RESEARCH REVIEW JOURNALS
Volume-04
Issue-07
July-2019

ISSN: 2455-3085 (Online)
RESEARCH REVIEW International Journal of Multidisciplinary
www.rrjournals.com[Peer Reviewed Journal]

पंचायतीराज के सशक्तीकरण में ग्राम सभाओं की भूमिका

Dr. Mahendra Singh Khichar

Principal, Vivekanand P.G. College, Sikar, Rajasthan (India)

ARTICLE DETAILS

Article History
Published Online: 15 July 2019

Keywords
प्रजातांत्रिक व्यवस्था, पुष्पित, पल्लवित, उत्तरदायी, अवधारणा, विकेन्द्रीकरण, त्रिस्तरीय

ABSTRACT

लोकनायक जय प्रकाश नारायण भी यह मानते थे कि ग्राम सभा भारतीय प्रजातन्त्र का आधार है। उनका मानना था कि वयस्क मताधिकार देने मात्र से ही प्रजातांत्रिक व्यवस्था स्थापित नहीं हो जाती है। उनकी राय में भारतीय प्रजातांत्रिक व्यवस्था की संरचना और स्वरूप को ऊपर की अपेक्षा नीचे की ओर सशक्त आधार प्रदान करने की आवश्यकता है। वे यह मानते थे कि संसद की बजाय ग्रामीण स्तर की संस्थाओं को अधिक शक्तियां दी जानी चाहिए ताकि लोकतन्त्र की जड़ें मजबूत होकर पुष्पित और पल्लवित हो सकें। यद्यपि बलवंत राय मेहता समिति ने पंचायती राज के ढांचे में ग्रामसभा को कोई स्थान नहीं दिया था, फिर भी पंचायती राज अपनाने वाले राज्यों ने ग्राम सभा की रचना का महत्व स्वीकार किया और इसे पंचायती राज व्यवस्था के आधार के रूप में विकसित किया है। यह माना गया है कि ग्राम स्तर पर पंचायत, ग्रामसभा से ही अपने अधिकार ग्रहण करे और ग्रामसभा के प्रति निरन्तर उत्तरदायी रहे, क्योंकि ग्रामसभा में गांव के सभी वयस्क नागरिक सम्मिलित होते हैं।

किसी भी पंचायत क्षेत्र के समस्त वयस्क नागरिकों के सम्मिलित स्वरूप या समूह को ग्रामसभा कहा गया है। दूसरे शब्दों में, इसे वयस्क नागरिकों की ग्रामसभा कहा जा सकता है। यह एक ऐसी संस्था है जो प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की अवधारणा से मेल खाती है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र में किसी राज्य की समस्त वयस्क जनता एक स्थान पर एकत्र होकर शासन सम्बन्धी कार्यों का संचालन करती है। हम यह जानते हैं कि आधुनिक प्रतिनिधि लोकतन्त्र में सत्ता के अधिकाधिक विकेन्द्रीकरण के लिए या उसे जनता के प्रति अधिकतम उत्तरदायी बनाने के लिए पंचायती राज जैसी संस्थाओं को अपनाया गया है।

बलवंत राय मेहता समिति ने पंचायती राज का जो त्रिस्तरीय ढांचा सुझाया उसमें ग्रामसभा का कोई प्रावधान नहीं किया गया था। किन्तु भारतीय संघ के जिन–जिन राज्यों में पंचायती राज अपनाया गया है उनमें से अधिकांश में ग्रामसभा नामक संस्था का प्रावधान किया गया है। यद्यपि सभी राज्यों में ग्राम सभा की रचना एक जैसी नहीं है, बिहार, उड़ीसा तथा राजस्थान में ग्राम पंचायत क्षेत्र के सभी वयस्क निवासी ग्रामसभा के सदस्य माने जाते हैं। इनके अतिरिक्त अन्य राज्यों में पंचायत क्षेत्र के वे मतदाता जिनके नाम राज्य की विधानसभा की मतदाता सूची में होते हैं, वे ग्रामसभा के भी सदस्य माने जाते हैं।[1]

महात्मा गांधी ने भारत में सच्चे लोकतन्त्र की कामना की थी। उनकी मान्यता थी कि सच्चा लोकतन्त्र केन्द्र में बैठे हुए 20 व्यक्तियों द्वारा नहीं चलाया जा सकता, उसे प्रत्येक गांव के लोगों द्वारा नीचे के स्तर से चलाना होगा। गांधी जी ने ग्राम स्वराज्य की जो अवधारणा प्रतिपादित की थी उसमें "गाँव" विकेन्द्रीकृत राजनीतिक सत्ता का एक ऐसा घटक माना गया था जिसके माध्यम से प्रत्येक व्यक्ति शासन के कार्यों में प्रत्यक्ष भाग ले सकेगा।

गांव के लोगों की आम सभा का उक्त विचार हमारे गांवों के निए नया नहीं है। हमारे यहां इसकी परम्परा पुरातन काल से ही रही है, यद्यपि कालांतर में इसकी क्षमता का ह्रास हो गया। पंचायती राज का ढांचा अपनाने के पश्चात उसके एक अंग के रूप में, ग्रामसभा को नियमित और सुनियोजित ढंग से आयोजित करने की परम्परा को पुनर्जीवित करने से, ग्रामीण लोगों के उत्साह वर्द्धन में बड़ी मदद मिली है। अब यह व्यापक रूप से अनुभव किया जा रहा है कि पंचायती राज में ग्रामसभा का महत्वपूर्ण स्थान है और इसके सार्थक योगदान को गंभीरता से रेखांकित किया जाना चाहिए। यह अनुभव कर लिया गया है कि इसे एक बुनियादी संस्था के रूप में कार्य करना चाहिए और ग्रामीण जीवन को सुदृढ़ बनाने तथा लोकतन्त्र की जड़ें मजबूत करने के लिए एक महत्वपूर्ण साधन के रूप में इसे विकसित किया जाना अपरिहार्य है। विद्वानों ने यह अनुभव किया है कि ग्रामसभा को एक ऐसे मंच के रूप में विकसित किया जाना चाहिए, जहां लोग एकत्र होकर अपनी दैनन्दिन समस्याओं पर वाद विवाद कर सकें। ग्राम सभा के माध्यम से, नागरिकों को प्रभावित करने वाले सभी मामलों पर जनमत का स्पष्टीकरण हो जाता है जिससे ग्राम पंचायत को अपना कार्य करने के लिए मार्गदर्शन भी सुलभ होता है। ग्रामसभा, ग्रामपंचायत को जनता की एक वास्तविक संस्था के रूप में विकसित करने का अत्यन्त अनुपम उपकरण है।[2]

राजस्थान में ग्राम सभा

राजस्थान के पूर्व पंचायत अधिनियम, 1953 में कहा गया था कि "प्रत्येक पंचायत निर्धारित तरीके, निर्धारित समय और निर्धारित अन्तर के साथ पंचायत क्षेत्र के समस्त वयस्क नागरिकों की एक सभा बुलायेगी।" राजस्थान पंचायत एवं न्याय पंचायत (सामान्य) नियम, 1961 के अधीन सरपंच अथवा

RRIJM 2015, All Rights Reserved

उपसरपंच पर वर्ष में कम से कम दो बार मई और अक्टूबर में ग्राम के वयस्क नागरिकों की सामान्य सभा बुलाने का दायित्व डाला गया था। यह उल्लेखनीय है कि अधिनियम अथवा नियमों में "ग्रामसभा" शब्द का प्रयोग कहीं नहीं किया गया था।

ग्राम सभा से निम्नलिखित अपेक्षाएं की गयी थीं :

1. ग्राम सभा लोकतांत्रिक व्यवस्था को अधिक सुदृढ़ बनायेगी और प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का उपकरण बन सकेगी,
2. यह एक ऐसे मंच के रूप में कार्य करेगी जहां लोग आपस में मिल सकें और अपनी दैनन्दिन समस्याओं पर परस्पर चर्चा और विचार कर सकें,
3. इससे ग्राम पंचायत पर न केवल नागरिकों का प्रत्यक्ष नियन्त्रण स्थापित हो सकेगा अपितु ग्राम पंचायत को जनता का मार्गदर्शन भी मिलेगा,
4. इससे लोगों द्वारा निर्वाचित पंचायत और निर्वाचकों के मध्य संचार में सहायता मिलेगी।

राजस्थान में 1994 के पूर्व प्रवर्तित ग्राम पंचायत अधिनियम, 1953 में ग्राम सभा का प्रावधान उस समय जोड़ा गया था जब 1959 में राजस्थान ने पंचायती राज विकेन्द्रीकरण की मेहता समिति योजना को कार्यान्वित किया। मूल ग्राम पंचायत अधिनियम, 1953 में इस हेतु जो नया प्रावधान सैक्शन 23 (ए) जोड़ा गया है उसका सार इस प्रकार था :–

प्रत्येक ग्राम पंचायत अपने क्षेत्र के सभी वयस्क नागरिकों की सभा आमन्त्रित करेगी। जिसके आयोजन का तरीका सरकार द्वारा सुझाया जायेगा। इस प्रकार बुलायी गयी सभा में पंचायत द्वारा किये गये कार्यों और प्रगति का विवरण प्रस्तुत किया जायेगा तथा उस विवरण पर नागरिकों द्वारा सभा में दिए गए सुझावों को ग्राम पंचायत की आगामी बैठक में विचारार्थ रखा जायेगा।[3]

देश में पंचायती राज की संरचना और कार्यप्रणाली को गतिशील बनाने की दृष्टि से भारत सरकार द्वारा 1993 में किये गये 73वें संविधान संशोधन अधिनियम में ग्रामसभा को संवैधानिक मान्यता दी गयी है। संविधान संशोधन के माध्यम से अनु. 243क प्रावधान किया गया है कि ग्रामस्तर पर ग्रामसभा ऐसी शक्तियों का प्रयोग और ऐसे कार्यों का निर्वाह कर सकेगी जो राज्य विधान मण्डल द्वारा अधिनियम बनाकर प्रस्तावित किये जायें। इस प्रकार संविधान में किये गये इस संशोधन के माध्यम से न केवल भारत वर्ष में बलवन्त राय मेहता समिति द्वारा प्रस्तावित और प्रचलित त्रिस्तरीय पंचायतीराज की संरचना को ही मान्यता दी गयी है अपितु ग्रामसभा को भी धरातल पर लोकतांत्रिक इकाई और लोकशक्ति के प्रतीक के रूप में मान्यता प्रदान की गयी है। समस्त राज्य सरकारों ने संविधान संशोधन के अनुसरण में अपने–अपने प्रान्तीय अधिनियमों में ग्रामसभा का प्रावधान भी किया है। राजस्थान भी इस विषय में अपवाद नहीं रहा है।

राजस्थान में 1994 के पूर्व तक प्रवर्तित पंचायतीराज अधिनियम में ग्रामसभा का कोई स्पष्ट प्रावधान नहीं किया गया था, किन्तु अब 23 अप्रैल, 1994 को प्रवर्तित राजस्थान पंचायतीराज अधिनियम में कहा गया है कि प्रत्येक पंचायत सर्किल के लिए एक ग्रामसभा होगी जिसमें पंचायत क्षेत्र के भीतर समाविष्ट गांव या गांवों के समूह से संबंधित निर्वाचक नामावलियों में रजिस्ट्रीकृत व्यक्ति होंगे।[4]

सभी राज्यों में सामान्यतः ग्रामसभा की वर्ष में दो बैठकें होती हैं। उड़ीसा राज्य में इसकी वर्ष में एक ही बैठक होती है। राजस्थान के पूर्ववर्ती पंचायतीराज अधिनियम, 1953 में पश्चात्वर्ती जोड़े गये एक प्रावधान के माध्यम से ग्रामसभा की वर्ष में दो बैठक आयोजित करने का दायित्व ग्रामपंचायत पर डाला गया था। उसके अन्तर्गत निर्मित नियमों में यह प्रावधान भी किया गया था कि ग्रामसभा की एक बैठक मई से जुलाई और दूसरी बैठक अक्टूबर माह से दिसम्बर माह के बीच आयोजित की जानी चाहिए।

नवीन अधिनियम 1994 में यह प्रावधान किया गया है कि प्रत्येक वर्ष ग्रामसभा की कम से कम दो बैठकें होंगी, पहली वित्तीय वर्ष के प्रथम त्रिमास में और दूसरी अंतिम त्रिमास में। किन्तु ग्रामसभा के सदस्यों की कुल संख्या के एक–तिहाई से अधिक सदस्यों के द्वारा लिखित अपेक्षा किये जाने पर या, यदि संबंधित पंचायत समिति या जिला परिषद या राज्य सरकार द्वारा अपेक्षित हो, ग्रामसभा की बैठक, ऐसी अपेक्षा के 30 दिवस के भीतर–भीतर आहत की जायेगी।[5]

उपर्युक्त दोनों बैठकों तथा ग्रामसभा की किसी भी अन्य बैठक में भी, ऐसे अन्य विषय जिसे, पंचायत, पंचायत समिति, जिला परिषद, राज्य सरकार या इस निमित्त प्राधिकृत कोई भी अधिकारी रखे जाने की अपेक्षा करें, रखे जायेंगे। ग्रामसभा इस धारा के अधीन उसके समक्ष रखे गये विषय के संबंध में चर्चा करने के लिए स्वतंत्र होगी और पंचायत, ग्रामसभा द्वारा दिये गये सुझावों पर, यदि कोई हो,विचार करेगी। संबंधित पंचायत समिति का विकास अधिकारी या ऐसे विकास अधिकारी के द्वारा नाम निर्देशित कोई प्रसार अधिकारी ग्रामसभा की सभी बैठकों में उपस्थित होगा। वह ऐसी बैठकों के कार्यवृतों का पंचायत के सचिव द्वारा सही–सही अभिलेखन किये जाने के लिए उत्तरदायी होगा। इस प्रकार अभिलिखित कार्यवृत्तों की एक–एक प्रति विहित रीति से इस प्रयोजन के लिए विहित प्राधिकारियों को भेजी जायेगी।

ग्रामसभा की किसी बैठक के लिए गणपूर्ति, सदस्यों की संख्या का दशांश होगी किन्तु गणपूर्ति के अभाव में एक बार स्थगित की गयी किसी बैठक के दुबारा आहूत किये जाने पर गणपूर्ति की आवश्यकता नहीं होगी। ग्रामसभा की बैठक प्रायः उस ग्राम में आयोजित की जाती रही है जहां पर ग्राम पंचायत का कार्यालय या पंचायत भवन होता है। अब भी यही व्यवस्था जारी रहेगी।

RRIJM 2015, All Rights Reserved

1994 के अधिनियम के प्रवर्तन के पूर्व भी राजस्थान में ग्रामसभा की बैठक की अध्यक्षता सरपंच और उसकी अनुपस्थिति में उप–सरपंच किया करता था। इन दोनों की अनुपस्थिति में, जनता द्वारा, बैठक में उपस्थित पंचों में से किसी एक को ग्रामसभा की अध्यक्षता करने के लिए चुना जाता था। अब नूतन अधिनियम में भी यह प्रावधान दोहराया गया है कि ग्रामसभा की बैठक पंचायत के सरपंच के द्वारा या, उसकी अनुपस्थिति में उपसरपंच के द्वारा बुलायी जायेगी और बैठक की अध्यक्षता भी सरपंच के द्वारा या उसकी अनुपस्थिति में उप–सरपंच के द्वारा की जायेगी। सरपंच व उपसरपंच दोनों ही के अनुपस्थित होने की दशा में, ग्रामसभा की बैठक की अध्यक्षता बैठक में उपस्थित सदस्यों के बहुमत से इस प्रयोजन के लिए निर्वाचित किये गये ग्रामसभा के किसी सदस्य के द्वारा की जायेगी।'[6]

राजस्थान के पंचायतीराज अधिनियम के अंतर्गत विनिर्मित नियम यह प्रावधान करते हैं कि ग्रामसभा की बैठक की कार्यवाही का लिखित में अभिलेखन किया जायेगा। ग्रामसभा के प्रत्येक बैठक में ग्रामीणों को इस बात से अवगत कराया जायेगा कि ग्राम पंचायत किन–किन कार्यक्रमों पर कार्य कर रही है। इन बैठकों में ग्राम पंचायत की कार्य प्रणाली, प्रगति इत्यादि की समीक्षा भी की जायेगी। ग्रामसभा की बैठक में इस बारे में जो भी विचार व्यक्त किया जायेगा उन सबका हिन्दी में लिखित विवरण रखा जायेगा और यह विवरण अध्यक्ष द्वारा हस्ताक्षरित होगा। सरपंच पर यह दायित्व डाला गया है कि ग्रामसभा व पंचायत दोनों का सभापति होने के नाते वह इस विवरण को ग्राम पंचायत की आगामी बैठक में प्रस्तुत करेगा।

ग्राम सभा की बैठक को सुनिश्चित करने के लिए अब चूंकि नये अधिनियम के माध्यम से यह व्यवस्था की गयी है कि संबंधित पंचायत समिति का खण्ड विकास अधिकारी या उसके द्वारा नाम निर्देशित कोई प्रसार अधिकारी ग्रामसभा की बैठकों में उपस्थित रहेगा और वह ऐसी बैठकों के कार्यवृत्तों का, पंचायत के सचिव द्वारा सही–सही अभिलेखन किये जाने के लिए उत्तरदायी होगा। अतः इस प्रावधान से यह स्पष्ट है कि न केवल ग्रामसभा की बैठकों को सुनिश्चित करने का अधिनियम में उपबन्ध किया गया है अपितु उसके कार्यवृत्त के अभिलेखन के लिए भी पंचायत समिति के ग्रामसभा में उपस्थित होने वाले अधिकारी को उत्तरदायी ठहराया गया है।[7]

उपर्युक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि भारत वर्ष की पंचायती राज की संरचना में ग्रामसभा को निर्वाचित ग्राम पंचायत पर जनता द्वारा प्रत्यक्ष नियंत्रण के एक उपागम के रूप में अभिकल्पित किया गया है। स्वतंत्रता के पश्चात से लेकर अब तक ग्रामसभा पंचायतीराज की संरचना में कोई उल्लेखनीय भूमिका का निर्वाह नहीं कर सकी है। इसकी प्रभावशीलता की न्यूनता के कारणों व उसमें वृद्धि के उपायों पर अनुसंधान भी हुए हैं।

सादिक अली प्रतिवेदन में यह भी कहा गया है कि ग्रामसभा में होने वाले विचार विमर्श को केवल कार्यसूची में सम्मिलित विषयों तक ही सीमित नहीं रहना चाहिए बल्कि जनता के अभाव अभियोगों का भी एक निश्चित विषय उसमें विचारार्थ लिया जाना चाहिए। इस विषय के अन्तर्गत केवल वास्तविक शिकायतों पर ही विचार विमर्श की अनुमति होनी चाहिए, अनावश्यक और अनर्गल टिप्पणियां करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। यदि शिकायतें ऐसी हों जिनको दूर करना स्थानीय पंचायत के अधिकारों में न हो तो ग्रामसभा को चाहिए कि ग्राम पंचायत से आग्रह करे कि वह इस शिकायत को उच्च अधिकारियों के ध्यान में लाएं। ग्रामसभा की बैठकों में, प्रारम्भिक एक घण्टे का समय प्रश्नोत्तर के लिए दिया जाना चाहिए।[8]

ग्रामसभा की अप्रभावी भूमिकाः एक मूल्यांकन

1994 के पूर्व भारतवर्ष के जिन जिन राज्यों ने अपनी पंचायती राज की व्यवस्था में ग्रामसभा का प्रावधान किया था उन सबके अवलोकन और मूल्यांकन से यह तथ्य निर्विवाद रूप से स्पष्ट हो गया है कि ग्राम सभा एक ऐसी प्रभावहीन संस्था सिद्ध हुई है जो ग्रामीण जनता पर कोई प्रभाव डालने में सफल नहीं हुई। यह निष्कर्ष भारत सरकार द्वारा 1982 में, पंचायती राज की संरचना में ग्रामसभा की भूमिका के अध्ययन के लिए नियुक्त एक अध्ययन दल ने निकाला था।

राजस्थान में भी ग्रामसभा, पंचायती राज की व्यवस्था में कोई महत्वपूर्ण स्थान नहीं बना सकी है और इसीलिए राजस्थान में सन् 1961 में सरकार ने ग्रामसभा को सक्रिय बनाने के लिए ग्रामीण लोगों को संगठित करने और इस दिशा में आवश्यक पहल करने के लिए अपनी ओर से सक्रिय प्रयत्न किये थे। राज्य सरकार के विकास विभाग, जिलापरिषद तथा पंचायत समितियों ने ग्राम सभा को सक्रिय बनाने के लिए संभव प्रयत्न किये किन्तु इन प्रयत्नों से कोई सफलता नहीं मिल सकी। 1964 में सादिक अली प्रतिवेदन ने भी ग्रामसभा के बारे में यह सर्वसम्मत मत व्यक्त किया कि जिन लोगों से हम मिले हैं या पत्र व्यवहार किया है वे सभी इस बात पर एक मत हैं कि ग्रामसभा अभी तक एक प्रभावशाली संस्था नहीं बन पायी है। यह पाया गया है कि ग्राम सभा की बैठकें नियमित रूप से नहीं बुलायी जाती हैं और कुछ अपवादों को छोड़कर बैठकों में उपस्थिति भी अच्छी नहीं होती। ग्रामसभा ने अभी तक लोगों में आवश्यक उत्साह और रुचि पैदा नहीं की है"।[9]

ग्रामसभा को प्रभावी बनाने के सुझाव

ग्रामसभा को सशक्त और प्रभावी बनाने का प्रश्न ग्रामसभा की बैठक में होने वाली कार्यवाही की प्रकृति और ग्राम पंचायतों को दिये गये कर्तव्यों और अधिकार पर निर्भर है। ग्रामीण विकास को गति देने के लिए ग्रामसभा को सार्थक और प्रभावी बनाना अत्यन्त आवश्यक है। इसे सशक्त बनाने के

लिए राजस्थान में पंचायती राज पर नियुक्त उच्च स्तरीय गिरधारी लाल व्यास समिति ने निम्नांकित सिफारिशें की थीः–

1. प्रत्येक ग्राम पंचायत के क्षेत्र में कार्यरत ग्रामसेवक एवं पदेन सचिव के लिए ग्रामसभा की बैठक में उपस्थित होना अनिवार्य घोषित किया जाना चाहिए। सरपंच के लिए भी वैधानिक रूप से यह अनिवार्य बना दिया जाना चाहिए कि वह ग्रामसभा की बैठक में उपस्थित रहे और यदि ग्रामसभा की लगातार तीन बैठकों में वह अनुपस्थित रहे तो उसे सरपंच पद पर बने रहने के अयोग्य घोषित कर दिया जाय। नियमों में यह स्पष्ट प्रावधान किया जाना चाहिए कि ग्रामसभा की बैठक आयोजित करना सरपंच का प्राथमिक दायित्व है। पंचायत समिति के प्रसार अधिकारियों तथा विकास अधिकारियों को भी ग्रामसभा की बैठक में उपस्थित होने के लिए ऐसे निर्देश दिये जायें ताकि ग्रामसभा में व्यक्त विचारों के आधार पर वे ग्रामीण विकास को व्यावहारिक दिशा दे सकें। (यह सुझाव 1994 के अधिनियम द्वारा निर्णायक सीमा तक मान लिया गया है)
2. वर्तमान में ग्रामसभा की बैठकें फसल बोने और फसल की कटाई के समय होती हैं। इस व्यवस्था को बदल कर प्रतिवर्ष इसकी दोनों बैठकें मई–जून तथा दिसम्बर–जनवरी में आयोजित करने की व्यवस्था की जानी चाहिए।
3. ग्रामसभा की बैठक में सामान्य जनता की सक्रिय सहभागिता वस्तुतः इस बात पर निर्भर करेगी, कि उन्हें बैठक के परिणाम कितने सार्थक प्रतीत होते हैं। जनता की यह भागीदारी धीरे–धीरे स्वतः बढ़ेगी। इसलिए ग्राम सभा की बैठक के लिए कोई गणपूर्ति निर्धारित नहीं की जानी चाहिए।
4. पटवारी ग्रामीण जनता के लिए सर्वाधिक महत्वपूर्ण कर्मचारी होता है। ग्रामीणों की अधिकांश समस्याएं राजस्व विभाग से सम्बन्धित होती हैं अतःपटवारी के लिए भी यह आवश्यक बनाया जाना चाहिए कि वह ग्राम सभा की बैठकों में उपस्थित रहे। उसकी यह उपस्थिति ग्रामीण जनता के लिए अत्यधिक उपयोगी सिद्ध होगी।
5. ग्रामसभाओं की बैठकों में उपस्थित लोगों के लम्बे–चौड़े भाषणों के स्थान पर नागरिकों को पंचायत कार्यों के बारे में प्रश्न पूछने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। उपस्थित सरपंच और पंचों को यह प्रयत्न करना चाहिए कि वे प्रश्नकर्ता की जिज्ञासा को संतुष्ट करें।
6. ग्रामसभा की बैठक में जो भी सुझाव और विचार प्रस्तुत किये जायें उनका लिखित अभिलेख तैयार किया जाना चाहिए तथा ग्राम पंचायत की अगली बैठक में उसे विचारार्थ रखा जाये। ग्रामसभा में उठाये गये मुद्दों पर ग्राम पंचायत ने जो भी कार्यवाही की उससे ग्रामसभा की अगली बैठक में अवगत कराया जाना चाहिए।
7. पंचायत समिति के पदाधिकारियों को तथा ग्रामसेवक एवं पदेन सचिव आदि को ग्रामीण क्षेत्र में अपने दौरे का कार्यक्रम ग्रामसभा की बैठकों की तिथि के अनुसार निर्धारित करना चाहिए ताकि ग्रामसभा की बैठकों में वे उपस्थित रह सकें।
8. पंचायत क्षेत्र के स्कूल अध्यापकों के लिए भी ग्रामसभा की बैठकों में भाग लेना अनिवार्य किया जाना चाहिए।
9. तहसीलदार और नायब तहसीलदार को भी यथासंभव ग्रामसभा की बैठकों में उपस्थित रहना चाहिए। यदि सम्भव हो तो क्षेत्रीय उपखंड अधिकारी को भी, इन बैठकों में उपस्थित रहना चाहिए। ग्रामसभा की बैठकों में प्रसार अधिकारी द्वारा किये गये कार्यों का मूल्यांकन और विचार–विमर्श करना चाहिए।
10. ग्रामसभा की बैठकों में भाग लेने वाले लोगों में जब तक पूर्ण रुचि जागृत न हो जाये तब तक ऐसी बैठकों के आयोजन के समय सिनेमा, कठपुतली का प्रदर्शन, समूहगान जैसे आकर्षक मनोरंजक कार्यक्रम प्रस्तुत किये जाने चाहिए। इस प्रकार के कार्यक्रमों के आयोजन का बैठक की तिथि के एक सप्ताह से पूर्व सम्पूर्ण पंचायत क्षेत्र में सक्रिय प्रचार किया जाना चाहिए। ग्रामसभा की बैठक को ठीक समय पर आयोजित करने का दायित्व ग्रामसेवक को व्यक्तिगत रूप से दिया जाना चाहिए।
11. ग्रामसभा के कोई विशिष्ट कार्यकारी दायित्व नहीं हैं किन्तु ग्रामसभा को वस्तुतः वैसी ही भूमिका निभानी है जैसी कि केन्द्रीय सरकार की संरचना में संसद निभाती है। पंचायत क्षेत्र की योजना, ग्रामीण क्षेत्र की विभिन्न पाठशालाओं के कार्य, चरागाह, ग्राम के तालाब, कूप, पंचायत बजट इत्यादि ग्रामवासियों की सामान्य रुचि के समस्त विषयों पर ग्राम सभा की बैठकों में विचार किया जाना चाहिए।[10]

73वां संशोधन अधिनियम 1992

इस अधिनियम द्वारा भारतीय संविधान में भाग IX को जोड़ दिया गया जिसका शीर्षक : पंचायत रखा गया। इसमें अनुच्छेद 243से लेकर अनुच्छेद 243–ओ तक में कई प्रावधान किए गए है। इसमें अतिरिक्त; संविधान में ग्यारहवीं अनुसूची भी जोड़ी गई है। इसमें पंचायतों के कार्य हेतु 29 मद है और अनुच्छेद 243 जी से संबंधित है। इस अधिनियम में संविधान के अनुच्छेद 40 को व्यावहारिक रूप दिया। इस अनुच्छेद में उल्लेख है "ग्राम पंचायतों को संगठित करने के लिए irniranirajnirajy राज्य कदम उठाएगा और उनको ऐसी शक्तियां प्रधान करेगा जो उन्हें स्वायत्त शासन की इकाइयों के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक हो।" यह अनुच्छेद राज्य की निति–निर्देशक सिध्दांतों का एक अंग है ।

RRIJM 2015, All Rights Reserved

अधिनियम के तहत पंचायती राज प्रणाली के आधार के रूप में ग्रामसभा का प्रावधान है। ग्रामसभा एक निकाय है जिसके तहत पंचायत क्षेत्र में आने वाले गांवों की मतदान सूची में पंजीकृत व्यक्ति शामिल होते है। ग्रामसभा राज्य के विधान द्वारा निर्धारित गाँव स्तर के सभी कार्यों का निष्पादन और शक्तियों का प्रयोग करती है।[11]

अधिनियम में प्रत्यक राज्य में तीन स्तरीय प्रणाली का प्रावधान है। अर्थात ग्राम, मध्यवर्ती और जिला स्तर पर पंचायत प्रणाली अधिनियम में इन सभी शब्दों कि इस प्रकार परिभाषित किया गया है –

- पंचायत का आशय है ग्रामीण क्षेत्रों के लिए स्वशासन की संस्था, उसका नाम जो भी हो।
- ग्राम का आशय उस ग्राम से है जिसे राज्यपाल ने पंचायत के प्रयोजन से सार्वजनिक अधिसूचना में ग्राम या ग्राम समूह के रूप में शामिल किया है।
- मध्यवर्ती स्तर का आशय उस स्तर से है जो राज्यपाल ने सार्वजानिक अधिनियम के द्वारा इस प्रयोजन से गाँव और जिला स्तर के मध्य निर्धरित किया है।
- जिला का आशय राज्य के किसी जिले से है ।

इस प्रकार इस अधिनियम के द्वारा देशभर में पंचायती राज की संरचना में एकरूपता बनाए रखी गई है। यह उल्लेखनीय है कि 20 लाख से कम आबादी वाला राज्य मध्यवर्ती स्तर की पंचायत गठित नही कर सकता है।

पंचायतों में ग्राम, मध्यवर्ती और जिला स्तर की पंचायतों के लिए सभी का चुनाव सीधे जनता द्वारा किया जाएगा। मध्यवर्ती और जिला स्तर की पंचायतों के अध्यक्ष का चुनाव अप्रत्यक्ष तौर पर पंचायतों के चुने हुए सदस्यों द्वारा किया जाएगा। इसके अतिरिक्त ग्राम पंचायत के अध्यक्ष का चुनाव राज्य के विधान में निर्धारित विधि से किया जाएगा।

अधिनियम में यह प्रावधान भी है कि पंचायत क्षेत्र की कुल आबादी में अनुसूचित जाति की आबादी के अनुपात ने प्रत्येक स्तर की पंचायत इन वर्गों के लिए स्थान आरक्षित रखेगी इसके अतिरिक्त राज्य के विधान में ग्राम पंचायत या किसी स्तर की पंचायत के अध्यक्ष पद के आरक्षण का प्रावधान भी होगा।

अधिनियम में किसी पंचायत में स्थानों की कुल संख्या के कम से कम एक–तिहाई स्थान महिलाओं के लिए (अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति वर्ग की महिलाओं के लिए आरक्षित स्थान सहित) आरक्षित रखने का भी प्रावधान है। इसी प्रकार प्रत्येक स्तर की पंचायतों के अध्यक्ष के कुल पदों/स्थानों की संख्यां के कम से कम एक–तिहाई स्थान महिलाओं के लिए आरक्षित होगें।

अधिनियम में यह प्रावधान भी किया गया है किराज्य को किसी पंचायत में स्थानों को आरक्षित रखने या किसी स्तर की पंचायत में अध्यक्ष पद को पिछड़े वर्ग के लिए आरक्षित रखने का अधिकार प्राप्त होगा।

अधिनियम में प्रत्येक स्तर की पंचायत के लिए पांच वर्ष के कार्यकाल का प्रावधान हा तथापि, कार्यकाल से पहले भी इसे भंग किया जा सकता है पंचायत गठित करने के लिए नए चुनाव पंचायत के पांच वर्ष के कार्यकाल की अवधि कि समाप्ति से पहले अथवा पंचायत भंग होने की तिथि से 6 माह के अंदर करा लिए जाएगें।

किसी व्यक्ति को पंचायत का सदस्य बनाने अठाव चुने जाने के अयोग्य मन जाएगा यदि (i) संबंड राज्य के विधानमंडल चुनाव के लिए उसी समय लागू किसी कानून के अंतर्गत उसे अयोग्य घोषित किया जाता है या (ii) राज्य विधानमंडल द्वारा बनाए गए किसी कानून के अंतर्गत आईगी करार दिया जाता है। किसी व्यक्ति को पंचायत चुनाव के लिए इस आधार पर अयोग्य घोषित नहीं किया जा सकता कि आयु 25 वर्ष से कम है, बशर्ते कि उस व्यक्ति की आयु 21 वर्ष से न हो। इसके अतिरिक्त अयोग्यता संबंधी सभी विवाद निपटान हेतु राज्य विधानमंडल द्वारा निर्धारित प्राधिकरण को भेजे जाएँगे।[12]

पंचायतों के सभी चुनावों के आयोजन और मतदाता सूचियों की तैयारी कार्य की निगरानी, उसके निर्देशन और नियन्त्रण की शक्ति राज्य चुनाव आयोग में निहित होगी। राज्य चुनाव आयोग में राज्य चुनाव आयुक्त होगा जिसकी नियुकित राज्यपाल करेगा। उसकी सेवा शर्तो और कार्यकाल का निर्धारण भी राज्यपाल द्वारा किया जाएगा। उसे उसके पद से ठीक उसी प्रकार नही हटाया जा सकेगा जैसे उच्च न्यायालय के न्यायधीशों को नही हटाया जा सकता। उसकी सेवा शर्तों में उसकी नियुक्ति के बाद ऐसा कोई बदलाव भी नही किया जा सकेगा जिससे उसे (राज्य चुनाव आयुक्त) कोई क्षति होती हो

राज्य के विधानमंडल द्वारा पंचायतों को ऐसी शक्तियां और अधिकार दिए जा सकते है जो स्वशासन की संस्था के रूप में कार्य करने के लिए आवश्यक हो। इसके अंतर्गत पंचायतों पर उनके स्तरानुसार उन शक्तियों और जिम्मेदारियों का भर भी डाला जा सकेगा जो :–

- आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय से जुड़ी योजनाओं की तैयारी के लिए आवश्यक हो।
- आर्थिक विकस और सामाजिक न्याय से जुड़ी योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए उन्हें सौपी जा सकती हों इन शक्तियों और जिम्मेदारियों में ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबध्द 29 मामलों से संबंधित शक्तियां और जिम्मेदारियाँ शामिल है।

निष्कर्ष

राजस्थान में ग्रामसभा की प्रभावशीलता के बारे में जो अनुसंधान हुए है उनमें यह निष्कर्ष व्यक्त किया गया है कि ग्रामसभाओं का आयोजन गांवों में स्वयं ग्रामीणों की पहल और

प्रयास से नहीं होता बल्कि उनका आयोजन सरकार और उनमें कार्यरत प्रशासनिक अधिकारियों की पहल से होता है। इन ग्रामसभाओं पर प्रायः खण्ड के प्रशासनिक अधिकारी और कर्मचारी, विशेषकर राजस्व विभाग के कर्मचारी प्रभावी रूप से छाये रहते हैं। ग्रामीण जनता की उपस्थिति भी अत्यन्त निराशाजनक पायी गयी है, उनमें भी महिलाओं की संख्या तो एकदम नगण्य थी।

संदर्भ सूची :–

1. इतिजा एच. खान, 'गवर्नमेन्ट इन रूरल इण्डिया', एशिया पब्लिशिंग हाऊस, बोम्बे, 1999
2. जयप्रकाश नारायण, "स्वराज फोर द प्यूपिल", अखिल भारत सर्व सेवा संघ प्रकाशन, काशी, 2002
3. मोहन सुरेन्द्र, समता की चुनौतियां, जनसत्ता, नई दिल्ली, 18 दिसंबर 2010
4. निरंजन पंत, "द पॉलिटिक्स ऑफ पंचायती राज एडमिनिस्ट्रेशन – ए स्टडी ऑफ ऑफिसिएल्स एण्ड नॉन ऑफिसिएल्स रिलेशन्स, कॉन्सेप्ट पब्लिशिंग हाऊस, नई दिल्ली, 1979
5. पी.सी.माथुर, "पॉलिटिकल डॉयनामिक्स ऑफ पंचायती राज', कोणार्क पब्लिशर्स प्राइवेट लिमिटेड, नई दिल्ली, 1991
6. मिश्रा पंकज, तकनीक से लैस होगी पंचायती राज व्यवस्था, इकॉनोमिक टाइम्स, नई दिल्ली 5 अगस्त, 2009
7. पंचायतों को और अधिक अधिकार सम्पन्न बनाया जायेगा, राजस्थान विकास, अक्टूबर–दिसंबर, 2011
8. पाटनी चन्द्रा, ग्रामीण स्थानीय स्वशासन, विश्वभारती पब्लिकेशन्स, नई दिल्ली 2006
9. आर.पाल, "कम्युनिटी डवलपमेन्ट – प्रिसिंपल्स, प्रेक्टिसेज एण्ड प्रॉबलम्स", बुकलैण्ड प्रा.लि. पटना, 1963
10. आर.सी. अरोड़ा, "इंटिग्रेटड रूरल डवलपमेन्ट', एस.चन्द्र एण्ड कं. नई दिल्ली, 2013
11. आर.सी.मजुमदार, "एन एडवांसड हिस्ट्री ऑफ इण्डिया, मेकमिलन एण्ड क. लंदन 2005
12. आर.एल.खन्ना, "पंचायती राज इन इण्डिया", द इंग्लिश बुक डिपो, अम्बाला, 2016

RRIJM 2015, All Rights Reserved