Indian J. Soc. & Pol. 09 (02) : 103-108: 2022 **ISSN : 2348-0084 (PRINT)**
First Published Online 31 JULY 2022 **ISSN: 2455-2127(ONLINE)**

भारतीय संविधान और ग्रामीण स्वशासन का विकास : विभिन्न समितियों के विशेष परिप्रेक्ष्य में

दिग्विजय नाथ राय[1]

[1]असिस्टेन्ट प्रोफेसर,राजनीति विज्ञान विभाग,आगरा कालेज, आगरा, उ0प्र0, भारत

ABSTRACT

डा0 राजेन्द्र प्रसाद ने गॉवों को प्रशासन की मूल इकाई माना। डॉ अम्बेडकर ने भारतीय गॉवों की सारहीनता पर जोर देते हुए कहा कि जो लोग प्रान्तीयता व साम्प्रदायिकता का विरोध करते हैं वे ही क्यों और किस आधार पर ग्राम पंचायतों का समर्थन करते हैं। उनका कहना था कि गांव स्थानीयता का प्रतीक है। और अज्ञान संकुचित दिमाग एवं समाप्रदायिकता की निशानी है। मुझे प्रसन्नता है कि संविधान के प्रारूप मं गॉव का बहिष्कार करके व्यक्ति को इसकी इकाई बनाया गया है। इसको महात्मा गॉधी के स्वप्न ग्राम–स्वराज अर्थात् गॉवों पर गॉवों का ही शासन का विरोधी माना गया। जबकि भारत गांवों का देश है। अगर गॉव नष्ट हो जाएं तो हिन्दुस्तान भी नष्ट हो जाएगा। गॉव उतने ही पुराने हैं जितना कि भारत है। शहर तो विदेशी अधिपत्य की देन है। जब यह मातहत मिट जाएगा तो शहरों को गॉवों के मातहत होकर रहना पड़ेगा। 14 नवम्बर, 1948 को राज्य के नीति निदेशक तत्वों पर बहस प्रारम्भ हुई तो 22 नवम्बर को के0 संथानम ने एक नया अध्याय जोड़ने का प्रस्ताव करते हुए कहा कि राज्य को ग्राम पंचायतों का संगठन करना चाहिए और उनको वो शक्तियां प्रदान करनी चाहिए जो कि उनको स्वायत्त सरकार की इकाई के रूप में कार्य करने को प्रोत्साहित कर सकें।

KEYWORDS : *संविधान, विकेन्द्रीकरण, पंचायती राज, सामुदायिक विकास कार्यक्रम*

1947 में देश की स्वतंत्रता के साथ–साथ भारत में स्थानीय शासन के इतिहास में एक नया युग आरम्भ हुआ। विदेशी शासन के समाप्त होने के साथ–साथ केन्द्रीय, प्रान्तीय और स्थानीय सभी स्तरों पर स्वशासन की स्थापना हुई। अतः स्थानीय शासन को प्रथम बार राष्ट्रीय स्वतंत्रता के वातावरण में कार्य करने का अवसर मिला। पं0 जवाहरलाल नेहरू ने सम्मेलन का उद्घाटन करते हुए कहा था ''स्थानीय स्वशासन लोकतंत्र की किसी भी व्याख्या का सच्चा आधार है और होना चाहिए। हमारा कुछ ऐसा स्वभाव पड़ गया है कि हम उच्च स्तर पर ही लोकतंत्र की बात सोचते हैं, निम्न स्तर पर नहीं। किन्तु यदि नीचे से नींव का निर्माण न किया गया तो सम्भव है कि लोकतंत्र सफल न हो सके। (माहेश्वरी 2000,पृ0 32)

भारतीय गणतन्त्र के संविधान के अनुच्छेद 40 भाग चार (राज्य की नीति निदेशक सिद्धान्त) में यह अंकित किया गया है कि ''राज्य ग्राम पंचायतों का संगठन करने के लिए अग्रसर होगा तथा उनको ऐसी शक्तियों तथा अधिकार प्रदान करेगा जो उन्हें स्वायत्त शासन की इकाईयों के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक हो।'' संविधान की सातवी अनुसूची की सूची–2 (राज्य सूची) में भी स्थानीय शासन को इंगित किया गया है। संविधान निर्मात्री सभा में डॉ0 भीमराव अम्बेडकर द्वारा लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण अथवा जन–जन को सत्ता के हस्तांतरण के संदर्भ में पंचायती राज व्यवस्था पर आपत्ति व्यक्त नही की गयी थी वरन् जातिवाद पर आधारित ग्रामीण समाज पर आपत्ति व्यक्त की गयी थी। निःसन्देह उनका यथार्थवादी था। किन्तु महात्मा गॉधी पंचायती राज के। साधन व साध्य दोनों मानते थे तथा लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के तंत्र के रूप में सक्रिय भूमिका के हिमायती थे। मूल संविधान में पंचायती राज व्यवस्था को संवैधानिक दर्जा न देते हुए अनुच्छेद 40 के तहत नीति निदेशक सिद्धान्त के रूप में एवं अनुसूची 7 के तहत राज्य सूची में स्थानीय सरकार के रूप में पंचायती राज का प्रावधान किया गया। (जोशी और अन्य 2003पृ0 12)

डा0 राजेन्द्र प्रसाद ने गॉवों को प्रशासन की मूल इकाई माना। डॉ अम्बेडकर ने भारतीय गॉवों की सारहीनता पर जोर देते हुए कहा कि जो लोग प्रान्तीयता व साम्प्रदायिकता का विरोध करते हैं वे ही क्यों और किस आधार पर ग्राम पंचायतों का समर्थन करते हैं। उनका कहना था कि गांव स्थानीयता का प्रतीक है। और अज्ञान संकुचित दिमाग एवं समाप्रदायिकता की निशानी है। मुझे प्रसन्नता है कि संविधान के प्रारूप मं गॉव का बहिष्कार करके व्यक्ति को इसकी इकाई बनाया गया है। इसको महात्मा गॉधी के स्वप्न ग्राम–स्वराज अर्थात् गॉवों पर गॉवों का ही शासन का विरोधी माना गया। जबकि भारत गांवों का देश है। अगर गॉव नष्ट हो जाएं तो हिन्दुस्तान भी नष्ट हो जाएगा। गॉव उतने ही पुराने हैं जितना कि भारत है। शहर तो विदेशी अधिपत्य की देन है। जब यह मातहत मिट जाएगा तो शहरों को गॉवों के मातहत होकर रहना पड़ेगा।(कुरूक्षेत्र, जनवरी 2001, पृ0 10) 14 नवम्बर, 1948 को राज्य के नीति निदेशक तत्वों पर बहस प्रारम्भ हुई तो 22 नवम्बर को के0 संथानम ने एक नया अध्याय जोड़ने का प्रस्ताव करते हुए कहा कि राज्य को ग्राम पंचायतों का संगठन करना चाहिए और उनको वो शक्तियां प्रदान करनी चाहिए जो कि

1: Corresponding Author

उनको स्वायत्त सरकार की इकाई के रूप में कार्य करने को प्रोत्साहित कर सकें।

डॉ0 अम्बेडकर ने इस संशोधन को स्वीकार कर लिया। नये भारतीय संविधान के भाग चार के चालीसवें अनुच्छेद में यह कहा गया कि ''राज्य ग्राम पंचायतों को संगठित करने के लिए कदम उठाएगा तथा उनको इतनी शक्तियां एवं सत्ता सौंपेगा जो कि उनको स्वायत्त सरकार की इकाईयों के रूप में कार्य करने के योग्य बना सके। (भारत का संविध भाग–चार अनु0 40) एच0डी0 मालवीय ने कहा कि ''भारतीय संविधान में पंचायत विचार को संलग्न करना अत्यंत महत्व की घटना थी जिसका राज्य की बनावट पर बड़ा एवं सुदूरगामी प्रभाव होने वाला था। (कुरूक्षेत्र जनवरी 2001 पृ0 10)

स्वतंत्रता के बाद सर्वप्रथम यू0पी0 पंचायतीराज ऐक्ट 1947 ई0 दिनांक 6 दिसम्बर 1947 को गवर्नर जनरल द्वारा हस्ताक्षरित हुआ और 15.8.1949 में पंचायतों की स्थापना हुई। (मालवीय' 1956,पृ0 26) इसके बाद देश का नवीन संविधान बना तो उसमें पंचायतों की स्थापना की व्यापक व्यवस्था की गयी।

स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद के प्रयासों को मुख्यतः तीन भागों में विभाजित कर सकते हैं–

1. प्रशासनिक अवग्रहण मंच (1952–1955)
2. तकनीक समन्वित मंच (1956–1958)
3. प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण मंच (1958–1959)

पं0 जवाहर लाल नेहरू की पहल पर प्रथम पंचवर्षीय योजना (1950) के दौरान ग्रामीण विकास हेतु ठोस सामुदायिक विकास कार्यक्रम आरम्भ किया गया। भारत सरकार ने फोर्ड फाउंडेषन के साथ 52 सामुदायिक परियोजनाओं को देश के विभिन्न भागों में 2 अक्टूबर, 1952 को लागू किया। इसके उत्सावर्धक परिणाम से प्रेरित होकर 2 अक्टूबर, 1953 को पूरे देश में लागू कर दिया गया। प्रथम पंचवर्षी योजना के अंत तक देश में 1114 प्रखण्डों का गठन हो गया जिसके अन्तर्गत 163000 गांवों की एक करोड़ 10 लाख आबादी को भी शामिल किया गया। किन्तु अंततः इस कार्यक्रम का परिणाम संतोषप्रद नहीं रहा। अमेरिकी समीक्षक रेनहार्ड बेंडिक्स ने इसकी आलोचना करते हुए लिखा कि ''सामुदायिक विकास कार्यक्रम की सबसे बड़ी कमजोरी उसका सरकारी स्वरूप और नेताओं की लफ्फाजी थी। एक तरफ इस कार्यक्रम के सूत्रधार जनता से आने की आषा करते थे, दूसरी ओर उनका विष्वास था कि सरकारी कार्यवाही से ही नतीता निकल सकता है। कार्यक्रम जनता को चलाना था, लेकिन वे बनाये ऊपर से जाते थे।(कुरूक्षेत्र मार्च 2000 पृ0 4)

सामुदायिक विकास कार्यक्रम की असफलता के कारणों के अध्ययन के लिए श्री बलवंत राय मेहता की अध्यक्षता में 1957 में एक अध्ययन दल गठित किया गया। अध्ययन का विषय था कि कार्य संपादन में अधिक तीव्रता करने के उद्देष्य से कार्यक्रम का संगठनात्मक ढांचा तथा कार्य करने के तरीके कहां तक उपयुक्त थे। (रेनहार्ड बेडिक्स, 1964 पृ0 266–83)

बलवंतराय मेहता समितिः

1957 में बलवंतराय मेहता समिति की रिपोर्ट में विकास योजना की कार्यप्रणाली और राष्ट्रीय विस्तार सेवाओं को मितव्ययता की महत्वपूर्ण कड़ी माना गया और ये पाया गया कि ग्रामीण स्तर से ऊँचें स्तर पर बनाई जाने वाली संस्थाओं में ग्राम पंचायतों के कार्यो में कोई विषेष रूचि नहीं दिखाई देती इसीलिए इसके परिणाम प्रषंसनीय नहीं रहे। समिति की रिपोर्ट ने गांव के स्थानीय स्वषासन के लिए त्रिस्तरीय प्रणाली का सुझाव दिया, ये तीन स्तर थे, ग्रामीण स्तर पर ग्राम पंचायत, खण्ड स्तर पर पंचायत समिति तथा जिला स्तर पर जिला परिषद्।

मेहता अध्ययन दल ने त्रिस्तरीय व्यवस्था को प्रस्तुत किया :

1. ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत
2. मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत समिति
3. जिला स्तर पर जिला परिषद्।

बलवन्त राय मेहता समिति ने 1957 में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। समिति को निम्नलिखित बातें जानकर आष्चर्य हुआ तथा भारी आघात पहुंचा।

1. सामुदायिक विकास तथा राष्ट्रीय प्रसार सेवा का कार्यक्रम जनता में अभिक्रम की प्रवृत्ति जागृत करने में असफल रहा था।

2. पंचायत स्तर के ऊपर के स्थानीय निकायों ने सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के संबंध में कोई उत्साह नहीं दिखाया था, और

3. पंचायतों ने भी सामुदायिक विकास क्षेत्र में कोई महत्वपूर्ण भूमिका नहीं निभायी थी।

बलवंत राय मेहता रिपोर्ट में कहा गया कि ''जब तक हम एक ऐसी प्रतिनिधि एवं लोकतंत्रीय संस्था का निर्माण नहीं करते जो कि लोगों में इतनी मात्रा में रूचि देखभाल एवं सतर्कता उत्पन्न कर दे और इस सम्बन्ध में आष्वस्त कर दे कि स्थानीय कार्यो पर खर्च किया गया धन क्षेत्र की आवष्यकताओं एवं इच्छाओं के अनुरूप होगा और उस संस्था को पर्याप्त शक्ति एवं समुचित मात्रा में धन सौंपा जाएगा, तब हम तक विकास के क्षेत्र मे स्थानीय रूचि उत्पन्न करने तथा स्थानीय प्रेरणा जगाने में समर्थ नहीं हो सकते। लोगों में सामान्य प्रेरणा एवं उत्साह उत्पन्न करने का उपाय है सत्ता का विकेन्द्रीकरण करना।

बलवंतराय मेहता समिति ने निम्न सुझाव दिये–

- यह स्थानीय स्वशासन की गांव से लेकर जिला स्तर तक परस्पर सम्बद्ध त्रिस्तरीय रचना होनी चाहिए। अर्थात् गांव स्तर पर एक संगठन जिला स्तर पर एक संगठन तथा एक संगठन मध्य स्तर में होना चाहिए, जैसे गांव स्तर पर ग्राम पंचायत, उच्चतर स्तर पर जिला परिषद तथा इन दोनों के मध्य स्तर पर पंचायत समिति।
- स्थानीय प्रशासन की इन संस्थाओं को प्रशासन की वास्तविक शक्तियां तथा उत्तरदायित्व प्रदान करना।

- इन संस्थाओं को पर्याप्त संसाधन हस्तांतरित करने चाहिए जिससे यह अपना उत्तरदायित्व पूरा कर सकें।
- आर्थिक तथा सामाजिक विकास कार्यक्रमों को इन संस्थाओं के माध्यम से चलाया जाना चाहिए।
- इस नई व्यवस्था को लागू करके देखना चाहिए तथा भविष्य में अधिक कार्य शक्ति एवं उत्तरदायित्व को सौंपने का कार्य करना चाहिए। (माहेश्वरी, 2009–10 पृ0 59)

इस दल ने जनता के सहयोग को महत्वपूर्ण मानते हुए कहा कि जब तक स्थानीय नेताओं को जिम्मेदारी और अधिकार नहीं सौंपे जाते तब तक संविधान के निदेषक सिद्धान्तों का राजनीतिक और विकास सम्बन्धी लक्ष्य पूरा नहीं हो सकता।

2 अक्टूबर, 1959 को गांधी जयंती के शुभ अवसर पर पण्डित जवाहरलाल नेहरू ने राजस्थान के नागौर जिले में इस योजना का उद्घाटन किया। जिसे सम्पूर्ण राजस्थान में लागू कर दिया गया। इसी पंचायती राज को लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का नाम देकर इस योजना का श्रीगणेष किया गया। स्पष्ट है कि राजस्थान ही देश का वह प्रथम राज्य है जिसे पंचायती राज लागू करने का गौरव प्राप्त है। यह योजना सम्पूर्ण देश में राजस्थान में ही सबसे पहले लागू की गई।

नागौर के बाद आंध्र प्रदेश ने 1959 में मद्रास, असम व मैसूर ने 1960 में उड़ीसा पंजाब और उ0प्र0 1961 में, महाराष्ट्र ने 1962 में गुजरात ने 1963 में और पष्चिमी बंगाल ने 1964 में अपने–अपने राज्यों में पंचायती राज अधिनियम पारित कर चुनाव कराये।

सन् 1960 में इस त्रिस्तरीय योजना को उ0प्र0 में भी कियांवित किया गया। इसे 1961 में ''उ0प्र0 क्षेत्र समिति एवं जिला परिषद अधिनियम 1961 के रूप में पारित किया गया।

इस अधिनियम के अनुसार प्रदेश में गांव सभा, क्षेत्र समिति तथा जिला परिषद की इकाईयों को एक सूत्र में बांधा गया और प्रदेश में त्रिस्तरीय पंचायतीराज व्यवस्था प्रारम्भ हुई। पंचायतों के तीसरे सामान्य चुनावों के पश्चात प्रदेश में गांव पंचायतों की संख्या 72233 तथा न्याय पंचायतों की संख्या 8594 थी।

जय प्रकाश नारायण ने पंचायती राज को देषी और प्राचीन सामुदायिक लोकतंत्र, के समान बताया और साथ ही इसे पष्चिम के जनता को हाथ बंटाने के अवसर देने वाले लोकतंत्र से भी आधुनिक कहा। नवीन पंचायतें प्रजातंत्र की प्रयोगशाला है। (दूबे के0पी0 ''नवीन भारतीय संविधान और नागरिक जीवन नई दिल्ली, 1988 पृ0 304)

सादिक अली समिति :

राजस्थान सरकार द्वारा श्री सादिक अली की अध्यक्षता में एक अध्ययन दल का गठन किया गया। इस अध्ययन दल ने 1964 में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जिसके मुख्य सुझाव थे–

1. पंचायती राज संस्थाओं को मुख्य रूप से स्वायत्त शासन की इकाईयों के रूप में मान्य किया जाना चाहिए।
2. चुनाव प्रणाली कम खर्चीली होनी चाहिए। नीचे के स्तर में निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से होना चाहिए।
3. पंचायती राज का मूल आधार ग्राम सभा होनी चाहिए। जिसमें पंचायत के वयस्क मतदाता शामिल होने चाहिए।
4. पांच से दस हजार की आबादी वाले गांवों तथा कस्बों के लिए नगर पंचायतों का गठन किया जाना चाहिए।
5. उत्पादन स्त्रोत के लिए समिति।
6. षिक्षा व सामाजिक षिक्षा के लिए समिति
7. दलित वर्ग तथा समाज कल्याण के लिए समिति।
8. पंचायतों का कार्यकाल 3 वर्ष के स्थान पर 4 वर्ष का होना चाहिए।
9. पंचायत समिति क्षेत्र, समिति व जिला परिषद इन तीनों को ही कतिपय क्षेत्रों में कर लगाने का अधिकार होना चाहिए।
10. भू–राजस्व पर 5 प्रतिषत उपकर (सेस) लगाया जाय तथा आय पंचायत समिति को दी जाय।

सन्थानम समिति :

श्री डी0के0 सन्थानम की अध्यक्षता में गठित समिति ने पंचायती राज संस्थाओं के महत्व को लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण एवं विकास की गति को द्रुत बनाने की दृष्टि से रेखांकित किया। इस समिति ने मेहता कमेटी के सुझावों को और भी निष्चित रूप दिया। सुझावों में पंचायतों की कालावधि पांच वर्ष करना, 1000 से 1500 तक की जनसंख्या पर ग्राम पंचायत का गठन किया जाना, ग्राम कचहरी या न्याय पंचायत में सदस्यों की संख्या पर्याप्त रखा जाना तथा पंचायती राज संस्थाओं को अधिकार सम्पन्न बनाना आदि विषेष रूप से उल्लेखनीय है। इसके अतिरिक्त अनुसूचित जातियों तथा महिलाओं का प्रतिनिधित्व हो। यदि वे निर्वाचित न किए जाएं तो उन्हें नामजद किया जाए। पंचायतों के चुनाव की जिम्मेदारी प्रदेश के चुनाव अधिकारी की होनी चाहिए। सन्थानम कमेटी ने यह भी सुझाव दिया कि कुछ निष्चित कर लगाने या उनके उपयोग का अधिकार ग्राम पंचायत को होना चाहिए।

राज्य सरकारों के असहयोग व विधायकों के उपेक्षात्मक व्यवहार की निरंतरता के कारण पंचायती राज कुछ समय बाद अप्रभावी होने लगा। लम्बे समय तक पंचायतों के चुनाव लम्बित पड़े रहने लगे। सरकारी कर्मियों की उदासीनता इसके प्रति बढ़ने लगी। उदाहरणार्थ, पंचायती राज के जरिए समग्र विकास की बजाय हरित क्रान्ति को महत्व दिया गया और 1965 के बाद से इस व्यवस्था में गिरावट आने लगी। (रिपोर्ट ऑफ दी कमेटी ऑन पंचायती राज इंस्टीट्यूषन्स गवर्नमेन्ट ऑफ इण्डिया नई दिल्ली 1978)

पंचायती राज संस्थाओं पर नियुक्त भारत सरकार की समिति ने 1968 के अपने प्रतिवेदन में चिन्ता प्रकट करते हुए कहा कि, ''पंचायती राज संस्थाओं की गतिविधियां बहुत अपर्याप्त थी, उनके स्रोतों का आधार कमजोर था, तथा उन पर दिया जाने वाला ध्यान उपेक्षापूर्ण था।(वही)

पंचायती राज व्यवस्था में आये ठहराव को दूर करने के लिए 1977 में जनता पार्टी की सरकार ने अषोक मेहता समिति गठित किया, जिसने 132 सिफारिशें प्रस्तुत किया।

अशोक मेहता समिति :

सन् 1978 में अशोक मेहता कमेटी का गठन किया गया जिसको पंचायती राज संस्थाओं के विश्लेषण का कार्यभार सौंपा गया। उन्हें विकेंद्रित योजना और विकास को प्रभावी बनाने संबंधी अनेक सुझाव की जानकारी देने को कहा गया। इस कमेटी ने अपनी रिपोर्ट में कहा कि इन संस्थाओं का वित्तीय उपयोग प्रशासन एवं मानव संसाधन आदि का निर्णय स्थानीय आवष्यकताओं के आधार पर किया जाना चाहिए। इन्होनें बलवंतराय मेहता के त्रिस्तरीय व्यवस्था के स्थान पर द्विस्तरीय व्यवस्था का सुझाव दिया। जिला स्तर पर जिला परिषद व ग्राम स्तर पर मण्डल परिषद। अशोक मेहता समिति ने यह सुझाव दिया कि ''इन सभी योजनाओं की सफलता मुख्यतः राजनीतिक नेतृत्व के आपसी सहयोग और भाई चारे पर निर्भर करती है।

सन् 1979 में मुख्यमंत्री सम्मेलन में अषोक मेहता समिति के मुख्य सुझावों पर विचार किया गया। लेकिन इस सम्मेलन में बलवंतराय मेहता समिति की त्रिस्तरीय व्यवस्था को ही जारी रखने का समर्थन किया गया। इस प्रकार अषोक मेहता समिति के सुझावों को नामंजूर कर दिया गया। किन्तु इस समिति ने पंचायती राज की मूल इकाई, ग्राम पंचायतों को ही समाप्त करने की संस्तुति कर दी। इसी को इंगित करते हुए समिति के एक सदस्य सिद्धराज ढड्डा ने लिखा कि ''मुझे जिला परिषद और मंडल पंचायतों से आपत्ति नहीं है, किन्तु समिति ने ग्राम सभा की चर्चा नहीं की है, जबकि पंचायती राज संस्थाओं का धरातल तो ग्राम सभा को ही बनाया जाना चाहिए था।

डॉ0 जी0वी0के0 राव समिति :

25 मार्च, 1985 को श्री जी0वी0के0 राव की अध्यक्षता में समिति गठित की गई तथा 24 दिसम्बर, 1985 को उसने अपना प्रतिवेदन सरकार के सामने प्रस्तुत किया। इस समिति को कार्ड अर्थात् ''कमेटी टू रिव्यू दी एक्सिटिंग एड्मिनिस्ट्रेटिव अरेंजमेंट फार रूरल डेवलमेंट'' के नाम से भी पुकारा जाता है जिसकी प्रमुख सिफारिषें इस प्रकार थी–

1. विगत अनुभव यह दर्षाते हैं कि नौकरषाही के माध्यम से आथिक विकास एवं सामाजिक न्याय के उद्देष्य प्राप्त नहीं किये जा सकते। इसके लिए पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से जन साधारण की सक्रिय भागीदारी आवष्यक है।
2. समिति ने जनभागीदारी पर जोर देकर इस ओर ध्यान आकृष्ट किया कि जनभागीदारी को स्थानीय स्तर पर योजना की दृष्टि से महत्वपूर्ण और अभिन्न अंग के रूप में देखा जाना चाहिए।
3. नीति–योजना के संबंध में जिला महत्वपूर्ण इकाई है। वह एक आधारभूत इकाई है। अतः जिला परिषद विकास की प्रमुख निकाय मानी जानी चाहिए।

डॉ0 लक्ष्मी मल सिंघवी समिति (1986)

डॉ0 एल0एम0 सिंघवी ने 1986 में उस समय की पंचायती राज व्यवस्था पर टिप्पणी करते हुए कहा, ''अधिकाषंतः ये संस्थाएं अवहेलना का षिकार रहीं और बहुत ही अपमानजनक परिस्थितियों में कार्य करती देखी जा सकती हैं। आरम्भ में थोड़े समय पश्चात् नौकरषाही की भूमिका अलग–थलग पड़ गई और उसने इन संस्थाओं को नजरअंदाज करना शुरू कर दिया। कार्यक्रम पर कार्यक्रम आरम्भ हुए, पर पंचायती राज से कोई सरोकार नहीं रहा। जनता में इनके प्रति उदासीनता, अलगाव और राजनीतिक इच्छा का अभाव देखा जा सकता है। प्रषिक्षण के लिए धन बहुत कम, शोध और परिषोधन के कार्य नही के बराबर, राजनीतिक, गुटबाजी आदि ने इन संस्थाओं को और कमजोर कर दिया तो दूसरी ओर पंचायती राज संस्थाएं स्वयं भी जनषक्ति के माध्यम से शक्तिषाली बन गई।

सिंघवी समिति ने पंचायती राज संस्थाओं के परिप्रेक्ष्य में ये सुझाव दिये–

1. चुनाव निष्चित समय पर तथा निरन्तर होना चाहिए। संविधान में ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए जिससे कि नियमित, स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनाव निर्वाचन आयोग के सहयोग से सम्पन्न हो सकें।
2. पंचायती राज संस्थाओं को पर्याप्त वित्तीय संसाधन प्रदान किये जाने चाहिए।
3. ग्रामीण योजना के आरम्भिक निर्णयों और क्रियान्वित करने के स्तर पर पूर्ण भागीदारी होनी चाहिए। पंचायतों को छोटी–छोटी इकाईयों में बने रहना चाहिए। (कुरूक्षेत्र, मार्च, 1993,पृ024)

पी0के0 थुंगन कमेटी :

कार्मिक जनषिकायत एवं पेंषन मंत्रालय से सम्बन्धित संसदीय सलाहकार समिति की एक उप समिति श्री पी0के0 थुंगन की अध्यक्षता में वर्ष 1988 में गठित की गई। इस समिति ने जिला नियोजन हेतु जिलें में राजनीति तथा प्रषासनिक ढांचे के प्रकार पर विचार किया। इनका सुझाव था कि पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव 5 वर्ष में सुनिष्चित करने को संवैधानिक मान्यता देनी चाहिए। लेकिन वर्ष 1983 में केन्द्र राज्य संबंधों पर गठित सरकारिया आयोग ने पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिये जाने के सुझाव का समर्थन नहीं किया। सन् 1984 में चुनावों के पश्चात् स्वर्गीय राजीव गांधी ने दूर–दराज इलाकों के दौरे किये तथा स्वयं इस निष्कर्ष पर पहुंचे कि जनता की पूरी भागीदारी सुनिष्चित करने के लिए पंचायती राज संस्थाओं की आवष्यकता है। जब तक ग्रामवासी विकास कार्यो में सीधे सहभागी नहीं होगें, तब तक निर्धनता का उन्मूलन असम्भव है तथा विकास के लिए खर्च की जा रही राशि का 15 से 20 प्रतिशत ही जनता

तक पहुंच पायेगा। राजीव गांधी ने यह नारा दिया ''जन की सत्ता सौपों जन को'' । 1987–88 में प्रधानमंत्री राजीव गांधी ने जिलाधीशों का सम्मेलन बुलाया, जिसका विषय था''– अनुक्रियाशील, प्रशासन , अर्थात् वर्तमान पंचायती राज प्रणाली की अपर्याप्तताओं को दूर करना। विधेयक अत्यधिक व्यापक था, और प्रत्येक प्रावधान को विधेयक में स्पष्ट किया गया था जबकि वर्तमान अधिनियम में प्रावधानों का काम राज्य विधान मण्डलों पर छोड़ दिया गया है।

64वॉ संविधान संशोधन विधेयक

पंचायती राज व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने के लिए 64वॉ संविधान संशोधन विधेयक लाया गया। 64वॉ संशोधन विधेयक केन्द्र सरकार के पक्ष में था क्योंकि उसमें अधिकतम शक्तियां राज्यपाल के पास निहित थी। इसी आधार पर उन्होंने पंचायती राज को पुनर्जीवित करने के लिए एक विधेयक तैयार किया तथा संसद में पेश किया। इस विधेयक में पंचायती राज को राज्य सरकारों के नियंत्रण से मुक्त कराने की व्यवस्था थी। इसे 10 अगस्त, 1989 को लोकसभा में पेश किया गया, जो कि पारित हो गया लेकिन राज्य सभा में यह विधेयक पारित न हो सका।

72 वॉ संविधान संशोधन विधेयक

16 सितम्बर, 1991 को पी0वी0 नरसिम्हा राव सरकार द्वारा 72वां संविधान संशोधन विधेयक लोक सभा में प्रस्तुत किया गया, पंचायती राज संस्थाओं की संवैधानिक मान्यता प्रदान किये जाने के लिए प्रस्तुत यह विधेयक वस्तुतः 64 वें विधेयक की ही संषोधित प्रति थी, 72वें संविधान संशोधन विधेयक में केवल ग्राम स्तर की ही बाध्यता थी, मध्य स्तर एवं जिला स्तर पर गठन के बिन्दु को राज्य सरकारों की इच्छा पर छोड़ दिया गया। इसे दिनांक 22 दिसम्बर को लोक सभा एवं अगले दिन राज्य सभा में 73वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के रूप में पारित किया गया। 17 राज्यों के अनुमोदन के पश्चात् 24 अप्रैल, 1993 को अधिनियम सारे राज्यों में लागू किया गया। बिहार, तमिलनाडु को छोड़ कर त्रिस्तरीय व्यवस्था गठित की गई।

इस विधेयक को लाने में पहल करने वाले स्वर्गीय श्री राजीव गांधी ने देश के ग्रामीण जन समुदाय में विष्वास अभिव्यक्त करते हुए कहा था हमारा जन समुदाय की क्षमता में विष्वास है। देश की जनता को अपना भाग्य निर्धारित करने का अधिकार होना चाहिए। इनमें अधिक से अधिक जनतंत्र और सत्ता का अधिकाधिक विकेन्द्रीकरण होना चाहिए।

22 दिसम्बर, 1992 को लोकसभा में संविधान (72वां संशोधन) विधेयक, 1991 पारित किया था, और राज्य सभा ने 23 दिसम्बर, 1992 को मंजूरी दे दी थी, इसके बाद 17 राज्यों ने इस विधेयक को अपने–अपने राज्यों में स्वीकार किये जाने के आषय की सूचना केन्द्र सरकार को भेज दी। राष्ट्रपति के हस्ताक्षर होने पर इसे 24 अप्रैल, 1993 से अधिनियम का रूप दे दिया गया। अब इसे 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के नाम से जाना जाता है। पंचायत स्तर पर प्रजातंत्र और पंचायतों को अधिकारों की सुपुर्दगी के लिए यह संविधान संशोधन अधिनियम 24 अप्रैल, 1993 से पूरे देश में लागू हो गया है। निर्मल मुखर्जी के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं के परिणाम इतने दूरगामी हैं कि जिन्होंने इसका कानून बनाया है उन्होंने भी इतना नहीं सोचा होगा।

73 वां संविधान संशोधन

पंचायती राज संस्थाओं व उनके चुनाव के निमित्त संवैधानिक प्रावधान करने सम्बन्धी डॉ0 लक्ष्मीमल सिंघवी के सुझाव तथा श्री राजीव गांधी की कोषिष के प्रतिफल के रूप में 73वॉ संविधान संशोधन हुआ।

नरसिम्हा राव ने सत्तारूढ़ होते ही 16 सितम्बर 1991 को संविधान संशोधन विधेयक लोकसभा में प्रस्तुत किया। लोकसभा ने 20 दिसम्बर 1991 को दोनों सदनों की 30 सदस्यीय समिति को विचारार्थ भेजा। संयुक्त समिति ने 14 जुलाई 1992 को अपनी रिपोर्ट लोकसभा को सौंपी। 22 दिसम्बर 1992 को लोक सभा में एवं 23 दिसम्बर 1992 को राज्यसभा में लगभग सर्वसम्मति से पास कर दिया गया। 17 राज्यों की विधान सभाओं ने इस पारित विधेयक को पुष्ट कर दिया। 20 अप्रैल 1993 को राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त होने के बाद यह विधेयक 73वॉ संशोधन अधिनियम 1993 के रूप में परिवर्तित हो गया जो एक अधिसूचना द्वारा 24 अप्रैल 1993 का समूचे देश में लागू हो गया। (बसु दुर्गा दास, पृ0 265)

परिणामतः संविधान के भाग–9 में अनु0 243 और अनु0 243(क) से 243(ण) तक एवं 11वीं अनुसूची व अनु0 243छ जोड़ा गया है। इसके उपबन्धों के अनुसार संशोधन के लागू होने के 1वर्ष के अन्दर अर्थात् 24 अप्रैल 1994 तक सभी राज्यों को अपने–अपने पंचायती राज कानूनों को इस संविधान संशोधन के उपबंधों के अनुरूप कर लेना था। ये संशोधन मेघालय, मिजोरम व दिल्ली राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में लागू नहीं होते हैं। इसके परिणाम स्वरूप राज संस्थाओं को संवैधानिक मान्यता मिल सकी और ग्राम स्वराज का सपना साकार हो सका।

REFERENCES

एच0डी0 मालवीय (1956)' *'विलेज पंचायत इन इंडिया इकोनामिक एण्ड पोलिटिकल रिसर्च डिर्पाटमेन्ट*, नई दिल्ली, ए0आई0सी0सी0

बसु दुर्गा दास, *''भारत का संविधान'* पांचवा संस्करण, वाधवा प्रकाशन

कुरूक्षेत्र मार्च 2000 प्रकाशन विभाग भारत सरकार नई दिल्ली

माहेश्वरी एस0आर0 (2009–10) *भारत में स्थानीय शासन* आगरा, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल प्रकाशन

मुखर्जी निर्मल, (1993) 'शासन प्रणाली का तीसरा स्तर, *कुरूक्षेत्र,* मई 1993

रिपोर्ट आफ दि कमेटी आन पंचायती राज इंस्टीट्ययूशन्स, नई दिल्ली, गवर्नमेण्ट आफ इण्डिया 1978

रिपोर्ट ऑफ दी कमेटी ऑन पंचायती राज इंस्टीटयूशन गवर्नमेन्ट ऑफ इण्डिया नई दिल्ली 1978

रिपोर्ट ऑफ दी कमेटी ऑन पंचायती राज इंस्टीट्यूशन्स गवर्नमेन्ट ऑफ इण्डिया नई दिल्ली 1978

तिवाडी, चौधरी एवं चौधरी (1994*)''भारत में पंचायती राज''* राजस्थान में पंचायती राज, जयपुर, ऋचा प्रकाशन

भारत का संविधान भारत सरकार, विधि और न्याय मंत्रालय भाग–चार अनु0 40

भूषण लाल परगनिहा, ''गांधी जी का ग्राम स्वराज कल और आज'' *कुरूक्षेत्र,* जनवरी 2001,

पंचायती राज विभाग के कार्य–कलाप एवं उपलब्धियॉ वर्ष 2008–2009, पंचायती राज निदेशालय, उ0प्र0 छठा तल जवाहर भवन, लखनऊ,

उपाध्याय देवेन्द्र, (1993) ''पंचायतों के माध्यम से ग्रामीण विकास'' *कुरूक्षेत्र,* मार्च 1993

दूबे के0पी0(1988) *''नवीन भारतीय संविधान और नागरिक जीवन* नई दिल्ली

वर्मा परिपूर्णानन्द ''पंचायती संसद'' एक अध्याय, 1989 वर्ष 21 अंक 1–4 *लोकतंत्र समीक्षा*

वाधवा शालिनी,(2003) *''भारतीय स्थानीय प्रशासन* नई दिल्ली,'अर्जुन पब्लिशिंग हाउस

जोशी डॉ0 आर0पी0 एवं मंगलानी डॉ0 रूपा, (2003) *भारत में पंचायतीराज,* जयपुर, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी