Journal of Advances and Scholarly Researches in Allied Education
Vol. 16, Issue No. 2, February-2019, ISSN 2230-7540

# पंचायती राज के विकास में द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग के दृष्टिकोण का विश्लेषण

Parveen Kumar*

***शोध आलेख सारः भारत में लोकतांत्रिक शासन प्रणाली को अपनाया गया है लोकतांत्रिक शासन प्रणाली में जनता की प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में भागीदारी होती है। इस प्रणाली का केंद्र बिंदु है विकेंद्रित सत्ता, क्योंकि स्थानीय स्तर पर लोंगो को अपनी दैनिक समस्याओं को हल करने का अधिकार न दिया जाए तो लोकतंत्र व कल्याणकारी राज्य के कोई मायने नहीं रह जाते है। स्थानीय स्तर पर स्थानीय व्यवस्था में विकास एंव सुधार की समय-समय पर आवश्यकता महसूस की जाती रही है। 73वें संविधान संशोधन 1992 के सवैंधानिक दर्जे के पश्चात् पंचायती राज व्यवस्था में केंद्र सरकार द्वारा 2005 में द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग के गठन के रूप में एक महत्वपूर्ण कदम उठाया, जिसने हर क्षेत्र में सुधार के लिए सिफारिशें की। प्रस्तुत पत्र द्वितीय स्त्रोत पर आधारित है। द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग, 2005 की छठी रिपोर्ट, स्थानीय अधिशासन का पार्ट-4 पंचायती राज के विकास की सिफरिशों का वर्णन करता है। पत्र में पंचायती राज की मुरव्य सिफारिशों का विश्लेषणात्मक वर्णन किया गया है। प्रस्तुत पत्र का मुरव्य उद्वेश्य पंचायती राज संस्थाओं के बारे में प्रस्तुत की गई आयोग की सिफारिशों से लोक प्रशासन व अन्य सम्बन्धित विषयों के शोधकर्ताओं व छात्रों को भविष्य में शोध के लिए प्रेरित करना है।***

***विशेष शब्दः पंचायती राज, विकास, आयोग, सिफारिशें***

---------------------------------X---------------------------------

## भूमिका:

पंचायती राज व्यवस्था को आधुनिक समय में विकास की धुरी माना जाता है। पंचायती राज व्यवस्था लोकतंत्र की आधारशिला, लोंगो की विकास में भागीदारी, स्थानीय स्तर पर वित्तीय व्यवस्था के नियम तैयार करना, केंद्र एंव राज्य प्रशासन में सहयोग, स्थानीय समस्याओं का स्थानीय स्तर पर समाधान, आपसी भाईचारा बनाए ररवने एंव स्थानीय शासन को मजबूत बनाने एंव विकास में महत्त्वपूर्ण योगदान करती है। विकास प्रशासन लोक प्रशासन की एक नवीन विधा है जिसकी उत्पति 1955 में लोक प्रशासन के चतुर्थ चरण (1948-1970) में मानी जाती है। विकास किसी देश के सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, सांस्कृतिक, प्रशासनिक पर्यावरण से संबंधित है जो निरंतर आगे बढ़ने की एक गतिशील, परिवर्तनशील, लक्ष्योन्मुरवी, जनसहभागी अवधारणा है।1 वर्तमान समय में कल्याणकारी राज्य की अवधारणा को अपनाया गया जिसमें पंचायती राज एंव विकास की अवधारणा का महत्त्व और भी बढ़ जाता है। पंचायती राज के विकास में ब्रिटीश काल से ही अनेक प्रयास किए जा रहे है। 1882 में लार्ड रिपन प्रस्ताव को अग्रेंजी शासन में सर्वश्रेष्ठ कार्य समझा जाता है। पंचायती राज के विकास में स्वतंत्रता के बाद भी अनेक प्रयास किए गए है सबसे महत्त्वपूर्ण कार्य 73वाँ संविधान संशोधन 1992 है, 1992 के अधिनियम द्वारा इन्हे संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया और संविधान में भाग-9, अनुसूची-11 और अनुच्छेद 243 से 243-व तक प्रावधान किए गए। पंचायती राज के विकास में केंद्र एंव राज्य सरकारों द्वारा समय-समय पर विभिन्न बोर्ड एंव आयोगों का गठन किया गया है।2

## पंचायती राज व्यवस्था का विकास:

1882 लार्ड रिपन प्रस्तावः 1687 से 1881 में स्थानीय सरकार को केन्द्रीय व प्रांतीय सरकार की वित्तीय व्यवस्था के रूप में देरवा गया। स्थानीय प्रशासन का उपयोग इस समय देश की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए किया गया। 1882 के प्रस्ताव को स्थानीय स्तर की सबसे बड़ी उपलब्धि मानी जाती है। जिसे स्थानीय स्तर का मैग्नार्काटा

www.ignited.in

भी कहा जाता है। उन्होंने अपने प्रस्ताव में ग्रामीण क्षेत्रों में जिला बोर्ड और स्थानीय बोर्ड की सिफारिश की। बलवंत राय मेहता समितिः 1952 व 1953 में सामुदायिक विकास कार्यक्रम व राष्ट्रीय विस्तार सेवा कार्यक्रमों का संचालन किया गया है। परंतु ये असफल रहे, इनके कार्यों की जांच और उनके बेहतर ढंग से कार्य करने के लिए, उपाय सुझाने के लिए जनवरी 1957 में एक समिति का गठन किया। जिसके अध्यक्ष बलंवत राय मेहता थे। समिति के द्वारा नवंबर 1957 में रिपोर्ट सौंपी गई और लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की सिफारिश की। समिति ने अपनी सिफारिशों में त्रिस्तरीय ढांचे की सिफारिश व ग्रामीण स्तर पर ग्राम पंचायत, ब्लॉक स्तर पर पंचायत समिति और जिला स्तर पर जिला परिषद स्थापना की सिफारिश की व आदि सिफरिशें की। आजादी के बाद पं. जवाहरलाल नेहरू ने 2 अक्टूबर, 1959 को राजस्थान के नागौर में पंचायती राज व्यवस्था का शुभारम्भ किया। 3 अशोक मेहता समितिः ग्राम स्तर पर विकास कार्यक्रमों में पंचायती संस्थाओं के महत्व तथा ग्राम विकास के पुनरीक्षण के लिए जनता पार्टी की सरकार ने अशोक मेहता की अध्यक्षता में पंचायती राज संस्थाओं पर दिसंबर 1977 में समिति का गठन किया। अगस्त 1978 में अपनी रिपोर्ट में पंचायती राज संस्थाओं को पुनर्जीवित और मजबूत करने हेतु 132 सिफारिशें की। इस समिति की सिफारिशों पर 1979 में मुरव्य मंत्रियों के सम्मेलन में विचार किया गया। इन्होंने सिफारिश की, कि त्रिस्तरीय पंचायती राज पद्धति के स्थान द्विवस्तरीय पद्धति होनी चाहिए। जिला स्तर पर जिला परिषद और इससे नीचे मंडल पंचायत होनी चाहिए। जिला परिषद को ही कार्यकारी निकाय होना चाहिए और उसे राज्य स्तर पर योजना और विकास के लिए जिम्मेदार होना चाहिए। पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव में सभी स्तर पर राजनीतिक पार्टियों की भागीदारी होनी चाहिए अन्य सिफारिशें समिति के द्वारा कि गई।4 जी.वी.के. राव समितिः योजना आयोग द्वारा ग्रामीण विकास एंव गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम की समीक्षा करने के लिए मौजूदा प्रशासनिक व्यवस्थाओं के लिए 1985 में जी.वी.के. राव समिति का गठन किया गया। समिति ने भी अपनी सिफारिशों में जिला परिषद को महत्वपूर्ण स्थान दिया और कहा कि नियोजन एंव विकास की उचित इकाई जिला है, तो जिला परिषद को उन सभी विकास कार्यक्रमों के प्रबंधन के लिए मुरव्य निकाय बनाया जाना चाहिए जो उस स्तर पर संचालित किए जा सकते हैं। पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव समय पर होने चाहिए। समिति ने पाया की पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव राज्यों में समय पर संपन्त्र नहीं करवाए गए व समिति ने कहा कि एक जिला आयुक्त के पद का सृजन किया जाना चाहिए। इसे जिला परिषद के मुरव्य कार्यकारी अधिकारी के रूप में कार्य करना चाहिए तथा जिला स्तर के सभी विकास विभागों का प्रभारी होना चाहिए। समिति द्वारा आदि महत्वपूर्ण सिफारिशें की गई।

एल.एम. सिंधवी 1986: राजीव गांधी सरकार ने वर्ष 1986 में रीवाइटलाइजेशन आफ पंचायती राज इंस्टीट्यूशन फॉर डेमोक्रेसी एंड डेवलपमेंट विषय पर समिति का गठन किया जिससे एल.एम. सिंधवी समिति के नाम से जाना जाता है। समिति द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक मान्यता की सिफारिश कि गई। ग्राम समूहों के लिए न्याय पंचायतों के गठन और पंचायती राज संस्थानों के चुनावों, उन्हें भंग करने और उनकी कार्यप्रणाली से जुड़े विवादों के न्यायिक समाधान के लिए प्रत्येक राज्य में न्यायिक अधिकरणों की स्थापना की जानी चाहिए की अन्य सिफारिशें की।5

पी.के. थुंगन समितिः 1988 में, संसद की सलाहकार समिति की एक उप-समिति पी.के.थुगंन की अध्यक्षता में राजनीतिक और प्रशासनिक ढांचे की जांच करने के उद्वेश्य से गठित की गयी। समिति ने सुझाव दिया कि पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक मान्यता पाप्त होनी चाहिए। त्रि-स्तरीय पंचायती राज व्यवस्था को अपनाया जाना चाहिए। जिला परिषद को पंचायती राज व्यवस्था का आधार होना चाहिए इसे जिले में योजना निर्माण एंव विकास की एंजेसी के रूप में कार्य करना चाहिए। राज्य स्तर पर योजना मंत्री की अध्यक्षता में एक योजना निर्माण तथा समन्वय समिति गठित होनी चाहिए और जिला परिषद का मुरव्य कार्यकारी पदाधिकारी जिले का जिलाधिकारी होना चाहिए। गाडगिल समितिः काग्रेंस पार्टी के द्वारा 1988 में वी.एन. गाडगिल की अध्यक्षता में एक नीति एंव कार्यक्रम समिति का गठन किया गया। इस समिति को इस विषय पर विचार करने को कहा गया कि “पंचायती राज संस्थाओं को प्रभावकारी कैसे बनाया जा सकता।” इस समिति ने इस संदर्भ में कहा कि पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिया जाए। गाँव, ब्लॉक तथा जिला स्तर पर त्रि-स्तरीय पंचायती राज की व्यवस्था होनी चाहिए। पंचायती राज के सभी तीनों स्तरों के सदस्यों का सीधा निर्वाचन होना चाहिए। पंचायती राज संस्थाओं की यह जिम्मेवारी होनी चाहिए कि वे पंचायत क्षेत्र के सामाजिक, आर्थिक विकास के लिए योजनाएँ बनाएँ तथा उन्हें कार्यान्वित करें।6

73वाँ संविधान संशोधन 1992: एल.एम. सिंघवी समिति की सिफारिशों के बाद राजीव गांधी सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं के संवैधानीकरण और उन्हें ज्यादा शक्तिशाली और व्यापक बनाने हेतु जुलाई 1989 में 64वां संविधान संशोधन विधेयक लोकसभा में लेकर आई। अगस्त 1989 में लोकसभा ने यह विधेयक पारित कर दिया, परन्तु राज्यसभा द्वारा इसे

www.ignited.in

पारित नहीं किया गया। इस विधेयक का विपक्ष द्वारा जोरदार विरोध किया गया। वी.पी. सिंह सरकार ने नवंबर 1989 में केंद्र में कार्यभार संभाला और पंचायती राज संस्थाओं को मजबूत करने के लिए राज्यों के मुरव्यमंत्रियों का 2 दिन का सम्मेलन आयोजित किया। सम्मेलन में एक नए पंचायती राज से संबधी संविधान संशोधन विधेयक को पेश करने के प्रस्ताव को मंजूरी दी गई। सितंबर 1990 में लोकसभा में संविधान संशोधन विधेयक प्रस्तुत किया गया। परंतु समय से पहले सरकार गिरने के कारण यह विधेयक भी समाप्त हो गया। कांग्रेस सरकार ने पी.वी. नरसिम्हा राव के प्रधानमंत्रि कार्यकाल में एक बार फिर पंचायती राज संस्थाओं के संवैधानिकरण के रूप में पहल की। सितंबर, 1991 में लोकसभा में एक संविधान संशोधन विधेयक प्रस्तुत किया।7 यह विधेयक लोकसभा में 22 दिसंबर, 1991 को और राज्यसभा में 23 दिसंबर, 1992 को पारित हो गया। बाद में 17 राज्यों की विधानसभाओं ने इसे अनुमोदित किया व राष्ट्रपति ने अपनी सहमति 20 अप्रैल, 1993 को दी। यह संविधान संशोधन 24 अप्रैल 1993 को 73वें संविधान संशोधन के नाम से पारित हो गया।8

## द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग:

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग का गठन 31 अगस्त 2005 में वीरप्पा मोइली की अध्यक्षता में किया गया। आयोग में चार सदस्य श्री.वी. रामचंद्रन, डॉ. ए.पी. मुरवर्जी, डॉ. ए. एम. मुरवर्जी, डॉ. जय. प्रकाश नारायण एंव विनीता राय को सचिव नियुक्त किया गया था। अयोग ने सभी पहलुओं को छुते हुए हर विषय पर अपनी रिपोर्ट दी। द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग, 2005 की छठी रिपोर्ट, स्थानीय अधिशासन का पार्ट-4 पंचायती राज के विकास की सिफरिशों वर्णित करता है।

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग के सदंर्भ में पंचायती राज के सम्बन्ध में मुरव्य सिफारिशें:

- स्थानीय स्तर की भौगौलिक और जनसांरिव्यकीय स्थितियों को ध्यान में रखना चाहिए जिससे राज्य ग्राम पंचायतों का आकार उपयुक्त सुनिश्चित कर सके।

- बड़ी ग्राम पंचायतों में राज्यों को वार्ड सभा बनानी चाहिए जो पंचायतों के अधिकारों का उपयोग करेंगी तथा ग्राम सभा के कार्यो तथा ग्राम पंचायतों को सौंपे जा सकने वाले कार्य करेंगी।

- राज्य सरकार द्वारा निर्धारित कानूनों एंव मानकों के अनुसार पंचायतों के पास कार्मिक भर्ती करने और उनकी सेवा शर्तें निर्धारित करने का अधिकार होना चाहिए। यह प्रणाली तीन वर्ष से अधिक समय तक नहीं होनी चाहिएं।

- राज्य के कुछ अधिनियमों में किसी पंचायत के बजट को उच्च स्तर अथवा किसी अन्य राज्य के प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित करने के संबध में किए गए प्रावधानों को समाप्त किया जाना चाहिए।

- राज्य सरकारों के पास पंचायती राज संस्थाओं द्वारा पारित किसी संकल्प को निलंबित करने, निरस्त, करने पद के दुरूपयोग, भ्रष्टाचार आदि के आधार पर निर्वाचित प्रतिनिधियों के विरूद्ध कारवाई करने अथवा पंचायतों को भंग करने का अधिकार नहीं होना चाहिए। ऐसे सभी मामलों की जाँच करने एंव कारवाई करने का अधिकार स्थानीय लोकायुक्त के पास होना चाहिए जो अपनी रिपोर्ट लोकायुक्त के माध्यम से राज्यपाल को भेजेगा।

- चुनाव के अतिक्रमण और चुनाव संबधी अन्य शिकायतों की जाँच करने का अधिकार राज्य निर्वाचन आयोग के पास होना चाहिए जो अपनी सिफारिशें राज्यपाल को भेजेगा।

- स्थानीय लोकायुक्त द्वारा की गई सिफारिशों से असहमति के सभी मामलों में असहमति के कारणों को जनता के अधिकार क्षेत्र में रखना चाहिए।

- डी.आर.डी.ए को रवत्म किया जाना चाहिए। केरल, कर्नाटक और पश्चिम बंगाल द्वारा की गई पहल के अनुसार अन्य राज्यों में भी डी.आर.डी.ए का विलय जिला परिषद के साथ किया जाना चाहिए।

- संघ एंव राज्य सरकारों को सामान्यतः पंचायती राज संस्थाओं से बाहर विशिष्ट समितियों का गठन नहीं करना चाहिए तथा व्यावसायिक अथवा तकनीकी आवश्यकताओं की वजह से यदि ऐसी विशेषज्ञ समितियों का गठन करना आवश्यक हो और उनके कार्यकलापों से मेल रवाते हो तो उन्हे कार्य या तो पंचायतों के सभी पर्यवेक्षण और दिशा निर्देशों के अनुसार करने चाहिए अथवा पंचायती राज संस्थाओं के साथ संबध पंचायत के संबधित स्तर के साथ परामर्श करके स्थापित किए जाने चाहिए।

www.ignited.in

- सामुदायिक स्तर के निकायों का सृजन उच्च स्तर पर लिए गए निर्णय के द्वारा नहीं किया जाना चाहिए। यदि आवश्यक हो तो पहल नीचे से होनी चाहिए तथा उन्हें पंचायती राज संस्थाओं के प्रति जवाब देह होना चाहिए।

- राज्य सरकारों की विधि के अनुसार पंचायतों के कर दायरे को बढ़ाया जाए तथा पंचायतों के लिए कर वसूलना अनिवार्य बनाया जाए। राज्य सरकारों की भूमिका सीमित होनी चाहिए।

- राज्य बजट में पृथक पंचायत क्षेत्र होना चाहिए।

- राज्यसरकार की भूमिका उधार लेने की सीमा निर्धारित करने तक सीमित होनी चाहिए, पंचायतें को अपनी अवसंरचनात्मक आवश्यकताओं के लिए बैकोंध्वित्तिय संस्थाओं से उधार लेने के लिए प्रोत्साहित करना चाहिए।

- ग्रामीण क्षेत्रों में सभी सार्वजनिक विकास स्कीमों के लिए निधियां केवल पंचायतों के माध्यम से ही दी जानी चाहिए। समान कार्य करने वाले स्थानीय क्षेत्र विकास प्राधिकरणों, क्षेत्रीय विकास बोर्डो और अन्य संगठनों को तत्काल प्रभाव से ब्रद कर देना चाहिए तथा उनके कार्य पंचायत के उर्पयुक्त स्तर को सौंप दिए जाने चाहिए।

- संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची के अनुसार प्राथमिक शिक्षा, निरोधक और प्रर्वतक स्वास्थ्य संबंधी देरवभाल, जल आपूर्ति, सफाई, पर्यावरण सबंधी सुधार तथा पोषण सम्बन्धी स्थानीय स्तर के कार्यकलापों को पंचायती संस्थाओं के आवश्यक स्तरों पर लिरव दिया जाना चाहिए।

- सूचना एंव संचार प्रौधोगिकी और अंतरिक्ष प्रौधोगिकी स्थापित करने के लिए कदम उठाए जाएँ ताकि स्थानीय संसाधन निरूपण और स्थानीय सूचना आधार पर उत्पति हेतु पंचायत और ब्लाक स्तर पर संसाधन केंद्रो को सामर्थ बनाया जा सके।

- संविधान की पाँचवी अनुसूची को भाग क (3) में निर्दिष्ट माना गया है, प्रत्येक राज्य के राज्यपाल से प्राप्त होने वाली नियमित वार्षिक रिपोर्टों को महत्त्व दिया जाना चाहिए। ऐसी रिपोर्टों को तुरंत प्रकाशित करके जनता के समाने लाया जाना चाहिए।

- द्वितीय प्रशानिक सुधार आयोग ने स्थानीय स्तर पर महिलाओं के महत्त्व पर जोर देते हुए कहा की ग्राम सभा की बैठक का कोरम तभी माना जाए, जब उपस्थित सदस्यों में कम से कम 33 प्रतिशत संख्या महिलाओं की हो ताकि ग्राम सभा की बैठकों में महिलाएँ हाशिए पर न हों।9

## निष्कर्ष:

अतः द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की सभी सिफारिशों को लागु करने से विकास के लिए जो योजनाएं बनाई जाती है वे पूर्ण होंगी तो प्रत्येक पंचायत में योजना, बजट, सामाजिक-आर्थिक लेखा-जोखा, संवाद, प्रमाणपत्र जारी करने से लेकर गांव-स्तर की सभी नागरिक सेवाओं का रिकॉर्ड ऑनलाइन होगा तो लोग अपनी समस्याओं को लेकर परिचर्चा कर सकेंगे। गाँव के लोगों लिए यह देखना बड़ा आसान होगा कि जो काम कागज पर हुआ है, वह वास्तव में हुआ है या नहीं। इसकी जांच करके वे फोटो प्रमाण सहित उसे निर्णायक पदाधिकारी, मीडिया तथा अन्य सभी की निगाह में ला सकगें। कार्य में देरी होने पर उसे भी सार्वजनिक करना आसान होगा। राशन डिपो से लेकर पंचायत की सभी गतिविधियों तक का हिसाब रखा जा सकेगा। इससे गलतियां छिपाना मुश्किल होता जाएगा। सूचना और संचार प्रौद्योगिकी के जरिए ग्राम पंचायतों से सूचना प्राप्त करना आसान, सस्ता और भ्रष्टाचारमुक्त होगा। विकास नीतियों में जनसहभागिता बढ़ेगी। गांव का हर व्यक्ति गांव के विकास का भागीदार होगा और देश का प्रत्येक गांव आदर्श गांव होगा। हर गांव की देश में अपनी एक अलग पहचान होगी।

## सन्दर्भ ग्रन्थः

1. एम. लक्ष्मीकांत, लोक प्रशासन, नई दिल्लीः टाटा मैग्राहिल, 2012, पृ. 1.18-1.20

2. राजेश कुण्डू, प्रजातांत्रिक परिपक्वता का द्योतक है हरियाणा पंचायती राज चुनाव 2016, पंचायती राज अपडेट, नई दिल्लीः इंस्टीट्यूट ऑफ़ सोशल सांइसेज, अंक-2, वर्ष-9, फरवरी 2016, पृ. 1

3. प्रतापमल देवपुरा, ग्रामीण विकास का आधार आत्मनिर्भर पंचायतें, नई दिल्लीः राधा कृष्ण प्रकाशन प्राइवेट लिमिटेड, 2006, पृ. 5

4. गौतम वीर, पंचायती राज व्यवस्था, नई दिल्लीः ओमेगा पब्लिकेशन्स, 2017, पृ. 1-6

5. एम. लक्ष्मीकांत, लोक प्रशासन, नई दिल्लीः टाटा मैग्राहिल, 2012, पृ. 12.3-12.4

6. एम लक्ष्मी कांत, भारत की राजव्यवस्था, चेन्नईः टाटा मैग्राहिल, 2017, पृ. 38.6-38.7

7. शालिनी त्यागी, पंचायत राज व्यवस्था में सत्ता शक्ति का विकेन्द्रिकरण, राजस्थानः नवजीवन पब्लिकेशन, पृ. 9

8. एम लक्ष्मी कांत, लोक प्रशासन, दिल्लीः टाटा मैग्राहिल, 2017, पृ. 12.4

9. द्वतीय प्रशासनिक सुधार आयोग छठी रिपोर्ट, पृ. 155-235

**Corresponding Author**

**Parveen Kumar***

**jontygohana@gmail.com**