सरकार का संसदीय स्वरुप
(Parliamentary Form of Government)

शासन के लोकतांत्रिक स्वरुप को संसदीय एवं संघीय शासन पर आधारित दो वर्गों में विभाजित किया जा सकता है। भारतीय संसदीय प्रणाली, ब्रिटिश संसदीय प्रणाली से प्रेरित है। अतः ब्रिटिश संसद के समान ही भारतीय संसद में भी दो सदन विद्यमान है। ब्रिटेन में इन दोनों सदनों को क्रमशः कॉमन सभा (House of Commons) एवं लॉर्ड सभा (House of Lords) की संज्ञा दी गई है, जबकि भारत में इन्हें निम्न सदन (लोक सभा) एवं उच्च सदन (राज्य सभा) के नाम से संबोधित किया जाता है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद-79 के अनुसार, संसद, राष्ट्रपति, लोक सभा एवं राज्य सभा से मिलकर बनती है।

शासन के तीन अंग (विधायिका, कार्यपालिका एवं न्यायपालिका) होते हैं। इसलिए संसद इस व्यवस्था के केंद्र में है और विधायिका, राज्य सभा एवं लोक सभा से युक्त है। शासन की संपूर्ण कार्यपालिकीय शक्ति राष्ट्रपति में निहित है। इसलिए संसद, विधायिका एवं कार्यपालिका का संयोजन है और विधायिका एवं कार्यपालिका का सम्मिश्रण भारतीय संसदीय व्यवस्था की महत्वपूर्ण विशेषता है।

विशेषताएं

- **कार्यपालिका के उत्तरदायित्व -** इसमें स्थिरता से अधिक उत्तरदायित्व पर बल दिया जाता है। अनुच्छेद-75(3) के अनुसार, लोक सभा को मंत्रिपरिषद् के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित करने का अधिकार है। इसलिए विधायिका अथवा मंत्रिपरिषद् स्थाई शासन का लाभ नहीं उठा सकती है। उदाहरण के लिए, वर्ष-1996 में अटल बिहारी वाजपेयी की सरकार 13 दिनों में ही गिर गई थी, क्योंकि वह लोक सभा में पारित अविश्वास प्रस्ताव के अंतर्गत् समर्थन प्राप्त नहीं कर पाई थी।
- **कैबिनेट व्यवस्था -** संसदीय व्यवस्था को कैबिनेट व्यवस्था के नाम से भी जाना जाता है, क्योंकि कैबिनेट सामूहिक तौर पर सभी निर्णय लेती है और प्रधानमंत्री, कैबिनेट का नेतृत्व करते हैं।
- **सामूहिक उत्तरदायित्व -** लोक सभा संपूर्ण मंत्रिपरिषद् के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित कर सकती है और संसदीय व्यवस्था के अनुसार मंत्रिपरिषद् सामूहिक रुप में लोक सभा (संसद) के प्रति उत्तरदाई होती है। इसलिए यदि लोक सभा में कोई मंत्री अनुदान की मांग पारित कराने में असमर्थ रहता है, तो संपूर्ण मंत्रिपरिषद् उसके कार्यों का बचाव करने के लिए बाध्य होती है।
- **व्यक्तिगत उत्तरदायित्व -** अनुच्छेद-75(2) के अनुसार मंत्री, राष्ट्रपति के प्रसादपर्यंत तक कार्य करते हैं। इसलिए प्रत्येक मंत्री व्यक्तिगत तौर पर राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदाई होता है। लेकिन सामूहिक रुप में मंत्री, संसद तथा विशेष रुप से लोक सभा के प्रति जवाबदेह होते हैं। लेकिन प्रधानमंत्री अपनी कैबिनेट में परिवर्तन करने की स्वतंत्रता रखते हैं।
- **प्रधानमंत्री की प्रमुखता -** प्रधानमंत्री को समकक्षों में प्रथम माना जाता है तथा प्रधानमंत्री, कैबिनेट की बैठक का नेतृत्व और उसके कार्यों का निर्धारण करते हैं और प्रधानमंत्री के द्वारा मंत्रियों में पदों का वितरण किया जाता है। हालांकि, 91वें संवैधानिक संशोधन के तहत् मंत्रियों की संख्या 15 प्रतिशत की अधिकतम सीमा तक निर्धारित की गई है। प्रधानमंत्री किसी भी मंत्रालय को स्वयं के लिए आरक्षित कर सकते हैं तथा किसी भी मंत्री को नहीं सौंपा गया मंत्रालय प्रधानमंत्री के नियंत्रण में रहता है और प्रचलित संवैधानिक परंपराओं के तहत् कर्मियों, सार्वजनिक शिकायत एवं पेंशन तथा पेंशनभोगी मंत्रालय का नेतृत्व स्वयं प्रधानमंत्री करते हैं तथा वे परमाणु ऊर्जा एवं सागरीय विकास विभाग का नेतृत्व भी करते हैं।
- **संवैधानिक एवं वास्तविक कार्यकारी -** राष्ट्रपति संवैधानिक व नाममात्र के प्रमुख होते हैं और सभी निर्णय राष्ट्रपति के नाम से लिए जाते हैं, क्योंकि इन निर्णयों को व्यावहारिक रुप में लागू प्रधानमंत्री के द्वारा किया जाता

है। इसलिए प्रधानमंत्री वास्तविक प्रधान होता है। अनुच्छेद-75(1) के अनुसार राष्ट्रपति, प्रधानमंत्री को नियुक्त करेगा।

- **शक्ति का सम्मिश्रण -** कार्यपालिका अथवा मंत्रिपरिषद् की नियुक्ति संसद से की जाती है। इसलिए संसद की सदस्यता के अभाव में किसी का भी मंत्री बनना संभव नहीं है। लेकिन यदि ऐसा होता भी है, तो नियुक्त किए गए मंत्री को अपनी नियुक्ति की तिथि से 6 माह के भीतर संसद की सदस्यता प्राप्त करनी होगी, अन्यथा उसे बर्खास्त कर दिया जाएगा।

प्रधानमंत्री शासन

इवोर जेनिंग्स (Ivor Jennings) ने संसदीय व्यवस्था को कैबिनेट प्रणाली की संज्ञा दी है, लेकिन मूल रुप से कैबिनेट प्रणाली का अर्थ प्रधानमंत्री शासन होता है। हालांकि, भारतीय संविधान में संसदीय शासन अथवा प्रधानमंत्री शासन शब्दों का उल्लेख नहीं किया गया है। संसदीय शासन की विशेषताएं संविधान में उपस्थित हैं तथा प्रधानमंत्री व्यवस्था संसदीय शासन का व्यावहारिक स्वरुप है, जिसकी प्रमुख **विशेषताएं इस प्रकार हैं** -

- प्रधानमंत्री, शक्ति का केंद्र होता है। हालांकि, सभी निर्णय राष्ट्रपति के नाम से लिए जाते हैं, किंतु वास्तविक शक्ति प्रधानमंत्री में निहित होती है। चूंकि, प्रधानमंत्री कैबिनेट का अध्यक्ष होता है इसलिए सभी कार्यकारी निर्णय उनके द्वारा ही लागू किए जाते हैं। 1970 के दशक में, विशेष रुप से श्रीमती इंदिरा गांधी के शासन काल के दौरान पूर्ण बहुमत की उपस्थिति के कारण प्रधानमंत्री की स्थिति और भी अधिक सुदृढ़ हो गई थी तथा 1980 के दशक के अंतिम वर्षों में स्वर्गीय राजीव गांधी के शासन काल के दौरान, प्रधानमंत्री कार्यालय को कैबिनेट सचिवालय से अधिक सर्वोच्चता प्रदान की गई, जिसके परिणामस्वरुप, प्रधानमंत्री कार्यालय प्रमुख शक्तिशाली बनकर उभरा।
- कैबिनेट की संरचना प्रधानमंत्री की सलाह के अनुसार, राष्ट्रपति मंत्रियों की नियुक्ति करते हैं। हालांकि, पदों का वितरण स्वयं प्रधानमंत्री के द्वारा ही किया जाता है और मंत्री, संसद के दोनों सदनों से चुने जाते हैं। मंत्रियों के चार प्रमुख वर्ग हैं - केंद्रीय कैबिनेट मंत्री, राज्य मंत्री, राज्य मंत्री (स्वतंत्र प्रभार) तथा उपमंत्री। सामूहिक तौर पर इन चारों वर्गों को मंत्रिपरिषद् की संज्ञा दी गई है। हालांकि, कैबिनेट मंत्रिपरिषद् का एक भाग है, जिसमें केवल प्रधानमंत्री तथा केंद्रीय कैबिनेट मंत्री शामिल होते हैं।
- प्रधानमंत्री कार्यालय की बढ़ती भूमिका, संसदीय व्यवस्था के अंतर्गत् कैबिनेट सचिवालय एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। क्योंकि वह विभिन्न मंत्रालयों के मध्य सामंजस्य बनाए रखता है। लेकिन वर्तमान में प्रधानमंत्री कार्यालय ने ऊपरी तौर पर कैबिनेट सचिवालय को अधीनस्थ कर लिया है। क्योंकि यह कार्यालय एक उच्चतर सचिवालय बन गया है, जिसमें प्रधानमंत्री के प्रमुख सचिव, कैबिनेट सचिव से अधिक शक्तिशाली हो चुके हैं।

निष्कर्ष

प्रधानमंत्री शासन, लोक सभा में किसी एक दल के पूर्ण बहुमत के कारण स्थापित होता है और प्रधानमंत्री शासन, राष्ट्रपति शासन के समान है, लेकिन लोकतंत्र के लिए शक्ति का केंद्रीयकरण हितकारी नहीं है, किंतु लोकतंत्र में अंततः जनता का मत ही सर्वोच्च होता है।

.....

शासन का अध्यक्षीय स्वरुप
(Presidential Form of Government)

1. राष्ट्रपति की केंद्रीय भूमिका

इसमें जनता सीधे राष्ट्रपति का निर्वाचन करती है। इसलिए राष्ट्रपति जनता के प्रति उत्तरदाई होता है और राष्ट्रपति कार्यपालिका का अध्यक्ष होता है तथा मंत्री, राष्ट्रपति के अधीन और राष्ट्रपति किसी भी समय किसी भी मंत्री की नियुक्ति अथवा बर्खास्तगी कर सकता है तथा राष्ट्रपति कैबिनेट की बैठक की अध्यक्षता भी करता है।

2. शक्तियों का विभाजन

शासन के राष्ट्रपति स्वरुप का अमेरिका प्रमुख उदाहरण है और अमेरिका में संसद को कांग्रेस की संज्ञा दी गई है तथा संसद, मंत्रिपरिषद् के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित नहीं कर सकती। राष्ट्रपति, संसद को बर्खास्त नहीं कर सकता। राष्ट्रपति का निर्वाचन चार वर्षों के लिए किया जाता है। परंतु संसद के लिए निर्वाचन अलग से कराए जाते हैं तथा उनका कार्यकाल भी भिन्न होता है।

3. एकल कार्यपालिका

राष्ट्रपति, संवैधानिक व प्रशासनिक अध्यक्ष होता है। इसलिए सभी शाक्तियां राष्ट्रपति में निहित होती हैं और मंत्री अपनी शक्तियों के लिए राष्ट्रपति पर निर्भर होते हैं तथा सभी नीतियों एवं निर्णयों का निर्धारण भी राष्ट्रपति के द्वारा किया जाता है। इसलिए सभी मंत्री राष्ट्रपति के निर्देशों के अनुसार कार्य करते हैं।

4. स्थाई शासनकाल तथा उत्तरदायित्व

शासन की स्थिरता राष्ट्रपति शासन की प्रमुख विशेषता है। शक्ति के विभाजन के कारण संसद, राष्ट्रपति के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित नहीं कर सकती, क्योंकि राष्ट्रपति का निर्वाचन चार वर्षों के लिए किया जाता है तथा राष्ट्रपति भी कांग्रेस (संसद) को बर्खास्त नहीं कर सकता। इसलिए राष्ट्रपति का कार्यकाल स्थाई होता है और अमेरिका में कार्यकाल के मध्य निर्वाचन आयोजित नहीं किए जा सकते।

5. विशेषज्ञता का महत्व

राष्ट्रपति स्वेच्छा से मंत्रियों का निर्वाचन कर सकता है और मंत्री, संसद के सदस्य नहीं होते। इसलिए मंत्री, राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदाई होते हैं, न कि वे संसद के प्रति जवाबदेह होते हैं। इसलिए मंत्री, संसद में भागीदारी नहीं करते तथा संसद के सदस्य भी मंत्रियों से प्रश्न नहीं कर सकते। अत: लोकप्रियता एवं निर्वाचन मंत्रियों की नियुक्ति का आधार नहीं बन सकता।

तुलना

क्रम संख्या	संसदीय व्यवस्था	राष्ट्रपति व्यवस्था
1.	राष्ट्रपति, संवैधानिक प्रमुख होता है।	राष्ट्रपति, संवैधानिक एवं प्रशासनिक प्रमुख होता है।
2.	सामूहिक उत्तरदायित्व।	सामूहिक उत्तरदायित्व का अभाव।
3.	प्रधानमंत्री, वास्तविक अथवा प्रशासनिक प्रमुख होता है।	प्रधानमंत्री की आवश्यकता नहीं होती है।
4.	निर्णय-निर्माण के लिए कैबिनेट व्यवस्था।	निर्णय राष्ट्रपति के द्वारा लिया जाता है।
5.	शक्ति, कैबिनेट में निहित होती है।	शक्ति, राष्ट्रपति में निहित होती है।
6.	दैनिक उत्तरदायित्व।	नियतकालिक उत्तरदायित्व।

भारत द्वारा संसदीय व्यवस्था चुनने के पीछे कारण

1. लचीलापन

मंत्रिपरिषद्, संसद का ही भाग होती है। अतः कार्यपालिका एवं विधायिका के बीच विवाद उत्पन्न होने की संभावनाएं न्यून हो जाती हैं। अमेरिका में शक्ति का पृथक्क्रण अक्सर कार्यपालिका एवं संसद के बीच विवादों का कारण बनता है। संविधान निर्माताओं ने शासन के दोनों अंगों में विवाद की संभावनाएं कम करने के प्रयास किए हैं।

2. उत्तरदायित्व

संविधान निर्माताओं का मानना था कि स्थिरता की तुलना में उत्तरदायित्व लोकतंत्र की अधिक महत्वपूर्ण विशेषता है। इसलिए संसद किसी भी समय मंत्रिपरिषद् को बर्खास्त कर सकती है।

3. विविधतापूर्ण समाज के लिए उपयोगी

संसदीय व्यवस्था में शक्ति, व्यक्ति के बजाए, समूह में निहित होती है और कैबिनेट, शक्ति का केंद्र होती है तथा कैबिनेट क्षेत्र, पंथ एवं भाषा की विविधताओं को समायोजन करने में सक्षम होती है, क्योंकि कैबिनेट के सदस्य देश के प्रत्येक भाग व विभिन्न समुदायों से चुने जाते हैं। जबकि राष्ट्रपति शासन में शक्ति, व्यक्ति में ही केंद्रित होती है।

4. ऐतिहासिक अनुभव

ब्रिटिश शासन ने भारत में संसदीय शासन स्थापित करने की पहल की और भारत वर्ष-1935 से ही संसदीय शासन का अनुपालन भी कर रहा था।

.....

KGS IAS KHAN GLOBAL STUDIES Most Trusted Learning Platform KHAN SIR

पंचायती राज
(Panchayati Raj)

पंचायती राज (Panchayati Raj)

ग्रामीण पंचायतों का स्वप्न गांधीजी के सर्वोदय के आदर्शों का व्यावहारिक रुप है, क्योंकि पंचायतों के अभाव में न तो लोगों का विकास हो सकता है और न ही ग्रामीण विकास संभव है। यह भी उल्लेखनीय है कि संघ व राज्य सरकारों द्वारा उठाए गए संवैधानिक प्रयासों के परिणामस्वरुप भारत में बहुस्तरीय संघवाद का विकास हुआ तथा संविधान की 11वीं व 12वीं अनुसूची में पंचायतों एवं नगरपालिकाओं को क्रमशः 29 एवं 18 विषय सौंपे गए, जिसके कारण भारतीय राजनीति में आधारभूत लोकतंत्र का विकास हुआ। वर्तमान समय में प्रत्येक 5 वर्ष बाद होने वाले चुनाव में लगभग 34 लाख स्थानीय प्रतिनिधियों का निर्वाचन होता है, जिसमें लगभग 10 लाख महिलाएं भी शामिल होती हैं।

ऐतिहासिक विकास

वर्ष-1870 में लॉर्ड मेयो ने भारत में स्थानीय शासन लागू करने की अनुशंसा की तथा लॉर्ड रिपन के कार्यकाल में पहली बार स्थानीय शासन बोर्ड की स्थापना हुई, जो स्थानीय शासन के विकास में एक महत्वपूर्ण संरचनात्मक उपलब्धि मानी गई। राष्ट्रीय आंदोलन में गांधीजी ने पंचायती राज को अत्यंत लोकप्रिय बना दिया। संविधान सभा में पंचायती राज व्यवस्था का समर्थन प्रसिद्ध गांधीवादी श्रीमन् नारायण अग्रवाल ने किया और इनके प्रयासों से पंचायती राज को संविधान के निदेशक तत्वों के भाग में सम्मिलित किया गया (अनुच्छेद-40)। यह उल्लेखनीय है कि स्वतंत्र भारत में जे. सी. कुमारप्पा ने गांधीवादी आदर्शों के आधार पर गांधीवादी अर्थव्यवस्था का समर्थन किया।

पंचायती राज का विकास

स्वतंत्र भारत में ग्रामीण जनता के जीवन स्तर में वृद्धि के लिए वर्ष-1952 में सामुदायिक विकास कार्यक्रम एवं वर्ष-1953 में राष्ट्रीय विस्तार सेवा कार्यक्रम को 'फोर्ड फाउण्डेशन' (Ford Foundation) की मदद से लागू किया गया तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रम के अंतर्गत् ग्रामीण लोगों को सस्ते बीज व बेहतर तकनीकी सुविधाएं देने का प्रयत्न किया गया, परंतु इस कार्यक्रम को अपेक्षित सफलता नहीं मिली। इसलिए सरकार द्वारा सामुदायिक विकास कार्यक्रम के बेहतर क्रियान्वयन के लिए बलवंत राय मेहता समिति (जनवरी, 1957) की स्थापना की गई।

1. बलवंत राय मेहता समिति

नवंबर, 1957 को बलवंत राय मेहता समिति ने सरकार को अपनी रिपोर्ट सौंपी, जिसमें लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण योजना की सिफारिश की गई, जिसे 'पंचायती राज' के नाम से जाना जाता है। **मेहता समिति द्वारा निम्नलिखित सिफारिशें की गईं** -

- त्रिस्तरीय पंचायती राज की स्थापना की जाएगी, जिसमें जिला स्तर पर जिला परिषद्, ब्लॉक या प्रखण्ड स्तर पर पंचायत समिति एवं ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत का गठन किया जाएगा।
- इसके अंतर्गत् ग्राम पंचायत का चुनाव प्रत्यक्ष रुप में होगा, जबकि पंचायत समिति एवं जिला परिषद् का चुनाव परोक्ष या अप्रत्यक्ष रुप में होगा।
- नियोजन व विकास की सभी गतिविधियां पंचायत को सौंपी जाएगी।
- पंचायत समिति (खंड स्तर) कार्यकारी निकाय के रुप में होगी, जबकि जिला परिषद् की भूमिका सलाहकारी, समन्वयकारी एवं पर्यवेक्षक की होगी।
- जिला परिषद् का चेयरमैन जिलाधिकारी होगा।
- इन संस्थाओं के प्रभावी कार्यकरण के लिए उन्हें पर्याप्त संसाधन उपलब्ध कराई जाए, जिससे भविष्य में शक्तियों का विकेंद्रीकरण किया जा सके।

बलवंत राय मेहता की सिफारिशों के बाद पहली बार 2 अक्टूबर, 1959 को राजस्थान के नागौर जिले में पंचायती राज लागू किया गया तथा दूसरा राज्य आंध्र प्रदेश था, जहां पंचायती राज लागू किया गया। लेकिन 60 के दशक

में भारतीय राजनीतिक व्यवस्था में अनेक संकट देखे गए। जैसे-भारत एवं चीन तथा भारत एवं पाकिस्तान के मध्य दो युद्ध और खाद्यान्न एवं आर्थिक संकट। इसलिए पंचायतों का प्रभावी रूप से क्रियान्वयन नहीं हो सका।

2. अशोक मेहता समिति

जनता पार्टी सरकार ने दिसंबर, 1977 में पंचायती राज के प्रभावी रूप से क्रियान्वयन के लिए अशोक मेहता समिति का गठन किया गया, जिसने वर्ष-1978 में ही अपनी रिपोर्ट सौंप दी, **जिसकी मूल अनुशंसाएं निम्नलिखित हैं** -

- पंचायती राज द्विस्तरीय होगा, जिसमें जिला परिषद् एवं मण्डल पंचायत नामक दो स्तर होंगे।
- 15 से 20 हजार आबादी के लिए एक मण्डल पंचायत का गठन होगा।
- समिति ने जिला स्तर को सर्वाधिक महत्व देते हुए इसे जनपद स्तर पर योजनाओं के निर्माण के लिए उत्तरदाई व कार्यकारी निकाय के रुप में माना।
- पंचायतों के चुनाव में सभी स्तरों पर राजनीतिक दलों की भागीदारी को औपचारिक मंजूरी दे दी जानी चाहिए।
- समिति ने पंचायती राज संस्थाओं को करारोपण की शक्तियां एवं अपने संसाधन को बढ़ाने की शक्ति देने की भी अनुशंसा की।
- राज्य सरकारों के द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के कार्यों में हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए।
- पंचायतों के विघटन के बाद चुनाव छः (6) महीने की अवधि में ही हो जाने चाहिए।
- पंचायतों में अनुसूचित जाति एवं जनजातियों को उनकी जनसंख्या के अनुपात में सीटें आरक्षित करने की सिफारिश की गई।
- इस समिति ने पंचायती राज वित्त निगम की स्थापना का भी सुझाव दिया।
- समिति के अनुसार, राज्य सरकार के मंत्रिपरिषद् में एक पंचायती राज मंत्री की भी नियुक्ति होनी चाहिए।
- भारत के मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सलाह से राज्य मुख्य निर्वाचन आयुक्त को पंचायतों के चुनाव आयोजित करवाने चाहिए।
- विकास पंचायत से अलग एक न्याय पंचायत की भी स्थापना होनी चाहिए, जिसका अध्यक्ष एक न्यायाधीश हो।

3. दांतेवाला समिति

इस समिति द्वारा खण्ड स्तर पर नियोजन की अनुशंसा की गई तथा ग्राम, जनपद एवं राष्ट्रीय स्तर पर नियोजन को अंतर्संबंधित करने पर बल दिया गया।

4. जी. वी. के. राव समिति

योजना आयोग ने ग्रामीण विकास एवं गरीबी निवारण कार्यक्रम की समीक्षा के लिए वर्ष-1985 में इस समिति की स्थापना की गई तथा **इसके द्वारा निम्नलिखित अनुशंसाएं की गईं** -

- ग्रामीण विकास के लिए पंचायतों का पुनर्जीवन आवश्यक है।
- इसके अनुसार, जिला परिषद् सभी विकास कार्यक्रमों के निर्धारण में केंद्रीय संस्था होनी चाहिए।
- समिति ने वित्त आयोग के गठन, पंचायतों का कार्यकाल 5 वर्ष एवं त्रिस्तरीय पंचायतों के गठन का सुझाव दिया।

5. लक्ष्मीमल सिंघवी समिति

वर्ष-1986 में राजीव गांधी सरकार ने लोकतंत्र एवं विकास के लिए पंचायतों के पुनर्जीवन नामक समिति की स्थापना की, जिसके अध्यक्ष एल. एम. सिंघवी थे। **इस समिति के द्वारा निम्नलिखित सुझाव दिए गए** -

- पंचायतों को संवैधानिक आधार प्रदान किया जाए।
- त्रिस्तरीय (ग्राम स्तर, खण्ड स्तर एवं जिला स्तर) पंचायतों का गठन किया जाए।
- पंचायतों के चुनाव एक निश्चित अवधि में संपन्न कराने के लिए राज्य निर्वाचन आयोग की व्यवस्था की जाए।
- वित्त आयोग के प्रभावी कार्यों के लिए पर्याप्त अनुदान उपलब्ध कराना।
- राजनीतिक दलों की सहभागिता को हतोत्साहित करना।
- पंचायतों में विवाद निपटाने के लिए न्याय पंचायत के गठन का सुझाव दिया।

6. पी. के. थुंगन समिति

वर्ष-1988 में थुंगन समिति ने भी पंचायती राज को संवैधानिक आधार देने का समर्थन किया, लेकिन थुंगन समिति के अनुसार, भारत में पंचायतों का संबंध सीधा संघ सरकार से होना चाहिए। अतः समिति ने पंचायती राज को राज्यों का विषय नहीं माना। **थुंगन समिति की सिफारिशें निम्नलिखित हैं** -

- त्रिस्तरीय पंचायती राज को संवैधानिक आधार दिया जाए।
- पंचायती राज में महिलाओं, SC/ST and OBCs को आरक्षण दिया जाए।
- प्रत्येक राज्य में राज्य वित्त आयोग की स्थापना की जाए।
- एक नियोजन एवं समन्वय समिति (Planning and Coordination Committee) का गठन किया जाए, जिसका अध्यक्ष राज्य नियोजन मंत्री हो तथा जिला परिषदों के अध्यक्ष इस समिति के सदस्य हों।
- ग्राम पंचायतों को सीमित न्यायिक अधिकार प्रदान किया जाए।
- ग्राम पंचायतों का कार्यकाल 5 वर्ष हो, यद्यपि राज्यों की इच्छानुसार यह कम भी हो सकता है, लेकिन किसी भी दशा में यह 3 वर्ष से कम नहीं होगा।

लागू करने के लिए किए गए प्रयास

राजीव गांधी सरकार ने वर्ष-1989 में लोक सभा में 64वां संविधान संशोधन विधेयक प्रस्तुत किया, जो पूर्ण बहुमत से पारित हो गया, लेकिन राज्य सभा में यह पारित नहीं हो सका। वी. पी. सिंह सरकार ने पंचायती राज को शक्तिशाली बनाने के लिए वर्ष-1990 में मंत्रियों का एक सम्मेलन आयोजित किया तथा वर्ष-1990 में ही सरकार ने लोक सभा में संविधान संशोधन विधेयक प्रस्तुत किया, लेकिन तब तक वी. पी. सिंह सरकार गिर गई। वर्ष-1991 में नरसिंह राव सरकार ने पुनः इसे संवैधानिक आधार देने का प्रयास किया और 73वां व 74वां संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 में पारित हो गया तथा वर्ष-1993 में यह लागू भी हो गया। परिणामस्वरूप इस संविधान संशोधन के लागू होने के बाद पहली बार मध्य प्रदेश में पंचायत चुनाव हुए।

पंचायती राज की विशेषताएं

- देश में स्वस्थ लोकतांत्रिक परंपरा का विकास।
- ग्रामीण लोगों में नेतृत्व का विकास।
- लोगों के द्वारा नियोजन तथा विकास के लिए योजना को यथार्थ रुप प्रदान करना।
- स्थानीय लोगों में उत्तरदाई नागरिकता की भावना का विकास एवं व्यक्तियों के विश्वास में वृद्धि।
- स्थानीय जनता को राजनीतिक, आर्थिक एवं मनोवैज्ञानिक रुप में राष्ट्र की मुख्य धारा में सम्मिलित करना।
- विकास कार्यक्रम एवं नियोजन को प्रभावी ढ़ंग से लागू करना।
- संघ एवं राज्य सरकारों के प्रशासनिक बोझ को कम करना।
- शासन व्यवस्था को अत्यधिक वैधानिकता प्रदान करना।

73वें संविधान संशोधन की विशेषताएं

वर्ष-1993 में कांग्रेस पार्टी की सरकार ने पंचायती राज को संवैधानिक दर्जा देने का निश्चय किया तथा इसके पूर्व भी लक्ष्मीमल सिंघवी समिति ने पंचायती राज के सुचारु रुप से संचालन हेतु पंचायती राज संबंधी प्रावधान को संविधान में सम्मिलित करने की सिफारिश की थी, जिसके परिणामस्वरुप 24 अप्रैल, 1993 में संसद के द्वारा 73वां संविधान संशोधन पारित किया गया, जिसके तहत् भाग-9 जोड़ा गया। यह संविधान संशोधन राज्यों को पंचायत संबंधी कानून बनाने के लिए एक ढांचा प्रदान करता है तथा इस संविधान संशोधन के प्रावधानों के अधीन राज्यों को एक वर्ष के अंदर ऐसा कानून बनाने को कहा गया।

1. त्रिस्तरीय पंचायती राज

पंचायती राज, राज्य सूची का विषय है। 73वें संविधान संशोधन के द्वारा संविधान में भाग-9 तथा 11वीं अनुसूची जोड़ी गई तथा त्रिस्तरीय पंचायती राज की स्थापना (ग्राम पंचायत (ग्राम स्तर पर), पंचायत समिति (मध्यवर्ती स्तर पर) और जिला परिषद् (जिला स्तर पर) की गई। लेकिन 73वें संविधान संशोधन के द्वारा यह प्रावधान भी किया

गया है कि जिन राज्यों की आबादी 20 लाख से कम है, वहां दो स्तर के पंचायती राज की स्थापना की जाएगी। उदाहरण के लिए, गोवा व मणिपुर में ग्राम स्तर तथा जिला स्तर के द्विस्तरीय पंचायती राज की स्थापना की गई है।

पंचायतों की शक्तियां

73वें संविधान संशोधन के अंतर्गत् 11वीं अनुसूची में पंचायतों को 29 विषय प्रदान किए गए हैं तथा इन विषयों पर आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय की योजनाओं का निर्माण एवं उसको क्रियान्वित करना पंचायतों का मूल दायित्व है, जिन 29 विषयों में मुख्य हैं-परिवार कल्याण, महिला व बाल विकास, सार्वजनिक वितरण प्रणाली, बाजार व मेले, पुस्तकालय, कृषि व कृषि विकास, पशुपालन, डेयरी, मुर्गी पालन एवं मछली पालन, लघु उद्योग एवं खाद्य प्रसंस्करण, पेयजल, प्राथमिक व माध्यमिक शिक्षा, सड़क एवं पुलिया इत्यादि का निर्माण। इन विषयों पर पंचायतों को योजना के निर्माण का अधिकार प्राप्त है।

2. राज्य निर्वाचन आयोग

पंचायतों के चुनाव के लिए राज्य चुनाव आयोग की स्थापना की गई है, जिसका कार्य पंचायतों के चुनाव के लिए निर्वाचन नामावली का निर्माण करना, चुनाव पर नियंत्रण एवं निगरानी बनाए रखना है। यह उल्लेखनीय है कि पंचायतों के निर्वाचन क्षेत्रों के परिसीमन का न्यायिक पुनरावलोकन नहीं किया जा सकता तथा पंचायतों के चुनाव में गड़बड़ी एवं विवाद के निपटारे संबंधित राज्य के उच्च न्यायालय द्वारा किए जाएंगे। राज्य निर्वाचन आयोग के अध्यक्ष की नियुक्ति राज्यपाल करता है, लेकिन इसे उच्च न्यायालय के न्यायाधीश की भांति हटाए जाने का प्रावधान है। तीनों स्तरों पर सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रुप से होता है और सदस्यों के निर्वाचित होने की आयु 21 वर्ष निर्धारित की गई है। खण्ड पंचायत एवं जिला परिषद् के अध्यक्ष परोक्ष रुप से निर्वाचित होते हैं। जबकि खण्ड पंचायत के सदस्य खण्ड परिषद् के अध्यक्ष का निर्वाचन तथा जिला परिषद् के सदस्य अपने अध्यक्ष का निर्वाचन करते हैं तथा ग्राम पंचायत का अध्यक्ष प्रत्यक्ष रुप से निर्वाचित होता है।

3. पंचायतों में आरक्षण

- अनुच्छेद-243(D) के अनुसार, पंचायतों के चुनाव में महिलाओं, अनुसूचित जाति व जनजाति तथा अन्य पिछड़े वर्गों को आरक्षण प्रदान किया गया है। यह बिंदु ध्यान देने योग्य है कि पिछड़े वर्गों को आरक्षण प्रदान करना राज्य विधान सभा की इच्छा पर निर्भर है।
- अध्यक्ष पद हेतु महिलाओं, अनुसूचित जाति एवं जनजाति के लिए आरक्षण भी राज्य विधान सभा की इच्छा पर निर्भर है।
- 73वें संविधान संशोधन के द्वारा महिलाओं को एक-तिहाई आरक्षण प्रदान किया गया है तथा हाल ही में कुछ राज्यों के द्वारा महिलाओं को 50 प्रतिशत तक आरक्षण प्रदान किया गया है। इन राज्यों में मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, राजस्थान, हिमाचल प्रदेश व बिहार इत्यादि राज्य शामिल हैं।
- अनुसूचित जाति एवं जनजाति को आरक्षण उनके जनसंख्या के अनुपात में प्रदान किया जाएगा।
- पंचायतों में आरक्षण अध्यक्ष एवं सदस्यों के लिए पंचायत के तीनों स्तरों पर दिया जाएगा।

4. कार्यकाल

पंचायतों का कार्यकाल 5 वर्षों के लिए निर्धारित किया गया है। लेकिन यदि पंचायतों का विघटन निर्धारित समय से पहले हो जाता है, तो पंचायतों के विघटन के छः माह के अंदर ही चुनाव होने चाहिए, जो बचे हुए समय के लिए और यदि पंचायतों का कार्यकाल छः महीने से कम बचा हो, तो चुनाव संपूर्ण 5 वर्षों के लिए होंगे।

5. सदस्यों की योग्यताएं

पंचायत सदस्य निर्वाचित होने के लिए न्यूनतम 21 वर्ष की आयु आवश्यक है तथा व्यक्ति राज्य विधान मण्डल के निर्वाचन के लिए भी योग्य होना चाहिए।

6. राज्य वित्त आयोग

73वें संविधान संशोधन, 1993 के अंतर्गत् राज्य वित्त आयोग की स्थापना की गई है तथा इसके अध्यक्ष की नियुक्ति राज्यपाल के द्वारा की जाती है।

कार्य

इसके निम्नलिखित कार्य हैं -

- राज्य एवं पंचायतों के द्वारा लगाए जाने वाले शुल्क का निर्धारण और उनके बीच विभाजन करना। शुल्क, पथकर एवं फीस का बंटवारा तथा पंचायतों के विभिन्न स्तरों में उनका आवंटन करना।
- कौन से कर, शुल्क, पथकर एवं फीस पंचायतों को दिए जा सकते हैं, इसका भी निर्धारण करना।
- पंचायतों को सहायता एवं अनुदान प्रदान करना।
- पंचायतों की वित्तीय स्थिति में सुधार के लिए आवश्यक उपाय करना।

करारोपण की शक्ति

राज्य विधान सभा के द्वारा पंचायतों को कर, शुल्क, पथकर एवं फीस लगाने व वसूलने का अधिकार दिया जा सकता है तथा विधान सभा के द्वारा पंचायतों को विभिन्न प्रकार के कर, पथकर व शुल्क प्रदान किया जा सकता है। राज्य के द्वारा संचित निधि से पंचायतों को सहायता प्रदान की जाएगी तथा ऐसे कोष का भी निर्माण किया जा सकता है, जिसमें पंचायतों के वित्त को संचित किया जा सके।

ऐच्छिक एवं अनिवार्य प्रावधान

पंचायती राज, राज्य सूची का विषय है। अत: 73वें संविधान संशोधन के द्वारा पंचायती राज के केवल अनिवार्य प्रावधान का उल्लेख किया गया है, जिसे सभी राज्य स्वीकार करेंगे। उदाहरण के लिए, 73वें संविधान संशोधन में राज्य निर्वाचन आयोग व राज्य वित्त आयोग का प्रावधान है। निर्वाचित होने की न्यूनतम उम्र 21 वर्ष है। अनुसूचित जाति, जनजाति एवं महिलाओं के लिए आरक्षण का भी अनिवार्य प्रावधान शामिल हैं।

इन विषयों के संबंध में व्यापक विधि के निर्माण का अधिकार राज्य विधान सभाओं को सौंपा गया है, जिसके अनुसार प्रत्येक राज्य अपने राज्य निर्वाचन आयोग के अध्यक्ष एवं सदस्यों की नियुक्ति करेगा और वित्त आयोग की संरचना के निर्धारण का अधिकार भी राज्य विधान सभाओं को सौंपा गया है। पंचायती राज के अंतर्गत् पंचायतों को 29 विषय सौंपे गए हैं। परंतु इन विषयों के पंचायतों के हस्तांतरण का अधिकार राज्य सरकारों को दिया गया है, जिन्हें ऐच्छिक प्रावधानों के रुप में जाना जाता है। इसी कारण पंचायतें अभी भी शक्तिशाली नहीं हैं, क्योंकि ज्यादातर राज्य सरकारें इन्हें शक्तियां देने के लिए तैयार नहीं हैं।

अनुसूचित क्षेत्रों में पंचायती राज का विस्तार अधिनियम, 1996

यह कानून उन स्थानों के लिए निर्मित किया गया है, जहां पंचायती राज अधिनियम, 1993 लागू नहीं होता है तथा यह कानून वर्ष-1994 में निर्मित हुआ और वर्ष-1996 में लागू हुआ। यह मुख्यत: 5वीं अनुसूची वाले क्षेत्रों के लिए है तथा ये अधिसूचित क्षेत्र जनजातीय प्रधान क्षेत्र हैं। इन अधिसूचित क्षेत्रों में सामान्यत: पंचायती राज कानून लागू नहीं होता।

भिन्नता का आधार

जनजातीय जीवन पद्धति व संस्कृति को ध्यान में रखकर जनजातियों के लिए इस कानून में विशेष प्रावधान किया गया है तथा इस कानून के अंतर्गत् संबंधित ग्रामों को प्रधानता दी गई है और ग्राम सभा को कई महत्वपूर्ण क्षेत्रों में निर्णय करने की शक्ति भी दी गई है। अत: इसमें विशेष तौर पर कहा गया है कि जनजातीय परंपराओं, उनकी संस्कृति, सामुदायिक संसाधनों व विवादों के निपटारे के परंपरागत् तरीकों के संरक्षण की जिम्मेदारी भी ग्राम सभा को प्रदान की गई है। इस कानून के तहत् ग्राम सभा सामाजिक एवं आर्थिक विकास की योजनाओं व कार्यक्रमों को अंतिम सहमति देती है तथा गरीबी उन्मूलन व अन्य कार्यक्रमों के संदर्भ में लाभार्थियों का चयन भी ग्राम सभा ही करती है। **इस (पेसा) कानून की निम्नलिखित विशेषताएं हैं -**

- यह अधिनियम भारत के दस (10) राज्यों में लागू है।
- इन क्षेत्रों में ग्राम सभा में कम से कम आधी सीट जनजातियों के लिए आरक्षित रहेंगी।
- सभी स्थानीय संस्थाओं के अध्यक्ष का पद जनजातीय लोगों के लिए आरक्षित किया गया है तथा भूमि अधिग्रहण व खनन के लिए सरकार द्वारा ग्राम सभा व पंचायतों से विचार-विमर्श किया जाएगा।
- खनिज के उत्पादन के लिए लाइसेंस देने से पहले इनकी अनुशंसा ली जाएगी।

- इन पंचायती संस्थाओं को ऋण व्यवस्था को नियंत्रित करने की शक्ति भी दी गई है।
- ग्रामीण बाजारों का विनिमयन व भूमि बिक्री को रोकने के संदर्भ में इन संस्थाओं को विशेष अधिकार दिए गए हैं।
- इस कानून में महिला आरक्षण की भी व्यवस्था की गई है।

कमियां

इस अधिनियम की महत्वपूर्ण कमी यह है कि यह कानून जिन क्षेत्रों में लागू है, वहां पर जनजातियों से संबंधित अन्य कानून भी लागू हैं, परंतु दोनों में संतुलन का अभाव है। इस कानून में ग्राम सभा व ग्राम पंचायतों को अधिकतर राज्यों में पर्याप्त संसाधन उपलब्ध नहीं कराए गए हैं। अब तक 94 जिलों में पेसा कानून लागू हैं, जिनमें से 32 जिले मॉओवाद से प्रभावित हैं और इन इलाकों की स्थिति बहुत खराब है। जैसे-छत्तीसगढ़ एवं उड़ीसा। अतः इन इलाकों में पेसा के प्रभावी कार्यान्वयन से वामपंथी उग्रवाद को नियंत्रित करने में सहायता मिल सकती है, क्योंकि इन इलाकों में **मुख्य समस्याएं निम्नलिखित हैं** - जनजातीय लोगों की भूमि छिन जाना, आजीविका को खतरा, उनकी सामूहिक पहचान के लिए खतरा एवं उनके सांस्कृतिक प्रतीकों को क्षति पहुंचाया जाना।

पंचायतों के विभिन्न स्तरों के कार्य

1. ग्राम सभा के कार्य

- वार्षिक लेखा विवरण एवं लेखा परीक्षण रिपोर्ट की जांच करना।
- नए कर लगाने तथा वर्तमान करों में वृद्धि के प्रस्ताव पर विचार करना।
- योजनाओं, लाभार्थियों एवं स्थलों का चयन।
- सामुदायिक कल्याण के कार्यक्रमों के लिए स्वैच्छिक, श्रमिक या वस्तुओं के रुप में अंशदान देना।
- विकास योजनाओं के क्रियान्वयन में सहायता प्रदान करना।
- ग्राम में वयस्क, शिक्षा एवं परिवार कल्याण कार्यक्रमों का संचालन।
- विगत् वर्षों के लेखा परीक्षण की जांच करना।
- पंचायतों की वर्तमान योजनाओं तथा समस्त प्रकार के क्रियाकलापों की समीक्षा करना।
- ग्राम पंचायतों के क्रियाकलापों एवं आय-व्यय का स्पष्टीकरण मांगना।

2. ग्राम पंचायत के कार्य

ग्राम पंचायत के कार्यों को प्रायः **दो वर्गों में विभक्त किया जाता है** -

(i) अनिवार्य कार्य। (Essential Functions) (ii) ऐच्छिक कार्य। (Optional Functions)

(i) अनिवार्य कार्य

वे कार्य, जो पंचायतों को करना अनिवार्य है। जैसे-सार्वजनिक कुओं, तालाबों, जलाशयों का निर्माण एवं उनकी मरम्मत व रख-रखाव करना, सार्वजनिक मार्गों, शौचालयों, नालियों, ग्राम पंचायतों की सड़कों एवं पुलियों का निर्माण, ग्राम के मार्गों व अन्य सार्वजनिक स्थानों में प्रकाश की व्यवस्था, कृषि का विकास, जन्म-मृत्यु तथा विवाह का पंजीकरण, लघु सिंचाई साधनों का निर्माण, सार्वजनिक हाटों व मेलों इत्यादि का आयोजन करना, टीकाकरण और पशुओं व उनकी नस्लों का सुधार एवं सार्वजनिक भूमि का प्रबंध।

(ii) ऐच्छिक कार्य

वे कार्य, जिनको पंचायतें अपनी इच्छानुसार या राज्य सरकार के आदेशानुसार करती हैं। जैसे-सड़कों के किनारे एवं अन्य स्थान पर वृक्ष लगाना, धर्मशालाओं, विश्रामगृहों व सार्वजनिक घाटों का निर्माण, सामुदायिक केंद्रों की व्यवस्था, खेल स्थलों, पुस्तकालयों व पार्कों का निर्माण, सामाजिक व नैतिक कल्याण का संवर्द्धन, जिसमें मद्य निषेध, छुआछूत उन्मूलन, भ्रष्टाचार उन्मूलन, मुकद्दमे बाजी को हतोत्साहित करना और झगड़ों को आपसी सहमति द्वारा सुलझाने के लिए प्रोत्साहित करना शामिल हैं।

3. खण्ड पंचायतों के कार्य

भारत के अधिकांश राज्यों में खण्ड पंचायतें स्थानीय स्वशासन की मूल धुरी हैं। खण्ड पंचायतों के द्वारा ही समूची योजनाओं का क्रियान्वयन होता है तथा पंचायत समिति का कार्यकारी अधिकारी खण्ड विकास अधिकारी कहलाता

है, जो पंचायतों के कार्यों का पर्यवेक्षण और नियंत्रण साथ ही पंचायतों को आवश्यक तकनीकी और वित्तीय सहायता भी प्रदान करता है। पंचायत समिति के कार्यों को निम्नलिखित **दो भागों में बांटा जाता है** –

(i) नागरिक सुविधाएं प्रदान करना। (ii) विकास कार्यों को पूर्ण करना।

(i) नागरिक सुविधाएं प्रदान करना – नागरिक सुविधाओं के अंतर्गत् क्षेत्र की सड़कों का निर्माण व रखरखाव, पेयजल की व्यवस्था, नालियों का निर्माण, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों व पुस्तकालयों की स्थापना एवं प्राथमिक व बुनियादी पाठशालाओं की व्यवस्था करना शामिल है।

(ii) विकास कार्यों को पूर्ण करना – सामुदायिक विकास के अंतर्गत् आने वाले सभी कार्यों का निष्पादन, उन्नत बीजों की वृद्धि व वितरण, ऋण की व्यवस्था, दुग्ध व्यवसाय, कुटीर, ग्रामीण एवं लघु उद्योगों का विकास, उत्पादन एवं प्रशिक्षण केंद्रों की स्थापना शामिल है।

4. जिला परिषद् के कार्य

जिला परिषद् मूलतः निरीक्षणकारी कार्य संपादित करती है और जिला परिषद् का कार्य अपने अधीनस्थ निकायों के कार्यों का पर्यवेक्षण तथा उनके मध्य समन्वय स्थापित करना है। यद्यपि वर्तमान समय में जिला परिषद् समन्वयात्मक भूमिका के अतिरिक्त विकास कार्यों को भी संपादित कर रही है। **जिला परिषद् के मूल कार्य निम्न हैं** – पंचायत समितियों के बजट का परीक्षण व अनुमोदन, पंचायत समितियों को कुशलतापूर्वक कार्य संपन्न करने के लिए निर्देशित करना, पंचायत समितियों द्वारा तैयार की गई योजनाओं को समन्वित करना, राज्य सरकार को जनपद के विकास के कार्यों के संदर्भ में परामर्श देना, राज्य सरकार द्वारा निर्धारित धनराशि को जिले की पंचायत समितियों में वितरित करना, जिलाधिकारी व मंडलायुक्त को जिले की पंचायतों व पंचायत समितियों द्वारा की गई अनियमितताओं के संबंध में सूचना देना, राज्य सरकार को जिले की पंचायतों और पंचायत समितियों के बीच कार्य के विभाजन के संदर्भ में सलाह देना एवं उन शक्तियों का प्रयोग, जो राज्य सरकार द्वारा उन्हें सौंपी जाए।

पंचायतों पर राज्य सरकार का नियंत्रण

73वें संविधान संशोधन के बाद भी पंचायतें अपने अधिकारों के लिए राज्य सरकारों पर निर्भर हैं, क्योंकि अनुच्छेद-243(G) में यह उल्लिखित है कि पंचायतों को प्रदान किए गए 29 विषय राज्य सरकारों के द्वारा हस्तांतरित किए जाएंगे। 73वें संविधान संशोधन के 22 वर्षों के बाद भी सभी राज्यों ने पंचायतों को 29 विषय प्रदान नहीं किए हैं। पंचायतों में कार्य करने वाले प्रशासनिक अधिकारियों पर भी राज्य सरकार का नियंत्रण एवं पंचायतों को राज्य सरकार के द्वारा अनुदान प्रदान किया जाता है, इसलिए वित्तीय रुप में भी पंचायतें राज्य सरकारों पर निर्भर रहती हैं तथा पंचायतों के द्वारा संचालित विभिन्न योजनाओं एवं कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने के लिए राज्य सरकार के द्वारा पंचायतों के पदाधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जाता है तथा उन्हें तकनीकी सहायता भी उपलब्ध कराई जाती है।

पंचायती राज का प्रभाव

1. वित्तीय विकेंद्रीकरण

73वें संविधान संशोधन, 1993 के द्वारा राज्य विधान सभाओं को यह शक्ति दी गई है कि वे पंचायतों को कर लगाने एवं उसे वसूलने का अधिकार प्रदान कर सकते हैं, जिससे पंचायतों के द्वारा अपने संसाधनों का स्वतः निर्माण किया जा सके। इसके अतिरिक्त पंचायतों को राज्य सरकारों से भी वित्तीय सहायता प्राप्त होती है और राज्य वित्त आयोग के द्वारा राज्य सरकार एवं पंचायतों के बीच करों का विभाजन भी किया जाता है, जिससे पंचायतों को वित्त प्राप्त होता है। इसके अतिरिक्त केंद्र सरकार द्वारा प्रायोजित योजनाओं के द्वारा भी पंचायतों को आर्थिक सहायता प्राप्त होती है और केंद्र द्वारा प्रायोजित कुछ योजनाओं में राज्यों को भी हिस्सा देना होता है। लेकिन इसके बावजूद पंचायती राज की वित्तीय स्थिति अभी भी बेहतर नहीं है, क्योंकि राज्य के द्वारा दी गई आर्थिक सहायता अपर्याप्त, विलंबकारी एवं अनुत्पादक होती हैं। राज्य सरकार के द्वारा पंचायतों को व्यवसाय कर अथवा मनोरंजन कर जैसे उत्पादक कर नहीं प्रदान किए जाते हैं तथा पंचायतों के द्वारा स्थानीय करारोपण की पहल भी नहीं की जाती, क्योंकि आम ग्रामीण लोगों के असंतुष्ट होने का भय होता है।

15वां वित्त आयोग और पंचायतों की वित्तीय स्थिति

15वें वित्त आयोग का गठन भारत के राष्ट्रपति द्वारा नवंबर, 2017 में नंद किशोर सिंह की अध्यक्षता में किया गया। इसकी सिफारिशें वर्ष-2021-22 से वर्ष-2025-26 तक 5 वर्ष तक की अवधि के लिए मान्य होंगी। 14वें वित्त आयोग ने केंद्रीय करों में राज्यों का हिस्सा बढ़ाकर 42 प्रतिशत करने की सिफारिश की है, जबकि 13वें वित्त आयोग ने केंद्रीय करों में राज्यों का हिस्सा 32 प्रतिशत निर्धारित किया था।

कोविड-19 के दौरान विशेष रूप से संसाधनों की उपलब्धता लंबे समय तक बनाए रखने के लिए 15वें वित्त आयोग ने राज्यों की हिस्सेदारी को 41 प्रतिशत बनाए रखने की सिफारिश की है। यह वर्ष-2020-21 रिपोर्ट में दी गई सिफारिश के समान ही है। यह राशि वितरण पूल के 42 प्रतिशत के समान स्तर पर है जैसा कि 14वें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित है। हालांकि, इसमें जम्मू-कश्मीर की स्थिति में बदलाव के बाद बने नए केंद्र शासित प्रदेशों लद्दाख व जम्मू-कश्मीर के आने से 1 प्रतिशत का आवश्यक समायोजन भी किया गया है।

स्थानीय निकायों को वर्ष-2021 से 2026 की अवधि के लिए 4,36,361 करोड़ रुपए का कुल अनुदान दिया जाना चाहिए तथा इन अनुदानों में 8,000 करोड़ रुपये नए शहरों को काम के आधार पर दिए जाएंगे तथा साझा नगरपालिका सेवाओं के लिए 450 करोड़ दिए जाएंगे। जबकि ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए 2,36,805 करोड़ रुपये, शहरी स्थानीय निकायों के लिए 1,21,055 करोड़ रुपये और स्थानीय निकायों के माध्यम से स्वास्थ्य अनुदान के लिए 70,051 करोड़ रुपये की राशि दी जाएगी।

शहरी स्थानीय निकायों को जनसंख्या के आधार पर दो समूहों में वर्गीकृत किया गया है, जिसमें प्रत्येक को उनकी विशिष्ट आवश्यकताओं व मांग के आधार पर अनुदान दिए गए हैं। मूल अनुदान केवल उन शहरों/कस्बों के लिए प्रस्तावित हैं, जिनकी जनसंख्या 10 लाख से कम है। जबकि 10 लाख से अधिक की आबादी वाले शहरों के लिए 100 प्रतिशत अनुदान 'मिलियन प्लस सिटीज चैलेंज फंड' (Million Plus Cities Challenge Fund for Million-Plus Cities) के जरिए प्रदर्शन के आधार पर जोड़े गए हैं।

2. ग्रामीण विकास

पंचायती राज व्यवस्था (73वें संविधान संशोधन) के द्वारा ग्राम पंचायतों को 29 विषय प्रदान किए गए हैं तथा ग्राम पंचायतों के कार्यों को प्रभावी बनाने के लिए **निम्नलिखित समितियों का निर्माण किया गया है** -

- **विकास समिति** - इसका मूल कार्य कृषि, ग्रामीण उद्योग एवं ग्रामीण विकास योजनाओं का निर्माण करना है।
- **शिक्षा समिति** - इसके द्वारा ग्राम पंचायतें शैक्षणिक कार्यों का प्रबंध करती हैं तथा 73वें संविधान संशोधन, 1993 के बाद प्राथमिक एवं माध्यमिक विद्यालयों पर ग्राम पंचायतों का नियंत्रण स्थापित कर दिया गया है, जिसके द्वारा ग्राम पंचायतें प्राथमिक शिक्षा में भोजन प्रबंध से लेकर छात्रवृत्ति के आवंटन तक विद्यालयों के कार्यों की निगरानी करती हैं।
- **लोकहित समिति** - इसके द्वारा जन-स्वास्थ्य एवं ग्रामीण कार्य से संबंधित कार्यों या मामलों की देखभाल की जाती है।
- **समता समिति** - इसके द्वारा महिलाओं, बच्चों, अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों तथा पिछड़े वर्गों के लोगों के कल्याण के लिए कार्य संपादित होते हैं।

ग्राम सभा के द्वारा विकास की विभिन्न योजनाओं पर चर्चा होती है और ग्राम सभा के द्वारा ही उन लाभार्थियों का चयन होता है, जिन्हें इन योजनाओं का लाभ प्राप्त होगा। उदाहरण के लिए, प्रधानमंत्री आवास योजनाओं का लाभ किन व्यक्तियों को प्राप्त होना चाहिए, इसका निर्धारण ग्राम सभा द्वारा किया जाएगा और मनरेगा के सफलतापूर्वक संचालन में पंचायतों की भूमिका महत्वपूर्ण होती है। इसके अतिरिक्त ग्रामीण रोजगार एवं विकास की अनेक योजनाओं का निर्माण भी ग्राम पंचायतों के द्वारा किया जाता है। यह उल्लेखनीय है कि ग्राम पंचायतें उपलब्ध वित्तीय संसाधनों के आधार पर योजना का निर्माण करती हैं, इसके पश्चात् योजना को खण्ड स्तर की समिति को संप्रेषित किया जाता है। आलोचकों के अनुसार, ग्राम पंचायतों को अपनी योजनाओं के अनुसार वित्तीय स्रोत प्राप्त नहीं होते, बल्कि उन्हें उपलब्ध वित्तीय संसाधनों के आधार पर योजनाओं का निर्माण करना होता है। ग्राम पंचायतों को अपनी योजनाओं को क्रियान्वित करने के लिए विभिन्न स्रोतों से सहायता प्राप्त होती है, जिसमें केंद्र सरकार एवं राज्य सरकार से भी वित्तीय संसाधन प्राप्त होते हैं। खण्ड

स्तर पर भी ग्रामीण विकास के लिए अनेक समितियों का निर्माण किया जाता है। जैसे-वित्त व करारोपण समिति, कृषि उत्पादन, पशुपालन व लघु सिंचाई से संबंधित समिति, शिक्षण व समाज कल्याण से संबंधित समिति, लोक स्वास्थ्य व सफाई कार्य एवं संचार साधनों का निर्माण संबंधित समिति इत्यादि।

खण्ड स्तर पर योजनाओं के निर्माण में जिला परिषद् के मुख्य नियोजन अधिकारी उनकी सहायता करते हैं तथा खण्ड पंचायत के द्वारा अगले वित्तीय वर्ष के लिए संसाधनों की मांग करने के साथ ग्राम पंचायतों की योजनाओं को समन्वित किया जाता है। योजना निर्माण के पश्चात् इसे प्रवर समिति के समक्ष रखा जाता है, इसके बाद इसे खण्ड समिति की सामान्य समिति के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। इस बैठक में सदस्य योजना के प्रारुप पर विचार-विमर्श करने के साथ-साथ योजना को अनुशंसित करते हैं। खण्ड स्तर के पश्चात् योजना का प्रारुप जांच व स्वीकृति के लिए जिला परिषद् या जनपद पंचायत को भेजा जाता है, जिसकी स्वीकृति के पश्चात् इसे राज्य सरकार के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। अत: 73वें संविधान संशोधन, 1993 के बाद भारत में विकेंद्रित नियोजन का व्यावहारिक रुप में प्रयोग हो रहा है। यह ग्रामीण विकास की दिशा में अत्यंत उल्लेखनीय कदम है। पंचायतों में दिया गया आरक्षण सामाजिक न्याय का सबसे प्रभावी तरीका माना जा सकता है, क्योंकि वर्तमान में पिछड़ी जातियों के लोगों, अनुसूचित जातियों, जनजातियों एवं महिलाओं का योगदान ग्रामीण विकास के साथ-साथ स्वयं उनके सशक्तिकरण के लिए महत्वपूर्ण हैं, क्योंकि ग्रामों में अभी भी जातिगत रुप में सोपानिक समाज (Hierarchical Society) विद्यमान है तथा पितृ-सत्तात्मक सत्ता का प्रभुत्व है।

भारत में विकेंद्रित नियोजन के पक्ष में निम्नलिखित तर्क दिए जाते हैं -

- भारत जैसे विशाल देश में विकेंद्रित नियोजन, देश के समग्र विकास का एक बेहतर विकल्प है।
- भारत में संसाधनों का अभाव है। इसलिए विकेंद्रित नियोजन के अंतर्गत् ग्रामीण जनता अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए स्थानीय संसाधनों का प्रयोग कर सकती हैं।
- देश की विशाल ग्रामीण जनसंख्या विकास की मुख्यधारा से अभी भी उपेक्षित या बाहर है और गांवों में आधारभूत संरचनाओं के अभाव के साथ-साथ स्वास्थ्य एवं शिक्षा की बेहतर सुविधाएं भी उपलब्ध नहीं हैं।
- भारत में अनेक क्षेत्रों का मौसम, भूमि एवं कृषि के तरीके भी अलग-अलग हैं। इसलिए विकेंद्रित नियोजन अत्यधिक कारगर है।

3. सामाजिक अंकेक्षण

पंचायती राज में भ्रष्टाचार को नियंत्रित करने एवं पारदर्शिता बनाए रखने के लिए सामाजिक अंकेक्षण का प्रयोग किया जा रहा है, जिसमें पंचायतों के द्वारा किए गए कार्यों एवं उनके द्वारा खर्च किए गए पैसों की जांच तथा उस पर चर्चा ग्राम सभा में आयोजित की जाएगी। यह परिचर्चा एवं जांच आम ग्रामीण लोगों के द्वारा स्थानीय भाषा में होगी तथा इसमें किए गए खर्च को नोटिस बोर्ड पर भी लगाया जाएगा। यह उल्लेखनीय है कि सामाजिक अंकेक्षण के दौरान पंचायत के सभी सदस्य एवं सभी कर्मचारी उपस्थित होंगे तथा ग्राम सभा के द्वारा ग्रामीण लोगों एवं श्रमिकों को इसकी पूर्व सूचना दी जाएगी, जिससे वे इस बैठक में भाग ले सकें। इसमें पंचायतों के द्वारा किए गए खर्च की कैश बुक, बैंक के दस्तावेज एवं अन्य रिकार्ड की जांच होगी तथा पंचायतों के द्वारा खर्च किए गए पैसे की रसीद एवं अन्य दस्तावेज ग्राम सभा के समक्ष प्रस्तुत किए जाएंगे तथा ग्राम सभा के द्वारा ग्रामीणों के उपस्थिति नामावली (Muster roll) में अंकित नाम, उनको दिए गए पैसे तथा रोजगार के आंकड़ों की बाकायदा जांच की जाएगी और पंचायतों के द्वारा किए गए कार्य का मौके पर मुआयना किया जाएगा तथा उस कार्य की गुणवत्ता की भी जांच होगी। अत: इसके द्वारा पंचायतों को जनकेंद्रित बनाने का प्रयत्न किया जा रहा है।

4. पंचायती राज एवं नौकरशाही

सामुदायिक विकास योजना की असफलता का मूल कारण जन-सहभागिता का अभाव माना गया था। इसलिए पंचायती राज का प्रयोग करते हुए 73वें व 74वें संविधान संशोधन, 1993 से पंचायतों के प्रत्येक स्तर पर जनप्रतिनिधियों को प्राथमिकता प्रदान की गई, जिसमें ग्राम पंचायत स्तर पर ग्राम प्रधान को विकास का दायित्व सौंपा गया, जबकि ग्राम विकास अधिकारी व लेखपाल, ग्राम प्रधान की सहायता करेंगे। खण्ड स्तर पंचायती राज के कार्यक्रमों को लागू करने का मुख्य स्तर है, क्योंकि प्रत्येक जनपद कई खण्डों में विभक्त होता है। 73वें संविधान संशोधन के बाद सभी स्तरों के लिए प्रत्यक्ष निर्वाचन का प्रावधान किया गया, परंतु खण्ड स्तर के अध्यक्ष का चुनाव अप्रत्यक्ष होता है, जिसका चुनाव खण्ड

स्तर के निर्वाचित सदस्य करते हैं तथा खण्ड स्तर पर स्थानीय सांसद एवं विधायक भी पंचायत समिति के पदेन सदस्य होते हैं।

ग्रामीण विकास के संदर्भ में जिला ग्रामीण विकास एजेंसी (DRDA) की भूमिका केंद्रीय है, जिसका चेयरमैन सामान्यत: जिलाधिकारी या मुख्य विकास अधिकारी होता था, परंतु पंचायती राज संबंधी 73वें संविधान संशोधन के पश्चात् जिला ग्रामीण विकास एजेंसी के स्थान पर जिला नियोजन समिति के गठन का प्रस्ताव किया गया, जिसका चेयरमैन जिला परिषद् का अध्यक्ष होगा। अत: वर्तमान में जनपद के विकास का मूल दायित्व जनप्रतिनिधियों को सौंपा गया है।

5. लैंगिक न्याय

महिलाएं समाज में जातीय एवं वर्गीय विभाजन से प्रभावित हैं। पितृ-सत्तात्मक सत्ता एवं सामंतवादी दृष्टिकोण व गांवों का सामाजिक दृष्टिकोण महिलाओं के प्रतिकूल हैं। महिलाओं को पंचायती राज व्यवस्था में उत्तरदायित्व संभालने के साथ-साथ घरेलू व कृषि कार्यों को भी करना पड़ता है, जिसके कारण इनकी भूमिका पंचायतों में शक्तिशाली नहीं हो पा रही है और समाज में यह भी एक पूर्वाग्रह प्रचलित है कि महिलाओं की पंचायती राज में भागीदारी के कारण परिवार का सामंजस्य बिगड़ जाएगा तथा पारिवारिक जीवन अस्त-व्यस्त हो जाएगा। इसलिए महिलाओं से यह अपेक्षा की जाती है कि वे पारिवारिक जीवन को प्राथमिकता दें। क्योंकि महिलाओं को घरेलू कार्यों का प्रबंध करना होता है, जिसके कारण पंचायतों की बैठक में वे हिस्सा नहीं ले पातीं। महिलाएं पंचायतों की बैठक में जाने और लोगों की समस्याओं को सुनने में दिलचस्पी रखती हैं, लेकिन वे स्वयं गांव एवं समाज में अपने को असुरक्षित महसूस करती हैं। पंचायतों में अभी भी पुरुषों का प्रभुत्व है। इसलिए महिलाओं की भागीदारी से पंचायतों में कोई निर्णायक परिवर्तन नहीं हुआ। पंचायतों में आरक्षण से महिलाओं की स्थिति में सुधार होता प्रतीत नहीं हो रहा, क्योंकि राजनीतिक शक्ति का प्रयोग कुछ विशेष परिवार के लोग ही करते हैं और अधिकांश महिलाओं को परिवार में ही निर्णय की स्वाधीनता नहीं है। इसलिए पंचायतों में भी महिलाओं के पति या उसके परिवार के पुरुष सदस्य द्वारा निर्णय लिया जाता है। महिलाओं की परंपरागत् भूमिका इस प्रकार सुनिश्चित कर दी गई है कि उनका मूल कार्य केवल घरेलू कार्यों का संपादन है।

भारत में अभी भी अधिकांश महिलाएं अशिक्षित होने के साथ-साथ आर्थिक रुप में आत्मनिर्भर नहीं हैं। इसलिए उनसे गांव के प्रशासन के प्रबंध की अपेक्षा करना व्यावहारिक नहीं है। पंचायतों में भी दलीय राजनीति का दुष्प्रभाव फैल चुका है तथा चुनाव में बाहुबल एवं धनबल का प्रयोग होता है। इसलिए सामान्य महिलाओं के लिए चुनावों में भागीदारी कठिन हो जाती है। वर्तमान में भी पंचायती राज में महिलाएं स्वतंत्र रुप में चुनाव नहीं लड़तीं, बल्कि अपने परिवार की इच्छा पर चुनाव लड़ती हैं। महिलाएं केवल आरक्षित सीटों से ही चुनाव जीतती हैं, वे सामान्य सीटों से चुनाव नहीं जीत पातीं। चुनाव में सामान्यत: कमजोर व अशक्त महिलाओं को प्रोत्साहित किया जाता है, स्वतंत्र और शक्तिशाली महिलाओं को नहीं। महिलाओं के प्रति आम लोगों का प्रत्यक्षण भी पूर्वाग्रह पूर्ण है, जैसे-महिलाओं में प्रशासनिक और राजनैतिक कौशल का अभाव होता है।

महिलाओं में राजनीतिक चेतना एवं उसके सम्मान में वृद्धि हुई है और महिलाओं को निर्णय-निर्माण में भागीदारी का अवसर भी प्राप्त हुआ है, जिससे इनकी भूमिका ग्रामीण विकास एवं सामाजिक विकास में सकारात्मक व सक्रिय है। पंचायतों के द्वारा महिलाओं को चौपाल तक पहुंचाया गया है। अत: अब इनकी भूमिका केवल घरेलू कार्यों तक सीमित नहीं है, बल्कि पंचायतों में आरक्षण के परिणामस्वरुप महिलाओं में अपने अधिकारों के प्रति चेतना जागृत हुई तथा वे अपने शोषण एवं महिलाओं के विरुद्ध भेदभाव को समाप्त करने में सक्रिय भूमिका का निर्वाह कर सकती हैं।

6. उदारीकरण के युग में पंचायती राज

वर्ष-1990 के बाद भारत में आर्थिक सुधार कार्यक्रम अपनाए गए व आर्थिक सुधार को प्रभावी बनाने के लिए शासन को बेहतर और उत्तरदाई बनाने पर भी बल दिया गया। इसी संदर्भ में 'सुशासन' शब्द का प्रयोग अत्यधिक प्रभावी रुप में होने लगा, जिसका प्रयोग पहली बार 'विश्व बैंक' द्वारा किया गया। जब इसके द्वारा अफ्रीकी महाद्वीप के देशों को आर्थिक सहायता दी गई, तो उन्हें सुशासन अपनाने की सलाह भी दी गई। सुशासन का अभिप्राय है, 'उत्तरदायित्व, पारदर्शिता एवं त्वरित व सहभागी शासन।' विश्व बैंक ने अपने एक दस्तावेज 'गवर्नेन्स एंड डेवलपमेंट' में सुशासन को परिभाषित करते हुए कहा कि 'यह एक ऐसी प्रविधि है, जिसमें देश की आर्थिक एवं सामाजिक प्रबंध के लिए शक्ति का प्रयोग करना है।' यह बिंदु उल्लेखनीय है कि सुशासन के अंतर्गत् उदारीकरण एवं निजीकरण को भी बढ़ावा दिया गया

एवं तीसरी दुनिया के देशों में विकास कार्यों में लोगों की सहभागिता आवश्यक है, क्योंकि विकास तभी प्रभावी होगा, जब ऊपर से न थोपा जाए, बल्कि इसमें लोगों की वास्तविक सहभागिता हो। इस संदर्भ में पंचायती राज का सुशासन के युग में अत्यधिक महत्व है तथा सुशासन की संकल्पना में विकेंद्रीकरण अंतर्निहित है, जिसका पर्याय पंचायती राज है, क्योंकि पंचायती राज के द्वारा अब ग्राम सभाएं विकास की नीतियों, विकास के कार्यक्रमों एवं लाभार्थियों की पहचान करती हैं। बजट पर चर्चा और विकास कार्यक्रम के (प्रयोग पर) क्रियान्वयन पर भी ग्राम सभा में चर्चा होती है। इसलिए पंचायती राज द्वारा उत्तरदाई शासन को अत्यधिक प्रभावी बनाया गया। क्योंकि पंचायती राज द्वारा नागरिक केंद्रित शासन का निर्माण किया गया है।

समकालीन उदारीकरण एवं निजीकरण के युग में अर्थव्यवस्था या आर्थिक शक्तियों के केंद्रीयकरण की प्रवृत्ति देखी जाती है। इस संदर्भ में पंचायती राज अत्यधिक प्रासंगिक है, जहां विकास का विकेंद्रीकरण होता है और पंचायतों को ज्यादा शक्तियां प्रदान करने से छोटे राज्यों की मांग को समाप्त किया जा सकता है। उदारीकरण का प्रथम दौर मुख्यत: शहरों पर केंद्रित था। लेकिन ग्रामीण विकास अभी भी सरकारी प्रयासों पर निर्भर हैं। अत: उदारीकरण के इस दौर में स्थानीय क्षेत्रों के विकास के लिए पंचायतों की भूमिका महत्वपूर्ण हैं। क्योंकि सरकार जो भी विकास कार्यक्रम बनाएगी उसका क्रियान्वयन पंचायतों के द्वारा ही किया जाता है और स्थानीय स्तर पर पंचायतों द्वारा आधारभूत संरचना का निर्माण कर उदारीकरण के लाभों को प्राप्त किया जा सकता है।

पंचायतों की कमियां

73वें एवं 74वें संविधान संशोधन का केवल शब्दों के तहत् पालन किया गया, उनकी भावनाओं का नहीं। अधिकांश राज्यों के पंचायत अधिनियमों में नौकरशाहों को परोक्ष रुप में निर्वाचित निकायों पर नियंत्रण रखने का अधिकार दे दिया गया है और पंचायतों को प्राप्त 29 विषय का हस्तांतरण वर्तमान में भी प्रभावी रुप में नहीं हो पा रहा है। यद्यपि सभी राज्यों में संविधान संशोधनों के अनुरुप अधिनियम पारित कर दिए हैं, परंतु उनमें से अधिकांश पंचायतों के प्रतिदिन के क्रिया-कलापों के नियम या उपनियम नहीं बनाए गए हैं, जिसमें विभिन्न प्रशासनिक विभाग पहले की भांति ही कार्य कर रहे हैं, जैसा कि नई पंचायतों के गठन के पहले कार्य करते थे। अधिकांश राज्यों में प्रशासनिक एवं तकनीकी कर्मचारी राज्यों के विभागीय प्रतिनिधि के रुप में कार्य कर रहे हैं, लेकिन इन कर्मचारियों पर पंचायतों का कोई नियंत्रण ही नहीं है, जिससे पंचायतों के कार्य भी प्रभावित होते हैं। अधिकांश राज्यों ने ग्राम पंचायत स्तर पर एक ग्राम विकास अधिकारी दो या तीन ग्राम पंचायतों का कार्यभार संभाल रहे हैं और सरपंच कई बार पंचायतों की बैठक को इसलिए स्थगित कर देते हैं कि पंचायत सचिव उस बैठक में उपस्थित ही नहीं हो पाते।

ग्राम पंचायतों का पांच वर्षों का कार्यकाल समाप्त होने पर उनके चुनाव कराने की संवैधानिक व्यवस्था को गंभीरता से नहीं लिया जाता। कई राज्यों में यह व्यवस्था है कि राजनीतिक दल खण्ड एवं जिला पंचायतों के चुनाव में भागीदारी करते हैं, लेकिन ग्राम पंचायतों में उन्हें भागीदारी का अधिकार नहीं दिया गया। यह उल्लेखनीय है कि कोई भी सत्तारुढ़ राजनीतिक दल विधान सभा के चुनाव के पहले पंचायत चुनाव कराने के इच्छुक नहीं होते, क्योंकि उन्हें अपनी राजनीतिक साख खोने का भय होता है। इसलिए पंचायत अधिनियम में कमी निकालकर चुनाव टाल दिया जाता है और कभी-कभी प्रतिकूल मौसम या लोक व्यवस्था के आधार पर भी पंचायतों का चुनाव टाल दिया जाता है। व्यावहारिक रुप में राज्य चुनाव आयोग भी स्वतंत्र एवं संवैधानिक संस्थाओं की भांति कार्य नहीं करते व राज्य सरकार के दबाव के सामने झुक जाते हैं।

केंद्र सरकार के मंत्रालय एवं राज्य सरकारों के विभाग जिनका संबंध स्वास्थ्य, शिक्षा, महिला एवं बाल विकास जैसे विभिन्न ग्रामीण विकास कार्यक्रमों एवं योजनाओं से हैं, जो लगातार ऐसे ढांचे खड़े कर रहे हैं, जो पंचायतों के समानांतर कार्य करते हैं और इनको विभिन्न मंत्रालयों एवं विभागों द्वारा भारी वित्तीय सहायता प्रदान की जाती है। केंद्र सरकार के अनेक मंत्रालय एवं राज्य सरकार के विभाग, केंद्र एवं राज्य द्वारा प्रायोजित अनेक कार्यक्रमों का संचालन एवं क्रियान्वयन करते हैं, जिनमें से कुछ कार्यक्रमों के निम्न हैं - यह कृषि मंत्रालय एवं ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा संचालित किया जाता है तथा इन कार्यक्रमों को लागू करने के लिए इन एजेंसियों को पैसा दिया जाता है, जिसमें पंचायतों की भूमिका नहीं होती। 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के द्वारा राज्यों को प्राथमिक शिक्षा, माध्यमिक शिक्षा, तकनीकी प्रशिक्षण, व्यावसायिक शिक्षा, प्रौढ़ एवं अनौपचारिक शिक्षा का दायित्व सौंपा गया है, जिसमें पंचायतों को प्राप्त विषयों में

से प्राथमिक शिक्षा अत्यधिक महत्वपूर्ण है, जबकि जिला प्राथमिक शिक्षा कार्यक्रम के अंतर्गत् विश्व बैंक के द्वारा कोष (सहायता) प्रदान किया जा रहा है, जिस पर पंचायतों का नियंत्रण नहीं है।

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय के अधीन संयुक्त वन प्रबंध समितियां कार्य कर रहीं हैं। वर्ष-1999 में मध्य प्रदेश सरकार ने पंचायती राज के समानांतर जिला सरकार योजना को आरंभ किया, जिसमें प्रशासनिक तौर पर राज्य सरकार के एक मंत्री, जिलाधिकारी, विधायक, क्षेत्र के सांसद एवं जिला परिषद् के प्रतिनिधि शामिल थे। जिला पंचायत को विस्तृत अधिकार प्रदान करते हुए जिलाधिकारी को इसका मुख्य कार्यकारी बनाया गया, जिससे तार्किक रुप में पंचायतों का अवमूल्यन हुआ। ठीक इसी प्रकार आंध्र प्रदेश के पूर्व मुख्यमंत्री चन्द्रबाबू नायडू ने 'जन्म भूमि कार्यक्रम' आरंभ किया, जिसमें ग्रामीण पेय जल योजना, जवाहर रोजगार योजना इत्यादि केंद्र प्रायोजित योजनाओं के लिए आवंटित राशि का 'जन्म भूमि कार्यक्रम' में उपयोग किया गया। अत: पंचायती राज संशोधन के बाद भी केरल, मध्य प्रदेश एवं कर्नाटक जैसे राज्यों ने 'जिला ग्रामीण विकास एजेंसी' (DRDA) को अत्यधिक शक्तिशाली बनाया।

प्रधानमंत्री नरसिम्हा राव द्वारा 'सांसद स्थानीय विकास योजना (वर्ष-1993)' का आरंभ किया गया, जिसके अंतर्गत् प्रत्येक सांसद को अपने क्षेत्र के विकास के लिए 2 करोड़ रुपये की राशि वार्षिक रुप में प्रदान की गई थी, जो वर्तमान में 5 करोड़ हो गई है तथा सांसद स्थानीय विकास योजना के अंतर्गत् विकास के लिए 23 विषयों की सूची बनाई गई, जिसमें स्कूल के भवन, ग्रामीण सड़कें, पुलिया, वृद्धों के लिए आश्रय, ग्राम पंचायतों के लिए खेलकूद एवं नलकूप निर्माण इत्यादि विषयों को सम्मिलित किया गया, लेकिन केंद्र सरकार समय-समय पर इस सूची में संशोधन कर सकती है। इस योजना के लिए समूची राशि ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा सीधे जिलाधिकारियों के खातों में भेजी जाती हैं। इसी कारण जॉर्ज मैथ्यू के अनुसार, 'सांसद स्थानीय विकास कोष की संकल्पना पंचायती राज व्यवस्था की भावना पर कुठाराघात या प्रतिकूल है, क्योंकि इस योजना में जिन 23 विषयों को सम्मिलित किया गया है, वे विषय 11वीं अनुसूची में वर्णित 29 विषयों के लगभग समान हैं।' 74वें संविधान संशोधन के अनुसार, प्रत्येक जनपद में एक जिला नियोजन समिति का गठन अनिवार्य है, परंतु जब सांसदों एवं विधायकों को अपना अलग कोष प्रदान किए जाने के बाद इन समितियों की भूमिका भी प्रभावी नहीं रह गई हैं तथा सरकारी अधिकारी भी यह नहीं चाहते कि पंचायती राज के प्रतिनिधि उन पर निगरानी एवं नियंत्रण रखें। इसलिए ये पंचायतों के साथ असहयोगपूर्ण व्यवहार करते हैं। उदाहरण के लिए, प्राथमिक स्कूल शिक्षकों के अखिल भारतीय संघ ने एक प्रस्ताव पारित किया, जिसके अंतर्गत् इन्होंने पंचायतों के अधीन कार्य करने पर आपत्ति उठाई। लेकिन दूसरी ओर, अखिल भारतीय सेवक एवं राज्य सरकार के अधिकारी भी पंचायती राज के प्रति प्रतिबद्ध नहीं हैं।

पंचायतों के महत्व एवं इनकी शक्तियों को मान्यता देने में राज्य स्तर के नेता भी अत्यधिक हिचकिचाते हैं, क्योंकि विधायक एवं सांसद पंचायतों के शक्तिशाली होने से चिंतित होते हैं, क्योंकि वे जिन अधिकारों का उपभोग करते आए हैं, पंचायती राज के शक्तिशाली होने से उनमें कटौती होगी तथा इनके लिए भविष्य में चुनौती खड़ी होगी, क्योंकि स्थानीय नेतृत्व द्वारा इनके नेतृत्व का विकल्प रखा जा सकता है। इसलिए सांसद एवं विधायक केंद्र सरकार द्वारा प्रायोजित अनेक योजनाएं जो 'जिला ग्रामीण विकास एजेंसी' (DRDA) द्वारा संचालित होती हैं, उन पर नियंत्रण रखना चाहते हैं।

देश के अनेक भागों में राजनीतिक चेतना का निम्न स्तर, सामाजिक पिछड़ापन, निरक्षरता एवं जातीय संघर्ष ऐसे कारक हैं, जो पंचायती राज के बेहतर क्रियान्वयन में बाधा उत्पन्न करते हैं तथा समाज में अभी भी सामंती मूल्य व विचार सुदृढ़ हैं, जिसकी पंचायतें सूक्ष्म भाग हैं। दुर्भाग्यवश सामाजिक परिवर्तन का निर्णायक मुद्दा न तो सरकार की सूची में है, न ही राजनीतिक दलों की और न ही इसके लिए नागरिक संगठन सक्रिय हैं। अत: भूमि सुधार का अभाव, स्त्रियों की साक्षरता का निम्न स्तर, पितृ-सत्तात्मक सत्ता, गांव में कमजोर वर्गों के विरुद्ध हो जाते हैं। इसलिए बहुसंख्यक समाज के लोग अभी भी विषमतामूलक सामाजिक ढांचे में जीवन यापन कर रहे हैं और वे पंचायतों द्वारा उपलब्ध कराए जा रहे लाभों को भी प्राप्त नहीं कर पा रहे हैं, क्योंकि पंचायत सदस्य अभी भी अशिक्षित एवं निरक्षर हैं तथा ग्रामीण विकास के तकनीकी पहलुओं को समझने में समस्या होती है, इसलिए नौकरशाही अभी भी प्रभावी है। यद्यपि यह उल्लेखनीय है कि कुछ गैर-सरकारी संस्थाओं के साथ मिलकर ग्रामीण विकास के राष्ट्रीय संस्थान, हैदराबाद द्वारा पंचायती राज के सदस्यों को प्रशिक्षण देने का कार्य किया गया है।

.....

नगर पालिका
(Municipality)

1 जून, 1993 को भारतीय संसद ने 74वां संविधान संशोधन पारित किया गया, जिसके तहत् संविधान में 12वीं अनुसूची एवं भाग-9(A) में जोड़ा गया, जिसमें नगरीय प्रशासन की व्यवस्था की गई तथा नगरीय प्रशासन को 18 विषय भी सौंपे गए हैं। **वर्तमान में भारत में तीन प्रकार की नगर पालिकाएं हैं** -

1. **नगर पंचायत** - ऐसे क्षेत्र, जो ग्रामीण क्षेत्र से नगर क्षेत्र में परिवर्तित हो रहे हैं, (10,000 से 20,000 की जनसंख्या के लिए)।
2. **नगर परिषद्** - छोटे नगर क्षेत्र के लिए होता है, (20,000 से 3 लाख की जनसंख्या के लिए)।
3. **नगर निगम** - इसकी बड़े नगर क्षेत्रों के लिए स्थापना की गई है, (10 लाख से अधिक जनसंख्या के लिए)।

गठन

नगर पालिकाओं के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष होता है तथा नगर पालिका में नगर प्रशासन में अनुभव रखने वाले विशेष व्यक्तियों को प्रतिनिधित्व दिया जाएगा। लोक सभा, राज्यों के विधान सभा, राज्य सभा एवं विधान परिषद् के सदस्यों का प्रतिनिधित्व एवं वार्ड समितियों के अध्यक्ष का प्रतिनिधित्व दिया जाता है।

वार्ड समितियां

3 लाख या उससे अधिक जनसंख्या वाली नगर पालिका के क्षेत्र में आने वाले दो या दो से अधिक वार्डों के लिए वार्ड समितियां बनाना आवश्यक है तथा वार्ड समितियों के गठन का प्रावधान राज्य विधान मण्डल के द्वारा किया जाता है।

आरक्षण

अनुसूचित जाति एवं जनजातियों के लिए उनकी संख्या के अनुपात में आरक्षण दिया जाता है, जिसमें अध्यक्ष का पद भी शामिल है, जिसका निर्धारण राज्य विधान मण्डल के द्वारा होता है। यह उल्लेखनीय है कि एक-तिहाई आरक्षण महिलाओं के लिए भी होगा तथा राज्य विधान मण्डल पिछड़ी जातियों के लिए भी आरक्षण का प्रावधान किया गया है।

कार्यकाल

नगर पालिकाओं का कार्यकाल पांच वर्ष का होता है तथा नगर पालिकाओं के विघटन के 6 महीने की अवधि के अंदर निर्वाचन कराना आवश्यक है, लेकिन नगर पालिका का कार्यकाल यदि 6 महीने से कम बचा है, तो निर्वाचन समूचे 5 वर्षों के लिए होगा।

निर्वाचकों के लिए योग्यता

इसमें निर्वाचित होने वाले सदस्य के लिए 21 वर्ष की आयु आवश्यक है और साथ ही वह व्यक्ति, राज्य विधान मण्डल के निर्वाचन के लिए भी योग्य होना चाहिए।

राज्य निर्वाचन आयोग

राज्य निर्वाचन आयोग के अध्यक्ष की नियुक्ति राज्यपाल के द्वारा की जाती है। नगर पालिकाओं के चुनाव के लिए राज्य विधि द्वारा चुनाव आयोग की स्थापना करता है, जिसका कार्य नगर पालिका चुनाव के लिए निर्वाचन नामावली को तैयार करना तथा चुनाव पर नियंत्रण एवं निगरानी रखना है। यह उल्लेखनीय है कि नगर पालिकाओं के निर्वाचन क्षेत्रों के परिसीमन का न्यायिक पुनरावलोकन नहीं होता है और नगर पालिकाओं के चुनाव में गड़बड़ी एवं विवाद का निपटारा संबंधित राज्य के उच्च न्यायालय द्वारा किया जाता है।

राज्य वित्त आयोग

74वें संविधान संशोधन के अंतर्गत् राज्य वित्त आयोग की स्थापना की गई है। राज्य वित्त आयोग के अध्यक्ष की नियुक्ति राज्यपाल के द्वारा होती है, (अनुच्छेद-243(Y))। **इसके निम्नलिखित कार्य हैं** -

- राज्य एवं नगर पालिकाओं के बीच कर तथा लगाए जाने वाले शुल्क का निर्धारण एवं उनके बीच विभाजन, शुल्क, पथकर एवं फीस का बंटवारा तथा नगर पालिकाओं के विभिन्न स्तरों में प्रदान करना है।
- कर, शुल्क, पथकर एवं फीस वसूलने की शक्ति नगर पालिकाओं को दिए जा सकती है।
- नगर पालिकाओं को सहायता या अनुदान देना।
- नगर पालिकाओं की वित्तीय स्थिति में सुधार के लिए आवश्यक उपाय करना।
- कोई अन्य विषय, जो राज्यपाल के द्वारा प्रदान किया जाए।

जिला योजना समिति

जिला स्तर पर जिला योजना समिति एवं प्रत्येक महानगर क्षेत्र में महानगर योजना समिति के गठन के लिए राज्य विधान मण्डल विधि बनाएगा, परंतु इन समितियों के गठन में निम्नलिखित तरीका अपनाया जाना आवश्यक है-जिला योजना समिति में कम से कम 4/5 सदस्य जिला स्तर की पंचायत व जिले की नगर पालिकाओं के निर्वाचित सदस्यों द्वारा अपने सदस्यों में से निर्वाचित किए जाएंगे, जिनका अनुपात जिले में नगर और ग्राम की जनसंख्या के अनुपात में होगा।

जिला नियोजन समिति, जिला स्तर पर विकास योजना बनाने वाली सबसे बड़ी समिति है। इसका निर्माण अनुच्छेद-243(ZD) के तहत् किया गया है। यह उल्लेखनीय है कि जिला नियोजन समितियां जम्मू एवं कश्मीर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड तथा दिल्ली को छोड़कर देश के सभी हिस्सों में लागू की गई हैं तथा इन राज्यों को छोड़कर सभी राज्यों ने जिला नियोजन समिति संबंधी कानून भी बना लिया है।

संरचना

यह समिति सामान्यत: ग्रामीण व शहरी स्थानीय निकायों द्वारा निर्वाचित की जाती है तथा समिति के सदस्यों की संख्या का निर्धारण जिलों की जनसंख्या के आधार पर होता है तथा अधिक जनसंख्या वाले जिलों में अधिक सदस्य होते हैं तथा यह उल्लेखनीय है कि ग्रामीण एवं शहरी निकायों से कितने प्रतिनिधि लिए जाएंगे, इसका निर्धारण भी ग्रामीण एवं शहरी जनसंख्या के अनुपात के आधार पर किया जाता है।

अध्यक्ष

जिला नियोजन समितियों के अध्यक्ष का चुनाव अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग तरीकों से होता है, **जो इस प्रकार हैं** -

- कुछ राज्यों जैसे-केरल, बिहार, कर्नाटक, आंध्र प्रदेश, तमिलनाडु एवं राजस्थान में जिला परिषद् का अध्यक्ष ही जिला नियोजन समिति का अध्यक्ष होता है।
- कुछ राज्यों में जिले से संबंधित राज्य का कैबिनट मंत्री जिला नियोजन समिति का अध्यक्ष होता है। जैसे-उड़ीसा, गुजरात, छत्तीसगढ़ एवं महाराष्ट्र।
- कुछ राज्यों में जिले का डिप्टी कमिश्नर जिला नियोजन समिति का अध्यक्ष होता है। जैसे-हरियाणा।

कार्य व भूमिका

- यह ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों के लिए विकास योजना तैयार करने में एक नोडल एजेंसी की तरह कार्य करती है तथा यह सामाजिक एवं आर्थिक न्याय के लिए नियोजन बनाने के लिए जिम्मेवार है।
- यह समिति पंचायतों एवं नगर निगमों के मध्य सामान्य हितों के लिए तथा सोपानीकृत योजना भी तैयार करती है, जिसमें प्राकृतिक संसाधनों, आधारभूत संरचना एवं पर्यावरण संरक्षण जैसे विषय सम्मिलित होते हैं।

इसके अतिरिक्त यह समिति ग्रामीण एवं शहरी नियोजन के सुदृढ़ीकरण के लिए जिम्मेवार है। यह समिति शहरी क्षेत्रों के प्रसार की दृष्टि से भी योजना में विचार करती है।

महानगर योजना समिति

इसका निर्माण अनुच्छेद-243(ZE) के अंतर्गत् किया गया है। इस समिति के कम से कम दो-तिहाई सदस्य नगर पालिका के निर्वाचित सदस्यों एवं नगर पालिका क्षेत्र में पंचायत के अध्यक्षों द्वारा अपने सदस्यों में से निर्वाचित किए जाएंगे तथा स्थानों का बंटवारा उस क्षेत्र में नगर पालिकाओं एवं पंचायतों की जनसंख्या के अनुपात में होगा।

1. राज्य का विधान मण्डल विधि द्वारा निम्नलिखित के बारे में नियम बना सकेगा, **अर्थात्** -

- जिला योजना के संबंध में कौन से कार्य जिला समितियों को सौंपे जा सकते हैं।
- जिला समिति के अध्यक्ष के चुने जाने का तरीका तय करना।

2. समिति विकास संपूर्ण महानगर की विकास योजना बनाकर राज्य सरकार को भेजेगी और राज्य विधान मण्डल उस समिति के बारे में विधि द्वारा **निम्नलिखित के लिए नियम बनाएगा** -

- केंद्र एवं राज्य सरकारों व संगठनों और संस्थाओं के प्रतिनिधित्व के बारे में।
- महानगर क्षेत्र के लिए योजना एवं सहकारिता से संबंधित कार्य।
- इन समितियों के अध्यक्षों के चुने जाने का तरीका।

3. इस समिति के द्वारा जो विकास की योजनाएं बनाई जाती हैं, वे राज्य सरकार को भेजी जाएंगी।

नगर पालिका की समस्याएं

राज्य सरकारों के द्वारा नगर पालिकाओं को करारोपण के बेहतर साधन उपलब्ध नहीं कराए जाते, इसलिए नगर पालिकाएं वित्तीय रुप में राज्य सरकारों पर निर्भर रहती हैं और कई राज्यों के द्वारा राज्य वित्त आयोग का गठन सही समय पर नहीं किया जाता अथवा राज्य वित्त आयोग की अनुसंशाओं को प्रभावी रुप में लागू नहीं किया जाता। वर्ष-2008 में शहरी विकास मंत्रालय के द्वारा नगर पालिकाओं के द्वारा एक मॉडल विधि का निर्माण किया गया, जिसमें नगर पालिकाओं को ज्यादा से ज्यादा करारोपण की शक्ति देने का समर्थन किया गया, जिसमें नगर पालिकाओं को 'वाटर हार्वेस्टिंग' व्यवस्था का निर्माण करना और उनका लेखांकन बेहतर होना तथा नगर पालिकाओं को क्षेत्र के आधार पर मकान एवं भूमि कर लगाना चाहिए।

शहरी स्थानीय निकायों के अन्य रुप

इसकी स्थापना सरकार के गजट में अधिसूचना (Notification) के द्वारा की गई। इसलिए इसे 'अधिसूचित क्षेत्र समिति' (Notified Area Committee) के नाम से जाना जाता है। यह नगर पालिका की भांति पूर्णत: निर्वाचित न होकर एक मनोनीत संस्था है तथा यह राज्य नगर निगम अधिनियम (Municipal Act) के अंतर्गत् कार्यरत होती है, जिसे कुछ स्वतंत्र शक्तियां दे दी जाती हैं। **इसका निर्माण दो प्रकार के क्षेत्रों के लिए किया जाता है** -

- औद्योगिकीकरण के कारण विकसित होते नए शहर में।
- ऐसे शहर, जिसमें अभी नगर निगम सरकार का निर्माण संभव न हो।

नगर क्षेत्र समिति

नगर क्षेत्र समिति, एक अर्द्ध-नगर पालिकीय संस्था है, जिसके द्वारा सीवेज व सड़क पर प्रकाश की व्यवस्थाएं की जाती हैं और इसका गठन सामान्यत: छोटे कस्बाई नगरों के प्रशासन हेतु किया जाता है। यह उल्लेखनीय है कि नगर क्षेत्र समिति पूर्णत: निर्वाचित या पूर्णत: मनोनीत हो सकती है और यह राज्य विधान सभाओं के एक अलग अधिनियम द्वारा निर्मित होती है।

छावनी परिषद्

वर्ष-1924 में केंद्र सरकार एवं रक्षा मंत्रालय के द्वारा छावनी परिषद् अधिनियम का निर्माण किया गया था, जिसको छावनी अधिनियम, 2006 द्वारा पुनर्गठित किया गया है। यह उल्लेखनीय है कि इन परिषद्ों का निर्माण कैंट क्षेत्र में नागरिक जनसंख्या के प्रशासन के लिए किया गया है और ये परिषदें आंशिक रुप में निर्वाचित एवं मनोनीत होती हैं। वर्तमान में देश में 63 छावनी परिषद्ें हैं, जिन्हें जनसंख्या के आधार पर पहली, दूसरी व तीसरी श्रेणियों में विभाजित किया गया। निर्वाचित सदस्य 3 वर्ष के लिए अपना पद ग्रहण करते हैं। छावनी क्षेत्र का कमांडिंग ऑफिसर इसका प्रशासनिक अधिकारी, जबकि उपाध्यक्ष निर्वाचित सदस्यों में से होता है।

पत्तन परिषद्

इनका निर्माण मुंबई, कोलकाता एवं चेन्नई जैसे शहरों के लिए किया गया है तथा इसके मूल उद्देश्य निम्नलिखित है, जैसे-पत्तन का प्रबंध व उसकी सुरक्षा एवं नागरिक सुविधाएं प्रदान करना। यह उल्लेखनीय है कि पत्तन परिषद्ों का निर्माण संसदीय अधिनियमों द्वारा हुआ है। इसमें निर्वाचित एवं मनोनीत दोनों सदस्य शामिल होते हैं। सामान्यत: इसके चेयरमैन पत्तन के अधिकारी ही होते हैं।

टॉउनशिप

एक ऐसे औद्योगिक निकाय के निकट स्थित हाउसिंग कालोनी का नागरिक प्रबंध करने के लिए टॉउनशिप की स्थापना की जाती है। टॉउनशिप का नियंत्रण एक प्रशासनिक अधिकारी के द्वारा होता है, जिसे सामान्यत: कंपनी के इंजीनियर अथवा अन्य अधिकारी सहायता प्रदान करते हैं।

.....

KGS IAS
KHAN GLOBAL STUDIES
Most Trusted Learning Platform
KHAN SIR