Research Paper

Volume : 3 | Issue : 2 | February 2014 • ISSN No 2277 - 8179

Devaluation of Fund, Function & Functionairies to Panchalayati Raj System (Special Reference to Chhhattisgarh)

पंचायतराज व्यवस्था में कार्यों, कर्मियों और निधियों के प्रषवी अन्तरण (छत्तीसगढ के विशेष संदर्भ में)

Social Science

KEYWORDS : Kraus-Weber test, Flexibility test, Muscular fitness

DR. ASHOK KUMAR JAISWAL

Sankay sadasya (Panchayati raj), Thakur Pyarelal Panchayat avam Gramin Vikas Sansthan, Nimora, Raipur, Chhatisgadh.

पृष्ठभूमि

संविधान में 73वें संशोधन के बाद स्थापित भाग–9 में देश के ग्रामीण क्षेत्रों में त्रिस्तरीय पंचायतराज व्यवस्था में स्वशासन संवैधानिक इकाई के स्वरुप में स्थापित हुई। आज पंचायतों को संवैधानिक दर्जा प्राप्त किए 11 वर्ष हो गये हैं। इन 11 वर्षों में पंचायतों को अधिकार देने और सशक्त बनाने के अनेकों प्रयास हुए है और पंचायतों ने अपनी सीमित क्षमता के साथ बहुत सारी जिम्मेदारियों को निभाने की कोशिश की है। इन सबके बावजूद इस बात पर विचार करना जरुरी है कि क्या पंचायतें संविधान के भाग–9 में वर्णित प्रावधानों के अनुसार स्वशासन की प्रभावी इकाई की तरह काम कर रही है या नहीं।

एक नए राज्य के रुप में छत्तीसगढ के गठन के बाद पंचायतों को सौंपे गए काम और अधिकारों की समीक्षा के बाद यह स्पष्ट हुआ कि पंचायतों को सशक्त करने के लिए नए दृष्टिकोण और रणनीति के विकास की जरुरत है और फिर इस रणनीति के आधार पर पंचायत के हर स्तर के लिए उपयुक्त गतिविधियां सौपने की जरुरत है ताकि पंचायतें अपने कार्यक्षेत्र में शासन की स्वायत्त इकाई की तरह से काम करे न कि प्रदेश सरकार के विभगों की विस्तार इकाई की तरह।

इस बात पर बहुत चर्चा होती है कि पंचायतों को दी जाने वाली जिम्मेदारी राज्य सरकारों की इच्छा पर निर्भर है। वास्तव में पंचायत राज व्यवस्था के काम और अधिकारों के बारे में सोचते समय हमें संविधान के दो अलग–अलग स्थानों पर वर्णित दृष्टिकोणों को मिलाकर पढ़ने और समझने की जरुरत है। इसमे पहला दृष्टांत संविधान मे वर्णित नीति निर्देशक तत्वों में स्पष्ट किया गया है। संविधान का अनुच्छेद 40 भारतीय गणराज्य के संदर्भ में यह स्पष्ट करता है कि राज्य पंचायतों का गठन करने के लिए जरूरी कदम उठाएगा और उन्हें ऐसी शक्तियां और अधिकार देगा ताकि पंचायतें स्वायत्त शासन की इकाई के रूप में काम करने लायक बन सकें। अतः यहां पर यह समझना जरूरी है कि पंचायतों को अधिकार देना राज्य (केन्द्र व राज्य सरकार दोनो) के लिए जरूरी है और यह संविधान का निर्देश है।

संविधान के भाग–9 में वर्णित अनुच्छेद 243 छ तथा अन्य दूसरे प्रावधानों को पढने से यह स्पष्ट होता है कि संविधान पंचायतों की मुख्य भूमिका को इस तरह से स्पष्ट करता है–

- अपनी कार्य क्षेत्र के स्तर पर स्वशासन की सक्षम इकाई के रूप में कार्य करना
- अपने कार्य क्षेत्र के भीतर सामाजिक न्याय सुनिश्चित करने वाले आर्थिक विकास की योजना बनाना व क्रियान्वित करना

पंचायतें यह कार्य ठीक ढंग से कर पाये इसके लिए संविधान की 11 वीं अनुसूची में 29 विषयों का उल्लेख किया गया है।

इस पूरे संदर्भ मे यह समझना जरुरी है कि पंचायत को संवैधानिक संस्था बनाना अनुच्छेद 40 का अनुपालन है अतः अनुच्छेद 243 से 243 र तक पंचायतों के बारे में उल्लिखित प्रत्येक प्रावधान अनुच्छेद 40 की इस अभिव्यक्ति से बंधा है कि राज्य पंचायतों को ऐसी शक्तियां और अधिकार देगा ताकि पंचायतें स्वायत्त शासन की इकाई के रूप में काम करने लायक बन सकें। अतः ऐसा प्रतीत होता है कि संविधान की भवना का अनुपालन करने के लिए पंचायतों को जो भी अधिकार दिए जाएं वो पूरी तरह से को सुपुर्द किए जाएं ताकि पंचायते उन गतिविधियों के संचालन में स्वशासन की सक्षम एवम प्रभावी इकाई के रुप मे काम कर सकें।

पंचायत राज के प्रषरी मंत्रियों का गोलमेज सम्मेलन–

1992 में संविधान के 73वें संशोधन के बाद भरत सरकार ने एक बड़ा कदम उठाते हुए देश के सभी राज्यों के पंचायत मंत्रियों के साथ गोलमेज सम्मेलनों का आयोजन किया। इन सम्मेलनों का पहला उद्देश्य था पंचायतों को अधिकार सम्पन्न बनाना ताकि वे स्वशासन की प्रभावी इकाई के रुप में काम कर सकें। इन सम्मेलनों का दूसरा प्रमुख उद्देश्य अलग–अलग राज्यों की पंचायत राज व्यवस्था में कुछ अनिवार्य बिन्दुओं पर एकरुपता लाना जैसे कि –

- जिला योजना समितियो का गठन
- ग्राम सभ के काम और अधिकार
- पंचायतों के समानान्तर गठित समितियों के माध्यम से पंचायतों को और अधिकार दिये जाने पर चर्चा
- पंचायत उपबंध (अनुसूचित क्षेत्रों पर विस्तार) अधिनियम के अनुरुप ग्राम सभा और पंचायतों को काम और जिम्मेदारी सौंपना

24–25 जुलाई को कोलकाता मे हुए पहले सम्मेलन में कार्यों,. कर्मियों और निधियों के प्रभावी अन्तरण पर विचार किया गया। इस सम्मेलन के दौरान यह तय हुआ कि सभी राज्य पंचायतों को स्वशासन की सक्षम इकाई बनाने के लिए पंचायतों को गतिविधियां सुपुर्द करने के लिए गतिविधि मानचित्रण का काम करेंगे। गतिविधि मानचित्रण का यह कार्य संविधान की 11 वीं अनुसूची में वर्णित विषयों के संदभ में होगा। संविधान की 11 वीं अनुसूची में वर्णित विषय इस प्रकार है –

संविधान की 11 वीं अनुसूची में वर्णित विषय

प्राकृतिक संसाधनों के प्रबंधान से जुड़े विषय	समाजिक न्याय व बदलाव से जुड़े विषय	मानव संसाधान विकास से जुड़े विषय	प्राथमिक क्षेत्र के विकास से जुड़े विषय	उद्योग एवम कुटीर उद्योगो के विकास से जुड़े विषय	आधारभूत संरचना के विकास एवम रख – रखाव से जुड़े विषय	स्वास्थ्य एवम पोषण से जुड़े विषय
1 भूमि विकास, भूमि सुधार का क्रियान्वयन, चकबंदी और भूमि संरक्षण 2 लघु सिंचाई, जल प्रबंध और जल विभाजक क्षेत्र का विकास 3 समाजिक वानिकी और फार्म वानिकी	4 समाज कल्याण जिसके अंतर्गत विकलांगों और मानसिक रूप से मंद व्यक्तियों का कल्याण भी है 5 दुर्बल वर्गो का और विशिष्टितया अनुसूचित जातियो और अनुसूचित जनजातियों का कल्याण 6 महिला और बाल विकास	7 शिक्षा जिसके अंर्तगत प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालय भी है 8 तकनीकि प्रशिक्षण एवं व्यवसायिक शिक्षा 9 प्रौढ़ और अनौपचारिक शिक्षा 10पुस्तकालय 11सांस्कृतिक क्रियाकलाप	12कृषि जिसके अंतर्गत कृषि विस्तार भी है 13पशुपालन, डेरी उद्योग और कुक्कुट पालन 14मत्स्य उद्योग 15लघु वन उपज 16गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम 17बाजार और मेले	18लघु उद्योग जिनके अंतर्गत खाद्य प्रसंस्करण उद्योग भी है 19खादी ग्रामोद्योग और कुटीर उद्योग	20सड़के, पुलिया, पुल, फेरी, जलमार्ग और अन्य संचार साधन 21ग्रामीण विद्युतीकरण जिसके अंतर्गत विद्युत का वितरण है 22अपारंपरिक ऊर्जा स्रोत 23सामुदायिक आस्तियों का अनुरक्षण 24ग्रामीण आवासन 25ईंधन और चारा	26स्वास्थ्य और स्वच्छता जिनके अंतर्गत अस्पताल, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र और औषधालय भी है 27परिवार कल्याण 28सार्वजनिक वितरण प्रणाली 29पेय जल

3. विकेन्द्रीकरण बनाम सुपुर्दीकरण–

संविधान में भाग–9 की स्थापना के समय से ही इस तथ्य पर काफी बात हो रही है कि पंचायतराज व्यवस्था सत्ता के विकेन्द्रीकरण का संवैधानिक प्रयास है। यह स्पष्ट है कि 73 वें संविधान संशोधन के द्वारा स्थापित त्रिस्तरीय पंचायत राज व्यवस्था शासन के लिए जरुरी फैसले लेने के अधिकार और जिम्मेदारी को देश और प्रदेश की राजधानी से आगे गांवों में रहने वाले लोगों के बीच स्थानान्तरित करती है। संविधान में 73 वें बदलाव के बाद उम्मीद यह है कि पंचायतराज संस्थाएं स्थानीय स्तर पर उन सभी विषयों पर फैसले लेगी जो स्थानीय स्तर पर लिए जा सकते है। अतः अब इस बात पर विचार करना जरुरी है कि सत्ता के ये नए स्थानीय केन्द्र किन–किन विषयों पर फैसला लेंगे क्योंकि संविधान में भाग–9 की स्थापना से पहले फैसले लेने के अधिकार राज्य और केन्द्र शासन के पास थे। अतः खाली पंचायतों की स्थापना भर से विकेन्द्रीकृत शासन प्रणाली मजबूत नहीं हो जाएगी बल्कि उसके लिए राज्य सरकार के अधिकार क्षेत्र मे स्थापित विषयों में से स्थानीय महत्व और जरुरत के विषयो पर फैसला लेने वाले विषय और उनसे जुड़े अधिकार पंचायतों के सुपुर्द करने पड़ेंगे।

यहां हमें एक बार पुनः संविधान के अनुच्छेद 40 को याद करना पड़ेगा जो यह स्पष्ट करता है कि पंचायतों को अधिकार इस प्रकार देने होंगे ताकि वे स्वशासन की सक्षम इकाई के रुप में कार्य करने में सक्षम बनें। इसका मतलब यह है कि संविधान की 11 वीं अनुसूची में वर्णित 29 विषयों से जुड़े काम और अधिकार पंचायतो को इस प्रकार से स्थानान्तरित करना पड़ेगा ताकि पंचायतें सौपे गए सभी विषयों पर स्थानीय परिस्थितियों के अनुरुप जरुरी फैसला ले सकें न कि छोटी–छोटी बातो में फैसले और दिशा–निर्देश के लिए राज्य शासन और उसके विभागों के उपर निर्भर रहे।

छत्तीसगढ़ में अषे तक उठाए गए कदम

पिछले एक दशक में पंचायत राज व्यवस्था को संवैधानिक इकाई के रूप में काम करने में सक्षम बनाने के उद्देश्य से राज्य में कई प्रयास किए गए हैं। ये प्रयास इस प्रकार है –

- पंचायत राज अधिनियम के माध्यम से पंचायतों को स्वशासन की ईकाई के

रूप में विकसित करने के लिए स्पष्ट कानून का निर्माण।

- संविधान के भाग–9 की भावना और राज्य पंचायतराज अधिनियम के परिप्रेक्ष्य में नियमों का निर्माण ताकि पंचायतें स्वशासन की सक्षम इकाई के रूप में काम कर सकें।
- 22 विभागों के साथ यह तय करना कि जो काम जिला और गांव के स्तर पर हो सकते है वे पंचायतों को हस्तांतरित किए जाए।
- पंचायतों को कार्य हस्तांतरण के संबंध में स्पष्ट सिद्धांत विकसित करना।
- मार्गदर्शी सिद्धांतों के कियान्वयन के लिए हर विभाग द्वारा राज्य एवम पंचायत सेक्टर के संस्था, कार्यों, अमले और वित्त का बंटवारा।

पंचायतों को सशक्त बनाने के लिए किए गये तमाम प्रयासों के बावजूद अभी भी पंचायत राज व्यवस्था ग्रामीण क्षेत्र में स्वशासन की सक्षम इकाई के रूप में धीरे–धीरे विकसित हो रही है।

छत्तीसगढ़ में पंचायतों को अधिकारों, कर्तव्यों एवम् कार्यक्रमों के विकेन्द्रीकरण के मार्गदर्शी सिद्धांत

संविधान का अनुच्छेद 40 भारतीय गणराज्य के संदर्भ में यह स्पष्ट करता है कि राज्य पंचायतों का गठन करने के लिए जरूरी कदम उठाएगा और उन्हें ऐसी शक्तियां और अधिकार देगा ताकि पंचायतें स्वायत्त शासन की इकाई के रूप में काम करने लायक बन सकें। अतः यहां पर यह समझना जरूरी है कि पंचायतों को अधिकार देना राज्य (केन्द्र व राज्य सरकार दोनों) के लिए जरूरी है और यह संविधान का निर्देश है। संविधान के इसी निर्देश और अनुच्छेद 243 छ तथा 11वीं अनुसूची में सुझाए गए विषयों को ध्यान में रखते हुए वर्ष 1996–97 में पंचायतों को सशक्त बनाने का सिद्धांत घोषित किया। यह सिद्धांत अत्यन्त व्यवहारिक है और देश के दूसरे राज्यों के लिए भी बहुत उपयोगी साबित हो सकता है। आइए हम इस सिद्धांत को ठीक से समझने का प्रयास करते है। यह सिद्धांत दो भागो में बंटा है। सिद्धांत का पहला भाग पंचायतों को जिम्मेदारियों और अधिकारों को सौंपने से जुड़ा है। सिद्धांत का दूसरा भाग पंचायतों को प्रशासकीय संरचना देने से जुड़ा है।

व्यापक सिद्धांत

- गांधी जी की पंचायत और स्वशासन की अवधारणा और संविधान के 73वें संविधान संशोधन के अनुसार स्थापित त्रिस्तरीय पंचायत राज व्यवस्था को कारगर बनाना जरूरी है। अतः पंचायतों को केवल स्थानीय स्वशासन की संस्था न मानते हुए स्वशासन की इकाई के रूप में विकसित किया जाए।
- राज्य सरकार की मुख्य भूमिका नीति नियामक यानि नीति बनाना, क्रियान्वयन सुनिश्चित करना, समीक्षा और मूल्यांकन करने वाली हो।

नई व्यवस्था में प्रशासकीय संरचना की स्थापना और बंटवारे के सिद्धांत

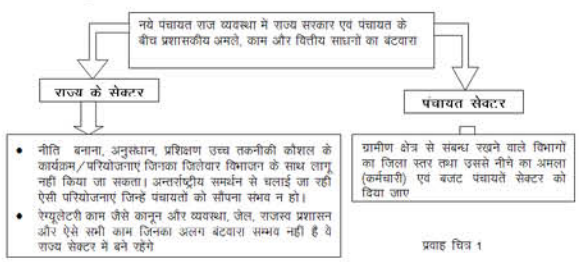
- राज्य शासन ने यह माना है कि चूकि प्रशासकीय संरचना जिला और जिला से नीचे गांव तक के लिए है अतः जिला और ग्राम स्तर तक पर कुशल प्रशासन के लिए जिला शासन की अवधारणा लागू करने के लिए प्रयास किया जाए। जिला शासन की व्यवस्था में जिला पंचायत की भूमिका ही जिला शासन की होगी ।
- जनपद पंचायत (विकासखंड स्तरीय पंचायत) को जिला शासन (जिला पंचायत) की प्रमुख प्रशासनिक इकाई के रूप में विकसित किया जाए। नयी व्यवस्था में जनपद पंचायत की वही भूमिका और महत्व होगा जो प्रदेश शासन में जिलों का रहा है।
- जनपद पंचायत को जिला पंचायत की मुख्य क्रियान्वयन इकाई बनाया जाए।
- जिला पंचायत के जो कार्यक्रम, ग्राम पंचायत की भौगोलिक सीमा में क्रियान्वित किए जा सकते है उनके क्रियांवयन की जिम्मेदारी ग्राम पंचायत को दी जाए और ग्राम पंचायत को जिला पंचायत की क्रियान्वयन इकाई के रूप में विकसित किया जाए।

पंचायत राज व्यवस्था में राज्य सरकार की भूमिका से जुड़े सिद्धांत –
ग्रामीण क्षेत्रों में अगर पंचायतें स्वशासन की सक्षम संस्था के रूप में विकसित होती हैं तो फिर राज्य सरकार और उसके विभागों की आज की भूमिका और जिम्मेदारियां भी बदलनी होगी। इसी बात को ध्यान में रखते हुए यह स्पष्ट किया गया है कि –

- नयी व्यवस्था में राज्य सरकार का मुख्य काम नीति नियामक संस्था का होगा यानि सरकार नीति बनाएगी क्रियान्वयन पंचायतें करेगी और नीतियों के असर और सफलता और असफलता का मूल्यांकन राज्य सरकार करेगी।
- जहां तक संभव हो सके वहां तक राज्य सरकार पंचायतों के सुझाव के आधार पर पंचायतों के साथ मिलकर जनता के हित के कार्यक्रम बनाएगी और इन कार्यक्रमों को निर्धारित शर्तों के अनुसार पंचायतों को सौपेगी ताकि पंचायतें इन कार्यक्रमों को अपने–अपने कार्यक्षेत्र में लागू कर सकें।
- राज्य सरकार से यह अपेक्षा है कि वह ऐसे कार्यक्रमों और योजनाओं को बनाए जो राज्य प्रवर्तित (जैसे केन्द्र सरकार द्वारा प्रवलित योजनाए स्वर्ण जयंती ग्राम स्वरोजगार योजना, संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना आदि है) योजनाओं के रूप में जानी जाएं। इन राज्य प्रवर्तित (राज्य सरकार की) योजनाओं में पंचायतों के योगदान को भी तय किया जाना चाहिए। किस जिले की पंचायत कितना योगदान करेगी यह उस जिले के पिछड़ेपन के आधार पर तय किया जाना चाहिए।

पंचायतों के लिए प्रशासकीय संरचना
राज्य सरकार ने अपने इस सिद्धांत में यह स्वीकार किया है कि विकेन्द्रीकृत स्वशासन की व्यवस्था में जब राज्य सरकार और पंचायतों की भूमिका में बदलाव हो रहा है तो उसी अनुसार राज्य सरकार की प्रशासकीय और वित्तीय व्यवस्था में में भी बदलाव होना चाहिए। इसके लिए राज्य सरकार ने अपने सिद्धांत में कहा है कि –

- जिला पंचायत को जिला शासन का रूप देने के लिए जरुरी प्रशासनिक अमला दिया जाए।
- जनपद पंचायत को जिला शासन की मुख्य क्रियान्वयन ईकाई बनाने के लिए जरूरी प्रशासनिक ढांचा और अमला (मानव संसाधन) दिया जाए।
- ऐसे संसाधन और संस्थाएं जिनका गांव के स्तर पर प्रबंधन किया जा सकता है उनके प्रबंधन की जिम्मेदारी ग्राम पंचायत को ही दी जाय।
- राज्य सरकार तथा पंचायत (जिला शासन) के बीच काम का साफ–साफ बंटवारा होना चाहिए ताकि सरकार और पंचायत के कामों में दोहराव न हो। इसे करने के लिए राज्य का सेक्टर तथा पंचायत का सेक्टर अलग और सुपरिभाषित (मतलब साफ–साफ बताया जाना) किया जाना चाहिए।



प्रवाह चित्र 1

पंचायतों के अंतर्संबंध
तीनों स्तर की पंचायतें एक दूसरे से बंधी हुयी तथा एक दूसरे की पूरक हैं। इस बात को सुनिश्चित करने के लिए राज्य की सिद्धांत यह स्पष्ट करती है कि –

- ग्राम पंचायत के पदाधिकारियों का जनपद पंचायत में प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हो।
- जनपद पंचायत के पदाधिकारियों का जिला पंचायत में प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हो।

इस व्यवस्था से जनपद पंचायत के फैसलों में ग्राम पंचायतों की भागीदारी सुनिश्चित होगी और जिला पंचायत के फैसलों में जनपद पंचायत की भागीदारी सुनिश्चित होगी।

REFERENCE

1. द्विवेदी, राधेश्याम 2012 छत्तीसगढ़ पंचायती राज अधिनियम, सुविधा लॉ हाऊस, च नई दिल्ली च 2. सिंह, एस.के. 1986 छत्तीसगढ़ पंचायत राज में वित्त व्यवस्था, कांसेप्ट पब्लिकेशन च हाऊस, नई दिल्ली च 3. जेना, आर.सी. 1990 पश्चिम बंगाल पंचायत राज में वित्त व्यवस्था, कान्सेप्ट पब्लिकेशन च हाऊस, नई दिल्ली च