पंचायतीराज और उनका कार्य–निष्पादन (राजस्थान के विशेष संदर्भ में)

*डॉ. ओम प्रकाश मीणा
**योगेश मीणा

सार संक्षेप

राजस्थान जिसमें व्यवस्था का विकेन्द्रीकरण अन्तर्निहित है। इसमें पंचायती राज संस्थाएँ एक सहयोगी आधार तंत्र की भूमिका अदा करती हैं। यही वहज है कि स्वतंत्र के पश्चात् राजस्थान में पंचायती राज संसथाओं को एक प्रभावी जन–संस्था बनाने के लिए इसके कार्यक्षेत्र एवं उत्तरदायित्व में कई क्रांतिकारी परिवर्तन किए गए हैं। 1973वें संविधान संशोधन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को विकेन्द्रीकृत प्रणाली के रूप में स्थायित्व प्रदान करने का प्रयत्न इस दिशा में एक महत्वपूर्ण प्रयास है। जाहिर है, पंचायत राज संस्थाओं का वर्तमान स्वरूप कई परिवर्तनों की परिणति है, जिसे समझने के लिए विस्तृत अध्ययन की आवश्यकता है।

संकेताक्षरः *विकेन्द्रीकरण, जिला परिषद, लोकतंत्र, पंचायती राज, प्रशासनिक, आरक्षण।*

पंचायती राज व्यवस्था अत्यन्त प्राचीन है। ऋग्वैदिक काल में भारत के कुछ भागों में यह व्यवस्था मौजूद थी। प्राचीन पंचायत व्यवस्था का स्वरूप गाँव में कुछ प्रमुख व्यक्तियों को पंच बनाकर सामाजिक समस्याओं का निदान करने तक सीमित था। लेकिन अंग्रेजों के शासन ने उस पंचायत व्यवस्था को भंग कर दिया था।

भारत के अन्य प्रदेशों की भाँति ही राजस्थान में भी ग्राम पंचायतें प्राचीन काल से ही किसी न किसी रूप में विद्यमान थी। राजस्थान अनेक छोटे–बड़े राजे–रजवाड़ों में विभाजित था। सन् 1928 में बीकानेर में ग्राम पंचायत अधिनियम लागू किया और पंचायतों के लिए वैधानिक व्यवस्था की।

स्वतंत्रता के पश्चात् लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण को सफल बनाने के लिए भारत सरकार ने 1952 में सामुदायिक विकास कार्यक्रम का शुभारम्भ किया लेकिन प्रशासनिक उदासीनता की वजह से कार्यक्रम सफल नहीं हो सका। 1957 में बलवन्त राय मेहता समिति ने त्रिस्तरीय पंचायत राजव्यवस्था की अनुशंषा की। 1959 में राजस्थान सरकार पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम पारित किया गया।

राजस्थान में सर्वप्रथम 2 अक्टूबर 1959 को नागौर जिले में पंचायती राज का विधिवत् रूप से शुभारम्भ हुआ। पंचायती राज के विकास में विभिन्न समितियाँ यथा– सादिक अली समिति–1964, गिरधारी लाल व्यास समिति–1973, अशोक मेहता समिति 1977, एम.एल. सिंघवी समिति 1986, पी.के. थुंगन समिति, 1989, हरलाल सिंह खर्रा समिति, 1990 आदि ने अपनी अनुशंसाएँ दी।

राजस्थान सरकार ने पंचायतीराज व्यवस्था को अधिक सुदृढ़ बनाने हेतु राजस्थान ग्राम पंचायत अधिनियम 1953 एवं पंचायत समिति व जिला परिषद् अधिनियम, 1959 को इकजाई कर तथा 73वें संविधान संशोधन के प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए राजस्थान विधानसभा में नए पंचायती राज अधिनियम, 1994 को पारित किया जो राज्यपाल महोदय के अनुमोदन के पश्चात् 23 अप्रेल, 1994 को राज्य में लागू हो गया जिसमें राज्य में पूर्व की भाँति पंचायती

राज की त्रि–स्तरीय पद्धति कायम रहेगी–ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, ब्लॉक स्तर पर पंचायत समिति एवं जिला स्तर पर जिला–परिषद, अब लोकसभा एवं विधानसभा के चुनावों की भाँति राज्य की पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव भी प्रत्येक पाँच वर्ष में होंगें, राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों में महिलाओं में साक्षरता के कम प्रतिशत को ध्यान में रखते हुए राज्य सरकार ने समाज के कमजोर वर्गों और महिलाओं की सहभागिता सुनिश्चित करने के लिए सरपंच के पद के लिए साक्षरता होने की जो न्यूनतम योग्यता निर्धारित की हुई थी उसे निरस्त कर दिया है, जिससे कि राज्य का प्रत्येक स्त्री या पुरूष चाहे वे निरक्षर हो, पंचायती राज संस्थाओं में चुनाव लड़ सकें। नये अधिनियम के अनुसार 21 वर्ष की उम्र प्राप्त करने वाला कोई पुरूष या महिलाआने वाले चुनावों में किसी भी पद के लिए उम्मीदवार बन सकती है। जबकि पूर्व में आयु की न्यूनतम सीमा 25 वर्ष थी जैसे प्रावधान मुख्यतः रखे गये है।

आरक्षण की व्यवस्था

राजस्थान पंचायती राज अधिनियम में तीनों स्तरों के चुनावों में महिलाओं के लिए एक–तिहाई सीटें आरक्षित होंगी, जिनमें से अनुसूचित जाति, जनजाति के लिए भी तीनों स्तरों पर एक–तिहाई आरक्षण का प्रावधान किया गया है साथ ही अनुसूचित जाति एवं जनजाति के लिए जनसंख्या के अनुपात में आरक्षण या प्रावधान किया है और पिछ़डे वर्गों के लिए इन संस्थाओं में 27 प्रतिशत आरक्षण का प्रावधान किया गया है।

वित्त आयोग

पंचायती राज्य संस्थाओं की वित्तीय स्थिति को सुदृढ़ बनाने के लिए राज्य वित्त आयोग के गठन का प्रावधान किया गया है।

ग्राम सभा– गाँव की विधानसभा

- अधिनियम की धारा 3 के अनुसार सरपंच/उप सरपंच को वर्ष में दो बार ग्राम सभा की बैठक अनिवार्य रूप से बुलानी होगी। वित्त आयोग पंचायती राजव्यवस्था के लिए वित्त की व्यवस्था सुनिश्चित करता है। जिससे ग्रामीण संस्थाओं का विकास होता है। राज्य सरकार वित्त आयोग की सिफारिशों को मान लेती है।
- ग्राम सभा को पहली बार संवैधानिक दर्जा दिया गय है।
- वित्तीय वर्ष की पहली तिमाही अप्रेल से जून और वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही जनवरी से मार्च के लिए यदि ग्राम सभा की बैठक नहीं बुलाई गई हो तो सरपंच का पद स्वतः ही रिक्त घोषित माना जावेगा।
- ग्राम सभा में 1/10 मतदाता मौजूद होने चाहिए।
- ग्राम सभा की बैठक में आय–व्यय का लेखा, बजट, आगामी वर्ष में प्रस्तावित विकास कार्य, ऑडिट, एतराज एवं उनके उत्तर तथा गाँव की अन्य सार्वजनिक समस्याओं पर विचार–विमर्श होगा।
- गरीबी रेखा के नीचे जीवन यापन करने वाले परिवारों का चयन भी ग्राम सभा द्वारा किया जायेगा।
- ग्राम सभा के द्वारा विचार–विमर्श एवं सुझावों को ध्यान में रखते हुए ग्राम पंचायत द्वारा योजनाओं की क्रियान्विति।
- बजट के अनुसार व्यय किया जायेगा।

- यदि बजट अथवा योजना में किसी प्रकार का संशोधन आवश्यक है तो दूसरे ग्राम सभा की बैठक में उसको पारित करना होगा।
- विकास अधिकारी या उसके नामांकित प्रसार अधिकारी ग्राम सभा की बैठक में भाग लेंगे और उसकी सही कार्यवाही बैठक रजिस्टर में अंकित करने के जिम्मेदार होंगे।

सतर्कता समिति

धारा 3 के अनुसार प्रत्येक ग्राम पंचायत के लिए ग्राम सतर्कता समिति का गठन करेगी, जिसमें ऐसे चुने हुए व्यक्ति होंगे जिनमें जनता का विश्वास हो। उनकी यह जिम्मेदारी होगी कि ग्राम सभा के निर्देशों के अनुसार देखें कि ग्राम पंचायत योजनाओं की एवं नये कार्यक्रमों की क्रियान्विति ठीक प्रकार से करती है अथवा नहीं। इसकी समीक्षा रिपोर्ट आगामी ग्रामसभा के समक्ष पेश की जायेगी। इस प्रकार सतर्कता समितियाँ ग्राम पंचायत के कार्यों पर ग्राम सभा के माध्यम से नियंत्रण रख सकेंगी।

जिला आयोजना समिति

राजस्थान की पंचायत राज व्यवस्था में जिला आयोजना समिति का गठन भी किया गया है जो कि जिले में नियोजन, परियोजनाऐं तथा जिले के लिए नवीन विकास कार्यों के सम्पादन में अहम भूमिका निभाती है।

पंचायत चुनाव

लोकसभा व विधानसभा की तरह धारा 17 में प्रावधान किया गया है कि प्रत्येक 5 वर्ष में अनिवार्य रूप से अब पंचायत/पंचायत समिति व जिला परिषदों के भी चुनाव हुआ करेंगे। जिस प्रकार लोकसभा व विधानसभा के चुनाव कराने हेतु स्वतंत्र चुनाव आयोग है, उसी प्रकार पंचायती राज संस्थाओं के भी हर 5 वर्ष में नियमित रूप से चुनाव कराने के लिए एक स्वतंत्र चुनाव आयोग स्थापित हुआ है।

राज्य निर्वाचन आयोग की यह जिम्मेदारी होगी कि 5 वर्ष पूरे होने से पहले ही चुनाव की तैयारियाँ शुरू करदें, ताकि निर्धारित समय पर नई पंचायत राज संस्थाएँ गठित हो सकें। यदि किस कारणवश पंचायत भंग हो तो अधिकतम 6 माह की अवधि में नई पंचायत आवश्यक रूप से चुनाव धारा 17 (3) के अनुसार गठित करनी होगी।

प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष चुनाव

राज्य में पूर्व में केवल पंच और सरपंचों के चुनाव प्रत्यक्ष होते थे लेकिन अब धारा 13 व 14 के अनुसार पंचायत समिति एवं जिला परिषद् के सदस्य भी विधायक की तरह सीधे मतदाताओं द्वारा चुने जाते है।

इसके अलावा सरकार ने प्रखंड तथा जिला स्तर की समितियों में संसद सदस्यों, विधायकों तथा विधान परिषद् सदस्यों को शामिल करने और वोट देने के अधिकार के संसदीय समिति ने सुझाव को मान लिया है। इसी प्रकार सरकार ने ग्रामीण स्तर पर पंचायतों के अध्यक्षों का चुनाव सीधे कराने की सिफारिश भी मान ली है। साथ ही, सरकार ने पंचायत समितियों के सदस्यों की आयु घटाकर 21 वर्ष करने का सुझाव भी मान लिया है।

इस विधेयक पर समाज के प्रत्येक वर्ग से प्रतिक्रिया व्यक्त की गई तथा उस पर व्यापक परिचर्चाएं हुईं, जिससे इसकी कुछ कमियाँ परिलक्षित हुईं। मसलन, विधेयक में पंचायतों के चुनाव में राजनीतिक दलों की भूमिका की स्पष्ट विवेचना नहीं है। साथ ही, विधेयक में पंचायती राज संसथाओं तथा स्थानीय प्रशासनिक अधिकारियों के बीच के संबंध के विषय में भी उल्लेख नहीं है। इसके अलावा, विधेयक में पंचायती राज संस्थाओं के कार्य तथा शक्तियों का

पूर्णरूपेण विवेचन नहीं किया गया है। हालांकि ग्यारहवीं अनुसूची में इसे सूचीबद्ध किया गया है फिर भी इसके कार्य–कलापों की वस्तुस्थिति क्या होगी इसे निर्धारित करने की जिम्मेदारी प्रत्येक राज्य सरकार पर छोड़ दी गई है। राज्य सरकारें अपनी सुविधानुसार कार्यों को संचालित करती है।

पंचायत समिति

ब्लॉक स्तर या खण्ड पर पंचायती राज व्यवस्था में पंचायत समिति होती है। पंचायत समिति, पंचायती राज व्यवस्था का मध्य या द्वितीय स्तर है। पंचायत समिति में साधारणतया उससे संबंधित ग्राम पंचायतों के प्रमुख उसके सदस्य होते है। कुछ सदस्य महिलाओं, अनुसूचित जाति तथा अनुसूचित जनजाति में से भी मनोनीत किए जा सकते है। यह पंचायत समिति अपना प्रमुख चुनती है जिसे प्रमुख, चेयरमैन, प्रधान आदि नामों से जाना जाता है। प्रखण्डविकास पदाधिकारी (बी.डी.ओ.) पंचायत समिति का मुख्य कार्यपालिका अधिकारी होता है तथा उसके अधीन सहायक अधिकारी तथा ग्राम्य स्तर के कर्मचारी होते हैं। पंचायत समिति के व्यापक रूप से तीन कार्य हैं– (1) समुदाय विकास कार्य– विकास और विस्तार कार्यक्रमों से संबंधित राज्य सरकार के नीति निर्देशों का संयोजन और कार्यान्वयन, (2) समुदाय विकाय कार्य– खासकर कृषि,सिंचाई, कुटीर और लघु उद्योग, पशुपालन और मत्स्य उद्योग, सहकारी, शिक्षा, स्वास्थ्य आदि, (3) पर्यवेक्षण कार्य–ग्राम पंचायत के कार्यों का पर्यवेक्षण, ग्राम पंचायतों के बजट का परीक्षण और संशोधन, पुनर्विनियोग करना, नए कर लगाना, प्रखण्ड विकास पदाधिकारी औरविकास अधिकारी के कार्यों का पर्यवेक्षण इत्यादि। पंचायत समिति का कार्यकाल पांच वर्ष निर्धारित होता है। पंचायत समिति की आय के दो प्रमुख स्त्रोत हैं, इनमेंएक विकास गतिविधियों के लिए राज्य सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान है तथा दूसरा भूमि के उपकर से अर्जित कर।

जिला परिषद्

जिला स्तर पर पंचायती राजव्यवस्था में जिला परिषद् होती है। यह पंचायती राज की 'सर्वोच्च संस्था' है। जिला परिषद् का गठन इस प्रकार होता है। जिले की सभी पंचायत समितियों के प्रधान इसके पदेन सदस्य होते हैं। स्थनीय निर्वाचित सांसद, विधायक तथा विधान परिषद सदस्य इसके सह सदस्य होते हैं। महिलाऐं, अनुसूचित जाति तथा अनुसूचित जनजातियों के प्रतिनिधि इसके सहयोजित सदस्य होते हैं। जि‍ा परिषद् के अध्यक्ष को चेयरमैन, प्रधान, अध्यक्ष या प्रमुख कहते हैं। विभिन्न राज्यों में जिला परिषद् का कार्यकाल 5 वर्ष का होता है। इनके प्रमुख कार्य (1) परामर्श–जिले में विकास गतिविधियों और सरकार द्वारा जिलापरिषद् को सौंपे गए कार्यों के क्रियान्वयन संबंधी मसलों पर सरकार को परामर्श देना (2) वित्तीय पंचायत समितियों के बजटों का परीक्षण करना। (3) समन्वयन और पर्यवेक्षण–प्रखण्ड और जिला द्वारा तैयार विकास योजनाओं का समन्वयन और पर्यवेक्षण करना। (4) विकास–जिला के विकास कार्यों की देखभल करना तथा उसके कार्य निष्पादन को सुनिश्चित करना। (5) कल्याण संबंधी–प्राईमरी शिक्षा, प्रौढ़ शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, परिवार नियोजन केन्द्र आदि।

निष्कर्ष

निष्कर्षतः हम कह सकते है कि पंचायती राज संस्थाएँ अवश्यंभावी हैं। इन्हें संवैधानिक दर्जा मिलने से निचले स्तर पर लोकतंत्र की स्थापना संभव हो सकेगी। लेकिन इसका मतलब यह नहीं है कि संवैधानिक दर्जा मिलने से ही पंचायती राज संस्थाओं की समस्त समस्याओं का समाधान हो जायेगा। वस्तुतः पंचायती राज संस्थाओं की सफलता राज्य सरकारों की राजनैतिक इच्छा–शक्ति पर निर्भर करेगी। यदि पर्याप्त राजनैतिक इच्छा शक्ति का अभाव हो तो कोई भी वैधानिक प्रावधान पंचायती राज संस्थाओं को सफल नहीं बना सकता। अतः आवश्यकता इस बात की है कि राज्य सरकारों द्वारा इन संस्थाओं को सुचारू रूप से कार्य करने का मौका दिया जाए तभी ये संस्थाऐं सफल हो

सकेंगी। वर्तमान में राजस्थान में पंचायतीराज व्यवस्था एक सुदृढ़ रूप लिये हुये है। वर्तमान में पंचायती राज के सुदृढ़ीकरण से ग्रामीण विकास में भारी प्रगति देखी जा सकती है। साथ ही राजस्थान में पंचायत संस्थाओं की स्थिति मजबूत हुई है।

***सह आचार्य**
आयुक्तालय कॉलेज शिक्षा
जयपुर (राज.)
****शोधार्थी**
भारतीय इतिहास एवं संस्कृति विभाग
राजस्थान विश्वविद्यालय
जयपुर (राज.)

संदर्भ ग्रन्थ

1. माहेश्वरी, एस.आर., भारत में स्थानीय शासन, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा, 1990.
2. बाबेल, बसन्ती लाल, राजस्थान पंचायती राज नियम, 1996, पिंकसिटी पब्लिशर्स, जयपुर, 1996
3. बर्थवाल, चन्द्र प्रकाश, स्थानीय स्वशासन, सुलभ प्रकाशन, लखनऊ, 1997.
4. शर्मा, निशिथ राकेश, पंचायतीराज संस्थाओं में महिलाओं की बढ़ती भूमिका, कुरूक्षेत्र, नई दिल्ली, 2005
5. शर्मा, पूजा, महिलाऐं एवं मानवाधिकार, सागर पब्लिशर्स, जयपुर, 2012.
6. तिवारी, डॉ. कणिका, महिला सशक्तिकरण का आत्मावलोकन, कुरूक्षेत्र, नई दिल्ली, अगस्त, 2013,
7. त्यागी, सुरेन्द्र, पंचायतराज और ग्रामीण विकास, वन्दना पब्लिकेशन्स, नई दिल्ली, 2012.