CB-II No. 372

JOINT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION (SEVENTY-SECOND AMENDMENT) BILL, 1991

(Insertion of new Part IX and addition of Eleventh Schedule)

EVIDENCE

LOK SABHA SECRETARIAT
NEW DELHI

July, 1992/Asadha, 1914(s)

Price : Rs. 16.00

JOINT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION (SEVENTY-SECOND AMENDMENT) BILL, 1991 (INSERTION OF NEW PART IX AND ADDITION OF ELEVENTH SCHEDULE)

COMPOSITION OF THE COMMITTEE

Shri Nathuram Mirdha — *Chairman*

MEMBERS

Lok Sabha

2. Shri Mani Shankar Aiyar
3. Shri Lal Jan S.M. Basha
4. Shri H.D. Devegowda
5. Shri Digvijaya Singh
6. Shri Bhogendra Jha
7. Shri D.D. Khanoria
8. Shri M. Krishnaswamy
9. Shri Nitish Kumar
10. Shri Rameshwar Patidar
11. Smt. Suryakanta Patil
12. Shri R. Ramasamy
13. Dr. Sudhir Ray
14. Dr. Sakshiji Maharaj Swami
15. Shri P.M. Sayeed
16. Shri Rampal Singh
17. Shri Satya Deo Singh
18. Shri Shiv Sharan Sinha
19. Prof. K.V. Thomas
20. Shri Mukul Balkrishna Wasnik

Rajya Sabha

21. Shri Rafique Alam
22. Shri Dipen Ghosh
23. Shri H. Hanumanthappa
24. Shrimati Kailashpati
25. Shri S. Madhavan
26. Shri Kameshwar Paswan
27. Shri Chhotubhai Patel
28. Shri Shankar Dayal Singh

29. Shri Subramanian Swamy
*30. Vacant -

SECRETARIAT

1. Shri G.L. Batra—*Additional Secretary*
2. Shri S.C. Gupta—*Joint Secretary*
3. Shri R.K. Chatterjee—*Deputy Secretary*
4. Shri D.L. Kapur—*Assistant Director*

REPRESENTATIVES OF THE MINISTRY OF RURAL DEVELOPMENT

1. Shri S.R. Sankaran—*Secretary*
2. Shri S. Som—*Additional Secretary*
3. Shri D. Singhai—*Deputy Secretary*

LEGISLATIVE COUNSEL

1. Shri B.S. Saluja—*Joint Secretary and Legislative Counsel*
2. Shri K.N. Chaturvedi—*Deputy Legislative Counsel.*

* *Shri Prabhakar Rao Kalvala ceased to be a member of the Committee w.e.f.* 2-4-1992 on the expiry of his term in Rajya Sabha and the vacancy was not filled up.

JOINT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION (SEVENTY-SECOND AMENDMENT) BILL, 1991 (INSERTION OF NEW PART IX AND ADDITION OF ELEVENTH SCHEDULE)

Witnesses Examined

Sl. No.	Name of Association/Organisation individual etc.	Date on which evidence was taken	Page No.
1	2	3	4
1.	Shri Chokka Rao, M.P.	16.3.92	2
2.	Shri L.C. Jain, Former Member, Planning Commission	16.3.92	13
3.	Shri Balvantray Mehta Panchayati Raj Foundation, Patparganj, Delhi Spokesmen: (i) Shri S.R. Tiwary, Secretary	16.3.92	29
4.	Shri Anil Kumar Aggarwal, 12-B Press Enclave, New Delhi	17.3.92	34
5.	Indian Institute of Public Administration, Spokesman: Shri A. Datta	17.3.92	36
6.	Shri A.K. Ghosh, Munirka Enclave	17.3.92	44
7.	Shri Sahadev Choudhary President, District Panchayat	30.3.92	48
8.	Shri Prakash Chand Suri 594, Sector 18-B, Chandigarh	30.3.92	54
9.	Shri C. Narayan Swamy Former President Bangalore Rural Zilla Parishad	30.3.92	59

JOINT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION (SEVENTY-SECOND AMENDMENT) BILL, 1991

Record of evidence tendered before the Joint Committee on the Constitution (Seventy-Second Amendment) Bill, 1991

(Monday the 16th March, 1992 from 1500 hrs. to 1800 hrs. Committee Room No. 62, Parliament House, New Delhi)

PRESENT

Shri Nathuram Mirdha—*Chairman*

Members

2. Shri Mani Shankar Aiyar
3. Shri Lal Jan S.M. Basha
4. Shri Bhogendra Jha
5. Shri D.D. Khanoria
6. Shri M. Krishnaswamy
7. Shri Nitish Kumar
8. Shri Sudhir Ray
9. Shri Ram Pal Singh
10. Shri Shiv Sharan Sinha
11. Shri Mukul Balkrishna Wasnik
12. Shri Dipen Ghosh
13. Shri H. Hanumanthappa
14. Smt. Kailashpati
15. Shri S. Madhavan
16. Shri Chhotubhai Patel

Secretariat

1. Shri S.C. Gupta—*Joint Secretary*
2. Shri R.K. Chatterjee—*Deputy Secretary*
3. Shri D.L. Kapur—*Assistant Director*

Representatives of the Ministry of Rural Development

1. Shri S. Som—*Additional Secretary*
2. Shri D. Singhai—*Deputy Secretary*

Representative of the Ministry of Law & Justice

1. Shri B.S. Saluja—*Joint Secretary & Legislative Counsel*
2. Shri K.N. Chaturvedi—*Deputy Legislative Counsel.*

WITNESSES EXAMINED

1. Shri Chokka Rao, M.P.
2. Shri L.C. Jain,
   Former Member, Planning Commission.
3. Shri Balvantray Mehta
   Panchayati Raj Foundation,
   Patparganj, Delhi.

   Spokesman :

   Shri S.R. Tiwary,
   Secretary

सभापति महोदयः कुछ रिप्रेजेण्टेशंस हमने मांगे थे कि जो 24 तारीख तक रिपरेजेण्टेशन दे और जो चाहे कि उनकी बात को सुना जाए तो हम उनको मौका देंगे। इस दृष्टि से आज यह पहली मीटिंग हमने रखी है। जो मैमोरेण्डम हमारे पास आये हैं, उनको हम देख रहे हैं और देखे भी हैं, पर जो हमसे रूबरू मिलकर बात करना चाहते थे, उन्होंने हमसे इसकी मांग की।

इस कमेटी के डैलीब्रेशंस सब कान्फीडेंशियल हैं। न हमारी तरफ से और न आपकी तरफ से यह बाहर जाने चाहिए इसलिए यहां जो कुछ भी बातचीत हमारे और आपके बीच में होगी, वह गोपनीय है और इस कमेटी के यूज़ के लिए ही है।

मैं इस कमेटी के माननीय सदस्यों का और उनका, जो गवाही देने के लिए पधारे हैं, सब का स्वागत करता हूं। इस कमेटी में मैम्बर्स तो करीब 30 हैं, वैसे कोरम करीब 10 का होता है लेकिन हमने क्योंकि, एवीडेंस के प्रोग्राम को बीच में निकाला है और वह इसलिए निकाला है कि पहले इस कमेटी को अपनी रिपोर्ट इसी महीने सैशन शुरू होते ही फर्स्ट वीक में पेश करनी थी पर उस समय तक चूंकि हमने एक दो मीटिंग्स ही की थीं और कुछ लोगों से जो प्रतिवेदन मांगे थे, या व्यूज़ मांगे थे या उनसे पूछताछ करने का या उनकी गवाही लेने का समय नहीं था इसलिए इस कमेटी का समय हमने पार्लियामेण्ट से 30 अप्रैल तक बढ़वाया है। इसके लिए भी बड़ी मुश्किल से स्पीकर साहब को और सब को रजामन्द किया। उन्होंने कहा कि ठीक है, हम आपको एक्सटेंशन देते हैं, 30 अप्रैल तक पर यह बिल इसी सैशन में इस कमेटी को फाइनल करके अपनी रिपोर्ट पार्लियामेण्ट को दे देनी चाहिए।

इसके बारे में बैकग्राउण्ड तो आप सब को मालूम है कि यह बिल काफी दिनों से ड्राफ्टिंग स्टेज में था, फिर विचाराधीन स्टेज में आया लेकिन राजीव जी के वक्त में राज्य सभा में पास नहीं हुआ और इस देश में पंचायती राज के बारे में काफी विचार-विमर्श बहुत पुराने अर्से से हुआ, पंचायती राज लागू भी हुआ, हालांकि अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग पंचायती राज की स्थिति बन गई। मेरे ख्याल से शुरूआत करने में मेरी स्टेट आगे थी और मैं ही पहला पंचायती राज मंत्री था, जिसने नेहरु जी को बुलाकर इस पंचायती राज की शुरूआत मेरे जिले से ही की थी। पर दुर्भाग्य से आज मेरे राजस्थान में पंचायतों को तोड़ दिया, सारी पंचायतें ग्राम सेवकों के हाथों में हैं, कोई चुना हुआ आदमी नहीं है, न पंचायत समितियां हैं, न जिला परिषद् है, न गांव की पंचायत है। आज वहां की सरकार ने डीलिमिटेशन को लेकर उसको बैकग्राउण्ड में डाल रखा है और डीलिमिटेशन के बारे में भी कब क्या फाइनल करेंगे, पता नहीं। राज्यों पर कोई यह पाबन्दी नहीं है कि वह पंचायतों के चुनाव करायें भी या कितने अर्से के बाद करायें। कई बार तो 10-10, 12-12 साल तक वही संस्थाएं चलती गईं इसलिए कुछ बुनियादी बातों पर सोचा गया कि हम हमारे देश में जो विकास और योजनाओं के काम चलाते हैं और गांव स्तर

पर योजनाओं के कामों में हमारी योजनाऐं नीचे से शुरू हों, गांव में योजनाऐं बनकर फिर जिला स्तर पर उनके समन्वय हो और उसमें ज्यादा से ज्यादा लोगों का इन्वाल्वमैण्ट हो, तो यह बेसिक फिलोसोफी है। चाहे वह नगरपालिकाओं का मामला हो या पंचायतों का हो और वह सब चुने हुए लोग अपने क्षेत्रों में विकास के कठिन काम को प्रायरटी देना चाहते हैं और फिर आगे कोआर्डिनेटिंग प्लान जिला स्तर पर बनकर राज्यों के पास जाए और उसके अनुसार हमारी योजनाऐं बनें, यह मोटा उद्देश्य है, इस बिल के पीछे कि चुनाव होने चाहिए। हर पांच साल में चुनाव होने चाहिए और किसी बॉडी को आपने किसी तरह से सस्पैण्ड कर दिया तो 6 महीने में फिर उसका चुनाव होना चाहिए।

उन पंचायतों को चलाने के लिए आर्थिक स्रोत क्या होने चाहिए, उसकी क्या व्यवस्था हो, चुनाव कराने वाली एजेन्सी कौन सी हो, चुनाव करवाये जायें तो डायरैक्ट करवाये जायें या इनडायरैक्ट करवाये जायें, इन कुछ मोटी-मोटी बातों को जब तक हम संविधान में नहीं डालेंगे तब तक काम नहीं चलेगा। हम कोई यूनिफार्म पैटर्न आज तक देश में खड़ा नहीं कर सके, हालांकि इसके ऊपर बहुत दफा कमेटियां बैठीं और बलवन्त राय मेहता जी की कमेटी ने भी इस पर काफी काम किया लेकिन मेरी राय में कांस्टीट्यूशन में बिना डाले काम नहीं चलेगा कि यह सब जगह पंचायती राज हो और राज्यों का भी आज का जो ट्रेण्ड है कि हम किस हद तक उनको यह दिशा दें, जिसको आसानी से वह स्वीकार कर ले और चुनाव कराने की बेसिक बात को स्वीकार कर लें। अगर बहुत ज्यादा डिटेल में कांस्टीट्यूशन में जाने लगेंगे तो कई सरकारें इसमें झगड़ा कर सकती हैं तो मोटे तौर पर कोई कन्सेंसस इसमें बननी चाहिए। कुछ अलग-अलग पार्टियां हमारे यहां हैं जो विधान सभाओं में भी हैं और लोक सभा में भी हैं, उन्होंने जनरल कन्सेंसस बनाकर कुछ धाराओं को, जिनको कांस्टीट्यूशन में डालने का स्वीकार किया, वे धाराऐं इस बिल के अन्दर हैं और उन मोटी-मोटी बातों के ऊपर हमें धारावाइज़ जो प्रिंसीपल्स हैं, उन्हीं के ऊपर चलना है। अब बहुत बड़ा डैविएशन सिद्धान्तों के आधार पर न करने का समय है, न हमारा करने का विचार है इसलिए कमेटी को इन्हीं धाराओं के अनुसार जो भी सिद्धान्तों का प्रतिपादन हुआ है, उनमें शब्दों की हेराफेरी हो या वही रहें, इन मुद्दों पर विचार कर सकते हैं।

सुबह आपसे मेरी बात हुई थी तो आपने यह कहा कि प्रतिनिधित्व किनका हो, वार्ड पोपुलेशन के आधार पर हों तो कुछ लोगों को इसमें स्पेसिफिक वार्ड बनाकर प्रतिनिधित्व दिया गया है, जिसमें खास तौर से महिलाओं के लिए है, अनुसूचित जाति के लिए है, अनुसूचित जनजाति के लिए है, उनकी पोपुलेशन के आधार पर वार्डों का गठन किया जाए ताकि वह लोग चुनाव में प्रतिनिधि के रूप में आ सकें। आपने मोटे तौर से मुझे कहा कि इसके अलावा भी लैण्डलैस लैबरर्स और गांव में रहने वाले स्माल और मार्जिनल फार्मर्स वगैरह की और भी कई श्रेणियां हैं, उनका प्रतिनिधित्व कैसे हो, यह मोटी बात आपने मुझसे कही थी। मैंने आपसे उस समय यही निवेदन किया था और अब भी मैं कह रहा हूं कि श्रेणियां विकास की दृष्टि से गावों में हमारी योजनाओं में बनी हों लेकिन स्माल और मार्जिनल मार्फर की डैफिनीशन कोई निश्चित नहीं है। हर राज्य में उसके पास कितनी लैण्ड है और उस राज्य में लैण्ड की उत्पादन शक्ति क्या है, उसको देखते हुए कैटेगरीज़ हैं कि यह स्माल फार्मर और यह मार्जिनल फार्मर है। लैण्डलैस लेबरर्स कई जगह खेती वाले भी हैं। इसके अलावा मजदूर भी हैं, दूसरे धन्धे करने वाले लोग भी हैं, उनका प्रतिनिधित्व इसमें कैसे हो। सेन्सस में महिलाओं की संख्या मालूम है, अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के लोगों की संख्या मालूम है लेकिन इसके लिए कैसे वार्डस बनाये जायें जिसमें खेतिहर मजदूर वगैरह को भी प्रतिनिधित्व दिया जा सके तो यह कमेटी इस निर्णय को घातक स्वीकार कर सकती है, क्योंकि, मार्जिनल और स्माल के लिए जगह अलग होगी और विकास की दृष्टि से भी पावर्टी एलीविएशन वाले लोग प्रतिनिधित्व में अलग आयें, यह हमारी योजनाओं का आधार है।

वार्डों का विभाजन और उन की एप्रोप्रिएट संख्या हर पंचायत क्षेत्र में परिसीमन में तय करना किसी के लिए आसान बात नहीं है, न राज्य सरकारों के लिए आसान है, न केन्द्र सरकार के लिए आसान है इसलिए मोटे तौर पर आपके वाला जो प्रिंसिपल है, वह इसमें आता नहीं, ऐसा मेरा ख्याल बना है।

और माननीय सदस्य भी बैठे हैं, वह आपकी बात को सुनेंगे इसलिए पहले आप ही अपनी चर्चा को शुरू करें और फिर उसके बाद दूसरे माननीय सदस्य हैं, उनकी बात को हम सुनेंगे।

श्री मणि शंकर अय्यरः शुरू करने से पहले मैं दो विषयों पर आपका ध्यान आकर्षित करना चाहता हूं। एक तो रेलवे का बजट चल रहा है और मैं उम्मीद करता हूं कि यदि डिवीजन बैल होगी तो हमें सुनाई पड़ेगी और हमें इस बारे में बताया जायेगा। दूसरी बात यह है कि हमने जो तय किया है कि 30 अप्रैल तक काम खत्म करके हम बिल पेश करेंगे, लोक सभा में तो जो दूसरी कमेटी बनाई गई है, 73वें संशोधन बिल के लिए, उन्होंने यह तय किया है कि अगले सैशन की शुरूआत में ही वह अपना बिल पेश करेंगे तो मैं आपसे अर्ज करना चाहता हूं कि हमारी कमेटी के अध्यक्ष के नाते हम अपने सहअध्यक्ष जी को चिट्ठी लिखकर बतायें कि वह भी अपना 30 अप्रैल तक काम खत्म कर लें, क्योंकि यह बिल बहुत हद तक एक दूसरे से जुड़े हुए हैं और इसमें हम तैयार हों और वह तैयार न हों तो आगे बढ़ने में कुछ मुश्किल हो सकती है। इसलिए सम्भव समझें तो आप चिट्ठी लिखकर उनको कहिएगा कि बजाय अगले सेशन तक इन्तजार करने के हमारे साथ ही अपना काम खत्म करें।

सभापति महोदयः बात मैंने उनसे की है और वह सहमत भी हैं, मेरी बात से, क्योंकि, नगरपालिका और पंचायतों को एक जिला स्तर पर एक जगह प्लान की दृष्टि से लाना पड़ेगा तो हम एक दफा चिट्ठी लिख दें। वह मानेंगे तो ठीक है, नहीं तो सुझाव देने में तो कोई परेशानी नहीं है कि साथ चलें। आपका यह सुझाव ठीक है।

SHRI DIPEN GHOSH : Mr. Chairman, Sir, in fact, in the first meeting it was discussed and decided that this Committee would require some more time to hear the respective State Governments and the institutions who will be interested to give evidence or put their view before the Committee and then submit its report. As far as I remember — I think Shri Mani Shankar Aiyar also knows — that in the first meeting myself and many Members submitted that it would not be possible to submit the report before the end of the present Budget session. We are now told that it has since been decided that the report has to be submitted before 30th April, that is during the pendency of the Budget session. I do not think it will be possible.

MR. CHAIRMAN : Let us begin the work seriously and in right earnest. Let us try to do whatever we can do.

SHRI DIPEN GHOSH : You have to have dates. You have to hear the State Governments.

MR. CHAIRMAN : Not necessarily all the State Governments need to be heard. Many have sent their representations.

SHRI DIPEN GHOSH : This is going to be de-centralisation of power. You must have the dates because Parliament is in session. Many States have their own Budget sessions which are on. We also may not have time as it was said by Shri Mani Shankar Aiyar that we have to go as soon as the Division bell rings.

MR. CHAIRMAN : Let us try to sit as long as we can try to do things.

SHRI DIPEN GHOSH: I think, in that case the Secretariat should be asked to prepare the schedule of dates so that the work could be completed by 30th April.

MR. CHAIRMAN: We are going to examine six persons in these two days. We have fixed dates for it. Let us finish that job today. We are analysing all the memoranda and representations that are received by us. Therefore my submission is that let us sit through and finish the work at the earliest. That will all depend upon the cooperation of the Members to deliberate certain issues.

Some States have sent their representations. We will analyse them also. Many of them are well acquainted with the principles of Panchayatraj. What we are now considering here is that it has to be a regular feature and timely elections have to be there. If timely elections are not there, any State may do whatever they want. There should be some constitutional sanctity. There are five to six important clauses in which all these basic principles are initiated. Now, whether we will be able to finish or not, what will happen, I cannot say today. But the Speaker has given me this target date. That is what I want to bring to the notice of the Committee. I only said that I will try my level best.

SHRI DIPEN GHOSH: If you say, 'we will try our best', that is all right. Otherwise, a suggestion is mooted that we should work with the other Committee.

MR. CHAIRMAN: It is an informal suggestion and I have already met the Chairman of that Committee and their work is not as basically as ours.

SHRI DIPEN GHOSH: How can you decide? That Committee can decide for itself. This Committee is an independent Committee.

MR. CHAIRMAN: I agree. But from whatever little talk I had with them, I could see that they wanted to work in collaboration with this Committee. That is the intention of the Chairman of that Committee.

SHRI DIPEN GHOSH: But the Rules of Procedure cannot permit that.

MR. CHAIRMAN: I agree with you. But still there is a compromise formula. The Chairmen of the two Committees are working together. If basically all the things are common, then what I suggest is that we can

write a letter to them. I have already talked a little to the Chairman of that Committee.

SHRI DIPEN GHOSH: You can talk to him, but it will not be proper to write to him.

MR. CHAIRMAN: It is his suggestion to do it, but your suggestion is not to do it. I will think over what to do.

1. SHRI J. CHOKKA RAO.
(The witness was called in and he took his seat.)

MR. CHAIRMAN: Before you start, I may point out that in accordance with the provisions contained in Direction 58 of the Directions by the Speaker, your evidence shall be treated as public and is liable to be published, unless you specifically desire that all or any part of the evidence given by you should be treated as confidential. Even though you might desire your evidence to be treated as confidential, such evidence is liable to be made available to the Members of Parliament.

श्री जे० चोक्का रावः ऑनरेबल चेयरमैन, ऑनरेबल मैम्बर्स, मैंने जो कुछ सुझाव आपके सामने रखे हैं, उसमें मुझे पर्सनली यहां आकर उन सुझावों पर मेरे ख्यालात बताने का आपने जो मौका दिया है, उसके लिए मैं आपका शुक्रिया अदा करता हूं।

अभी आपने कहा कि जवाहर लाल नेहरू ने 1956 में पंचायती राज की स्थापना की और इसको वजूद में लाये। पहले इसे राजस्थान ने लागू किया। उस वक्त पंचायती राज के लिए गांव के लोगों में कितना उत्साह था कि लोगों को संगठित करके कम्युनिटी डवलपमैण्ट हिस्सा लेते थे और हालांकि रिसोर्सेज कम थे, डवलपमैण्ट का काम काफी पिछड़ा हुआ था, उसके बावजूद लोग संगठित होकर गवर्नमेण्ट के फण्ड के अलावा अपने कण्ट्रीब्यूशन से और अपने श्रमदान से भी कई तरक्की के लिए काम करते थे मगर उसके बाद क्या हालत हुई, राज्य सरकारें इलैक्शन भी नहीं करा रही हैं, पोलिटिकल इण्टरफियरेन्स की वजह से पंचायतों को आगे नहीं आने दिया गया। इसीलिए राजीव जी ने आठवीं लोक सभा में इसे राष्ट्र की इच्छा पर छोड़ने के बजाय कांस्टीट्यूशन में चेंज का बिल लाए। हमारे देश में देहात में रहने वाले 80 परसेण्ट लोग अभी भी दरिद्र रेखा से नीचे हैं.....

इनकी उन्नती के लिए सिर्फ केन्द्र में और राज्यों में लोकतांत्रिक सरकार बनने से ही काम नहीं चलेगा। गांव-गांव के लोगों को संगठित करते और वहां के चुने हुए नुमाइंदों को साझेदारी में शामिल करना चाहिए। सातवीं योजना समाप्ति पर है, हमें देखना है कि हमने अपने ओब्जेक्टिव को कहां तक पूरा किया है। अभी भी 35 प्रतिशत लोग गरीबी की रेखा के नीचे हैं, बेरोजगार हैं, इनकी बेरोजगारी को हम दूर नहीं कर सके इसकी क्या वजह है। आप अच्छी तरह जानते हैं मनी पावर, मसल पावर का चुनावों में कैसे उपयोग किया जाता है। इसलिए हमें एग्रीकल्चर लेबर, स्माल और मार्जिनल फार्मर्स तथा आर्टिजंस की हालत को सुधारना होगा और इनके लिए जिला स्तर पर योजना बनानी होगी। इन तीन तबकों के लिए स्टेट प्लान और सेंट्रल प्लान की मदद से हमारा मकसद हल नहीं होगा। क्योंकि सेंटर में बड़े-बड़े प्लान बनते हैं, सेंटर में डिफेंस की जरूरत है, पावर प्रोजेक्ट्स, स्टील प्लांट इत्यादि योजनायें बनती हैं। मगर देहात सुधार के लिए हमें जिला स्तर पर योजनायें बनानी चाहिए। इसलिए जिनके लिए

हम योजनायें बनायें उनको इनमें इन्वाल्व करना चाहिए। दिल्ली से या स्टेट मुख्यालय से प्लान बनाने से कुछ नहीं होगा। क्योंकि हम इतनी योजनाओं के बावजूद अपने लक्ष्यों को एचीव नहीं कर सके क्योंकि उनकी भागीदारी हमने नहीं की। इसलिए उनको इन्वाल्व करके प्लान बनाना पड़ेगा और प्लान के इम्प्लीमेंटेशन के लिए भी इन तबकों को अधिकार देने पड़ेंगे। अगर अधिकार नहीं देंगे तो उनकी हालत नहीं सुधरेगी। आप इन तीन तबकों के लिए अस्सी प्रतिशत सीट्स रखें। सिर्फ एस०सी० और एस०टी० का रिजर्वेशन करने से कुछ नहीं होगा। दूसरी तरफ हम पिछड़े लोगों को भी रिजर्वेशन देने जा रहे हैं। कुछ राज्यों में यह है, हमारे आंध्र में है। इसमें मैं चाहता हूं कि एस०सी० और एस०टी० को रिजर्वेशन देना चाहिए, मगर उसमें एग्रीकल्चर लेबर का भी ध्यान रखना चाहिए। हमारे पास एग्रीकल्चर लेबर के भी आंकड़े हैं, स्माल फार्मर्स के भी आंकड़े हैं, मगर लीडरशिप में कमिटमेंट नहीं है। इन तबकों को संगठित करके, इनको अधिकार देने का काम करने में हम लोगों में पोलिटिकल विल नहीं है। अगर पोलिटिकल विल होती तो हम इतने दिन तक इनको इनके अधिकारों से वंचित नहीं रखते।

साम्प्रदायिकता दिनों-दिन बढ़ती जा रही है, मसल पावर और मनी पावर को ही आप लें, पंचायत के चुनाव में लाखों रुपये खर्च होते हैं उसका सरपंच बनने के लिए। यह कहां से आ रहा है? इसलिए बुराईयों को निकालने के लिए आपको स्टैप्स लेने की जरूरत है। इसको आप टाल नहीं सकते हैं। जितनी पॉलिटीकल पार्टीज़ हैं, उनको ठण्डे दिल से सोचने की जरूरत है। हमें गांव के गरीब तबकों को इलेक्शन में उनके नुमाइंदे लाने के लिए मौका देना चाहिये। बुनियादी बात यह है कि डिस्ट्रिक्ट/विलेज लैवल पर इन तबकों के लक्ष्य को सेंवथ प्लान में जो पूरा नहीं कर पाये हैं, 8वें प्लान में पूरा कर सकें।

श्री एच० हनुमनथप्पाः नोटिस तो आया, हमने उसको पढ़ लिया, उसके जो सुझाव हैं, उसको कैसे इम्प्लीमेंट किया जाये, पहले इस पर चर्चा होनी चाहिये। You have said agricultural labourers, small and marginal farmers, traditional artisans should be actively associated in the planning as well as implementation. This is the broad outline everybody speaks. But how it has to be incorporated in the Bill?

श्री जे० चोक्का रावः इन्होंने सही सवाल किया है तो पंचायत लेवल पर प्रायरटीज़ बनाकर जो कुछ कर रहे हैं, उसके बदले गांव का जो एग्रीकल्चर लेबर हैं, स्माल और मार्जिनल फारमर्स हैं, आर्टिजन्स हैं, उनको आबादी के लिहाज से सीटें अलॉट की जानी चाहिए। अलॉट करने के बाद जब इलेक्शन में उनके रिप्रेजेंटिव्ज़ का इलेक्शन हो जाता है.....

सभापति महोदयः इसमें क्लॉज कौन सी आती है?

श्री जे० चोक्का रावः कांस्टीट्यूशनल अमेंडमेंट में डिटेल्स में दिया हुआ है—243 डी में इन उद्देश्यों को शामिल कर लॉ डिपार्टमेंट बना लेगा, इसमें कोई बड़ी बात नहीं है। आपने इस पर निर्णय लिया। आप लॉ डिपार्टमेंट से पूछ लें वे एक दो दिन में आपके पास भेज देंगे।

श्री एच० हनुमनथप्पाः इसकी कांस्टीट्यूशनल अमेंडमेंड की जरूरत है या जो एक्ट में आ रहा है, इसमें कर सकते हैं। इसमें सोचना चाहिये.....Is there any necessity of amending the Constitution or can we implement it within the State Act?

श्री जे० चोक्का रावः स्टेट एक्ट में भी इस बिल में तबदीली की जरूरत है और तबदीली संशोधन करना है।

श्री भोगेन्द्र झा: यह जो कह रहे हैं कि इसमें संभव है। इसमें भी कांस्टीट्यूशन एमेंडमेंट हो रहा है, इसलिए वह बहुत बड़ी बात है। इसलिए विधि विभाग के पास जाये, यह कोई बड़ी बात नहीं है। इस बात का क्या मतलब है कि जहां लघु किसान है 5 एकड़ से कम या सीमान्त किसान जिसके पास ढाई एकड़ से कम है, या खेत मजदूर है जिसके पास एक एकड़ है। इस आधार पर विभाजन है कि जिस तबके की जितनी आबादी हैं, उसको उतना ही स्थान मिलेगा या सब मिलकर करेंगे, इतना आप स्पष्ट कर।

श्री जे॰ चोक्का राव: वे जिस तबके के हैं, वे उन लोगों को चुनना चाहेंगे। इसमें कांस्टीट्यूशन की रुकावट नहीं है मगर आवश्यकतानुसार बदलकर ले सकते हैं। स्टेट के अपने लेजिस्लेचर्स कर सकते हैं। इसमें दूसरी बात यह है कि इलेक्शन कमीशन भी इंडेपेंडेंट होना चाहिये। जैसे असेम्बलीज़ के लिए इलैक्शन हो रहे हैं उसी प्रकार पंचायत संस्थाओं के लिए चनाव होना चाहिए। स्टेटों को अपनी मर्जी पर नहीं छोड़ना चाहिये। जैसे पांच साल हो गये तो इलेक्शन मशीनरी द्वारा इंडेपेंडेंट चुनाव कराना चाहिये। तीसरी बात यह है कि...

सभापति महोदय: आपका कहने का क्या मतलब है कि पूरे देश की एक ही मशीनरी होनी चाहिये?

श्री जे॰ चोक्का राव: इलेक्शन कमीशन उन सब की सुपरविज़न करेगा।

श्री एच॰ हनुमनथप्पा: इसमें अलग पंचायती राज का प्राविज़न नहीं है। इसको इलैक्शन कमीशन करेगा या स्टेट अलग से डील करेगा?

श्री मणिशंकर अय्यर: उस बिल में यह दिया गया था कि इलेक्शन कमीशन किस आधार पर बनेगा? हर राज्य में पंचायत का इलेक्शन किया जायेगा। उसका ढांचा बनाने का ज़िक्र है और हर राज्य पर यह छोड़ दिया गया था कि वह अपने इलेक्शन कमीशन की ओर से कराये। जो बिल हमारे सामने है और जिस पर हम बात कर रहे हैं, उसमें इलेक्शन कमीशन या केन्द्रीय इलेक्शन कमीशन का कोई जिक्र नहीं है कि राज्य का इलेक्शन कमीशन अलग होगा, इसको स्पष्ट करें।

श्री जे॰ चोक्का राव: मैं समझता हूं कि सैण्ट्रल इलेक्शन कमीशन का सुपरविजन में हो वह स्टेट इलेक्शन कमीशन के ज़रिये हो मगर वह इंडिपेंडेट हो।

श्री एच॰ हनुमंतप्पा: आपका विचार है कि पंचायती राज के लिए राज्य का अलग कमीशन होना चाहिये.....

श्री जे॰ चोक्का राव: मेरा बुनियादी सवाल वीकर्स सैक्शन को इन्वाल्व करने का है, उनको हिस्सा देने का है। स्टेट गर्वनमेंट प्रभाव में नहीं आये, यही मेरा मकसद है। तीसरी बात यह है कि जो विलेज का कोई आदमी अगर टाउन में नौकरी करता है या बिजनैस करता है या प्रापर्टी है, वह विलेज की वोटर लिस्ट में नहीं हो सकता है।

SHRI DIPEN GHOSH: The Constitution of India entitled a citizen to own property wherever he can. He may live in a village, and own property elsewhere. How can he be denied the right to vote?

श्री जे॰ चोक्का राव: यदि टाउन में उसकी प्रापर्टी है तो उसका इंट्रेस्ट नहीं रहेगा। मैं समझता हूं कि कांस्टीट्यूशन में कमज़ोर वर्गों के लिए अब तक जो प्राविज़न किया गया है वह कम नहीं है। अगर उसको इंटरप्रेटेशन कर रहे हैं तो गलत कर रहे हैं, इंप्लीमेंटिशन ठीक तरह से नहीं कर रहे हैं।

देखिए, पंचायत को जो सत्ता देने की बात है, तो जो उस गांव में रहता है, उसका एक्सप्लॉयटेशन होता आ रहा है, ईविन हम दरिद्री रेखा से नीचे रहने वाले लोगों को ऊपर उठाने के लिए कितनी स्कीमें लाए हैं, लेकिन फिर भी वे एक्सप्लायट हो रहे हैं या नहीं हो रहे? हरेक मानता है कि 80 परसेंट पैसा बीच में ही लीकेज हो रहा है, लोगों को नहीं पहुंच रहा है। इसको जानने के बाद भी हम

कोई स्ट्रांग कदम नहीं उठा सकते हैं। इस के लिए हमारे कांस्टीट्यूशन में कोई रुकावट नहीं है। अगर है, तो उस कांस्टीट्यूशन को हमको चेंज करना पड़ेगा और 40 साल के अनुभव के बाद भी अगर हम इसी लिहाज से चले, तो कैसे काम चलेगा?

श्री एच॰ हनुमनथप्पा: चोकाराव जी, एक आदमी गांव में रहता है, उसकी प्रापर्टी टाउन में है, वह 80 परसेंट और 20 परसेंट में कैसे आता है? उसको वोटिंग का अधिकार क्यों नहीं हो? मैं गांव में रहता हूं, मेरे लड़के सिटी में पढ़ रहे हैं। How can you bar me from becoming a voter and contesting the elections for the Panhayati Raj organisations? I live in the village. But I have a house in the city and my children are studying there. How can you bar me?

श्री जे॰ चोका राव: आप इसे सोचिए, यह बुनियादी बात है। हम पार्लियामेंट में तो रूरल एरियाज से आ रहे हैं। मगर उनके लिए हम क्या और कहां तक कर रहे हैं।

सभापति महोदय: ठीक है, मैं आपका पाइंट समझ गया हूं।

श्री जे॰ चोका राव: हम रूरल एरियाज का रिप्रेजेंटेशन किस तरह से कह रहे हैं? इसमें जो कर रहे है उसमें कौनसी बड़ी बात है?

श्री एच॰ हनुमनथप्पा: सभापति जी, मेरा इंटरेस्ट गांव में है, मेरा एक घर सिटी में है मेरे बच्चे वहां पढ़ रहे हैं। मेरी गांव में जमीन है, मेरे पास गांव में गाय है, मेरा सब कुछ गांव में है।

श्री भोगेन्द्र झा: सभापति जी, इस तरह से काम नहीं चलेगा। अगर स्पष्टीकरण के लिए कुछ पूछना हो, उसे पूछें और जो चोका राव जी कह रहे हैं, उसको नोट कर लें, तब तो काम आगे बढ़ सकता है, वरना इस प्रकार से काम आगे नहीं बढ़ेगा।

सभापति महोदय: पहले आप अपने पाइंट्स कह लीजिए, फिर हम चर्चा कर लेंगे।

श्री एच॰ हनुमनथप्पा: आपको जो कहना है, वह कह लीजिए। It has been circulated. If we have got anything, we have to say. If we want any clarification, we should get it. Otherwise, what is the use in coming?

DR. SUDHIR RAY: A person may earn his living in the town and he can own a property in a village. How can he be barred?

SHRI DIPEN GHOSH: If we have to seek any clarification, we have to do that. Otherwise, we can wind up.

MR. CHAIRMAN: Clarification is also given. He is making his points. After that, you can speak.

श्री जे॰ चोका राव: चेयरमैन साहब, मेरा इसमें यह विचार है कि अब तक काफी एक्सप्लायटेशन हुआ है। इसलिए मैं समझता हूं कि टाउन में इंटरेस्ट रखने वालों को इलैक्शन में नुमाइंदा बनने से रोका जाएगा, तो ठीक होगा। आप इसे सोचिए। अगर कांस्टीट्यूशन में कोई दिक्कत है, उसमें हम चेंज कर सकते हैं। लीगल एक्सपर्ट्स को बैठाइए, क्योंकि इसमें एक-दो आदमियों की जरूरत नहीं है, बल्कि जो आज के हालात हैं, उनमें रूरल एंड अर्बन एरियाज में डिस्पैरिटी बढ़ती जा रही है और जो आदमी सत्ता में हैं, जिनके पास शक्ति है, जिनके पास मसल और मनी पॉवर है, वे एक्सप्लाइट कर रहे हैं। इसके अलावा अगर ऑनरेबल मैम्बर्स का और कोई सुझाव है, तो वह बताया जाए, मेरा तो मकसद यही है

कि इस एक्सप्लायटेशन को रोकने के लिए, जो विलेज में रहने वाले लोग हैं, उन्हीं को रिप्रजेंटेशन देना चाहिए।

इम्पलीमेंटेशन का अधिकार देना चाहिए। एडमिनिस्ट्रेशन एक्सपर्टस, इंजीनियर्स को उनकी मदद करनी चाहिए। प्लान प्रैपरेशन में कम्प्लीट अधिकार बेनीफीशरीस का होना चाहिए।

पंचायती राज में कमिटेड आफिसर होना चाहिए। जो स्टेट गवर्नमेंट में हो या डेपूटेशन में हो, उसका रूरल ऐरियाज़ में, वीकर सैक्शन्स में इनटरेस्ट होना चाहिए।

SHRI H. HANUMANTHAPPA: What is the yardstick? You may differ with me. For example, I feel that Shri Mukul Wasnik is a committed man. But how do we do it? Let us not talk in the air. We should give some contract proposals.

श्री जे॰ चोक्का राव: माननीय सदस्य की अध्यक्षता में यदि कमीशन बनाकर सलैक्शन की जिम्मेदारी दें तो क्या यह नहीं होगा।

SHRI H. HANUMANTHAPPA: We should have norms so that any body can do it.

श्री जे॰ चोक्का राव: सभापति महोदय, हमें नार्म ढूंढ़ना चाहिए, टालना नहीं चाहिए।

सभापति महोदय: आपकी भावना आ गई, टालने का सवाल नहीं है। सवाल यह है कि कैसे करें। पंचायती राज अलग-अलग स्टेट में होगा, कौन सा स्टेट क्या यार्डस्टिक रखेगा क्या नहीं रखेगा, यह डिटेल में होगा।

श्री जे॰ चोक्का राव: शैड्यूल कास्ट, शैड्यूल ट्राईब्स की रिजर्वेशन्स फिल अप क्यों नहीं हो रही हैं। समाज में ऐक्सप्लायटेशन है। आप रिक्रूटमैंट बोर्ड बनाइए, रूल्स बनाइए। ऐसे लोगों को ऐनकरेज कीजिए जो रूरल ऐरियाज में 100 प्रतिशत ऐचीव करते हों उन्हीं को सैन्ट्रल सैक्रेटेरिएट में सेक्रेटरी बनाइए। यदि ऐसे नार्म रखेंगे तो अनकमिटेड लोग नहीं आएंगे। आप शर्त रखिए कि जो 5—10 साल तक दरिद्रता रेखा से नीचे वाले लोगों की उन्नति के लिए किया है, होगा उसी को रखेंगे। आप लीगल एक्सपर्ट को नार्म बनाने के लिए बता दीजिए, इसमें कोई दिक्कत नहीं है। डेवलपमेंट के काम में कमिटिड लोग होने चाहिये। जिला डेवलपमैन्ट आफिसर और कलेक्टर से थोड़ा ऊंचा अधिकारी कमिटिड आदमी को रखना चाहिये। लॉ एंड आर्डर आदि तमाम चीजें जब तक नीचे से सुधार नहीं होगी तब तक स्थिति में सुधार नहीं आ सकेगा। 450 जिलों में आपको चार हजार कमिटिड आदमी मिल जायेंगे। ऐसे आदमी मिलने में कोई दिक्कत नहीं है। हम में कुछ अच्छा करने की भावना होनी चाहिये।

SHRI H. HANUMANTHAPPA: It is well taken that committed people should be appointed. But the question is now it should be done?

श्री जे॰ चोक्का राव: डिस्ट्रिक्ट एवं पंचायत में जो समिति है, उसका चेयरमैन बनाने में भी कोटा फिक्स होना चाहिये और वह पापुलेशन के हिसाब से होना चाहिये।

SHRI H. HANUMANTHAPPA: Mr. Chairman, I have got one more clarification to ask. At page No. 2, it was mentioned and I quote:

> "The elected heads of all the three tiers of the Panchayat Raj system should be elected directly. Based on the proportion of

agricultural labourers, small and marginal farmers and artisans, posts of heads of all the three tiers should be reserved for these three categories. Elections at all levels should be by secret ballot."

श्री जे० चोका राव: 80 परसेंट इनको देना चाहिये।

SHRI DIPEN GHOSH: You say that posts of heads of all the three tiers should be reserved for these three categories. But how?

श्री जे० चोका राव: एक जिले में 50 ब्लाक हैं। वहां की पापुलेशन को देखते हुए उन्हें प्रतिनिधित्व दीजिये। अगर उनकी पापुलेशन $^1/_3$ है तो $^1/_3$ दीजिये अगर 20 परसेंट है तो 20 परसेंट दीजिये। इसके अलावा स्माल फार्मर्स, मार्जिनल फार्मर्स की जिस हिसाब से संख्या है उसको देखते हुए उसमें उन्हें हिस्सा दीजिये। शैड्यूल्ड कास्ट्स और शैड्यूल्ड ट्राइब्स का भी इसमें रिजर्वेशन होना चाहिये। एक फाइनांस कमीशन भी होना चाहिये। स्टेट की इनकम से 25 से 30 परसेंट तक पंचायत राज को एलॉट होना चाहिये। फाइनांस कमीशन बना कर आप कुछ नार्मस भी बना सकते हैं। किस गांव में कहां वीकर सैक्शन ज्यादा हैं, कहां शैड्यूल्ड कास्ट्स के लोग ज्यादा हैं, कहां शैड्यूल्ड ट्राइब्स के लोग ज्यादा हैं, इसके हिसाब से पैसा एलॉट किया जाना चाहिये। इंडिपैंडेंट फाइनांस कमीशन इन कामों को देखने के लिये होना चाहिये। इम्पलीमेंटेशन का भी काम वह देख सकता है। समय-समय पर और हर साल वह कमीशन इसकी जांच करें। अगर कहीं लेकेज हो या गलती हो उसको रैक्टिफाई करना चाहिये। ऑडिट का इन्तजाम भी होना चाहिये।

सभापति महोदय: वह तो इसमें है।

श्री जे० चोका राव: दूसरी बात, अगर कहीं मिसयूज किया है तो गवर्नमेंट को उसको सुपरसीड नहीं करना चाहिए बल्कि जैसे आपने स्टेट में भी लोकायुक्त को इण्डिपेण्डेण्ट बनाया है, अगर किसी इलेक्टेड मैम्बर की कोई कम्पलेण्ड आये तो ज्यूडिशियरी से बने लोकायुक्त द्वारा उसकी जांच कराई जाय और वह रूरल एरिया से या वीकर सैक्शन, शैड्यूल्ड कास्ट्स से ताल्लुक रखने वाला हो। अगर लोकायुक्त ने कम्पलेण्ट पर विचार करके सुपरसीड करने के लिए रिकमण्ड किया है तो उसे सुपरसीड करना चाहिए और ऑटोमैटिकली 6 महीने के अन्दर इलैक्शन होना चाहिए और स्टेट गवर्नमेंट को इलेक्शन रोकने का अख्तियार नहीं होना चाहिए। हम आठवीं योजना में जो एचीवमैण्ट्स हासिल करना चाहते हैं, वह इतने सालों में नहीं कर सके लेकिन वह रैडीकल चेंज नहीं हुए और पंचायती राज हम नहीं लाये तो मसल पावर और मनी पावर उसको कैप्चर करेंगे और जो डवलपमैण्ट हम करना चाहते हैं, वह नहीं हो सकेगा।

इस के बाद भी कोई मैम्बर कुछ पूछना चाहें तो मैं उसका जवाब देने के लिए तैयार हूं।

श्री भोगेन्द्र झा: अभी जो विधेयक प्रारूप के रूप में मौजूद है और आपने जो सुझाव दिये हैं उसमें कहीं न्याय पंचायत का जिक्र नहीं है। यह तो कार्यपालिका का हुआ लेकिन न्यायपालिका के रूप में पंचायतों की क्या भूमिका हो, इस बारे में आपका अनुभव और राय क्या है कि सस्ता न्याय, मुफ्त न्याय, शीघ्र न्याय और न्याय लोगों को मिल सके, जैसा कुछ राज्यों में है?

श्री जे० चौका राव: मैं इसकी ताईद करता हूं। इसमें इस सुझाव के बारे में बड़ा सोचने की जरूरत है।

श्री भोगेन्द्र झा: आपने तो अपने जानते हुए इलाज बताया, अब वह कर सकें या नहीं, यह अलग बात है कि कैसे निभायेंगे। आपने कहा कि गांव का ही सब हो तो शहरी उससे वंचित हो जायेंगे तो

इससे हम किसी आदमी की भौतिक स्थिति तो बता सकते हैं लेकिन किसी का दिल और दिमाग नहीं बता सकते हैं। यह किसी आदमी के बारे में नहीं कहा जा सकता। पिछली बार राजीव जी ने ज़िक्र किया कि राज्य का अधिकार केन्द्र छीन रहा है तो पंचायती राज का यह जो विधेयक पेश करेंगे तो पंचायत, राज्य या केन्द्र की महत्ता रखते हुए हमारा जनतंत्र तिमहला हो, उसमें संसद वाला केन्द्र हो, विधायिका वाला राज्य हो और पंचायतें अलग हों ताकि हमारा जनतंत्र तिमहला हो, दुमहला नहीं हो। आपकी इस पर क्या राय है?

श्री जे॰ चोक्का राव: स्टेट गवर्नमेण्ट को पंचायत को सुपरसीड करने का अख्तियार नहीं होना चाहिए और यदि इलेक्टेड मैम्बर पर इरेंगुलरटीज आती हैं तो इण्डीपेण्डेण्ट लोकायुक्त करना चाहिए लोकायुक्त बनाया जाने वाला व्यक्ति एक अच्छा एडमिनिस्ट्रेटर, वह कमिटेड आदमी होना चाहिए, रूरल एरिया को समझने वाला, अगर वह रिकमण्ड करता है तो सुपरसीड करना चाहिए लेकिन जिस दिन सुपरसीड हो गया, उसके 6 महीने के अन्दर इलैक्शन कराना चाहिए, स्टेट गवर्नमेण्ट को इतना ही अख्तियार है लेकिन कलैक्टर के आर्डर से वह सुपरसीड नहीं कर सकेगा।

(The witness then withdrew)

SHRI L.C. JAIN, Former Member, Planning Commission

(The witness was called in and he took his seat)

साक्षीः श्री एल॰सी॰ जैन

MR. CHAIRMAN: Before you start, I may point out that in accordance with the provisions contained in Direction 58 of the Directions by the Speaker, your evidence shall be treated as public and is liable to be published, unless you specifically desire that all or any part of the evidence given by you should be treated as confidential. Even though you might desire your evidence to be treated as confidential, such evidence is liable to be made available to the Members of Parliament.

सभापति महोदय: श्री एल॰सी॰ जैन, एक जाने-पहचाने व्यक्ति और प्लानिंग कमीशन के सदस्य रह चुके हैं। मेरे ख्याल से योजनाओं के बारे में एक अच्छी जानकारी रखने वाले व्यक्तियों में से एक हैं। हम आपको इस कमेटी में स्वागत करते हैं। आपने कृपा करके एक मैमोरेंडम समिति को भेजा है और इच्छा जाहिर की कि कमेटी के सामने उपस्थित होना चाहता हूं और अपनी बात रखना चाहता हूं । मैं सोचता हूं कि आप समिति के नियमों से परिचित हैं, जो भी यहां पर विचार-विमर्श होगा, वह गोपनीय होगा। आप इस बात को ध्यान में रख कर चलेंगे, यहां पर रखे हुए विचार हम लोगों के सामने रखे हुए होंगे, रिकार्ड बनेगा। आपके विचारों के बाद यदि कोई सदस्य अपने सवाल रखना चाहेंगे तो वे रख सकते हैं। पंचायती राज का विषय जोश-खरोश के साथ शुरू हुआ, कुछ जगह चला और कुछ जगह बन्द हुआ। इससे आप परिचित होंगे, क्योंकि योजना आयोग में सारी बातों की जानकारी आपको रही होगी। जब डायरैक्टिव प्रिंसिपल्स से काम नहीं चला, तब यह तय किया गया कि इसको संविधान का एक हिस्सा बनाया जाए। बुनियादी बातों की कुछ बातें इसमें रखी हैं, स्टेट्स में चुनाव आयोग हो, जो समय पर चुनाव कराए और इसकी पांच साल की मियाद हो। चुनाव का प्रौसेस डायरैक्ट या इनडायरैक्ट, जो कुछ भी हो, इसके लिए फाइनेंस कमीशन हो, उनके विकास के लिए पैसा कहां से आएगा जिले के अन्दर, नगर-पालिकायें और पंचायती राज का जो अमेंडमेंट है, दोनों में कोआर्डिनेशन होकर इस प्रकार योजनायें नीचे से बनें। फिर योजनाओं को फाइनेंस करने के लिए कमीशन के द्वारा कितना धन और विकास होगा। इन सब बातों को फाइनेंस कमीशन देखेगा। इन बुनियादी बातों के लिए संविधान में संशोधन करना चाहते हैं। आपने मैमोरेंडम प्रस्तुत किया है और जिन बातों पर आप रोशनी डालना चाहते हैं, उनको आप कहिए और उससे संबंधित यदि कोई मैम्बर साहेबान यदि आपसे सवाल पूछना चाहेंगे, तो वे आप से पूछ सकते हैं।

श्री एल॰ सी॰ जैन: सभापति महोदय, मैं बहुत आभारी हूं, आपकी इस समिति का, कि आपने मुझे समिति के समक्ष उपस्थित होने का मौका दिया। मैं पहले एक मिनट का समय लूंगा, जिस संदर्भ में हम आज विचार कर रहे है, उसके संबंध में कहना चाहता हूं। आजादी के बाद जब संविधान बन रहा था, तो उस वक्त की आइडियोलाजी एक बुनियाद थी। हमारी नुक्त-निगाह थी कि जब अंग्रेज जायेंगे, तो विभिन्न प्रकार की समस्यायें होंगी। गांवों को एक इकाई मानने का इतिहास आप सभी को मालूम है। आज जो संदर्भ है, आज सारे देश की जो व्यवस्था है, उसमें हम एक बुहत ही गम्भीर स्थिति से गुजर

रहे हैं। हर राज्य की जो समस्या है और जो आज के हालात हैं, उसमें उसको अंग्रेजी में ओवर-सैन्ट्रलाइजेशन कहा जाता है। इसका मतलब यह नहीं है कि सैन्टर की आवश्यकता नहीं है, लेकिन स्थिति यह है कि वजन जरूरत से ज्यादा रख दिया गया है। यदि किसी बैल गाड़ी पर अधिक वजन रख दिया जाता है, तो उसको चलाना कठिन हो जाता है। इसलिए आगे के भविष्य को देखते हुए यह आवश्यक हो जाता है कि जितना वजन है, उसके अनुसार देश को चलना है, विकास करना है, भविष्य को उज्जवल करना है और शांतिप्रिय तरीके से लोग अपना जीवन व्यतीत कर सके, लाइफ-प्रापर्टी की सुरक्षा हो सके, उसको देखते हुए बोझ का बंटवारा करना आवश्यक है।

उसका बंटवारा हम नेशनल तरीके से कर सकते हैं, जो गांवों की इकाइयां संभाल सके उसके कंधे पर रख दें, तब केन्द्र के या राज्य के स्तर पर उतना ही वजन रहेगा जितना जरूरी है। पिछले 40 सालों में उसमें कोई खर्चा कम नहीं किया है, जितने साधन हैं उसके हिसाब से किया है, लेकिन कोई भी इससे संतुष्ट नहीं है। उतनी उपलब्धि उसमें नहीं कर पाये हैं जितनी कर सकते थे।

शुरू में जब पंचायती राज आरम्भ किया तो सब भार ब्यूरोक्रेसी के ऊपर छोड़ दिया, वे अच्छे हों, अक्लमंद हों, जो भी हों, मगर जिन समस्याओं की चुनौती हमारे सामने है जितने पैमाने पर काम करना है, यह कहना कि क्या वे कर पाएंगे तो वह अच्छे भी होंगे तब भी नहीं कर पाएंगे। जब इतनी बड़ी संख्या में होते हैं तो भी नहीं कर पाते हैं। सैंट्रलाइजेशन की अपनी कमजोरी होती है उसमें सोच ऊपर होता है और अमल नीचे करना होता है। अमल करने में एक गांव दूसरे गांव से भिन्न है, वहां वे सब लोग उसमें शामिल हों और अपना योगदान करें। हर पुरूष और स्त्री को ऊंचा उठाना है तो उनकी भागीदारी इसमें जरूरी है। यह जो अमेंडमेंट लाए हैं इसमें क्या यह जरूरी है कि कांस्टीट्यूशन पर और वजन डालें जब कि वह पहले ही काफी बोझ से दबा हुआ है।

मैं यह कहना चाहता हूं कि जब हम विकेन्द्रीकरण की बात कर रहे हैं, तो कांस्टीट्यूशन कोई सेंट्रल गवर्नमेंट का कांस्टीट्यूशन नहीं है कांस्टीट्यूशन सारे देश की व्यवस्था के लिए है। जब पहले प्रावधान किया गया था कि तुरन्त विलेज की इकाइयां बनाएंगे, उनको पूरा कर दिया जाएगा, तो फिर अब उसमें क्यों देर हो रही है। एक सेंस में यह टास्क पहले ही कम्पलीट करना था लेकिन यह डीले हो गया। कांस्टीट्यूशन में आने के बाद भी इसके ऊपर अमल नहीं किया, जिस वक्त यह अमेंडमेंट पार्लियामेंट में आया और सरकार जो केन्द्र में है उन्हीं की पार्टी जो कर्नाटक में अपनी राज्य सरकार चलाती है उन्होंने वहां चलती हुई 2600 पंचायत को जनवरी के महीने में आपकी कमेटी बनाने के बाद उन सब के ऊपर 2600 एडमिनिस्ट्रेटर लगा दिए। यह एक पार्टी का सवाल है, एक पार्टी के अन्दर ऐसा हो सकता है कि उनका राष्ट्रीय स्तर पर एक नुक्ते-निगाह हो, मगर अपनी मजबूरी होती है। केरल के अन्दर अपनी पंचायत बनाई गई थीं वहां भी परिवर्तन कर दिए गए हैं। इन लोगों ने अपने इनिसिएटिव (initiative) पंचायत बनाई थी, लेकिन कांस्टीट्यूशनल अमेंडमेंट का इंतजार नहीं किया, वेस्ट-बंगाल ने भी नहीं किया, जबकि बहत्तरवां संविधान संशोधन आ गया था, तो इसको सामने रखते हुए भी उन्होंने हमला कर दिया। अब मेरे मन में यह संकट है कि अगर इसको पास भी कर देंगे, तब भी इसका विशेष लाभ नहीं होगा। इसके लिए तमाम रिकगनाइज्ड राजनीतिक पार्टियों को सहमति लेनी होगी, अन्यथा कांस्टीट्यूशन अपनी ताकत से नहीं चल सकता, केन्द्र या राज्य सरकारों की ताकत से नहीं चल सकता, जब तक राजनीतिक पार्टियों का समर्थन इसमें न हो। अगर राजनीतिक पार्टियां चाहती हैं कि किसी क्लाज़ को थोड़ा बदल दिया जाए, इतना जोर न डाला जाए, तो उसको मानने में हमें कोई दिक्कत नहीं होनी चाहिए। फिर जो भी एग्रीमेंट हो, उसके लिए वे बाध्य हों, जनता की निगाह में भी वे बाध्य होंगे, जो वादा करेंगे, फिर उसके खिलाफ नहीं जा सकेंगे। क्योंकि इसके लिए आप कोई सजा नहीं दे

सकते हैं, राज्य सरकार को भी सजा नहीं दे सकते हैं, अगर वे इसका पालन नहीं करती हैं, सिवाय प्रेसीडेंट रूल के।

मेरा कमेटी से अनुरोध है कि इसके जो डीटेल्स हैं, वे भी मायने रखते हैं, उन पर भी गौर किया जाएगा, लेकिन पास होने के बाद भी यह चल पाएगा या नहीं चल पाएगा, इसके बारे में हमें सोचना पड़ेगा। मैंने भी एक सुझाव अपनी इच्छा के खिलाफ इसमें दिया है, लेकिन आज की परिस्थितियों को देख कर मैंने यह सुझाव दिया है, प्लानिंग कमीशन में भी इसके बारे में विचार हुआ था कि केन्द्र सरकार से जो सहायता जाती है, उसका आधार यह होना चाहिए कि 5 साल में पंचायतों के चुनाव हुए या नहीं, महिलाओं और अनुसूचित जातियों, जनजातियों को पूरा संरक्षण दिया गया है या नहीं। अगर इसमें मजबूती लानी है तो जहां बहत्तरवें अमेंडमेंट के अनुसार काम हो रहा है, वहां पर 10-15 परसेंट इंसेंटिव के तौर पर अधिक दिया जा सकता है और जो इसका पालन नहीं करेंगे, उल्लघन करेंगे, वहां के लोग भी दबाव डालेंगे कि पंचायत बनाकर पूरी सहायता केन्द्र से ली जाए। इस तरह की कोई तजवीज सोचनी होगी, ताकि इसको पास करने में जितनी मेहनत हम लोग कर रहे हैं, वह उपयोगी हो सके।

सभापति महोदय : आपका मतलब यह है कि जो करें उनको कुछ इंसेंटिव योजना में होना चाहिए।

श्री एल॰सी॰ जैन : जैसे अंग्रेजी में बोलते है "कैरट एण्ड स्टिक"। या तो उनको इसेंटिव दिया जाए, क्योंकि आज हम इस स्थिति में नहीं हैं कि सजा दे सकें, मगर इसेंटिव रखा जाए कि अगर आप करते हैं तो इसमें थोड़ी ज्यादा सहायता आपको दी जाएगी। जैसे फैमिली प्लानिंग में होता था कि अगर इतना टारगेट पूरा कर लेंगे तो उसको इतना इसेंटिव देंगे। इसी तरह से इसको रखा जाए कि अगर आप पंचायत इस तरह से बनाते हैं, उसमें फिर पांच साल का जो चुनाव का प्रावधान आपने सुझाव रखा है, मैं समझता हूं कि सारी अमैण्डमेंट में वह महत्वपूर्ण है। उसके बाद जो हमारी बहनें और अनुसूचित जाति के लिए प्रावधान किया है, वह भी बहुत उपयोगी है। क्योंकि महिला विकास की सारे देश के सामने समस्या है। योज़ना भी है, हमारा दिल भी करता है कि हमारी बहनें आगे आएं। उसके लिए सरकार ने नैशनल कमीशन बनाया है। वह उसके लिए जरूर मदद करेगा। कर्नाटक में 14 हजार बहनें 25 प्रतिशत रिजर्वेशन में चुनकर आयीं। वहां 28-30 हजार बहनों ने इलेक्शन में हिस्सा लिया। वे पोलिटीकल लाईफ में आ गयी। जब सारे देश में ऐसा होगा तो कई लाख महिलाओं को मौका मिलेगा कि वे भी आगे बढ़ें। नेशनल कमीशन उनकी और समस्याएं ले सकता है। मगर यह तो स्वयं एक तरह से उनका (महिलाओं का अपना) कमीशन बन जाएगा। इसमें बढ़ौतरी के लिए उनका जो योगदान हमें मिलेगा, जो फायदा होगा, उसकी हम कल्पना भी नहीं कर सकते।

कर्नाटक में ये बहनें आयीं। सबसे पहले उन्होंने एक ही मामला उठाया कि स्कूल क्यों नहीं चलते। जो अनपढ़ महिलाएं हैं वे चाहती हैं कि हमारे बच्चे तो पढ़ें आगे बढ़ें, कम से कम उनकी जिन्दगी तो खराब न हो। उसकी वजह से कई स्कूलों में अध्यापकों ने आ कर पढ़ाना शुरू कर दिया।

राजीव गांधी ने डाकूमेंट दिया था "चैलेंज आफ एजूकेशन"। उसमें कहा गया था कि 60 प्रतिशत से ज्यादा टीचर्स पढ़ाते नहीं हैं। वे कहते हैं कि हम आपके नौकर नहीं हैं। वे गांव वालों की सुनते नहीं हैं। परन्तु उनका जब कंट्रोल होगा, पंचायत जब देख रेख करेगी, सुपरवीजन करेगी, बेशक वे स्लेबस नहीं बनाती हैं, स्कूल खुलता है, अध्यापक पढ़ाते हैं या नहीं, यह देखेगी तो ज्यादा शिक्षा पर प्रभाव पड़ेगा, शिक्षा बढ़ेगी, स्वास्थ्य पर असर पड़ेगा। जो सबसे बड़ा पापूलेशन ग्रोथ का संकट रहा है, केरल के अनुभव ने यह दिखा दिया है कि शिक्षा और स्वास्थ्य की सहूलियत को पूरे गांव में फैलाते हैं तो अपने आप पापूलेशन का ग्रोथ रेट कम हो जाता है। फैमिली लिमिटेशन प्रोग्राम चलाते हैं, उसकी

जरूरत अपने आप कम हो जाएगी। इस संदर्भ में मैं कहता हूं कि जो चुनौतियां इस समय देश के सामने हैं, अपने भविष्य को उज्जवल करना है तो ओवर सैंट्रलाइजेशन को कम करके इसको बांटने की जरूरत है। इसके लिए मैं इसका पूरा समर्थन करता हूं। जो मैंने अलग नुक्ते रखे हैं उनके बारे में अगर मैम्बरान कोई विश्लेषण चाहें तो मैं उसके लिए तैयार हूं।

SHRI MANI SHANKAR AIYAR: Mr. Chairman, Sir, I have read with greatest interest the Memorandum given to us by Mr. L.C. Jain. Not only because, it is an interesting Memorandum in itself but because I have the highest respect for Mr. Jain who is the Author of one of the most important steps taken in Panchayati Raj in this country and who has been very closely associated with the evolution of the Panchayati Raj over a period of time. So, I want to stress that it is not because I disagree with Mr. Jain's commitment to Panchayati Raj but because I think it is necessary to build upon the experience that he has given to us. So, I want to make one or two comments or questions and then seek his response.

The first and foremost in Mr. Jain's approach that it would appear from first nine pages of his Memorandum where he has put up his perspective is that, in Mr. Jain's concept, Panchayati Raj constitutes a third tier of Government. He derives from the justification of the use of the expression of Units of self-Government in the Directive Principles of State Policy. Whereas I think, this spirit behind 64th Amendment and as far as I am able to make out behind this 72nd Amendment also is not that we create a third tier of Government but a third tier of democracy.

I think the experience of Karnataka with the system that was running from 1985 to 1991 shows that we need to keep a distinction very clearly in mind. The three-tier government means that we have the Central Government and the State Government; and then we have to proceed to a district government. In order to have a district government, we would need to have in the Constitution list of subjects that would apply to the district government.

Secondly, a list of subjects which are concurrent between the State Government and the district government, a list of subjects which are concurrent between the Central Government and the district government and a list of subjects which are concurrent between the Central Government and the State Government, the establishment of these three additional lists to the list that we have already would have caused immense contitutional problems including a question whether it is affecting the basic structure of the Constitution.

Way back in 1989, we took what perhaps Mr. Jain would rightly regard a cowardly step and switched over from a three-tier government to a three-tier democracy; and because I have this fundamental problem that we cannot introduce a three-tier government without fundamentally affecting the structure of the Constitution and thereby giving ourselves enormous problem of constitutional nature which will go before the Superme Court;

based on the Supreme Court's decision in the Cashev Bharati case, I would prefer that we do not confuse between democracy and government and accept that.

There are only two Governments envisaged in our Constitution — the Central Government and the State Government. What we are emting to bring about is an institution of democracy as the third-tier; and it is only after this institution of democracy of the three-tier government is formally established that perhaps in a future date we might be in a position to have either a three-tier democracy or three-tier government. There is a confusion between three-tier democracy and three-tier government; that has caused certain problems in the Karnataka experience.

The Head of the Zila Parishad has been given the designation of the Chief Secretary; and each Zila Panshad Chairman has been given the rank of the Minister. This has caused a certain illusion to be created at the district level that the Head of the Zila Parishad is some kind of a Chief Minister and the Head of the Zila Parishad is the Chief Secretary. There are some districts where the Head has done an outstanding work; he has never any illusion in his mind that he is the Chief Minister. To run district government in Bangalore rural, we have a very sensible system of panchayatiraj operating there; but that was not true in the case of all the districts of Karnataka; and in a number of districts of Karnataka, there has been defalcation of fund and misuse of power and abuse of power. It has happened because of the illusion generated that they are running a three-tier government and not three-tier democracy.

Then Shri Jain would be the first to remember this, but I should repeat it. It was our Law Minister, Shri Ambedkar at that time and our Prime Minister Shri Jawaharlal Nehru, who did not stress upon incorporating this in the Constitution, about the constitution of the Panchayati Raj as a constitutional instrument. That was responsible for the answer which the President of the Constituent Assembly, Dr. Rajendra Prasad, received from the Law Secretary that it was too late to receive any amendments, relating to a third tier to include the Panchayati Raj institutions.

It was a private Member, Shri Santanam — who happened to be the Member from my constituency now — who moved that clause in the Directive Principles of State Policy. But the experience we had shows that Panditji thought that even before the First Five Year Plan without the institution of Panchayati Raj at the grassroots level we were not going to develop them. So, we had the Balwant Rai Mehta Committee report and other committees on the subject. The experience demonstrates that without any constitutional amendment which Panditji did not bring in, the experience was extremely varied throughout the country.

We had two Congress States, or State which were largely in congress hands, Gujarat and Maharashtra where the Panchayat Raj institutions have been doing outstanding work. But there are dozens of States including

your own, Mr. Chairman, which have not been doing well so far as the Panchayati Raj institutions are concerned. Some parties have done very well in some other States while other parties have brought in changes which are of very great significance and very great use. And at every stage when those State Governments brought in a new system built upon the experience of the past was evolved.

I think the experience that we have had in three States where the Panchayat Raj institutions had done well was Karnataka followed by Gujarat. They look ample strides in Panchayati Raj and the third is West Bengal where again experience showed that continuously for the last 15 years Panchayati Raj institutions were being built up.

Now we built on the experience of all those an attempting to move the constitutional amendment which first came as the Sixty-fourth amendment and now in this Seventy-second amendment. If we look back we should not repeat the mistake which was committed at that time. What we should do is preserve the Constitution more or less and within the light of the experience of the working of the Panchayati Raj institutions, we should see that a constitutional sanction is given to those Panchayat Raj institutions, without affecting their existence.

In that light I would like to refer to the specific suggestions contained in the paper of Mr. Jain at page 92.

The paper prepared for the 64th amendment based on the experience of Panchayati Raj institutions will be made the basis of the amendment — the proposed 72nd amendment. I entirely with this suggestion of Shri Jain. We should go back to the 64th amendment that the Panchayat Raj institutions should be brought in within the constitution and that too in one year.

The second specific suggestion, which Mr. L.C. Jain has made, again goes back to what was proposed in the 64th Amendment namely that the mode of election of the Members of the Panchayats at all three levels as well as the mode of election to the Chairmanship of Panchayat institutions at all three levels was specified in the 64th Amendment. Unfortunately this was changed by the successor Government. Now that Mr. Jain is recommending and in terms of specifying as to what should be the mode all over country, I agree with him. I think, that should be done and it will make a uniform structure.

And where I plead for uniform structure, if we do not have a constitutionally designated structure, whatever that structure that might be, there is a grave danger that the structure will be changed. Suppose, Party 'A' is running the Panchayati Raj and its representatives are the Zila Chairman, Taluka Chairman and all that and it goes to Party 'B' and it starts wondering as how it can bring this under its control, it changes the structure of this institution by adding a Taluka Committee or making a Taluka Committee into a Committee instead of directly elected or change

some structure and use that excuse to dissolve the existing Panchayat institution and call for fresh elections. The basic argument is that the Constitution itself should provide for the type of structure and the method of elections for all three-tiers of Panchayati Raj. Therefore, I entirely endorse what Mr. Jain has suggested in paragraph four — we should have a single constitutional provision applying to all States in regard to the nature of the structure.

The third major point that has been made in Mr. Jain's report is something that we reflect over very carefully. It is true that in the 64th Amendment, then in their 74th Amendment, and now in the 72nd Amendment, there is one Clause that has not been changed at all. That is the Clause relating to planning and implementation. And Mr. Jain in some ways has correctly pointed out that it is a very unsatisfactory Clause because it leaves it entirely to the State Legislature to determine (a) which are the subjects that are going to be devolved to the Panchayati Raj institutions; (b) what are the parameters within which the planning will be done by these Panchayati Raj institutions; and (c) which are the schemes and under what conditions they will be implementing. The reason why he finds it unsatisfactory — I must say that I agree with him in my heart — is that it prevents the Panchayati Raj institutions from becoming the third tier of the Government. I have already argued that in this unhappy world in which we have to live, if we create third tier, we are going to change the basic structure of the country. We have no other way except to oblige the States and the Legislatures to determine what is the level and degree of devolution that they will undertake. We have tried to suggest through the 11th Schedule a set of steps which would be appropriate for devolution. But we would not oblige the Government to do so without transgressing the rights of the States. We cannot transgress the rights of the States in respect of subjects which are given in the State List without changing the Constitution in its basic structure. The dilemma that the drafters has faced in preparing the language of this Clause is the list in the subjects in the 11th Schedule. So, how could we give an indication to the States without transgressing on States' right. A very careful attempt was made. In doing that it was felt that if every State was obliged to have a Panchayati Raj Act as a constitutional provision and if the Panchayati Raj institutions enjoins the existence by constitutional sanctity then when it comes to devolution of power, they will tend to be over a period of time a certain amount of equivalence in what gets devolved and what does not get devolved. Where there will be differences it will be geographically imposed. That is to say, the degree of devolution in any particular subject that takes place in a very large geographical area like the State of Madhya Pradesh, could perhaps be different to what happens in a geographically small State like Tripura. Or, when you take a very large geographical area with a very small population like Arunachal Pradesh, the type of devolution that takes place in that kind of a State, might, in certain respects, be different to what

happens in a small but highly densely-populated State like Kerala, which is geographically very small. So, there will be some element of diversity in the degree of devolution. But it was felt that if we compel all legislatures to have Panchayati Raj Acts and these Panchayati Raj Acts provide for the creation of institutions that have Constitutional sanctity, when it comes to planning and implementation, we say that planning and implementation is the main function of these institutions. But the precise subjects to be devolved and precise methodololgy to be adopted might be left to the States. So, it is a compromised decision arrived at with a view to preventing a major change in the basic features of the Constitution why it has come out in this way. We agonised a great deal over how to draft these words. My friends from the Law Department are sitting opposite to me. They will know how many hours it takes to arrive at these 20 or 30 words which have fortunately passed the litmus task of Rajiv Gandhi Government, V.P. Singh Government and now the Narasimha Rao Government.

With regard to the next very important point in Mr. Jain's note, that is, supervision and control over the functionaries of different departments in their area, I think the problem that we really came up with is the one that has been placed in Karnataka. If every officer is under the control of the Zila Parishad, then the Zila Parishad exercises and excessive control over the Taluka level and the village level, that is, there is a problem of centralisation that arises out of having a Chief Secretary for the Zila but no Chief Secretary for the Taluka or the Block and no Chief Secretary for the Village. In fact, there was a devolution of power from the State to the district but there was tremendous centralisation of power at the district level at the expense of the lower two tiers. Secondly, if the third tier is a tier of democracy and not the tier of government, you cannot get away from the reality that the State Government will have line departments. There are some functions of a line department which cannot be confined to a district. For Example, if you want a State road to be built, can you say that each Zila Parishad will separately determine what the alignment of that State road is going to be within that district. Or, if you want an irrigation channel to be built, which goes through more than one district, are we going to leave it to each Zila Parishad as a unit of government to say that the alignment of this channel will be like this and its capacity will be this much in my district, it may change in the next district? It cannot be. Equally, there is such a thing as Central Government of India. This Central Government is undertaking projects for implementation in States and districts.

For example, take the case of National Highways. Is the National Highway alignment going to take place in each district separately to be determined by the Zila Parishad or is there going to be a central authority? In other words, there are practical problems on the ground which are needed to be sorted out. Therefore, we left it in the 64th

Amendment. There was certain flexibility. If you give constitutional sanction to the existance of Panchayat Raj, it will be a different situation. We actually have a Panchayat Raj Act which is not going to be aborted at will by changes of Government and political attitude. The ambit of district planning and implementation of schemes should be devolved down to the district level.

I would plead that when we are drafting this next, we should be very careful and not to transgress on States' rights and to recognise that a constitutional provision can only amount to other meaning. The drafting of Panchayat Raj Act and the rules thereunder will necesarily have to remain in the influence of State Governments. Some State Governments will put a larger body of people under the control of Zilla Parishad in lower level and some State Governments will not do it.

SHRI DIPEN GHOSH : Mr. Chairman, Sir, we have assembled here to take evidence from the persons who have submitted memorenda to us. After listening to them and getting their clarifications we will have to seek further clarifications if any from them.• We will sit separately to discuss among ourselves for evaluation of the evidence collected. Shri Mani Shankar Aiyar's discourse would have been better for our internal meeting. It will be very useful to us because we would also be able to spend more time. I do not have any idea to disturb him but this is my submission.

MR. CHAIRMAN : He was only highlighting some of the points in the memorandum. I think he is going to conclude now.

SHRI MANI SHANKAR AIYAR : I am only commenting on the note. In any case I am about to conclude.

श्री भोगेन्द्र झा : सभापति जी, सभी माननीय सदस्य अपनी ओर से क्लेरिफिकेशन करना चाहेंगे।

सभापति महोदय : श्री मणिशंकर अय्यर जी ने जैन साहब के नोट में कहा है कि डेमोक्रेसी का टायर होना चाहिए, तो क्या आपने इसको सरकारी टायर बनाने की बात कही है?

SHRI DIPEN GHOSH : The procedure of Joint Select Committee is to hear the witnesses and record their clarifications. Then the Committee sits separately and evaluates the evidence collected and come to their conclusions.

MR. CHAIRMAN : I think Shri Aiyar is trying to bring out the points out of the note. Shri Jain may kindly refer to his note. I think he has suggested that he has said to have a 3-tier government. Shri Jain has also mentioned about the experience of Karnataka and I think one hon. Member was raising objection also. I think that is a side aspect of the general problem.

Shri Jain, what do you say about this 3-tier government? I think everybody will like to hear your detailed clarification. Would you kindly elaborate?

SHRI L.C. JAIN : Some of the points raised by Shri Mani Shankar Aiyar are important. I do not see Government and *democracy* as two separate things. We are thinking of *democratic governance.*

As I said, rationalisation of the system of the Governance is required that cantralisation is diluted and the burden is placed upon other friends in the villages and districts who too have a stake. Now, when we do that, the constitutional personality rules at the moment in the Centre and in the States and what we are suggesting is, as I said, that 80 per cent of the recommendations as I see it, are to ensure mandatory elections to the democratic bodies. I will wait for 40 years for these bodies to fight for further rights so that we do not create, even before we start, a controversy about having changed the basic structure of the constitution. In that case, in our anxiety to do so much more we will not do even what is essential. I would settle on making these elections mandatory; to me that will serve the purpose, and not taking his points in sequence but to link it up with the last point, I will refer to the Eleventh Schedule because in the same clause under (a) and (b) we have said that panchayats will do planning in that area. You said you will do planning, but you are not said anything about implementation. But in sub-clause (b) of this clause it is stated that they will be entrusted with Government schemes. That is, you are envisaging their role as agents of State Government or the Central Government. But they have their own agents also. If you are giving them this function of preparing the plans, I hope they will also have the power to implement, Because I found the omission of the word 'implementation' here I do not know whether it is a mistake or inadvertance or.whether this was clearly thought that they will only submit the plan and we will decide whether to implement it or not. I want this lacuna to be removed. Even if you do not have the Eleventh Schedule It is called the Eleventh Schedule, but it has no status of eleventh Schedule. It is a list of suggested subjects. The 'Eleventh Schedule' is a misnomer. But since it is entered here and retained, when you read (a) and (b) together, they show that what has been envisaged is rather weak, I am recommending that if you want to retain (a), then say, 'power of planning and implementation', and when we are giving planning and power of implementation even at the village level, no panchayat will plan for Indian military etc., they will only plan or a subject which lies within their own jurisdiction. Even then, there are roads, say from one district to the other; it is a system of coordination, it happens between villages also, or roads run through various States. Meetings are held, discussions take place and plans are given to them. We do not want authority for that. We want coordination mechanism for that and not a central authority. There is a vexatious point. Now the bureaucracy has come to occupy a lot of space in development area. The Ashok Mehta Committee asked the IAS officers : 'will you work under the Zilla Parishad?' they said : 'we are used to taking orders only from the Ministers at the Centre and the States.' So, in Karnataka, when this scheme was

being framed, the then Minister for Panchayat Raj and the Select Committee that went into the matter came to the conclusion that if the IAS Officers are not willing to work under the Zilla Parishad, they will give them (Zilla Parishad Chairman) the status of a Minister and the other dimension was to give the status of Chief Secretary to the Chief Executive of the Zilla Parishad. If you read the Plan documents from the Second Plan onwards in the last chapter, each Plan document has said that the sad fact of life is that the officers of various departments at the district level and below do not coordinate their work.

किसी के यहां कुआं लगा, मगर बिजली नहीं दी तो वह और भी गरीब हो जायेगा। बिजली और कुंआ साथ-साथ जायेगा तब उसमें उत्पादन बढ़ेगा और उसका फायदा होगा लेकिन पूरे डेवलपमेंट एक्सपीरियेंस में पिछले 40 साल से एक समस्या हम लोगों को दिखायी पड़ रही है कि ये लोग आपस में कोआर्डिनेट नहीं करते हैं। उसके लिये मकैनिज्म बनाकर जो गवर्नमेंटल फंक्शन्स हैं, उसे डिप्टी कमीशनर के पास छोड़ दें। डेवलपमेंट के जितने फंक्शन हैं, उनको इकट्ठा करके लायें और उन्हें चीफ सेक्रेटरी के मातहत रख दिया जाये। चीफ सेक्रेटरी करे या चीफ एग्जीक्यूटिव आफिसर करे, नाम में फर्क नहीं है, मगर फंक्शन यह होना चाहिये कि सब मिल कर काम करें। कर्नाटक में कुछ ऐसा ही हुआ। सब चीफ सेक्रेटरी के मातहत हुआ। उन्होंने मिलजुल कर काम कर दिया और किसी को कोई नुकसान नहीं हुआ। जो स्टेट लेवल के अधिकारी थे, उन्होंने कोई मुखालफत नहीं की। अभी भी यह प्रावधान है कि जिला परिषद के अन्दर आफिसर हैं। उसको पांच लाख तक की राशि सैंक्शन करने का अधिकार है। एक बलवन्त राय मेहता कमेटी बनी थी। उन्होंने यह सब देखा था। उसकी भी यह राय थी कि सब में परस्पर जोड़ होना चाहिये और मिल कर काम करना चाहिये। अपर ढीलापन छोड़ दें तो सब काम आसान हो जायेगा। जो पंचायत बनायेंगे, उनको प्लानिंग वगैरह का अधिकार देंगे और ऐसी व्यवस्था करेंगे कि वे सिर्फ तनख्वाह ही नहीं लेंगे, बल्कि वे काम भी अच्छी तरह से करेंगे, मिल-जुलकर करेंगे। आप उनको एक्स्ट्रा इंसेंटिव दीजिये, उसके लिये मैं तैयार हूं। लेकिन यह टियर की जो डैफिनीशन है, यह एडमिनिस्ट्रेटिव डैफिनीशिन है, फर्स्ट टियर, सैकिण्ड टियर, थर्ड टियर, डैमोक्रेटिक लैंग्वेज में टियर का कोई सवाल नहीं, एसेण्डिंग सर्किल आफ डैमोक्रेसी, जो गांधी जी ने बताया । तो इस पर फर्स्ट सैकेण्ड की बात करेंगे तो गांव की पंचायत फर्स्ट टियर होगी और अपनी सैण्ट्रल गवर्नमेंट थर्ड टियर कही जायेगी। इसमें हम कोई गवर्नमेंट क्रिएट नहीं कर रहे हैं लेकिन this is sytem of governance. One is delegation of authority. That is a separate issue. We are not only delegating but we are creating elected representative bodies accountable to Gram Sabha. अगर उन्होंने ग्राम सभा की जवाबदारी देनी है कि आप चुने गये हैं, आप पर यह जिम्मेदारी डाली है तो उनके पास अधिकार भी होने चाहिये और आफिसर उनके मातहत होने चाहिए। अगर आफिसर उनके मातहत नहीं होंगे तो काम कैसे करेंगे। अब या तो यह हो कि अधिकारियों की छुट्टी कर दी जाय और कोई दूसरी बात सोची जाय या इनके बीच में परस्पर प्यार का रिश्ता होना चाहिये। उसको इन्सेंटिव से करें या लीगल प्रोवीजन से करना है तो उसके साथ उन्हें इम्पलीमेंटेशन का अधिकार देना पड़ेगा और उसके जो एजेंट्स होंगे, वह उसके मातहत होंगे। उसको वेव छोड़ दिया और एक ही बात कही तो सिर फुटेवल की नौबत आती है, जो आजकल बहुत हो रहा है और उसको हमें एवोइड करना है तो हम तो रेशनल सिस्टम बना रहे हैं, उन समस्याओं को कम करने का, न कि बढ़ाने का।

मि. मणि ने काफी पाइण्टस रखे हैं। इनका हमारा संवाद तो होता ही रहता है इसलिए अभी मैं इसी नुक्ते पर समाप्त करता हूं।

SHRI H. HANUMANTHAPPA: I want to place on record about appointing the administrator in Karnataka in Panchayati Raj institutions. Actually, there is a change in Government in Karnataka. After five years of working, we have experienced certain problems in Karnataka. Mandal Panchayat was brought in. To obtain licence to repair his house, a villager has to go up to 18 or 20 kms because 35,000 population was carved out as the Mandal. There are a cluster of villages with 2,000 or 3,000 population. there was difficulty in approaching the Panchayat Secretary and the Pradhan.

The Department of Health was entrusted to Zilla Parishad. The Zilla Parishad can transfer a teacher from one village to another but not to the town. The Parishad Officer can inspect only village school and not some standard schools in the urban areas. There is departmental confusion. the Health Officer cannot transfer a nurse who wants to go back to the urban area due to practical difficulties. The inter-change between town and rural area was not possible. The Gram Sabha was never held. In majority of the cases, only the vested interests sat in thier homes and decided about the beneficiaries.

Even on Jawahar Rozgar Yojana which the former Prime Minister, Shri Rajiv Gandhi has found after visiting Bihar that 80 per cent of the money was wasted and only 20 per cent was reaching the beneficiary, in Karnataka, the Members themselves sat together and distributed money among themselves or distributed the work. Some of these things were agitating the minds of the villagers. Later on, they thought, "We have to improve upon those things." The time was very short. Some amendments were brought. They could not be pushed through and the time came to an end. There was no other alternative unless the delimitations and the amendments were brought.in. In the meanwhile, 73rd amendment was placed in Parliament. All of them take guidance from the 73rd Amendment. There was no other go but to take over the administration. As soon as the clarification is made and the amendments are passed, there will be elections in Karnataka.

SHRI DIPEN GHOSH: I would like to seek two clarifications from Mr. Jain on some points on which he has already given his opinion.

On page 10—on the note which you have submitted—paragraph 4, you have given your opinion 243 (c) (7)—about this ambiguity in the matter of election of chair-persons of panchayats at different levels. The mode of election to district panchayats has been given to the State to decide

whereas the mode for lower levels namely, village in the Block has been specified in the amendment stage. The last sentence:—

> "The question here is not of merit of such provisions but the principles in the domain of the State."

It is not clear from the sentence whether you personally propose that the election of chair-person from district down to gram level should be left to State. In the last clause of your sentence, it is not clear whether you opt that principle or not and, accordingly the ambiguity should be cleared or not. You have not clarified that. I would request you to give this clarification for my enlightenment.

Secondly, all of you are going to enter into the debate over the distinction between the treaty or government. I want a clarification.

Next page paragraph 11 under paragraph 6 (a),

> "Supervision, control, over functionaries of differnt departments posted in their area."

This "Departments in their area," would it include the Departments of both the Centre and the State Government?

SHRI JAIN: I would leave the mode of elections of the chair-persons to the State legislature. It is much better because of the enormous diversity. It would be much better if it lies in the domain of the State. It could be left to the State because we should assume that the States themselves are also as much concerned today about showing results and, therefore, we should not overtake the powers of the State.

With regard to your point at para six on page 11, this follows from the para five where I have said that if you are giving them the power only for preparation of plans and not for its implementation, that is a different thing. Structurally, I have a suggestion that these could form part of the perspective of the Committee's report, it need not really enter the amendment itself. After all, this report will be widely read by political parties, by Parliament and so on. They will give a new deal and a new vision. Therefore, it is not necessary that everything should be converted into legality. This is an operational thing. If you are creating a panchayat and saying that we should have function of self-government, then the function of a self-government at the village level means looking after the day-to-day work and implementation will go along with the planning. But if you only want to do it for state planning, then my humble suggestion is that will create confusion. In that case, we (Panchayat) will continue to be the agents of the State Governments. If you accept the part of para six, then para seven could be suitably recommended.

SHRI DIPEN GHOSH: What is your idea when you are talking about the supervision and control of the functionaries of different departments? You have mentioned about the health care facilities, education and so on.

But there are postal services, communication services & Telephone services etc. I would like to know whether panchayats will be given the charge of supervising these services.

SHRI L.C. JAIN: Even the State Governments do not have any authority over these services. I have been somewhat vague in the construction of this. But in this context, if you read the earlier part of it, it refers to what you are saying about the village panchayats. It is a folly of the construction of this paragraph.

श्री भोगेन्द्र झा: सभापति महोदय, मैं जैन साहब से जानना चाहूंगा कि जब पंचायती राज की शुरूआत हुई थी तो उसमें बहुत राज्यों में न्यायपालिका का भी इन्तजाम था और जिसमें कुछ हद तक समझौता भी करा देने का था, विभिन्न रूप में, तो उसको इसमें देने के बारे में सुझाव में कोई जिक्र नहीं है, तो इसमें आपकी क्या राय है। दूसरी बात है, जो गवर्नेंस डेमोक्रेटिक गवर्नेंस की बात, जो विधान सभा क्षेत्र है, वह और प्रखंड के क्षेत्र हैं वे अलग-अलग हैं, कहीं-कहीं थोड़ा मिलता है और कहीं-कहीं थोड़ा कटता है। लोक सभा क्षेत्र और प्रशासन या विकास का कहीं जिला, प्रखंड या ताल्लुका, जो भी नाम हों, अलग-अलग है, तो क्या यह बेहतर होगा कि उनको कोटर्मिनस बना दिया जाए। जैसे लोक सभा क्षेत्र को जिला, ताल्लुका या प्रखंड, जो भी नाम दीजिए। विधान सभा क्षेत्र को, उसका दूसरा नाम ताल्लुका प्रखंड दीजिए और उसके नीचे पंचायत रहते हैं यह कोटर्मिनस रहने से हमारा जनतंत्र ज्यादा जवाबदेह हो जाएगा, लेकिन अभी नहीं है। हम ज्यादा हल्ला कर देंगे लोक सभा में, अखबार में छप जाएगा और हमारी जिम्मेदारी खत्म हो जायेगी, इसी तरह से हमारे दूसरे साथी भी हल्ला करने को मजबूर हो जाते हैं। इसलिए काम करवाने में क्षेत्रों के अनुसार समितियों के द्वारा सहयोग हो सकता है। इस तरह से टाकिंग डेमोक्रेसी की जगह यह वर्किंग डेमाक्रेसी हो जाएगी।

इसके अलावा पंचायत प्रथा को चलाने के लिए विकेन्द्रीकरण का मामला है, राज्यों का अलग मामला है, केन्द्र का अलग मामला है। यदि ऐसी व्यवस्था कर दें जिसमें राज्य और केन्द्र का दखल न रहे, कुछ मुद्दों के लिए, तो इससे उन पर जिम्मेदारी रहेगी। जनतंत्र में गलतियां होती है, लेकिन इससे अच्छा और कोई तंत्र नहीं है। इसलिये कुछ मुद्दों पर केन्द्र और राज्य का दखल न रहे और जनतांत्रिक तरीके से ग्राम-पंचायतों में और प्रखंड स्तर पर काम हो। इस बारे में मैं स्पष्टीकरण चाहूंगा।

श्री एल.सी. जैन: जहां तक कोटर्मीनस का सवाल है, वोट के तौर पर वह सहूलियत हो सकती है, वह फायदेमंद रहेगी। जैसे कांस्टीट्वेंसीज का डोलिमिटेशन होता है, उसमें कई लोक सभा क्षेत्र ऐसे होते है जो एक जिले तक महसूस नहीं रहते, दो या अधिक जिलों तक होते हैं, लेकिन जहां तक विधान सभा क्षेत्रों का सवाल है, उसमें जितना रेशनलाइजेशन हो सके, कांटीगुअस हो सके, वह हैल्पफुल होगा। लेकिन वह पहले से कुछ ऐसे निर्धारित कर दें, तो इससे क्या समस्या नीचे पैदा होती है, यह कहना जरा मुश्किल हो जाएगा, लेकिन जहां तक मेरा ख्याल है, आज भी डोलिमिटेशन करते समय इस चीज का ख्याल रखते हैं कि एक क्षेत्र इकट्ठा रह सके, कांटीगुअस हो। अभी भी यह प्रावीजन है कि एम एल ए ताल्लुक समिति का एक्स-आफिशो मेम्बर होगा। उनका वोट है या नहीं, लेकिन पार्टीसिपेशन के बारे में सोचा गया है और मैं समझता हूं कि यह ठीक है। लेकिन अगर हम एक लकीर के ऊपर चलेंगे तो फिर इसके अंदर कठिनाई पैदा होगी, यह व्यावहारिकता है।

न्यायपालिका का जहां तक सवाल है, उसमें पहले भी विचार किया गया है, जो लोग जयप्रकाश नारायण जी के विचार के थे, उन्होंने कर्नाटक में जब पहले नक्शा बनाया था, तो उसमें न्यायपालिका रखी गई थी, लेकिन जब ज्वाइंट सलेक्ट कमेटी बनी तो कुछ पोलीटिकल पार्टीज ने कहा कि अगर

इसमें न्यायपालिका को लाया गया तो हम इस संशोधन का समर्थन नहीं करेंगे। फिर यह एग्रीमेंट हुआ कि अभी वही करना चाहिए, जिसमें सब का समर्थन हो। कांग्रेस पार्टी ने भी कहा कि अभी न्यायपालिका वाली बात छोड़ दीजिए और पांच साल बाद इसको देखेंगे। जैसे विकास के काम पूरे नहीं कर पा रहे हैं, न्यायिक स्तर पर भी ऐसे केसेस जो साधारणतौर पर पंचायतों में सैटल कर सकते थे वे आज जमा होते जा रहे हैं। इसलिए हमें न्यायिक रूप रेखा भी देखनी होगी।

श्री भोगेन्द्र झा: बिहार में तो कांग्रेस सरकार ने ही न्यायपालिका का प्रावधान किया है।

सभापति महोदय: इनका कहना यह है कि जब अन्य पार्टियां सहमत नहीं हुई तो कांग्रेस पार्टी ने कहा कि फिलहाल इसको रहने दिया जाए।

श्री एल. सी. जैन: मैंने सिर्फ कर्नाटक के बारे में कहा। हम लोगों की राय थी कि जब ज्वाइंट सिलैक्ट कमेटी की ओपीनियन यूनैनीमस नहीं होगी तो वह चीज आगे बढ़ने वाली नहीं है। इसलिए उसमें सहमति हो जाना आवश्यक है। उसको छोड़ दिया गया, मगर इसका मतलब नहीं कि वह उपयोगी नहीं है। मुझे मालूम नहीं, इस पर कानूनी पंडित बतायेंगे कि न्याय पंचायत ऐड करती हैं इस अमैण्डमेंट को तो इसका क्या रिएक्शन मुख्तलिफ पोलीटिकल पार्टियों का होगा। कहीं उसकी वज़ह से यह भी न रुक जाए। अगर कोई चीज चल पड़े तो वह अच्छा होगा। लेकिन ऐसा न हो कि हम सारा वजन अमैण्डमेंट पर रख दें और गाड़ी चलनी मुश्किल हो जाए। कुछ चीजें ऐसी हैं न्याय की व्यवस्था की जो न्याय पंचायत को दी जा सकती हैं। अगर उसका प्रावधान इसमें हो सकता है तो उसमें मेरी सहमति रहेगी।

श्री भोगेन्द्र झा: ऐसा मुद्दा पंचायतों को दे दिया जाए जिसको केन्द्र या राज्य कोई भी खत्म न कर सके।

श्री एल. सी. जैन: पिछले 40 वर्षों का अनुभव है कि राज्य सरकारें भी यह आपत्ति करती हैं कि केन्द्र उनके मामले में दखल करता है। कहीं-कहीं प्रेसीडैंट रूल हो जाता है जिसमें जस्टीफिकेशन का सवाल उठता है। वह ठीक है या गलत, मैं इसमें नहीं जा रहा हूं। मगर आज अपने पास ऐसा हथियार नहीं है। कोई सरकार आगे चल पाएगी तो वह परस्पर प्यार से चल पाएगी, जोर से चलाने की कोई संभावना नज़र नहीं आती। आज कोलीशन गवर्नमेंटस नहीं हैं, आज कोंसीलेशन से सरकारें चल रही हैं। पांच साल बाद इलैक्शन बहुत आवश्यक है। मेरे मित्र जो कर्नाटक के हैं, मुझे माफ करेंगे, मैं कर्नाटक का उदाहरण इसलिए दे रहा था कि वहां के लॉ में उल्लेख हुआ है कि पांच साल बाद उसकी टर्म खत्म होती है, उसके 6 महीने पहले से इलैक्शन की प्रक्रिया शुरू कर दी जाए। इसका मतलब अगर हमने एग्जाम्पल दे दिया कि उसको बदलने के लिए टर्म खत्म होने के बाद इलैक्शन नहीं करेंगे तो हमारी अमैण्डमेंट करने के बाद उसे एग्जाम्पल के आधार पर रखा जायेगा। मैं यह नहीं कहता कि उन्होंने बुरा काम किया, मगर उसका असर क्या होगा। असर यह होगा कि हमारी अमैण्डमैंट की क्रेडीबिलिटी को धक्का लगने के चांसिज हैं। अगर 6 महीने में इलैक्शन नहीं कर सकते तो 6 महीने लाईफ एक्सटेंड कर सकते हैं। 5 साल जिन्होंने काम कर लिया, 6 महीने और एक्सटेंड करके चुनाव करवा दीजिये। आप कानून से उसमें सुधार नहीं ला सकते। अगर किसी ने चोरी की है तो लोग बैठे हुये हैं, वे कान पकड़ कर गद्दी से उतार देते हैं। मेरे ख्याल से सब बात अब पूरी हो गयी है।

श्री छोतू भाई पटेल: सभापति जी, मैं कुछ क्लैरीफिकेशन्ज चाहता हूं। हमारे देश में चाहे राजस्थान हो, गुजरात, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, कर्नाटक, आन्ध्र प्रदेश या वैस्ट बंगाल है, काफी स्टेट्स में पंचायती राज है और उन्होंने अपने-अपने तरह से डिवलेपमेंट किया है। यह हमारा अनुभव है। बलवंत राय

मेहता कमेटी, अशोक मेहता कमेटी, विपुल दास शाह कमेटी और चन्ना भाई दर्जी कमेटी की रिपोर्ट हमने देखी और इनकी किताब भी देखी। सबके बावजूद पंचायती राज में जो प्रक्रिया है, ऐडमिनिस्ट्रेटिव प्रोसेस है, इसको कैसे सिम्पलीफाई किया जाये? दूसरा, जो आडिट का मैटर है जिसे प्रधान लोग सरलता से नहीं कर सकते हैं। आडिट में कैसे सरलता लायी जाए? तीसरा, पंचायती राज की भावना को कैसे मेंटेन किया जाये।

श्री एल० सी० जैन: इसमें कोई लरनिंग के लिये कोई शार्ट-कट नहीं हो सकता। राजस्थान में जिस वक्त शुरुआत की गई थी तो वहां पर बड़ा सम्मेलन हुआ था और मैं भी वहां पर था। सबसे बड़ा हथियार है कि पांच साल में आपको बदलना है। बदलने का जो प्रावधान है तो लोगों पर इसका असर रहता है। यह बात भी है कि उनके अन्दर इंटरेस्ट कैसे पैदा किया जाये। दूसरे लोग सामने आते हैं कि इन्होंने अच्छी सेवा नहीं की थी इसलिये अब हम करेंगे। पिछले पन्द्रह सालों से पंचायती राज के इलैक्शन नहीं हुये। नोमिनेटेड बाडीज हैं या पुरानी बाडीज को कंटीन्यु कर दिया गया। 72वें अमेंडमेंट में जो चेंजेस आप लाये हैं तो इसका आधार ग्राम सभा होगी और ग्राम सभा रिपोर्ट पेश करेगी। अनुसूचित जाति के लोगों और बहनों का भी ख्याल रखें। कुछ हमें ग्राम सभा के ऊपर छोड़ देना चाहिये कि उस पर नियंत्रण करे। जितना संक्षेप बना सकते हैं तो उतनी ही स्कीम चला पायेंगे। सेन्टर से स्टेट के ऊपर देंगे तो ग्राम सभा की मीटिंग अपने हिसाब से नहीं चलायी जाती है नहीं तो डिसक्वालिफिकेशन की क्लाज उसमें आ सकती है। हमें सोचना है कि अकाउन्टेबिलिटी ग्राम सभा से होनी चाहिये। जो पिछला निचोड़ है तो उसके लिये हमने कोई मौका नहीं दिया।

सभापति महोदयः अब आपका बहुत-बहुत धन्यवाद। (The witness then withdrew.) अब दूसरे विटनैस तिवारी जी हैं। तिवारी जी, अब अपना परिचय दीजिए।

SHRI BALVANTRAY MEHTA PANCHAYAT RAJ FOUNDATION PATPARGANJ DELHI

Spokesman:

Shri S. R. Tiwary.

Secretary

(The witness was called in and he took his seat)

Mr. Chairman : Before you start, I may point out that in accordance with the provisions contained in Direction 58 of the Directions by the Speaker, your evidence shall be treated as public and is liable to be published, unless you specifically desire that all or any part of the evidence given by you should be treated as confidential. Even though you might desire your evidence to be treated as confidential, such evidence is liable to be made available to the Members of Parliament.

श्री राम तिवारी*: मैं, राम तिवारी हूं। लगभग 35 वर्षों से पंचायती क्षेत्र में काम करता आ रहा हूं। अखिल भारतीय स्तर पर, आल इंडिया बलवंत राय मेहता फाउंडेशन का मैं सेक्रेटरी हूं और उसी के नाते बोल रहा हूं। 1964 से मांग करते आ रहे हैं कि अगर संविधान में संशोधन नहीं होगा तो देश की पंचायती राज संस्थाओं का भविष्य अंधकारमय हो जायेगा। 1964 में उदयपुर में एक बहुत बड़ा सेमिनार किया था जिसमें जयप्रकाश नारायण, बलवंत राय मेहता और उस समय फखरूद्दीन साहब भी थे। वे भी उसमें थे, सारे देश से नौ मुख्य मंत्री आये थे। उस समय हमने पंचायत राज के कंसेप्ट के ऊपर विशेष रूप से विचार किया था। यह निश्चित किया गया था पंचायतराज संस्थायें सिर्फ केन्द्र और राज्य सरकारों के एजेंट के रूप में काम करेंगी। राज्य सरकारें भी कभी-कभी केन्द्र के कई कार्यक्रमों को संचालित करने के लिये एजेंट के रूप में कार्य करती थीं, वैसे ही जिला परिषदें और पंचायतें राज्य और केन्द्र सरकारों की योजनाओं के ऊपर एजेंट का काम करेंगी।

सभापति महोदयः आपने यह कहा कि संविधान संशोधन के बिना नहीं चलेगा, संशोधन आ गया, कमेटी उसको देख रही है, इससे आपको संतोष है?

श्री राम तिवारीः यह तो है। इसके लिये हम उस स्वर्गीय आत्मा की बड़ी प्रशंसा करते हैं जिन्होंने यहां 64वां संविधान संशोधन किया था। राजीव गांधी जी ने पंचायतराज के बारे में यह संशोधन किया था। उनका नाम स्वर्णाक्षरों में लिखा जायेगा..

सभापति महोदयः आप बिल पर बोलिये।

श्री राम तिवारीः इसके संबंध में यह कहना है कि बिल में ऐसे प्रावधान रखे गये हैं कि इसमें राज्य सरकारों के ऊपर यह छोड़ दिया गया है कि वे इसके संबंध में स्ट्रक्चरल पोजिशन क्या होगी वही इसका निर्धारण करेंगी, उनको अधिकार और शक्ति कितनी दी जायेगी यह भी राज्य सरकारें तय करेंगी। मेरा और पंचायतीराज आंदोलन का मत है कि पंचायतीराज को स्वतंत्र रूप से कार्य करने के लिये सारी बाधायें राज्य सरकारों से आती हैं और विधायकों से होती हैं। हमने अध्ययन किया है कि गुजरात, महाराष्ट्र और आन्ध्र प्रदेश आदि राज्यों में भी विधायक लोग सबसे बड़े क्रिटक रहे हैं।

2733LS—10

सभापति महोदयः जनरल बातें कहने से कोई मतलब नहीं है, आप क्यों कह रहे हैं?

श्री राम तिवारीः हम कहते हैं कि संविधान में संशोधन करके यूनिफार्म स्ट्रक्चर सारे देश में पंचायतीराज का हो। ग्राम पंचायत को अनिवार्य रूप से संविधान में रिकोग्राइज किया जाये। इसमें राज्य सरकारों को कोई छूट नहीं देनी चाहिये। साधन और शक्ति पंचायतीराज संस्थाओं को दी जाये, राष्ट्रीय आय का निर्धारण किया जाना चाहिये। यह नहीं हो कि राज्य सरकार कौन से साधन नहीं देंगी और कौन से देंगी। चुनाव के संबंध में मडेटरी कर दिया कि पांच वर्ष में चुनाव होंगे और चुनाव आयोग के माध्यम से कराये जाएंगे। हम इसका स्वागत करते हैं। हमारे एल॰ सी॰ जैन साहब ने कहा कि राज्य सरकारों पर छोड़ देना चाहिये। हम कहते हैं कि राज्य सरकारों के ऊपर छोड़ देने के बाद पंचायतीराज संस्थाओं की स्थिति डांवाडोल रहेगी।

सभापति महोदयः मैं तो आपसे एक मोटी बात पूछना चाहता हूं कि राज्य सरकारों के भी कांस्टीट्यूशनल अधिकार हैं, कुछ केन्द्रीय सरकार के हैं, आप किस पर कहना चाहते हैं, किसको छोड़ना चाहिये, किसको नहीं छोड़ना चाहिये। आप कोई कंक्रीट बात बताइये।

श्री राम तिवारीः इस डैमोक्रेसी में गांव पंचायत को अपने क्षेत्र में काम करने के लिये संतत्र अधिकार होना चाहिये, प्लानिंग का अधिकार होना चाहिये।

सभापति महोदयः वे तो पहले से ही हैं, आप बताइये कि प्लानिंग में क्या नया होना चाहिये, वक्त थोड़ा, आप कंक्रीट बात कहें।

श्री राम तिवारीः मेरा अनुभव रहा है और मैं चाहूंगा कि सिद्धान्त रूप से राज्य सरकार पंचायतों को रिकागनाईज करके इलैक्शन कराये, उनको योजना बनाने में अधिकार दिये जायें। इसके अतिरिक्त समवर्ती सूची, राज्य सूची से एक अलग लिस्ट बनाइये...

सभापति महोदयः हमने आपको बिल दिया, क्या आपने इसे पढ़ा, तो आप धारा-वाईज क्या क्या सुझाव देते हैं, हमने तो सलेक्ट कमेटी को यह बिल भेजा है। आप धारा-वाईज सुझाव बतायें। कोई कंक्रीट बात हो तो वह कमेटी के सदस्यों के समाने बतायें।

श्री राम तिवारीः हमने मैमोरेंडम भेज दिया है।

सभापति महोदयः वह मैमोरेंडम हमारे समाने हैं। हमने आपको यहां सुनने के लिये बुलाया है आप कोई नई बात बतायें। क्या गलत है, क्या ठीक है उसे छोड़ें।

श्री राम तिवारीः अध्यक्ष महोदय, धारा-वाईज कमेंट्स तैयार नहीं किये, इस पर कल बोलूगा। मैं आपका स्वागत करता हूं कि आपने सलेक्ट कमेटी बनायी और यही आग्रह करूंगा कि जल्दी से जल्दी इसे पास करवा दें।

सभापति महोदयः इससे हम सहमत हैं।

सभापति महोदयः हमारी ओर से गलती हो गयी और मैंने नोट नहीं किया कि जब एक गवाह बैठा हो तो दूसरा साथ नहीं बैठना चाहिये इससे हमारी चर्चा गोपनीय नहीं रहती है। मैं आपसे रिक्वेस्ट करूंगा कि और गवाहों की तरह आपको भी यह बात गोपनीय रखनी होगी। अब यह गलती नहीं होगी। मैं आपका धन्यवाद करता हूं कि आपने अच्छे सुझाव दिये।

श्री राम तिवारीः मैं आपको एश्योर करता हूं कि सब बातों को गोपनीय रखूंगा।

(साक्षी बैठक से उठकर बाहर चले गये)

सभापति महोदयः मेरे ख्याल में तीन गवाहों की बात सुननी थी, वह सुन ली। कल और तीन आयेंगे। उनके मैमोरेंडम आपको भेजे हुये हैं। आपने उनको देखा होगा। उसके ऊपर कुछ बातें पूछें या क्लेरीफिकेशन लें।

श्री एच॰ हनुमंतप्पाः मेरी एक राय है कि जो उनके मैमोरेंडम आये हैं, कमेटी उस पर सोचे। जिसको बुलाना हो, उसको बुलायें।

सभापति महोदयः हम सभी को नहीं बुला रहे हैं। हमने कुछ के प्वांयट्स नोट किये हैं। कुछ लोगों ने हमारे पास आने की इच्छा जाहिर की है। जिनको बुलाना जरूरी समझा है, सिर्फ उन लोगों को ही बुलाया है। कल भी हमने, तीन विटनैसेज को, जिन्हें जरूरी समझा है, बुलाया है। इसके बाद किन्हें बुलाना है, किन्हें बुलाना नहीं है, अभी हम उसे छांट रहे हैं। हमारे मिनिस्ट्री के जो सेक्रेटरी साहबान यहां पधारे हैं, मैं उनसे कहूंगा कि कल हमारी मीटिंग कमरा नं॰ 50 में दोपहर बाद 3.00 बजे है, जिसकी लिस्ट या सूचना सभी को भेजी जा चुकी है, फिर भी मैं आपको बताये देता हूं, जिसमें श्री अनिल अग्रवाल, श्री दत्ता और श्री अरुण घोष, को निमंत्रित किया गया है। तीनों विटनैसेज दिल्ली के ही हैं, पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन के हैं और प्रैस एन्कलेव, मुनीरका में रहते हैं। हमारे पास कई मैमोरैंडा आये हैं, जिन्हें हमने ठीक समझा और जिन्होंने कमेटी के सामने आने की इच्छा जाहिर की है, हमने उनको ही बुलाया है। हमारे पास कुल 28 मैमोरैंडा आये हैं, जिन्हें हमने मिनिस्ट्री के सेक्रेटरी साहबान को भेजा है। मैं चाहूंगा कि आप कम से कम इनका विश्लेषण करके, उनमें क्या मुद्दे की बातें हैं, क्या रैलैवेंट है, वह हमें बतायें। मैमोरैंडा को देखकर, हमारे सदस्य-गण जो कुछ पूछना चाहेंगे, उसे तो पूछेंगे, परन्तु आपके लिये, यह मैं जरूरी समझता हूं कि मंत्रालय के प्रतिनिधि, जो मुद्दे उन मैमोरैंडा में उठाये गये हैं, वे कितने रैलेवेंट हैं, उनमें कौन सी क्लाजेज रैलेवेंट हैं, यदि उनमें कोई फिलाफसी है तो वह कितनी रैलेवेंट है, उन सब का क्लैरिफिकेटरी स्टेटमैंट तैयार करके यदि आपकी तरफ से हमारे सामने आ जाये तो हम कमेटी में उसका विश्लेषण भी कर सकेंगे और उसके आधार पर अपना माइंड भी बना सकेंगे, उन पर क्लॉज-वाइज चर्चा के लिये। जिनके मैमोरैंडा हमारे पास आये हैं, यदि उनमें से किसी को बुलाया न जाये तो भी उनके प्वाइंटस हमारे समाने आ जायें, यह विश्लेषण करके आप हमारे सैक्रेटेरियेट को भिजवा दें और इस काम को आप जल्दी करा दें

श्री एस॰ सोमः मैमोरैंडा में जो प्वाइंट्स दिये गये हैं, जो प्वाइंट्स हमें भेजे गये हैं, वही हम आपको भेज सकते हैं, उन पर अपनी कोई टिप्पणी नहीं दे सकते।

सभापति महोदयः आप इतना तो छांट सकते हैं कि उनमें क्या रैलेवेंट है कौन सी क्लाजेज रैलेवेंट है, क्या आपको रैलेवेंट लगता है। सभी मैमोरैंडा आपको सर्कुलेट किये जा चुके हैं।

श्री भोगेन्द्र झाः ये इतना अवश्य कर सकते हैं कि उन मैमोरैंडा में कितने प्वाइंट्स को उठाया गया है और सभी प्वाइंट्स को 4-5 पन्नों में समाराइज करके प्रस्तुत कर सकते हैं।

सभापति महोदयः वहीं मैं कह रहा हूं कि उन मैमोरैंडा में सारभूत प्वाइंट्स क्या है और उन पर आपकी टिप्पणी क्या है, मिनिस्ट्री के व्यूज क्या है, इस बिल को देखते हुये, क्योंकि आप सारी बैकग्राउण्ड को भली प्रकार जानते हैं, समझते हैं। उनमें कितने प्वाइंट्स ऐसे हैं जो कंसीडर करने योग्य हैं। उन्हें मानें या न मानें, वह आपकी मर्जी पर निर्भर है। यदि आप कोई इस तरह की टिप्पणी हमें दे देंगे तो हमें कुछ मार्गदर्शन मिल सकेगा, वह बात अलग है कि हम उस टिप्पणी को मानें या न मानें। आप सिर्फ इतना कर दीजिये कि उन मैमोरैंडा में जो मसाला है, जितना उसके आधार पर हमें फीड कर सकते हैं, वह कर दीजिये।

श्री एस० सोमः कल के लिये, श्री अनिल अग्रवाल, प्रो० विजय दत्त और डा० अरुण घोष, एक्स मेम्बर, प्लानिंग कमीशन, तीनों ने जो मैमोरैंडा दिये हैं, उन्हें समाराइज करके, कल मीटिंग से पहले हम आपको दे देंगे मगर उन पर टिप्पणी देने में हमें कठिनाइयां है। क्योंकि 72वां संविधान संशोधन विधेयक सरकार ने पार्लियामेंट में रखा है और विधेयक में सरकार की पौलिसी दी हुई है। उससे अलग होकर, आगे जाकर, सरकार की पौलिसी पर टिप्पणी हम नहीं कर सकते, सरकार की नीति के बारे में बोल नहीं सकते। सर, जो बिल रखा है, वही सरकार की नीति है। उसमें जो चेंज होगा वह अलग होगा।

सभापति महोदयः इसीलिये मैंने कहा कि उनके सुझावों का एनेलिसिस आपके सुझावों से कहां तक मेल खाता है, यह हम जानना चाहते हैं। कौन से क्लाजेज मेल खाते हैं और कौन से नहीं खाते हैं। यह आप हमें एक छोटी सी समरी टाइप में दे दें, तो हम उसे अपने माननीय सदस्यों में सर्कुलेट कर देंगे।

श्री एस० सोमः सर, जो कल 3 विटनैस आने वाले हैं, उनकी समरी हम कल दे देंगे और बाकी की बाद में दे देंगे।

सभापति महोदयः ठीक है। धन्यवाद।

(समिति की कार्यवाही अपराह्न 17.47 बजे सम्पन्न हुई)

JOINT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION (SEVENTY SECOND AMENDMENT) BILL, 1991

Record of evidence tendered before the Joint Committee on the Constitution (Seventy Second Amendment) Bill, 1991.

Tuesday, the 17th March, 1992 from 1645 to 1815 hrs. Committee Room No. 50, Parliament House, New Delhi.

PRESENT

Shri Nathuram Mirdha——*Chairman*

MEMBERS

2. Shri Bhogendra Jha
3. Shri M. Krishnaswamy
4. Shri Chhotubhai Patel
5. Shri Shankar Dayal Singh

SECRETARIAT

1. Shri S. C. Gupta—*Joint Secretary.*
2. Shri R. K. Chatterjee—*Deputy Secretary.*
3. Shri D. L. Kapur—*Assistant Director*

REPRESENTATIVES OF THE MINISTRY OF RURAL DEVELOPMENT

1. Shri S. Som—*Additional Secretary.*
2. Shri D. Singhai—*Deputy Secretary.*

REPRESENTATIVES OF THE MINISTRY OF LAW & JUSTICE

1. Shri B. S. Saluja— *Joint Secretary & Legislative Counsel*
2. Shri K. N. Chaturvedi—*Deputy Legislative Counsel.*

WITNESSES EXAMINED

I. Shri Anil Kumar Aggarwal,
12-B, Press Enclave, New Delhi

II. Indian Institute of Public
Administration, Delhi.
Spokesman.
Shri A. Datta.

III. Shri A.K. Ghosh,
Munirka Enclave,
New Delhi.

Mr. Chairman: Before you start, I may point out that in accordance with the provisions contained in Direction 58 of the Directions by the Speaker, your evidence shall be treated as public and is liable to be published, unless

2733LS—11

you specifically desire that all or any part of the evidence given by you should be treated as confidential. Even though you might desire your evidence to be treated as confidential, such evidence is liable to be made available to the Members of Parliament.

सभापति महोदय: हमें सदन के काम को प्राथमिकता देनी होती है। इसलिए जो देरी हुई है उसके लिए मैं माफी चाहता हूं। आप यहां आए हैं, इसके लिए मैं आपका धन्यवाद करता हूं। हमें अपनी समिति की 30 अप्रैल तक अंतिम रिपोर्ट दे देनी है, इसलिए आपने जो क़मेटी से मिलने की इच्छा जाहिर की, अपना मैमोरेंडम दिया, उसके लिए आपका धन्यवाद। वह मैमोरेंडम हमने देख लिया है। एनवायरनमेंट की बहुत सी बातें शेड्यूल में आई हैं। उस रिप्रेजेंटेशन के ऊपर आप विशेषरूप से क्या कहना चाहते हैं, वह बताएं और दूसरी बात यह है कि आप ऐसा करें कि कौन से मुद्दे आपके किस क्लाज से रेलेवेंट हैं, वह बताएं, क्योंकि इस कानून को लाने का यही मतलब है कि सब राज्य पंचायतराज को जमाने के लिए संविधान की धाराओं को मानकर कुछ काम करें और खासकर के जैसे चुनाव बराबर हों, चुनाव की मशीनरी हो, उनका फायनेंस हो, उनका एडमिनिस्ट्रेशन हो, ये मोटी-मोटी बातें हैं। पहले ऐसा करने का डायरेक्टिव प्रिंसीपल्स के आधार पर सोचा था, कुछ राज्यों ने किया, कुछ ने नहीं किया, कुछ ने शुरू कर के छोड़ा, इसलिए हम चाहते हैं कि कुछ यूनिफार्मिटी आए। जितने ज्यादा लोगों को योजनाओं में जोड़े, जितने काम अलग-अलग स्तरों पर खुद के हों, इस दृष्टि से इस संविधान संशोधन को पार्लियामेंट में पेश करना चाहते हैं। आप अपनी विशेष दृष्टि से क्या कहना चाहते हैं?

SHRI ANIL KUMAR AGGARWAL
12-B Press Enclave, New Delhi.

(The Witness was called in and he took his seat)

अनिल कुमार अग्रवाल: मैं सबसे पहले तो आपके सामने दो-तीन चीजें रखना चाहता हूं। मैं यह समझता हूं कि यह जो बिल आपके सामने है, यह बहुत महत्वपूर्ण बिल है। इसकी महत्ता मैं इस तरह से देखता हूं कि मेरी रुचि पर्यावरण में है और पर्यावरण के क्षेत्र में जो लोग काम कर रहे हैं पिछले 8-10 और 15 सालों से, जब से इस विचार की चर्चा बढ़ी है इसमें मुख्य रूप से हमारे दिमाग में गांव का दृश्य होता है। हम देखते हैं कि गांव में खेत होते हैं, तालाब होते हैं, नदी होती है, ये सब पर्यावरण के अंग हैं और इसी पर हमारा ग्रामीण जीवन स्थापित है। पानी का सही इस्तेमाल हो, इसके लिए पानी को बहने से रोक सकें, हमारे जंगलों में लकड़ी हो, चरागाहों में जानवर चर सकें, वहां घास हो, इसी के आधार पर हमारा ग्रामीण विकास हो।

मैं ग्रामीण विकास और कुछ नहीं मानता हूं, यही सब मानता हूं। गांवों का विकास मुख्य रूप से होना चाहिए। एक समय था, जब इस देश को सोने की चिड़िया कहा जाता था और कोलम्बस और वास्कोडिगामा हिन्दुस्तान को ढूंढते हुए यहां पहुचे थे। उस समय हमारे गांव हरे भरे थे और गांवों के अन्दर देख भाल होती थी। हमारे यहां हजारों तरह के टैक्स थे। यह ठीक है कि पिछले आठ-दस सालों के अन्दर काफी प्रयास हुए हैं, लेकिन आज जो परिस्थिति है, उसमें पर्यावरण का लॉस हो रहा है। जंगल खत्म हो रहे हैं, दरख्त कटे जा रहे हैं और पानी की समस्या बढ़ती जा रही है। इससे निपटने के

लिए कोशिश अलग-अलग जगह हो रही है। महाराष्ट्र में मराठवाड़ा ही एक ऐसा स्थान है, जहां गांव के लोग संगठित होकर काम करते हैं। अपने गांव की समस्याओं का निदान सही तरीके से करते हैं। वही एक ऐसा गांव है, जो इनकम टैक्स देता है, क्योंकि उसको अपने जंगलों से इतनी आमदनी हो रही है। इसी वजह से आज वह इन्कम टैक्स देता है। ग्राम सभा के पास पावर नहीं है और यही हालत आज अन्य गांवों की भी है। इन सब कामों के लिए आज आवश्यकता है कि गांव के स्तर पर ऐसी संस्था बने, जिसमें सभी लोग भागीदार हों। जिसमें सभी लोग मिलजुल कर अपने संसाधनों की देख-रेख कर सकें। वह संस्था मुख्य रूप से मेरा निवेदन है कि ग्राम सभा हो सकती है। मेरे विचार से इस बिल के अन्दर मुख्य रूप से ग्राम सभा पर अधिक जोर देना पड़ेगा। इस बारे में अभी तक पावर्स डिफाइन नहीं है। मेरी मान्यता है कि उसकी पावर्स डिफाइन होनी चाहिए। ग्राम सभा को ताकत होनी चाहिए, ताकि वे अपने संसाधनों की देख-रेख कर सकें।

ग्राम सभा की एग्जिक्यूटिव के साथ जो रिलेशनशिप होगी, जिसको पंचायत बोलते हैं, इलैक्ट्रोरेट न होकर एक पार्लियामेंट होनी चाहिए। गांवों के लोग जब तक मिलकर कोई बात नहीं करेंगे, तय नहीं करेंगे, तब तक कोई भी काम नहीं हो सकता। इसलिए मैं चाहता हूं कि ग्राम सभा के राइट्स डिफाइन होने चाहिए, सभा पर इसको नहीं छोड़ा जाना चाहिए। इसमें एक सबसे बड़ी समस्या यह आती है आज एक पंचायत के अन्दर पांच गांव आते हैं।

हमें ग्राम सभाओं को भी इसमें इनवाल्वड करना होगा। यह मुख्य प्वाइंट्स है जो मैंने आपके सामने रखे हैं।

सभापति महोदयः यह जो प्वाइंट्स आपने बताए हैं मैं आपकी इन बातों से सहमत हूं। इसमें खास तौर पर हमें गांवों की तरफ ज्यादा ध्यान देना होगा। जैसा कि अभी आपने बताया कि गांव में तालाब होते हैं, नदियां होती हैं, ये सब पर्यावरण के अंग हैं, तो इसके लिए हमें यह देखना होगा कि हम इस पानी का सही ढंग से कैसे इस्तेमाल करें ताकि इस पानी को बहने से रोका जा सके, यह आपने बिल्कुल ठीक बताया है। इस बारे में आप और क्या कहना चाहते हैं।

श्री अनिल कुमार अग्रवालः इस बारे में मैं और यह कहना चाहता हूं कि इस बिल के अन्दर जो ग्राम सभा की ड्यूटीस हैं वह अनडिफाइन हैं। इस तरफ भी हमें ध्यान देना चाहिए।

सभापति महोदयः हम आपके विचारों से सहमत हैं।

श्री अनिल कुमार अग्रवालः मेरा एक कहना यह भी है कि इनमें से दो-तीन क्लाज पर और ध्यान दिया जाना चाहिए।

सभापति महोदयः वह कौन सा क्लाज है जिसके बारे में आप कह रहे हैं, कौन से क्लाज में किस जगह क्या करना है?

श्री अनिल कुमार अग्रवालः वह 243 नं० है और यह देखना पड़ेगा कि किस क्लाज में क्या करना है।

सभापति महोदयः आप इन सब के बारे में जरा लिख करके भेज दीजिए। आप कौन-कौन सी क्लाज में क्या लिखवाना चाहते हैं, वह लिख कर भेज दीजिए।

श्री अनिल कुमार अग्रवालः ठीक है।

INDIAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Spokesman:

Shri A. DATTA

(The Witness was called in and he took his Seat)

Mr. Chairman: Before you start, I may point out that in accordance with the provisions contained in Direction 58 of the Directions by the Speaker, your evidence shall be treated as public, and is liable to be published, unless you specifically desire that all or any part of the evidence given by you should be treated as confidential. Even though you might desire your evidence to be treated as confidential, such evidence is liable to be made available to the Members of Parliament.

सभापति महोदय: मुख्यतः आपने सुझाव लिख कर भेज दिए हैं, उनको हम देखेंगे, अभी पाइंटेडली आप किस क्लाज में क्या चाहते हैं, वह हमें समझाइए। पंचायतों का कांसेप्ट कोई नया नहीं है, बहुत पुराना है। इसके बारे में नेहरू जी ने 1954 में मेरे जिले नागौर से शुरूआत की थी। उसके बाद कई स्टेजों से गुजरते हुए बाद में कई जगह जोश ठंडा हो गया, चुनाव भी नहीं हुए। राजीव जी के वक्त इन पर गंभीरता से विचार करने के बारे में सोचा गया। स्टेट्स के जो कानून हैं, उनसे पूरा काम नहीं चलता, जो पंचायतों के डायरेक्टिव प्रिंसीपल के बारे में हैं। ग्रामीण जनता को योजनाओं और विकास में एन्वाल्व करने के लिए कुछ कांस्टीट्यूशनल डायरेक्शंस होनी चाहिए, जिसके अनुसार ये संस्थाएं काम करें। इसलिए नई क्लाज़ आज की परिस्थितियों के हिसाब से कांस्टीट्यूशन में जोड़ने की बात सोची गई है। इस बारे में सभी पार्टीज का कंसेंसस होना जरूरी है, क्योंकि उसके बिना कानून पास नहीं होता। कुछ क्लाजेज कमेटी के सामने हैं, जैसे 5 साल में चुनाव हों, 6 महीने से ज्यादा संस्पेंड न रहे, काम को दिशा दी जाए, प्लान नीचे के लेवल तक बनें। इसी तरह से 73 वां संशोधन भी शहरी क्षेत्रों के बारे में है, ताकि विकास समान रूप से हो सके। मोटे तौर पर यह इसका आब्जेक्टिव है। इस बारे में संक्षेप में आप अपनी बात रखें। मर्यादाओं के बीच में रहकर हमको ज्यादा विवाद में नहीं पड़ना है और इन चीजों के क्या परिणाम हो सकते हैं, यह भी हमको ध्यान में रखना पड़ेगा। यह जितनी जल्दी हो जाए, उतना अच्छा है, आपकी भी यही दृष्टि है। सब चाहते हैं कि यह कानून जल्दी पास हो। आप जो सुझाव देना चाहते हैं, उनके लिए आपका स्वागत है।

SHRI A. DATTA: Mr. Chairman, I have dealt with all specific ideas of mine in my response to the questionnaire itself. However, I would like to mention that there are two approaches to constitutional reforms for strengthening local government.

The purpose of this Bill is that many of the difficulties now being faced and which may be faced in future by successive governments are obviated. However, I feel this could be done by transferring the local government entry in the 7th schedule from the State list to Concurrent list. However, I feel that this may be somewhat difficult under the existing political climate to bring about the reforms. So, I start with the present Bill as it exists and see how we can gradually modify some of the provisions to make them more effective to bring in line with the objectives in mind.

The first thing I would like to propose is that instead of two Bills, one on Panchayat Raj and the other on Nagar Palikas, we require a unified Bill. We find that in the Nagar Palika Bill, the list is very much limited to civic matters, but the list in Panchayat Raj dabbles with a large chunk of State and concurrent lists' activities. My submission would be that in Panchayat Raj Bill also, a limited list may be preferred because that will be in tune with the finances that would be provided to them. In view of their limited area, limited finances and limited constituencies, a somewhat limited role for Panchayat Raj would perhaps be better. Therefore I suggest that to start with, the list given in the Nagar Palika Bill may be adopted for the Bill on Panchayat Raj also.

MR. CHAIRMAN: There is a difference between Panchayat Raj and Nagar Palika. The municipalities have certain limitations within which they have to function. But the Village panchayats have to look after their farmers, lands and so many other things. The areas of functions are much wider in rural villages. You suggest that the list should be identical to both Panchayats and Nagar Palikas. The list is an illustrative one and it gives the direction in which the village people have to be involved to do certain things according to their finances and availability of plan funds.

What would you like to subtract from this? I would like to have a concrete answer from you.

SHRI A. DATTA: I would like to subtract the whole gamut of anti-poverty activities which have been thrust on the panchayati raj. Secondly, I would say that in my view the starting point of panchayati raj should be at the level where such an institution is viable and that can be ensured only if we have about 10,000 to 20,000 population coverage. If you have to have an authority or an organisation to discharge local government function, it is not necessary to make the village level as separate a unit of panchayati raj because at the village level neither financially nor administratively it is possible. I would say that the starting point of panchayati raj should be at the Taluka or Mandal level and that but it should be such that it becomes a viable unit.

Apart from the person related functions, Such as education health welfare and so on, there are other area functions like transportation, planning etc. to be covered at the areas level. The panchayati raj institution at local level should be primarily concerned with civic functions and at the higher level, that is at the district level the panchayati raj should be concerned with area wide and persons related functions. If you keep this as an objective then you can screen the existing law and see to it that many of the activities which do not come under the legitimate responsibility of the local Government are excluded. I am really very much concerned about giving this anti poverty functions to local Government because frankly speaking the distributive responsibility of the Government should be located at the central level. I would say that this anti poverty

activities is such a big concept that it is not within the capability even of the State Governments to undertake. It is not proper to expect that panchayati raj institution will be able to do anything on that score. This is my personal thinking.

Secondly, I would like to say that there has to be some linkage between the permissive functional devolution under the 11th schedule of the Bill and the State Finance Commissions assessment of the revenue requirements of the panchayats.

It is a good thing that the State Finance Commissions have been made mandatory in the bill. But State Finance Commissions cannot function unless they are quire clear about the actual functional domain of the Panchayats. Once, they are clear that the actual functional ccmpetence is 'a' it should be raised to the level of 'A' or to B then to that extent, they can make their recommendations so that further taxation powers or grant in aid could be given so that additional functional responsibilities could be discharged effectively. Otherwise, I think, the mandatory Finance Commissions will be completely at a loss to give very concrete and workable recommendations which will improve the Panchayati Raj finances.

Let me illustrate this point further. If you see the total proporation of public expenditure being routed though the Panchayati Raj in our country, it would be not more than three per cent. While the Asoka Mehta Committee in its euphoria thought that it could be raised to 25 per cent, Now, to take the public expenditure of the country through the Panchayats from 2 per cent to say 20 per cent, it will require a very large overhaul of the system. What I am suggesting is that for every State Finance Commission an objective criteria should be there that they should raise the public expenditure through Panchayati Raj from one level to another and in order to bring this about, they must examine the existing functional distribution between the State Governments and the local Governments on the one hand and the finances required for the purpose on the other. Unless this is done, the mandatory Finance Commissions will be somewhat a non-starter.

MR. CHAIRMAN: The whole question is that we want to establish a Finance Commission. How will that function? What about the money? All these things cannot be thought out at this stage of the Bill. That is what I feel.

SHRI A. DATTA: This is very necessary because there is a basic difference between the State Finance Commission and the Federal Finance Commission.

MR. CHAIRMAN: Can you put all these things in the Constitution?

SHRI A. DATTA: Yes, you can put all these things in the Constitution. If you have the fourth list on the local Government, then it would include both functions as well as taxes and that could be the starting point

for any State Finance Commission. Short of that you can modify your 11th Schedule in such a.way that it is both realistic as well as takes into account future devolution pattern which the Finance Commission in each State will keep in mind. The financial devolution or functional devolution that is necessary in a big State like Uttar Pradesh, may not be necessary in small States like Nagaland, Mizoram or Goa. So, the different needs for functional and fiscal devolution of different categories of States will have to be looked into. In order to do that, you will have to have a realistic functional horizan for the finance Commission to work on.

MR. CHAIRMAN: Under what Clause, will you suggest that this Act should be written like this?

SHRI A. DATTA: Actually this question was not put to me on the questionnaire. This question was raised in the Nagar Palika Bill. Which are the specific taxes that are to be reserved for the municipal institutions? I can do the samething for the Panchayati Raj institutions also.

MR. CHAIRMAN: How will the Finance Commissions of the States function? That has to be decided on a mutual consultation between the Central Government and the State Governments.

SHRI BHOGENDRA JHA: What about the clause?

SHRI A. DATTA: According to clause 240 (1) if you do that, then the functional list is relevant; if you do not that, then neither the State delegates anything nor the State Finance Commission will be able to allocate additional finances simply because they have not been delegated any functions; unless actual functions are delegated, what the Panchayatiraj will do with the additional fund? So, these two things are related.

There are two ways to meet this purpose. (1) To put it in the fourth list of locai functions and taxes and take it out of the State list. (2) You can have a range of percentage if you like.

SHRI BHOGENDRA JHA: What is your view?

SHRI A.DATTA: Around 10 per cent is a reasonable estimate. So, over a period of time, you can say around 3 per cent. The objective should be to transfer about 10 per cent of the total public expenditure. So, if you put as a definite objective before the Finance Commission, then Finance Commission can work keeping that objective in mind. It will be very free from the political pressure.

SHRI BHOGENDRA JHA: What about its management?

SHRI A. DATTA: It has not been touched at all in the Bill, I think it is necessary to do that, it is not only essential to have a thorough democratisation but it is also necessary to install a responsible political executive within the panchayatiraj system. Either an Executive or the Chairman or an Executive Mayor-in-Council for the Panchayats should be made mandatory depending on the State Government adopting any of

these models of political executive to manage the panchayatiraj institutions. Otherwise, panchayatiraj institutions will be managed by the District Officers and their representatives at the Sub-district levels. The real benefit of debureaucratisation, which is a major objective of the local government, will not be achieved. So, in order to promote political decentralisation, it is absolutely essential that a political executive should be squarely put incharge of managing the panchayatiraj institutions. This has not been touched at all in the Bill.

The other things are somewhat technical in nature.

This Bill talks about supervision of the Chief Electoral Officer. I do not know who provided this but I think that it is something strange to find the name of the Chief Electoral Officer suddenly coming into the body—or threatening into – of the Constitution which has not been defined in the Constitution itself. The Constitution defines only the Election Commission. So, if a Chief Electoral Officer has to be incharge he has to be defined. If he is defined in a subsidiary legislation he cannot be brought into the Constitution. So, this is wrong and the only construction should be that this should be under the supervision of the Election Commissioner and his supervision will include his appointed officers. The same thing applies in regard to the Comptroller and Auditor General.

SHRI BHOGENDRA JHA: The Chief Electoral Officer is mentioned there are Officers of the Central Government.

SHRI A. DATTA: I know that the Chief Election Commissioner and the Comptroller and Auditor General are only treated as officers of the Government. They are responsible to the State Government and the Central Government as the case may be and are equally important. To that extent, I say that they are constitutional officers. They should be finally in charge of it and they are accountable to supervision. How he does it, is his own problem.

On the question of reservations I do not think that reservation of women will serve any useful purpose. I think the development of women is a separate problem. It is not an electoral problem. If, however, some State Governments are very keen that women should participate in an increasing way in the Panchayati Raj bodies nothing prevents them to nominate women members to the unfilled vacancies.

Even now the provision exists for it. But I think more important than that is the role of the political parties that they should increasingly encourage women candidates to stand in the election and come out during the electoral process rather than seek reservation. I think it is unduly misplaced to compare the reservation for women with reservations for Scheduled Castes and Scheduled Tribes. This should have a different matter altogether. So, on the question of reservation of women I beg to differ that women should not be included here.

Of course, all elections should be direct. There need not be any

representatives of the MLAs or MPs in Panchayati bodies. They are elected to State Legislators and Parliament. They have nothing to do with Panchayati Raj institutions.

Direct election of chairpersons, I think, is not advisable. It has been tried in Several States of the Panchayat level as also in the municipal level in various parts of the country. So far as the results have been disastrous. If you have a directly elected Chairman, then he will come into conflict with the council, which is the reposition of all executive powers. There would then be a need to concentrate the executive powers to the directly elected Chairman on the American pattern of Presidential government.

If you want to divide the powers between the Chairman and the Council, then you will have to have a whole series of checks and balances built into this system. But we do not attempt that in our system. So, if we go by the Cabinet system of Government, and even by the Conciliar system of Government, I think, the present system of indirect election of Chairman or the Mayor is a better method.

SHRI BHOGENDRA JHA: The direct election of Chairman would prevent the concentration of power, corruption, etc. to a great extent. Is it not?

SHRI A. DATTA: I do not think so. The same results can be achieved by providing for a long tenure of Chairman and instead of being re-elected every year, you can make his election coterminous with that of the Council. Alternatively it is possible to specify that at least 2/3rds of the total members may be able to vote out the Chairman. By this way, the problem can be solved. The presidential powers under the Presidential System of Government does not prevail for in our elected bodies and theoretically since the Council is the repository of all powers, the Chairman, although directly elected, does not have any power unless the Council delegates them. The difficulty of not giving any worthwhile power to the Chairman by the opposing group is also there. It is better to continue with the existing system with some degree of floor crossing subject to the provisions of the Anti-Defection Law.

As I have mentioned already, this has not been provided in the Bill. I am suggesting that some limitations on floor crossing should be brought in under the Panchayati Raj institutions.

SHRI BHOGENDRA JHA: You have mentioned that the State Legislators should not be a part of the elected body. I feel, then, another dual functioning will develop. There will be some difficulty in regard to practical implementation aspect of the Act or the Law which they enact because of lack of their experience.

Secondly, some statutory remuneration may have to be provided to the Panchayat Heads who have to devote much more time in practical implementation than our Legislators.

SHRI A. DATTA: On the first question assuming that the functions of the Panchayati Raj are being completely separated, even if through legislation, from the functions of the State level, just as the MPs do not interfere with the activities of the State levels, the MLAs should not interfere with the activities of the Panchayati Raj. So, I would say that in keeping with this healthy tradition of separating the electoral responsibilities of the constituency and that of the level of Government, to which they have elected, this principle is being respected all over the world. And I do not see any reason why India should be an exception to that.

On the second point, I would say that the office bearers in the Panchayati Raj system will be there if only the executive powers are vested in elected members, through a Political executive either with the Executive Chairman or to the with the Mayor of the Council. If that is done, then they would be entitled to salaries like the Ministries. And Members are being paid some meeting allowance or attendance fee and that can continue. They need not be paid salaries because they do not hold any executive position as such. So, once you give the executive responsibilities to an elected member then only salary question will arise.

I think, dissolution has been mentioned but the word 'suspension' has not been mentioned. It is quite possible that a Panchayati Raj body may not be dissolved because dissolution would mean election within six months. Instead of that, it can be simply suspended and put under supersession. Dissolution and suspension should both be provided.

The Panchayati Raj should have a fixed term. It is not necessary to have simultaneous elections of Panchayats. As and when their terms come to an end, there should be elections. Many of the Panchayats for some reason or the other may have to be superceded. And I would like a Panchayat to be superceded only when there is a breakdown of constitutional machinery of the Panchayati Raj. Such as, inability of the members to elect the Chairman (or an executive Mayor) or defeat of the budget proposal or reconstitution of the Panchayat through merger or abolition etc. Under ordinary circumstances, the suspension of supersession provision cannot be wished away, But, at the same time, the provision that it should be re-elected within six months, is a good one. If that is done, then over a period of time, the new Panchayat can start working.

SHRI BHOGENDRA JHA: The very term 'Panchayat' arose in terms of solution of disputes in our rural life. In the present Bill, there is no provision for that *Nyaya Panchayat*. We should provide that this Panchayat will have two wings—(i) the Executive Wing, of which we are talking, and (ii) the Conciliation Wing or the Arbitration Wing.

SHRI A. DATTA: I think *Nyaya Panchayat* is a slightly different institution, which has quasi-judicial or even judicial powers. This should not be mixed up with the ordinary Panchayat. Here we are talking about local government institutions *per se*. *Nyaya Panchayat* works as a method

of decentralisation of judicial administration. For that you may have to go in for separate local judicial bodies. You can call them *Nyaya Panchayats*. But these will have to be different form the elected *Panchayati Raj* institutions.

It is because in judicial administration, elective elements may not have the final say with regard to resolution of judicial functions. They may have some representation. But more weightage should be given to conflict resolution by an impartial person who is not beholden to elected position. Then his judicial functions and Constituency responsibilities should not conflict with each other. I would say that Nyaya Panchayat should be separate a public institution at the local level.

SHRI BHOGENDRA JHA: In some States—like Bihar—we have already got them. Several such Panchayats have not been provided with separate powers. It will be very useful if such powers are provided. In most of the villages in the country, they are already functioning, though informally—like arbitration or conciliation. But they lack the themes. I think it is very cheap to settle matters at such level. My suggestion would be that we should give more powers to them. In Bihar, they enjoy the powers of a Third Class Magistrate.

MR. CHAIRMAN: Shri Datta is suggesting that these things should be free from the elected positions.

SHRI A. DATTA: If I am permitted to elaborate, I may say that these things should always be free from the elected persons. I would say that the idea of *Nyaya Panchayat* pre-dates our present experiment with *Lok Adalats* which is a recent innovation. I think through the Lok Adalat we may have better conciliation and justice than through the Nyaya Panchayat system. I do not know whether you are aware that in the North Eastern region, where we have autonomous tribal district councils, they have certain judicial powers. But if you closely analyse the provisions of those judicial bodies, you will find that these sometime come in direct conflict with the Criminal Procedure Code. For instance, for a crime for which the mandatory punishment is imprisonment for 7 to 12 years, these District Councils may award lesser punishment. I think these kind of situations should be avoided altogether. If we have a code judicial it should be applied all over the country. The local judicial institutions should not be empowered to tamper with the all-India code. I think that the present Bill does not consider the *Nyaya Panchayat*. In my view it is not necessary.

MR. CHAIRMAN: Do you have anything else to submit?

SHRI A. DATTA: Sir, about the powers and authorities, it is necessary to spell out the powers and executive authorities of the Panchayat Raj institutions so that these are managed by political executives. As regards maintenance of accounts, it should be under the

general supervision of Comptroller and Auditor General of India for ensuring national uniformity in budgeting and accounting procedures and also for audit.

MR. CHAIRMAN: You have already stated all these things in the written note submitted by you. It will be examined by the Committee. Do you have anything specific over and above what you have sent and what has been discussed till now?

SHRI A. DATTA: I think, by and large, I have covered everything. I do not have anything further to add.

MR. CHAIRMAN: Thank you.

SHRI A. DATTA: I am thankful to the Committee for having given me this opportunity to place my views before the Committee.
Thank you.

(The witness then withdrew)

SH. A.K. GHOSE—Munirka Enclave

(The witness was called in and he took his seat)

MR. CHAIRMAN: Before you start, I may point out that in accordance with the provisions contained in Direction 58 of the Directions by the Speaker, your evidence shall be treated as public, and is liable to be published, unless you specifically desire that all or any part of the evidence given by you should be treated as confidential. Even though you might desire your evidence to be treated as confidential, such evidence is liable to be made available to the Members of Parliament.

सभापति महोदय: घोष जी, समिति में आने का हम स्वागत करते है। आपने पंचायती राज बिल पर हम से मिलने की बात कही थी। हमने इसके लिये आपको निमंत्रण भेजा और आप यहां आये। आज इस बिल के ऊपर अगर आप कोई खास बात कहना चाहते हैं तो वह कहें। आपने हमें रूबरू लिख कर भी भेजा होगा और वह हमारे सामने है। अगर आप स्पैसिफिकली कुछ कहना चाहते हैं तो उसे कहें। अगर इसके अलावा हमें कुछ जानना होगा उसे हम पूछ लेंगे।

श्री ए० के घोष: सभापति महोदय, एक तो पहले मैं आपका आभारी हूं कि आपने मुझे यह मौका दिया कि आपके सामने मैं अपने विचार प्रकट करूं। यह विषय बहुत गम्भीर है और इस पर मुझे तीन मोटी बातें कहनी है—पहली बात तो यह है कि विकेन्द्रीकरण जिस की आज बहुत आवश्यकता है, उसे लेकर आयें। अगर हम लोगों ने इसमें और ज्यादा देर की और इसको उचित स्थान नहीं दिया तो देश को काफी नुकसान हो सकता है। आज देश की जो परिस्थिति है, वह हम सब तो जानते ही हैं। हर जगह लोग आन्दोलन चला रहे हैं। कहीं बोडोलैंड की बात हो रही है और अलग झारखंड राज्य की बात हो रही है। लोग अलग से स्वतंत्ररूप से कुछ आइडेंटटी एस्टैब्लिश करना चाहते हैं। लोगों को कम से कम अपने लोकल मामलों पर तो अधिकार प्राप्त होना चाहिये। यह बिल मेरे ख्याल से जितनी जल्दी रूपांतरित किया जा सके उतना ही अच्छा होगा।

सभापति महोदय: मैं भी आपकी इस बात से सहमत हूं कि इसको जल्दी करना चाहिये। लेकिन इसके अलावा आप क्या कहना चाहते हैं?

श्री ए॰ के॰ घोष: विकेन्द्रीकरण के लिये सबसे जरूरी यह है कि केन्द्र से यह सिलसिला शुरू हो। आप इस पर विचार करें। 15—20 साल से धीरे-धीरे बहुत कुछ सेंट्रलाइजेशन हो रहा है लेकिन टैक्निकली सब चीजें लार्ज स्केल में होनी हैं। सेंट्रलाइजेशन की टेंडेंसी नैचुरल है। अगर क्षमता का केन्द्रीकरण होता रहे जहां जो कि होता आया है, पिछले 10—15 और 20 साल से, अगर आप चाहें राज्य सरकार अपनी सब सत्ता छोड़ कर पंचायतों को दे दें और राज्य सरकार के हाथ में कोई क्षमता न रहे, तो कोई राज्य सरकार तैयार नहीं होगी। इसलिए यह आवश्यक है और मैं यह कहना भी चाहूंगा कि पहले केन्द्र से इसका विकेन्द्रीकरण शुरू होना चाहिए।

सभापति महोदय: फिलॉसोफी आपकी सही है, केन्द्र छोड़ें फिर राज्य छोड़ें।

श्री ए॰के॰ घोष: संविधान में जो कुछ राज्यों को अधिकार हैं, पावर्स हैं, उन पर भी सरकार हस्तक्षेप करती है।

सभापति महोदय: घोष जी, इस कमेटी का काम बहुत लिमिटेड है। कान्स्टीचुशन में यह कर दें और वह छोड़ दें, यह हमारे पास अथारिटी नहीं है। आप इस संशोधन से संबंधित कोई सुझाव देना चाहेंगे?

श्री ए॰के॰ घोष: मैं आपको बताना चाहता हूं कि पंचायती राज होना चाहिए, लेकिन पंचायती राज को अगर सचमुच में सफलता मिले, अगर हम यह चाहें तो उसके साथ, आप चूंकि संसद के भी माननीय सदस्य हैं, आपको मैं यह सुझाव देना चाहूंगा कि पंचायती राज में आप विश्वास कर रहे हैं तो पंचायती राज के साथ विकेन्द्रीकरण शुरू होना चाहिए केन्द्र से राज्यों की ओर।

सभापति महोदय: आपकी बात से मैं सहमत हूं। सवाल है कि हमारे पास लिमिटेड जुरिस्डिक्शन है। हम इन धाराओं में कुछ शब्द हेर-फेर करने की बात तो कर सकते हैं। संविधान में क्या पावर्स हैं और क्या राज्यों को मिलनी चाहिए, यह एक बहुत बड़ा सवाल है। आप इस कानून के बारे में बतायें, हम केन्द्र को क्या दें, कौन सी धारा के नीचे आप यह जोड़ दें या राज्यों को छोड़ें?

श्री ए॰के॰ घोष: प्रश्न यह उठता है, देखिए कुछ विचार है और एक विचार है कि फाइनेंस कमीशन एप्वाइंट किया जाए, हर स्टेट के स्तर पर। अगर फाइनेंस कमीशन होगा, तो उसके लिए स्टेट के पास क्या रिसोर्सेज़ हैं, वह भी तो देखना चाहिए। काफी अर्से से सैन्ट्रली स्पान्सर्ड-स्कीम्स बनी हैं। संविधान में इसका कोई स्थान नहीं है लेकिन सैन्ट्रल स्पान्सर्ड स्कीम्स बनाकर लोन एसिस्टैंस स्टेट्स को दी जाती है।

सभापति महोदय: यह हम नहीं ले सकते हैं। आप राज्य सरकारों से मिलें। पंचायतों को साधन जुटाने के लिए एक संस्था के गठन का सुझाव हम इस कांस्टीट्यूशन में दे रहे हैं, अब वह कमीशन कैसे काम करेगा, यह बात डिटेल में करने की है। वे क्या काम करते हैं, इन धाराओं में हम क्या कर सकते हैं।

श्री ए॰ के॰ घोष: केवल इन धाराओं पर विचार करना चाहें तो स्कोप काफी लिमिटेड हो जाता है। लेकिन यदि केवल धाराओं पर बोल रहे हैं तो इसमें मेरा एक सुझाव है कि अगर किसी सूरत में पंचायत को डिसमिस कर दिया तो चुनाव होने चाहिए, यह इसमें लिखा हुआ है। मेरा ख्याल है कि अगर नए चुनाव हों तो पांच साल का समय होना चाहिए।

सभापति महोदय: अगर बीच में चुनाव हो गए तो फिर वे पांच साल काम करेंगे? यह इसमें है।

श्री ए॰के॰ घोष: हां। एक दूसरा मेरा सुझाव यह है कि हरेक राज्य के अलग-अलग भिन्न-भिन्न अपने सजेशन हैं, तो इसमें बहुत ज्यादा कोडिफिकेशन करना अच्छा नहीं होगा।

सभापति महोदयः हम आपकी बात से सहमत हैं, हम इस राय से सहमत हैं।

श्री ए०के० घोषः अगर आप इन बिन्दुओं पर और विचार करना चाहते हैं तो मेरा कहना यह है कि इसमें जो 11वीं अनुसूची बनाई है उसमें पंचायतों के क्या-क्या अधिकार हैं?

सभापति महोदयः वे अधिकार नहीं हैं, कुछ डायरेक्शंस हैं कि इस तरह के काम पंचायतों को करने चाहिए।

श्री ए०के० घोषः बस इसमें मुझे और कुछ नहीं कहना है।

सभापति महोदयः आप यहां पधारे और आपने अपनी भावनाओं से हमें अवगत कराया, इसके लिए आपको धन्यवाद। मेरा ख्याल है आज का काम पूरा हो गया है। अब आगे क्या करना है, ये सारे मिनट्स वगैरह बना लीजिए और उसके बाद मेम्बरों को सरकुलेट कर दें। आज के मिनट्स वगैरह देख लीजिए, उनके ऊपर क्या खास बातें हैं वह सब देख लीजिए। उसके बाद ये सारी बातें कमेटी के सामने आएंगी। अब हमें और तो किसी को बुलाने की आवश्यकता नहीं है। अगर कोई और हों तो उनको भी आप किसी दिन बुला लें उनसे भी हम बात कर लेंगे। मैनें साक्ष्य में सारी बातें सुनी हैं और जो रेलेवेंट चीज नहीं थी, उसके बारे में बता दिया है। अब यदि और किसी को बुलाना हो तो आप बताइए।

श्री भोगेन्द्र झाः मेरा सुझाव है कि जिन राज्यों में न्याय पंचायत या ग्राम कचहरी हैं, उनके रूल्स मंगवा लिए जाएं। मेरे ख्याल से बिहार, कर्नाटक, उत्तर-प्रदेश और शायद राजस्थान में यह है, वहां से रूल्स की प्रति मंगा लेना चाहिए, ताकि हम लोग उसका अध्ययन कर सकें।

इसी तरह से अखिल भारतीय पंचायत परिषद के प्रतिनिधि को भी एवीडेंस के लिए बुलाना चाहिए।

सभापति महोदयः ठीक है।

हैदराबाद से जो जानकारी मंगाई गई थी, उसके लिए रिमाइंडर कर दीजिए, ताकि जानकारी शीघ्र मिल सके।

समिति की कार्यवाही 18.35 पर स्थगित

JOINT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION (SEVENTY SECOND AMENDMENT) BILL, 1991

RECORD OF EVIDENCE TENDERED BEFORE THE JOINT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION (SEVENTY SECOND AMENDMENT) BILL, 1991.

Monday, the 30th March, 1992 from 1545 to 1800 hrs. Committee Room No. 62, Parliament House, New Delhi.

PRESENT

Shri Nathu Ram Mirdha — *Chairman*

MEMBERS

2. Shri Mani Shankar Aiyar
3. Shri Lal Jan S.M. Basha
4. Shri Bhogendra Jha
5. Shri M. Krishnaswamy
6. Shri Nitish Kumar
7. Shri Shiv Sharan Sinha

SECRETARIAT

1. Shri R.K. Chatterjee — *Deputy Secretary*
2. Shri D.L. Kapur — *Assistant Director*

REPRESENTATIVES OF THE MINISTRY OF RURAL DEVELOPMENT

1. Shri S. Som — *Additional Secretary*
2. Shri D. Singhai — *Deputy Secretary*

REPRESENTATIVES OF THE MINISTRY OF LAW & JUSTICE

1. Shri B.S. Saluja — Joint Secretary & Legislative Counsel
2. Shri K.N. Chaturvedi — Deputy Legislative Counsel

WITNESS EXAMINED

1. Shri Sahadev Choudhary
   President District Panchayat
   Surat.
2. Shri Prakash Chand Suri
   594, Sector 18-B
   Chandigarh.
3. Shri C. Narayan Swamy
   Former President
   Bangalore Rural Zila Parishad

SH. SAHADEV CHOUDHARY
President, District Panchayat, Surat.

(The witness was called in and he took his seat)

Mr. Chairman: Before you start, I may point out that in accordance with the provisions contained in Direction 58 of the Directions by the Speaker, your evidence shall be treated as public, and is liable to be published, unless you specifically desire that all or any part of the evidence given by you should be treated as confidential. Even though you might desire your evidence to be treated as confidential, such evidence is liable to be made available to the Members of Parliament.

सभापति महोदय: चौधरी साहब, आपने हमारी कमेटी के सामने कुछ प्रतिवेदन भेजे और मिलने की इच्छा भी जाहिर की, तो हमने आपको बुलाया। हमने पहले भी कुछ गवाहों को, जिनको जरूरी समझा, उनको सुना, उनसे चर्चाएं कीं। आज भी हमने 3 ऐसे महानुभावों को याद किया है, जो इस कमेटी के सामने आना चाहते थे और अपनी बात कहने के अलावा इनकी इच्छा थी कि वे कमेटी के सामने अपने व्यू-पाइंट और रखना चाहेंगे, इसलिए हमने बुलाया।

इस कमेटी में जब आप आए हैं, तो जो एक तरीका है, वह मैं बता दूं। इस कमेटी में जो चर्चाएं होती हैं, वे गोपनीय होती हैं और मैं चाहूंगा कि आप जो विशेष बात हमसे रूबरू मिलकर कहना चाहते थे, वह कहें और इन बातों को गोपनीय रखें। चूंकि सैशन चल रहा है इसलिए माननीय सदस्य तो जितनी फुर्सत होगी, उसके हिसाब से आएंगे और जब वे आएंगे तो इस डैलीबरेशन में हिस्सा ले सकते हैं।

मैं आपसे यह कहूंगा कि जो मेमोरेंडम आपने भेजा है, उसको हमने पढ़ा है, देखा है। अब हम आपसे जबानी जो कुछ भी आप कहना चाहें वह सुनना चाहते हैं। आप अपनी बात इस तरह से कहें तो बड़े पाइंटेड-वे में हो। बिल का ढांचा आपने देख लिया है और उसी दृष्टि से आपने अपने विचार भी भेजे। मैं आपको थोड़ा सा इस बारे में स्पष्ट कर दूं। जनरल तौर पर हमें यह है कि यह एक ऐसा बिल है जो पहले हमारे डायरेक्टिव प्रिंसीपल्स के नीचे पंचायती राज की व्यवस्था थी, उसको कुछ राज्यों ने किया और कुछ ने नहीं किया, कुछ ने अपने तरीके से कानून बनाए और अलग-अलग स्टेजेज पर अलग-अलग स्टेट्स ने भिन्न-भिन्न ढंग से इम्पलीमेंट किये और किसी ने किसी तरह से किया और किसी ने किसी तरह से किया। कई दफा चुनाव हुए और कई दफा नहीं हुए। बरसों तक चलते गए और कई दफा चुनाव रुक गए। इसलिए पार्लियामेंट ने यह सोचा कि देश को हम एक ऐसा संविधान संशोधन दें, जिसके जरिये पंचायतराज का एकसमान और युक्तिसंगत ढांचा पूरे देश में तैयार हो। नगरपालिकाओं के संबंध में भी इसी प्रकार का एक 73वां संविधान संशोधन होगा, इसके लिए अलग कमेटी बैठी है और वह देख रही है। इसकी वजह से कम से कम पंचायतों के रैगुलर इलैक्शन हों, पंचायत का एक पीरियड हो, पंचायत के क्या काम होंगे, उसका थोड़ा सा दायरा होगा, इस बारे में संशोधन होगा। पंचायत इलैक्शन की क्या व्यवस्था हो, फाइनेंस की क्या व्यवस्था हो, इस तरह के कुछ कलौज़ेज, जिनको जरूरी

समझा, उनको इस कांस्टीटयूशन में एक बिल का रूप दिया। वह आप देख चुके हैं। कांस्टीटयूशन में बहुत डिटेल में नहीं कर सकते। कांस्टीटयूशन में कुछ गाईडिंग प्रिंसिपल्स हो सकते हैं जिनके आधार पर स्टेट लैजीसलेचर्स को आपने कानून बनाने हैं और उन्हीं बुनियादी मुद्दों को ध्यान में रखकर स्टेट में कानून बनेंगे। बेसिक मुद्दे हैं, चुनाव करवाना है, एक टाइम है उसमें पंचायत का गठन होना है, ये बातें हमने बिल में रखी हैं। यह भी ध्यान रखना चाहते हैं कि आज जिस तरह से देश के हालत हैं उसमें कांस्टीटयूशन अमैंडमेंट इस तरह का हो जो बुनियादी तौर पर सबको एक्सैपटेबल हो। ज्यादा डिटेल में जाने से कई तरह के विवाद खड़े हो सकते हैं। मोटे तौर पर से जिस दृष्टि से यह कानून बना है वह आपके सामने है और आपने उसके ऊपर अपने कमेंट्स दिए हैं। इसलिए फंडामैंटल तरीके से बुनियादी बातों को, जिसको हम किस क्लौज़ में, किस धारा में, किस तरीके से जोड़े, पाइंटेड दृष्टि से जो भी आपके आरग्यूमैंट्स हैं वे देने की कृपा करें और अपनी बात शुरू करें।

Shri Shahadev Chaudhary: Sir, I take the responsibility to keep it confidential. Your honour has pointed out how the Bill emerged and also the purpose of this Bill. The First point, I would like to submit here is with regard to the definition in Clause 243. It requires some more elaboration so that no problem is created while forming the State law or the Central law.

I would like to draw your attention to some of the major definition. First is the 'administration' which is the part of the panchayati-raj system and its body. Secondly, it is the 'Auditor-General'. In my brief submission, I have mentioned that the audit of the panchayat should be given to the Auditor-General. Then the word 'competent authority'. Then comes the word 'disqualification'. There are so many ambiguities in the panchayati-raj system and its varies from State to State. Then the words like the 'Election Commission, elected members and the *ex-officio* member' needs elaboration. The word 'Government' means what? Then comes the 'mid-term elections'. If that meaning is not given in the body of the Act, perhaps, when any vacancy arises during the mid-term, the election may not be possible.

Panchayati-raj, it is already defined; so also panchayat area. But what is the body of the panchayat, that also requires definition, as it is one of the very fundamental principles. Also, the rules and sub-rules, SC and ST quota, status of a panchayat should also be defined. Schedule means schedule appended to the Act. There are certain areas which are excluded from the panchayat definition of the tier of panchayat. So the schedule will have to be clearly defined. Also, the village body requires to be defined.

I have mentioned that 243(g) should be removed because under the Directive Principles, these powers were already given to the States for formation of the panchayats, since the introduction of the Constitution. But majority of the States, have failed to do it. Hence 243 (g) should be removed and this power, it should be vested with the Central Government/Parliament.

The States have already enacted Panchayat Act for formation of the

panchayats but the elections are not held since many years together. So, it is better to remove this 243 (G) and this power should be vested with the Parliament/Centre.

Also 243 (k) should be reconstituted. Instead of the said wordings "Parliament/Centre may by law control the Election Commission" should be included in this. And in the same way in 243 (o) specific provisions are required like authorities for appeal should be given. In the body of the amendment, what are the stages of a Bill is not given. If it is not given, there will be again a controversy as to who is the competent authority whether the village level, block level or district level.

Thirdly, the State should not be empowered because sometimes it so happens that the State Government controls the officers or the Secretaries and they try to destroy the panchyati-raj system. So, it should be framed in such a manner that the control over the panchayat should be restricted so that the panchayat can work smoothly.

The schedule which is appended here for panchayati-raj system, may be improved. I have already submitted at length while sending my reply to this questionnaire. I do not want to spend more time on it. But regarding the elections, I would like to say something because the powers for the panchayat elections are vested with the State Government and for years together, the elections are not held in many of the States. If we want to introduce the panchayati-raj system and if we want that the panchyats should work as a nodal agency of rural development, then timely elections are the most important factor. And if the powers are vested with the State Governments, the result may again be the same, as is today in most of the States.

In our country the powers for holding the elections to the Parliament and the Assemblies are vested with the Election Commission. And, therefore, the elections are regularly held, no doubt, sometimes dissolution is there and again election is held. But by and large the elections are regularly held and therefore, whatever be the formation of the Government, they work on the basis of the requirement of the local people. So, if the powers for holding the elections are vested with the Election Commission, then the elections will be held timely and the formation of the panchayats will always be in a proper manner.

The democratic system evolved in the country will be revealed at the village level also. At the same time I have also suggested that if we want to minimise the expenditure on the elections for the Parliament, Assembly, Zilla Parishad, Village Panchayat, etc., they should be held simultaneously. Why I am suggesting this is because we are spending a lot of money on the frequent elections to these bodies. If the elections are fixed on the same date for all the bodies then with the minimum cost and with one expenditure we can see through them. The difficulty

that we are facing today is that every year we are facing an election and the cost is also going up.

The idea behind the Panchayat as we all know is rural development. But rural development depends on how the local people behave to get benefit out of it. Here the Panchayat Raj system is the only alternative which can work better. Therefore I have suggested here the three-tier Panchayat raj system which is the only best alternative in so far as the rural development is conemed.

I also would like to draw your kind attention to the fact that in many of the States where the Act is enacted for the Panchayat Raj system, enough financial powers have not been vested in them. I have therefore suggested that some basic changes in the distribution of finance or some share from the Centre or the States to Panchayats should be brought about. In the same way additional surcharges should be levied as the Central and State incomes and diverted to the Panchayats. Some taxes also the States should pass on to the Panchayats. It will require a provision in the Act or the rules to levy taxes for the Panchayats. They will collect it and the local bodies should be given powers to levy some taxes and properly spend it.

Another vital but controversial issue that I have raised here is that MPs and MLAs do not want to share power with the lower level bodies.

They generally think that they are deprived of their rights or they have given away the rights to somebody else. Therefore, the Panchayati Raj system in the majority of the States are not working properly or the powers and the resources are noι vested with them. Therefore, I suggest here that some States should be reserved for the Panchayati Raj system. So, for the requirement of the Panchayati Raj system—the finance, constitution and the foundation, whatever it is—those Members of the Assembly or the Parliament who are coming from it, may deliberate and pursue the people—the MPs or the Government—for better outcome of the system. This is what I have suggested in my submission.

Another thing which I have submitted is that today various rural development activities are going on at various levels, block level and district level. These activities are diverted into various things, DRDA, Zilla Parishad and District Planning Board and other agencies. Here, I have submitted that all these activities should be given to the Panchayati Raj system so that the proposed mechanism for identification, for proper execution of the system may bring better outcome.

Generally, what I have found from my experience is that every time all the programmes are implemented various agencies and the benefit of that programme always goes to one village. If we take it as only one agency, that is, Zilla Parishad or the Panchayati Raj system, then, it will identify and it will plan and try to satisfy all the villages, all the centres and the

regions. If that is only possible, it should be invariably handed over to the Panchayati Raj system. This has been much discussed previously.

In the same way, the Act should provide some other aspects like this also. The control and supervision of this system should also be given to them. There are four major aspects of institutional control. Who will control this institution? Either this institution should be controlled by the Centre or by the States or may be controlled by somebody else. But, there should be a specific provision regarding this control.

The second aspect is the administrative control which is also most needed because this system is not running properly or even it is not in existence. But there is a specific dispute between the non-officials and officials regarding rights and duties, what to do and what not to do. All these things are going on wherever the Panchayati Raj system exists. This particular aspect depends on who is controlling administratively. This should be specifically provided.

Then, financial control is the most important factor. If we want to strengthen the Panchayati Raj system, the financial control should be given to the Panchayati Raj system. Whether it is the State Government or the Central Government, hand over finance or the amount to the Panchayati Raj system and give the details about how to function.

Whether the amount has been spent properly or not, that should be vested with the Accountant General. It is necessary. If the financial control is given to somebody else, it is generally observed that the expenditure is incurred by the officers at the end of the financial year. This should be divided. The control of expenditure should be given to the higher authority and the detailed working should be given to the local authority at the Panchayat level.

I would like to suggest here the basic changes. At present, throughout the country, the Collector is the head of everything whether it is DRDA or the Planning Board or any other matter. Every time the elected representatives or the elected body are looking for development, the Collector is the authority. I suggest here that the post of Collector should be abolished. The powers enjoyed by the Collector should be redistributed. It is a long pending demand of the elected representatives as well as the Panchayati Raj system. Only few powers like maintenance of law and order should remain with the Collector. Rest of the powers should be given to the Panchayati Raj institutions.

Regarding revenue or any other matter, power should be vested with the Panchayati Raj institutions. These may be distributed at the lower level on the basis of detailed studies. Sir, a very peculiar thing we are observing at present in some States is that panchayats are allowed to...

MR. CHAIRMAN: You have said many points which you have already represented to us. We only would like to know the points on which you want to say something in addition to what you have already said. We have seen your memorandum and your answers to the questionnaire. Kindly be very brief.

SHRI SAHADEV CHAUDHARI: I will speak on some points which I have not discussed earlier. It is necessary that frequent training should be given to the elected representatives who are working in the Panchayati Raj system so that the powers which they are enjoying will be utilised properly.

Another point is about the reservation of seats which are provided. Proper mechanism is required in this regard. Peoples' Representation Act is mentioned in some Clauses here. Kindly look into it so that it may not be violative of the principal Act which may result in a controversy.

While forming a panchayat, we generally take the basic unit of the village panchayat. But the population of a village varies from more than 5000 to 10000. I would like to submit that group of villages having a population of more than 5000 and below 10000 may be designated as Nagar Panchayat or a block or at the intermediate level and the village level. It may be designated as a Nagar Panchayat or a big village or whatever the name may be. But it would have a separate status and should be identified in a separate entity so that the formation may be at a different level and may have a different mechanism and an independent working having good income and other things which is not provided in our amendment.

There is a controversy everywhere about one point. Services of the Panchayats do not either belong to the Government or the Panchayati Raj system and the Government always tries to see that they do not belong to the Government and the sole responsibility of the Panchayati Raj system comes upon the Panchayat body including financial liabilities fixed either by the Government or the Board. So, the services of the Panchayati Raj system should be considered as Government services.

Lastly, if the elections to the post of Chair-person or President at the middle level, are to be directly held, then it will be very costly for the contesting candidates. I say this because the block is considered as a tehsil and generally, it is equal to an Assembly Constituency. The elections for middle level should also be indirect, as is the case with district level elections.

SHRI BHOGENDRA JHA: You suggested that some of the powers of the State Government should be taken away by the Centre. The States may oppose it because they want more autonomy. Don't you think so?

SHRI SAHADEV CHAUDHARI: The powers are with the States Governments for a long span of 42 years. Till date, no State has introduced the Panchayat Raj System. If they do not do it, Parliament or the Centre has to take up the matter.

SHRI BHOGENDRA JHA: You mean to say that elected Members will elect their heads. What is your practical experience with regard to the Nyay Panchayat?

SHRI SAHADEV CHAUDHARI: Up to 200 cases we have the power to fine but we do not have the power of imprisonment.

SHRI BHOGENDRA JHA: In Bihar we have got powers to imprison up to a week.

MR. CHAIRMAN: Mr. Chaudhari, you have suggested that where the base is that of Panchayati Raj, it should elect some direct Members.

SHRI SAHADEV CHAUDHARI: Sir, the Parliament can amend the Constitution with regard to this.

SHRI BHOGENDRA JHA: Personally I would very much like it so far as Rajya Sabha is concerned because there indirect elections take place. In case of Lok Sabha it is on the basis of the population.

SHRI SAHADEV CHAUDHARI: Sir, we have not worked out a mechanism of the Panchayati Raj system.

SHRI MANI SHANKAR AIYAR: If you want a 3rd tier of democracy to be represented at the first tier of democracy; we have had the experience that the presence of MPs and MLAs in Panchayati Raj institution with voting powers and the presence of State Ministers in Panchayati Raj institution with voting powers has been the single most effective way of representing the panchayats of their own powers.

So, my suggestions to you would be that let that *bhed* remain. Let that *bakri* remain. Let the first year of democracy is complete in itself. The second is complete in itself and the third also is complete in itself.

MR. CHAIRMAN: Okay.

(*The witness then withdrew*)

SHRI MANI SHANKAR AIYAR: I happen to see that two witnesses sitting on the parapet just outside the room. It is very discourteous on our part. Please provide them with chairs.

MR. CHAIRMAN: Just before, they were sitting on the adjacent room. We have taken care of them.

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI
Chandigarh

(*The witness was called in and he took his seat*)

MR. CHAIRMAN: Before you start, I may point out that in accordance with the provisions contained in Direction 58 of the Directions by the Speaker, your evidence shall be treated as public and is liable to be published, unless you specifically desire that all or any part of the evidence given by you should be treated as confidential. Even though you might

desire your evidence to be treated as confidential, such evidence is liable to be made available to the Members of Parliament.

सभापति महोदय: मैं कमेटी की तरफ से आपका स्वागत करता हूं। आपने इस पंचायती राज के 72वें संशोधन पर अपने विचार भेजे, ज्ञापन भेजा, अपनी इच्छा भी ज़ाहिर की कि आप इस कमेटी के सामने आना चाहते हैं और आप मुझसे भी मिले थे। काफी देर तक आप से बातें और चर्चा हुई थी तथा आपका ज्ञापन भी मैंने देखा था। उसका कमेटी में विश्लेषण हुआ है और हम आपसे चाहेंगे कि बहुत साफ में जिस विषय पर आप इस कमेटी को एनलाइटन करना चाहते हैं, बता दें, साफ तौर पर उन्हीं मुद्दों और क्लॉज़ पर इस बिल के अंदर जो कुछ भी आपके सामने है और यह कानून जैसा आपको मालूम है, जल्दी पास करने की पार्लियामेंट की भी और लोगों की भी इच्छा है और हम भी इसे जल्दी करके इस कमेटी का जो काम है, उसको पूरा करके इसे पार्लियामेंट को देना चाहते हैं। इसलिये मैं आपसे पहले तो यह निवेदन करना चाहूंगा कि इस कमेटी में हम और आप यहां जो कुछ चर्चा करेंगे, वह गोपनीय रहेगी, सीक्रेट रहेगी। कमेटी का रिकार्ड तो रहता है लेकिन उसकी चर्चा और कहीं नहीं होगी। यह बात आपको नोट कर लेनी चाहिये। आज हमने तीन विटनैसेज़ को यहां एविडैंस के लिये बुलाया है, इसीलिये तीनों को सैपरेटली बुलायेंगे, एक को सुन चुके हैं, दूसरे नम्बर पर आपको बुलाया है और तीसरे विटनैस को आपके बाद बुलायेंगे। अब आप बहुत स्पेसिफिक तरीके से बतायें कि किस धारा में आप क्या अमैंडमेंट करना चाहते हैं, कांस्टीट्यूशन में क्या परिवर्तन चाहते हैं, उस सिलसिले में आपके क्या विचार हैं, किस स्थान पर आप कौन सी अमैंडमैंट करने के पक्ष में हैं, उसे स्पेसिफिक तौर पर कमेटी को बतायें क्योंकि बेसिकली कानून का जो ढांचा बनकर हमारे सामने, कमेटी के सामने आया है, क्या आप उससे सहमत हैं। उसमें हम बहुत बड़े स्तर पर फेरबदल करने की न तो कमेटी में इच्छा रखते हैं और न कर सकते हैं। अतः आप बहुत संक्षेप में अपने विचार हमें बतायें, संक्षेप में कहें।

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: I am grateful to you for this opportunity. I had the privilege of meeting all the political perceptions in this Committee. I am feeling very disturbed by this Bill. I want to quote from the Ashok Mehta Committee Report what is the concept of Panchayati Raj.

MR. CHAIRMAN: We have gone through it. You kindly give your suggestions with regard to the clauses in the Bill. That is not very much relevant to us. You kindly give your suggestions regarding the clauses and what words will you like to change. I have gone through your memorandum also. What you want us to do, we will think at an appropriate time.

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: If we go on accepting this position, I believe it is not fair to us nor to others.

MR. CHAIRMAN: This is not the position. But we can amend certain things and what we can amend and what we cannot amend, that I think the Committee has to decide. Therefore at that time whatever advice you have given we can consider and we also know what this Committee should and can do and what it cannot do. We have to operate in certain limitations.

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: My problem is more complicated. On 23rd December 1991 the NDC meeting was held to discuss the Eighth Plan. The Prime Minister made certain objectives clear. We will pass the Bill here and the Eighth Five Year Plan will be decided. Will it be fair?

MR. CHAIRMAN: If the Prime Minister has made certain changes in the Eighth Plan I suppose this amendment is not likely to hold his way of thinking. I think he has his way of things to adopt.

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: What is acceptable to the NDC? That is what I am asking. But my submission would be in the interest of NDC and I will say particularly now that it is essential at this stage when (there is a high degree level of intensive crisis our deliberations should be related to the issue with which we are deeply concerned. I humbly urge that we should discuss it.

MR. CHAIRMAN: We understand your problems and argument. But the question is how this can be done, how this can be accepted by the various political parties, by the various spokesmen of the political parties. It has been deliberated at various stages for a very long time. Now it is high time we come to a conclusion. Again and again we cannot go over the same thing.

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: I have checked with the alternative and that has not been deliberated upon. Would you permit me to speak about it?

MR. CHAIRMAN: I know the whole background of what you have done and you think should be done. This Committee now knows the way you want to take. We are not prepared to go the way you want to take us.

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: All the material that I have given to you, I can certainly present in the form of a memorandum to the Bill itself. But what I am suggesting is, you have an election system and I am just speaking how we can accommodate this system by amending this paragraph like this and so on.

MR. CHAIRMAN: I think this opportunity you have already availed of, because we met long time back. We have a limited period and in that limited period if you wanted to do that, what you thought best, you could have done.

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: This is a better case and this document contains that amendment.

MR. CHAIRMAN: Whatever be the document, we have studied it.

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: I have suggested a new election system.

MR. CHAIRMAN: We have sent you that questionnaire.

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: I have answered that. You have suggested a certain rôle for Panchayats. I am giving an alternative draft.

MR. CHAIRMAN: We will certainly go into whatever you have given.

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: That means, you will have a change in the election system and it ensures that the people can participate in it. All I am asking is that people should freely participate and the election can be more productive. You have to accept this. I has also given a design. You will have to consider that also.

MR. CHAIRMAN: We will certainly consider the details you had given to us. But development is related to family, vote and Panchayat.

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: I feel disturbed when you said that my paper is merely a philosophical one.

MR. CHAIRMAN: I do not want to quarrel with you on that now. The Committee will certainly consider your paper. Now if you have any specific point connected with the Clauses of the Bill, please give us.

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: I am ready for that also. It will take a long time. This parliamentary system which we adopt now do not perform any function to the people. At this stage the village panchayats have to be built up with economic democracy. I have become old. Only the young poeple will have to take care of this. I am involved in this since 1951.

I would like to pose one pointed question-do they want to make economic democracy?

MR. CHAIRMAN: We are for economic democracy. We are for the betterment of the rural people only.

श्री नीतीश कुमारः इनको जो कहना है कहने दीजिए।

सभापति महोदयः मैंने इनको कहने के लिए नहीं रोका है। मैंने कहा कि क्लॉज बाई क्लॉज किस तरह से, क्या करें। जो फ्रेमवर्क आप देना चाहते हैं वह जल्दी भेज दीजिए।

श्री नीतीश कुमारः आपने कहा कि ऐसा-ऐसा होना चाहिये, लेकिन इसको कौन करेगा, यह संक्षेप में बताइये।

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: This is what we have said the world over. We have found the basic system. The election system for electing the organisers and building them as agent organisers. This is a most crucial question.

श्री नीतीश कुमारः संक्षेप में बताइये कि क्या हुआ है?

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: What happens is that the idea is taken from the experience we have found. This is based on the basis of practical experience and not of theoretical experience. For example, take one country. I have prepared a note on this also. Suppose, a family has

three products like aples, rice, tomato etc. The technology for each is different, the market is different and each family participates in each of these three elections. Then, they are cultivated as organisers. We held a number of seminars, say ten or twenty. What is the experience of the first year, last year and what should be selected for production to get the best added value; which technology would give the maximum productivity. Each family has a plan. This is a sort of thing which you have to organise. For instance, in the case of *Jawahar Rozgar Yojana,* the *Gram Sabha* will have to earmark the weaker sections first. Having done that, they elect the organisers. They will not be obliged to the *Sarpanch.* They will decide what to do and what not to do. Nobody gets organised without doing things. So, this is the fundamental need. Again, you are going to evolve the concept of *Zila Parishad.* The main point is that up to district level if your democratic system has to survive, we must have a system of elections to cultivate organisers. This system will be workable.

सभापति महोदय: आप समझ गये न? आपकी बात तो सामने आ गई अब ऐसा कीजिए कि जो कुछ कहने का आपका मन है, वह आप लिखकर 4-5 दिन में भिजवा दीजिए।

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: There are two-three aspects. You have to integrate the national level strategy prescribing the basic needs concept and the mission of the *panchayats,* plus the role of the *Zila parishads* Up-till now, this has just not been done. But the very important point is that before we can do so, we have three-four problems. Unless the macro-strategy has a proper freedom, you cannot get results. So, there are four areas where you have to start work. First is self-employment. I was the Chairman of the National Group from 1972. We worked out a strategy and with all our experience, prepared a document called 'Philosophy, Strategy and Self-Employment of People's Movement'. This was done in collaboration with the State Governments and the banks. As regards self-employment, if you take into account the entire employment structure of the country, 66% or two-thirds are self-employed.

Only 8 to 10 per cent are only available in the corporate sector, the public and private sectors and the local bodies.

20 per cent of the people are employed by the small households of small businessmen. The entire system is in chaos. In this regard, we did not go beyond a certain limit. We studied the programmes upto VIII class level.

In this connection, I would like to bring to your kind notice about the system prevalent in countries like Vietnam. In Vietnam students studying in 6th or 7th or 8th class actually undertake research work on agriculture, animal husbandry etc. I think we should also do such things in our country. We can do such things here. I am afraid, if you do not do it, you do not get productivity.

On the issue of family planning also, we have done research work for two years. I feel that it cannot be done at the plan level. It depends on the

socio-economic environment of the family. We need a lot to do in this regard.

MR. CHAIRMAN: Thank you Shri Suri. I think you have submitted everything.

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: Sir, I have got one last piont and then I conclude.

Another major issue at the national level is the role of urbanisation for cultivating participated economic democracy so that each family can participate in growth and cultural opportunities. The current system of urban development is designed for slums. It does not contribute to cultivating each family in the rural area. We crystalised a workable system for urbanisation. It was decided in two international seminars and also in an annual seminar of the Indian Institute of Town Planning for its viability for practicable application.

Finally, I submit that the Joint Committee may kindly adopt the concept of economic democracy and formally reject the oligarchical Panchayat Raj system.

MR. CHAIRMAN: I am thankful to you, on behalf of the Committee and on my own behalf, for the kind suggestions given. The Committee will examine your suggestions and take suitable action. Thank you for coming and giving your valuable views.

SHRI PRAKASH CHANDRA SURI: I also thank the Committee for giving me this opportunity to express my views. Thank you.

(The witness then withdrew)

SH. C. NARAYANA SWAMY
Former President, Bangalore Rural Zilla Parishad

(The witness was called in and he took his seat)

MR. CHAIRMAN: Before you start, I may point out that in accordance with the provisions contained in Direction 58 of the Directions by the Speaker, your evidence shall be treated as public, and is liable to be published, unless you specifically desire that all or any part of the evidence given by you should be treated as confidential. Even though you might desire your evidence to be treated as confidential, such evidence is liable to be made available to the Members of Parliament

MR. CHAIRMAN: Mr. Narayana Swamy, you know that we have called you for the interview to appear as witness before this Joint Committee. You have sent your views and the answers to the Questionnaire which we sent. But still you wanted that you would like to appear yourself before this Committee and therefore, we thought that we should call you. You have come.

You are welcome here in this Committee and you are free to express your views before us, but you have to know that the rules permit us that whatever deliberations and the discussion which we have in this Committee are confidential and neither we say anything about it to anybody, nor have you to say anything to anybody. Whatever discussions take place here form part of the record of the Committee; the Committee will take into consideration whatever views which you have express and now I only request you to elaborate any of the points which you feel that you want to elaborate. And you know that our limitations are there. We have today the Constitution Amendment but because the Directive Principles of the Constitution could not give a good Panchayati Raj to the people of the whole country it varies in degree; sometimes election took place and sometimes election did not take place, and sometimes the whole system was suspended for a long time; therefore, we wanted to evolve the basic framework. Since Rajiv Gandhi was there, once the Bill was also introduced, and we have gone in for two Amendments—72nd and 73rd—involving the Nagar Palikas and Panchayats, how to involve them in the process of development and planning so that the regular structurer are there at the grass root level. So, we have provided some basic fundamental things in the Constitution, after a long deliberation as to how to reconstruct them and how to involve them in our planning at the base level. So, whatever legal framework we could evolve with the general consensus of the States and the people at various levels and various political parties and whatever the consensus we have felt we have given in the form of the Bill which is before you.

You have expressed your views and you wanted to come before this Committee to clarify or to give some additional material to us. That is what we are expecting from you. So you can give your discourse to the Committee on the points which you like to emphasise and the point which you have not suggested but you would like to emphasise now. So kindly come to the point and let us have our discussion concentrated on them.

SHRI C. NARAYANA SWAMY: I thank the hon. Chairman and Members of the Committee for having given me this opportunity to be present before this august body. After having gone through the Questionnaire sent by the Secretary in respect of the Bill we had an occasion at Bangalore to go through it and examine together with those who were members at Zila Parishad and Mandal Panchayat level, especially those who belong to the weaker sections and women and we had a small discussion on the said Questionnaire and on the basis of that it was considered that we sent the reply here before the Committee.

At the outset I come from a rural agricultural family. I was the elected Chief of the Zila Parishad in Bangalore for five years. Earlier, I was also the Vice President of the erstwhile Taluka Development Board. That apart, we have sent reply to the questionnaire sent by the Secretariat. I would only clarify one or two points because they appear to be ambiguous.

In reply to Question No. 12, we said that we recommend direct elections at all levels. When we referred to 'direct elections', we had in mind the nominations of Chairpersons of Taluk Panchayati Samithis in Karnataka. We had that in mind and we did not mean 'direct elections' in the sense that the Bill contains in respect of village and intermediate level Panchayats and whether it should be direct or indirect, we feel that it would be better if it is left to the respective State Legislatures.

Then, in Andhra Pradesh, Mandal Praja Parishad Chairman is directly elected by all the electorates. But, we meant the system as it exists in Karnataka to be adopted here also.

Then, in reply to Question Nos. 15 and 17, we said that the allotment of seats should be for a full term of five years and not subject to rotation within the five years term.

SHRI C. NARAYANSWAMI: About question No. 17, about the system of rotation of woman member, there is some ambiguity. When we discussed it, we were under the impression that it was thought of year-to-year within the five year term.

But we welcome term-to-term rotation.

There is omission in respect of Qn. No. 23. We welcome what is suggested in the Bill.

Panchayati Raj aspect has been hitherto at the mercy of the State Government. If the ruling party at the State is committed to Panchayati Raj, then these institutions would survive. We welcome the measures on the part of the Central Government to initiate an amendment to the Constitution to implement in letter and spirit, article 40 of the Constitution. We welcome inclusion of the provision in the Constitution which will not only result in setting up and establishment of institution of Panchayati Raj in the country but also we hope those institutions will reflect the sentiment that is expressed in article 40 that they be given sufficient powers and authorities to function as self-governing institutions.

Apart from laying down functions, necessary finance and powers have to be provided to them. There should be provision for equitable distribution of Plan funds at the disposal of the State Government among the Panchayats without any room for discrimination in the allocation of funds. Our experience has been, even though there are Plan allocations, in some cases, funds are not released due to various reasons. They may be beyond finance mobilisation capacity of State Government but sometimes it may be deliberate also. They have also mentioned in the questionnaire that there is a question whether we would suggest any Central Legislation in addition to Constitution Amendment. Apart from Constitutional Amendments, Central Legislation is not desirable. A model Bill giving basic features and bare details to be incorporated may be sent to states. They are skeletal.

MR. CHAIRMAN: Details may be reviewed. They may send us guidelines for model legislation. That would be better.

SHRI MANI SHANKAR AIYAR: From the date of my 14th wedding anniversary, the 14th January, 1987, till the date of my 19th anniversary, the 14th January, 1992, the State which Mr. Narayanaswamy represents has one of the most outstanding systems of panchayat raj in this country and one of the most outstanding representatives of that panchayati raj system was none other than Mr. Narayanaswamy himself. So, I want to take advantage of his presence here, not to praise him which I have done already, but to ask him to give us one very frank reply to a question that I have namely, although in his own Zilla Parishad, the Bangalore Rural Zilla Parishad, there were no complaints, what was the nature of the misuse of power or the misuse of financial resources that took place in other Zilla Parishads of Karnataka State where the system did not run as well as it did in Bangalore rural?

SHRI C. NARAYANSWAMY: We must be happy to see hon. Members evince keen interest in the functioning of panchayati raj system in Karnataka and at one stage, the continuance of the system was due to intervention of the late Mr. Rajiv Gandhi who was the Prime Minister and his timely intervention saved the system as it existed and we are grateful for the intervention of the then Prime Minister as President of the Party then. At the same time, I do not say that the Karnataka Panchayati raj system is foolproof, is perfect, and there are no loopholes. There is much to be desired and much to be improved upon and being the first term in Office, the first term from 1987, we did not have convention set up, we did not have experience of others to follow and for panchayati raj institutions, the Plan allocation during 1987-88 was more than Rs. 300 crores. We, in Karnataka, have over 2,500 mandal panchayats and 19 zilla parishads with altogether 56,000 elected representatives. For this entire democratic exercise at the grass-root level including 56,000 functionaries, the expenditure on the non-official element of this experiment was never more than Rs. 2 crores annually. When I say this, I refer to the accounts statistics of the State Government.

It was never more than Rs. 2 crores. Under the Karnataka set-up, there is a system of checks and balances. The Mandal Panchayats are supervised by the Zilla Parishads and the Zilla Parishads have the power to supersede the erring Mandal Panchayats under limited circumstances. Similarly, the State Government has the power to dissolve any Zilla Parishad or to disqualify any *Adhyaksh* or *Up-Adhyaksh* under certain specified circumstances. There were allegations of misuse of funds, misapplication of funds. So far as I know, out of the 19 districts, in respect of the Gulbarga district the Government issued notices to the functionaries, that is, the *Adhyaksh* and the bureaucratic head the Chief Secretary there. But nothing came out of that as far as I know. In no other district, not even a

single notice was served on any of the functionaries. This is the negative aspect. At the same time, we have the positive side also. Apart from the secure resources that the State had at its command, a part of it was given to the Zilla Parishads and through the Zilla Parishads, it was given to the Mandal Panchayats. Many of the Panchayat Raj institutions generated their own resources. It was far more than what was spent on them under the system. For instance, in my own district the old Panchayat had levied house-tax at the rate of 50 paisa per house. For many years that was the case. It had not been revised. The potential that we have in the development of fisheries etc. was not tapped. Under the Karnataka Panchayat Raj System, the Panchayats could tax the excavation of earth, quarrying etc. which were not tapped earlier. Most of the Mandal Panchayats have scope to do it. They generated additional resources which was not imagined earlier. In my own district, there was some degree of success and failure. During 1986 when the Zilla Parishad was not there, the total revenue in the district through fishery was about Rs. 49,000 annually. In 1987-88, under minor irrigation it collected Rs. 3 lakhs. The next year it was around Rs. 13 lakhs and in the fourth year it came to Rs. 22 lakhs. Likewise, many Zilla Parishads and Panchayats picked up. They were spent through various programmes. There was contribution or donation in cash and kind through the participation of villagers or the village level representatives towards education, school building etc. I feel in our own district the financial value came to Rs. 80 lakhs towards education. Regarding school teachers, there was a dearth of school teachers. The Government had imposed a ban on fresh recruitment. We had to manage in the village areas. Many people came forward to work on honorary-basis. In my own district, we allowed 1600 trained teachers to work in the schools. These are certain issues which lost sight of. I am not saying that there is no corruption. There have been numerous instances of that. In many places, the Mandal Panchayat Presidents and Zilla Parishad members themselves became contractors. That is so, in respect of representation to higher levels. In our own place also, it is not exclusively for the Mandal Panchayats. At the same time, we had the representatives who came forward to implement the programme in their own areas. They, in addition to utilising the funds, also collected more funds and did better work. Such instances are numerous. For example, in our district, for drinking water supply, local community would contribute fifty per cent and they shared a major portion of the total cost and we gave only a little.

After that, I do admit, that I had an occasion to visit other States of Gujarat, West Bengal and Andhra to study the structure and functions of the panchayati-raj institutions. I am glad that at least comparatively, with less education and less experience in the field, we were able to do something tangible. Apart from what we could achieve, we were able to create awareness especially about the reservation of seats for women and for the Scheduled Castes. We were finding it difficult to get candidates to

contest these seats. And now after two or three years, I am proud to say that some of Panchayati Raj representatives are Members in the State Legislature and some of them are Ministers. I am proud to say that one of the Ministers in the Central Cabinet is a product of panchayatiraj.

SHRI MANI SHANKAR AIYAR: The Mandal Panchayat System that you have in Karnataka replaces the village panchayat system which is prevalent in many parts. Now the proposal we have got is that we should have a panchayat in every village. Are you in favour of this or not? What are the achievements of the Mandal System since 1989-90.

SHRI C. NARAYANSWAMY: Now here there is a reference to the number of tiers that we should have. There is a provision in the Bill which says that there shall be a village panchayat. In respect of district level panchayats, it is left to the discretion of the State legislatures. I for one feel that it must not be only one tier where the party in power at the state level has no faith in it and it does not want to have an effective panchayatiraj system or where the party in power is not in favour of having an effective panchayatiraj institution, they can have a village panchayat, as we had in the erstwhile Government and still keep powers with it at higher level. There was a suggestion in respect of this Amendment Bill to have a three-tier set up. There was also reference that depending on the population of a State it can have two tier at the district and village level. Now as our hon. Member has suggested there are two things about which we have felt we have a mandal panchayat for a rough population of 10000. There is a provision to have a mandal panchayat for a population of 5000 in Malnad area where the population is thin and spread out. We have a scheme of allocation of funds under plan. It is called as the per capita allocation. Out of the total population of the district, ten rupees per person are allocated to the Zilla Parishads and Mandal Panchayats. Zilla Parishads get 25 per cent of that or Rs. 2.50 and Mandal Panchayats get Rs. 7.50. And the local panchayats and mandal panchayats in the Malanadu areas where there is a panchayat for 5,000 population, they were not getting sufficient funds because it was based on the per capita allocation. In Karnataka, the rural development programmes are divided into two categories: one is Zilla Parishad programme and the other is Mandal Panchayat programme. Mandal panchayat programmes are further divided into two categories that is category I and category II because in Karnataka majority of the plan programmes are mandal panchayat programmes. Nearly 70 per cent of the total programmes that are implemented in the district belong to mandal panchayat categories I and II, put together.

Mandal panchayats have only one permanent Secretary appointed by the Zilla Parishad and whose salary is borne by the Zilla Parishad concerned. And then, there are no other permanent staff in the mandal panchayats, though there was a provision. And certain programmes like Drinking

Water facility, provision and implementation of certain schemes require the services of technical personnel who were not with the mandal panchayats. Then, mandal panchayats were asked to list out all beneficiaries, particularly the list of works to be taken up and the Zilla Parishads were asked to implement those programmes on behalf of the mandal panchayats. So when that was the case and when we were given certain programmes or functions, it was our practical feeling that the mandal panchayats must be given more staff and more strength, to implement all the mandal panchayat programmes without looking to Zilla Parishads. There was a previous direction from the State Government that out of the total mandal panchayat funds, not more than forty per cent must go towards the maintenance of the staff or the administrative expenses.

The Eleventh Schedule proposed here contains a list of functions which is more than what we have under section 182 of the Zilla Parishad Act, in Karnataka. For instance, the distribution of electricity, and the public distribution system is also included. We had this latter function in Karnataka but it was taken away subsequently.

The village panchayat, that definition includes a village or a group of villages and if the population is very less, then it becomes unviable or uneconomical to entrust these things to them.

So most of the grants that go to panchayats, would go to overhead charges of the establishment. And very little amount remains in that for development.

There is a concept included in the Bill relating to Gram Sabha which we feel is the basic unit and that provision is there in Karnataka Act also, as in some other States. I have to confess here that we had to hold Gram Sabhas every six months and plan our programmes. At the Mandal level we have to finalise the plan proposals in consultation with the Gram Sabhas and beneficiaries had to be selected in the Gram Sabhas. But in most of the cases they become ritualistic and mechanical. They have not been held in a proper manner. So we suggested to the State Government two or three years back itself to make a provision for making Gram Sabhas more effective and to penalise mandal panchayats for not holding of Gram Sabhas.

I am happy that there is a provision relating to Gram Sabhas and it is left to the State Legislatures to give any authority or power to the Gram Sabhas. So Gram Sabhas may be strengthened in that way and the panchayat may be removed to a place, a little further from that.

About the Taluka Panchayat Samities, in fact in the original Karnataka Bill of 1983, there was provision only for a two tier system of panchayat; that is Zilla Parishad and Mandal Panchayat. When it was referred to a Joint Select Committee of the State Legislature, there was a suspicion

expressed by many hon. Members of the House that there was no role in the developmental activities of the rural areas for the Legislatures. Then Taluka Panchayat Samiti was thought of as a via-media. The local MLA representing the major portion of the constituency is the ex-officio Chairman of the Taluka Panchayat Samiti and the BDO is the Secretary of the TPS. All the Members of the Zilla Parishad who are elected from the Taluk, apart from other functionaries of the Taluka Samiti are ex-officio members. They had to function as a coordinating body between the Mandal Panchayats and Zilla Parishad, they had no independent powers.

We felt that whatever might have been the policy, the development officers have their offices at the Taluk level and there is need for coordination and there is need for an agency at the Taluk level in respect of bigger States like Karnataka. A tier of Panchayat Raj at that level was thought of. Some more functions and independent powers to deal with and coordinate the activities have become a necessity though it is not provided for in the Act.

MR. CHAIRMAN: You said that there is the word "shall" in the Panchayat and there is the word "may" for the other Boards. What do you say about these words?

SHRI C. NARAYAN SWAMY: When we were discussing about these words we expressed the view that it would be acceptable in order not to have any controversy or any apprehension on the part of the States. So this Bill must have provided for these words. Article 40 of the Constitution refers to Village Panchayat. So they wanted to have it that way. It is desirable that the provisions that existed in the 64th Amendment in respect of these tiers are reflected in the present Bill if there is no legal bar. That would be better.

SHRI MANI SHANKAR AIYAR: It has been clarified honestly and in a very straight forward manner. Originally as you said in Karnataka, which is a very important example, they wanted only a two tier system and a third tier system was introduced in between. But because the legislation provided for a Gram Sabha, effectively you had a four tier system of Panchayat Raj with different powers and different systems of constituting all these four bodies. It had no power even to convene itself. The second level was the Mandal Panchayat. As he very beautifully put it, the Mandal Panchayat was removed from the village itself. It existed at another level. Thirdly you had a Taluka Samiti which is not elected at all, which is largely an official body, which, as Shri Narayan Swamy said very significantly, is the level at which you have most of the services available. You needed a Taluka Samiti only because you had a Mandal Panchayat. The 64th Amendment Bill had taken into account the points that had been made by Shri Narayan Swamy. But I must say that he has made them more clearly today than anybody at the time of drafting the 64th Amendment Bill. I think it underlines the great importance for us to go

back to the structure envisaged in the 64th Amendment Bill namely a Village Panchayat to which is attached a Gram Sabha The Taluk Panchayat or the Block Panchayat or any intermediary level Panchayat is directly elected from constituents by the people themselves and District level Panchayat is again directly elected by the people themselves. If you have these three levels of Panchayats, then, it will be in keeping with our parliamentary structure. We do not have a presidential form of Government in India, we have the parliamentary form of Government in India. The President of the Zilla Parishad should be indirectly elected by the elected members of the district level Panchayat and the President or the Chairperson of the Taluk level Panchayat should be elected by themselves and the only exception that we could envisage is that we can have the election of the Sarpanch at the village level because at the village level, by bringing in the concept of Gram Sabha, we are saying that the assembly of the village is the members of the village and not only the members of the Panchayat. So, I think, the evidence that has been tendered this evening by Shri Narayanswamy borne out of experience of a system which is different to the one envisaged in the 64th Amendment, but which is possible in the 72nd Amendment. So, it is better to go back to the 64th Amendment.

SHRI C. NARAYANSWAMY: It has also been mentioned here and it is desirable to have the election to these bodies along with the elections to the State Assembly and the Parliament. In West Bengal elections to the Panchayats and such bodies at different levels are held simultaneously. They are taking up the counting of votes immediately after Polling. It is very heartening to see in this Bill also, that there is no provision for appointment of administrators at the expiry of the term of Office. It is being done in may States, that institutions are dissolved. It is an unfortunate experience in Karnataka recently.

MR. CHAIRMAN: It was there in so many States. We can say it as, six months after the election.

SHRI C. NARAYANSWAMY: Even after the 72nd Amendment was introduced and which is pending, recently the lives of Panchayats in Karnataka were curtailed. There was a provision for extension by six months. The Government did issue ordinance removing that proviso and they added a proviso to Section 272(b).

Now, you see Section 243(G) in this Bill, relating to the Schedule. Regarding 243G (a) and (b), again it becomes an option on the part of the State to entrust these functions or take away these functions. I feel it should have been: (a) preparation and implementation of plans for economic development and social justice in respect of items enumerated in the 11th Schedule.

In my opinion, part (b) is ambiguous. It is bound to be miscontrued to take away the real power in the Panchayats. Implementation of schemes

for economic development and social justice may be entrusted to them. There was a list of functions under section 182 in Karnataka. There is a provision in that very section which says that the Government may entrust any function to the Panchayats and then take away by means of a notification or an order. That means, we may give 26 functions like this and, later on, they may be taken away one after another as it was in the case of Karnataka. There would be no guarantee.

MR. CHAIRMAN: We have followed what you said.

SHRI MANI SHANKÁR AIYAR: I would entirely agree with Mr. Narayan Swamy in terms of what should be achieved. But I am afraid we live in an imperfect world. At the moment, we cannot produce a list of subjects which will devolve upon a three-tier Government because the fundamental mistake made in Karnataka was to create a kind of democracy to pretend that it was a third tier of Government by giving people like you the rank of a Cabinet Minister and by calling your chief executive officer a Chief Secretary. I am afraid the party that brought you power cheated you. I am using the word deliberately. Now imagine that you were a third tier of Government. Actually what you had was devolving to you from the State Government. Now according to the structure of our Constitution, there are only two tiers of Government. So, it has to be that State Government that devolves power to you. And anybody who develoves it has a right to resume it. Therefore, in the nature of things, I think, let us pass the amendmednt as it is nqw, and perhaps based on this experience in the next few years, we can move to the next stage of creating a third tier. I am afraid the entire constitutional amendment could be declared *ultra vires* under the provisions of the basic structure of the Constitution as in the Kesvananda Bharti case. So, let us not cut our nose and spoil our face.

MR. CHAIRMAN: I think you follow.

SHRI C. NARAYANA SWAMY: I have to make myself clear. I honour the sentiments of the hon. member of the Committee. But at the same time, I have my differences of opinion about what he says. The Karnataka Pattern was based on the recommendations of the Ashoka Mehta committee's report which referred to four tiers: Centre, State, district and village. That was the concept.

MR. CHAIRMAN: Let us get into something which can be acceptable and palatable to the concerned people.

SHRI C. NARAYANA SWAMY: The term he used was that we were cheated and I take objection to the use of that term. We were never cheated.

MR. CHAIRMAN: But I think you have followed what he has said. I think it is quite all right. I think everything is clear to you. You have made a good evidence before the Committee. Thank you very much for your

evidence. You have given us a very clear picture of the whole concept and we will make good use of the points in your questionnaire.

सभापति महोदयः अब हम आपस में थोड़ी सी बात कर लें कि आगे क्या करना है। 6 एविडेंस तो हमने पहले ले लिए हैं और तीन आज ले लिए हैं, अब मेरे ख्याल से एविडेंस का चेप्टर तो पूरा हो गया है।

अब हमें आगे क्या करना है यह देखना है क्योंकि अभी 30 अप्रैल तक हमारे पास टाइम है। उस दौरान कब क्या करना है उसका हम टाइम-टेबल बना लेते हैं। मेरे ख्याल से आज की कमेटी में दो-तीन मेम्बर यहां से चले गए हैं और बाकी बैठे हैं लेकिन हमको इस बारे में जल्दी ही फाइनलाइज करना पड़ेगा क्योंकि हमारे पास टाइम की शार्टेज़ है इसलिए हमें इसको जल्दी करना पड़ेगा। अब यह देखना होगा कि हमें आगे क्या करना है।

We have to consider our future programme and with reference to the memorandum received, evidence tendered before the Committee, further clarifications on the provisions of the Bill may be taken up if necessary.

तो यह हमें खुद ही करना पड़ेगा। इसके बारे में मैं यह सोचता हूं कि जैसे रूरल डिपार्टमेंट का कानून है, जो कुछ भी आपके सामने सुझाव आए हैं। जो ऐविडेंस आए हैं उसके बारे में आपको क्या महसूस होता है। जो कुछ भी क्लाज़िज बिल में हैं उसके बारे में आप अपने मिनिस्टर साहब से बातचीत करके, उसके बाद आपको कुछ ऐसा लगता है कि इसके अन्दर हमको कुछ अमेंडमेंट करने की बात को सोचना है तो इसके लिए आप कुछ ढांचा तैयार करेंगे।

इसलिए मैं आपसे अनुरोध करूंगा कि मिनिस्टर साहब से बात करें, क्योंकि जो बिल है उसमें अभी आगे कुछ बहस, चर्चाएं होंगी। अभी तक इस कमेटी में जो कुछ भी आपके सामने बातें हुई हैं, अब आप लोग देख लें कि इसमें और क्या अमेंडमेंट करना है और इस बारे में जो भी आपके सुझाव हों वह हमारे सापने रखें, फिर आगे बताएं कि क्या करना है।

श्री एस॰ सोमः यह जो कांस्टीट्यूशन अमेंडमेंट बिल आया है, सरकार की जो नीतियां हैं वह इसमें रिफलेक्टिड हैं। हम लोग अभी इन आए हुए सजेशंस पर ओपीनियन नहीं दे सकते। सलेक्ट कमेटी की रिपोर्ट जो भी होगी वह केबीनेट में जाएगी और शायद केबीनेट उसको एक्सेप्ट कर लेगी।

सभापति महोदयः मैं आपका ओपीनियन नहीं मांग रहा हूं। मैं मंत्री जी के बारे में कह रहा हूं, क्योंकि वे तो इस समिति के सदस्य नहीं हैं। तो जो भी एवीडेंस और ज्ञापन हमारे सामने आए हैं। यदि कोई चीज मंत्री जी समझते हैं कि डिसकस होनी रह गई है, उसके बारे में आप हमको जानकारी दीजिए। ताकि हम उस चीज को समझ सकें। किसी प्वाइंट पर यदि मंत्री जी का विचार हो कि इस चीज को देखने की जरूरत है तो उससे समिति अवगत हो जाएगी। इससे मंत्रालय को भी आसानी रहेगी और समिति को भी आसानी रहेगी। हमें यह भी पता चलेगा कि मंत्रालय किस नतीजे पर पहुंचा है।

श्री एस सोमः इस बारे में मैं मंत्री महोदय से बात करके समिति को जानकारी दे दूंगा।

सभापति महोदयः मैं समझता हूं कि कमेटी को कई फारमेलिटीज करनी पड़ती हैं। क्लाज़ बाई क्लाज़ से पूर्व का एवीडेंस हो गया और जो कुछ मैंने ठीक समझा है, उतना बता दिया है। मंत्री जी तो सदस्य नहीं हैं, अगर कोई अमेंडमेंट होंगे तो सदस्यों की तरफ से ही आ सकते हैं, वह फारमेलिटी भी करनी होगी। तो पहली स्टेज तो यह आएगी कि सब मेंबर्स मेहरबानी करके बिल की

धाराओं पर जो अमेंडमेंट देना चाहते हैं। इंडीविजुअली वे भिजवा दें। इसके लिए हमको एक तारीख तय करनी है और पत्र द्वारा सभी सदस्यों को सूचित किया जाएगा कि इस तारीख तक वे अपने अमेंडमेंट्स भेज दें।

सभापति महोदयः यह सब हो जाने के बाद क्लाज बाई क्लाज कर लेंगे। 19 तारीख तक पार्लियामेंट बन्द रहेगा। मेरे ख्याल से उसके बीच में मिटिंग लेने का कोई मतलब नहीं। 20 तारीख को क्लाज बाईक्लाज अमेंडमेंटस पर डिसकस कर लेंगे।

श्री मणि शंकर अय्यरः सभापति महोदय, मेरा एक सुझाव है। जब भी कलाज बाई क्लाज शुरू करते हैं तो हम लगातार करते जाएं नहीं तो ऐसा होगा कि लोग थोड़ा-बहुत भूल जायेंगे कि किसने क्या कहा।

सभापति महोदयः ठीक है, 20 और 21 तारीख को हम लगातार बैठ कर इसे खत्म कर देंगे। इसके बाद 30 तारीख को रिपोर्ट पेश कर देंगे।

सभापति महोदयः हम तीस तारीख को रिपोर्ट पेश कर देंगे। जो ड्राफ्ट की कापी मुझे दी थी वह मैंने पढ़ ली है। आपने वह कापी देख ली होगी। हम, श्री मणि शंकर जी के नाम पर लगा देते हैं। आप इस पर साईन कर दीजिए।

श्री मणि शंकर अय्यरः नीतिश जी ने जो कुछ कहा है। उससे मैं सहमत हूं। हम 20 और 21 तारीख को दो-दो घंटे बैठेंगे तो यह खत्म हो जायेगा।

(समिति की कार्यवाही समाप्त)

JOINT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION (SEVENTY-SECOND AMENDMENT) BILL, 1991 (INSERTION OF NEW PART-IX AND ADDITION OF ELEVENTH SCHEDULE)

Corrigenda
to the Evidence before Joint Committee

Page	*Line*	*For*	*Read*
3	18	डालने का	डालना
8	5	उसका	उसको
8	5	कर	करे
8	9	चनाव	चुनाव
8	21	का	के
13	32	बुहत	बहुत
26	28	डोलिमिटेशन	डिलिमिटेशन
26	32	डोलिमिटेशन	डिलिमिटेशन
29	19	इससि	इससे
32	1	प्रो० विजय दत्त	श्री ए० दत्त
38	11	quire	quite
59	7	Express	expressed

© 1992 Lok Sabha Secretariat

Published under Rule 382 of the Rules of Procedure and Conduct of Business in Lok Sabha (Seventh Edition) and printed by the Manager (P.L.Unit) Govt. of India Press, Minto Road, New Delhi.