शोध–पत्र

ग्राम विकास – राजनीतिक प्रयास एवं मूल्यांकन

डॉ0 आशीष कुमार गुप्ता
असि0प्रोफेसर–राजनीति विज्ञान

भारत गाँवों का देश है। ग्रामीण लोगों के जीवन को समझना ही वास्तविक रूप में भारत को समझना है एवं गाँवों के विकास के बिना हम शिक्षित, समृद्ध और सशक्त राष्ट्र की कल्पना नहीं कर सकते हैं। अतः हमें ग्रामीण विकास को प्राथमिकता देकर ही आगे बढ़ना होगा, सन् 1951 में ग्राम नियोजन का कार्य प्रारम्भ हुआ जिसका उद्देश्य जनता की भागीदारी से उसके जीवन स्तर में सुधार लाना था प्रथम पंचवर्षीय योजना में सामुदायिक विकास कार्यक्रम तथा राष्ट्रीय विस्तार सेवा कार्यक्रम की शुरूआत की गई जिसमें ग्राम विकास के नियोजन की आवश्यकता को ध्यान में रखकर नियोजन की रूपरेखा प्रस्तुत की गई। बलवन्त राय मेहता समिति की सिफारिशों में त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था की स्थापना तथा स्थानीय योजना निर्माण में जनभागीदारी की आवश्यकताओं को समझा गया ताकि तृणमूल स्तर पर विकेन्द्रीकरण की नींव रखी जा सके। ग्राम विकास के क्षेत्र में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया को स्वयंसेवा संगठनों तथा शिक्षण संस्थानों के सहयोग से पंचायती राज के माध्यम से ही सुचारू रू‍प से संचालित किया जा सकता है। ग्राम विकास के समग्र एवं समावेशी विकास की अवधारणा को तभी पूरा किया जा सकता है जब योजना के निर्माण, क्रियान्वयन तथा उसकी मानीटरिंग और सत्यापन में ऐच्छिक रूप से अधिक से अधिक नागरिकों की भागीदारी हो। ग्राम विकास की अवधारणा एक बहुआयामी अवधारणा है जिसमें मूलभूत उत्पादन के विस्तार तथा विकास के साथ–साथ शिक्षा, स्वास्थ्य, सड़क, संचार, रोजगार, स्वच्छता एवं पानी आदि की सुविधाओं को जन–जन तक पहुंचाकर जीवन स्तर में सुधार लाना है। अलग–अलग व्यक्तियों के लिए विकास के अर्थ भी अलग–अलग हो सकते हैं लेकिन वास्तव में विकास एक व्यापक अवधारणा है जिसके अन्दर समस्त चीजें समाहित हैं जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, पोषण, रोजगार, यातायात तथा अन्य मूलभूत सुविधायें। नियोजन की प्रक्रिया में यदि कोई व्यक्ति बाहर छूट रहा है तो इसका मतलब है कि समग्र एवं समावेशी विकास नहीं है। यदि विकास की प्रक्रिया में स्थानीय लोगों की सहभागिता और सुविधाओं को नजरअंदाज किया जाता है तो वह कभी सफल नहीं हो सकता।

राष्ट्र की पहली इकाई गांव आदि आत्मनिर्भर और विकसित है तो देश अपने आप विकसित और आत्मनिर्भर हो जायेगा। विकास के सन्दर्भ में गांधी जी की अवधारणा आज भी उतनी ही प्रासंगिक है ''ग्रामीण विकास का उद्देश्य लघु, स्वतंत्र और स्वावलम्बी ग्रामीण समाज को बनाना है'' जो सादा जीवन उच्च विचार पर आधारित हो, जिसमें जीवन की विभिन्न आवश्यकताओं की पूर्ति परस्पर सहयोग से हो। गांधी जी के इसी अवधारणा के आधार पर विश्व के वृहदतम लोकतांत्रिक देश भारत की शासन व्यवस्था की प्रमुख विशेषता विकेन्द्रीकरण है, संविधान के 73वें, 74वें संविधान संशोधन द्वारा यह व्यवस्था की गई है कि सत्ता का विभाजन उस नीचे के तबके तक हो जहाँ ग्रामीण जनता का निवास है। क्योंकि गांवों के विकास के लिए शासन सत्ता नीचे से ऊपर की ओर प्रवाहमान होनी चाहिए।

भारत में लोकतांत्रिक गणराज्य की स्थापना व्यस्क मताधिकार के आधार पर होती है, लोकतंत्र का मूलाधार व्यक्ति है लोकतंत्र में शासन प्रणाली का यह अर्थ लिया जाता रहा है कि यह 'जनता का जनता के लिए जनता द्वारा शासन है' किन्तु अब अब यह कोरी कल्पना मात्र रह गई है क्योंकि आधुनिक समय में सभी लोकतांत्रिक एवं कल्याणकारी शासन पद्धतियां जटिल एवं वृहद हो गई हैं जिसके कारण शासन संचालन केन्द्र व राज्य स्तर पर आसानी से हो पाना सम्भव नहीं हो पा रहा है और इसी दुविधा में विकेन्द्रीत राज्य को स्वरूप प्रदान कर दिया विकेन्द्रीकरण के फलस्वरूप सभी व्यक्ति अपनी समस्याओं का समाधान अपने स्तर पर ही कर सकते हैं, दूसरे शब्दों में हम यह भी कह सकते हैं कि लोकतंत्र केवल शिखर स्तर पर स्थित लोगों की भागीदारी ही नहीं अपितु निम्न स्तर पर स्थित जन समूह की भी भागीदारी का दावा करता है और सच्चे अर्थो में यही शासन का विकेन्द्रित स्वरूप भी है। विकेन्द्रीकरण में यह आवश्यक है कि स्थानीय स्तर पर इकाईयां सत्ता का अर्जन उसी क्षेत्र के लोगों की सहायता से कर सके, और इससे सही अर्थों में ग्राम विकास सम्भव है और इसके लिए यह आवयक है कि जनसामान्य को राजनीतिक व प्रशासनिक कार्यों में अधिक से अधिक साझेदार बनाया जाए। पंचायती राज की त्रिस्तरीय योजना इस अर्थ में लोकतंत्र के वास्तविक स्वरूप का निर्धारण करती है और इसे ही धरातलीय लोकतंत्रात्मक व्यवस्था भी कहा जा सकता है। इसी व्यवस्था द्वारा सत्ता का विकेन्द्रीकरण हो सकता है और जनतंत्र की संकल्पना पूर्णता प्राप्त कर सकती है पंचायती राज का विचार कोई नवीन विचार नहीं बल्कि यह उस समय से व्याप्त है जबकि मानव ने अपनी मूलभूत आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिए एक साथ एक समूह में रहना प्रारम्भ किया और अपने ही जैसे कुछ वृद्ध व तजुर्बेदार लोगों के हाथों में निर्णय

कार्य सौंपा। आगे चलकर इसी व्यवस्था में और सुधार आया और इन समूहों ने कबिलों का रूप ले लिया। यही विकास सतत् रूप से चलता रहा किन्तु आधुनिक अर्थ में जिस लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की बात कही जाती है उसका सूत्रपात ब्रिटिश शासन की ग्रामीण स्वशासन व्यवस्था में मिलता है।

स्वतंत्रता के बाद हमें यह अवसर मिला कि हम अपने देश में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के स्वप्न को साकार कर सकें। महात्मा गाँधी भी ग्राम–विकास के लिए लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के पक्ष मे थे और इसके लिए गॉव को शासन की मूल इकाई बनाना चाहते थे। गांधी जी का कहना था –

''यदि हम चाहते हैं और मानते हैं कि गांवों को न केवल जीवित रहना चाहिए बल्कि उनको बलवान एवं समृद्ध बनना चाहिए तो हमारे दृष्टिकोण में गॉव की प्रधानता चाहिए।''

एल0डी0व्हाइट के शब्दों में विकेन्द्रीकरण –

''प्रशासन के निम्न तल से उच्च तल की और प्रशासनिक सत्ता के हस्तान्तरण की प्रक्रिया को केन्द्रीकरण कहते हैं। इससे ठीक विपरीत व्यवस्था विकेन्द्रीकरण कहलाता है।''

भारत में स्वतन्त्रता बाद से ग्राम विकास के लिए विभिन्न राजनीतिक व प्रशासनिक प्रयास हुए हैं –

1. समुदायिक विकास कार्यक्रम (1952)
2. बलवन्त राय मेहता समिति (1957)
3. अशोक मेहता समिति (1977)
4. जी0वी0के0 राव समिति (1985)
5. एल0एम0सिंधवी समिति (1986)
6. 73वॉ संविधान संशोधन (1993)
7. 74वॉ संविधान संशोधन (1993)

(1) सामुदायिक विकास कार्यक्रम (1952) :

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात सामुदायिक विकास कार्यक्रम लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का पहला प्रयास था। सामुदायिक विकास कार्यक्रम 2 अक्टूबर 1952 से प्रारम्भ किया गया। इस कार्यक्रम के बारे में योजना आयोग का कहना था कि सामुदायिक विकास केन्द्र को इस रूप में विकसित करना होगा कि वह ग्रामीण व नगरीय दोनों ही क्षेत्रों में समाज कल्याण के विकास का बीज केन्द्र सिद्ध हो सके।

सामुदायिक विकास कार्यक्रम का मुख्य उद्देश्य ''अधिकतम लोगों का अधिकतम कल्याण'' करना था इस लक्ष्य की प्राप्ति हेतु कई कार्य निर्धारित किए गए। उनमें से प्रमुख थे –

1. पडत तथा बंजर भूमि को कृषि योग्य बनाना।
2. उन्नत कृषि उपकरणों की व्यवस्था।
3. कृषकों को प्राशिक्षण।
4. कुटीर उद्योगों को बढ़ावा देना।
5. लोक स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यक्रमों की व्यवस्था।

इन योजनाओं का उत्तरदायित्व नौकरशाह पर छोड़ा गया था। विशेषकर राजस्व तथा प्रशासनिक सेवाओं में से चुने हुए व्यक्तियों के हाथ में था।

(2) बलवन्त राय मेहता समिति (1957) :

दिसम्बर 1957 में प्रस्तुत अपने प्रतिवेदन में समिति ने सामुदायिक विकास कार्यक्रम की असफलता का कारण लोकप्रिय नेतृत्व का अभाव बताया। समिति ने यह महसूस किया कि गांवों में लोकतंत्र की स्थापना के लिए विकेन्द्रीकरण होना बहुत आवश्यक है। सत्ता ग्रामीण जनता के हाथ में रहे और ग्रामीण जनता में इतनी क्षमता हो कि वह स्वयं शासन चला सके। समिति ने यह भी निर्णय लिया कि योजनाओं के निर्माण के समय स्थानीय ग्रामीण जनता का सहयोग लिया जाए जिससे प्रत्येक गांव अपनी जिम्मेदारी का अनुभव कर सके।

समिति ने लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के माध्यम से त्रिस्तरीय पंचायत राज व्यवस्था को स्थापित करने की अनुशंसा की, ये त्रिस्तरीय हैं –

1. ग्राम पंचायत
2. जनपद पंचायत
3. जिला परिषद

1959 के पश्चात लगभग एक दशक तक पंचायती राज की प्रगति की दिशा में भारत सरकार व राज्य सरकार कदम उठाए जाते रहें।

(3) अशोक मेहता समिति (1977) :

इस समिति ने अगस्त 1978 में 11 अध्यायों तथा 300 पृष्ठों की एक विस्तृत रिपोर्ट पेश की इस रिपोर्ट में कुल 132 अनुशनसाएं प्रस्तुत की गयी। 1980 में कांग्रेस सरकार ने जनता सरकार द्वारा गठित अशोक मेहता समिति की रिपोर्ट राजनीतिक दृष्टि से अस्वीकार कर दी गयी।

(4) जी0पी0के0 राव समिति (1985) :

प्रभावी विकेन्द्रीकरण को सवीकारते हुए कांग्रेस ने ग्रामीण सरकार के पुनर्गठन के तरीकों को सुझाने के लिए इस समिति का गठन किया गया, इस समिति ने कहा कि स्थानीय लोग व उनके प्रतिनिधियों को ग्राम विकास के कार्यक्रम तैयार करने व उनके क्रियान्वयन में प्रभावी रू‍प से सहभागी बनाया जाये। इसमें मानीटरिंग में प्रभावी भूमिका के लिए महत्वपूर्ण सिफारिश की गयी।

(5) एल0एम0 सिंघवी समिति (1986) :

यह समिति ग्रामीण विकास मंत्रालय की प्रेरणा से प्रस्तुत की गयी। इस समिति ने ग्राम सभा को पुनर्जीवित किया जिसमें गॉव के सभी लोग को सम्मिलित किया गया। इसे प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के अवतार की संज्ञा दी।

(6) 73वाँ संविधान संशोधन (1993) :

पी0वी0नरसिंहराव सरकार ने राजीव गाँधी द्वारा तैयार पंचायती राज संस्थाओं से सम्बन्धित (64वें) विधेयक को 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के रूप में दिसम्बर 1992 में संसद में पारित करवा लिया, यह अधिनियम 25 अप्रैल 1993 में प्रवृत्त हुआ है।

इस अधिनियम में प्रावधान किया गया कि ग्रामसभा ग्राम स्तर पर ऐसी शक्तियों का प्रयोग और ऐसे कृत्यों का निर्वाहन कर सकेगी जो राज्य के विधानमण्डल द्वारा, विधि द्वारा उपबंधित किए जाएं।

(7) 74वाँ संविधान संशोधन (1993) :

अनेक राज्यों में विभिन्न कारणों से स्थानीय निकाय कमजोर और बेअसर हो गए हैं। इनमें नियमित चुनाव न होना, लंबे समय तक भंग रहना, कर्तव्यों तथा अधिकारों का समुचित हस्तांतरण न होना शामिल है। इसके परिणामस्वरूप जीवंत लोकतंत्र की इकाई कारगर ढंग से कार्य नहीं कर पा रही थी। इन खामियों को देखते हुए संविधान में एक नया भाग 9(ए) शामिल किया गया।

इसके अलावा ग्रामीण विकास विभाग गरीबी उपशमन रोजगार सृजन, ग्रामीण अवसंरचना, निवासियों के विकास, न्यूनतम बुनियादी सेवाओं के प्रावधान आदि के जरिए ग्रामीण क्षेत्रों में अनेक कार्यक्रमों का कार्यान्वयन कर रहा है। विभाग के द्वारा वर्तमान में कार्यान्विदत किए जा रहे महत्वपूर्ण कार्यक्रम हैं –

- प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना
- स्वर्ण जयंती ग्राम स्वरोजगार योजना
- ग्रामीण आवास योजना (इन्दिरा आवास योजना)
- डी0आर0डी0ए0
- प्रशिक्षण योजनाएं
- नरेगा (मनरेगा)

- अन्नपूर्णा योजना
- राष्ट्रीय सामाजिक सहायता योजना

इनके अतिरिक्त भी बहुत सी सरकारी योजनाएं ग्राम विकास के लिए समय–समय पर प्रस्तुत होती रहती हैं। इन सभी योजनाओं के लिए जनसहभागिता, पारदर्शिता, समयबद्धता, जबाबदेही विकास के क्षेत्र में किसी भी कार्य को सम्पादित करने के मुख्य पहलू हैं। नरेगा (मनरेगा) योजना को जनसहभागिता ने प्रभावी बनाया।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात से अब तक विभिन्न प्रयासों को देखने पर उनकी असफलता के कई कारण नजर अते हैं। जैसे–पंचायत स्तर पर वित्त पोषण एक गम्भीर समस्या है जिसके कारण योजनाएँ लम्बित पड़ी रहती हैं या देर से पूरी हो पाती हैं क्योंकि योजना और वित्त एक दूसरे के पूरक है किसी भी संस्था की योजनाएँ उसकी वित्तीय स्थिति पर निर्भर करती है जिस पंचायत के पास जितने अधिक वित्तीय संसाधन होंगे वह अपना समग्र विकास उचित रूप में कर पायेगा। साथ ही मानीटरिंग एवं सामाजिक सत्यापन ना होना भी आज ग्रामीण विकास के मार्ग में सबसे बड़े अवरोधों के रू॰ में नजर आता है और इन सबसे पीछे यदि कोई सबसे बड़ा कारण है तो वह है प्रशासन में व्याप्त भ्रष्टाचार है पूर्व प्रधानमंत्री राजीव गाँधी ने कहा था कि गाँवों के विकास के लिए जो पैसा केन्द्र से जारी होता है वह 1 रूप्ये के स्थान पर गाँव पहुॅचते–पहुॅचते 10 पैसे ही बचता है अर्थात 90 पैसे भ्रष्टाचार की भेंट चढ़ जाता है।

ग्राम विकास एवं भ्रष्टाचार की समस्या को ठीक करने के लिए वर्तमान प्रधानमंत्री नरेन्द्र मोदी के द्वारा नवम्बर 2016 को विमुद्रीकरण करते हुए 500 व 1000 रू0 के नोट को बंद कर बड़ी मात्रा में कालाधन एकत्र करने वालों को करारा झटका दिया है और इससे प्राप्त होन वाला बड़ी मात्रा में कर के माध्यम से ग्राम विकास की महत्वपूर्ण योजनाओं को पूरा करने में आर्थिक समस्या का सामना लगता है नहीं करना पड़ेगा।

ग्राम विकास की समस्या को दूर करने के लिए पंचायत राज अधिकारियों तथा जनप्रतिनिधियों के बीच पारदर्शी, जबावदेह तथा समयबद्ध व्यवस्था विकसित करने की आवश्यकता है, जो वास्तविक सहभागिता से ही विकसित हो सकती है।

सन्दर्भ सूची

1.	करूणेन्द्र कुमार	:	ग्राम नियोजन पृ0 24–25, 43, 53–54 महीपाल, नेशनल बुक ट्रस्ट, नई दिल्ली ISDN 978-81-237-6527-3
2.	बी0एल0फडिया	:	प्रशासन में जनसहभागिता तथा सूचना का अधिकार साहित्य भवन पब्लिकेशन आगरा
3.	अशाक बाजपेयी	:	पंचायत राज एण्ड रूरल डेवलपमेंट साहित्य प्रकाशन नई दिल्ली (1997)
4.	आशीष भट्ट	:	मध्यप्रदेश में पंचायतों की कार्यप्रणाली (2001) म0प्र0 सामाजिक विज्ञान शोध संस्थान
5.	वी0एस0खन्ना	:	पंचायत राज इन इण्डिया रूरल लोकल सेल्फ गवर्नमेंट दीप एण्ड दीप पब्लिकेशन नई दिल्ली 1994