्य के जीवन संबंधी महत्वपूर्ण मामले भी सरकारी अधिकारियों द्वारा तय किये जाते थे। ऐसी स्थिति में ग्रामीण विकास के लिए अपनाई गई विभिन्न योजनाओं का उचित लाभ ग्रामिणों को नही मिल सका है।

इस प्रकार इन कार्यक्रमों में जब तक स्थानीय लोगों की सहभागिता नहीं होगी तब तक न तो ये सफल हो सकते हैं और न इनके लाभों को स्थायी बनाया जा सकता है। अतः प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण का सुझाव दिया गया जिससे स्थानीय स्तर के विकास के सभी समस्याएँ प्रभावित लोगों के हाथ में ही छोड़ दी जाए। इसमें जन साधारण न केवल अपने क्षेत्र के विकास कार्यक्रमों में सहभागी बने वरन् वह निर्णय निर्माण में भी अपनी महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वहन कर सके। पंचायती राज मे एक नया राजनीतिक दर्शन देहाती स्तर पर लागू किया, जिसका मुख्य उदेश्य ग्रामीण जनता का राजनीतिकरण करके उसे प्रजातंत्र की मुख्य धारा में लाने का प्रयास किया गया। संविधान का 73 वाँ संशोधन विधेयक 1993 इस संबंध में एक मील का पत्थर साबित हुआ है।

इस प्रकार इस संबंध में सर्व प्रथम 1957 में बलवंत राय मेहता कमेटी की रिपोर्ट में पंचायतों में महिलाओं की भागीदारी की बात कही गई थी। उसके बाद 1977 में अशोक मेहता कमेटी की रिपोर्ट 1985 में एल.एम. सिंघबी समिति की रिपोर्ट प्रस्तुत की गई। परन्तु पंचायती राज संस्थाओं को संर्वधानिक दर्जा एवं अन्य शक्तियां प्रदान कर उन्हें पुनर्जीवित करने में स्व0 राजीव गांधी ने पहल की थी। स्व0 राजीव गांधी ने पंचायतों को सशक्त करने के मन्तव्य को प्रकट करते हुए कहा था कि ''पंचायती राज के अभाव में जनतंत्र का कोई अर्थ नहीं है भारत में इनकी उपेक्षा गांधी की उपेक्षा है।'' वास्तविक परिर्वतन जैसा कि पंडित नेहरू ने कहा था "गाँवों से आता है उसे बाहर से थोपा नहीं जाता" सन्1991 में काँग्रेस सत्ता में आयी और 1992 में 73 वें संविधान

संशोधन में पंचायतों को संवैधानिक दर्जा दिया गया। यह संशोधन महिलाओं के राजनैतिक सबलीकरण के लिए महत्वपूर्ण कदम था। संशोधन की धारा 243 डी (2) इस बात का निर्देश देती है कि सम्पूर्ण पदों के एक तिहाई पद महिलाओं के लिए सुरक्षित होंगे। 243 डी (5) (6) पंचायती राज के अन्य पदों पर भी इसी प्रकार के आरक्षण के निर्देश देते है। राज्य जिसके उपर यह अध्ययन केन्द्रित है वह भी अपने पंचायती राज कानून में धारा 15 के अनुसार महिलाओं के 1/3 पद आरक्षित करता है। एक तिहाई पंच हर पंचायत में, एक तिहाई प्रमुख पूरे राज्य में महिलाएँ होंगी। तथा महिला वार्ड भी आरक्षित होंगे। महिला वार्ड से तो केवल महिला प्रत्याशी ही चुनाव लड़ सकेगी। पुरूष वार्ड में भी महिलाएँ चाहे तो चुनाव लड़ सकती है।

इस प्रकार हम कह सकते है कि बिहार भारत का पहला राज्य है जहाँ पर महिलाओं को पंचायती राज व्यवस्था के ग्राम पंचायत से लेकर पंचायत समिति एवं जिला परिषद में 50% आरक्षण का प्रावधान है। पंचायती राज संस्थाओं में हर वर्ग की महिलाओं को आरक्षण देकर निश्चित रूप से इनको ग्राम विकास की मुख्यधारा में जोड़ने का प्रयास किया गया है। यदि समाज के इस कार्य में जागरूकता लाई जाय तो विकास के सारे कार्यक्रम चाहे वे मजदूरी रोजगार से संबंधित हो या स्वरोजगार से संबंधित हो मलिाओं को विशेष प्रावधान होने के कारण गांवों को विकास के मुख्य धारा में लाया जा सकता है।

आधुनिक युग में राजनीतिकरण की अवधारणा एक नवीन उपागम है राजनीतिकरण का अर्थ यह है कि एक देश या प्रदेश की जनता अपने यहाँ कि राजनीतिक घटनाओं, संगठनों, कार्यकलापों, निणयों एवं महत्वपूर्ण परिवर्तनों आदि के संबंध में परस्पर चर्चा करे, उनमें सहभागी बने, उनके प्रति अलग अभिमत अथवा प्रतिक्रिया व्यक्त करे, अपने हितों के अनुकूल निर्णय लेने तथा प्रतिकूल निर्णय न लेने के लिए राजनीतिक सत्ता को बाध्य करे। इस प्रकार राजनीतिकरण का अर्थ है राजनीतिक चेतना का विकास यह लोकतांत्रिक प्रणाली का मूल आत्मा है। प्रजातंत्र में नागरिकों को जो अधिकार एवं स्वतंत्रताएँ प्रदान की जाती है उनकी रक्षा के लिए सतत जागरूकता आवश्यक है। भारत गावों का देश है। भारतीय गांवों में विदेशी शासक के समय राजनीतिकरण नहीं हो सका। स्वंतंत्रता के बाद भारत में लोकतांत्रिक व्यवस्था का स्थापना की गई, तथा लोकतात्रिक सरकार ने देहातों के विकास के लिए सामुदायिक विकास योजनाओं का शुभारंभ किया। किन्तु अपेक्षित सफलता के अभाव के कारण इन पर नौकरशाही का बोलवाला हो गया। इस स्थिति से निपटने में बलवंत राय मेहता समिति के सिफारिसों पर प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के सिद्धान्त को लागू किया गया, इसके अर्न्तगत तीन स्तरीय ग्राम, ब्लाक एवं जिला प्रजातांत्रिक विकेंन्द्रीकरण की व्यवस्था द्वारा ग्रामीण जनता में राजनीति चेतना का विकास होना शुरू हो गया।

राजनीतिक जागरूकता ने देहाती लोगों में आत्म विश्वास को जगाने में मदद किया फलस्वरूप वे अपने राजनीतिक अधिकारों की रक्षा के लिए प्रयाप्त सक्रिय हो गए। देहाती क्षेत्रों के पुराने नेता जो केवल वंश परम्परा और उच्च कुल मे जन्म के कारण चुने जाते थे वे क्रमशः राजनीति के रंगमंच से हटते गये और उनके स्थान पर अपेक्षाकृत युवा वर्ग के उतरदायी लोग चुनाकर आने लगे हैं। इस परिवर्तन के फलस्वरूप नई पीढ़ी में राजनीतिक चेतना का प्रचार एवं प्रसार का सूत्रपात होने लगा।[6] भारत के देहातों में जाति व्यवस्था का प्रभाव अत्यंत गहरा है तथा इसके फल स्वरूप एक लम्बे अतीत से ही पिछड़ी तथा नीची माने जाने वाली जातियाँ राजनीतिक सत्ता से अलग–थलग रही है। पंचायती राज व्यवस्था ने इस पुरानी परम्परावादी व्यवस्था में वदलाव लाकर पछिड़ी जाति वालों में राजनीति चेतना जाग्रत करके परम्परागत सामन्तवादी नेतृत्व को बदलने और उसके स्थान पर प्रजातंत्रिक नेतृत्व को विकास के मुख्य धारा मे लाने का काम किया है।[1]

इस प्रकार पंचायती राज के कारण भारतीय देहातों का राजनीतिक और सामाजिक दृष्टि से काया पलट हो गई है। पंचायती राज के साथ–साथ संचार साधनों के विकास, शिक्षण संस्थानों की स्थापना, सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के प्रसार–प्रचार, अनके लोक कल्याणकारी कार्यक्रमों की स्थापना, एवं देहाती क्षेत्रों में राजनैतिक नेताओं के समाजिक दौरे आदि ने भी ग्रामीण जनता को विकास के मार्ग पर लाने मे मदद किया है। पंचायती राज ने नए प्रकार के नेतृत्व के हाथ में सामाजिक मनोविज्ञान और देहाती जनता के राजनैतिक दृष्टिकोण में एक क्रान्तिकारी परिवर्तन प्रदान किया है।[3] पंचायती राज के महत्व को प्रदर्शित करते हुएं 'जय प्रकाश नारायण' ने लिखा है कि ''यह उल्लेख करना उचित रहेगा कि पंचायती राज की सफलता इस बात पर निर्भर करेगी कि राजनीतिक दल इसमें हस्तक्षेप करने से तथा इसे अपने हाथ की कठपुतली बनाने से और शक्ति की उँचाइयों पर चढ़ने के लिए सीढ़ी बनाने से स्वंय को कितना रोक पाते है। इसमें कोई संदेह नहीं कि

ज्यों–ज्यों देहाती लोगों में चेतना जाग्रत होगी उतने ही वे राजनीतिक दलों एवं महत्वाकांक्षी राजनीतिज्ञों के मोहरे कम बनना चाहेंगे।''[7] किन्तु प्रारम्भ में मुख्य आवश्यकता है कि राजनीतिक दल जनता के हित मे स्वंय निर्णय लें कि वे निर्वाचित प्रतिनिधियों पर दलीय सदस्य बनने का दबाव नहीं डालेंगे जिसके माध्यम से वे इन प्रजातंत्रिक संस्थाओं को नियंत्रित कर सके। इस प्रकार यहाँ यह उल्लेखणीय तथ्य है कि कुछ राजनीतिक दलों ने स्वेछा से ही स्वंय को पंचायती राज संस्थानों से अपने आप को अलग रखने का निर्णय ले लिया है। इस मत में विश्वास रखने वालों का कहना है कि यादि राजनीतिक दल पंचायती राज संस्थाओं में सक्रिय रूप से भाग लेने लगे तो इसकी अनेक वर्तमान बुराइयाँ स्वतः ही दूर हो जायेंगी। पंचायती राज के कार्यो में बाधा उत्पन्न करने के बजाय ये राजनीतिक दल अपने व्यापक सामाजिक आर्थिक नीतियों के आधार पर इनको कार्य करने की प्रेरणा प्रदान करेगी। इसके फलस्वरूप लोग ग्रामीण स्तर से लेकर राष्ट्रीय स्तर तक समान राजनीतिक दृष्टिकोण के कारण एकताबद्ध होकर राष्ट्र के मुख्यधारा से जुड सकेंगे। रजनी कोठारी ने इस संबंध में अपना विचार देते हुए लिखा है कि यह स्वीकार नहीं किया जाता है कि गाँव की एकता जिसके राजनीतिक दल द्वारा भंग होने का भय है, केवल एक झूठी कल्पना (Myth) है जिसका वास्तव में कोई अस्तित्व नहीं है। राजनीतिक दल देश के विकास में शैक्षिणिक योगदान करते हैं। दलीय संघर्ष ऐच्छिक संगठनों पर आधारित मतभेदों का परिसीमाओं को तोड़ देता है। इससे वंश परम्परागत विशेषाधिकरों के स्थान पर कार्यक्रमों एवं सिद्धान्तों की एकरूपता स्थापित होने लगता है।[8]

भारत गावों का देश है जहाँ की लगभग 70% जनता गावों में रहती है। अतः प्रत्येक राजनीतिक दल निश्चय ही गावों पर अपना ध्यान केन्द्रित करेगा तथा यह प्रयास करेगा कि ग्रामीण नेता उस दल के कार्यक्रमों एवं नीतियों का समर्थन करे। देश की राजनीति नीचे से लेकर उपर तक अर्थात ग्राम स्तर से लेकर राष्ट्रीय स्तर तक एक सावयवी एकता में पुष्पहार की तरह पिरोया हुआ है। ऐसी स्थिति में यह संभव नहीं है कि राष्ट्रीय स्तर पर स्वत्रंता पूर्वक कार्य करने वाले राजनीतिक दल ग्रामीण स्तर को अपने कार्य क्षेत्र से बाहर रखे। क्योंकि गांधी के सपनों के भारत का मूल स्वरूप गांव को ही विकास के मुख्य धारा में लाना है। क्योंकि भारत की आत्मा का निवास गांवों में ही है इस प्रकार राजनीतिक दलों का प्रवेश एवं स्वभाविक प्रक्रिया है। जहाँ कहीं भी शक्ति होती है वहाँ राजनीति का आना स्वभाविक है। इसे कोई रोक नहीं सकता है। इस संबंध में एस.भटनागर ने कहा है कि यह कहना सही है कि स्थानीय क्षेत्र में राजनीतिक दलों के प्रवेश का ग्रामीण जीवन तथा इन संस्थाओं के प्रशासन पर स्वस्थ प्रभाव रहता है।'' इस प्रकार राजनीति के वर्तमान परिवेश में संविधान के 73 वाँ संशोधन पंचायती राज व्यवस्था के विकास में क्रान्तिकारी कदम उठया है। आज प्रान्तीय सरकार से लेकर केन्द्र सरकार द्वारा ग्रामीण विकास के अथक प्रयास किये जा रहे है। समाज के अंतिम पायदान का व्यक्ति भी विकास के मंजिलों पर पहुँच रहा है। इस संबंध में वर्तमान सरकार द्वारा सबों का साथ एवं सबों का विकास एक ऐतिहासिक कदम है। तभी तो वर्तमान भारत के प्रत्येक ग्राम मे बिजली, पानी, एवं रोड की समस्या समाप्त होकर एक नवीन उच्चाइयों को छू रहा है। आशा ही नहीं पूर्ण विश्वास है कि वह दिन दूर नही जब भारत भी विकसित राष्ट्रों की श्रेणी में आ जाये।

1. डॉ. आर. एस. सिंह, ''पंचायती राज व्यवस्था,'' अर्पण पब्लिकेशन, नई दिल्ली, पृष्ठ संख्या–167.
2. आई विड
3. Norman D. Palmer, 'The Indian Political System, Boston, Houghton, Miffin. 1971, p.8.
4. डा. एम. पी. सिंह, भारतीय स्थानीय स्वशासन, भारत बुक डिपो, पटना, पेज 9–10
5. डा. आर. एस. सिंह, ''पंचायती राज व्यवस्था,'' अर्पण पब्लिकेशन, नई दिल्ली, पृष्ठ संख्या–154.
6. A.H. Somjee. Democracy and Political Change in Village India, New Delhi, Orient Lougman, 1971 pp. ix and x
7. Jaiprakash Narayan: Swaraj for the People, Varanasi: Akhil Bharat Serva Sewa Sangh, 1961. 8-9.
8. Rajni Kothari: Quoted by S. Bhatnagar, Rural Local Government in India, 1978, p.99.