पंचायत से एक मुलाकात : कुछ बात

IRRAD®

INSTITUTE OF RURAL RESEARCH AND DEVELOPMENT

(An initiative of S M Sehgal Foundation)

इन्स्टीट्यूट ऑफ रुरल रिसर्च एंड डवलपमेंट (एस.एम. सहगल फाउंडेशन का प्रयास)

शोध एवं संपादन : क्षमता निर्माण केन्द्र, इन्स्टीट्यूट ऑफ रुरल रिसर्च एंड डवलपमेंट

रचना : ओम प्रकाश एवं पुष्पा प्रकाश

चित्रांकन : नीरद

सज्जा एवं डिजाईनिंग : रवि भूषण

प्रकाशक : इन्स्टीट्यूट ऑफ रुरल रिसर्च एंड डवलपमेंट, प्लॉट नं.– 34, सेक्टर– 44, इन्स्टीट्यूशनल एरिया,
गुड़गाँव, हरियाणा, पिन–122003 (भारत)
दूरभाष– +91–124–474 4100, फैक्स– +91–124–474 4132,
E-mail : smsf@irrad.org, Website : www.irrad.org

(इस सामग्री का निर्माण सामान्य लोगों को पंचायत व्यवस्था से अवगत कराने एवं उनकी भागीदारी सुनिश्चित करने के उद्देश्य से किया गया है। अधिनियम की बारीकियों के लिए कृपया हरियाणा पंचायत राज अधिनियम 1994 एवं अन्य संशोधित अधिनियम व उपनियम देखें।)

प्रस्तावना

हमारे संविधान में पंचायत के चुनाव नियमित अंतराल पर हो इसकी पुख्ता व्यवस्था कर ली गई है। 1994 के बाद ये चुनाव सभी राज्यों में निश्चित समय पर हो रहे हैं। स्थानीय प्रशासन में पंचायतों की भागीदारी बढ़ रही है। इसीलिए पांच वर्ष के बाद होने वाले ग्राम पंचायतों के चुनाव में हर बार नये–नये प्रतिनिधि चुनकर आ रहे हैं। इस समय देश में पंचायतों के लगभग 27 लाख ऐसे प्रतिनिधि हैं, जिन्हें जनता ने चुनकर भेजा है। इन प्रतिनिधियों में ज्यादातर प्रतिनिधि पहली बार चुन कर आये हैं। इन प्रतिनिधियों को पंचायती राज के कार्य संचालन की जानकारी नहीं या कम होती है। ऐसे प्रतिनिधियों का प्रशिक्षण एक बहुत बड़ी चुनौती है।

यह पुस्तिका पहली बार चुनकर आए जन प्रतिनिधियों के प्रशिक्षण में सहायता करने के लिए बनाई गई है। इसमें सरल चित्रों के माध्यम से कायदे–कानून की जानकारी दी गई है। हमारा विश्वास है कि यह पुस्तिका उन प्रतिनिधियों के प्रशिक्षण के लिए उपयोगी साबित होगी, जो कम पढ़े–लिखे हैं और जिन्हें पंचायत राज व्यवस्था की जानकारी नहीं है।

उम्मीद है कि हमारा प्रयास सार्थक सिद्ध होगा।

क्षमता निर्माण केन्द्र
इन्स्टीट्यूट ऑफ रूरल रिसर्च एण्ड डवलपमेंट
गुड़गांव

अपनी बात

गांधी ने आजादी से पूर्व ही अपनी पुस्तक **हिन्द स्वराज** में भावी भारत की एक तस्वीर पेश की थी। भारत के गांवों के लिए एक सम्प्रभु शक्ति के रुप में ग्राम स्वराज की कल्पना की थी। इसके लिए आवश्यक है कि भारतीय गणराज्य और पंचायत की कल्पना को यथार्थ में उतारा जाय। स्वतंत्रता के बाद भारतीय संविधान के राज्य के नीति निर्देशक तत्व में स्थान पाने वाला पंचायत 73वें संविधान संशोधन के बाद एक नये कलेवर में आया।

1832 में लार्ड मेट्काफ की ग्राम गणराज्य (Village Republic) वाली रिर्पोट से घबराये ब्रिटानिया हुकूमत ने सस्ते में कानून व्यवस्था बनाये रखने या ऐसे ही कम महत्व के कामों के लिए पंचायतों को पुनर्जीवित करने का काम किया था। उनका उद्देश्य कहीं से गांव को सम्प्रभु बनाने का तो नहीं ही था। पर शायद गांधी की सोच पंचायत को केन्द्र या राज्य सरकार की एक विकास एजेंसी के रूप में खड़ा करने से कुछ ज्यादा थी। गांधी की पंचायत **'सामाजिक सरोकार'** की थी न कि **'पंचायत सरकार'** की तभी तो उन्होंने कहा था कि :

अगर हिन्दुस्तान के हर गांव में कभी पंचायती राज कायम हुआ तो मैं अपनी इस तस्वीर की सच्चाई साबित कर सकूंगा जिसमें सबसे पहले और सबसे आखिरी दोनों बराबर होगा या यों कहिये कि न तो कोई पहला होगा ना आखिरी।'

पंचायत सशक्तिकरण के पूर्व आवश्यक है कि पंचायत के दर्शन और सोच के बारे में स्पष्टता हो। पंचायत सशक्तिकरण के इस सेतुबंध में इस पुस्तिका की रचना गिलहरी के प्रयास की तरह है। आशा है कि IRRAD ने इस पुस्तिका की रचना का जिम्मा देकर जो भरोसा दिखाया, हम उसके साथ न्याय कर पाये हैं। इसके लिए हम IRRAD के सभी साथियों के हृदय से आभारी हैं। पुस्तिका को जीवन्त करने में भाई नीरद की तुलिका और रवि के कम्प्यूटर कौशल का पूरा लाभ मिला। हम उनके प्रति और हर उस व्यक्ति के प्रति आभार व्यक्त करते हैं, जिनका प्रत्यक्ष या परोक्ष सहयोग इस रचना में मिला।

शुभकामनाओं सहित ।

ओम – पुष्पा

पृष्ठभूमि

पंचायत राज यानी स्थानीय शासन यानि लोगों द्वारा अपना खुद का शासन। स्व–शासन की यह अवधारणा भारत के लिए नई नहीं है। अनादिकाल से भारत में पंचायतों अस्तित्व में रही हैं। ग्रामीण समुदायों ने इस व्यवस्था को जीवंत बनाए रखा था। गांव में भिन्न–भिन्न समुदाय, एक–दूसरे के सहयोगी थे और परस्पर निर्भर भी थे। प्राचीन रीति–रिवाजों एवं परंपराओं ने सामुदायिक भावना को बनाए रखा। राज बदला, शासन बदला पर ग्रामीण समुदायों में पंचायत का अस्तित्व सदैव कायम रहा।

भारत में अंग्रेजों के आगमन के बाद भी पंचायत व्यवस्था एवं कार्य प्रणाली कायम थी। ब्रिटिश विचारक चार्ल्स मेटकॉफ ने इस व्यवस्था की सराहना की और पंचायतों को लघु गणराज्यों का नाम दिया। परंतु, ब्रिटिश शासकों ने पंचायती व्यवस्था का प्रयोग अपने शासन के विस्तार एवं इसे सुदृढ़ बनाने के लिए ही किया। लार्ड रिपन ने वर्ष 1882 में स्थानीय स्व–शासन पर भारत सरकार के प्रस्ताव की घोषणा की। इसके बाद स्थानीय निकाय अधिनियम (1885) अस्तित्व में आया।

बलवंतराय मेहता समिति एवं पंचायती राज व्यवस्था का सूत्रपात

सामुदायिक विकास कार्यक्रम सफल क्यों नहीं हुए ? लोगों की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए, इन कार्यक्रमों को कैसे बेहतर बनाया जा सकता है? ऐसे ही कुछ प्रश्नों के उत्तर खोजने के लिए वर्ष 1957 में एक अध्ययन टीम का गठन किया गया। बलवंतराय मेहता की अध्यक्षता में समिति ने पंचायती राज की त्रि–स्तरीय व्यवस्था की सिफारिश की।

अशोक मेहता समिति

1977 में अशोक मेहता की अध्यक्षता में गठित एक समिति ने पंचायती राज के पतन के लिए निम्न कारण बताये –

i) पंचायती राज और विकास कार्यक्रमों को एक–दूसरे से अलग करना,

ii) विकास कार्यक्रमों को लागू करने के कार्य में पंचायतों को शामिल न कर पाना,

iii) व्यवस्था को सहयोग देने में राजनीतिक इच्छाशक्ति का अभाव,

iv) पंचायती राज संस्थानों के अंदरुनी कमियाँ / दोष और

v) पंचायती राज संकल्पना के बारे में स्पष्टता का अभाव।

73वां संविधान संशोधन विधेयक

विभिन्न कारणों से यह अनुभव किया गया है कि संविधान में पंचायतों के मुद्दों का ठोस रूप से निदान किया जाना चाहिए। संविधान के 73वें संशोधन को भारत के राष्ट्रपति की स्वीकृति मिलने के बाद 24 अप्रैल, 1993 से सरकारी अधिसूचना जारी करके लागू किया गया।

हम सरपंच और पंच तो बन गए, पर काम कैसे हो, ये तो...
और अगले हफ्ते पंचायत की बैठक भी होनी है। क्या करेंगे वहां?
मेरी तो राय है कि किसी ऐसे आदमी से मिला जाए, जिसे पंचायत के काम-काज़ का पूता हो। सरपंच ताई कैसी रहेंगी?
क्या रास्ता बताया है! चलो, अभी चलते हैं, सरपंच ताई के पास!

नमस्ते ताई!

नमस्ते! भई, तुम लोगों को पंचायत में जीतने की बहुत-बहुत बधाई! अब मन से पंचायत का काम करो और गांव का विकास करो।

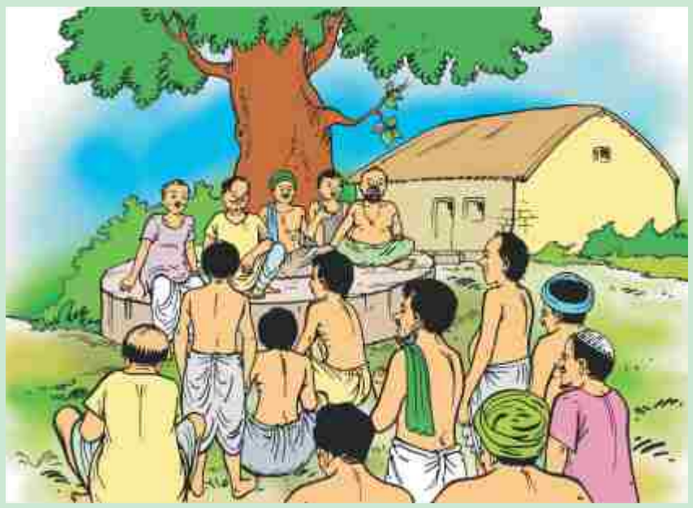
और यही सब जानने-समझने हम आपके पास आए हैं।

विकास तो तब होवेगा ताई, जब हमें समझ आए कि क्या करना है और कैसे करना है?

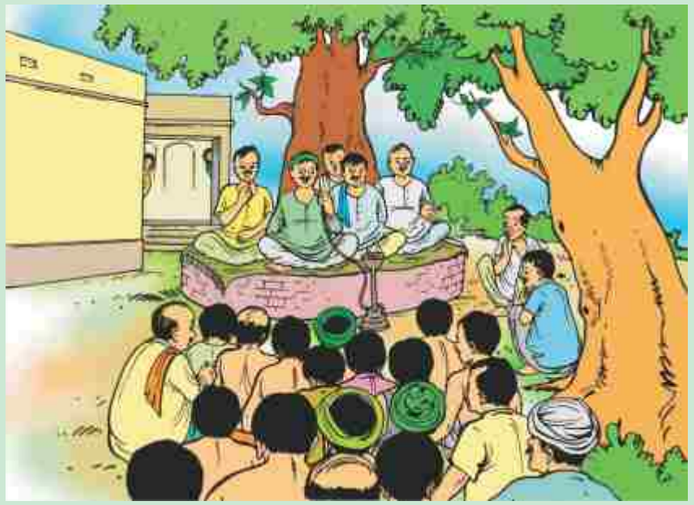
आप हमारी मदद करोगी न ताई जी?

ये तो बड़ी अच्छी बात है। चलो, यहीं बैठ कर पंचायत की बातें करते हैं और पंचायत के बारे में जानते हैं...

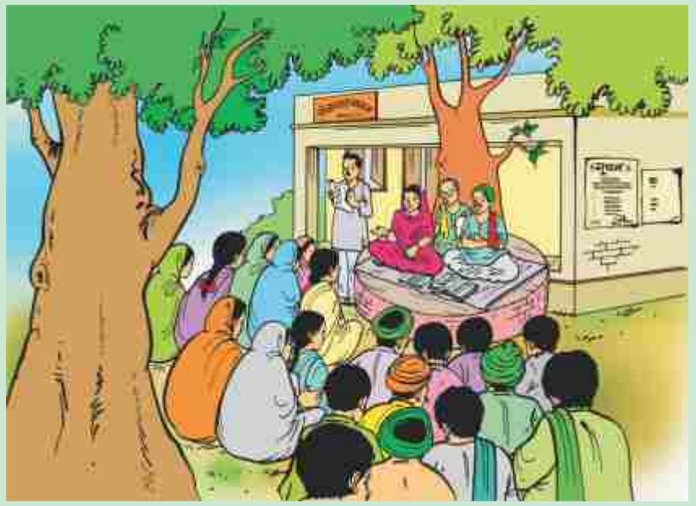
भारत में पंचायत व्यवस्था कब से चली आ रही है ?



प्राचीन काल में पंचायत



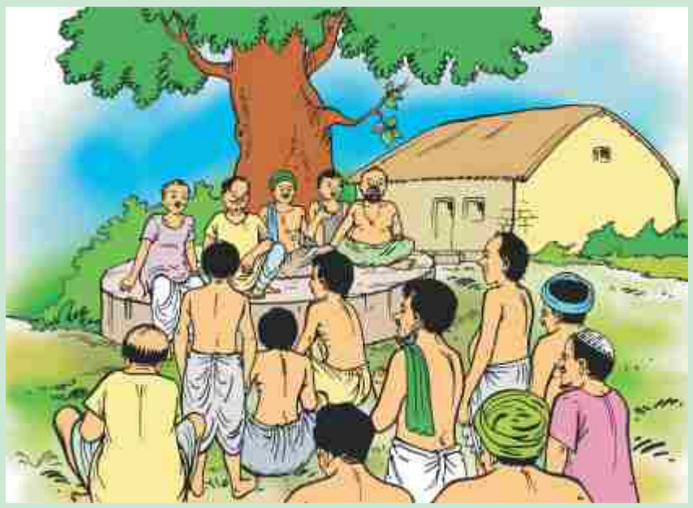
मध्ययुगीन पंचायत



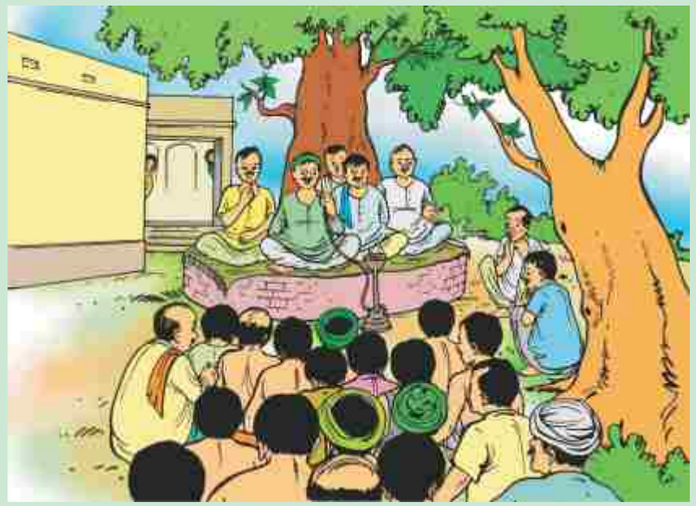
आज की पंचायत

भारत में पंचायत का इतिहास उतना ही पुराना है जितनी हमारी सभ्यता। ग्रामीण समुदायों ने इस व्यवस्था को हमेशा जिंदा रखा। राज बदला, शासन बदला पर ग्रामीण समुदायों में पंचायतों का महत्व सदैव बना रहा।

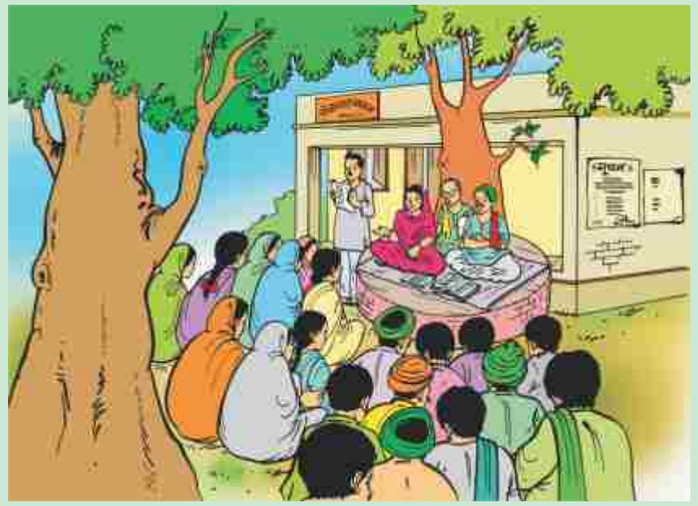
क्या हरियाणा में भी पंचायत का इतिहास उतना ही पुराना है ?



प्राचीन काल में पंचायत



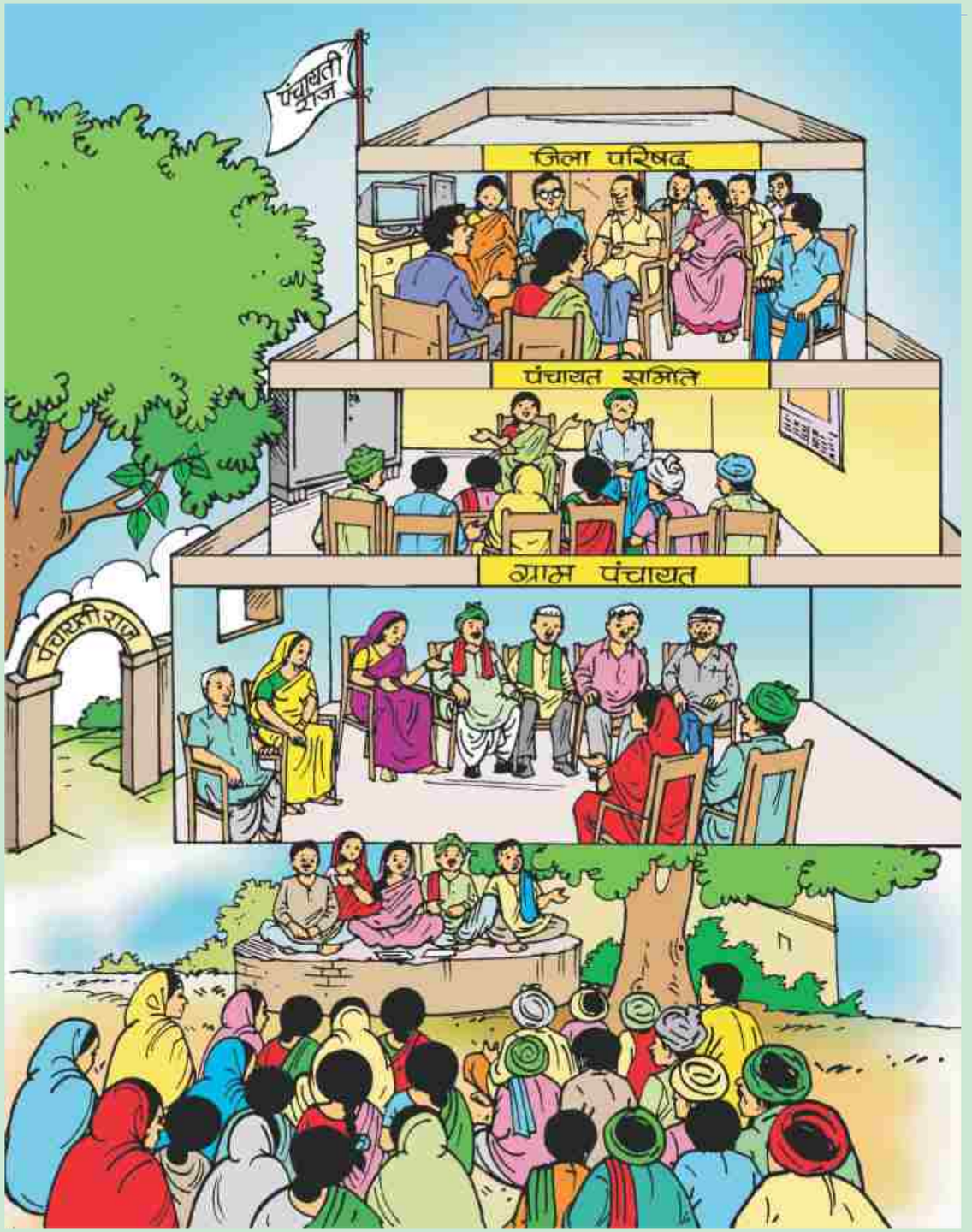
मध्ययुगीन पंचायत



आज की पंचायत

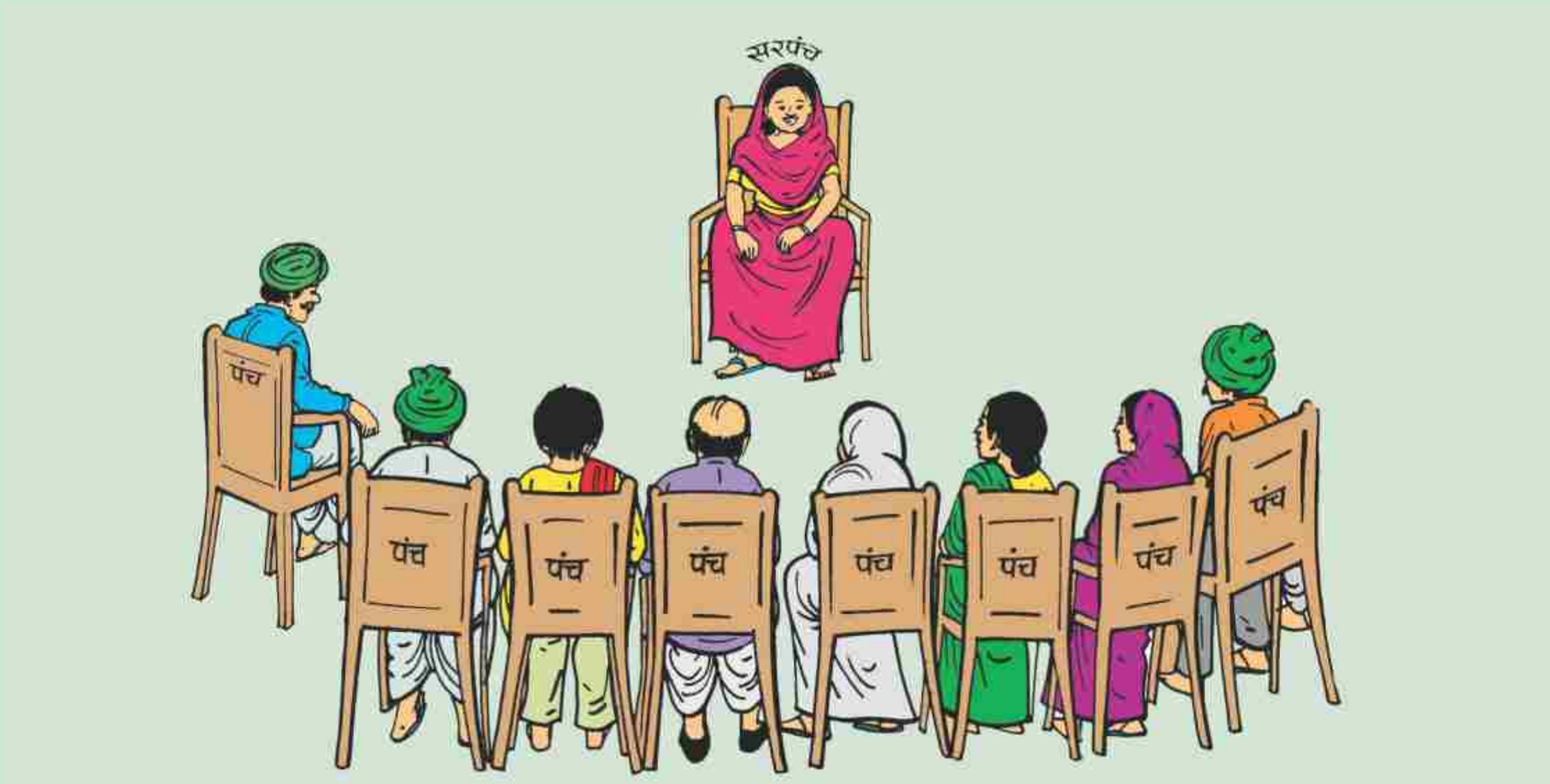
देश के अन्य भागों की तरह हरियाणा में भी पंचायतों का इतिहास उतना ही पुराना है। आजादी के बाद पंजाब पंचायत समिति तथा पंजाब जिला परिषद अधिनियम; 1961 बनने तथा पंजाब ग्राम पंचायत अधिनियम 1952 को 1960 में संशोधित किए जाने के बाद हरियाणा में 1962 में त्रि–स्तरीय पंचायती राज की स्थापना हुई। हरियाणा में नयी पंचायती राज व्यवस्था 1994 में लागू हुई।

ये त्रि–स्तरीय पंचायत क्या होती है ?



गांव के स्तर पर जो पंचायत होती है उसे ग्राम पंचायत, ब्लाक स्तर पर जो पंचायत होती है उसे पंचायत समिति और जिला स्तर के पंचायत को जिला परिषद कहते हैं।

ग्राम स्तर की पंचायत राज व्यवस्था कैसी होती है ?



इस स्तर पर सामान्य सभा के रूप से एक ग्राम सभा और उसकी कार्यकारिणी के रूप में ग्राम पंचायत है, जिसमें चुने गए सरपंच और विभिन्न वार्डों से चुने गये पंच होते हैं।

पर ग्राम सभा का तो चुनाव भी नहीं होता है, ये ग्राम सभा कैसे बनती है ?

ग्राम सभा का चुनाव नहीं होता। ग्राम पंचायत के वोटर लिस्ट में जिनका नाम होता है, वे सभी ग्राम सभा के सदस्य होते हैं। गांव के विकास व अन्य कामों में गांव वालों की भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए ग्राम सभा का प्रावधान किया गया है।

ग्राम सभा की बैठक कौन और कैसे बुलाता है ?

ग्राम सभा की बैठक बुलाने का अधिकार ग्राम पंचायत के सरपंच को है। इसके अलावा पंचायत समिति या ग्राम सभा के 1/10 सदस्यों के लिखित अनुरोध पर सरपंच को ग्राम सभा की बैठक बुलानी पड़ती है।

ग्राम सभा की बैठक के प्रसंग में सरपंच की क्या भूमिका है ? यदि सरपंच ग्राम सभा की बैठक नहीं बुलाए तो क्या उसके विरुद्ध कोई कार्रवाई हो सकती है ?

बैठक बुलाना, उसका नोटिस भेजना, उसकी अध्यक्षता और संचालन करना और यदि कोई सदस्य गड़बड़ कर रहा हो, तो उसे बैठक से बाहर भेज सकता है। सरपंच यदि ग्राम सभा की दो लगातार बैठक नहीं बुलाता है, तो वह कानूनी रूप से पद से हटा हुआ मान लिया जाता है।

यदि ग्राम सभा की बैठक में लोग नहीं आयें या कम आयें तो क्या होगा ?

ऐसे तो ग्राम सभा की सामान्य बैठक के लिए कोई कोरम नहीं है। पर प्रयास किया जाना चाहिए कि ज्यादा–से–ज्यादा लोग ग्राम सभा में भाग लें। ग्राम सभा की विशेष बैठक में 1/10 सदस्यों की उपस्थिति बैठक की कोरम के लिए आवश्यक है।

ग्राम सभा की बैठक में होता क्या है ?

गांव की समस्याओं और आवश्यकताओं का पता लगाने में पंचायत की मदद करना, पहले कौन–सी समस्याओं पर काम करना है। इसके निर्धारण में पंचायत की सहायता करना तथा गांव के विकास की योजना बनाना, किसी भी कार्यक्रम के लिए सही लाभान्वितों की पहचान करना।

एक नई ग्राम पंचायत कैसे बनाई जाती है ?

ग्राम पंचायत

वार्ड

एक नई ग्राम पंचायत कम–से–कम 500 या उससे अधिक की आबादी वाले गांव या गांव के समूह के लिए बनाई जा सकती है। विशेष परिस्थिति में सरकार आबादी की सीमा को घटा–बढ़ा सकती है। एक ग्राम पंचायत में आबादी के अनुसार कम–से–कम छः और ज्यादा से ज्यादा बीस वार्ड हो सकते हैं। ग्राम पंचायत के लिए एक सरपंच और प्रत्येक वार्ड से एक पंच का चुनाव किया जाता है।

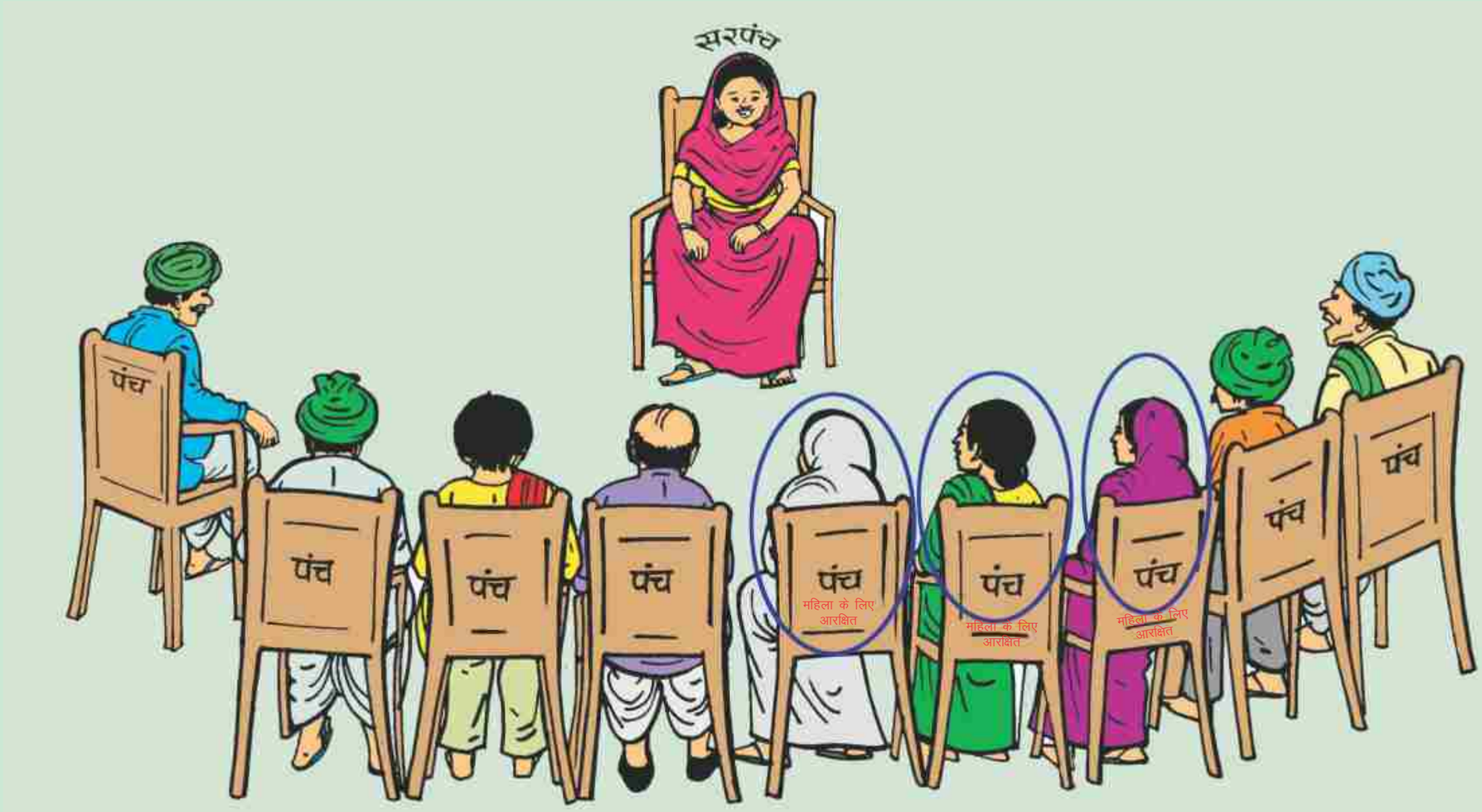
ग्राम पंचायत के सरपंच और पंच कैसे चुने जाते हैं ?

चुनाव के लिए ग्राम पंचायत को वार्ड में बांट दिया जाता है। प्रत्येक वार्ड के लिए एक पंच का चुनाव वार्ड के वोटरों द्वारा किया जाता है। सरपंच का चुनाव ग्राम सभा के वोटरों द्वारा किया जाता है।

ये आरक्षण की व्यवस्था होती कैसे है ?

अनुसूचित जाति के लिए उनकी जनसंख्या के अनुपात के आधार पर विभिन्न पदों और सदस्यता में उन्हें भागीदारी दी जाती है तथा जिन ग्राम पंचायतों में पिछड़े वर्ग के लोगों की जनसंख्या 2 प्रतिशत से ज्यादा होती है, वहां एक सीट उनके लिए आरक्षित की जाती है।

महिलाओं के लिए भी तो आरक्षण है ?



महिलाओं के लिए (जिनमें अनुसूचित जाति की महिलाएं भी शामिल हैं) प्रत्येक स्तर पर कुल पदों और सदस्यताओं में से एक तिहाई का आरक्षण किया गया है। इसका एक मतलब और है, वह यह कि एक ग्राम पंचायत के सरपंच व पंच के सभी पदों पर महिलाएं तो चुनी जा सकती है लेकिन सभी पदों पर पुरुष नहीं चुने जा सकते, क्योंकि पुरुषों के लिए कोई आरक्षण नहीं है।

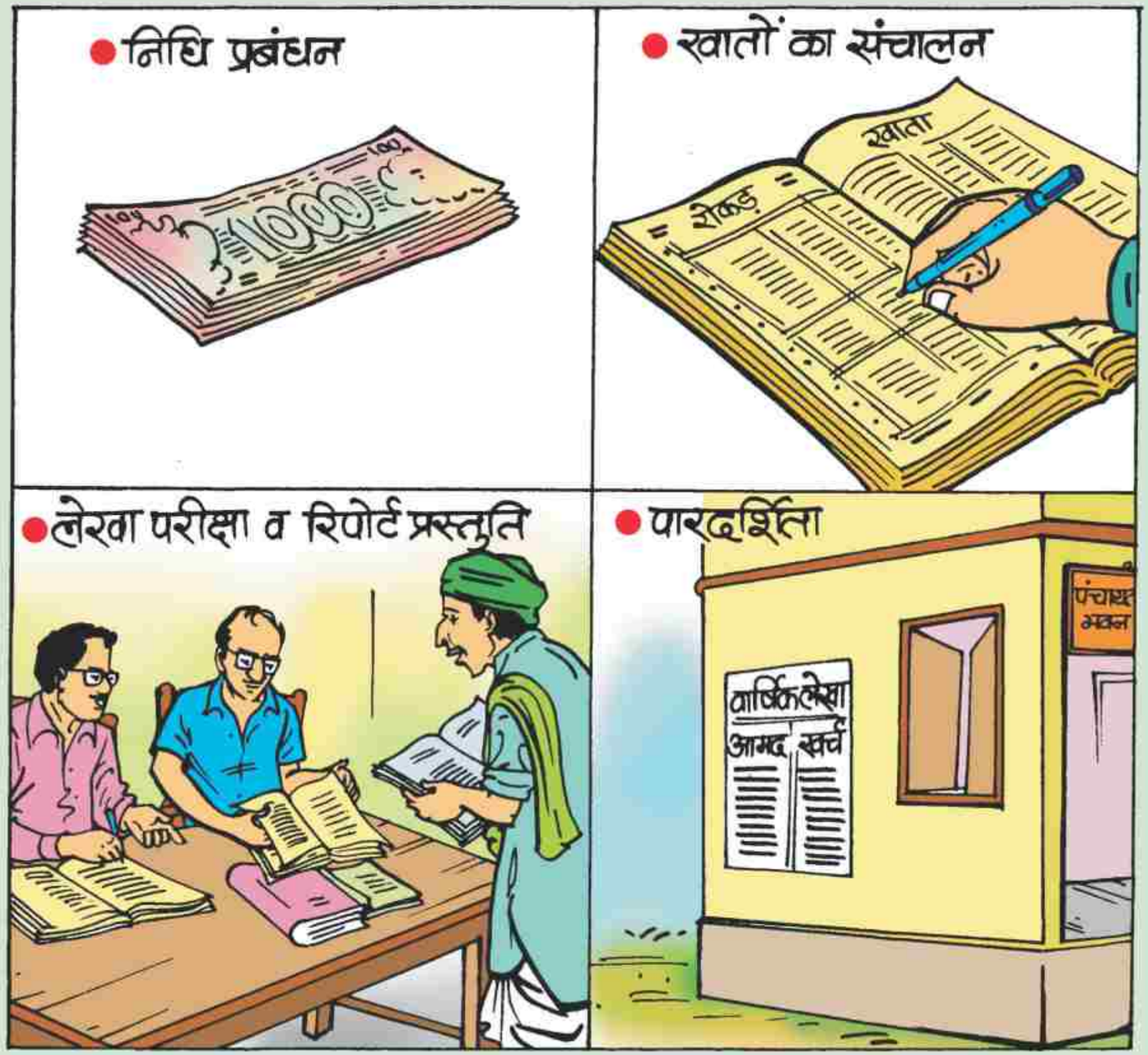
ग्राम पंचायत के मुख्य रुप से क्या–क्या काम हैं ?

ग्राम पंचायत गांव की सरकार है। संविधान की 11वीं अनुसूची में पंचायतों को 29 कार्य सौंपे गये हैं। उनमें से कुछ प्रमुख हैं : प्राथमिक शिक्षा, प्रौढ़ एवं गैर–औपचारिक शिक्षा, प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल, पेयजल, स्वच्छता, महिला एवं बाल विकास, सड़कें और ग्रामीण बुनियादी ढांचा।

इससे तो ग्राम पंचायतों की जवाबदेही काफी बढ़ जाती है ?

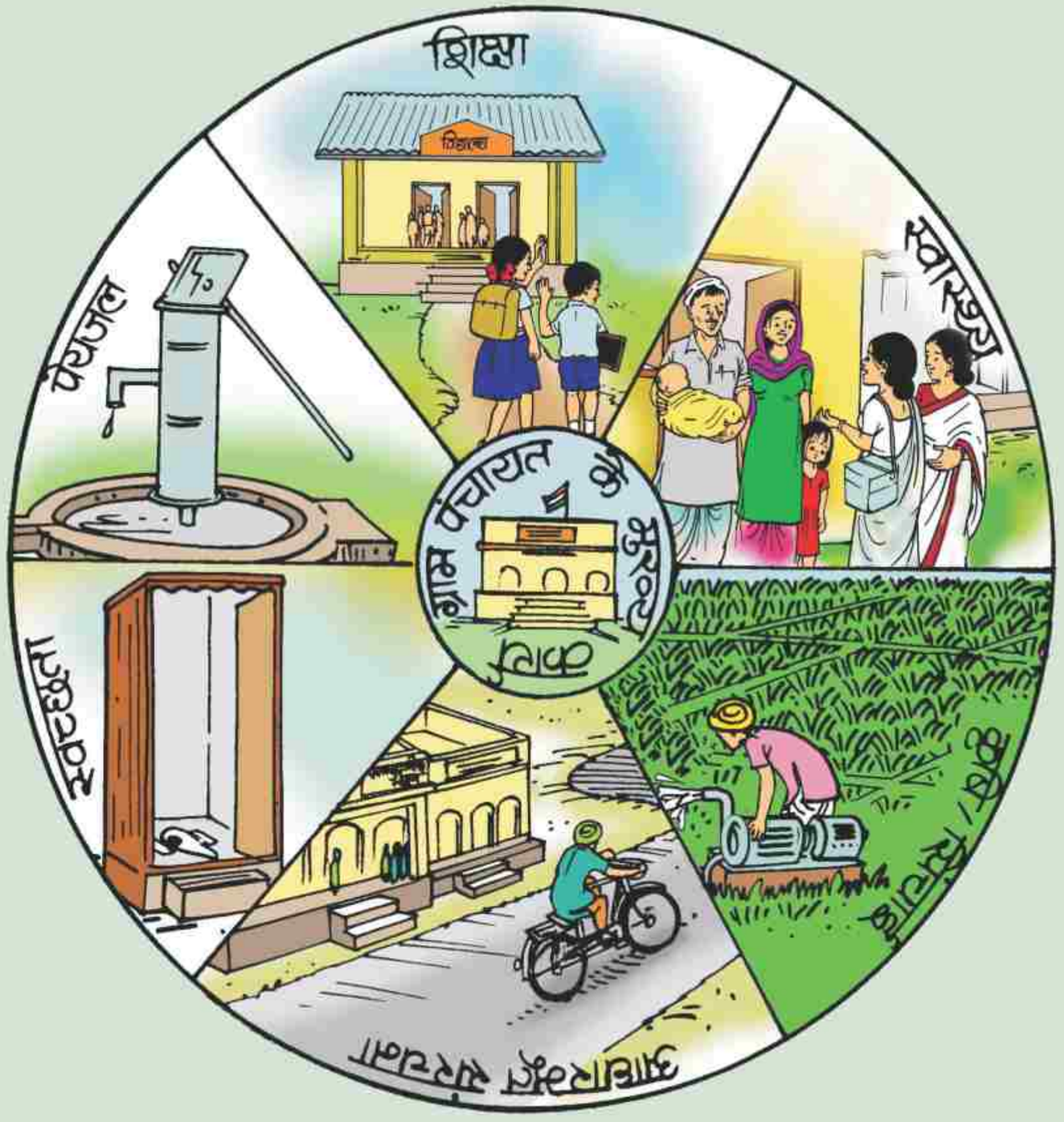
इनकी मुख्य जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए पंचायतों को निम्नलिखित गतिविधियों के बारे में बेहद सजग होना चाहिए :

- निधि (पैसों) का प्रबंधन
- खातों का रखरखाव
- लेखा परीक्षा एवं लेखा परीक्षा रिपोर्टों की सदस्यों के समक्ष प्रस्तुति
- पारदर्शिता (Transparency)



क्या ग्राम पंचायतों की कोई समिति भी होती है ?

समिति / उप–समिति	उनके काम
सामाजिक न्याय	कमजोर वर्गों तथा अनुसूचित जातियों की शिक्षा, आर्थिक, सामाजिक व सांस्कृतिक विकास, खेल–कूद तथा अन्य क्रियाओं को बढ़ावा, सामाजिक अन्याय तथा शोषण से ऐसे वर्गों को सुरक्षित रखना, महिला एवं बाल कल्याण को बढ़ावा।
उत्पादन	कृषि उत्पादन, पशुपालन, ग्रामीण उद्योग तथा गरीबी–उन्मूलन कार्य।
सुख–सुविधा	शिक्षा, स्वास्थ्य, सार्वजनिक कार्य और अन्य कार्यों में सहायता।
स्थानीय समिति	जिस ग्राम पंचायत में एक से अधिक ग्राम शामिल हो, वहां स्थानीय कमेटी का गठन किया जायेगा। इस कमेटी मे सरपंच तथा संबंधित ग्राम के पंच और ग्राम सभा द्वारा नियुक्त सदस्य शामिल होंगे।



ग्राम पंचायत को इतना सब करने के लिए पैसा कहां से आता है ?

पंचायतों की आय दो भागों में बटी है– निजी स्रोत से आय और सरकार से प्राप्त संसाधन। पंचायतें गृह कर और व्यवसाय कर आदि लगाकर अपनी आय बढ़ा सकती हैं। इसके अतिरिक्त, वे बहुत से तरीकों से गैर–कर राजस्व भी एकत्र कर सकती हैं, जैसे पंचायत कुछ वस्तुओं एवं सेवाओं को प्रदान कर के मार्ग कर, शुल्क, उपकर या प्रयोगकर्ता कर वसूल सकती है। वे लाभार्थी–उन्मुख योजनाओं से भी अंशदान एकत्र कर सकती हैं। यह बात स्पष्ट होनी चाहिए कि स्थानीय संसाधनों से धन एकत्र करना पंचायतों का एक महत्वपूर्ण कार्य है।

पंचायतों का चुनाव कितने दिनों में होता है ?

प्रत्येक स्तर की पंचायत की अवधि पाँच वर्षों की है।

यदि पंचायत बीच में ही किसी कारण से भंग हो जाए तो क्या होगा ?

यदि किसी वजह से निर्धारित समय से पहले ही इसे भंग कर दिया जाये तो छः माह के भीतर चुनाव कराए जाते हैं और इस प्रकार नयी चुनी हुई पंचायत कुल पांच वर्षों में से बाकी की अवधि तक कामकाज संभालती है।

ग्राम सचिव के मुख्य कार्य क्या हैं ?

सरपंच की देखरेख में सभी लेखा रिकार्ड तथा अन्य संपत्तियों की जानकारी को सुरक्षित रखना। सरपंच की अनुमति से पंचायत की बैठक के लिए नोटिस तथा एजेण्डा इत्यादि तैयार करना। ग्राम पंचायत और ग्राम सभा के सदस्यों को उसके बारे में सूचित करना, ग्राम पंचायत व ग्राम सभा की बैठकों की कार्यवाही लिखना।

ग्राम पंचायत की हर महीने कितने बैठकें होनी चाहिए ?

ग्राम पंचायत की बैठक, महीने में कम से कम दो बार सार्वजनिक स्थान पर बुलाई जाएगी।

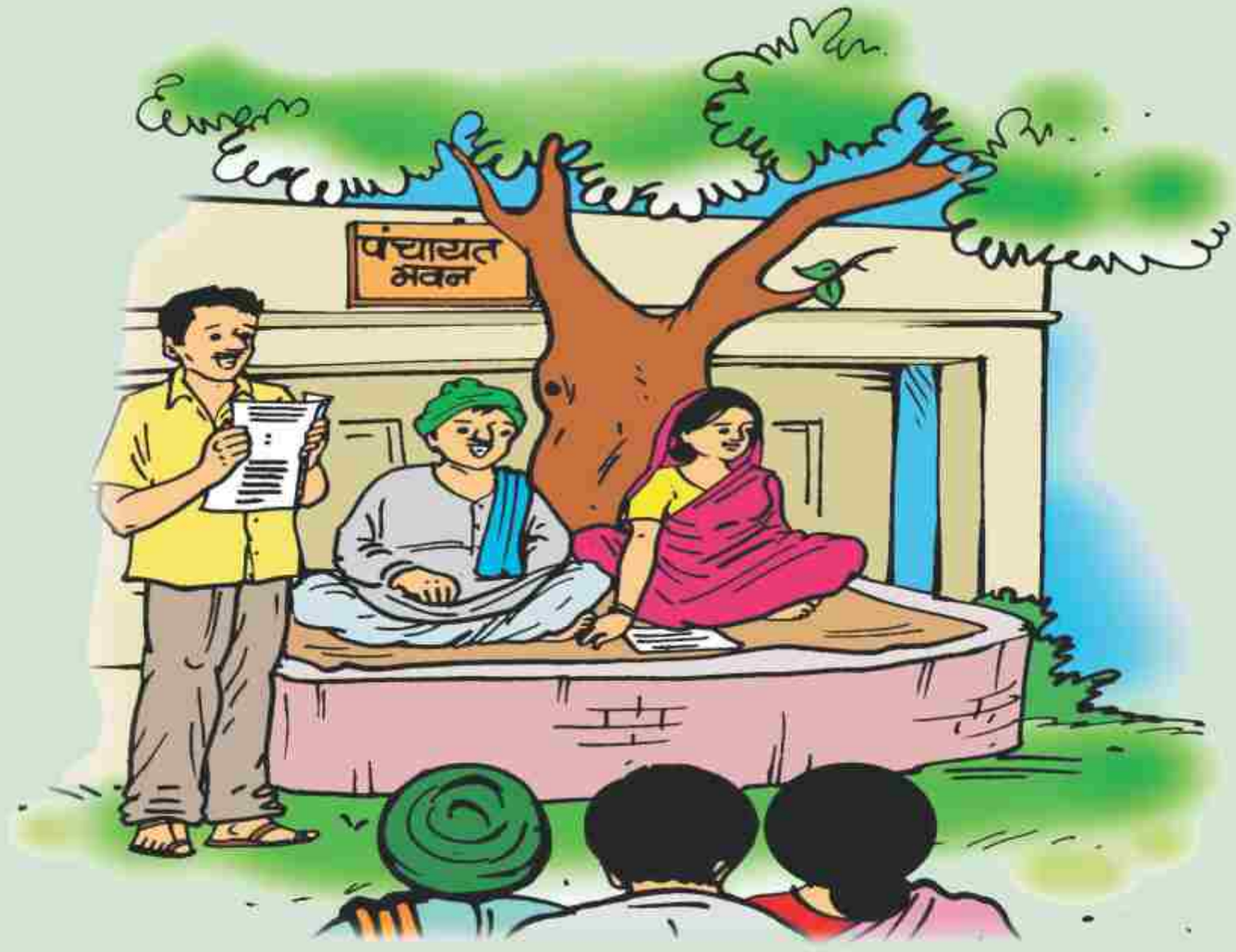
ग्राम पंचायतों की बैठकों का कोरम क्या है?

ग्राम पंचायत की बैठक में कोरम, सरपंच सहित पंचों के बहुमत का होगा। निर्णय बहुमत से लिए जायेंगे तथा मत बराबर होने पर सरपंच एक अतिरिक्त मत डालेगा।

ग्राम पंचायत की बैठक में सबसे पहले क्या होगा ?

सभी पंच और सरपंच हाजिरी रजिस्टर में अपने नाम के सामने हस्ताक्षर करेंगे या अंगूठा लगाएंगे।

ग्राम पंचायत की बैठक की कार्यवाही कैसे होती है ?



सरपंच द्वारा पिछली बैठक की कार्यवाही पढ़कर सुनाई जाएगी, पिछली बैठक में लिए गए निर्णयों पर की गई कार्यवाही की रिपोर्ट पढ़ी जाएगी, एजेण्डा के प्रत्येक मुद्दे पर चर्चा करके उसका निपटान होगा।

ग्राम निधि के स्त्रोत क्या हैं और इसका का संचालन कौन करेगा ?

ग्राम फण्ड का संचालन सरपंच करेगा तथा उनकी अनुपस्थिति में बहुमत वाला पंच करेगा। ग्राम पंचायत की जो भी राशि सरपंच को प्राप्त होती है, वह उसे तुरंत पंचायत के खाते में जमा करायेगा। परन्तु सरपंच अपने पास 10,000 रुपए तक की राशि (कैश–इन–हैन्ड) नकद रख सकता है। सरपंच ग्राम फण्ड राशि को पंचायत द्वारा बहुमत से प्रस्ताव पारित करके उसे अधिकृत करने पर ही निकालेगा।

हरियाणा पंचायती राज अधिनियम, 1994 में साझी परिसम्पत्तियों के लिए मुख्य प्रावधान कौन से हैं ?

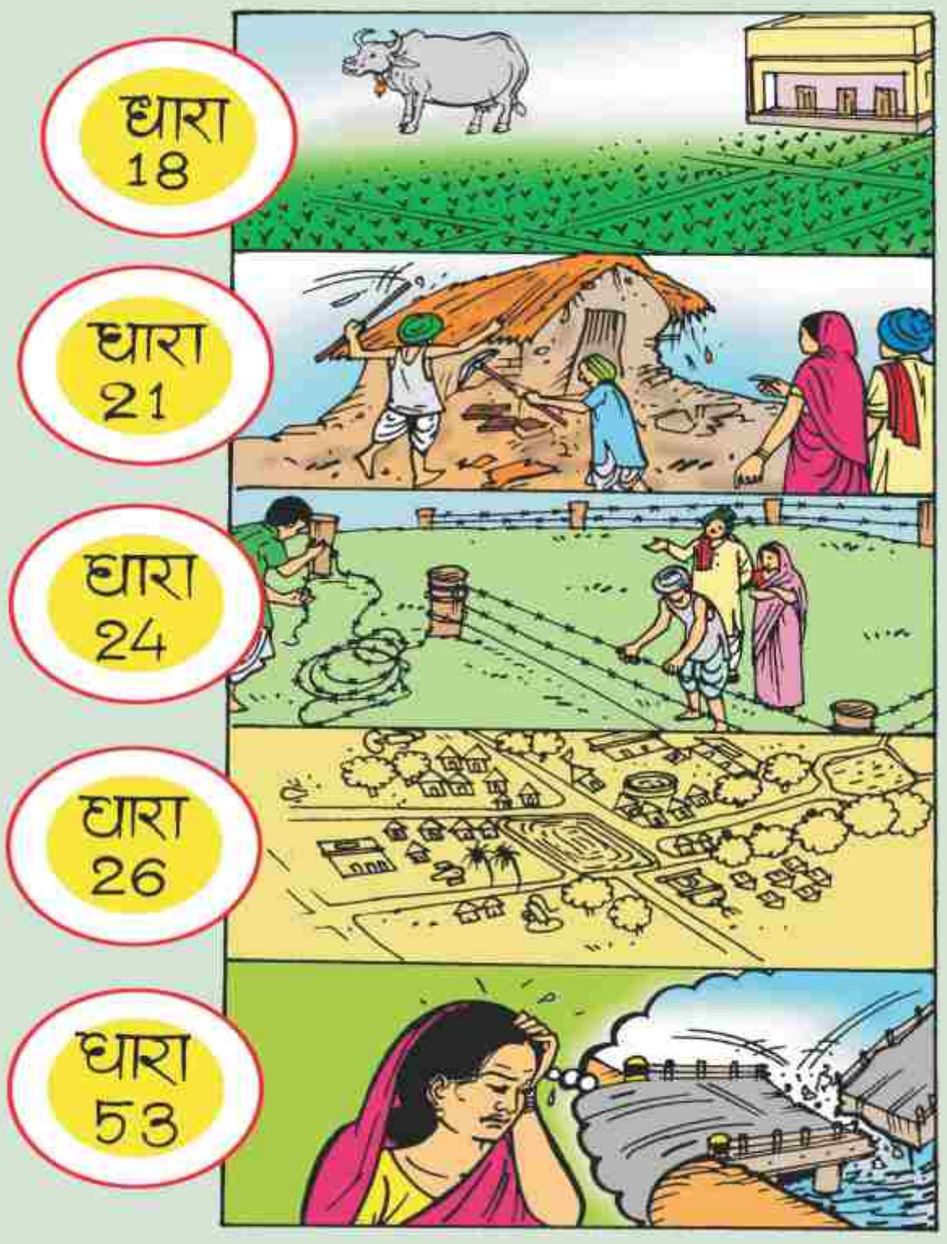
ग्राम पंचायत की चल तथा अचल सम्पत्ति तथा उसके रिकार्ड की जिम्मेदारी सरपंच की है।

सार्वजनिक भूमि से नाजायज कब्जा हटाना ग्राम पंचायत का काम तथा कर्त्तव्य है।

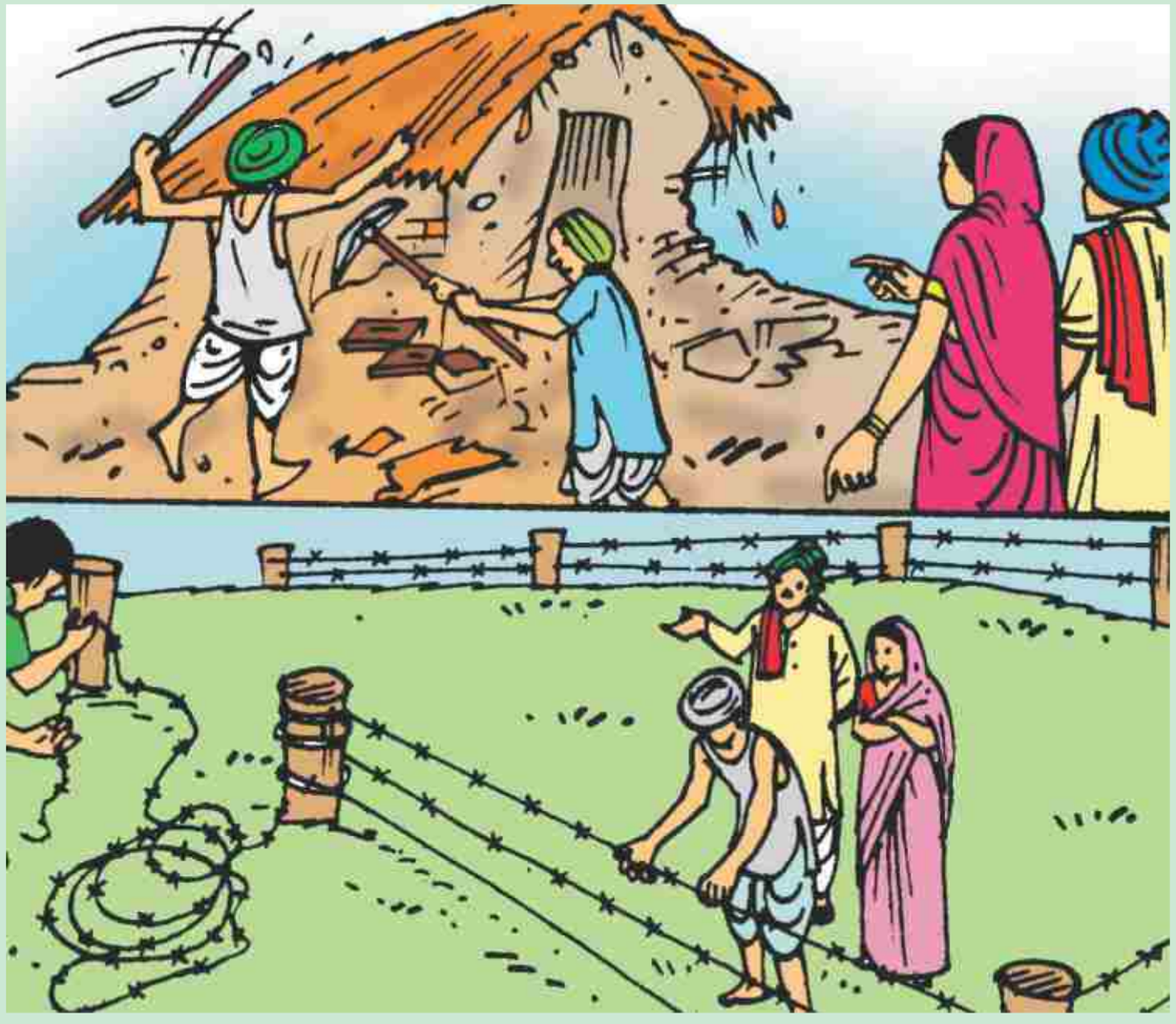
ग्राम पंचायत सार्वजनिक स्थान से नाजायज कब्जे हटवाने में सक्षम है।

ग्राम पंचायत सभा क्षेत्र में आबादीदेह का नक्शा तैयार करवाएगी।

सरपंच तथा पंच ग्राम पंचायत की सम्पत्ति के नुकसान के जिम्मेदार होंगे।



सरपंच नाजायज कब्जों को हटाने का कार्य कैसे कर सकता है ?



आबादीदेह और गांव शामलात का सही नक्शा बनवाए, पंचों और ग्राम सभा सदस्यों तथा बी.डी.पी.ओ. का सहयोग ले। राजस्व विभाग और पुलिस से तालमेल रखे तथा उपायुक्त का सहयोग ले। किन्तु इस कार्य के लिए सबसे आवश्यक उसकी अपनी इच्छाशक्ति है।

अंत में ताई, कोई ऐसी बात बतायें; जिसे करने से हमारे पंचायत का नाम पूरे देश में हो जाए। क्योंकि आप के समय तो काफी दूर से लोग इस पंचायत को देखने आते थे।

'प्रजातंत्र का मूल मंत्र'

पंचायत का मतलब है हमारी अपनी सरकार। राज्यों में व केन्द्र में हमारे द्वारा चुने गए प्रतिनिधियों की सरकार होती है, लेकिन हमारे गांव में हमारी सरकार। यदि हम ठीक से ग्राम सभा करें और लोगों का सहयोग हर निर्णय में लें तो ना सिर्फ पंचायत का सही विकास होगा, बल्कि तुम लोगों का काम भी आसान हो जायेगा। हमें यह नहीं भूलना चाहिए की हमें गांव वालों ने चुना है और हमें उन्हीं के लिए काम करना है। अतः पंचायत सरकार तो है पर हमारा सामाजिक सरोकार सबसे ज्यादा है।

'यही है प्रजातंत्र का मूल मंत्र'