International Journal of Research in Economics and Social Sciences (IJRESS)
Available online at http://euroasiapub.org/journals.php
Vol. 6 Issue 7, July 2016,
ISSN(O): 2249-7382, | Impact Factor: 6.225 | Thomson Reuters ID: L-5236-2015

राजस्थान में ग्रामसभा एवं जनसहभा गता

डॉ. करण पूनियां, सह-आचार्य
राजनीति वज्ञान वभाग, गो वन्द गुरु व. व., बाँसवाड़ा (राजस्थान)

स्वतन्त्रता के पश्चात् राष्ट्रीय नेतृत्व ने यह महसूस कया क देश के सामाजिक, आ थक तथा राजनीतिक वकास, वशेषकर ग्रामीण वकास के लए जनसहभा गता प्रथम आवश्यकता है। इसी लए बलवन्तराय मेहता स मति, 1957 की सफारिशों के आधार पर 2 अक्टूबर, 1959 को राजस्थान के नागौर जिले से तीन स्तरीय पंचायती राज की स्थापना की गई। इसकी सबसे महत्त्वपूर्ण एवं आधार इकाई ग्राम सभा को माना गया जिसे पश्चिम बंगाल में "ग्राम संसद" कहा जाता है।

पंचायती राज को अ धक प्रभावी बनाने हेतु 1993 में 73वें सं वधान संशोधन के माध्यम से अति महत्त्वपूर्ण प्रयास कया गया।1 इसके अनुसार पंचायती राज की चार संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिया गया। ये हैं जिला परिषद, पंचायत स मति, ग्राम पंचायत तथा ग्राम सभा राजस्थान सरकार ने 1994 में पंचायती राज अ धनियम पारित कया। इसके अनुसार ग्राम सभा के गठन, कार्यपद्धति, अ धकार व शक्तियों को कानूनी दर्जा प्रदान कया गया है। परन्तु गुजरात, महाराष्ट्र, कर्नाटक, पं. बंगाल, केरल आदि को छोड़कर अन्य राज्यों में ग्राम सभायें प्रभावहीन ही रही।2

ग्राम सभा का महत्त्व:

ग्रामीण समाज के सामाजिक, आ थक एवं राजनीतिक वकास के लए पंचायती राज महत्त्वपूर्ण है।3 इसमें भी ग्राम सभा का वशेष महत्त्व है। यह प्रत्येक नागरिक तथा परिवार से सम्बन्धित है। अंतिम व्यक्ति का वकास ग्राम सभा के द्वारा ही संभव है। हमारे सामन्ती सामाजिक-आ थक ढाँचे में सरपंच भी पछड़े को उठने नहीं देना चाहेगा।

जब तक हम ग्राम सभाओं को स क्रय नहीं कर पाते हैं तब तक नागरिक चेतना स क्रयता, जनसहभा गता, राजनीतिक वकास, ग्रामीण आ र्थक वकास आदि कुछ भी प्राप्त नहीं हो पायेगा। ग्राम सभा को प्रभावी बनाना हमारा प्रथम लक्ष्य होना चाहिए। वकासशील देशों पर कये गये शोध का निष्कर्ष यह है क आ र्थक वकास के लए राजनीतिक वकास प्रथम शर्त है और राजनीतिक वकास के लए संस्थानीकरण आवश्यक है। अतः ग्राम सभा को एक प्रभावी संस्था का रूप दिया जाना चाहिए ।

राजस्थान में ग्राम सभा का गठन एवं कार्य:

राजस्थान पंचायती राज अ धनियम (1994) के अध्याय 2 में ग्राम सभा की संरचना का निर्धारण कया गया है। इसके अनुसार प्रत्येक ग्राम पंचायत क्षेत्र की एक ग्राम सभा होगी। क्षेत्र के सभी पंजीकृत मतदाता इसके सदस्य होंगे। सरपंच और उसकी अनुपस्थिति में उपसरपंच बैठक की अध्यक्षता करेगा। वर्षभर में ग्रामसभा की चार बैठकें अवश्य होंगी। ये बैठकें 1 मई, 15 अगस्त, 2 अक्टूबर तथा 26 जनवरी को होंगी। इनमें एक मई को प्रथम अर्थात् योजना निर्धारण तथा 26 जनवरी को वत्तीय वर्ष की अन्तिम अर्थात् कार्य मूल्यांकन एवं बजट बैठक माना जाता है। अ धनियम द्वारा इन बैठकों का कार्य निर्धारित कया गया है।

अ धनियम की धारा 4 में ग्राम सभा की बैठक में गणपूर्ति कुल सदस्य संख्या का 1/ 10 रखा गया है। साथ ही सरकार ने यह नियम बना दिया है क ग्राम सभा की गणपूर्ति में 1/3 महिलाएँ अनुसू चत जाति एवं जनजाति की उपस्थिति आवश्यक है। ग्राम सभा को अ धक प्रभावी बनाने के लए प्रत्येक वार्ड में वार्ड समाएँ करने का भी प्रावधान कया गया है।

प्रत्येक ग्राम सभा अपनी एक सतर्कता स मति का गठन करेगी जिसमें ग्राम पंचायत के सदस्यों को सदस्य नहीं बनाया जायेगा। इसका प्रावधान अ धनियम की धारा

8 में कया गया है। इसका उद्देश्य ग्राम पंचायत के कार्यों, कार्यक्रमों के क्रयान्वयन वत्तीय अंकेक्षण व वत्तीय पहलुओं के पर्यवेक्षण का कार्य करना है।

अ धनियम द्वारा ग्राम सभा को अनेक अ धकार एवं कार्य दिये गये हैं। संक्षेप में ग्राम वकास की वा षक योजना बनाना, कार्यक्रम निर्धारित करना, वकास प्रशासन का सहयोग करना, बजट पर वचार करना, कार्यों का पर्यवेक्षण करना, वत्तीय नियन्त्रण, ग्राम स्तर के प्रशासन पर नियन्त्रण, ऑ डट रिपोर्ट पर वचार तथा योग्य लाभा र्थयों का चयन ।

अध्ययन व ध:

राजस्थान की ग्राम सभाओं की स्थिति को जानने के लए टोंक जिले की चार ग्राम सभाओं के गत 5 वर्ष की सभी बैठकों की कार्यवाही के अ भलेखन का वश्लेषण कया गया है। इसके साथ ही कुछ बैठकों में सहभागी अवलोकन भी कया गया है। सम्बन्धित सभी चार पंचायतों के ग्राम वकास अ धकारियों का साक्षात्कार कया गया है ।

ग्राम सभा की बैठकें:

यह पाया गया क ग्राम सभा की बैठक नियम द्वारा निर्धारित ति थयों पर नहीं बुलाई जाती, यद्य प गणतन्त्र दिवस व गांधी जयन्ती पर अवश्य बुलाई जाती हैं कन्तु श्र मक दिवस एवं स्वाधीनता दिवस पर प्रायः नहीं बुलाई जाती। ग्राम सभा की वशेष बैठकें प्रायः होती रहती हैं, कभी-कभी एक माह में दो बार भी कन्तु सरकार या जिला कलेक्टर के शासकीय आदेश की अनुपालना में बैठक बुलाई जाती हैं। यहाँ तक क 26 नवम्बर 2019 और फर 28 नवम्बर 2019 को मात्र एक दिन के अन्तर से ही ग्राम सभा बुला ली गई। कसी ग्राम सभा में कभी भी सदस्यों ने बैठक की मांग नहीं की।

ग्राम सभा की बैठक में कुल सदस्यों (लगभग 4000) का 1/10 अर्थात् कम से कम 400 का कोरम होना चाहिए। सभी बैठकों में उपस्थिति सबसे कम 6 तथा सबसे अ धक 89 रही। ग्राम स्तर के प्रशासनिक कर्मचारी बहुत कम उपस्थित होते हैं। ऐसी

International Journal of Research in Economics and Social Sciences (IJRESS)
Available online at http://euroasiapub.org/journals.php
Vol. 6 Issue 7, July 2016,
ISSN(O): 2249-7382, | Impact Factor: 6.225 | Thomson Reuters ID: L-5236-2015

बैठक जो जिला कलेक्टर के आदेश की अनुपालना में होती हैं उनमें कर्मचारियों की उपस्थिति अ धक रहती है। प्रायः पटवारी, ग्राम सेवक तथा कभी-कभी पशु च कत्सक ही उपस्थित रहते हैं। शक्षा, च कत्सा, बागवानी, ऊर्जा, वद्युत, संचाई आदि वकास से संबं धत अ धकारी कभी उपस्थित नहीं होते। बैठक में उस क्षेत्र के पंचायत स मति सदस्य तथा जिला परिषद सदस्य जो उस ग्राम सभा के सदस्य भी हैं, भी उपस्थित नहीं होते ।

बैठक की कार्यवाही:

ग्राम सभा का एजेण्डा न तो निश्चित कया जाता है और न ही प्रसारित कया जाता है। शासकीय आदेश की पालना में बुलाई गई बैठकों का एक निश्चित वषय अवश्य होता है जो सदस्यों को बैठक के प्रारम्भ में बता दिया जाता है।

बैठक में जो सदस्य उपस्थित होते हैं उनका अपना कोई सामुदायिक या सामूहिक प्रस्ताव नहीं होता। अ धकतर सदस्य पटवारी से अपने व्यक्तिगत कार्य के लए आते हैं या निरुद्देश्य होते हैं। दिनांक 28.11.2019 की एक ग्राम सभा में सरपंच द्वारा सड़क, हैण्डपम्प, स्कूल व आंगनबा ड़यों की चार दीवारी, शमशान की चार दीवारी आदि 53 प्रस्ताव रखे गये। यद्य प सदस्य केवल 17 हीं उपस्थित थे। ग्राम सभा का मूल एजेण्डा सरपंच ने बताया "आपणी योजना आपणो वकास" अर्थात् वकास योजना बनाना था। यह पंचायत स मति के वकास अ धकारी के आदेश की अनुपालना में बैठक थी ।

ग्राम सभा की बैठक से पूर्व वार्ड सभा की बैठक होनी चाहिये जिसमें वार्ड की समस्याएँ एवं वकास के प्रस्ताव तैयार हों। इन पाँच वर्षों में कसी पंचायत क्षेत्र में एक भी वार्ड सभा की बैठक नहीं हुई। कसी बैठक के लए ग्रामीणों की ओर से सामुदायिक स्तर पर कोई वचार- वनिमय नहीं हुआ।

बैठक में पंचायत के कसी पंच की प्रतिनि ध या नेतृत्व के रूप में कोई भू मका नहीं है। बैठक सरपंच केन्द्रित और सरपंच स्वयं पंचायत स मति के अ धकारी पर

केन्द्रित रहता है। इनमें ग्रामवा सयों की पहल कहीं दिखाई नहीं देती। पंचायत के कार्य सम्पादन पर प्रश्न पूछने, नियन्त्रण करने या मार्गदर्शन आदि का कोई प्रयास बैठकों में दिखायी नहीं दिया।

आश्चर्य यह है क अ धनियम की धारा 8 के अनुसार प्रत्येक ग्राम सभा की एक सतर्कता स मति स्था पत होनी चाहिए। कन्तु कसी ग्राम सभा की सतर्कता स मति नहीं बनाई गई है। ग्राम सभा की प्रथम बैठक (1 मई) में कार्य योजना निर्धारण तथा कार्य मूल्यांकन प्रस्तुत करना होना चाहिए। सरपंच प्रथम बैठक बुलाते ही नहीं है। वर्ष की अन्तिम बैठक (गणतन्त्र दिवस) पर अवश्य होती है कन्तु भावी वर्ष की कार्य योजना, बजट आदि कुछ नहीं रखा जाता। इस पर जिला वकास अ धकारी (जिला कलेक्टर) भी कभी ध्यान नहीं देता।

निष्कर्ष:

उपरोक्त तथ्यों के आधार पर यह कहा जा सकता है क रू-

1. प्रतिनि ध, प्रशासन तथा स्वयं ग्रामीण कोई भी यह प्रयास नहीं करना चाहता क ग्राम सभा स क्रय हों। ग्राम सभा की स क्रयता पंचायत पर नियन्त्रण से सम्बन्धित है। कोई सरपंच यह नहीं चाहेगा। प्रशासन भी सरपंच को अपनी इच्छानुसार चलाना चाहता है जिसमें भ्रष्टाचार सम्मि लत है। अतः प्रशासन भी ग्राम सभा को स क्रय नहीं देखना चाहता। फलतः जिला प्रशासन ग्राम सभा की अनिवार्य संस्थाओं जैसे वार्ड सभा, सतर्कता स मति आदि को स्था पत नहीं करवा सका है। पंचायत करोड़ों रुपये का भुगतान प्रतिवर्ष करती है। उसकी सामान्य प्र क्रया भी व धवत नहीं अपनाई गयी है जैसे बजट, आय-व्यय संतुलन चत्र, कार्य उपलब्धि प्रतिवेदन लेखा परीक्षण आदि। जिला प्रशासन इस संदर्भ में निष्क्रिय है। इसे राजनीति- प्रशासन गठजोड़ माना जा सकता है।

2. ग्राम सभा को स्था पत करने के मूल उद्देश्य हैं जन सहभा गता एवं राजनीतिक वकास जो पूरे नहीं हो पा रहे हैं। ग्राम सभाओं में सदस्यों की कम और निरुद्देश्य उपस्थिति इसका प्रमाण मानी जा सकती है। ग्रामीण सामूहिक रूप से उपस्थित होकर अपनी समस्याएँ, समाधान तथा वकास कार्यक्रम रखें, प्रशासन से नई जानकारी प्राप्त करें और क्रयान्वयन में सहयोग करें। ऐसा न होने के कारण राजनीतिक वकास रुक सा गया है।
3. ग्राम सभा की महत्त्वपूर्ण संस्था "सतर्कता स मति" हो सकती है। अभी तक कहीं भी ऐसी स मति नहीं बनाई गई है। इससे ग्राम पंचायत और ग्राम सभा का कोई सम्बन्ध नहीं रह गया है। पंचायत की कार्य प्रणाली पर कहीं कोई प्रश्न नहीं पूछा जाता । ग्राम सभा की ओर से सतर्कता स मति ही नियन्त्रण का माध्यम हो सकती थी ।
4. ग्राम पंचायत में वत्तीय अनुशासन की जिम्मेदारी ग्राम सभा की है। इसके लए बजट, लेखा परीक्षण, लेखा परीक्षण की आक्षेप पूर्ति, आय-व्यय का वा षक संतुलन चत्र इसके प्रभावी साधन होते हैं। अ धनियम के अनुसार ग्राम सभा में बजट, लेखा परीक्षण रिपोर्ट आदि का रखा जाना अनिवार्य है। परन्तु कसी पंचायत में ये क्रयाएँ नहीं होती हैं।
5. जिला स्तरीय अ धकारी अपने को अ धक बु द्धमान एवं सक्षम मानते हैं। वे यह नहीं समझ पाते हैं क वर्तमान नौकरशाही ब्रिटिश शासन के नियामकीय कार्यों के लए बनाई है। वकास कार्यों को नियामकीय ढंग से नहीं कया जा सकता। ग्रामीणों को पछड़ा, गरीब, हीन और नितांत अज्ञानी मानते हुए उसका वकास नहीं कया जा सकता।5
6. ग्रामीण समाज की समस्याएँ क्या हैं और समाधान कैसे होगा? यह सब शासन के ऊपरी स्तर पर निर्धारित होता है। सरकारी धन और कार्यक्रम ऊपर से आते हैं और

पंचायत के माध्यम से खर्च कया जाता है। ग्राम सभा की भू मका केवल अनुमोदन करने की रह गयी है। अनुमोदन एक प्रमाण-पत्र है जो सरपंच के स्याह-सफेद सबको ढ़क देता है ।

सारांश एवं सुझाव:

पंचायती राज के गत 62 वर्ष में जनसहभा गता, राजनीतिक वकास तथा ग्रामीण वकास को गति नहीं मल पाई है। ग्राम सभा इसकी सबसे कमजोर कड़ी है। भारतीय लोकतन्त्र के मूल में नागरिक चेतना तथा सहभा गता कमजोर होती चली गई है। इसे अ धक स क्रय करने के लए गम्भीर प्रयास कये जाने चाहियें। इसके लए कुछ सुझाव हैं -

1. जिला वकास अ धकारी (जिला कलेक्टर) यह सुनिश्चित करें क जिले की प्रत्येक ग्राम सभा में व धवत सतर्कता स मति का गठन
2. सतर्कता स मति सरपंच की मर्जी की बजाय उन सदस्यों की हो जो या तो निर्वाचन में दूसरे नम्बर पर रहे हैं या पूर्व पदा धकारी रहे हैं। इसे ब्रिटेन के छाया मंत्री मण्डल जैसा वक सत कया जाना चाहिए।
3. प्रत्येक वार्ड पंच अपने वार्ड के कम से कम 25 सदस्यों के साथ बैठक में उपस्थित होकर अपने वार्ड संबंधी प्रस्ताव रखे। इससे कम उपस्थिति पर प्रस्ताव मान्य न हो। इससे ग्राम सभा का कोरम पूरा होगा तथा स क्रयता एवं जनसहभा गता बढ़ेगी ।
4. वकास कार्यों का भौतिक सत्यापन सतर्कता स मति को साथ लेकर कया जाय। इस पर वह अपना प्रतिवेदन ग्राम सभा में रखें।
5. ग्राम सभा के प्रस्ताव के बिना पंचायत क्षेत्र में वकास कार्य न हो ता क सरपंच ग्राम सभा बुलाने के लए मजबूर हो। इसी प्रकार कसी वार्ड के ग्राम सभा सदस्यों द्वारा ग्राम सभा में उपस्थित होकर व धवत प्रस्ताव न रखे जाने तक उस वार्ड में

पंचायत कोई कार्य न करें। इससे ग्राम सभा में उपस्थिति और उसका महत्त्व बढ़ेगा।

6. ग्राम सभा में कोरम के लए प्रशासन या सरपंच प्रयास नहीं करेगा। कानूनी बाध्यता से भी ऐसा नहीं होगा। मध्यप्रदेश में कानून द्वारा ग्राम सभाओं को 29 वषय सौंपे गये, कर लगाने व कोष स्था पत करने का अ धकार दिया गया। यह प्रावधान कया गया क कोरम के अभाव में कोई बैठक नहीं होगी इसके बावजूद वहाँ ग्रामसभाएँ निष्क्रिय रही। अतः नागरिकों के व्यक्तिगत हित तथा सामूहिक हित पूरे करने के लए ग्राम सभा में उपस्थिति अनिवार्य की जानी चाहिए। सरपंच वरोधी पक्ष को महत्त्व दिया जाना चाहिए जिससे अपने पक्ष को मजबूत बनाये रखने के लए सरपंच अपने समर्थकों की उपस्थिति निश्चित करता रहे।
7. लाभा र्थयों का चयन ग्राम सभा में ही हो। व्यक्ति जो चयन करवाना चाहे वह अपने 10 प्रस्तावकों के साथ उपस्थित हो ता क कोरम पूरा हो। बिना कोरम पूरा हुए लाभा र्थयों का चयन न हो। इससे वास्तव में उ चत परिवारों का चयन हो सकेगा।

संक्षेप में, राजस्थान में ग्राम सभाएँ स क्रय नहीं हुई हैं। यह निश्चित है क निम्न वर्ग का वकास और समग्र ग्रामीण वकास के हित में ग्राम सभाओं को स क्रय करना ही पड़ेगा। इसी से सरपंच तथा ग्राम पंचायतों का सकारात्मक दिशा में चलना संभव हो सकेगा।

संदर्भ:

1. भारत का सं वधान, अनुच्छेद 243 (ए)
2. माहेश्वरी, एस. आर. "भारत में स्थानीय स्वशासन", लक्ष्मीनारायण अग्रवल, आगरा (1998), पृ. 127

3. हण्टिंगटन, एस. पी., ‘‘पॉ लटिकल आर्डर इन चेंजिंग सोसायटीज‘‘, न्यूयॉर्क: फेफेर एण्ड साइमन, 1968, पृ. 34-35
4. सर सकर, ‘‘द रूरल एलीट इन डेवेले पंग सोसायटी‘‘ ओरियण्ट लोंगमैन, 1973, पृ. 29
5. संह, के. के. एण्ड अली अशरफ, ‘‘ब्यूरोक्रेसी, लीडर शप एण्ड डेवेलपमेण्ट‘‘ ड्राफ्ट, पृ. 23
6. मध्य प्रदेश सरकार, श्पंचायत राज (संशोधन) अ धनियम, 2001