कुरुक्षेत्र

मई 1993

तीन रुपये

73वें संविधान संशोधन अधिनियम से

ग्राम स्वराज्य का स्वप्न साकार

गांवों में 80 प्रतिशत से अधिक जनसंख्या निवास करती है। भारत गरीब इसलिए है क्योंकि उसे गांव निर्धन हैं। अगर गांव धनी हो जाएं तो देश भी अमीर हो जाएगा। इसलिए भारत की मुख्य समस्या गांवों से गरीबी समाप्त करने की है। देश के अनेक भागों में कुछ वर्ष पहले जमींदारी और जागीरदारी प्रथाओं को समाप्त किया गया, क्योंकि भूमि स्वामित्व की अर्द्ध–सामंती प्रथा के रहते गांव प्रगति नहीं कर सकते। यही काफी नहीं है। हमें और आगे बढ़ना है . . . . पंचायतों को और अधिक अधिकार दिये जाएं क्योंकि हम चाहते हैं कि हर ग्रामीण को उसके गांव में वास्तविक स्वराज का अनुभव हो। उसके हाथ में सत्ता हो और उसे हर चीज के लिए बड़े अधिकारियों के पास न दौड़ना पड़े। हम चाहते हैं कि गांवों के कार्यकलापों में अधिकारी अधिक दखल न दें। हम स्वराज गांवों से ही शुरू करना चाहते हैं।

– जवाहरलाल नेहरू

लोगों की राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक कार्यकलापों में सतत भागीदारी हमारी लोकतांत्रिक प्रणाली का सार तत्व है। हमारी यह कोशिश रहती है कि लोगों की चुनी हुई सरकार और संस्थाओं में यह भागीदारी हो। लेकिन कहीं–कहीं ऐसा नहीं हो पाता। लोगों की एक निश्चित स्तर तक भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए पंचायत प्रणाली शुरू की गई। यह प्रणाली हमेशा वैसा काम नहीं कर सकी जैसा कि इसे करना चाहिए था। इसका मतलब यह नहीं कि प्रणाली दोषपूर्ण है। इसका अर्थ यह है कि हमें इसमें सुधार करना होगा, दोषों को दूर करना होगा और इसमें आवश्यक परिवर्तन करने होंगे।

– इंदिरा गांधी

कुरुक्षेत्र

ग्रामीण विकास मंत्रालय का प्रमुख मासिक

वर्ष 38 अंक 7 वैशाख-ज्येष्ठ शक 1915, मई 1993

'कुरुक्षेत्र' के लिए मौलिक लेख, कहानी, एकांकी कविता, संस्मरण, हास्य-व्यंग्य, चित्र आदि भेजिए। लघु कथाओं का भी स्वागत है। अस्वीकृत रचनाओं की वापसी के लिए टिकट लगा व पता लिखा लिफाफा साथ आना आवश्यक है। 'कुरुक्षेत्र' की एजेन्सी लेने, ग्राहक बनने व अंक न मिलने की शिकायत, व्यापार व्यवस्थापक, प्रकाशन विभाग, पटियाला हाउस, नई दिल्ली-110001 से कीजिए।

संपादक	:	राम बोध मिश्र
सह संपादक	:	बलदेव सिंह मदान
उप संपादक	:	ललिता जोशी

उत्पादन अधिकारी	:	एस.एम. चहल
विज्ञापन प्रबंधक	:	बैजनाथ राजभर
सहायक व्यापार व्यवस्थापक	:	एडवर्ड बैक
आवरण सज्जा	:	आशा सक्सेना

एक प्रति : 3.00 रु० वार्षिक चंदा : 30 रु०

फोटो साभार : रमेश चन्द्र, फोटो प्रभाग
ग्रामीण विकास मंत्रालय

विषय सूची

प्रधानमंत्री का सभी सरपंचों को पत्र	2
राजीव गांधी और पंचायती राज रामेश्वर ठाकुर, ग्रामीण विकास राज्यमंत्री	5
पंचायती व्यवस्था : पांच लाख गांवों में नई व्यवस्था एल.सी. जैन	9
शासन प्रणाली का तीसरा स्तर-पंचायतें निर्मल मुकर्जी	10
पंचायती राज : ग्रामीण समस्याओं का समाधान शशि प्रकाश शर्मा	16
एक स्वप्न जो साकार हुआ मीता प्रेम शर्मा	21
संविधान (बहत्तरवां संशोधन) विधेयक, 1991	24
अपना घर (कहानी) अलका पाठक	33
गांवों में पेयजल डा. (कु.) पुष्पा अग्रवाल	35
ढोलक मेरी जिन्दगी महेश चन्द्र क्षोत्रिय	38
ग्रामीण राजस्थान-दुर्भिक्ष के साये में पेयजल का सपना डा. ज्योति कपूर	39

प्रकाशित लेखों में अभिव्यक्त विचार लेखकों के अपने हैं तथा यह आवश्यक नहीं कि सरकारी दृष्टिकोण भी वही हो।

सम्पादकीय पत्र व्यवहार सम्पादक, कुरुक्षेत्र (हिन्दी), ग्रामीण विकास मंत्रालय, 467, कृषि भवन, नई दिल्ली के पते पर करें। दूरभाष : 384888

प्रधानमंत्री का सभी सरपंचों को पत्र

प्रधानमंत्री ने 5 मई 1993 को देश की सभी ग्राम पंचायतों के सरपंचों को पत्र लिखकर संविधान (73 वां संशोधन) अधिनियम, 1992 को कारगर ढंग से लागू करने की जरूरत पर जोर दिया है। प्रस्तुत है इस पत्र का पूरा आलेख।

मेरे प्रिय मित्र,

आप और आपके साथी पंच, अपनी पंचायत के इलाके के लोगों के सामाजिक-आर्थिक विकास और कल्याण के लिए चुने गए हैं। लोगों ने आपकी संस्था से बहुत अधिक आशाएं-अपेक्षाएं लगा रखी हैं। आपको सोचना है कि क्या आप इन आशाओं को पूरा कर सके हैं ? संभवत: यह प्रणाली ठीक से तैयार नहीं की गई है, जिसमें आप अपना काम सही मायने में करते हुए लोगों को संतोष दिला सकते। आप कह सकते हैं कि आपको और आपकी पंचायत को समुचित साधन अथवा जिम्मेदारियां नहीं सौंपी गई हैं।

शायद आपको याद हो कि हमारे गतिशील नेता और तत्कालीन प्रधानमंत्री स्वर्गीय राजीव गांधी ने पंचायती राज विधेयक के संबंध में आपको सितम्बर 1989 में संबोधित किया था। यह विधेयक लाने का श्रेय उन्हें ही है जिससे आपके हाथ मजबूत हो सकें। उस समय उन्होंने जो कदम उठाए, उन्होंने सुनिश्चित आकार ले लिया है। आपको याद होगा कि 72 वां संविधान संशोधन विधेयक 1991, उसी वर्ष सितम्बर में लोक सभा में पेश किया गया था और उसे संसद की संयुक्त समिति को सौंप दिया गया था। समिति की रिपोर्ट के आधार पर यह विधेयक लोक सभा ने 22 सितम्बर, 1992 को और राज्य सभा ने अगले दिन पारित कर दिया था। आधे से अधिक राज्यों के विधानमंडलों द्वारा इसका अनुमोदन कर दिए जाने के बाद राष्ट्रपति ने 20 अप्रैल 1993 को विधेयक पर अपनी मंजूरी की मोहर लगा दी। एक अधिसूचना के जरिए यह विधेयक 24 अप्रैल, 1993 को कानून बन गया।

इस तरह आपको यह जानकर खुशी होगी कि लोकतंत्र और पंचायतों को अधिकारों का हस्तांतरण हमारे राष्ट्र के सब से पुनीत दस्तावेज, भारतीय संविधान का हिस्सा बन गए हैं। अब कोई भी आपकी पंचायत को लोकतांत्रिक कार्यकलापों से दूर नहीं रख सकता। पंचायतों को मनमानी कार्रवाई से स्थगित या भंग नहीं किया जा सकता। कोई भी अब पंचायतों को दिए गए अधिकार, दायित्व और वित्तीय-साधन उनसे छीन नहीं सकेगा। ये संवैधानिक परिवर्तन, देश के ग्रामीण क्षेत्रों के विकास के इतिहास की एक बड़ी महत्वपूर्ण घटना प्रमाणित होंगे।

नया कानून यह सुनिश्चित करेगा कि वास्तविक अधिकार केवल आपको ही मिलें और आप से उम्मीद की जाती है कि आप अपने इलाके और वहां के लोगों के विकास में कहीं अधिक कारगर भूमिका निभायें। इस काम में गरीब व्यक्ति की भागीदारी सुनिश्चित की जा सकेगी और समाज के किसी भी वर्ग के मन में यह विचार पैदा नहीं होगा कि उसे इस काम से अलग रखा गया है।

बहुत जल्द ग्राम पंचायतें स्थायी आधार पर जानदार संस्थाएं बन जायेंगी, जिनमें लोगों के चुने हुए प्रतिनिधि शामिल होंगे। ये संस्थाएं जन-कल्याण के विभिन्न कार्यक्रम चलायेंगी और उनकी आयोजना में लोगों को भी शामिल करेंगी। ये आवश्यक विकास, नियामक और आम प्रशासनिक कार्यों को करने वाली स्पदंनशील संस्थाएं होंगी। निस्संदेह ग्राम-पंचायतें, कृषि, भूमि विकास, पशुपालन, ग्राम और कुटीर उद्योगों, पीने के पानी की सप्लाई, गरीबी उन्मूलन, स्वास्थ्य, सफाई और परिवार कल्याण जैसे काम हाथ में लेंगी। ये विभिन्न उपायों से जन कल्याण कार्य करते हुए

लोगों की रोजमर्रा की जरुरतें भी पूरी करने की व्यवस्था करेंगी।

हमारे राष्ट्र का विकास तभी हो सकेगा जब हमारे विशाल ग्रामीण क्षेत्रों का विकास हो। देहाती इलाकों में रहने वाले लोग गरीबी और बेरोजगारी से जूझते रहते हैं। जरूरी चीजें खरीदने के लिए उनके पास पर्याप्त रुपये-पैसे नहीं होते। कुछ इलाकों में तो गरीबों की हालत, प्रकृति के नाज नखरों के कारण बहुत खराब हो जाती है। कहीं मानसून नहीं आता तो कहीं कुछ इलाके अर्से से सूखे से पीड़ित रहते हैं। तब गरीबों की समस्याएं बहुत बढ़ जाती हैं। इन इलाकों में आप से कहीं अधिक तथा उत्तरदायी भूमिका निभाने की अपेक्षा की जाती है, जिससे जरुरतमंद लोगों को राहत मिल सके। अभी पिछले दिनों मैंने बिहार, मध्यप्रदेश और उड़ीसा के सूखाग्रस्त क्षेत्रों का दौरा किया। मेरा यह दृढ़ विश्वास है कि पंचायतों की भागीदारी से सहायता कार्यक्रम बेहतर तथा योजनाबद्ध तरीके से चलाए जा सकते हैं ।

73 वें संविधान संशोधन, अधिनियम, 1992 की, जिसे सभी राज्य कानून के रूप में अपनाएंगे, मुख्य विशेषताएं इस प्रकार हैं :-

(क) ग्राम सभा में पंचायत-क्षेत्र के सभी पंजीकृत वयस्क मतदाता शामिल होंगे।

(ख) यह पंचायत प्रणाली गांव, मध्यवर्ती और जिला- स्तर की तीन चरणों वाली होगी। बीस लाख से कम जनसंख्या वाले छोटे राज्यों को मध्यवर्ती पंचायतें न बनाने की छूट होगी।

(ग) तीनों स्तरों पर पंचायतों के स्थान सीधे चुनाव से भरे जाएंगे। इसके अलावा ग्राम पंचायतों के अध्यक्ष मध्यवर्ती स्तर वाली पंचायतों के तथा मध्यवर्ती स्तर की पंचायतों के अध्यक्ष जिला स्तर वाली पंचायतों के सदस्य बन सकते हैं। सांसद, विधान सभा सदस्य तथा विधान परिषद-सदस्य मध्यवर्ती या जिला स्तर की पंचायतों के सदस्य बन सकते हैं।

(घ) सभी पंचायतों में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के स्थान उनकी आबादी के अनुपात से सुरक्षित रखे जाएंगे। इसके अलावा कुल स्थानों में से एक तिहाई स्थान महिलाओं के लिए आरक्षित होंगे। अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जन जातियों के लिए कुल सुरक्षित स्थानों में से एक तिहाई स्थान भी महिलाओं के लिए अलग रखे जाएंगे।

(च) सभी स्तरों पर पंचायतों के अध्यक्ष पद, राज्य विशेष में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों की आबादी के अनुपात से सुरक्षित रखे जाएंगे। इसी तरह सभी स्तरों पर पंचायतों के अध्यक्षों के कुल स्थानों में से एक तिहाई, महिलाओं के लिए आरक्षित रहेंगे।

(छ) प्रत्येक पंचायत का कार्यकाल पांच वर्ष के लिए होगा और इस अवधि के समाप्त होने से पहले ही नई पंचायत संस्थाओं के लिए चुनाव पूरे कर लिए जायेंगे। किसी पंचायत को भंग कर दिए जाने पर छह महीने के भीतर उसके नए चुनाव अनिवार्य रूप से कराये जाएंगे। पुनर्गठित पंचायत पांच वर्ष की बाकी अवधि के लिए कार्य करेगी।

(ज) वर्तमान पंचायतों को, उनका कार्यकाल पूरा होने से पहले, अधिनियम में संशोधन के जरिए भंग नहीं किया जा सकेगा।

(झ) अगर कोई व्यक्ति राज्य विधान मंडल के चुनाव के किसी कानून या फिर राज्य के किसी अन्य कानून के अंतर्गत अयोग्य ठहरा दिया गया हो तो वह पंचायतों का सदस्य नहीं बन सकेगा।

(ट) राज्य में चुनाव प्रक्रिया पर नजर रखने, उसके संचालन और नियंत्रण के लिए तथा मतदाता सूचियां तैयार करने के लिए स्वतंत्र निर्वाचन आयोग बनाया जायेगा।

(ठ) पंचायतों को विशिष्ट जिम्मेदारियां सौंपी जाएंगी जिससे वे नौवीं सूची में दिए गए मामलों में सामाजिक न्याय और आर्थिक विकास की योजनाएं तैयार कर सकें। विकास योजनाएं लागू करने की मुख्य जिम्मेदारी पंचायतों को सौंपी जायेगी।

(ड) पंचायतों को अपने कामकाज के लिए यथेष्ट धनराशि दी जाएगी। राज्य सरकारों का अनुदान, महत्वपूर्ण वित्तीय स्रोत होगा, लेकिन राज्य सरकारों से कुछ करों से होने वाली आय-राशि भी पंचायतों को देने की उम्मीद की जाती है। कुछ मामलों में पंचायतों को भी राजस्व वसूल करने और उसे उपयोग करने की अनुमति दी जाएगी।

(ढ) प्रत्येक राज्य में पंचायतों के लिए पर्याप्त वित्तीय साधन सुनिश्चित करने के सिद्धांत क्या हों- इसके निर्धारण के लिए प्रत्येक राज्य में पहले एक वर्ष के भीतर और उसके बाद प्रत्येक पांच वर्षों में वित्त आयोग बनाया जाएगा।

(ण) 24 अप्रैल 1993 को मौजूद पंचायतों को अपना कार्यकाल पूरा करने दिया जाएगा। अगर उन्हें सदन एक प्रस्ताव के द्वारा भंग कर दें, तो अलग बात है।

मैं, 73 वें संशोधन अधिनियम 1992 की एक प्रति संलग्न कर रहा हूं, ताकि आप पंचायती राज अधिनियम के प्रावधानों को पढ़-समझ सके। चूंकि यह अधिनियम 24 अप्रैल 1993 से लागू हो चुका है, राज्यों से आशा की जाती है कि वे अपने पंचायती राज अधिनियमों को संशोधित कर उन्हें 24-4-1994 से पहले-पहले संविधान संशोधन अधिनियम के अनुरूप बना लेंगे। उम्मीद है राज्य इसके अनुकूल कार्रवाई कर राज्य-कानूनों को तेजी से लागू करने के उपाय करेंगे।

अधिनियम संविधान संशोधन बनाने का मुख्य उद्देश्य लोगों की विकास कार्यों में भागीदारी बढ़ाना है। यह महसूस किया गया था कि जिन मामलों का लोगों के जीवन पर सीधा असर पड़ता हैं उनके निर्धारण का अवसर लोगों को नहीं मिलता जिससे उनकी भागीदारी का अभाव रहता है। संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधान, राज्यों के अधिनियमों में शामिल कर लिए जाने पर तथा विभिन्न स्तरों पर संस्थाएं बना दिए जाने पर कार्यक्रमों के क्रियान्वयन का स्तर काफी सुधर जायेगा। राज्य सरकारें इन्हें उपयुक्त काम, धन और अधिकार सौंपेंगी जिससे विभिन्न विकास कार्यक्रमों को बेहतर ढंग से लागू किया जा सके।

मैं चाहूंगा कि आप अपनी पंचायत की बैठक बुलाएं और सभी सदस्यों को पंचायती राज संविधान संशोधन की मुख्य बातें विस्तार से समझाएं। इसके बाद मैं चाहूंगा कि आप ग्राम सभा की बैठक बुलाकर ये सब बातें उन सभी वयस्कों को बताएं-समझाएं, जो आप की पंचायत के गांवों में रहते हैं। यह बात विशेष रूप से महत्व रखती है कि इस बैठक में सभी अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जन जातियों के लोग बुलाए जाएं। इस बैठक में पंचायत की सभी महिलाओं को भी शामिल होने को विशेष रूप से सुनिश्चित किया जाना चाहिए। हम कंधे से कंधा मिलाकर सब से निचले स्तर पर लोकतंत्र और विकास की एक महान साहसपूर्ण यात्रा पर निकले हैं। हमारी इस यात्रा की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि आप और आपके पंचों के कंधों पर जो जिम्मेदारियां डाली गई हैं उन्हें आप कैसे पूरा कर दिखाते हैं। कुछ हद तक सफलता इस बात पर भी निर्भर करती है कि आप में, राज्य सरकार और केंद्र सरकार में परस्पर कितना सहयोग रहता है। मैं अपनी तरफ से आपको पूरे समर्थन-सहयोग का आश्वासन देता हूं।

आपको कुछ समस्याओं का सामना करना पड़ सकता है। साथ ही संविधान संशोधन अधिनियम में प्रशासन के परिकल्पित विकेन्द्रित मॉडल को सुधारने के लिए आपके पास कई सुझाव होंगे। कृपया इन समस्याओं और सुझावों को मुझे लिख भेजने में कोई संकोच न करे।

आप सबको अपनी पूरी शुभकामनाओं और अभिवादन के साथ।

ईमानदारी और परिश्रम की भावना को पुनर्जीवित करना पंचायतों का कर्तव्य है। पंचायतें लोगों को सिखायें कि वे आपस में झगड़े न करें। अगर आपसी झगड़े हैं तो उन्हें दूर करें। ऐसा करने से लोगों को बिना पैसा खर्च किये जल्दी न्याय मिलेगा।

--महात्मा गांधी

राजीव गांधी और पंचायती राज

रामेश्वर ठाकुर, ग्रामीण विकास राज्य मंत्री

स्वर्गीय राजीव गांधी ने अपने संक्षिप्त राजनीतिक जीवन में न सिर्फ भारत के बल्कि विश्व भर के राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक जीवन पर अमिट छाप छोड़ी। स्वाधीनता आंदोलन तथा अपने परिवार की महान परम्परा का निर्वाह करते हुए उन्होंने लोकतन्त्र और स्वतन्त्रता के प्रति अपनी पूरी वचनबद्धता निभाई। लेकिन वे सभी वर्गों के लोगों, विशेष रूप से देहात के लोगों को जानने-समझने और उनके साथ विचारों का आदान-प्रदान करने में गहरी रुचि लेते थे। उनका हमेशा यह प्रयास रहता था कि लोगों को विकास की प्रक्रिया में शामिल करके तथा उसमें उनकी भूमिका बढ़ाकर किस तरह देश में लोकतन्त्र को और अधिक जीवंत बनाया जाये।

लोकतांत्रिक गणराज्य की हमारी समृद्ध परंपरा विश्व में अपनी तरह की अनोखी है। स्वाधीनता आंदोलन के दौरान हमारे नेता स्वतंत्र भारत के प्रशासन और विकास में जनता की भागीदारी को लेकर पूरी तरह जागरूक थे। गांधी जी ने कहा था, "असली स्वराज कुछ लोगों के प्रति सत्ता प्राप्त करने से नहीं आयेगा। बल्कि यह सभी के द्वारा इसकी क्षमता हासिल करने से ही आ पायेगा।

हालांकि देश की सिविल सेवा में उत्कृष्टतम प्रशासनिक तथा बौद्धिक क्षमता के लोगों का चुनाव किया जाता है लेकिन निम्नतम स्तर पर प्रशासनिक अकुशलता तथा गैर जिम्मेदारी की भावना दिखाई पड़ती है। इसके कारणों को पूरी तरह जानने के लिए स्वर्गीय राजीव गांधी ने उत्तरदायी प्रशासन के बारे में जिला स्तर के कार्यकर्ताओं के साथ सीधा विचार विमर्श करने का फैसला किया। वे उनकी बैठकों में स्वयं हिस्सा लेते थे और उनके विचार सुनते थे। वे उनसे गहराई से सवाल भी करते थे। वे इस बात को समझते थे कि उत्तरदायी प्रशासन जनता का प्रतिनिधित्व भी करता है। इस तरह का प्रशासन जनता के प्रति जवाबदेह होता है।

राजीव जी यह बात समझ चुके थे कि लोगों में यह क्षमता तभी आ सकती है जब जन संगठन मजबूत हों और जनता को अधिकार दिये जायें। वे कहते थे, जब तक गांवों में लोकतंत्र की जड़ें मजबूत नहीं होती तब तक देश में भी लोकतंत्र मजबूत नहीं होगा। जब तक गांवों में पंचायतों को ग्रामीण विकास की जिम्मेदारी नहीं सौंपी जाती और गांवों में रहने वालों को उनके अपने ही विकास के कार्यों में भागीदार नहीं बनाया जाता तब तक देश में सही अर्थों में विकास नहीं हो सकता। जिस संस्था के जरिए जनता को विकास में भागीदार बनाया जा सकता है वह है पंचायती राज। पंचायती राज हमारे स्वाधीनता आंदोलन का अभिन्न अंग रहा है। बड़े उत्साह और कठोर संकल्प के साथ राजीव जी ने पंचायती राज संस्थाओं की सफलताओं और विफलताओं का पता लगाने के लिए पहल की। उन्होंने पंचायती राज प्रणाली पर अमल करने के कार्य से संबद्ध रहे अधिकारियों, संसदीय सलाहकार समिति, कांग्रेस संसदीय दल और अखिल भारतीय कांग्रेस कमेटी जैसी संस्थाओं के जरिए इस प्रणाली के बारे में विचार आमंत्रित किए। वे पंचायती राज में ऐसे परिवर्तन करना चाहते थे जिससे यह संस्था अपने पांवों पर खड़ी हो सके और कोई भी इसके अधिकारों को कम नहीं कर सके। इस तरह राजीव जी पंचायती राज संस्थाओं को सही अर्थों में गांधी जी, नेहरू जी और इन्दिरा जी के स्वप्नों के अनुरूप ढालना चाहते थे। वे पूर्ववर्ती पंचायती संस्थाओं की कमियों को दूर करने के बारे में इतने अधिक उत्सुक थे कि वे देश के दूर दराज के गांवों में जाकर आम लोगों और पंचायतों के मुखिया तथा सरपंचों से इस बारे में बातचीत किया करते थे। उनके विचार सुनने के लिए ही वे विभिन्न राज्यों की पंचायती राज संस्थाओं के आठ हजार से अधिक प्रतिनिधियों के सम्मेलन में भी शामिल हुए। जब उन्हें इस बात का अहसास हुआ कि सिर्फ दो दिनों में सम्मेलन में आए सभी प्रतिनिधि अपने विचार पूरी तरह नही रख पायेंगे, तो उन्होंने सम्मेलन की अवधि दो दिन के लिए बढ़ा दी।

राजीव जी के लिए पंचायती राज मात्र राजनीतिक प्रक्रिया नहीं था, बल्कि यह सामाजिक और आर्थिक परिवर्तन का, विशेष रूप से गरीब तथा दलित वर्गों के लोगों के जीवन में सामाजिक आर्थिक बदलाव का सशक्त माध्यम था। वे चाहते थे कि समाज के कमजोर वर्ग, विशेष रूप से अनुसूचित जातियों और जन जातियों के लोगों तथा महिलाओं को इन संस्थाओं में पर्याप्त

प्रतिनिधित्व मिले और उनके कामकाज में भी उनकी अधिक महत्वपूर्ण भूमिका हो। अनुसूचित जातियों तथा जन जातियों के लोगों को पंचायती राज संस्थाओं में सही अर्थों में अधिकार प्राप्त हों, इस बात की पक्की व्यवस्था करने के लिये उन्होंने सम्मेलन में भाग लेने आए उन जातियों के प्रतिनिधियों के साथ कई घंटे बातचीत की। उन्होंने देश के विभिन्न भागों से आई पंचायती राज संस्थाओं की करीब आठ सौ महिला प्रतिनिधियों के साथ भी विचार विमर्श किया।

स्वतंत्र भारत के इतिहास में इतने बड़े पैमाने पर शायद ही किसी बात पर विचार विमर्श हुआ होगा। राजीव गांधी ने पंचायती राज संस्थाओं के प्रतिनिधियों के साथ गंभीरता के साथ बातचीत करने के बाद राज्यों के मुख्यमंत्रियों से विचार विमर्श शुरू किया। उन्होंने मुख्यमंत्रियों के सम्मेलन में कहा, "आपके सामने हम जो प्रस्ताव रख रहे हैं, दरअसल वे हमारे प्रस्ताव हैं ही नहीं। ये तो भारत की जनता के प्रस्ताव हैं जिन्हें उनके प्रतिनिधियों ने पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से अभिव्यक्त किया है। इसलिए यह अपने आप में एक ऐतिहासिक अवसर है। उनके इस कथन से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि वे पंचायती राज संस्थाओं को बड़ा महत्व देते थे।

श्री राजीव गांधी ने पंचायती राज संस्थाओं के बारे में क्रांतिकारी प्रस्ताव पेश किये। उनकी पहल से संसद और राज्य विधान सभाओं की तरह पंचायतों के भी नियमित चुनाव कराने की संवैधानिक व्यवस्था की गयी। पंचायतों में अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जन जातियों तथा महिलाओं को प्रतिनिधित्व प्रदान करने के लिए आरक्षण के जरिए संवैधानिक संरक्षण की व्यवस्था की गयी। इसका उद्देश्य यह था कि उन लोगों को चुनाव की प्रक्रिया के माध्यम से सही अर्थों में पंचायतों में प्रतिनिधित्व मिले। पंचायतों को सक्षम बनाने के लिए राज्यों द्वारा वित्त आयोग गठित किये जाने और आर्थिक संसाधनों के बंटवारे के नियमों की भी पक्की व्यवस्था की गयी है। राजीव जी ने सुझाव दिया था कि जिन राज्यों में पंचायती राज के उद्देश्यों को पूरा करने के मजबूत और जीवंत पंचायती राज संस्थाएं उपलब्ध हैं वहां किसी तरह की छेड़छाड़ नहीं की जानी चाहिए। इससे भारत की संस्कृति तथा परम्पराओं के बारे में राजीव जी की गहरी समझ का पता लगता है। वे चाहते थे कि राज्यों को इतना समय दिया जाना चाहिए जिससे वे अंतरिम अवधि में नियम कानूनों में उपयुक्त संशोधन कर सके ओर पंचायती राज के आदर्शों को मूर्त रूप दे सकें।

राजीव जी का विचार था कि पंचायती राज संस्थाओं को सुदृढ़ करने से भारत के आम आदमी को अपनी स्वयं की विकास योजनाएं तैयार कर उन्हें लागू करने का अधिकार और आवश्यक संसाधन मिल जायेंगे। ये योजनाएं ऊपर से थोपी नहीं जायेंगी बल्कि इन्हें निचले स्तर पर तैयार किया जायेगा। इनका केन्द्र बिन्दु निर्धन और दलित वर्गों के ऐसे लोग होंगे जिन पर ध्यान देने की बहुत अधिक आवश्यकता है और जो अब अपनी जरूरतों के बारे में जागरूक होते जा रहे हैं। राजीव जी कहा करते थे। "हम एक जबरदस्त क्रांति के समीप हैं। एक ऐसी क्रांति जिसकी परिकल्पना तीन दशक पूर्व पंचायती राज कार्यक्रम लागू करते समय पंडित जवाहरलाल नेहरू ने की थी। यह क्रांति इसलिए सफल नहीं हो पायी क्योंकि इसको संवैधानिक सुरक्षा प्राप्त नहीं थी।"

इस कमी को दूर करने लिए राजीव जी ने लोकसभा में संविधान संशोधन विधेयक पेश किया। विधेयक प्रस्तुत करने समय उन्होंने कहा था, "भारत में लोकतंत्र के विकास के इतिहास में जो एक घटना सबसे महत्वपूर्ण है वह है संविधान का निर्माण। संविधान ने संसद और राज्य विधान सभाओं में लोकतंत्र को प्रतिष्ठित किया यह ऐतिहासिक और क्रांतिकारी विधेयक (पंचायती राज विधेयक) भी उतना ही महत्वपूर्ण है क्योंकि इसके जरिए समाज के निम्नतम स्तर पर लोकतंत्र के विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था को संविधान में स्थान दिलाया गया है।"

दुर्भाग्य की बात है कि विपक्षी दलों ने राज्यसभा में इस विधेयक का समर्थन नहीं किया जिस कारण यह पारित होने से रह गया। राजीव जी के लिए यह विधेयक राजनीति या केन्द्र राज्य संबंध का मसला नहीं था। विपक्षी पार्टियों के इस असहयोग ने राजीव जी के संकल्प को और दृढ़ किया। उनके नेतृत्व में तैयार कांग्रेस के 1991 के चुनाव घोषणापत्र में भारत की जनता को अधिकार दिलाने का वचन भारत के लोगों को दिया गया।

राजीव जी का सपना उनके जीते जी पूरा नहीं हो सका। लेकिन कांग्रेस पार्टी अपने प्रिय नेता के वायद को निभाने के लिए वचनबद्ध थी। स्वर्गीय राजीव गांधी द्वारा 1991 में जारी चुनाव घोषणापत्र के वायदे को पूरा करने के लिए श्री नरसिंम्ह राव जी की नयी सरकार ने सितम्बर 1991 में बहत्तरवां संविधान संशोधन विधेयक प्रस्तुत किया। विधेयक को गहराई से छानबीन के उद्देश्य से संयुक्त संसदीय समिति को सौंप दिया गया। समिति की रिपोर्ट के अनुसार लोकसभा ने 22 दिसम्बर 1992 को यह विधेयक पारित कर दिया। इसके अगले दिन राज्यसभा ने भी इसे मंजूरी

दे दी। देश के आधे से अधिक राज्यों की विधानसभाओं का अनुमोदन प्राप्त हो जाने के बाद राष्ट्रपति ने 20 अप्रैल, 1993 को इस विधेयक को अपनी स्वीकृति प्रदान कर दी। 24 अप्रैल 1993 को एक अधिसूचना के जरिए यह अधिनियम लागू हो गया। इस तरह, भारत की जनता के साथ किया गया एक वायदा पूरा हो गया।

पंचायती राज संशोधन अधिनियम की खास-खास बातें इस प्रकार हैं :

1. ग्राम सभा एक ऐसी संस्था होगी जिसमें पंचायत क्षेत्र के अंतर्गत सभी वयस्क व्यक्ति शामिल होंगे।
2. पंचायत प्रणाली तीन स्तर वाली होगी--ग्राम स्तर, मध्यवर्ती स्तर तथा जिला स्तर। बीस लाख से कम जनसंख्या वाले राज्यों को मध्यवर्ती स्तर की पंचायतें गठित करने या न करने के बारे में खुद फैसला करने की छूट होगी।
3. तीनों स्तरों की पंचायती संस्थाओं की सीटें प्रत्यक्ष चुनाव से भरी जायेंगी। ग्राम पंचायतों के सरपंच मध्यवर्ती स्तर की पंचायती संस्थाओं के सदस्य बन सकेंगे। इसी तरह मध्यवर्ती पंचायतों के सदस्य भी जिला स्तर की संस्थाओं के सदस्य बन सकेंगे।
4. सभी पंचायतों में अनुसूचित जातियों और जन जातियों के लिए उनकी जनसंख्या के अनुपात में स्थान आरक्षित होंगे। कुल सीटों की एक तिहाई सीटें महिलाओं के लिए आरक्षित होंगी।
5. प्रत्येक राज्य में सभी स्तर की पंचायती संस्थाओं के अध्यक्ष के पद अनुसूचित जातियों और जन जातियों की संख्या के अनुपात में इन वर्गों के लोगों के लिए आरक्षित होंगे। उसी प्रकार तीनों स्तरों पर अध्यक्षों के एक तिहाई पद महिलाओं के लिए भी आरक्षित होंगे।
6. राज्यों के विधानमंडल, पंचायत संस्थाओं के तीनों स्तरों पर सदस्यों और अध्यक्ष पदों पर पिछड़े वर्गों के लोगों के लिए आरक्षण की व्यवस्था कर सकते हैं।
7. आम तौर पर पंचायतों का कार्यकाल पांच वर्ष का होगा और कार्यकाल पूरा हाने से पहले ही नयी पंचायत के लिए चुनाव करा लिए जायेंगे। पंचायत भंग किये जाने की स्थिति में छह महीने के भीतर चुनाव कराना आवश्यक होगा। इस तरह पुनर्गठित पंचायत, अपने कार्यकाल की शेष अवधि पूरी होने तक कार्य करती रहेगी।
8. मौजूदा पंचायतों को कानून में संशोधन करके उनके कार्यकाल के पूरा होने से पहले, भंग नहीं किया जा सकेगा।
9. ऐसा व्यक्ति जिसे किसी कानून के तहत राज्य विधान मंडल के चुनाव के अयोग्य करार दिया गया होगा, पंचायत का सदस्य नहीं बन पायेगा।
10. पंचायतों के लिए मतदाता सूचियां बनाने और चुनाव प्रक्रिया की देखरेख, इसके दिशा निर्देशन तथा नियंत्रण के लिए स्वतंत्र निर्वाचन आयोग गठित किया जायेगा।
11. पंचायती राज अधिनियम की ग्यारहवीं अनुसूची में निर्देशित मामलों के अंतर्गत आर्थिक विकास और समाजिक न्याय की योजनाएं बनाने में पंचायतों को विशेष जिम्मेदारी सौंपी जायेगी। विकास योजनाओं को लागू करना पंचायतों का मुख्य दायित्व होगा।
12. विकास योजनाओं को लागू करने के लिए पंचायतों को पर्याप्त धन उपलब्ध कराया जायेगा। पंचायतों के लिए धन का मुख्य स्रोत राज्य सरकारों से मिलने वाली सहायता के रूप में होगा। इसके अलावा राज्य सरकारें कुछ करों से प्राप्त होने वाला राजस्व पंचायतों के लिए निर्धारित कर सकती हैं। कुछ मामलों में पंचायतों को कर वसूल करने और प्राप्त धनराशि का उपयोग करने की अनुमति भी दी जा सकती है।
13. प्रत्येक राज्य में एक साल के भीतर तथा उसके पश्चात हर पांच साल बाद एक वित्त आयोग गठित किया जायेगा। यह आयोग उन सिद्धान्तों का निर्धारण करेगा जिनके आधार पर पंचायतों के लिए पर्याप्त वित्तीय व्यवस्था हो सकेगी।
14. 24 अप्रैल 1993 को विद्यमान पंचायतों को उनका कार्यकाल पूरा करने दिया जायेगा लेकिन उन्हें सदन में प्रस्ताव पारित कर भंग किया जा सकेगा।

पंचायती राज अधिनियम की इन क्रांतिकारी विशेषताओं के द्वारा लोगों को शोषण से बचाया जा सकेगा। यह अधिनियम हमारे देश में समानता और सामाजिक सद्भाव को बढ़ावा देने में काफी मददगार साबित होगा। ग्राम सभा की नयी अवधारणा लोगों को एकजुट करेगी। इससे दुर्बल वर्गों को शोषण से बचाने में भी मदद मिलेगी। इस अधिनियम में महिलाओं, अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों को भी अपना पक्ष प्रस्तुत करने के लिए पक्की व्यवस्था की गयी है। अब ये लोग निर्णय लेने की प्रक्रिया में समान रूप से भागीदार बन सकेंगे। ग्राम स्तर पर राजनीतिक प्रक्रिया के स्वस्थ विकास से राष्ट्रीय स्तर पर स्वच्छ और ईमानदारी पर आधारित

राजनीतिक व्यवस्था की बुनियाद तैयार होगी। पंचायतें इस व्यवस्था के लिए लोगों को प्रशिक्षण देने का कार्य करेंगी। इससे देश में समाज के सबसे निचले स्तर से लेकर राज्य और राष्ट्रीय स्तर तक लोकतांत्रिक व्यवस्था को काफी बढ़ावा मिलेगा। पंचायती राज को मजबूत करने के इस व्यापक और दीर्घकालीन परिकल्पना को आज हमें पूरी निष्ठा के साथ साकार करना है।

नरसिम्ह राव जी के नेतृत्व में हम राजीव जी के अधूरे कार्य को पूरा करने और उनके स्वप्न को साकार करने के लिए पूरी तरह कमर कसे हुए हैं। यह एक ऐतिहासिक और क्रांतिकारी कार्य है। राजीव जी ने ठीक ही कहा था, '' यह एक ऐसी क्रान्ति है जिससे लोकतंत्र करोड़ों भारतीयों के दरवाजे तक पहुंच जायेगा। इससे हमारे लाखों गांवो के विकास की शुरूआत होगी। यह एक ऐसी क्रान्ति है जिससे अनुसूचित जातियों और जनजातियों के करोड़ों लोगों तथा हमारी आबादी का आधा हिस्सा, यानी भारत की महिलाओं के लिए नये अवसर और नयी राहें खुलेंगी।''

अनुवाद : निरूपम
बी-1/1386-ए बसंतकुंज,
नई दिल्ली

जब हमने पंचायती राज की बात उठाई तो बहुत से लोगों को यह लगा कि हमारे देशवासियों में इतनी योग्यता नहीं है कि वे इस भार को उठा सकें। मुझे अच्छी तरह से मालूम था कि वे गल्तियां करेंगे। और यह भी कि हम इस कठिनाई को दूर कर सकेंगे तथा प्रत्येक स्तर पर धीरे-धीरे स्वशासन की पद्धति को विकसित कर सकेंगे। इस अहम मसले पर हम झिझक कर काम नहीं कर सकते। या तो आप उन पर विश्वास करते हैं या उन पर आपका भरोसा नहीं है। उन पर थोड़ा भरोसा करने से बात नहीं बनती। क्योंकि इससे उन्हें वास्तविक जिम्मेवारी नहीं मिलती और ठीक ढंग से उनका विकास नहीं हो पाता। उन्हें एक बार अधिकार देने के बाद आप शासकीय स्तर पर दखल न दें। उन्हें गल्तियां करने दीजिये और उनका फल भुगतने दीजिये। सरकारी अधिकारियों का काम उन्हें सलाह देना है। उन पर हुक्म चलाना नहीं है।

- जवाहरलाल नेहरू

पंचायती व्यवस्था : पांच लाख गांवों में नई व्यवस्था

✍ एल. सी. जैन

बहत्तरवें संविधान संशोधन के संचालन और उसे लगभग सर्वसम्मति से पारित करने के लिए संसद में सभी राष्ट्रीय राजनीतिक दलों और प्रधानमंत्री की वचनबद्धता और दूरदर्शिता की सराहना की जानी चाहिए। इसके लिए विधान मंडलों को भी समान रूप से श्रेय मिलना चाहिए कि उन्होंने संविधान संशोधन की तत्परता से पुष्टि कर दी। हमारे लोकतंत्र के इतिहास में 24 अप्रैल 1993 के दिन का विशेष महत्व रहेगा क्योंकि इस संशोधन विधेयक ने इसीदिन अधिनियम का रूप लिया था।

इस प्रकार पंचायतों के अनिवार्य रूप से बने रहने और पांच वर्ष की अवधि की समाप्ति से पहले उनका चुनाव तथा पुन: चुनाव सुनिश्चित करने के लिए कानूनी कदम उठाया गया। इससे ग्रामस्तर से ऊपर स्तरों तक लोगों के चुने हुए प्रतिनिधियों द्वारा शासन की गारंटी मिल गयी है। 72वें संशोधन ने पंचायत राज संस्थाओं को एक शक्तिशाली सामाजिक बल प्रदान किया है, इससे नीति निर्धारण स्तरों पर महिलाओं तथा समाज के कमजोर वर्गों की महत्वपूर्ण भागीदारी से लोकतांत्रिक प्रक्रिया के जरिये भारतीय समाज के परिवर्तन के लिए मार्ग खुलेगा। इससे इन वर्गों का उद्धार होगा तथा समग्र विकास के कार्यों का प्रयासों को बल मिलेगा।

इस 72 वें संशोधन के जरिये पंचायती राज के राजनीतिक और सामाजिक पक्ष की काफी अच्छी शुरुआत हुई है लेकिन आर्थिक पक्ष की तरफ ध्यान नहीं दिया गया कि जिसे केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों को देखना है। यहां यह कहना असंगत नहीं होगा कि राजनीतिक और सामाजिक दृष्टि से मजबूत होने के बावजूद आर्थिक रुप से सक्षम न होने पर पंचायतें एक खाली संदूक जैसी रहेंगी।

इस 72 वें संशोधन में आर्थिक क्षेत्र में जो सुविधाएं प्रदान की गयी हैं, वे हैं : (अ) ग्राम पंचायतें एक क्षेत्र योजना तैयार करेंगी और इसे स्पष्ट नहीं किया गया है, योजना पर अलम करने का अधिकार और दायित्व किसका होगा। (ब) पंचायतों को जिस संबंध में योजना बनाने की अनुमति दी जा सकती है ऐसे विषयों की सूचना 11 वीं अनुसूची में शामिल की गयी है और (स) राज्य के वित्त में भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए एक संविधिक वित्त आयोग गठित किया जाए। ये सभी प्रावधान आवश्यक और उपयोगी हैं परन्तु ये स्वयं में ऐसे आर्थिक अधिकार नही जोड़ सकते जो पंचायतों के पास अवश्य होने चाहिए ताकि वे अपने गांव में उत्पादन, रोजगार, विकास के साधनों और अन्य प्राकृतिक साधनों के कुशलतापूर्वक उपयोग की व्यवस्था कर सकें और अपने क्षेत्र के सभी लोगों शिक्षा, स्वास्थ्य, जल, स्वच्छता, आवास, पोषाहार और पशुओं के चारे आदि की न्यूनतम आवश्यकताओं को सुनिश्चित कर सकें।

इस समय आर्थिक कार्यों का समूचा क्षेत्र प्रशासनिक हाथों में है। इनमें योजनाओं और कार्यक्रमों को तैयार करना, उनके लिए संसाधनों को जुटाना, उन्हें लागू करना तथा पुन: निगरानी रखना शामिल है। इतना ही नही, प्रत्येक क्षेत्रीय विभाग द्वारा नियंत्रण के कारण क्षेत्र स्तर पर प्रशासनिक तथा बजट प्रबंधों को खण्डों में बांट दिया जाता है। क्षेत्र स्तर पर संयुक्त योजना नहीं है न ही योजनाओं के समन्वित कार्यान्वयन का प्रयास किया जाता है।

इस संशोधन के अनुसार ग्राम से जिला स्तर तक पंचायतों का तीन स्तरों वाला ढांचा एक बार जब काम करना शुरु कर देता है तो उसे स्वशासन की इकाइयों का रूप लेने के लिए पर्याप्त दायित्व और अधिकार दिए जाने जरुरी होंगे। यह तर्कसंगत है कि वर्तमान क्षेत्रीय विभागों और उनकी कार्यसंचालक इकाइयों को वर्तमान रूप में कार्य करने की अनुमति नहीं दी जा सकती। उनसे अधिकारों और कार्यों को ले लेना होगा और सम्बद्ध कर्मचारी, और प्रशासनिक, वित्तीय तथा तकनीकी नियंत्रण तर्कसंगत तथा सुव्यवस्थित तरीके से पंचायतों को सौंपना होगा। यह भी सुनिश्चित करना होगा कि कोई दोहरा नियंत्रण न हो और निर्वाचित निकाय (पंचायतें) अफसरशाही के अधीन कतई न रखी जायें। निर्वाचित प्रतिनिधियों और अफसरशाही तथा उनके बीच परस्पर अन्तनिर्भरता के संबंध में केन्द्र/राज्य स्तरों पर जो सिद्धान्त लागू होता है उसे समान स्पष्टता के साथ स्थानीय स्वशासन की सभी इकाइयों पर लागू किया जाना चाहिए। उन्हें

शेष पृष्ठ 20 पर

शासन प्रणाली का तीसरा स्तर-पंचायतें

✍ निर्मल मुकर्जी

संविधान (73 वां संशोधन) अधिनियम ने सारांश में जिला और उससे नीचे के स्तर पर पंचायतों को एक तीसरे स्तर के रूप में संवैधानिक दर्जा दिया है। अब तक देश में दो स्तर की शासन प्रणाली चल रही थी। केन्द्र राज्यों और राज्य सरकारें राज्यों से नीचे के स्तरों को स्वशासन देने हेतु ग्राम पंचायतों की स्थापना के लिए नीति निर्देशक सिद्धान्त बनाने के सिवाय और कुछ नहीं किया गया था। पिछले लगभग 45 वर्षों से निर्देशक सिद्धान्त पर कोई कार्रवाई भी नहीं की गयी। अब इस दोष को दूर करने का श्रेय आज के नीति निर्माताओं को जाता है। संविधान संशोधित अधिनियम के अनुसार राज्यों को न केवल ग्राम बल्कि मध्यस्थ और जिला स्तरों पर भी स्वशासन की इकाइयों के रूप में पंचायतों का गठन करना है। इसके परिणामस्वरूप अब इसके बाद तीन स्तरीय सरकारें होगी, केन्द्र, राज्य सरकार और पंचायतें। इससे अधिक परिवर्तन की परिकल्पना नहीं की जा सकती। इसका तात्पर्य दूरगामी है, शायद उनकी सोच से भी दूर जिन्होंने इन उपायों की संरचना की है।

73वें संशोधन की विषयवस्तु को समझ पाना ही सबसे बड़ी बाधा है। एक ओर तो इसमें पंचायतों को, चाहे कोई भी नाम दिया जाये, स्वशासन की इकाइयां माना है, इसमें राज्यों के लिए बताए गए तीन स्तरों पर पंचायतों के गठन को अनिवार्य बनाया गया है, परन्तु छोटे राज्यों के लिए मध्यस्थ स्तर पर पंचायत के गठन को राज्यों के विवेक पर छोड़ दिया गया है। इसके अतिरिक्त इसमें एक महत्वपूर्ण व्यवस्था यह है कि राज्य कानून बनाकर पंचायतों को ऐसी शक्तियां और अधिकार सौंप सकते हैं जो उन्हें स्वशासन की इकाइयों के रूप में कार्य करने के लिए आवश्यक हों। इन प्रावधानों का अर्थ स्वत: स्पष्ट है कि इनका मुख्य उद्देश्य पंचायतों को स्वशासन की इकाई बनाना है। केवल एक मुद्दा है जिस पर विवाद उठ सकता है और जो राज्यों द्वारा पंचायतों को शक्तियों और अधिकारों की सुपुर्दगी के लिए कानून बनाने के समय उठेगा भी, कि " स्वशासन का आशय क्या हो" बाद में अन्य कई प्रश्न भी उठेंगे।

फिर भी, दूसरी ओर, राज्य विधान मण्डल द्वारा बनाये जाने वाले कानून में आर्थिक और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएं तैयार करने और पंचायतों को सौंपे जाने वाली आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय हेतु योजनाओं का कार्यान्वयन जिसमें ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध मामले भी शामिल हैं, के संबंध में उल्लिखित शर्तों के आधार पर उचित स्तर पर पंचायतों को शक्तियों और दायित्वों के सुपुर्दगी के प्रावधान निहित हो सकते है ? ग्यारहवी अनुसूची में काफी मेहनत करके 29 मदों का उल्लेख किया गया है। इस बात से कोई भी इंकार नहीं कर सकता कि आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय अपेक्षित लक्ष्य है। इसीलिए उनके लिए योजना बनाने का विरोध नहीं हो सकता है हालांकि, इस क्षेत्र में योजनाओं के कार्यान्वयन पर आपत्तियां उठ सकती हैं क्योंकि ऐसा करने से पंचायतें मात्र कार्यक्रमों को पूरा करने का माध्यम मात्र ही बनकर रह सकती है। क्या ऐसा करने से राज्य विधान मण्डलों के अधिकार विकास कार्य सौंपने तक ही तो सीमित नहीं रह जायेंगे?

देश में पिछले काफी समय से पंचायतों के सामने हर जगह एक मौलिक प्रश्न रहा है कि क्या वे केवल विकास कार्य करने के लिए हैं अथवा स्वशासन के व्यापक उद्देश्य के लिए। संविधान के अनुच्छेद 40 में ग्राम पंचायतों के स्वशासन की परिकल्पना की गयी है। परन्तु बलवन्तराय मेहता रिपोर्ट, 1957 में इनका दायरा विकास तक सीमित किया गया है। मेहता समिति ने तीन स्तरीय ढांचे के लिए लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की सिफारिश की थी लेकिन यह केवल विकास कार्यों की देखरेख करेगा। अनुच्छेद 40 के प्रावधानों के विपरीत पंचायतों के कार्यों को स्वशासन से भी कम स्तर तक सीमित रखा गया। सिफारिश किए गए नमूने में मामली सा फेरबदल करके अधिकांश राज्यों द्वारा अपनाया गया था। इसे अशोक मेहता रिपोर्ट, 1978 में भी दोहराया गया था हालांकि प्रारूप संविधान संशोधन विधेयक के साथ संलग्न अनुबंध में स्वशासन के बारे में मामूली सा उल्लेख किया गया था।

अशोक मेहता रिपोर्ट पर अपनी असहमति टिप्पणी में ई.एम.एस. नम्बूदरीपाद ने कहा है कि केन्द्र और राज्य स्तरों पर लोकतंत्र लेकिन सभी निचले स्तरों पर अफसरशारी हमारे संविधान में उल्लिखित भारतीय राजनीति का यह निचोड़ है. . . .मैं पंचायती राज संस्थाओं को देश के प्रशासन के अभिन्न अंगों के सिवाय कुछ नहीं समझता जिसमें विकास और विनियमनकारी कार्यों के बीच कोई अन्तर नहीं है. . . . यह खेद की बात है कि पंचायती राज संस्थाओं को सभी प्रशासनिक कार्यों से अलग करने और उन्हें केवल विकास कार्यों तक ही सीमित रखने के पहले विचार का आभास मेरे साथियों के मन मस्तिष्क पर छाया हुआ है।. . . .. उन्होंने निम्नलिखित लक्ष्य रखा है "आवश्यकता इस बात की है कि जबकि रक्षा, विदेश कार्य, मुद्रा, संचार व्यवस्था आदि प्रशासन के कुछेक निश्चित क्षेत्र केन्द्र के पास रहें, शेष सभी क्षेत्रों को राज्यों को और वहां से जिला तथा उससे नीचे के स्तरों के चुने हुए प्रशासनिक निकायों को सौंप दिये जायें।" हालांकि इसमें स्वशासन का शब्द तो प्रयोग नहीं किया गया लेकिन इसका स्पष्ट आशय उनका दायरा विकास से स्वशासन तक बढ़ाना था।

वास्तविकता यह है कि इस बात का निर्णय राज्य विधान मण्डलों को करना है कि पंचायतों की क्या शक्तियां और अधिकार होने चाहिए ताकि वे स्वशासन की सही संस्थाओं के रूप में कार्य कर सकें। यही संविधान में परिकल्पना की गयी थी जिसे सार्थक रूप देने का काम 73वें संशोधन ने किया है। संशोधन में विकास की भावना शामिल करने का उद्देश्य विधान मण्डलों को यह बताना है कि प्रत्येक राज्य विधान मण्डल को पंचायतों को कम से कम क्या हस्तांतरित करना है दूसरे शब्दों में कम से कम की सीमा तो निर्धारित की गयी परन्तु ज्यादा से ज्यादा की नहीं। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि अब के बाद पंचायतें सांविधिक निकाय होंगी और स्वशासन की संस्थाएं होंगी अब प्रत्येक राज्य के लिए नीति संबंधी प्रश्न हैं कि उसे कम से कम विकास संबंधी अधिकार के बाद पंचायतों को और क्या अधिकार सौंपने होंगे। इसलिए संशोधन के मुख्य उद्देश्य को स्वशासन के रूप में देख जाना चाहिए और आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के व्यर्थ के संदर्भों को इसके साथ नहीं जोड़ना चाहिए। ग्यारहवीं अनुसूची को भी पूरी तरह छोड़ा जा सकता है।

यदि 73वां संशोधन केवल पंचायतों के स्वशासन की घोषणा के लिए होता और उसे आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के संदर्भों से न जोड़ा गया होता तो सरकार के तीसरे स्तर को संवैधानिक दर्जा देने का मुख्य उद्देश्य स्पष्ट होता। नगरपालिकाओं के लिए 74 वां संशोधन भी साथ साथ किये जाने से भ्रान्तियां बढ़ गयी हैं। हालांकि इन निकायों के लिए स्वशासन का निश्चित रूप से स्वागत किया जायेगा। दो अलग अलग संशोधनों ने राज्य स्तर से नीचे के शासी क्षेत्र को दो भागों अर्थात् ग्रामीण और शहरी भागों में विभाजित कर दिया है और विभाजन को संवैधानिक दर्जा दिया गया है। इसलिए तीसरे एक मात्र स्तर का विचार आसानी से गले से नीचे नहीं उतरता है।

74वां संशोधन एक जल्दबाजी में उठाया गया कदम प्रतीत होता है। देखा जाये तो यह 73 वें संशोधन की लगभग नकल ही है, जिसमें आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के एक जैसे संदर्भ हैं और बिना किसी कारण बारहवीं अनुसूची जोड़ी गयी है। ऐसा प्रतीत होता है कि किसी ने पंचायत कानून पर स्वतंत्र रूप से विचार किया और तभी एक नगरपालिका वाले आये और कहने लगे, " हम भी है" और उन्हें पंचायत के व्यंजनों को नगरपालिका की चटनी के साथ परोस दिया गया। दूसरे इसने ग्रामीण और शहरी के बीच बिना सोचे समझे संवैधानिक तौर पर नकली द्विभाजन किया है जबकि इससे पहले दोनों के बीच तालमेल बनाए रखने पर बल दिया गया था। तीसरे, इस कमी पर पर्दा डालने के उन्मत प्रयास में इसने जिला आयोजना समितियों को कानूनी दर्जा दिया है जो पंचायतों और नगर पालिकाओं द्वारा तैयार की गयी योजनाओं को सीमित करेगी और पूरे जिले के लिए एक विकास योजना का प्रारूप तैयार करेंगी "संवैधानिक मान्यता की तो बात दूर न तो योजना आयोग और न ही राज्य आयोजना बोर्डों के पीछे कानूनी मान्यता है। निचले स्तर से योजना बनाने को एक विचित्र रुप दिया गया है विशेष रूप से जबकि जिला निकायों को केवल योजनाओं के प्रारूप बनाने का ही काम कानूनी रूप से सौंपा जायेगा।

यह तो निश्चित रूप से मान्य है कि पंचायतें ग्रामीण क्षेत्रों के लिए हैं। इतिहास इस बात का साक्षी है कि ग्राम पंचायतें प्राचीन काल से ही विद्यमान हैं। अनुच्छेद 40 में राज्य के नीति निर्देशक सिद्धान्त में भी ग्राम पंचायतों के गठन का प्रावधान है। बलवन्तराय मेहता रिपोर्ट द्वारा स्थापित लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के सिद्धान्त में ग्राम पंचायतों को ही आधार बनाया गया। कुछ सुधारों के साथ अशोक मेहता रिपोर्ट में भी यही बात कही गयी। अब 73वें संशोधन के द्वारा पंचायतों को ग्रामीण क्षेत्रों से संवैधानिक तौर पर जोड़ा गया है। प्रशासनिक व्यवस्था भी इस ओर संकेत करती है। केन्द्रीय ग्रामीण विकास मंत्रालय पंचायत मामलों की देखरेख करता है और बहुत से राज्यों में पंचायत और ग्रामीण विकास मंत्री

हैं इस प्रकार स्पष्ट है कि पंचायतों का कार्यक्षेत्र गांव है।

सन् 1963 में भारत सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों और पंचायती राज संस्थाओं के बीच संबंधों के बारे में सिफारिशें करने के लिए एक ग्रामीण शहरी संबंध समिति नियुक्त की गयी थी। समिति ने महसूस किया था कि शहरीकरण को ग्रामीण क्षेत्रों का शहरीकरण करने की एक निरन्तर प्रक्रिया के रूप में माना जाना चाहिए, न कि पूरे क्षेत्र को प्रशासनिक प्रयोजनों के लिए एक इकाई माना जाना चाहिए और इसके अतिरिक्त समिति ने यह भी महसूस किया है कि आयोजनों और कार्यान्वयन के प्रयोजनों के लिए इसमें आने वाले ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों को एक ही क्षेत्र का अभिन्न अंग माना जाना चाहिए। इस बात को दोहराते हुए अशोक मेहता रिपोर्ट में यह कहा गया था कि ग्रामीण क्षेत्रों को शहरों में बदलना एक निरंतर प्रक्रिया है जिसमें पहले छोटी बस्ती बनती है और बनते बनते बड़े शहर का रूप धारण कर लेती है। शहरी ग्रामीण विभाजन के बजाय इसे ग्रामीण शहरीकरण की निरंतर प्रक्रिया माना जाना चाहिए जिसमें शहर के मुख्य बिन्दुओं के साथ ग्रामीण क्षेत्रों को जोड़ने की आवश्यकता पर बल दिया गया है।

बड़ी संख्या में शहरीकृत गांवों के रूप में आज बड़े पैमाने पर ग्रामीण क्षेत्रों का शहरीकरण होते हुए देखा जाता है। आजकल यह बहुत अव्यवस्थित ढंग से बढ़ता जा रहा है जिसमें नागरिक सुविधाएं या तो है ही नहीं और यदि हैं भी तो नाम मात्र की। यदि अभी से कोई उचित टाउन प्लानिंग नहीं की गयी तो ये शहर बेढंगे तरीकों से फैलते चले जायेंगे जिनका बाद में विकास कर पाना बहुत महंगा पड़ेगा। कृषि में उन्नति होने और देहातों के समृद्ध होने से ऐसे बहुत से केन्द्र उभरेंगे जो कारोबार, व्यापार, विपणन और सेवाओं के केन्द्र होंगे। कलकत्ता में, उदाहरण के तौर पर जलपाईगुड़ी में धूपगढ़ी और मिदनापुर जिले में गारबेटा अमलागोरा पिछले लगभग एक दशक में अत्यंत तेजी से विकसित हुए हैं और अब शहरी मण्डी के रूप में आंके जाते हैं। पंचायतों को मूल रूप से ग्रामीण होते हुए भी उन्हें अपने अपने ग्रामीण क्षेत्रों के बढ़ते शहरीकरण का भार अपने कंधों पर लेना चाहिए। यदि उनके कार्यों में इस विस्तार के लिए उपयुक्त विधायी, प्रशासनिक और वित्तीय प्रावधानों की आवश्यकता हो तो राज्यों से वह उन्हें मिलनी चाहिए।

73वें और 74वें संशाधनों में जो कुछ शामिल है वह मात्र दोहरापन है। दुर्भाग्य से, संविधान में जो कुछ जोड़ा गया है वह ग्रामीण और शहरी स्वशासन के बीच बनावटी विभाजन है। जब एक छोटी सी बस्ती से शहरीकरण की प्रक्रिया जारी है तो उतनी अधिक संस्थाएं बनाये जाने की कोई आवश्यकता नहीं है जिनसे दोहरापन पनपता हो। 74 वें संशोधन में बड़े विचित्र ढंग से जिला आयोजना समितियों की संरचना इसका उत्तर नहीं है। प्रशासनिक शक्तियों के बिना वे किसी भी रूप में स्वशासन की संस्थाओं का स्वरूप नहीं पा सकेंगे। वास्तव में दोनों पक्षों में अनावश्यक टकराव की प्रक्रिया को रोकने के लिए समानता के लिए एक समेकित स्वशासन प्रदान करने हेतु दो संशोधनों का विलय करने की आवश्यकता होगी । तब तक, दोनों संशोधनों की बुनियादी बातों का हनन किये बिना प्रत्येक राज्य को तीसरे स्तर की संरचना के लिए विद्यमान पंचायत और नगरपालिका कानूनों का विलय करने के लिए एक समेकित कानून बनाने पर गंभीरता से विचार करना चाहिए। कलकत्ता, हावड़ा जैसे महानगरों का शासन उनकी आवश्यकताओं के अनुरूप किया जाना चाहिए। जिलों में नगर पालिकाएं और पंचायतें जिले के स्वशासन के समग्र ढांचे के तहत स्वशासन की संगठित इकाइयां होनी चाहिए।

अधिक न कहते हुए दोनों संशोधनों में एक कमी यह अवश्य है कि सत्ता पक्ष के बीच यह बात घर कर चुकी है कि देश में शासन का प्राकृतिक तरीका केवल केन्द्र और राज्य स्तरों की सरकारों तक ही सीमित है जैसा कि हमारे पूर्वजों ने मूल रूप से सोचा था, और राज्यों से नीचे कोई तीसरा स्तर शामिल करने का प्रयास राजनीति के लिए एक अभूतपूर्व जोखिम से भरा कदम होगा। इस विचारधारा को इस बात से समर्थन मिलता है कि संविधान ने भारत को राज्यों का संघ कहा है और इसका संघीय ढांचा केन्द्र और राज्यों के बीच शक्तियों का विभाजन करता है। यह भी कहा जाता है कि यदि शासन व्यवस्था ठीक नहीं चल रही है तो शासन प्रणाली का इतना दोष नहीं होगा जितना कि उन लोगों का जो उसे चला रहे हैं। अंत में, यह भी कहा जा सकता है कि 73वें और 74वें संशोधन से संविधान इंगित सरकार की दो स्तरीय शासन प्रणाली पर कोई असर नहीं पड़ता।

हम इन बातों पर क्रमवार विचार कर सकते हैं कि संविधान जो ''हम भारत के नागरिकों'' ने 1949 में अपने आप को दिया था, उसमें संकल्पनाओं और ढांचों, दो तत्वों का मिश्रण था संकल्पनाओं में स्वतंत्र भारत की आशाएं झलकती थीं। ये मुख्य रूप से प्रस्तावना और मौलिक अधिकार तथा राज्य की नीति निर्देशक सिद्धान्त नामक दो अध्यायों में शामिल थीं। यह एक सृजनात्मक भाग था जिसमें सभी को आधार प्रदान किया गया

था। इसके प्रतिकूल ढांचा सम्बन्धी भाग नीरस था। इसमें इस बात का उल्लेख था कि "सार्वभौमिक , लोकतांत्रिक गणराज्य" के रूप में देश का शासन किस प्रकार चलाया जाए। सृजनात्मकता की बजाय अनुकरण इसकी मुख्य विशेषता थी,इसमें काफी कुछ भारत सरकार अधिनियम, 1935 से लिया गया था। जो कुछ पहले से विद्यमान था उसे बनाए रखना शायद उस समय के अनुसार अधिक अनुकूल था। शायद यह उस समय के सत्ता पक्ष, राजनीतिज्ञों और अधिकारियों को अच्छा भी लगा हो। संविधान का यह रूप उस समय के गणराज्य की अवस्था के लिए सबसे अधिक उचित था। मौलिक सिद्धान्तों की तरह इन्हें हमेशा के लिए बाध्य नहीं माना जा सकता। "हम, भारत के नागरिकों" को अपने समय के अनुसार नए उपयुक्त ढांचों की खोज करते रहना चाहिए जिसका अर्थ है बुद्धिमत्ता का कार्य जारी रहना चाहिए।

यह बात बिलकुल सही है कि एक प्रणाली तब तक सही है जब तक उसे चलाने वाले लोग सही हैं। लेकिन, साथ ही अब बदले हुए वातावरण में जब कोई प्रणाली बिगड़ कर काबू से बाहर हो जाती है तो अच्छे लोग भी प्रणाली को सही रास्ते पर नहीं ला सकते। स्थिति कितनी बदल गयी है, इसके दो सूचक है: पहला, देश की जनसंख्या स्वतन्त्रता के बाद से दोगुनी से भी अधिक हो गई है, दूसरा, वयस्क मताधिकर और बार-बार चुनावों के परिणामस्वरूप पहले लोग राजनीतिक रूप से जागरूक नहीं थे जबकि अब वे जागृत हो गए हैं। अफसरशाही, जिसे दो स्तरीय प्रणाली का भार सौंपा गया था। वह राज्य स्तर से नीचे का भार उठा पाने की स्थिति में नहीं है। इसमें इतना भ्रष्टाचार व्याप्त हो चुका है कि स्वर्गीय राजीव गांधी ने भारत के प्रधानमंत्री के पद पर इस बात को स्वयं स्वीकारा था कि विकास कार्यों के लिए दिए गए हर रुपये से लक्षित लाभार्थियों तक केवल 15 पैसे ही पहुंच पाते हैं। अधिकाधिक लोग अपने कामों का प्रबन्ध स्वयं करना चाहते हैं। पंचायती राज व्यवस्था, चाहे वह बलवन्तराय मेहता की संकल्पना की हो अथवा अशोक मेहता की, अब कोई काम नहीं कर सकती क्योंकि दोनों में ही 'राज' तत्व पूर्णतया लुप्त है। वास्तव में 'पंचायती राज' शब्द अब बदनाम हो चुका है। स्वशासन के तीसरे स्तर की ढांचा संबंधी खोज की आज हमें नितान्त आवश्यकता है।

समयानुसार परिवर्तनों को न किये जाने की बात कहकर अच्छा विषय उठाया गया है। संविधान में वर्णित केन्द्र राज्यों के दोहरी शासन प्रणाली में व्यापक फेरबदल करना न तो संभव ही है और न ही आवश्यक। विकेन्द्रीकरण के एकमात्र विषय पर ध्यान देना ही पर्याप्त है, जो कि कुल मिलाकर वही जिस तीसरे स्तर की हम चर्चा कर रहे हैं। उस समय चल रही परिस्थितियों के अनुरूप संविधान निर्माताओं ने एक सुदृढ़ केन्द्र के साथ संघीय ढांचे को अपनाया था। बाद में, सुदृढ़ केन्द्र की संकल्पना ने कांग्रेस की नीति का इस प्रकार से रूप धारण कर लिया कि संघ को अधिक मजबूत बनाया जा सके, दूसरी ओर, राज्यों को इतना कमजोर बनाया जा सके जिसकी संविधान निर्माताओं ने कभी परिकल्पना भी नहीं की थी। यदि अब राज्य अपने से नीचे की ओर सार्थक शक्तियां प्रदान करते हैं तो प्रणाली रेत का घड़ा लगेगी जिसमें राज्य उसकी पतली कमर, केन्द्र शक्ति की दृष्टि से ऊपर की ओर मोटा और नीचे तीसरा स्तर कार्य की दृष्टि से मोटा होगा। राजनैतिक तौर पर यह राज्यों को स्वीकार्य नहीं होगा। इसलिए केन्द्र को पहले राज्यों को अधिक अधिकार देने चाहिए ताकि उनके पास निचली संस्थाओं को देने के लिए काफी कुछ हो।

राजनीतिक और अर्थव्यवस्था में नकारात्मक बातों के लिए सबसे अधिक उत्तरदायी यदि कुछ है तो वह है केन्द्रीय स्तर पर शक्तियों और कार्यों का अत्यधिक केन्द्रीकरण। अनेक प्रकार से इसने दो स्तरीय संघीय प्रबन्ध को दिल्ली में केन्द्रित एकल प्रणाली में बदल रखा है। कोई भी इस बात को समझ सकता है कि राजधानी में बेतरतीब मंत्रालय बनाए गए हैं जो ऐसे विषयों की देख-रेख कर रहे हैं जो राज्य और समवर्ती सूची में आते है, जिसका मतलब यह है कि राज्य के विषयों में केन्द्र की अवांछित दखलंदाजी। संघीय प्रणाली में केन्द्र और राज्यों को देश के शासन को चलाने का भार समान रूप से उठाना था जिसमें राज्यों को जनता के साथ व्यापक सम्पर्क रखने की महत्वपूर्ण भूमिका निभानी थी। राज्य इस भूमिका को निभा पाने में पूर्णत: शक्तिहीन रहे हैं। एक तो, उन्हें केन्द्र के समक्ष वित्त और अन्य संसाधनों के लिए भिक्षु बना दिया गया है, दूसरे, उनके अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत भंग कर दिये जाने का भय हर समय बना रहता है। इस प्रकार देश की सरकार में उनकी भागीदारी को भी कम कर दिया गया है। परिणामस्वरुप, हमारे सामने लोगों की भावनाओं और इच्छाओं से कहीं दूर, फलता-फूलता केन्द्र का शासन है जो उन क्षेत्रों में भी अकेले शासन करने का प्रयास कर रहा है जो विषय राज्यों को सौंपे गए हैं।

संघ जिसमें एक सुदृढ़ केन्द्र हो, के सिद्धान्त ने संविधान सभा को यह सुनिश्चित करने के लिए प्रेरित किया था कि केन्द्र को आवश्यकता से अधिक वित्तीय संसाधन उपलब्ध कराये जाएं और जानबूझकर राज्यों को उनकी आवश्यकता से भी कम साधन दिये

जाएं। इसका आशय केन्द्र को राज्यों से निपटने के लिए अधिक वित्तीय शक्तियां प्रदान करना था। लेकिन अत्यधिक केन्द्रीयकरण से हुआ क्या है, केन्द्र ने राज्यों की आवश्यकताओं में सन्तुलन बनाए रखने की बजाए अपने पास अधिक धन को अनाप-शनाप खर्च किया है। 12-15 वर्ष से, इसे अपने राजस्व घाटे को पूरा करने के लिए अपने पूंजी संसाधनों को बदलना पड़ता रहा है। विशेष रूप से 1980 के दशक में इसके वित्तीय प्रबन्ध के कारण विदेशों से भारी मात्रा में ऋण लेना पड़ा था। देश में 1991 में जो आर्थिक संकट सामने आया है वह पूरी तरह से केन्द्र में सत्ता पक्ष की देन है जिसने इस प्रकार काम किया है मानो उससे तो कोई पूछने वाला है ही नहीं। यदि इस अत्यधिक केन्द्रीकरण के घनेरे काले बादलों में प्रकाश की कोई किरण दिखाई देती है तो वह है लाइसेंस-परमिट राज को समाप्त करना। हालांकि अभी तक नए आर्थिक उपायों का भ्रष्टाचार अथवा कीमतों पर बहुत कम प्रभाव पड़ा है और गरीबी उन्मूलन की दिशा में तो सब कुछ प्रभावहीन ही रहा है।

राष्ट्रीय जीवन की नदी के एक किनारे पर अत्यधिक केन्द्रीकृत 'भारतीय राज्य' है जिसमें संघ में सत्ता पक्ष के लोग और कुछ तथाकथित राष्ट्रीय राजनीतिक दलों के लोग हैं। ये अपने तरह की 'मुख्यधारा' है जो कभी भी दूसरों को अपने में जोड़ने से थकती नहीं है। दूसरे किनारे पर भारत की जनता है जिसमें असंख्य समुदाय हैं जो हमारी विविधता को सम्पन्न बनाते हैं। निस्संदेह दोनों को मिलाने के लिए एक पुल की आवश्यकता तो होगी ही। लेकिन नदी का पाट तो चौड़ा है और उसके लिए अनेक आधार शिलाओं की आवश्यकता होगी। जिन्होंने संविधान की रचना की है, उन्होंने केन्द्र को राज्यों से जोड़ने के लिए एक ही आधार बनाया है जिसमें सभी राज्यों को धकेल दिया गया है और उनकी यात्रा को अधिकारियों द्वारा चलाई जाने वाली नौकाओं पर छोड़ दिया है। इस एक आधार ने दुरुपयोग की मार्फत एक ओर हमारे राज्य को भारी क्षति पहुंचाई है और दूसरी ओर जनता की विचारधारा और आकांक्षाओं की अनदेखी की है। इस पहले आधार को ठीक किये बिना 73 वें संशोधन ने राज्यों और लोगों के बीच में निर्माण कार्य किया है। इस संशोधन का आशय तो बहुत अच्छा है, लेकिन असंगत है। आज आवश्यकता पूरी नदी पर पुल बनाने की है, उसके किसी एक भाग को पाट रख देने मात्र से कोई समाधान निकाला नहीं जा सकता।

आज यह जरूरी है कि भारत में अत्यधिक केन्द्रीकरण के दोष दूर करना चाहिए, जिसने न केवल हमारे संविधान निर्माताओं की भावना का उपहास किया है बल्कि राजनीति और अर्थव्यवस्था को विनाश के कगार पर लाकर खड़ा कर दिया है। बदलती हुई परिस्थितियों में "संघ जिसमें एक सुदृढ़ केन्द्र हो" के पहले सिद्धान्त के स्थान पर "संघीय राज्य जिसमें सुदृढ़ केन्द्र और सशक्त राज्य हो" को शामिल किये जाने की आवश्यकता है। अब यह पर्याप्त नहीं है कि संविधान में मूल रूप से लिखी गई स्थिति को बनाए रखने के लिए केन्द्र विकेन्द्रीकरण की नीति अपनाए। राज्य मजबूत तभी बन सकेंगे जब उन्हें यह निर्णय करने का अवसर दिया जाए कि उन्हें कितनी स्वायत्तता दी जाए। जब तक कि यह संविधान के ढांचे में है अर्थात बुनियादी बातों का उल्लंघन नहीं किया जाता एक नयी व्यवस्था होनी चाहिए जो कि संसद के माध्यम से यह सुनिश्चित करे कि केन्द्र अपनी भूमिका सही ढंग से निभाए। तब निश्चित रूप से यह आशा की जा सकती है कि राज्य तीसरे दर्जे के सच्चे स्वशासन को बनाने के लिए उन्हें पर्याप्त अधिकार प्रदान करेंगे।

अन्त में, इस लम्बी चर्चा के बाद, दो, एक दूसरे से जुड़े हुए प्रश्नों पर भी चर्चा किये जाने की आवश्यकता है। न तो 73 वां संशोधन और न ही 72 वां संशोधन जो कि पहले का एक अनुबन्ध मात्र है, इनका उत्तर दे पाये है। पहला यदि किसी राज्य में तीनों स्तरों पर पंचायतों का गठन किया जाना है तो स्वशासन का अर्थ क्या होगा दूसरा, जब शक्तियां और अधिकार देने की बात आती है तो प्रत्येक स्तर पर स्वशासन सुनिश्चित करने के लिए राज्य विधान मण्डलों को किस गहराई तक जाना होगा।

स्वशासन का शाब्दिक अर्थ है स्वायतत्ता अथवा ऐसी सरकार जिसमें बाध्य हस्तक्षेप न हो। लेकिन यह बात तो साफ है कि पंचायतों को पूरी स्वायत्तता तो मिल नहीं सकती क्योंकि वे तो अलग-अलग राज्य के अधीन हैं और न ही राज्य उन्हें स्वायत्त बना सकते हैं क्योंकि वे भारतीय संघ में आते हैं। 73 वें संशाधन में जो कुछ किया गया है वह केवल तीन स्तरीय सरकार को संवैधानिक स्वरूप देना ही नहीं बल्कि तीसरे स्तर पर तीन स्तरीय पंचायतों का गठन करना भी है। इस प्रकार देश में सरकारों की एक पांच मंजिला इमारत होगी जिसकी बुनियाद ग्राम पंचायतें और चोटी केन्द्र सरकार होगी। केन्द्र के नीचे प्रत्येक स्तर पर स्वायत्तता का एक से अधिक उचित उपाय नहीं हो सकता। इसलिए एक विशेष स्तर पर स्वशासन का अर्थ है ऐसी आंशिक स्वायत्तता जो उस स्तर के लिए समुचित हो। यह सिद्धान्त राज्यों के साथ साथ प्रत्येक स्तर की पंचायत पर लागू होता है।

लेकिन, फिर प्रत्येक स्तर के लिए कितनी स्वायत्तता समुचित

है कानूनन, ग्राम पंचायतें वह सब करने की पात्र होनी चाहिए जो वे अपने स्तर पर सर्वोत्तम ढंग से कर सकती हैं। इसके पश्चात्, मध्यस्तर की पंचायतें और उसी प्रकार जिला पंचायतें समान रूप से पात्र होनी चाहिए। राज्य स्तर पर किये जाने वाले कार्य, वे होंगे जो एक ओर तो केन्द्र द्वारा विकेन्द्रीकृत किये गए हों और दूसरी ओर पंचायतों की पात्रता से बाहर रखे गए हों, जिन्हें केवल राज्य स्तर पर ही निपटाया जा सकता हो। पात्रताओं का निर्धारण करते समय संबंधित स्तरों को शामिल करना होगा। जैसा कि संसद की बजाय राज्यों को स्वयं अपनी स्वायत्तता की पात्रता के बारे में निर्णय लेना चाहिए, जिला पंचायतों को भी अपनी पात्रता को पूर्णत: राज्य विधान मण्डलों पर छोड़ने की बजाय, स्वयं निर्धारण करना चाहिए। इस सिद्धान्त को और निचले स्तर तक लाने के लिए कुछ मॉडल तैयार करने की आवश्यकता होगी।

कुछ मौलिक बातों को ध्यान में रखना होगा। यथार्थ में, राज्य विधान मण्डल उद्‌देश्य पूर्ण परिस्थितियों से प्रभावित रहेंगे। कई राज्यों में प्रभावशाली जातियां जो सत्ता पक्ष हैं किसी तरह से अपनी शक्तियों का विभाजन करने के प्रति उदासीन हो सकती हैं। यह मानते हुए कि कुछ राज्यों में स्व-सेवा की भावना को सौंपने के लिए पर्याप्त राजनीतिक नेतृत्व हो, सामाजिक और आर्थिक रूप में पहले से सशक्त सत्ता द्वारा नियंत्रित पंचायतों को राजनीतिक तौर पर स्वायत्तता प्रदान करने में सन्देह हो सकता है। विकेन्द्रीकरण के किसी भी प्रयास को इस तर्कसंगत विचार से सुसज्जित किया जा सकता है कि सामंतवादी ढांचे और पंचायतें साथ-साथ काम नहीं कर सकतीं और उन्हें मिला देने से उपेक्षित वर्ग और कमजोर हो सकते हैं। यह तर्क पिछले काफी समय से चर्चा में रहा है कि भूमि सुधार की मार्फत ढांचे में परिवर्तन पंचायतों को शक्तियां प्रदान करने की एक जरूरत है, लेकिन इसके जवाब में तर्क यह है कि लोकतांत्रिक पंचायतें कम से कम आने वाले समय में सामंतवादी शक्ति को समाप्त करेंगी। यह एक ऐसा विचार है जिसमें लगभग सभी राज्यों की पंचायत प्रणालियों में कम विकास के अलग-अलग स्वरूप प्रस्तुत किये हैं।

पश्चिम बंगाल की पंचायतें कुल मिलाकर देश की सबसे विकसित पंचायतें हैं। वे पंचायतों की नई पीढ़ी की देश में एक मिसाल हैं जिनमें राजनैतिक दल चुनावों में खुलकर भाग लेते हैं। पहली पीढ़ी में पंचायतों को राजनीति से इस आधार पर अलग रखा जाता था कि राजनीति से विभाजन को बढ़ावा मिलेगा और विकास के काम रुक जायेंगे। अशोक मेहता रिपोर्ट, 1978 में राजनीतिक दलों द्वारा खुलकर हिस्सा लेने का पक्ष लिया गया था क्योंकि इससे विकास कार्यक्रमों में स्पष्ट आयाम सुनिश्चित हो सकेंगे और उच्च स्तर की राजनीतिक प्रक्रियाओं के साथ अच्छे संबंध बन सकेंगें। 'पश्चिम बंगाल' ने तत्काल राजनीतिक पंचायतों को अपना लिया था। दूसरे राज्य की पंचायतें अब इतनी पुरानी हो चुकी हैं कि अब उन्हें राज्य की सत्ता प्रणाली का एक अनिवार्य घटक माना जाने लगा है। पंचायतों के पहले चुनाव 1978 में हुए थे और उसके पश्चात् प्रत्येक पांच वर्ष के बाद नियमित चुनाव हो रहे हैं। इस श्रृंखला में चौथे चुनाव 30 मई 1994 को होने हैं। अन्य अधिकांश राज्यों में पंचायतों के चुनाव समय पर नहीं होते हैं। तीन अन्य राज्यों, जिन्होंने पश्चिमी बंगाल के बाद राजनीतिक पंचायतों का स्वरूप अपनाया है, अर्थात कर्नाटक, आन्ध्र प्रदेश और केरल वहां पंचायतें राज्य स्तर पर सरकार के परिवर्तनों के कारण सफल नहीं हो सकी हैं। इस प्रकार, इस समय पश्चिम बंगाल ही एकमात्र ऐसा राज्य है जहां राजनीतिक पंचायतें कार्यरत हैं।

सन् 1977 में सत्ता में आने के बाद, वामपंथी मोर्चा सरकार ने ग्रामीण पुनगर्ठन का एक कार्यक्रम आरंभ किया था जिसके दो पक्ष थे पंचायतें और भूमि सुधार। 1973 में पश्चिम बंगाल पंचायत अधिनियम बनाए जाने से भी पूर्व और इसके बाद आधार पर 1978 में हुए चुनावों से भी काफी पहले भूमि के कुछेक हाथों में रहने को काफी हद तक तोड़ा गया था। ऐसा 1967-70 के वर्षों के दौरान पहली और दूसरी संयुक्त मोर्चा सरकारों द्वारा चलाए गए व्यापक अभियान के फलस्वरूप हुआ जब उन्होंने भू-घटकों द्वारा अपनी पात्रताओं से अधिक धारित भूमि का पता लगाया। इसके परिणामस्वरूप 10 लाख एकड़ से भी अधिक अच्छी खेती योग्य भूमि को कब्जे में लिया गया था। इससे उन बड़े जमींदारों की पकड़ काफी कमजोर हुई जो अपनी बेहतर आर्थिक और सामाजिक स्थिति के कारण परम्परा से ही ग्रामीण समुदाय का नेतृत्व कर रहे थे। इसलिए जब पंचायतों के पहले चुनाव हुए तो ग्रामीण क्षेत्रों में शक्ति ढांचे में पहले ही काफी परिवर्त्तन आ चुका था जिसके परिणामस्वरूप पहले से सशक्त लोगों के हाथों में शक्तियां देने की बजाय पश्चिम बंगाल में नए लोगों, जो समाज के कमजोर लोगों का प्रतिनिधित्व करते थे, के हाथों में पंचायतें सौंपी गई। इन लोगों के अथक प्रयासों का ही यह परिणाम है कि पश्चिमी बंगाल की पंचायतें आज भी अपने पैरों पर खड़ी हैं।

विगत वर्षों में, पश्चिम बंगाल की पंचायतों ने दो महत्वपूर्ण उद्देश्यों को प्राप्त किया है। पहला, उन्होंने नए लोगों को राजनीति

(शेष पृष्ठ 42 पर)

पंचायती राज : ग्रामीण समस्याओं का समाधान

✍ शशि प्रकाश शर्मा

किसी भी देश के न्यायोचित तीव्र विकास के लिये यह अति आवश्यक है कि उस देश के ग्रामीण विकास को समुचित महत्व दिया जाए। हमारे देश की लगभग 80 प्रतिशत आबादी गांवों में निवास करती है जिनमें से लगभग आधी आबादी गरीबी रेखा से नीचे जीवनयापन कर रही है अर्थात् इनका जीवन स्तर बहुत ही निम्न है। गाँवों में शिक्षा, स्वास्थ्य, चिकित्सा सुविधाओं की उपलब्धि संतोषजनक स्तर तक नहीं है। इन सभी समस्याओं का समाधान पंचायती राज के माध्यम से ढूंढना आसान होगा।

भारत में पंचायतों का इतिहास काफी पुराना है। ये कब से थीं, इनका सही-सही समय ज्ञात नहीं है। आठवीं से बारहवीं शताब्दी तक पांड्यों के समय के दौरान ग्राम सभाओं का उल्लेख मिलता है, यद्यपि वे देश के विभिन्न भागों में अलग-अलग नामों से जानी जाती थी। उस समय गांवों में सभा या परिषद होती थी जिसका संचालन मुखिया द्वारा किया जाता था। इन सभाओं में गांवों की समस्याओं और कल्याण कार्यों पर गंभीरतापूर्वक विचार किया जाता था।

ब्रिटिश सरकार ने अपने राजनीतिक नियंत्रण को स्थायित्व व मजबूती प्रदान करने के लिए कई उपाय किए जिनमें ग्राम पंचायतों का पुनर्गठन प्रमुख था। सन् 1909 में नियुक्त विशेष आयुक्त की सिफारिश पर कई अधिनियम पारित किए गये, जैसे 1919 का बंगाल ग्राम स्वशासन अधिनियम, 1935 का पंजाब ग्राम पंचायत अधिनियम आदि। इन अधिनियमों के द्वारा पंचायतों को सीमित प्रशासनिक और वित्तीय अधिकार प्रदान किए गए। उस समय गठित पंचायतों का स्वरूप भी लोकतांत्रिक नहीं था क्योंकि उनके अधिकांश सदस्य सरकार द्वारा मनोनीत किए जाते थे।

भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने पंचायतों को वास्तविक रूप में इसे जनता की संस्थाएं बनाने के लिए पंचायतों के संगठन में पर्याप्त रुचि ली। महात्मा गांधी ने कहा था कि "आजादी सबसे निचले स्तर से ही शुरू होनी चाहिए। इस प्रकार हर गांव एक गणराज्य या पंचायत होगा जिसे सभी प्रकार के अधिकार होंगे। इसका अर्थ यह हुआ कि हर गांव को आत्मनिर्भर बनाना होगा और उसे अपने काम खुद करने के काबिल बनना होगा। इसे इतना समर्थ बनना होगा कि सारी दुनिया खिलाफ होने पर यह अपनी रक्षा खुद कर सके।"

स्वतंत्रता के बाद प्रान्त/राज्य से निचले स्तरों पर लोकतंत्र का प्रश्न चर्चा का सबसे अधिक महत्वपूर्ण विषय रहा है। भारतीय गणतन्त्र के संविधान के अनुच्छेद 40, भाग चार (राज्यनीति के निदेशक सिद्धान्त) में यह उल्लेख किया गया है कि "राज्य, ग्राम पंचायतों का संगठन करने के लिए अग्रसर होगा, तथा उनको ऐसी शक्तियों और अधिकार प्रदान करेगा जो उन्हें पंचायत शासन की इकाइयों के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक हों। पंचायती राज संस्थाओं की स्थापना के माध्यम से लोगों को ग्रामीण स्तर पर अपनी उन्नति और विकास की प्रक्रिया में स्वतंत्र रूप से भाग लेने की शक्ति सौंपी गई। इसी उद्देश्य से प्रेरित होकर सरकार ने पंचायती राज व्यवस्था को सुदृढ़ करने के लिए समय-समय पर कदम उठाये हैं।

बलवन्तराय मेहता अध्ययन दल

भारत सामुदायिक विकास कार्यक्रम 2 अक्टूबर, 1952 में शुरू किया गया था। इस कार्यक्रम का मूल्यांकन करने और कार्यक्रमों की कमियों को दूर करने के तरीकों के बारे में सुझाव देने के लिए 1957 में बलवन्तराय मेहता समिति का गठन किया गया। इस समिति ने तीन सोपानों वाली स्थानीय सरकार की प्रणाली की सिफारिश की जिसे जवाहरलाल नेहरू ने पंचायती राज का नाम दिया। इस प्रणाली में निम्नतम स्तर पर ग्राम पंचायत और शीर्षस्थ स्तर पर जिला परिषद् (जिला स्तर) है, तथा इसके मध्यम स्तर (खण्ड स्तर) पर पंचायत समिति है। समिति की सिफारिशों पर आधारित पंचायती राज पद्धति पहले 1951 में राजस्थान और आंध्रप्रदेश में और बाद में 1960 में असम, तमिलनाडु और कर्नाटक तथा 1962 में महाराष्ट्र में व 1963 और

1964 में क्रमशः गुजरात व पश्चिम बंगाल में शुरू की गई।

1988 के अंत तक देश में 2,17,300 ग्राम पंचायतें थीं। ये पंचायतें लगभग 5,79,000 गांवों में 95 प्रतिशत और देश की ग्रामीण आबादी के 92 प्रतिशत भाग में थीं। औसतन 48 ग्राम पंचायतों पर एक पंचायत समिति होती है तथा प्रत्येक जिला परिषद् में 13 से 14 पंचायत समितियां और लगभग 600 ग्राम पंचायतें होती हैं।

बलवन्तराय मेहता ने ग्राम पंचायतों के लिए प्रत्यक्ष और ग्राम समितियों के लिए अप्रत्यक्ष निर्वाचन की सिफारिश की थी परंतु पंचायती राज्य में प्रतिनिधित्व की वर्तमान पद्धति एक राज्य से दूसरे राज्य में भिन्न है। ग्राम पंचायत सभी राज्यों में पंचायती राज संरचना में निम्न इकाई है और उसका निर्वाचन वयस्क मताधिकार द्वारा होता है। पंचायती राज राज्य का विषय है। पंचायती राज्य संस्थाओं में नियुक्त प्रशासनिक स्टाफ राज्य सरकार के कर्मचारी होते हैं, जो इन निकायों में प्रतिनियुक्ति पर होते हैं। पंचायती राज के प्रथम चरण में सामान्य उत्साह था। लेकिन यह धीरे-धीरे कम हो गया। पंचायत समिति के पास साधनों की कमी रहने लगी तथा राज्य सरकारों ने भी कई वर्षों तक पंचायत निकायों के चुनाव कराने में दिलचस्पी नहीं दिखाई।

अशोक मेहता समिति

पंचायती राज संस्थाओं के गतिशील होने के बावजूद देश के ज्यादातर भाग में ये प्रायः मृतप्राय हैं। अतः इनके कार्य निष्पादन का पुनरीक्षण करना आवश्यक समझा गया और इसलिए 1977 में अशोक मेहता की अध्यक्षता में एक समिति गठित की गई। अशोक मेहता समिति ने अपनी रिपोर्ट 1978 में प्रस्तुत की तथा 132 सिफारिशें पेश कीं। इस समिति की मुख्य सिफारिशें निम्न प्रकार से हैं :

(i) समिति ने 'मंडल पंचायतों' के विचार की सिफारिश की जिसमें 15,000 - 20,000 आबादी और 10-15 गांव शामिल हों।

(ii) जिला स्तर पर योजना सेल हो, जिसमें एक अर्थशास्त्री, सांख्यिकीविद्, भूगोलवेत्ता, मानचित्रकार, कृषिशास्त्री, इंजीनियर और ऋण योजना अधिकारी हो।

(iii) यह इकाई जिला परिषद के अंतर्गत होगी और इसका पर्यवेक्षण मुख्य कार्यकारी अधिकारी करेगा।

(iv) विकास संबंधी कार्यक्रमों की योजना तैयार करना जिला परिषदों की जिम्मेदारी होगी और उनका कार्यान्वयन मंडल पंचायतों की जिम्मेदारी होगी।

(v) पंचायती राज निकायों का चुनाव मुख्य निर्वाचन आयुक्त के परामर्श से राज्य के मुख्य चुनाव अधिकारी द्वारा किया जाना चाहिए।

राव समिति

"चूंकि पंचायती राज पद्धति लोगों की भागीदारी से ग्राम विकास कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है, इसलिए इस पद्धति को सुधारने के बहुत सारे प्रयास किए गये हैं। कृषि मंत्रालय द्वारा 1985 में जी. वी. के. राव. की अध्यक्षता में एक समिति गठित की गई। इस समिति का कार्य ग्राम विकास के लिए विद्यमान प्रशासनिक व्यवस्थाओं की समीक्षा करना और गरीबी दूर करने के कार्यक्रमों की समीक्षा करना था। इस समिति के अनुसार जहां कहीं पंचायती राज निकाय सक्रिय रूप से कार्य कर रहे हैं, वहां ग्राम विकास कार्यक्रमों का काम निश्चित रूप से बेहतर रहा है। समिति ने चार सोपानों वाली प्रणाली की सिफारिश की थी जिसमें राज्य विकास परिषद्, जिला परिषद्, पंचायत समिति, मंडल पंचायत और ग्राम सभा होगी। पंचायती राज से संबंधित उसकी महत्वपूर्ण सिफारिशों में से कुछ निम्नलिखित थीं :

(i) राज्य स्तर पर राज्य विकास परिषद ही होनी चाहिए जिसका अध्यक्ष मुख्यमंत्री हो। जिला स्तर पर मौजूदा जिला परिषद् बनी रहे। राज्य सरकार के सभी मंत्री और जिला परिषद् के अध्यक्ष राज्य विकास परिषद् के सदस्य होंगे और विकास आयुक्त इसके सचिव हो सकते हैं।

(ii) जिला स्तर जिला परिषद पर महत्वपूर्ण विकेन्द्रीकरण होना चाहिए। जिला स्तर पर सभी विकास विभाग, उनके अधीनस्थ कार्यालयों सहित, जिला परिषद् के अधीन लाए जाएंगे। जिला बजट बनाने के लिए इन विभागों में बजट का हस्तांतरण किया जाना चाहिए।

(iii) एक नमूने में, खण्ड स्तर पर प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित निकाय अर्थात पंचायत समिति होनी चाहिए, जो जिला परिषद के मार्ग-निर्देशन में विकास कार्यक्रमों की योजना बनाने और उन्हें कार्यान्वित करने के लिए उत्तरदायी हो। क्षेत्रीय विभाग खंड स्तर पर पंचायत समिति के अधीन कार्य करेंगे। योजनाओं के कार्यान्वयन में पंचायत समिति को कार्यकारी कार्य उपलब्ध होंगे।

(iv) दूसरा नमूना वर्तमान ग्राम पंचायतों के बदले 15,000 से

20, 000 तक की आबादी के गांवों के समूह के लिए मंडल पंचायत का गठन है। यह एक कार्यपालक निकाय होगा, जिसे इस स्तर पर कार्यान्वित की जाने वाली योजनाओं को सौंपा जाएगा। राज्य इस नमूने के अन्तर्गत सलाहकारी और समन्वयकारी निकाय के रूप में खंड स्तर पर पंचायत समिति भी बना सकता है। अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति और महिलाओं के लिए आरक्षण की व्यवस्था होनी चाहिए।

(v) प्रत्येक गांव के लिए एक ग्राम सभा होनी चाहिए, जिसमें उस गांव के सभी सदस्य मतदाता हों। गरीबी दूर करने संबंधी कार्यक्रमों जैसे एकीकृत ग्राम विकास कार्यक्रम, राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम, ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गारंटी कार्यक्रम के लाभार्थियों की पहचान ग्राम सभा की बैठकों में होनी चाहिए।

(vi) ग्राम पंचायत समिति और ग्राम/मंडल की एक उप-समिति होनी चाहिए जिसमें महिलाओं और बच्चों के कल्याण तथा प्रौढ़ शिक्षा के कार्यक्रमों और योजनाओं पर विचार करने एवं उनका कार्यान्वयन करने के लिए मुख्य रूप से महिला सदस्य हों।

पंचायती राज में ग्रामीण समाज में परिवर्तन लाने तथा तेजी से विकास करने की भूमिका के बारे में काफी आशाएं पैदा हुई थीं परन्तु, आशा के अनुरूप इसे सफलता प्राप्त नहीं हुई। जैसा कि पंचवर्षीय योजना में कहा गया है कि "कई राज्यों में इन संस्थाओं की शक्तियों और कार्यों में पर्याप्त कमी है। अधिकांश राज्यों में इन संस्थाओं को आमतौर पर पर्याप्त वित्तीय सहायता नहीं दी गई है, यहां तक कि हस्तांतरित योजनाओं और कार्यक्रमों के लिए भी नहीं दी गई है। इन संस्थाओं ने भी स्थानीय रूप से अपने साधनों को जुटाने में भी बहुत कम इच्छा दिखाई है। इसके अलावा, प्रशासनिक और राजनीतिक स्तर पर इन निकायों के सुदृढ़ीकरण के बारे में सामान्यत: उदासीनता रही है। ये सभी कारक देश के अधिकांश भागों में गतिहीनता की स्थिति उत्पन्न करते हैं।

पंचायती राज संस्थाओं की निष्क्रिय भूमिका के मुख्य कारण निम्नलिखित हैं :

(1) पंचायती राज व्यवस्था को योजना प्राथमिकताओं के ढांचे, योजनाबद्ध बजट और कठोर प्रशासनिक संरचना में सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को शुरू करने के लिए अपेक्षित स्वायत्तता प्राप्त नहीं हो सकी।

(2) कई कार्यक्रम पंचायती राज संस्थाओं के कार्यक्षेत्र से निकाल लिए गए और किसी न किसी बहाने राज्य सरकार द्वारा सीधे कार्यान्वित किए गए। महाराष्ट्र व गुजरात राज्यों को छोड़कर अन्य राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं को छोटे-छोटे कार्यक्रमों को सौंपे जाने के अलावा नियोजन या कार्यान्वयन का कोई भी अवसर नहीं दिया गया। विकास संबंधी सभी कार्य खंड स्तर के संगठन द्वारा होने चाहिए थे, परंतु ऐसा नहीं हुआ।

(3) पंचायती राज निकायों के पास वित्त की पर्याप्त व्यवस्था नहीं थी यद्यपि इन निकायों के पास कर लगाने के पर्याप्त उपबंध थे, परंतु पंचायती राज संस्थाओं ने अपनी लोकप्रियता खोने के डर से स्थानीय करों को लगाने में संकोच किया । वे कार्यक्रम चलाने के लिए सरकार पर आश्रित थे। राव समिति के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं द्वारा वसूल किया गया कुल कर राजस्व राज्य के समग्र राजस्व का केवल 0.1 प्रतिशत था।

(4) पंचायती राज निकायों के अधिकांश कर्मचारी राज्य सरकारों के विभागों के नियमित संवर्ग से लिए जाते हैं। उनमें पंचायती राज की नई व्यवस्था में लोगों की स्वैच्छिक भागीदारी प्रदान करने के लिए अपेक्षित कार्य-कुशलता व मनोवृति का अभाव था। इन संस्थाओं में स्थानांतरित नौकरशाही विकास कार्यों को शुरू करने के लिए आमतौर पर उपयुक्त नहीं थे। वे जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों से आदेश लेने में कतराते थे। इसके फलस्वरूप राजनीतिक नेताओं और नौकरशाही के बीच लगातार खींचा-तानी रहती थी।

(5) उच्चस्तरों पर राजनीतिक वर्ग ने यह महसूस नहीं किया कि पंचायती राज का विकास प्रभावशाली और विकेंद्रीकृत सत्ता के रूप में होना चाहिए। राज्यों में पंचायती राज के प्रति संसद सदस्यों और विधानसभा सदस्यों का उत्साह अपेक्षाकृत कम था क्योंकि उनके निर्वाचन क्षेत्र में पंचायती राज नेतृत्व के उभरने से उनकी स्थिति को खतरा उत्पन्न हो सकता था।

(6) इसके अतिरिक्त पंचायती राज संस्था स्थानीय शक्तिशाली वर्ग या राजनीतिक और ग्राम तथा जाति की फिरकापरस्ती के प्रभाव से अपने आपको मुक्त नहीं रख सकी। पंचायती

राज संस्थाओं के चुनाव भी नियमित रूप से नहीं हुए। किसी न किसी बहाने इनको टाला जाता रहा। कुछ राज्यों में इसका कार्यकाल बढ़ाया गया और कुछ में इन निकायों का अधिक्रमण किया गया।

हमारे देश में स्थापित पंचायती राज संरचना बहुत अच्छा काम नहीं कर रही है, इसलिए उन्हें पुन: सक्रिय बनाने की आवश्यकता है। इसी उद्देश्य को ध्यान में रखते हुए सरकार ने 1989 में संविधान संशोधन के वास्ते एक विधेयक लोक सभा में प्रस्तुत किया। 22 दिसम्बर 1992 को लोकसभा में संविधान (72 वां संशोधन) विधेयक 1991 पारित किया गया था और राज्य सभा ने 23 दिसम्बर 1992 को इसे मंजूरी दे दी थी। इसके बाद 17 राज्यों ने इस विधेयक को अपने-अपने राज्यों में स्वीकार किए जाने के आशय की सूचना केन्द्र सरकार को भेज दी। राष्ट्रपति के हस्ताक्षर होने पर इसे 24 अप्रैल 1993 से अधिनियमित कर दिया गया है। अब इसे संविधान (73 वां संशोधन) अधिनियम के नाम से जाना जाता है। पंचायत स्तर पर प्रजातंत्र और पंचायतों को अधिकारों की सुपुर्दगी के लिए यह संविधान अधिनियम 24 अप्रैल 1993 से पूरे देश में लागू हो गया है।

यह अधिनियम वास्तव में सरकार द्वारा उठाए गया एक क्रांतिकारी कदम है क्योंकि इससे न केवल सत्ता का विकेन्द्रीकरण होगा, वरन ग्रामीण समाज में भारी परिवर्तन होंगे। इस अधिनियम का उद्देश्य लोगों की सक्रिय भागीदारी प्राप्त करना है।

लोकसभा और विधानसभा की तरह अब पंचायती राज संस्थाओं को भी संवैधानिक दर्जा दिया गया जिससे सत्ता का विकेन्द्रीकरण होगा, लोकतंत्र मजबूत होगा तथा आर्थिक विकास में इन संस्थाओं की भूमिका बढ़ेगी। इस अधिनियम में प्रत्येक पंचायत में जनसंख्या के अनुपात के आधार पर अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए स्थान आरक्षित रहेंगे। महिलाओं के लिए एक-तिहाई स्थान आरक्षित रखे गए हैं। प्रत्येक राज्य में ग्राम स्तर, मध्यवर्ती स्तर और जिला स्तर पर पंचायतों का गठन होगा। जिन राज्यों की जनसंख्या 20 लाख से कम है, वहां मध्यवर्ती स्तर पर पंचायतों का गठन करना आवश्यक नहीं होगा।

इस अधिनियम में पंचायतों का कार्यकाल पांच वर्ष के लिए निश्चित किया गया है। यदि कोई पंचायत किसी कारणवश कार्यकाल से पूर्व विघटित कर दी जाती है तब वहां उस पंचायत का गठन छह माह के पूरा होने से पूर्व कर लिया जायेगा। इस अधिनियम में पंचायतों द्वारा कर आरोपित करने की शक्ति का भी उल्लेख किया गया है। इस प्रकार पंचायती राज निकायों में निश्चित रूप से और अधिक मात्रा में धन-प्रवाह को सुनिश्चित किया गया है जिससे योजना प्रक्रिया में जनता की भागीदारी बढ़ सके। संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में उन कार्यों की सूची दी गई है जो राज्य सरकारों द्वारा पंचायतों को सामाजिक न्याय और आर्थिक विकास संबंधी योजनाओं के कार्यों के अतिरिक्त सौंपे जा सकते हैं। ग्यारहवीं अनुसूची में उल्लिखित कार्य निम्नलिखित हैं :

1. कृषि, जिसके अन्तर्गत कृषि-विस्तार भी हैं।
2. भूमि सुधार और मृदा संरक्षण।
3. लघु सिंचाई, जल-प्रबंध और जल-आच्छादन विकास।
4. पशु-पालन, दुग्ध-उद्योग और कुक्कुट-पालन।
5. मत्स्य उद्योग।
6. सामाजिक वनोद्योग और फार्म वनोद्योग।
7. लघु वन उत्पाद।
8. लघु उद्योग, जिसके अन्तर्गत खाद्य प्रसंस्करण उद्योग भी है।
9. खादी, ग्राम और कुटीर उद्योग।
10. ग्रामीण आवासन।
11. पेयजल।
12. ईंधन और चारा।
13. सड़कें, पुलियां, पुल नौघाट, जलमार्ग तथा संचार के अन्य साधन।
14. ग्रामीण विद्युतीकरण, जिसके अंतर्गत विद्युत का वितरण भी है।
15. गैर-पारंपरिक ऊर्जा स्रोत।
16. गरीबी उपशमन कार्यक्रम।
17. शिक्षा,जिसके अंतर्गत प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालय भी हैं।
18. तकनीकी प्रशिक्षण और व्यावसायिक शिक्षा।
19. प्रौढ़ और अनौपचारिक शिक्षा।
20. पुस्तकालय।
21. सांस्कृतिक क्रियाकलाप।
22. बाजार और मेले।

23. स्वास्थ्य और स्वच्छता, जिसके अंतर्गत अस्पताल, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र और औषधालय भी हैं।

24. परिवार कल्याण।

25. स्त्री और बाल विकास।

26. समाज कल्याण, जिसके अंतर्गत विकलांगों और मानसिक रूप से अविकसित व्यक्तियों का कल्याण भी है।

27. जनता के कमजोर वर्गों का, और विशेष रुप से अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों का कल्याण।

28. लोक वितरण प्रणाली।

29. सामुदायिक आस्तियों का अनुरक्षण।

इस विधेयक के पारित होने के कारण सामान्यतः समन्वित ग्रामीण विकास कार्यक्रम तथा विशेषकर जवाहर रोजगार योजना को बल मिलेगा। जवाहर रोजगार योजना के अन्तर्गत ग्राम पंचायतें स्वयं यह निर्णय लेंगी कि उनके गांव में कौन-सी योजना चलाई जाए। पंचायत स्तर लोगों के प्रति जवाबदेह एक निर्वाचित निकाय होने के कारण कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में लोगों की इच्छा को अधिक अच्छी तरह सुना जा सकेगा। पूर्व प्रधान मंत्री श्री राजीव गांधी के अनुसार देश का वास्तविक विकास तब तक नहीं होगा जब तक पंचायतों को गांव के विकास की जिम्मेदारी न सौंपी जाए और गांव में रहने वाले अपने विकास के कार्य में स्वयं शामिल न हों। अब जनता की सक्रिय भागीदारी के कारण ग्रामीण विकास की योजनाओं को अधिक अच्छे ढंग से क्रियान्वित किया जा सकेगा। आठवीं योजना के अन्तर्गत ग्रामीण विकास के लिए 30,000 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया है जो बदली हुई परिस्थितियों में काफी महत्वपूर्ण हो गया है।

प्रवक्ता अर्थशास्त्र,
श्यामलाल कालिज (सांय)
दिल्ली विश्वविद्यालय
दिल्ली- 110 032

पृष्ठ 9 का शेष

अनुदान सहायता प्राप्त करने वाली संस्थाओं या अधीनस्थ कार्यालयों के रुप में नहीं समझा जाना चाहिए। इस दिशा में केन्द्र को स्वयं शुरुआत करनी होगी। केन्द्र ने ग्रामीण विकास क्षेत्र में जो अतिक्रमण किए हैं उन सबको छोड़ देना चाहिए। इसका सबसे खराब उदाहरण यह मान लेना है कि वह हमारी विशाल जनसंख्या और लाखों गांवों की अनगिनत समस्याओं को सुलझाने के लिए ग्रामीण विकास और गरीबी दूर करने के कार्यक्रम चला सकता है और स्कीमें तथा दिशा निर्देश आदि जारी कर सकता है। एक साल के अंदर इसे बिल्कुल बंद कर दिया जाना चाहिए। उसे सभी सम्बद्ध संसाधनों को राज्यों को सौंप देना चाहिए, इन्हें पंचायतों, ग्राम प्रायोजित योजनाओं तथा ग्राम प्रायोजित स्कीमों के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए। यही ऐसे आधार हैं जो हमारे आर्थिक-सामाजिक प्रयास को प्रगतिशील स्वरूप प्रदान कर सकते हैं और संसाधनों तथा अवसरों के उपयोग के मामले में सक्षमता तथा समानता सुनिश्चित कर सकते हैं। इस प्रकार 72 वां संशोधन कृषि भवन प्रयासों को समाप्त करने वाला नहीं है बल्कि एक रोमांचक प्रयास की शुरुआत मात्र है। इसकी सफलता की कसौटी यह होगी कि दिल्ली में कृषि भवन के बजाय हमारे हर गांव में यानी पांच लाख गांवों में कृषि भवन बनाये जायें और यह जितना जल्दी हो सके उतना ही बेहतर होगा।

अनुवादः राम बिहारी विश्वकर्मा

एक स्वप्न जो साकार हुआ

मीता प्रेम शर्मा

सन् 1993 के शीतकालीन अधिवेशन में संवैधानिक संशोधन, 72 वें संशोधन विधेयक के रूप में पंचायती राज के लिए पारित किया गया। इसे 22 दिसम्बर 92 को लोकसभा ने और 23 दिसम्बर 92 को राज्यसभा ने लगभग सर्वसम्मति से पास किया। इस विधेयक को आधे से अधिक राज्य सरकारों के अनुमोदन के पश्चात् 20 अप्रैल 1993 को राष्ट्रपति की स्वीकृति दी गई और अब इसने कानून का रूप ले लिया है।

यह सब कुछ इसलिए संभव हो पाया क्योंकि पिछले वर्ष सरकार ने पंचायती राज की महत्ता को देखते हुए इस विधेयक को पारित कराने की पहल की। श्री नाथू राम मिर्धा की अध्यक्षता में एक संसदीय समिति का गठन किया गया जिसने सभी राज्य सरकारों और सांसदों की राय जान अपनी रिपोर्ट सरकार के समक्ष प्रस्तुत की। सरकार ने इसे संविधानिक संशोधन विधेयक के रूप में दोनों सदनों में प्रस्तुत कर पारित कराया।

इस विधेयक के मुख्य तत्व निम्नलिखित हैं :-

1. पंचायती राज 20 लाख से अधिक जनसंख्या वाले राज्यों में त्रिस्तरीय तथा 20 लाख तक की जनसंख्या वाले राज्यों में द्विस्तरीय होगा।

   त्रिस्तरीय का अर्थ है- पंचायत राज संस्थान का; ग्राम, मध्यवर्ती स्तर और जिला स्तर पर कार्यरत होना।

   द्विस्तरीय का अर्थ है - पंचायती राज संस्थान का; ग्राम सभा और जिला परिषद् के स्तर पर कार्यरत होना।
2. जनसंख्या के हिसाब से अनुसूचित जातियों व जनजातियों के लिए स्थान आरक्षित होंगे और कुल एक तिहाई स्थान महिला वर्ग के लिए सुरक्षित होंगे।
3. पंचायती संस्थाओं के चुनाव हर पांच वर्ष बाद होंगे।
4. भंग कर दी गई पंचायती संस्था का चुनाव छः माह के अन्तर्गत कराना होगा।
5. राज्य सरकार द्वारा निर्धारित संस्था को वित्तीय और प्रशासनिक अधिकार प्राप्त होंगे।
6. सांसद तथा विधायक अपने-अपने क्षेत्रों की संस्थाओं के सदस्य होंगे और उन्हें मताधिकार भी प्राप्त होंगे।
7. राज्य सरकार, वित्त आयोगों का गठन करेंगी जो कि पंचायती संस्थाओं को आर्थिक संसाधन सुलभ कराने के लिए सिफारिश करेंगे।
8. विधेयक के अधीन संविधान में एक नया अनुच्छेद जोड़ा जाएगा और 11वीं अनुसूची भी सम्मिलित की जाएगी। इस अनुसूची में उन मदों का उल्लेख है जो पंचायती संस्थाओं को हस्तांतरित किए जा सकते हैं। ये क्षेत्र हैं - प्राथमिक स्वास्थ्य, प्राथमिक शिक्षा और सार्वजनिक वितरण व्यवस्था।
9. पंचायती संस्थाओं में अनुसूचित जाति व अनुसूचित जन जाति के लिए जनसंख्या के अनुपात में प्रतिनिधित्व की व्यवस्था भी सराहनीय है। इससे दलित व पीड़ित वर्ग अपनी आवाज उठा सकेंगे।

यूं तो पंचायतों की भारत में सदियों से मान्यता रही है। पंचों को परमेश्वर के रूप में देखा जाता है। गांधी जी ने कहा था कि -- "पंचायत भारत की प्राचीनतम संस्था है। इसीलिए उसका फिर से प्रचलन देश में कोई नई बात नहीं होगी। पंचायत शब्द में एक प्राचीन भावना जुड़ी है। इसका शाब्दिक अर्थ है - गांव के पांच चुने हुए व्यक्तियों की सभा। यह उस प्रणाली का प्रतिनिधित्व करती है जिसमें भारत के असंख्य गणराज्यों का प्रशासन होता था। परन्तु ब्रिटिश सरकार ने लगान वसूली के अपने क्रूर तरीके अपनाकर इस प्राचीन गण व्यवस्था को लगभग नष्ट कर दिया था।"

पंचायती राज संस्थाओं के महत्व पर प्रकाश डालते हुए प्रधानमंत्री इंदिरा गांधी ने कहा था -- "स्वतंत्रता संग्राम के समय से ही हमारा ध्येय रहा है कि राजनैतिक निर्णयों और विकास कार्यों में ग्रामवासी हिस्सा लें। आजादी मिलने के बाद इसकी पूर्ति के लिए पंचायती राज की स्थापना की गई ताकि विकास के लाभ कुछ लोगों तक सीमित न रह कर सभी ग्रामवासियों को मिलें।"

जब पंचायती राज की बात चल ही रही है तो श्री एस. के. डे. का जिक्र भी आवश्यक है। श्री डे. के कथनानुसार ''संसद और विधान मंडल अच्छा काम कर रहे हैं। परन्तु विधान मंडलों के नीचे के स्तर पर लोगों की कोई संस्था नहीं है जिसे सही अभिव्यक्ति अथवा सही लेखा प्रेरणा मिल रही हो। ग्रामीण लोगों की बुनियादी मांगे पंचायती राज के माध्यम से रखी जानी चाहिए और पंचायती राज का सहयोग भी आवश्यक है।''

आज पंचायती राज संस्थाओं का फैलाव, लगभग सम्पूर्ण देश में हो चुका है किन्तु इनकी कार्य-प्रणाली की क्षमता को कम करने में, इन संस्थाओं की उपेक्षा और साधन-हीनता का बड़ा हाथ है। प्रश्न उठता है कि इन संस्थाओं को अधिकार आदि मिलने पर भी, ये अपने कार्य में सफल क्यों नहीं हो सकीं ?

काफी विचार-विमर्श के उपरान्त निष्कर्ष निकला कि बिना संवैधानिक सुरक्षा के इनका सुचारु रुप से कार्य कर पाना, सम्भव न हो सकेगा।

पंचायतों की संकल्पना का अर्थ था --''पूर्ण स्वराज''तथा ''ग्राम स्वराज''।

पंचायती राज संस्थाओं और उनके गठन को संविधान के अनुच्छेद 40 में, एक सामान्य निर्देश पर छोड़ दिया गया जो कि निम्नलिखित रूप में था;

''सरकार ग्राम पंचायतों को संगठित करने के लिए कदम उठाएगी और उन्हें जो भी आवश्यक हो, ऐसी शक्तियां और प्राधिकार देगी जिससे वे स्वशासन की इकाइयों के रूप में काम कर सकें।''

बलवन्तराय मेहता समिति की रिपोर्ट के पश्चात् विभिन्न राज्यों में कानून बनाए गए। आज देश में 2,17,300 से अधिक ग्राम पंचायतें हैं। यूं तो इन पंचायती राज संस्थाओं का सम्पूर्ण देश में फैलाव हो चुका है किंतु वे अपनी कार्य-प्रणाली में सफलता अर्जित नहीं कर पाईं। इसका प्रमुख कारण उनकी उपेक्षा और मानव-संसाधनों का अभाव ही रहा है। इसके कार्यक्रमों को अधिकारी तंत्र ने अपने अधिकार में रखा। परिणामत: पंचायती राज संस्थाओं की जड़ें कमजोर होती गईं।

बलवन्तराय मेहता अध्ययन दल का मत था कि ''पंचायती राज संस्थाओं के पतन का कारण संकल्पना की कमी, राजनैतिक इच्छा का अभाव तथा राष्ट्रीय प्राथमिकता की अवहेलना रही। अनुसंधान, मूल्यांकन, प्रतिपुष्टि की निरंतर प्रक्रिया के अभाव तथा इस संबंध में कोई सुधारात्मक उपाय न किए जाने के परिणाम स्वरूप ये संस्थाएं एक अंधी गली में भटक कर रह गईं।''

सन् 1989 में श्री एस. के. डे ने कहा था: ''बिचौलिए व व्यापारी, जनता की शक्ति के रक्षक बन गए हैं और वे इसे छोड़ना नहीं चाहते जब तक राजनेताओं में त्याग की भावना नहीं होगी तब तक पंचायती राज या सहकारी समाज की रचना नहीं हो सकती।''

पंचायती राज व्यवस्था को नया जीवन देने व उसका अधिकार वापस देने के उद्देश्य से तत्कालीन प्रधानमंत्री श्री राजीव गांधी ने इस विषय को राष्ट्रीय स्तर पर प्रस्तुत किया। अनेक सम्मेलनों में व्यापक विचार व परामर्श के उपरान्त संसद के बजट अधिवेशन में 64 वां संशोधन संविधान विधेयक प्रस्तुत किया।

25 मई 1989 को संसद में इस विधेयक को रखते हुए स्वर्गीय राजीव गांधी ने घोषणा की थी कि विधेयक में यह निश्चित किया जाएगा कि पंचायती राज का रूप लोकसभा और राज्य विधानसभा की भांति लोकतांत्रिक हो। सन् 1990 में जनता दल सरकार ने इस विधेयक में कुछ परिवर्तन कर, नया संविधान संशोधन विधेयक संसद में रखा। परन्तु इस विधेयक के पारित होने से पहले ही सरकार गिर गई और पंचायत राज व्यवस्था को एक व्यवस्थित रूप देने का संकल्प अपूर्ण ही रह गया।

वर्तमान-सरकार ने सत्ता में आने पर संशोधन विधेयक लाने की घोषणा की और दिसम्बर के अंतिम सप्ताह से उसे संसद की स्वीकृति मिल गई। 72 वें संशोधन की मुख्य विशेषतानुसार पचांयत संस्थाओं को सत्ता के सच्चे विकेन्द्रीकरण का माध्यम बनाया गया है। आर्थिक विकास की गतिविधियों में पंचायत राज संस्थाओं की भूमिका बढ़ाने का प्रावधान इस विधेयक में किया गया है।

72वें संशोधित संविधान का पारित किया जाना, संसद के शीतकालीन अधिवेशन की एक बड़ी उपलब्धि कहा जा सकता है। पंचायती राज संस्थाएं जो कि एक लम्बे समय से सुदृढ़ तथा उत्तरदायी जन-संस्थाओं का रूप धारण न कर सकीं इस 72वें संशोधित संविधान द्वारा, इनको बल और अधिकार मिले हैं।

72वां विधेयक 1991, जिसे संसद के दोनों सदनों द्वारा पारित किया गया है और विधान मंडलों ने अभिपुष्टि की है, में ग्राम पंचायतों, पंचायत समितियों और जिला परिषदों की वित्तीय स्थिति को सुदृढ़ बनाने के लिए निम्नलिखित प्रावधान किए गए हैं :-

1. राज्य विधान मंडल पंचायतों को ऐसे कर, शुल्क चुंगी और

फीस लगाने, एकत्र करने और उन्हें विनियोजित करने के लिए प्राधिकृत कर सकता है जो कि ऐसे प्रयोजनों के लिए सरकार द्वारा लगाए गए और एकत्र किए गए हों तथा जो इन परिस्थितियों व सीमाओं के अनुरूप हों। पंचायतों द्वारा अथवा पंचायतों की ओर से ऐसी सभी राशियों को जमा करने और साथ ही आवश्यकतानुसार निकालने के लिए कोष की भी व्यवस्था की जा सकती है।

2. पंचायतों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने और इस मामले में राज्यपाल को सिफारिशें करने के लिए प्रत्येक राज्य और संघ शासित क्षेत्र में एक वित्त आयोग का गठन करना, आयोग द्वारा की गई प्रत्येक सिफारिश को, उस पर की गई कार्रवाई को दर्शाने वाले एक स्पष्टीकरण ज्ञापन के साथ राज्यपाल उसे राज्य के विधान मंडल के सम्मुख प्रस्तुत कराएगा।

केन्द्रीय ग्रामीण विकास राज्य मंत्री श्री रामेश्वर ठाकुर ने ग्राम विकास के लिए पंचायत प्रणाली सरकार बनाने पर बल दिया है और इसके लिए उन्होंने प्रशिक्षण को आवश्यक बताया है। उनके अनुसार पंचायती राज संस्थाओं को नए विधेयक के अन्तर्गत, अधिक संवैधानिक अधिकार दिए जाने के परिणामस्वरूप राजनीतिक व आर्थिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया को बल मिलेगा।

हमारे प्रधान मंत्री पी.वी. नरसिम्ह राव ने कहा कि ''कतार में खड़े आखिरी आदमी यानी दरिद्रनारायण के प्रति हमारी जिम्मेदारी बहुत ज्यादा है और हमें हर वक्त यह बात अपने दिमाग में रखनी होगी।''

आज वर्तमान स्थिति प्रगट करती हैं कि ग्रामीण इलाकों में रहने वालों की, लोकतांत्रिक व्यवस्था में गहरी रुचि उत्पन्न हो चुकी है। प्रमाणस्वरूप इस वर्ष पंजाब में 11596 पंचायतों के चुनाव 15 जनवरी से 22 जनवरी के दौरान शांतिपूर्वक ढंग से सम्पन्न हुए। इस बार पंजाब और देश के दूसरे भागों में पंचायती चुनावों को लेकर राजनैतिक और प्रशासनिक क्षेत्रों में विशेष दिलचस्पी रही।

पंचायती संस्थाओं में अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जन जातियों, दलित व पीड़ित वर्गों और महिला वर्ग के प्रतिनिधित्व में श्री राजीव गांधी का नारा -- ''जन की सत्ता सौंपो जन को'' स्पष्ट नजर आता है।

पंचायती राज संगठनों की उपलब्धियों के बारे में लोगों का विचार है कि इनके द्वारा जनसाधारण में राजनीतिक चेतना आई है, जन साधारण के प्रति लोकतंत्र अधिक सजीव हुआ है, इन संगठनों से गरीबों की भलाई हुई है। नया गतिशील नेतृत्व उभर कर आया है तथा पंचायती राज संगठन, सरकारी तंत्र को अधिक सक्रिय करने में सफल हुए हैं। स्वतंत्र भारत के पहले प्रधानमंत्री श्री जवाहरलाल नेहरू ने कहा था, '' भारत तभी प्रगति करेगा जब गांवों में रहने वाले लोग राजनीतिक दृष्टि से सजग हो जाएं''।

श्री राजीव गांधी का स्वप्न कि लोकतंत्र की तीसरी कतार को भी मजबूत बनाना है आज साकार हुआ है। पंचायती राज के द्वारा यह कतार अपने विचार प्रगट कर लोकतांत्रिक विधि में हिस्सा ले सकती है।

हमें आशा करनी चाहिए कि पंचायतों के जरिये हमारे सारे स्वप्न पूर्ण होंगे।

जी-1/डी,
डी0 डी0 ए0 फ्लैट्स
मुनीरका, नई दिल्ली - 110 067

संविधान (बहत्तरवां संशोधन) विधेयक, 1991

(संसद् के दोनों सदनों द्वारा पारित रूप में)

भारत के संविधान का और संशोधन करने के लिए विधेयक

भारत गणराज्य के तैंतालीसवें वर्ष में संसद द्वारा निम्नलिखित रूप में यह अधिनियमित हो :—

1. (1) इस अधिनियम का संक्षिप्त नाम संविधान (तिहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992 है । **संक्षिप्त नाम और प्रारम्भ ।**

(2) यह उस तारीख को प्रवृत्त होगा, जो केंद्रीय सरकार, राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, नियत करे ।

2. संविधान के भाग 8 के पश्चात् निम्नलिखित भाग अंतःस्थापित किया जाएगा, अर्थात् :— **नए भाग 9 का अंतःस्थापन ।**

'भाग 9'

पंचायतें

243. इस भाग में, जब तक कि संदर्भ से अन्यथा अपेक्षित न हो,— **परिभाषाएं ।**

(क) "जिला" से किसी राज्य का जिला अभिप्रेत है ;

(ख) "ग्राम सभा" से ग्राम स्तर पर पंचायत के क्षेत्र के भीतर समाविष्ट किसी ग्राम से संबंधित निर्वाचक नामावली में रजिस्ट्रीकृत व्यक्तियों से मिलकर बना निकाय अभिप्रेत है ;

(ग) "मध्यवर्ती स्तर" से ग्राम और जिला स्तरों के बीच का ऐसा स्तर अभिप्रेत है जो किसी राज्य के राज्यपाल द्वारा इस भाग के प्रयोजनों के लिए, लोक अधिसूचना द्वारा, मध्यवर्ती स्तर विनिर्दिष्ट किया जाए ;

(घ) "पंचायत" से ग्रामीण क्षेत्रों के लिए अनुच्छेद 243ख के अधीन गठित स्वायत शासन की कोई संस्था (चाहे वह किसी भी नाम से ज्ञात हो) अभिप्रेत है;

(ङ) "पंचायत क्षेत्र" से पंचायत का प्रादेशिक क्षेत्र अभिप्रेत है;

(च) "जनसंख्या" से ऐसी अंतिम पूर्ववर्ती जनगणना में अभिनिश्चित की गई जनसंख्या अभिप्रेत है जिसके सुसंगत आंकड़े प्रकाशित हो गए हैं ;

(छ) "ग्राम" से राज्यपाल द्वारा इस भाग के प्रयोजनों के लिए, लोक अधिसूचना द्वारा, ग्राम के रूप में विनिर्दिष्ट ग्राम अभिप्रेत है और इसके अंतर्गत इस प्रकार विनिर्दिष्ट ग्रामों का समूह भी है ।

ग्राम सभा ।

243क. ग्राम सभा, ग्राम स्तर पर ऐसी शक्तियों का प्रयोग और ऐसे कृत्यों का निर्वहन कर सकेगी, जो राज्य के विधान मंडल द्वारा, विधि द्वारा, उपबंधित किए जाएं ।

पंचायतों का गठन ।

243ख. (1) प्रत्येक राज्य में ग्राम, मध्यवर्ती और जिला स्तर पर इस भाग के उपबंधों के अनुसार पंचायतों का गठन किया जाएगा ।

(2) खंड (1) में किसी बात के होते हुए भी, मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत का उस राज्य में गठन नहीं किया जाएगा जिसकी जनसंख्या बीस लाख से अनधिक है ।

पंचायतों की संरचना ।

243ग. (1) इस भाग के उपबंधों के अधीन रहते हुए, राज्य का विधान-मंडल, विधि द्वारा, पंचायतों की संरचना की बाबत उपबंध कर सकेगा :

परंतु किसी भी स्तर पर पंचायत के प्रादेशिक क्षेत्र की जनसंख्या और ऐसी पंचायत में निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की संख्या के बीच अनुपात समस्त राज्य में, यथासाध्य, एक ही होगा ।

(2) पंचायत के सभी स्थान पंचायत क्षेत्र के प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने गए व्यक्तियों से भरे जाएंगे और इस प्रयोजन के लिए, प्रत्येक पंचायत क्षेत्र ऐसी रीति से प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों में विभाजित किया जाएगा कि प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र की जनसंख्या और उसको आवंटित स्थानों की संख्या के बीच अनुपात समस्त पंचायत क्षेत्र में, यथासाध्य, एक ही हो ।

(3) राज्य का विधान-मंडल, विधि द्वारा,—

(क) ग्राम स्तर पर पंचायतों के अध्यक्षों का मध्यवर्ती स्तर पर पंचायतों में या ऐसे राज्य की दशा में जहां मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत नहीं हैं, जिला स्तर पर पंचायतों में ;

(ख) मध्यवर्ती स्तर पर पंचायतों के अध्यक्षों का जिला स्तर पर पंचायतों में ;

(ग) लोक सभा के सदस्यों और राज्य की विधान सभा के सदस्यों के, जो ऐसे निर्वाचन-क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हैं जिनमें ग्राम स्तर से भिन्न स्तर पर कोई पंचायत क्षेत्र पूर्णतः या भागतः समाविष्ट है, ऐसी पंचायत में;

(घ) राज्य सभा के सदस्यों और राज्य की विधान परिषद् के सदस्यों के, जहां वे—

(i) मध्यवर्ती स्तर पर किसी पंचायत क्षेत्र के भीतर निर्वाचकों के रूप में रजिस्ट्रीकृत हैं, मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत में;

(ii) जिला स्तर पर किसी पंचायत क्षेत्र के भीतर निर्वाचकों के रूप में रजिस्ट्रीकृत हैं, जिला स्तर पर पंचायत में,

प्रतिनिधित्व करने के लिए उपबंध कर सकेगा ।

(4) किसी पंचायत के अध्यक्ष और पंचायत के ऐसे अन्य सदस्यों को पंचायतों के अधिवेशनों में मत देने का अधिकार होगा, जो पंचायत क्षेत्र

के प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों से, चाहे प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा या अन्यथा, चुने गए हैं।

(5) (क) ग्राम स्तर पर किसी पंचायत के अध्यक्ष का निर्वाचन ऐसी रीति से, जो राज्य के विधान-मंडल द्वारा, विधि द्वारा, उपबंधित की जाए, किया जाएगा ; और

(ख) मध्यवर्ती स्तर या जिला स्तर पर किसी पंचायत का अध्यक्ष, उसके निर्वाचित सदस्यों द्वारा अपने में से चुना जाएगा।

स्थानों का आरक्षण

243घ. (1) प्रत्येक पंचायत में—

(क) अनुसूचित जातियों ; और

(ख) अनुसूचित जनजातियों,

के लिए स्थान आरक्षित रहेंगे और उस प्रकार आरक्षित स्थानों की संख्या का अनुपात, उस पंचायत में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे गए स्थानों की कुल संख्या से यथाशक्य वही होगा जो उस पंचायत क्षेत्र में अनुसूचित जातियों की अथवा उस पंचायत क्षेत्र में अनुसूचित जनजातियों की जनसंख्या का अनुपात उस क्षेत्र की कुल जनसंख्या से है और ऐसे स्थान किसी पंचायत में भिन्न-भिन्न निर्वाचन-क्षेत्रों को चक्रानुक्रम से आवंटित किए जा सकेंगे।

(2) खंड (1) के अधीन आरक्षित स्थानों की कुल संख्या के एक तिहाई से अन्यून स्थान, यथास्थिति, अनुसूचित जातियों या अनुसूचित जनजातियों की स्त्रियों के लिए आरक्षित रहेंगे।

(3) प्रत्येक पंचायत में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल संख्या के एक-तिहाई से अन्यून स्थान (जिसके अन्तर्गत अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों की स्त्रियों के लिए आरक्षित स्थानों की संख्या भी है) स्त्रियों के लिए आरक्षित रहेंगे और ऐसे स्थान किसी पंचायत में भिन्न-भिन्न निर्वाचन-क्षेत्रों को चक्रानुक्रम से आवंटित किए जा सकेंगे।

(4) ग्राम या किसी अन्य स्तर पर पंचायतों में अध्यक्षों का पद अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियो और स्त्रियों के लिए ऐसी रीति से आरक्षित रहेगा, जैसी राज्य का विधान मंडल, विधि द्वारा, उपबंधित करे :

परन्तु किसी राज्य में प्रत्येक स्तर पर पंचायतों में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षित अध्यक्षों के पदों की संख्या का अनुपात, प्रत्येक स्तर पर उन पंचायतों में ऐसे पदों की कुल संख्या से यथा-शक्य वही होगा, जो उस राज्य की अनुसूचित जातियों की अथवा राज्य की अनुसूचित जनजातियों की जनसंख्या का अनुपात उस राज्य की कुल जनसंख्या से है :

परन्तु यह और कि प्रत्येक स्तर पर पंचायतों में अध्यक्षों के पदों की कुल संख्या के एक-तिहाई से अन्यून पद स्त्रियो के लिए आरक्षित रहेंगे :

परन्तु यह भी कि इस खण्ड के अधीन आरक्षित पदों की सख्या प्रत्येक स्तर पर भिन्न-भिन्न पंचायतों को चक्रानुक्रम से आवंटित की जाएगी।

(5) खण्ड (1) और खंड (2) के अधीन स्थानों का आरक्षण और खण्ड (4) के अधीन अध्यक्षों के पदो के लिए आरक्षण (जो स्त्रियो के लिए आरक्षण से भिन्न है) अनुच्छेद 334 में विनिर्दिष्ट अवधि की समाप्ति पर प्रभावी नहीं रहेगा।

(6) इस भाग की कोई बात किसी राज्य के विधान-मण्डल को किसी स्तर पर किसी पंचायत में पिछड़े वर्ग के नागरिकों के पक्ष में स्थानों के या पंचायतों में अध्यक्षों के पदों के आरक्षण के लिए कोई उपबन्ध करने से निवारित नहीं करेगी।

पंचायतों का कार्यकाल, आदि।

243ङ. (1) प्रत्येक पंचायत, यदि तत्समय प्रवृत्त किसी विधि के अधीन उसे पहले ही विघटित नहीं कर दिया जाता है तो, अपने प्रथम अधिवेशन के के लिए नियत तारीख से पांच वर्ष की अवधि तक, न कि उससे अधिक बनी रहेगी।

(2) तत्समय प्रवृत्त किसी विधि का कोई संशोधन किसी स्तर पर ऐसी पंचायत का, जो ऐसे संशोधन के ठीक पूर्व कार्य कर रही है, तब तक विघटन नहीं करेगा, जब तक खण्ड (1) में विनिर्दिष्ट उसके कार्यकाल का अवसान नहीं हो जाता।

(3) किसी पंचायत का गठन करने के लिए निर्वाचन—

(क) खण्ड (1) में विनिर्दिष्ट उसके कार्यकाल के अवसान के पूर्व ;

(ख) उसके विघटन की तारीख से छह मास की अवधि के अवसान के पूर्व

पूरा किया जाएगा :

परन्तु जहां वह शेष अवधि, जिस के लिए कोई विघटित पंचायत बनी रहती, छह मास से कम है, वहां ऐसी अवधि के लिए उस पंचायत का गठन करने के लिए इस खण्ड के अधीन कोई निर्वाचन कराना आवश्यक नहीं होगा।

(4) पंचायत के कार्यकाल के अवसान से पूर्व किसी पंचायत के विघटन पर गठित की गई पंचायत उस अवधि के केवल शेष भाग के लिए बनी रहेगी, जिस अवधि तक विघटित पंचायत खण्ड (1) के अधीन बनी रहती, यदि वह इस प्रकार विघटित नहीं की जाती।

सदस्यता के लिए निरर्हताएं।

243च. (1) कोई व्यक्ति किसी पंचायत का सदस्य चुने जाने के लिए और सदस्य बनने के लिए निरर्हित होगा,—

(क) यदि वह संबंधित राज्य के विधान-मंडल के निर्वाचनों के प्रयोजनों के लिए तत्समय प्रवृत्त किसी विधि द्वारा या उसके अधीन इस प्रकार निरर्हित कर दिया जाता है :

परन्तु कोई व्यक्ति इस आधार पर निरर्हित नहीं होगा कि उसकी आयु पच्चीस वर्ष से कम है, यदि उसने इक्कीस वर्ष की आयु प्राप्त कर ली है ;

(ख) यदि वह राज्य के विधान-मंडल द्वारा बनाई गई किसी विधि द्वारा या उसके अधीन इस प्रकार निरर्हित कर दिया जाता है।

(2) यदि यह प्रश्न उठता है कि किसी पंचायत का कोई सदस्य खंड (1) में वर्णित किन्हीं निरर्हताओं से ग्रस्त हो गया है या नहीं, तो वह प्रश्न ऐसे प्राधिकारी को, और ऐसी रीति से, जैसा राज्य का विधान-मंडल, विधि द्वारा, उपबंधित करे, विनिश्चय के लिए निर्देशित किया जाएगा।

243छ. संविधान के उपबंधों के अधीन रहते हुए, राज्य का विधान-मंडल, विधि द्वारा, पंचायतों को ऐसी शक्तियां और प्राधिकार प्रदान कर सकेगा जो वह उन्हें स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक समझे और ऐसी विधि में पंचायतों को उपयुक्त स्तर पर ऐसी शर्तों के अधीन रहते हुए, जैसी उसमें विनिर्दिष्ट की जाएं, निम्नलिखित के संबंध में शक्तियां और उत्तरदायित्व न्यागत करने के लिए उपबंध किए जा सकेंगे :—

पंचायतों की शक्तियां, प्राधिकार और उत्तरदायित्व ।

(क) आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएं तैयार करना ;

(ख) आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय की स्कीमों को, जो उन्हें सौंपी जाएं, जिनके अंतर्गत वे स्कीमें भी हैं जो ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों के संबंध में हैं, क्रियान्वित करना ।

243ज. राज्य का विधान-मंडल, विधि द्वारा,—

पंचायतों द्वारा कर अधिरोपित करने की शक्ति, और पंचायतों की निधियां ।

(क) ऐसी प्रक्रिया के अनुसार और ऐसी सीमाओं के अधीन रहते हुए, ऐसे कर, शुल्क, पथकर और फीसें उद्गृहीत, संगृहीत और विनियोजित करने के लिए किसी पंचायत को प्राधिकृत कर सकेगा ;

(ख) ऐसे प्रयोजनों के लिए और ऐसी शर्तों तथा सीमाओं के अधीन रहते हुए, राज्य सरकार द्वारा उद्गृहीत और संगृहीत ऐसे कर, शुल्क, पथकर और फीसें किसी पंचायत को समनुदेशित कर सकेगा ;

(ग) पंचायतों के लिए राज्य की संचित निधि में से ऐसे सहायता-अनुदान देने के लिए उपबंध कर सकेगा ; और

(घ) पंचायतों द्वारा या उनकी ओर से प्राप्त सभी धनों के जमा करने के लिए ऐसी निधियों का गठन तथा ऐसी निधियों में से धन का प्रत्याहरण करने के लिए भी उपबंध कर सकेगा, जो विधि में विनिर्दिष्ट किए जाएं या की जाएं ।

243झ. (1) राज्य का राज्यपाल, संविधान (तिहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992 के प्रारंभ से एक वर्ष के भीतर यथाशक्य शीघ्र, और उसके पश्चात् प्रत्येक पांचवें वर्ष के अवसान पर, पंचायतों की वित्तीय स्थिति का पुनर्विलोकन करने के लिए और,—

वित्तीय स्थिति के पुनर्विलोकन के लिए वित्त आयोग का गठन ।

(क) उन सिद्धांतों, जो निम्नलिखित को शासित करेंगे, अर्थात् :—

(i) राज्य द्वारा उद्ग्रहणीय ऐसे करों, शुल्कों, पथकरों और फीसों के शुद्ध आगमों का राज्य और पंचायतों के बीच वितरण जो इस भाग के अधीन उनके बीच वितरित किए जा सकेंगे तथा पंचायतों के बीच सभी स्तरों पर ऐसे आगमों के अपने-अपने अंशों का आबंटन ;

(ii) ऐसे करों, शुल्कों, पथकरों और फीसों का अवधारण जो पंचायतों को समनुदेशित किए जा सकेंगे या उनके द्वारा विनियोजित किए जा सकेंगे ;

(iii) राज्य की संचित निधि में से पंचायतों को सहायता अनुदान ;

(ख) पंचायतों की वित्तीय स्थिति को सुधारने के लिए आवश्यक अध्युपाय ;

(ग) किसी अन्य विषय, जो राज्यपाल द्वारा पंचायतों के ठोस वित्तपोषण के हित में वित्त आयोग को निर्दिष्ट किया जाए,

की बाबत राज्यपाल को सिफारिशें करने के लिए एक वित्त आयोग का गठन करेगा ।

(2) राज्य का विधान-मंडल, विधि द्वारा, आयोग की संरचना, अर्हता, जो आयोग के सदस्यों के रूप में नियुक्ति के लिए अपेक्षित होगी, और रीति, जिसमें उनका चयन किया जाएगा, का उपबंध कर सकेगा ।

(3) आयोग अपनी प्रक्रिया अवधारित करेगा और उसे अपने कृत्यों के पालन के लिए ऐसी शक्तियां होंगी जो राज्य का विधान-मंडल, विधि द्वारा, उसे प्रदान करे ।

(4) राज्यपाल इस अनुच्छेद के अधीन आयोग द्वारा की गई प्रत्येक सिफारिश और उसके बारे में की गई कार्रवाई का स्पष्टीकारक ज्ञापन राज्य के विधान-मंडल के समक्ष रखवाएगा ।

पंचायतों के लेखाओं की संपरीक्षा ।

243ञ. राज्य का विधान-मंडल, पंचायतों द्वारा लेखे बनाए रखने और ऐसे लेखाओं की संपरीक्षा करने की बाबत, विधि द्वारा, उपबंध कर सकेगा।

पंचायतों के लिए निर्वाचन ।

243ट. (1) पंचायतों के लिए कराए जाने वाले सभी निर्वाचनों के लिए निर्वाचक नामावली तैयार कराने का और उन सभी निर्वाचनों के संचालन का अधीक्षण, निदेशन और नियंत्रण एक राज्य निर्वाचन आयोग में निहित होगा जिसमें राज्यपाल द्वारा नियुक्त किया गया एक राज्य निर्वाचन आयुक्त होगा ।

(2) राज्य के विधान-मंडल द्वारा बनाई गई किसी विधि के अधीन रहते हुए, राज्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तें और पदावधि ऐसी होंगी जो राज्यपाल नियमों द्वारा अवधारित करे :

परन्तु राज्य निर्वाचन आयुक्त को उसके पद से उसी रीति से और उन्हीं आधारों पर ही हटाया जाएगा जिस रीति से और जिन आधारों पर उच्च न्यायालय के न्यायाधीश को हटाया जाता है, अन्यथा नहीं, और राज्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तों में उसकी नियुक्ति के पश्चात् उसके लिए अलाभकारी परिवर्तन नहीं किया जाएगा ।

(3) जब राज्य निर्वाचन आयोग ऐसा अनुरोध करे तब किसी राज्य का राज्यपाल राज्य निर्वाचन आयोग को उतने कर्मचारिवृन्द उपलब्ध कराएगा जितने खंड (1) द्वारा राज्य निर्वाचन आयोग को उसे सौंपे गए कृत्य के निर्वहन के लिए आवश्यक हों ।

(4) इस संविधान के उपबंधों के अधीन रहते हुए, राज्य का विधान-मंडल, विधि द्वारा, पंचायतों के निर्वाचनों से संबंधित या सम्पृक्त सभी विषयों की बाबत उपबंध कर सकेगा ।

संघ राज्यक्षेत्रों को लागू होना ।

243ठ. इस भाग के उपबंध संघ राज्यक्षेत्रों को लागू होंगे और किसी संघ राज्यक्षेत्र को उनके लागू होने में उनका यह प्रभाव होगा मानो राज्य के राज्यपाल के प्रतिनिर्देश अनुच्छेद 239 के अधीन नियुक्त किए गए संघ राज्यक्षेत्र के प्रशासक के प्रतिनिर्देश हैं और राज्य के विधान मंडल या विधान सभा के प्रति

निर्देश, उस संघ राज्यक्षेत्र के संबंध में, जिनमें विधान सभा है, उस विधान सभा के प्रतिनिर्देश हैं :

परन्तु राष्ट्रपति, लोक अधिसूचना द्वारा, यह निदेश दे सकेगा कि इस भाग के उपबंध किसी संघ राज्यक्षेत्र या उसके किसी भाग को ऐसे अपवादों और उपांतरणों के अधीन रहते हुए लागू होंगे जो वह अधिसूचना में विनिर्दिष्ट करे।

भाग का कतिपय क्षेत्रों को लागू न होना।

243ड. (1) इस भाग की कोई बात अनुच्छेद 244 के खण्ड (1) में निर्दिष्ट अनुसूचित क्षेत्रों और खंड (2) में निर्दिष्ट जनजाति क्षेत्रों को लागू नहीं होगी।

(2) इस भाग की कोई बात निम्नलिखित को लागू नहीं होगी :—

(क) नागालैंड, मेघालय और मिजोरम राज्य ;

(ख) मणिपुर राज्य में ऐसे पर्वतीय क्षेत्र जिनके लिए तत्समय प्रवृत्त किसी विधि के अधीन जिला परिषदें विद्यमान हैं।

(3) इस भाग की—

(क) कोई बात, जिला स्तर पर पंचायतों के संबंध में, पश्चिमी बंगाल राज्य के दार्जिलिंग जिले के ऐसे पर्वतीय क्षेत्रों को लागू नहीं होगी जिनके लिए तत्समय प्रवृत्त किसी विधि के अधीन दार्जिलिंग गोरखा पर्वतीय परिषद् विद्यमान है ;

(ख) किसी बात का यह अर्थ नहीं लगाया जाएगा कि वह ऐसी विधि के अधीन गठित दार्जिलिंग गोरखा पर्वतीय परिषद् के कृत्यों और शक्तियों पर प्रभाव डालती है।

(4) इस संविधान में किसी बात के होते हुए भी,—

(क) खण्ड (2) के उपखण्ड (क) में निर्दिष्ट किसी राज्य का विधान-मंडल, विधि द्वारा, इस भाग का विस्तार, खण्ड (1) में निर्दिष्ट क्षेत्रों, यदि कोई है, के सिवाय, उस राज्य पर कर सकेगा, यदि उस राज्य की विधान सभा इस आशय का एक संकल्प उस सदन की कुल सदस्य संख्या के बहुमत द्वारा तथा उस सदन के उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के कम से कम दो-तिहाई बहुमत द्वारा पारित कर देती है ;

(ख) संसद्, विधि द्वारा, इस भाग के उपबंधों का विस्तार खण्ड (1) में निर्दिष्ट अनुसूचित क्षेत्रों और जनजाति क्षेत्रों पर ऐसे अपवादों और उपांतरणों के अधीन रहते हुए कर सकेगी, जो ऐसी विधि में विनिर्दिष्ट किए जाएं और ऐसी कोई विधि अनुच्छेद 368 के प्रयोजनों के लिए इस संविधान का संशोधन नहीं समझी जाएगी।

विद्यमान विधियों और पंचायतों का बना रहना।

243ढ. इस भाग में किसी बात के होते हुए भी, संविधान (तिहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992 के प्रारम्भ के ठीक पूर्व राज्य में प्रवृत्त पंचायतों से संबंधित किसी विधि का कोई उपबन्ध, जो इस भाग के उपबन्धों से असंगत है, तब तक जब तक कि सक्षम विधान-मंडल द्वारा या अन्य सक्षम प्राधिकारी द्वारा उसे संशोधित या निरसित नहीं कर दिया जाता, या, जब तक ऐसे प्रारम्भ से एक वर्ष का अवसान नहीं हो जाता, इनमें से जो भी पूर्वतर हो, प्रवृत्त बना रहेगा :

परन्तु ऐसे प्रारम्भ के ठीक पूर्व विद्यमान सभी पंचायतें अपने कार्यकाल की समाप्ति तक बनी रहेंगी, यदि उन्हें उस राज्य की विधान सभा द्वारा या ऐसे राज्य की दशा में जिसमें विधान परिषद् है, उस राज्य के विधान-मंडल के प्रत्येक सदन द्वारा, पारित इस आशय के संकल्प द्वारा पहले ही विघटित नहीं कर दिया जाता ।

निर्वाचन संबंधी मामलों में न्यायालयों के हस्तक्षेप का वर्जन ।

243ण. इस संविधान म किसी बात के होते हुए भी,—

(क) अनुच्छेद 243ट के अधीन बनाई गई या बनाए जाने के लिए तात्पर्यित किसी ऐसी विधि की, जो निर्वाचन-क्षेत्रों के परिसीमन या ऐसे निर्वाचन-क्षेत्रों को स्थानों के आवंटन से संबंधित है, विधिमान्यता किसी न्यायालय में प्रश्नगत नहीं की जाएगी ;

(ख) किसी पंचायत के लिए कोई भी निर्वाचन, ऐसी निर्वाचन अर्जी पर ही प्रश्नगत किया जाएगा जो ऐसे प्राधिकारी को और ऐसी रीति से प्रस्तुत की गई है जिसका राज्य के विधान-मंडल द्वारा बनाई गई किसी विधि द्वारा या उसके अधीन उपबन्ध है, अन्यथा नहीं।'।

अनुच्छेद 280 का संशोधन ।

3. संविधान के अनुच्छेद 280 के खंड (3) के उपखंड (ख) के पश्चात् निम्नलिखित उपखंड अंतःस्थापित किया जाएगा, अर्थात् :—

"(खख) राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर राज्य में पंचायतों के साधनों की अनुपूर्ति के लिए किसी राज्य की संचित निधि के संवर्धन के लिए आवश्यक अध्युपाय;" ।

ग्यारहवीं अनुसूची का जोड़ा जाना ।

4. संविधान की दसवीं अनुसूची के पश्चात् निम्नलिखित अनुसूची जोड़ी जाएगी, अर्थात् :—

"ग्यारहवीं अनुसूची

(अनुच्छेद 243छ)

1. कृषि, जिसके अन्तर्गत कृषि-विस्तार भी है।
2. भूमि विकास, भूमि सुधार का कार्यान्वयन, चकबंदी और भूमि संरक्षण।
3. लघु सिंचाई, जल प्रबन्ध और जल-आच्छादन विकास ।
4. पशुपालन, दुग्ध-उद्योग और कुक्कुट-पालन ।
5. मत्स्य उद्योग ।
6. सामाजिक वनोद्योग और फार्म वनोद्योग।
7. लघु वन उत्पाद।
8. लघु उद्योग, जिनके अन्तर्गत खाद्य प्रसंस्करण उद्योग भी है।
9. खादी, ग्राम और कुटीर उद्योग।
10. ग्रामीण आवासन ।
11. पेय जल ।
12. ईंधन और चारा ।
13. सड़कें पुलियां, पुल, फेरी, जलमार्ग तथा संचार के अन्य साधन।
14. ग्रामीण विद्युतीकरण, जिसके अंतर्गत विद्युत का वितरण भी है।
15. गैर-पारंपरिक ऊर्जा स्रोत ।

16. गरीबी उपशमन कार्यक्रम।

17. शिक्षा, जिसके अंतर्गत प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालय भी हैं।

18. तकनीकी प्रशिक्षण और व्यावसायिक शिक्षा।

19. प्रौढ़ और अनौपचारिक शिक्षा।

20. पुस्तकालय

21. सांस्कृतिक क्रियाकलाप।

22. बाजार और मेले।

23. स्वास्थ्य और स्वच्छता, जिसके अंतर्गत अस्पताल, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र और औषधालय भी हैं।

24. परिवार कल्याण।

25. स्त्री और बाल विकास।

26. समाज कल्याण, जिसके अंतर्गत विकलांगों और मानसिक रूप से मंद व्यक्तियों का कल्याण भी है।

27. दुर्बल वर्गों का और विशिष्टतया अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों का कल्याण।

28. सार्वजनिक वितरण प्रणाली।

29. सामुदायिक आस्तियों का अनुरक्षण।

*****

कहानी

अपना घर

✍ अलका पाठक

चांटा मारने को हाथ हवा में लहराया, पर रुक गया। ऐसा लगता है कि रुका नहीं, रोक लिया। क्या त्यौहार के दिन बच्चे को मारना! फिर मारने से, हुआ तो अनहुआ होने से रहा। साल भर का त्यौहार गारत हो जाएगा. बच्चे का उतरा-सहमा चेहरा देख हाथ खुद ही रोक लिए! हंसी खुशी त्यौहार बीत जाए। इतने हुलस कर बच्चा पटाखे लाया है। हफ्ते भर से निहोरे कर रहा था कि बड़ा एटम ले दोगी ?

जी डर रहा था। नन्हा-सा बालक बड़ा सा पटाखा कहीं हाथ से चल गया और हाथ झुलस जाए, पर नहीं वह चतुर भी बहुत हो गया है- "मैं उसका टाइम निकाल कर चलाऊंगा ?"

-'टाइम क्या ?'

- 'कागज में होता है. कागज हटा दो- बस्स ...' बच्चे का खिला-खिला चेहरा देख निहाल हो गई। यों पटाखे चलाना सीधे-सीधे नोटों में ही आग लगाना है। पर बिना बम लिए कारीगरी जान गया है, इसका मतलब यह है कि स्कूल में दोस्तों में पटाखे ही डिस्कस कर रहा है। अब इसको मना करना, इसका दिल दुखाना है। सो मान लिया, न मानना तो नाइन्साफी ही होती।

हंसी-खुशी दिन बीत ही गया कि शाम को पड़ौस में छोटे चाचा के यहाँ अम्मा के साथ गया, मिठाई देने। लौटकर आया तो अम्मा की शिकायत संग आई। "कितना ही खिला लो पर बाहर निकलते ही नदीदे लगते हैं कि जनम के भूखे हैं, कभी कुछ खाया ही नहीं। इतना बदतमीज है कि हूंस की तरह खाने को चिपट गया। कभी इधर से आकर एक बर्फी ले जाए, कभी उधर से आकर। जब तक प्लेट में बर्फी रही, मंडराता ही रहा। इत्ती शर्म आई कि पूछो मत .. " कहते-कहते बालक को मां की ओर कर दिया। कहा नहीं लेकिन स्वर छुपा था कि 'संभालो अपने लाड़ले को, लो खबर। बहुत सिर चढ़ाया है। बाहर जाकर ऐसी किरकिरी की ज़मीन फट जाए और उसमें समा जाएं। जितना प्यार-दुलार उतना ही नाम धरवाता है करमजला!' दो थप्पड़ धर दें पर फिर बालक का जी बुझ जाएगा। ढंग से पटाखे भी न चलायेगा। कूटना-पीटना तो रोज का काम। बच्चे की गलती हो तो. पहले पीटो फिर कलेजे से लगा खुद रो लो। और कल की उम्मीद में आंसू पोंछ लो। यह दिन भी बीतेंगे किसी न किसी तरह। रोकर सही। यो ही त्यौहारों की शाम काटे नहीं कटती, ऊपर से बच्चे को पीट दो तो और गारत हो जाए, पीटना रोज़ का काम। त्यौहार साल भर का है।

चुप रह गई देखकर! अम्मां का बड़बड़ाना शुरू हो गया, 'इतना उजड्ड लड़का है, पर महतारी तो बच्चे को अंगुली से भी छूने को तैयार नहीं है। खूब बिगाड़ लो जितना बिगाड़ सकती हो, कल खुद ही पछताओगी जब बड़ा होकर बाप के से नक्शे दिखाएगा...'

कलेजा भक्क-से सुलग गया। और कुछ असीस नहीं निकला मुंह से। क्यों निकलेगा बाप-सा। विधाता ने सारे दुख क्या इसी करम में लिख दिये हैं ? और कोई तकदीर नहीं बची थी ? अब त्यौहार की शाम यह सारे सवाल-जवाब करने की नहीं है। फिर इतना तो उसी को कहा जा सकता है जिसकी औक़ात जवाब देने की नहीं हो। औक़ात तो खूब होती अगर वह बैरी इसमें रोना न लिख गया होता। वह तो भला है कि अपने पैरों पर खड़ी है, तुम्हारी मुहताज नहीं है। तब तुम जीने नहीं देतीं, अगर कहीं...."

मुहताज होने की कल्पना से ही तन-मन कांप गया, हर घड़ी जो ऐंठी ही रहती है, वह है तो सगी मां ही अन्धेरे में तो अपनी छाया भी संग नहीं रहती फिर --। पता नहीं भगवान जी ने सारी ज़िन्दगी पर ही रात की चादर ऐसी ओढ़ाई कि हटाना ही भूल गये! अब यह आस की जोत तो बेटे से ही लगी है कि जल्दी-जल्दी बड़ा हो तो हमारे भी सुख के चार दिन आएं!

बच्चे को डांटने-फटकारने की बजाय थोड़ा-सा और पास कर लिया। भले दिन आयेंगे की आश्वास्ति पाने के लिए या बच्चे को दिलासा देने को कि चल आगे मत करना ऐसा। "तनिक-

सा भी डांट कर राजी नहीं है। और चढ़ाओ सिर, हमें क्या?'' हाथ फिर उठा कि बच्चे को चार-छह थप्पड़ लगा दे ताकि तसल्ली हो जाए कि अपनी बदतमीज़ी की सज़ा पा गया है। बच्चे का मन बुझ जाएगा। सोच कर फिर हाथ रोक लिया।

जैसे-तैसे सांझ ढली। बच्चे को सोते समय कहानी सुनाते-सुनाते बीच में पूछा -- 'एक बात बताओगे बेटा-'

हाँ जी '

'तुमने वहां इतनी गन्दी बात की'

'कौन सी ?'

'वहां बर्फी खाई थी इतनी ?'

''अच्छी थी''

''गन्दी बात -''

''बर्फी खाना ?''

''नहीं, इत्ती सारी खाना''

'' बर्फी अच्छी लगे तब भी...''

'' घर पर खाओ। बाहर नहीं खाते''

हाथ बच्चे के सिर को सहलाता रहा। बच्चा ग्लानि में था कि ऐसी बदतमीजी की है। चेहरे पर सोच के बादल घिर आए। बहुत देर टकटकी लगा कर माँ के चेहरे को देखता रहा। धीरे-से बच्चेला-- ''मैंने तो अपना घर समझा था!''

सहायक केन्द्र निदेशक,
विदेश प्रसारण विभाग,
आकाशवाणी, नई दिल्ली।

जल

विनय कुमार मालवीय

बन्द अभी हो जाता नल,
तब न मिल सके उसमें जल।
मच जाती चहूँ दिशि हलचल
पर न पा सके कोई जल॥

सूँ-सूँ जब करता है नल,
तब आता है उससें जल।
मचती दौड़ मचे हलचल,
भरते सब बर्तन में जल॥

सबकी प्यास बुझाता जल,
खेतों की हरियाता जल।
देता है सबको सम्बल,
बिजली भी देता है जल॥

नदी, सरोवर, ताल-अतल,
सदा प्रवाहित रहता जल।
जाति-धर्म से हो निश्छल,
सब को पास बुलाता जल॥

सचमुच अति उपयोगी जल,
जीवन दाता है निर्मल।
संचित करना सीखो जल,
व्यर्थ बहाओ कभी न जल॥

605, मालवीय नगर,
इलाहाबाद - 211003

***

गांवों में पेयजल

✍ डा0 (कु0) पुष्पा अग्रवाल

जल ही जीवन है और पृथ्वी एक जल ग्रह है। इसका 58 प्रतिशत धरातल पानी से आच्छादित हैं। पृथ्वी पर इतना पानी होते हुए भी पीने के पानी का अकाल पड़ा रहता है क्योंकि कुल पानी का मात्र 3 प्रतिशत ही ताज़ा पानी है। उसमें से भी लगभग एक तिहाई प्रधानतया ध्रुव प्रदेशों में जमा पड़ा है। शेष ताज़े पानी का 98 प्रतिशत भूगर्भ में समाया है। विश्व भर में उपलब्ध कुल एक प्रतिशत पानी का सौंवा भाग मानव सहित प्राणी जगत के लिए सहज उपलब्ध है।

प्रकृति में पानी का चिरकालिक चक्र चलता रहता है। यह सभी जल स्रोतों को एक सूत्र में पिरोए है। फिर चाहे वे स्रोत कहीं भी क्यों न हों वायुमंडल में या जीवमंडल में। इस चक्र को सूर्य की ऊर्जा गति देती है। इस विशाल पम्प के कारण ही पृथ्वी आवास योग्य है। प्रतिवर्ष यह वर्षा और हिम के रूप में 11,3000 अरब घन मीटर ताज़ा पानी पृथ्वी पर गिरता है। यह धरती पर 80 सेन्टीमीटर· बाढ़ ला सकता है एवं सैद्धांतिक आधार पर सभी आवश्यकताएं पूरी कर सकता है। इस प्रकार से पानी बहुलता से है सही - पर काश! देश और काल के आधार पर इसका वितरण सम हुआ होता! और उसे प्रदूषित न किया गया होता।

भारत के जल स्रोतों में गंगा, ब्रह्मपुत्र, कावेरी, गोदावरी आदि 14 प्रमुख और लगभग 100 मध्यम और छोटी नदियों के अतिरिक्त अनेक झीलें, विशाल सागर, हिमाच्छादित पर्वत शिखर और भूगर्भस्थ जल आता है। भारत का औसत वार्षिक जल स्रोत 40 करोड़ हेक्टयर मीटर है। इसमें से 30 करोड़ हेक्टेयर मीटर वर्षा से प्राप्त होता है। सीमित अवधि में उपलब्धता के कारण केवल 3.8 करोड़ हेक्टेयर मीटर जल का ही प्रयोग हो पाता है। बांधों और टैंकों को मिलाकर लगभग 1.5 करोड़ हेक्टेयर मीटर पानी का ही भण्डारण किया जा सकता है 1

हमारे देश में पीने का पानी उपलब्ध कराने की दिशा में अनेक कार्यक्रम प्रारम्भ किए गए हैं। किन्तु अभी भी प्रत्येक व्यक्ति को स्वच्छ पेय जल उपलब्ध नहीं है। आज भी छोटे कस्बों और गांवों में पानी की भारी किल्लत है। घर की महिलाओं को बहुत दूर से पानी अपने सिर पर ढोकर लाना पड़ता है।

इसमें उनके समय और शक्ति का अपव्यय तो होता ही है साथ ही यह भी निश्चित नहीं होता कि वह पानी खाने-पीने में प्रयुक्त किये जाने के योग्य भी है या नहीं। गांवों में पेयजल की उपलब्धता के लिए भारत सरकार ने त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम प्रारम्भ किया तथा वर्ष 1986 में राष्ट्रीय पेय जल आयोग की स्थापना की। इसका उद्देश्य नये स्रोतों को पता लगाना, लागत प्रभावी एवं व्यावहारिक तकनीकी का प्रयोग करते हुए वर्तमान जल स्रोतों का उम्दा प्रबन्ध करना एवं सुरक्षित पेय जल की आपूर्ति के लिए वैज्ञानिक आधार पर विकास करना है। राज्य सरकारें भी इसमें अपना भरपूर योगदान दे रही हैं।

अरुणाचल प्रदेश में 2559 गांवों को पूरी तरह से और 1347 को आंशिक रूप से पीने का पानी उपलब्ध कराया जा चुका है। आन्ध्र प्रदेश में सर्वेक्षण के आधार पर 22,860 गांव पेयजल की दृष्टि से समस्याग्रस्त गांव थे, जिनमें से 8064 गांवों को पानी उपलब्ध कराने के साथ ही खारापन दूर करने और नहसवा-कृमि को नष्ट करने पर भी ध्यान दिया गया है।

तमिलनाडु में इण्डिया मार्क- 2 एवं 3 हैण्ड-पम्पों के अतिरिक्त सागर तटवर्ती क्षेत्रों में ''तारा'' नामक हैण्ड पम्प लगाए गए। उत्तर प्रदेश में 1990 तक 96,389 से अधिक पम्प लगाए जा चुके थे। ग्रामीण क्षेत्रों में पाइप योजना पर 3 अरब 5 लाख रुपये व्यय हुए, जिससे 96,189 गांव लाभान्वित हुए। हरियाणा में अब केवल 171 गांव ही ऐसे रह गए हैं जिसमें पेयजल की समस्या बनी हुई है। इस प्रदेश के भिवानी, सिरसा, रोहतक आदि सूखाग्रस्त क्षेत्रों को मरुभूमि विकास कार्यक्रम के अन्तर्गत सम्मिलित कर लिया गया है। बिहार के 67,070 समस्या मूलक गांवों में से केवल 1500 गांवों में ही समस्या रह गई है। यहां लगातार चार वर्षों से वर्षा न होने के कारण भूगर्भ जल बहुत नीचे उतर गया है। दक्षिणी राजस्थान के बांसवाड़ा और डूंगरपुर में चालू स्वच्छ जल परियोजना का लाभ 40 लाख लोग उठा रहे हैं। गांवों में पेयजल आपूर्ति के क्षेत्र में इण्डिया मार्क-2 डीपवैल हैण्डपम्पों का उल्लेखनीय योगदान है। यह भारत का एक दुर्लभ उत्पाद है। इससे 24 घंटे पानी मिल सकता है और एक पम्प से 500 व्यक्ति लाभ उठा सकते हैं। यह पम्प 30 फुट

गहराई से पानी खींच सकता है। अब तक 15 लाख इण्डिया मार्क-2 हैण्डपम्प लगाए जा चुके हैं, जिससे 26 करोड़ से भी अधिक व्यक्ति लाभान्वित हुए हैं। भारत सरकार द्वारा गांवों में पेयजल आपूर्ति के संबंध में किये गये अन्य प्रयासों में पहाड़ी क्षेत्रों के लिए लघु-पन बिजली परियोजना एवं कठोर चट्टानों एवं दुर्गम क्षेत्रों में जल स्रोतों का पता लगाने के लिए हाइड्रोलिक फ्रेक्चरिंग स्टिमेलशन का विकास करना है। इस पद्धति से लगभग 24 गुना पानी प्राप्त होने की संभावना है। शुद्ध पेयजल की सतत उपलब्धि की जांच के लिए चलती फिरती प्रयोगशालाएं तैयार की गईं हैं। वैज्ञानिक एवं औद्योगिक अनुसंधान परिषद् की कतिपय प्रयोगशालाओं द्वारा भी इस कार्य में सहयोग दिया जा रहा है। पानी में गैसीय मिश्रणों, रसायनों के जमाव और खारेपन को दूर करने के नए प्रयास किए गए हैं।

गांवों में पेयजल की आपूर्ति के लिए अब सौर पम्पों का भी प्रयोग किया जाने लगा है। यह पम्प स्थानीय मानव समुदाय की आवश्यकताओं की आपूर्ति के लिए पूर्णतया विश्वस्त साधन हैं। इनके द्वारा 20 मीटर से 100 मीटर तक की गहराई से पानी प्राप्त किया जा सकता है।

विगत दशक 1980-90 में ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम पर औसत वार्षिक व्यय 800 करोड़ रुपये हुआ है। वित्तीय वर्ष 1990 तक पांच लाख 83 हजार समस्याग्रस्त गांवों में से पांच लाख 74 हजार को पीने का पानी उपलब्ध कराया गया है। किन्तु हम सारी व्यवस्था को स्थायी एवं पर्याप्त मानकर निश्चिन्त नहीं हो सकते।

केन्द्रीय जल आयोग ने हिमाचल की हिमनदियों को कृत्रिम साधनों से पिघलाने की योजना बनाई थी। किन्तु कहीं विपरीत स्थिति उत्पन्न न हो जाए, इस आशंका से प्रकृति के साथ छेड़छाड़ नहीं की। इससे उत्तर भारत में बाढ़ का प्रकोप हो सकता था क्योंकि आज जो जल संकट की चेतावनी सुनाई पड़ रही है, वह मात्र इसलिए नहीं कि पृथ्वी पर पानी कम है, वरन् इसलिए कि वर्तमान आधुनिक सभ्यता के कारण मानव ने अपने कार्यकलापों से प्राकृतिक स्वच्छ जल को बहुत बड़ी मात्रा में गन्दा कर दिया है। आज दुनिया भर में जल प्रदूषण का रोना रोया जा रहा है। पानी पर आज जो सामाजिक, औद्योगिक एवं वैज्ञानिक प्रभार बहुत तेज़ी से हो रहा है तो उसमें मलमूत्र से युक्त गन्दे पानी के नालों को साफ एवं स्वच्छ नदियों में छोड़ा जाना एक बहुत भयंकर प्रक्रिया है। साथ ही साथ कल-कारखानों से बहुत बड़ी मात्रा में रोज छोड़ा जाने वाला प्रदूषित जल उनके विषाक्त रसायनों से युक्त होता है।

आज जल का कोई स्रोत, चाहे नदियां हों या झीलें, तालाब हों या समुद्र, सभी प्रदूषण से प्रभावित हैं। आज एक भी नदी ऐसी नहीं है, जिसका पानी उसके उद्गम से लेकर उसके विलय होने तक सही अवस्था में हो। लगभग यही स्थिति झीलों की है।

भूमिगत स्रोत भी अब इसके शिकार हो रहे हैं। कई स्थानों पर पम्प से निकलने वाला पानी रंगीन होता है या इस प्रकार झागवाला होता है जैसे उसमें साबुन मिला दिया गया हो। इसका प्रमुख कारण देश में मल एवं बहिस्राव के शोधन की सुविधाओं का अपर्याप्त होना है। ये भी नागरिक क्षेत्रों में ही उपलब्ध हैं जहां तक ग्रामीण क्षेत्र का सम्बन्ध है वहां मल के उपचार की कोई कल्पना ही नहीं करता। यहां तक की ऐसी नालियां जो सारे मल को संग्रहित कर सकें, कम गांवों में ही मिलती हैं। शोधन के अभाव में नालियों का योगदान केवल इस सीमा तक रह जाता है कि यदि वे अच्छी हालत में हों तो मल को आबादी से बाहर तक पहुंचा दें। परिणामतया हमारे गांवों में जल स्रोत या तो प्रदूषण का शिकार हो चुके हैं या हो रहे हैं।

ग्रामीण क्षेत्रों में मल इधर उधर बहता हुआ किसी तालाब, झील, नदी आदि में मिल जाता है और यदि समुद्र तट निकट हो तो उस ओर बह निकलता है। अन्यथा भूमि पर इधर-उधर फैल जाता है। जिसमें कुछ तो सूख जाता है और कुछ रिसता हुआ भूगर्भ जल में मिल जाता है। इतना सब होते हुए भी गांवों के किसी भी जल स्रोत से जल का उपयोग बिना किसी प्रकार के उपचार कर लिया जाता है। यह स्थिति अपने में ही बहुत गम्भीर है। दूषित जल अनेकों बीमारियां उत्पन्न करता है और यदि कहीं उसमें विषैले तत्व, पारा, सीसा, डी.डी.टी. आदि हों तो जल का उपयोग करने वालों पर बहुत ही हानिकर प्रभाव पड़ता है। यह दूसरी बात है कि अधिकांश गांवों में उत्पन्न होने वाला मल नागरिक मल से प्रकृति में पर्याप्त भिन्न होता है। वहां औद्योगिक इकाइयों के न होने के कारण जल कम दूषित होता है। यह एक बहुत ही साकारात्मक पहलू है।

गांवों में जल प्रदूषण को रोकने के लिए जलीय पौधों का उपयोग किया जा सकता है। ये पौधे शैवाल से लेकर तैरने वाले और लम्बी घास तक हो सकते हैं। अब प्रश्न उठता है कि इन पौधों का क्या किया जाये। इनके कई उपयोग हैं। प्रथम तो इनमें पोषक तत्वों की अधिकता होने से इनका कार्बनिक खाद के रूप में प्रयोग हो सकता है। ऐसी स्थिति में ये मिट्टी को सुधार सकते हैं। दूसरे इन्हें जानवरों के चारे के रूप में प्रयुक्त किया जा सकता है क्योंकि इनमें विषाक्त तत्व नहीं होते हैं। इनका तीसरा उपयोग इन्हें सुखा

कर जलावन की लकड़ी के रूप में किया जा सकता है।

जलीय पौधों के अतिरिक्त इस मल युक्त पानी को यदि खेतों तक ले जाया जा सके तो इससे सिंचाई की जा सकती है। इससे सिंचाई के लिए प्रयुक्त किये जाने वाले जल की बचत भी होगी और फसल को पोषक तत्व भी मिलेंगे। इस प्रकार से भूमिगत जल भी सुरक्षित रहेगा और पर्यावरण के भी प्रदूषित होने की संभावना नहीं रहेगी। क्योंकि मल से उठने वाली दुर्गन्ध आक्सीजन की कमी के कारण ही उठती है। खेतों की फसल मल जल को आक्सीकृत करती रहेगी।

यदि मल जल में फैले हुए विषैले तत्व हों तो फसल की सिंचाई के लिए उसका प्रयोग नहीं करना चाहिए। ऐसे मल जल का प्रयोग ऐसे जंगली पेड़ पौधों के लिए किया जा सकता है, जिनका प्रयोग सामाजिक वानिकी के लिए किया जाना हो।

इस प्रकार गांवों में व्याप्त जल प्रदूषण को न केवल नियन्त्रण में लाया जा सकता है वरन् लाभ भी अर्जित किया जा सकता है। यह लाभ, खाद, मिट्टी के लिए पोषक तत्व और मछलियों के लिए आहार, जानवरों के चारे आदि के रूप में होगा। इन उपायों को लागू करने के लिए न तो अधिक व्यय की आवश्यकता है और न ही विशेष तकनीकी ज्ञान की।

बढ़ते हुए जल संकट से निबटने के लिए वास्तव में जल नीति में भी कुछ परिवर्तनों की आवश्यकता है। प्रथम तो पानी के संरक्षण के लिए बड़े-बड़े बांध बनाने की अपेक्षा अधिक संख्या में स्थान-स्थान पर छोटे-छोटे बांध बनाए जाएं, जिससे पर्यावरण को कोई क्षति न पहुंचे। सिंचाई के लिए नालियों से पानी देने की बजाए आवश्यकता के अनुसार स्प्रिंकलर लगाए जायें जो फसलों की जड़ों को सींचे। गन्दे नालों और औद्योगिक इकाईयों से निस्तृत दूषित जल को नदियों में छोड़ने की बजाए शोधन संयंत्र लगाकर उसे पुनः प्रयोग योग्य बनाया जाए।

वनों का विकास तेजी से करना भी बहुत आवश्यक है। पानी के लुप्त होते भूगर्भीय कुशन को वृक्ष लगाकर बचाया जा सकता है। पहले समय में विशाल वन एवं वनस्पति जगत वर्षा से प्राप्त जल को अपने में समाहित कर लेता था और बाद में उन्मोचित करता था। कुछेक वृक्ष ऐसे भी हैं जो भूमि के गर्भ में स्थित जल की जानकारी देते हैं। वराहमिहिर की कृति वृहत्संहिता में भूगर्भीय जल के सूचकों का विस्तृत वर्णन है। ये सूचक विशेषतया विकासशील देशों के लिए अत्यधिक उपयोगी हैं, क्योंकि ये आधुनिक वैज्ञानिक विधियों की अपेक्षा कम व्ययशील हैं। इसका जर्मनी और अंग्रेजी में डॉ. एच. केर्न द्वारा अनुवाद किया जा चुका है तथा तिरूपति विश्वविद्यालय में भी पिछले दशक में इस पर महत्वपूर्ण कार्य हुआ है। उत्तर प्रदेश सरकार और भारतीय वनस्पति सर्वेक्षण ने भी इस दिशा में संयुक्त प्रयास किए हैं। मोटे रूप से जल सूचक पौधे वे होते हैं जिनकी जड़ें भूगर्भीय जल के स्तर के आस-पास तक गई हों। ये बरसात पर निर्भर नहीं करते हैं। इन वृक्षों के पास की भूमि में भी नमी आ जाती है।

इस बड़ी हुई नमी और घटी हुई प्रक्रिया के कारण उस स्थान विशेष की वनस्पति में अन्तर आ जाता है। भूगर्भीय जल की स्थिति के सूचक ये विशेष वृक्षों के संयुक्त युगल रूप में उगते हैं- जैसे बरगद और नीम, ताड़ और नारियल, नारियल और नारियल, बरगद और रीठा, बरगद और जामुन, पीपल और जंगली खजूर, बेल और गूलर आदि।

वृहत्संहिता के श्लोक (1) के अनुसार प्राथमिक जड़ पृथ्वी के नीचे थोड़ी दूर तक जाने के बाद तने की दिशा से लगभग 1-6 फुट तक किसी दिशा में मुड़ जाती है और जलस्तर समीप आने में पुनः यथावत दिशा में आ जाती है। इसी प्रकार किसी स्थान पर जंगली लताएं और दीमक की बाँबी का यूग्म भी भूगर्भीय जल की सूचना देता है। छोटे आकार के वृक्षों की बहुलता, किसी पौधे से दूध का निकलना, अत्यन्त घनी पत्तियों का होना, कांटाकारी पलास में सफेद फूल आना, गांठदार तने वाले नीम के वृक्षों के नीचे 20 मीटर गहराई तक पानी मिला है। इस वैज्ञानिक कृति पर अधिक गवेषण कार्य की आवश्यकता है।

इस प्रकार से वनस्पति जगत् पानी संबंधी समस्याओं को सुलझाने में बहुत दूर तक सहायक है। आज जंगलों का चीर हरण हो जाने से यदि भारी वर्षा हो जाए तो बाढ़ आ जाती है और सामान्य से कम होने पर सूखा पड़ जाता है।

अब बहुत हो चुका है नदियों और वनों का विनाश। अब आवश्यकता है जन मानस में चेतना लाने की। पानी के संबंध में कोई भी चर्चा करनी सरल है, किन्तु उसे बचाने के लिए अपरिमित श्रम एवं शक्ति की आवश्यकता है। अन्यथा नदियों के इस देश की 21वीं सदी में पहचान होगी, प्यास से दम तोड़ते मानवों का देश जहां वह बूंद-बंद के लिए छटपटा रहा होगा।

72 एस.एफ.एस. फ्लैट

गौतम नगर, नई दिल्ली

सफलता की कहानी

ढोलक मेरी जिन्दगी

✍ महेश चन्द्र श्रोत्रिय

गोवर्धन सड़क बनाने की प्रक्रिया में गिट्टी कूट रहा था। उसका कोई साथी पानी छिड़क रहा था तो कोई पत्थर के छोटे टुकड़े काट रहा था। गोवर्धन के हाथ में पत्थर की गिट्टी कूटने का डंडा था जिसके सहारे उसकी रोटी-रोजी चलती थी। कभी थक जाता तो साथियों से कहता- "अरे भाई, कोई गीत मिल कर गाओ। इससे काम जल्दी होगा और बोझ नहीं लगेगा। नहीं तो थकावट हो जाएगी।" साथियों को उसकी बात अच्छी लगती। साथी लोग गीत गाते और गीत की ताल में गोवर्धन को डंडे से सड़क कूटने में आनन्द आता। जैसे जैसे गीत के स्वर उभरते जाते गोवर्धन के साथियों को मस्ती से झूमकर सड़क बनाने के कार्य में आनन्द आता।

एक दिन बड़ा ठेकेदार आया और अपने अधीनस्थ कामगार से पूछा यह मजदूर गाना क्यों गा रहे हैं। गोवर्धन को बुलाया गया। पूछने उसने उत्तर दिया, "ठेकेदार साहब, सड़क बनाने में गीत गाकर जब लकड़ी के भारी डंडे से हम सड़क कूटते हैं तो काम लयबद्ध हो जाता है और थकावट महसूस नहीं होती।" ठेकेदार बच्चेला "अरे गोवर्धन, तुम तो मजदूर कम और ढोलक मास्टर ज्यादा लगते हो" तब गोवर्धन को ढोलक सीखने की ललक जाग उठी थोड़ा थोड़ा ढोलक वादन तो उसे आता ही था लेकिन प्रवीणता पाने के लिए उसने एक उस्ताद की शरण ली। उस्ताद ने गोवर्धन को ढोलक सिखाना प्रारम्भ किया।

इसी तरह दिन बीतते गये। गोवर्धन सुबह उस्ताद से ढोलक सीखता। धीरे-धीरे गोवर्धन मंडलियों में ढोलक बजाने लगा उसके ढोलक वादन की गांव-गांव प्रशंसा होने लगी।

इसी तरह कुछ दिनों बाद उसने सड़क की मजदूरी करना छोड़ दिया और एक सांस्कृतिक दल में ढोलक वादक के पद पर कार्य आरम्भ कर दिया। नृत्य और संगीत के अन्य कलाकार तो उसकी बार-बार प्रशंसा करते लेकिन संगीत निर्देशक दीवाने हो चुके थे क्योंकि संगत में जिस तरह के ताल की लोक नृत्यों में आवश्यकता होती गोवर्धन उसे बहुत सुन्दर ढंग से प्रस्तुत करता।

गोवर्धन सिर्फ पांचवीं कक्षा पास था। लेकिन ढोलक के साथ उसे नाटक में भी रुचि होने लगी। नाटक में अभिनय के लिए उसे सांस्कृतिक दल के निर्देशक को जब अपनी बात बताई तो वह प्रसन्न हुए। उसे गांव के एक किसान का अभिनय दिया गया। उसने बहुत अच्छे ढंग से उस पात्र के अभिनय को रंगमंच पर करके दिखाया। संवाद में हास्य होने के कारण लोग उसके अभिनय को सराहते और आनन्द लेते। धीरे-धीरे उसे प्रौढ़शिक्षा की "थीम" पर आधारित लघु नाटिका में अभिनय करने को दिया। गांव-गांव में उसके अभिनय को पसन्द किया जाता। जब लोकगीतों और लोकनृत्यों के प्रदर्शन का समय आता तो गोवर्धन ऐसी ढोलक बजाता कि कलाकारों के पैरों की थिरकन देखते ही बनती। एक गांव में उसे अछे ढोलक वादक का पुरस्कार भी दिया गया। गांव में उससे पूछा गया कि आप इतनी अच्छी ढोलक कैसे बजा लेते हैं ? उसने उत्तर दिया, "ढोलक मेरी जिन्दगी है।" लोकगीतों और लोकनृत्यों को प्रस्तुत करने में ढोलक का सबसे महत्वपूर्ण स्थान है। अब तो गांव-गांव में प्रौढ़ शिक्षा, दहेज, बालविवाह, कुरीति, साक्षरता, पर्यावरण, वृक्षारोपण, कन्या शिक्षा के सन्देश पर आधारित लघुनाटिकाओं में संगीत के साथ जहां संगत में ढोलक वादन की आवश्यकता होती वहां गोवर्धन उसे प्रस्तुत करता।

वह कहता "मन करता है गांव के स्कूल जाते बच्चों की किलोल, फसल काटते किसानों के स्वर, सिंचाई करती नहरें, पनघट पर पानी भरती स्त्रियों के स्वर, कल-कल करता पानी सब तालबद्ध होकर मेरी ढोलक की थाप में समा जाए। इसीलिए मुझे ढोलक प्यारी है। क्योंकि संगीत ही जीवन है और यह ढोलक मेरी जिन्दगी है।"

क्षेत्रीय प्रचार अधिका
43 -हिरणमगरी, सैक्टर -
उदयपुर - 313001 [रजि0

ग्रामीण राजस्थान-दुर्भिक्ष के साये में पेयजल का सपना

✍ डा0 ज्योति कपूर

तीसरी दुनिया के विकासशील देशों में गरीबी, भुखमरी और आवास की विकराल समस्याओं के साथ पेयजल की आपूर्ति की व्यवस्था अभी भी गम्भीर समस्या बनी हुई है। संयुक्त राष्ट्र ने 1981-91 के दशक को पेयजल की आपूर्ति का "अन्तर्राष्ट्रीय दशक" घोषित किया। इस दशक को लक्ष्य में रखकर बनाए गए कार्यक्रमों के पूरा होने के बाद भी सभी लोगों को कब तक पीने का स्वच्छ पानी मिल पाएगा इस बारे में स्पष्टतया कुछ नहीं कहा जा सकता।

भारत में 1991 की जनगणना के समय पीने के स्वच्छ जल के साधनों पर भी आंकड़े एकत्र किए गए थे। निष्कर्ष यह निकला कि भारत में विश्व के स्वच्छ जल का एक प्रतिशत ही उपलब्ध है और इस आधार पर देश की एक तिहाई जनता को ही पीने का साफ पानी मिलता है। बाकी आबादी गन्दा पानी पीती है। यद्यपि ग्रामीण जलापूर्ति 15 प्रतिशत सतही जल संसाधनों का 2-3 प्रतिशत एवं भूतल जल संसाधनों का 8-9 प्रतिशत ही उपयोग कर पाते हैं। जबकि शहरी नागरिकों को नल पाइपों से पानी मिलता है लेकिन वह भी शहरी आबादी की चौथाई जनता को नहीं मिल पाता। अधिकांश शहरी आबादी झुग्गी-झोपड़ियों और अनाधिकृत बस्तियों में रहती है। स्वच्छ पेयजल की आपूर्ति के क्षेत्र में पंजाब सबसे अग्रणी है। वहां राज्य के 85 प्रतिशत घरों को साफ पानी मिल रहा है। उसके बाद, बंगाल में शहरी और ग्रामीण जनता को क्रमशः 70 और 66 प्रतिशत पानी मिल रहा है। इन दो राज्यों को छोड़कर, देश के सभी क्षेत्रों की आधी ग्रामीण जनता को पीने का स्वच्छ पानी नहीं मिल रहा है। देश में कुल बीमारियों की 80 प्रतिशत बीमारियां अस्वच्छ पानी का उपयोग करने से होती है और इससे प्रति वर्ष 7·3 करोड़ 'मानव दिवसों' की हानि हो जाती है। देश में सर्वाधिक भयावह स्थिति राजस्थान की है।

राजस्थान की कुल आबादी साढ़े चार करोड़ के आस-पास है, जिनमें से तीन करोड़ लोग गांवों में रहते हैं। इन ग्रामीणों में से केवल 50 लाख लोग ऐसे गांवों में रहते हैं जिन्हें पेयजल उपलब्ध है। जाहिर है कि अढ़ाई करोड़ ग्रामीण जनता को पीने का पानी भी उपलब्ध नहीं है जबकि राजस्थान के पास समूचे भारत के भौगोलिक क्षेत्र एवं कृषि क्षेत्र का लगभग 10 प्रतिशत भाग है और जनसंख्या का 5 प्रतिशत से अधिक भाग है लेकिन इस भूमि और जनसंख्या की प्यास बुझाने के लिए उसके पास देश के कुल जलस्रोतों का एक प्रतिशत जल स्रोत है, वह भी पिछले कुछ वर्षों के लगातार दुर्भिक्ष से सूखकर कम ही हो रहा है।

जैसा कि तालिका 1 प्रदर्शित करती है:-

तालिका-1

प्रतिशत में

1.	भौगोलिक क्षेत्र में राजस्थान का अंश	10.4
2.	कृषि क्षेत्र में राजस्थान का अंश	9.8
3.	1991 की जनसंख्या में राजस्थान का अंश	5.2
4.	जल की उपलब्धि में राजस्थान का अंश	1.04

अकाल के क्षेत्र

भारत सरकार ने जो मानदंड तय किया है उनके अनुसार राजस्थान के कुल 34,987 गांव में से 32,530 गांव संकटग्रस्त हैं। जिनमें से लगभग 9,000 गांवों के पास मनुष्य, पशु और धरती की प्यास बुझाने के साधन पहले से ही गायब हैं।

राष्ट्रीय कृषि आयोग ने राजस्थान के 11 जिलों-जैसलमैर, बाड़मेर, बीकानेर, जोधपुर, गंगानगर, नागौर, चुरू, पाली, जालौर, सीकर व झुनझुनु को मरुस्थलीय जिले माना है इनमें राज्य के क्षेत्रफल 60 प्रतिशत तथा जनसंख्या का 40 प्रतिशत भाग शामिल है। राज्य में कुल व्यर्थ भूमि का लगभग 67 प्रतिशत इन्हीं ग्यारह जिलों में पाया जाता है। इन ग्यारह जिलों की अधिकांश भूमि में प्रायः अकाल एक अनचाहे मेहमान की तरह जमा बैठा रहता है। इन जिलों की मरुभूमि अकाल जैसे दानव के पंजों में जकड़ी हुई है। दुनिया के अन्य भागों के मरुस्थलों की तुलना में राजस्थान के मरुस्थल में जनसंख्या का घनत्व अधिक पाया

पुस्तक समीक्षा

सार्वजनिक वितरण प्रणाली और उपभोक्ता सहकारिता। लेखक : डा0 राकेश अग्रवाल, प्रकाशक : राधा पब्लिकेशन्स 4378/4 बी0, अन्सारी रोड, दरिया गंज, नई दिल्ली - 110002. पृष्ठ संख्या : 464, मूल्य: 300 रुपये

सार्वजनिक वितरण प्रणाली और उपभोक्ता सहकारिता ऐसा विषय है जिस पर हिन्दी में अधिक नहीं लिखा गया है। इस पुस्तक में वितरण व्यवस्था के दोनों महत्वपूर्ण अंगों पर सविस्तार प्रकाश डाला गया है।

कल्याणकारी राज्य में शासन का दायित्व जनता के लिए सुरक्षा और न्याय प्रदान करने से भी पहले आवश्यक जीवनोपयोगी वस्तुएं सुलभ कराना है। इस परिप्रेक्ष्य में पुस्तक में सार्वजनिक वितरण प्रणाली के अर्थ, उद्देश्य, विकास और प्रभाव की विस्तृत विवेचना की गयी है। सार्वजनिक वितरण प्रणाली मूल्य वृद्धि पर प्रभावी नियन्त्रण लगाकर वस्तुओं की कमी की दशा में उपभोक्ताओं को राहत पहुंचाती है। भारत में पांचवे दशक में सार्वजनिक वितरण प्रणाली को द्वितीय विश्व युद्ध के समय अपनाया गया। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद इसकी उपयोगिता को दृष्टिगत रखते हुए उसके अन्तर्गत ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में राशन की दुकानों का जाल-सा फैला दिया गया जिनके माध्यम से उचित मूल्य पर खाद्यान्न के अलावा अन्य आवश्यक उपभोक्ता वस्तुओं का वितरण किया जाता है।

पुस्तक में सार्वजनिक वितरण प्रणाली के कार्य में उपभोक्ता सहकारी भण्डारों की भूमिका का भी अध्ययन किया गया है। लेखक ने पुस्तक को आठ अध्यायों में विभक्त करके सार्वजनिक वितरण प्रणाली और उपभोक्ता सहकारी भण्डारों की कार्य प्रणाली का व्यापक अध्ययन, विवेचन तथा विश्लेषण कर उनके निष्कर्ष निकाले हैं जिनके आधार पर सार्वजनिक वितरण प्रणाली को सुदृढ़ बनाने तथा उपभोक्ता सहकारी भण्डारों की उपयोगिता बढ़ाने के संबंध में सुझाव दिये गये हैं।

पुस्तक में सार्वजनिक वितरण तथा उपभोक्ता सहकारी भण्डारों से सम्बन्धित पैंसठ तालिकाओं के अलावा अन्त में काफी लम्बी साहित्य सूची दी गयी है। यह शोधग्रन्थ आपूर्ति विभाग, सहकारिता विभाग, सार्वजनिक वितरण विभाग तथा उपभोक्ता मामलों से संबंधित विभाग के अधिकारियों व कर्मचारियों के अलावा शोध-छात्रों के लिए उपयोगी है। पुस्तक का गेट-अप आकर्षक तथा छपाई सुन्दर है।

डा0 एस0सी0 चिटकारा
626, रेवती कुंज,
हापुड़- 245101 (उ0प्र0)

(पृष्ठ 15 का शेष)

में शामिल किया है और उन्हें बुनियादी स्तर से ऊपर की ओर स्व-शासन की कला में काम करने का अवसर प्रदान किया है। उन्होंने इस प्रकार आने वाले नए लोगों के लिए नर्सरियों का काम किया है और अब तक उन्होंने बड़ी मात्रा में अनुभवी नेता तैयार कर दिये हैं। सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि बड़ी संख्या में नए लोग इनमें शामिल हुए हैं। कुछ पंचायतों में ऐसे केवल दो या तीन सदस्य हैं जो पांच वर्ष से पूर्व की पंचायतों में भी रहे हैं, शेष सभी सदस्य नए हैं। दूसरी उल्लेखनीय बात यह है कि इनमें ऊपर की ओर जाने की क्षमता भी देखी गई है। कई पंचायतों के कार्यकर्त्ता अपने कार्य के आधार पर उच्च स्तरों पर चले गए हैं। कई भूतपूर्व सभापति राज्य सरकार में मंत्री बन गए हैं। दूसरे, कुछेक खामियों के बावजूद राज्य की पंचायतों को सभी ने सफल माना हैं। इसका प्रमाण यह है पंचायतों के चुनावों में बड़ा उत्साह दिखाया जाता है। सबसे महत्वपूर्ण पहलू यह है कि लोगों ने इन्हें स्वीकार किया है। यहां तक कि अब इन्हें अधिकारियों विशेष रूप से युवा अधिकारियों द्वारा सम्मान दिया जाने लगा है।

परिणामस्वरूप पश्चिम बंगाल स्व-शासित पंचायतों की श्रृंखला में पहले स्थान पर है जहां 15 वर्ष पहले से ही राजनीतिक पंचायतें विद्यमान हैं, लेकिन अन्य राज्यों की स्थिति इतनी सुखद नहीं है। कुछ में वास्तव में पंचायतें हैं ही नहीं। कुछ में गैर-राजनीतिक पंचायतें हैं और कुछ में अनुभवी राजनीतिक पंचायतें हैं। सभी को अब स्व-शासित पंचायतों के सृजन की ओर कदम बढ़ाना है। देखना यह है कि वे सरकार के तीसरे स्तर को अमली जामा पहनाने में कहां तक सफल हो पाते हैं।

अनुवाद:- शशिबाला

प्रतियोगिता परीक्षा के लिए पुस्तकें

1.	बापू की ऐतिहासिक यात्रा वियोगी हरि	12.00
2.	बापू के साथ कनु गांधी एवं आभा गांधी	10.00
3.	प्राचीन भारत में प्रेक्षागृह डा0 रेखा रस्तोगी	20.00
4.	सन् सत्तावन के भूले बिसरे शहीद ऊषा चन्द्रा	20.00
5.	स्वतन्त्रता संग्राम के पच्चीस वर्ष 1921 - 1946 अरुण चन्द्र गुहा	70.00
6.	प्रेमचन्द्र ने कहा था सीताराम खोड़ावाल	13.00
7.	सन्त रविदास इन्द्र राज सिंह	13.50
8.	धातू लोक की सैर डा0 शिव गोपाल मिश्रा	16.00
9.	हृदय रोग से कैंसर तक डा0. यतीश अग्रवाल	17.00
10.	हमारी आंखें डा0 नाथू लाल वैश्य	15.00
11.	क्रान्ति दूत अजीमुल्ला खां रूप सिंह चन्देल	5.00
12.	आदि शंकराचार्य जीवन और संदेश डा0 दशरथ ओझा	15.00
13.	जिप्सी : भारत की विस्मृत संतति चमन लाल	36.00
14.	बाल स्वास्थ्य और बाल शिक्षा सत्यपाल रूहेला	19.00
15.	उत्तर प्रदेश में स्वतन्त्रता संग्राम के प्रेरक प्रसंग शंभुनाथ	5.00
16.	क्रान्तिकारी महिलाएं आशा रानी व्होरा	4.50
17.	काला पानी हिमांशु जोशी	5.00
18.	बन्देमातरम जय प्रकाश भारती	3.00
19.	भारत छोड़ो आन्दोलन शंकर दयाल सिंह	5.00
20.	फीचर लेखन प्रेमनाथ चतुर्वेदी	10.00
21.	जन सम्पर्क मदन गोपाल	15.00
22.	पत्र, पत्रकार और पत्रकारिता राजेन्द्र शंकर भट्ट	30.00
23.	हिन्दी हम सब की डा0 श्याम सिंह शशि	5.00
24.	हमारा मौसम राजेन्द्र प्रसाद	8.00
25.	रवीन्द्र नाथ ठाकुर हिरण्यम बनर्जी	30.00
26.	विदेशी यात्रियों की नजर में भारत डा0 परमानन्द पांचाल	15.00
27.	पंजाब के मेले और त्यौहार देव भारद्वाज	18.00

परिक्षार्थियों के लिए हमारी पत्रिकाएं

1. आजकल (हिन्दी-उर्दू) :	"सामाजिक, सांस्कृतिक और शैक्षिक समस्याओं से संबंधित मासिक पत्रिका" वार्षिक चन्दा 30/- रुपये।
2. योजना (अंग्रेजी-हिन्दी) :	पंचवर्षीय योजना और विकास की समस्याओं और उपलब्धियों से संबंधित पाक्षिक पत्रिका - वार्षिक चन्दा 60/- रुपये।
नोट:	योजना तमिल, तेलुगू, असमिया, बंगाली, गुजराती, कन्नड, मलयालम, मराठी, पंजाबी, और उर्दू में भी प्रकाशित होती है।
3. कुरूक्षेत्र (अंग्रेजी-हिन्दी) :	ग्रामीण पुनर्निर्माण, ग्राम औद्योगिकरण, सामुदायिक विकास और जिला तथा ग्रामीण प्रशासन से संबंधित मासिक पत्रिका, वार्षिक चन्दा 30/- रुपये।

प्रकाशन विभाग द्वारा प्रकाशित सभी पत्रिकाओं में से किसी एक पत्रिका का वार्षिक ग्राहक बन जाने पर समस्त प्रकाशनों की खरीद पर 10 प्रतिशत की छूट, विभिन्न विषयों पर भारत की सभी भाषाओं में उपयोगी पुस्तकें उपलब्ध हैं।

100 रुपये से कम आदेश पर पंजीकरण शुल्क (रजिस्ट्रेशन फीस) अतिरिक्त भेजना होगा।

पुस्तकें स्थानीय पुस्तक विक्रेता से लें अथवा सीधे लिखें।

व्यापार व्यवस्थापक
विक्रय केन्द्र
प्रकाशन विभाग
पटियाला हाऊस, नई दिल्ली - 110001
दूरभाष : 387983

सुपर बाजार (दूसरी मंजिल)
कनाट सर्कस, नई दिल्ली - 110001
दूरभाष : 3313308

8, एसप्लेनेड ईस्ट,
कलकत्ता - 700069
दूरभाष : 286696

प्रेस रोड, त्रिवेन्द्रम - 695001
दूरभाष : 68650

बिहार स्टेट को-आपरेटिव
बैंक-बिल्डिंग, अशोक राजपथ
पटना-800004 दूरभाष : 53823

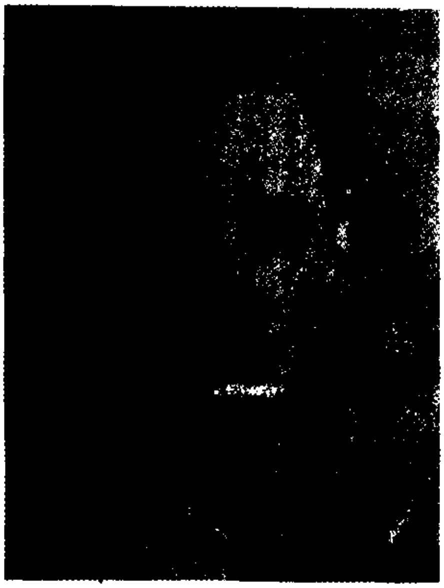
बी, स्टेशन रोड
लखनऊ- 226919
बिल्डिंग, पब्लिक गार्डन,
दूरभाष : 245785

एम.एल.ए. आडिटोरियम,
अन्ना सलाई मद्रास - 600002
दूरभाष : 86791

कार्मस हाऊस (दूसरी मंजिल)
करीम भाई रोड

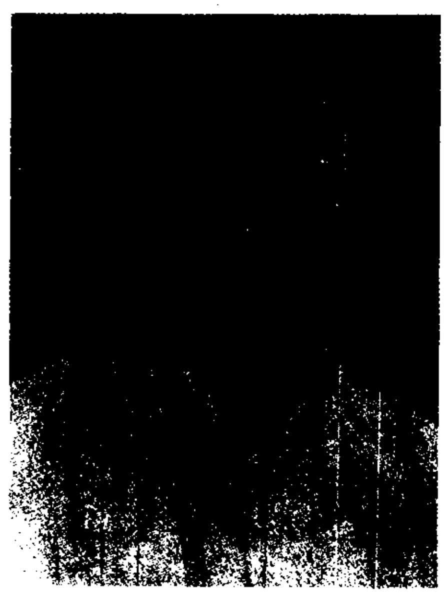
स्टेट आर्कीलोजिकल म्यूजियम
बेलाई पियर, बम्बई-400938

हैदराबाद-500004
दूरभाष : 236393



सत्ता के दलालों को सत्ता के ठिकानों से निकाल बाहर करने और पंचायतों को जनता को वापस सौंपने के लिए हम जन-प्रतिनिधियों पर यह गंभीर दायित्व डालते हैं कि वे सबसे पहले और सबसे ज्यादा ध्यान सबसे गरीब, सबसे वंचित और सबसे अधिक जरूरतमंद लोगों पर दें। आर्थिक विकास की हर योजना के साथ सामाजिक न्याय की योजना भी होगी। कोई भी आर्थिक विकास योजना तब तक ध्यान देने योग्य नहीं है जब तक कि इसके सामाजिक न्याय का पहलू स्पष्ट नहीं होता। यह हमारे गांवों को समृद्ध बनाने का ही नहीं अपितु उन्हें न्यायसंगत बनाने का भी घोषणा पत्र है।

- राजीव गांधी

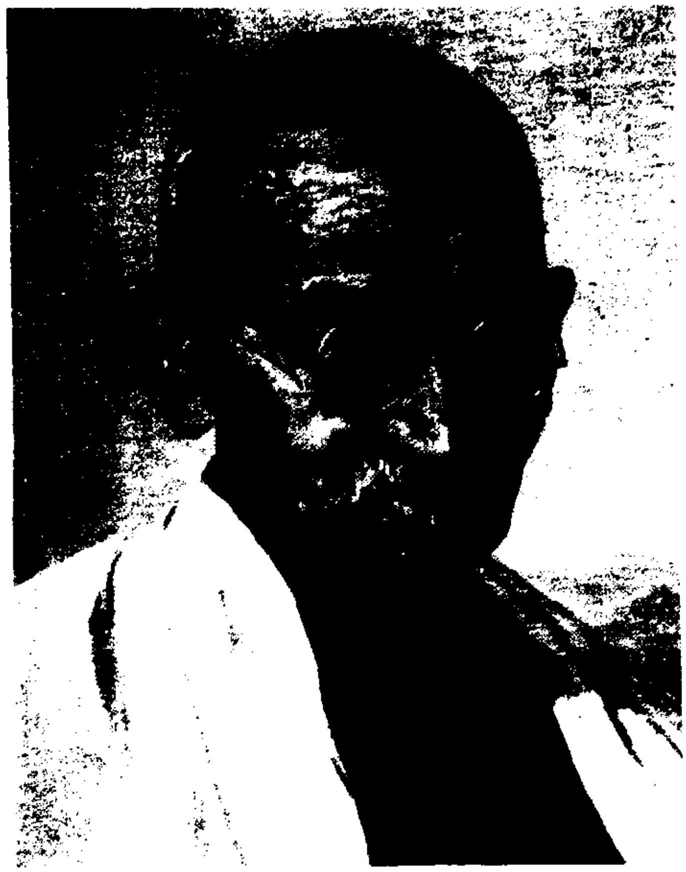


संविधान संशोधन अधिनियम बनाने का मुख्य उद्देश्य लोगों की विकास-कार्यों में भागीदारी बढ़ाना है। यह महसूस किया गया था कि जिन मामलों का लोगों के जीवन पर सीधा असर पड़ता है उनके निर्धारण का अवसर लोगों को नहीं मिलता जिससे उनकी भागीदारी का अभाव रहता है। संविधान अधिनियम के प्रावधान, राज्यों के अधिनियमों में शामिल कर लिए जाने पर तथा विभिन्न स्तरों पर संस्थाएं बना दिए जाने पर कार्यक्रमों के कार्यान्वयन का स्तर काफी सुधर जायेगा। राज्य सरकारें इन्हें उपयुक्त काम, धन और अधिकार सौंपेंगी जिससे विभिन्न विकास कार्यक्रमों को बेहतर ढंग से लागू किया जा सके।

- नरसिम्हा राव

आर.एन./708/57
डाक-तार पंजीकरण संख्या : (डी (डी एल) 12057/93
पूर्व भुगतान के बिना डी.पी.एस.ओ. दिल्ली में डाक में डालने
की अनुमति (लाइसेंस) : यू (डी एन)-55

RN/708/57
P & T Regd. No. D (DL) 12057/93
Licenced under U (DN)-55
to post without pre-payment at DPSO, Delhi 54



सच्चे लोकतंत्र का परिपालन केन्द्र में बैठे बीस व्यक्तियों द्वारा नहीं कराया जा सकता। इसका कार्यान्वयन प्रत्येक गांव के निवासियों के माध्यम से ही होना चाहिए। मेरे विचार में जन समर्थन प्राप्त पंचायत को कोई भी कानून कार्य करने से नहीं रोक सकता। गांवों का प्रत्येक समूह अथवा उस समूह के सदस्य अपनी पंचायत बना सकते हैं चाहे भारत के अन्य भागों में पंचायतें हों या नहीं। सच्चा अधिकार कर्त्तव्य से ही मिलता है। ऐसे अधिकारों से कोई भी वंचित नहीं कर सकता। पंचायत लोगों की सेवा करने के लिए है। भारत के सच्चे लोकतंत्र की इकाई गांव ही हैं।

- महात्मा गांधी

(हरिजन, 18 जनवरी 1948)

निदेशक, प्रकाशन विभाग, पटियाला हाऊस, नई दिल्ली-110001 द्वारा प्रकाशित और
वीरेन्द्रा प्रिंटर्स, हरध्यान सिंह रोड, करोल बाग
नई दिल्ली-110005 द्वारा मुद्रित