

ग्राम सभा : ग्रामीण स्तरीय लोकतांत्रिक व्यवस्था



अनूप बाई रत्नावत

सहायक आचार्य, राजनीति विज्ञान विभाग

एस.बी.एन. पी.जी. कॉलेज, सीकर रोड, जयपुर (राजस्थान)

शोध सारांश

ग्राम सभा को पंचायती राज की प्राथमिक इकाई के रूप में स्वीकार किया गया। ग्राम सभा सही अर्थ में जनमूलक संस्था है, जिसमें जनता के प्रतिनिधि नहीं बल्कि स्वयं जनता सम्मिलित होती है। ग्रामसभा के आधार पर ही ग्राम पंचायत कार्यपालिका के रूप में कार्य करती है। परिणामस्वरूप ग्राम पंचायत ग्राम सभा के प्रति उत्तरदायी होती है। संविधान के अनुच्छेद 243-ख के अंतर्गत ग्राम सभा को इस प्रकार परिभाषित किया जाता है—“ग्राम सभा एक ऐसी संस्था है जो ग्राम स्तर पर पंचायत के अधिकार क्षेत्र में आने वाले गांव से संबंधित निर्वाचक नामावली में उल्लेखित व्यक्तियों से बनती है।” ग्राम सभा का स्थानीय शासन की सम्पूर्ण रूपरेखा में मुख्य स्थान है क्योंकि यही वह संस्था है जो गांव के प्रत्येक व्यक्ति को स्थानीय निर्णय लेने वाली प्रक्रियाओं में भाग लेने का अवसर प्रदान करती है। ग्रामसभा की उपयुक्त कार्यप्रणाली और पंचायती राज संस्था के बीच प्रत्यक्ष संबंध है। पंचायती राज प्रणाली के मध्यस्थ और शीर्ष स्तरों के जरिए जिला योजना के साथ तारतम्य लाने वाली ग्रामीण योजना की उत्पत्ति इसी संस्था से ही होती है। ग्रामसभा क्षेत्र के विकास के लिए पंचायत द्वारा किये गए कार्यों का मूल्यांकन करती है और पंचायत की गतिविधियों तथा कार्यक्रमों को कुशलतापूर्वक लागू करने के लिए सहयोग देती है। ग्रामसभा को पंचायत क्षेत्र के वयस्क नागरिकों की सभा भी कहा जा सकता है।

संकेताक्षर—ग्राम सभा, गणपूर्ति, अभिलेखन, सशक्तिकरण

प्रस्तावना

भारत में पंचायती राज की यह विशेषता है कि यहाँ पंचायती राज को ग्रामीण जनता के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है इससे पंचायतों पर लोक नियन्त्रण और लोगों में हिस्सेदारी की भावना को बल मिलता है प्राचीन भारत में ऐसी जन सभाएँ ग्रामीण प्रजातन्त्र की दूरी थी।¹ लोगों की सामान्य सभा का विचार भारतीय गाँवों के लिए कोई नया विचार नहीं है सामान्य सभा का विचार प्राचीन भारत में था जिसकी क्षमता का कालान्तर में लोप हो गया।² 19वीं व 20वीं सदी में स्थापित स्वायत्त संस्थाओं में सामान्य जनसभा को पुनर्जीवित करने पर ध्यान नहीं दिया गया यही नहीं बल्कि गत शताब्दी में यहाँ 3, 4 यहाँ तक की 5वें दशक में तैयार पंचायत अधिनियम में भी सामान्य

जनसभा को कोई वैधानिक दर्जा देने का प्रयास नहीं किया गया। ग्राम सभा पंचायती राज के स्वरूप का एक लोकप्रिय आधार है। पंचायतें अपनी सत्ता ग्राम से ही प्राप्त करती हैं तथा उसी के प्रति उत्तरदायी होती हैं। ग्राम सभा में गांव के सभी वयस्क होते हैं। ग्रामसभा का विचार भारतीय गाँवों के लिए कोई नया नहीं है। प्राचीन भारत की परम्पराओं के अनुसार यह व्यवस्था पर्याप्त लोकप्रिय रही है। गाँवों की छोटी से छोटी समस्या पर विचार-विमर्श करने व उसका निदान करने के लिए ग्रामवासियों की आज भी निरन्तर सभाएँ होती रहती हैं।

ग्रामसभा की रचना सब राज्यों में पूर्णतः एक जैसी नहीं है। प्रत्येक राज्य ने अपने-अपने यहाँ पंचायत अधिनियम में संशोधन करते हुए ग्राम सभाओं की स्थापना का वैधानिक प्रावधान किया।

राजस्थान में सरकार ने राजस्थान पंचायत अधिनियम 1953 की धारा 23 में एक नई धारा-23A जोड़कर ग्रामसभा की स्थापना की गई। जिसके अनुसार पंचायत अधिनियम, 1953 के अनुसार प्रत्येक ग्राम पंचायत निर्धारित सभी वयस्क निवासियों की बैठक बुलाएगी। राजस्थान में पंचायत एवं न्याय पंचायतों से सम्बन्धित नियम, 1961 के अनुसार यह आम बैठक वर्ष में कम से कम दो बार मई तथा अक्टूबर के महीनों में बुलाई जाएगी। इस प्रकार राजस्थान पंचायती राज व्यवस्था में ग्राम सभा का प्रारम्भ 1961 में हुआ।

भारत में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया द्वारा लोकतन्त्र को प्रत्येक गाँव के प्रत्येक घर के दरवाजे तक पहुँचाने के उद्देश्य से भारत सरकार द्वारा संविधान में किये गये 73वें संशोधन के द्वारा ग्राम सभा को संवैधानिक मान्यता प्रदान की गई है अनुच्छेद 243 (क) में कहा गया है, “ग्राम-सभा ग्राम स्तर पर ऐसी शक्ति का प्रयोग कर सकती है और ऐसे कार्य कर सकती है जिनका प्रावधान कानून द्वारा राज्य की विधायिका करे।” अर्थात् “ग्राम-सभा” से एक ऐसा निकाय अभिप्रेरित है जिसमें ऐसे व्यक्ति सम्मिलित हैं जो ग्राम-स्तर पर पंचायत के क्षेत्र में समाविष्ट किसी ग्राम से सम्बन्धित मतदाता सूची में रजिस्ट्रीकृत है।³

ग्राम सभा की व्यवस्था के उद्देश्य

ग्राम-सभा को पुनर्जीवित करने में यह व्यापक रूप से अनुभव किया गया कि पंचायती राज में ग्राम-सभा का महत्वपूर्ण स्थान है और इसके सार्थक योगदान को गम्भीरता से लिया जाना चाहिए इसे एक बुनियादी संस्था के रूप में कार्य करने और ग्रामीण जीवन को सुदृढ़ बनाने तथा लोकतन्त्र की जड़ें मजबूत करने के लिए एक साधन के रूप में इसे विकसित किया जाना अपरिहार्य समझा गया विद्वानों ने यह भी अनुभव किया कि ग्राम-सभा को एक ऐसे मंच के रूप में विकसित किया जाना चाहिए जहाँ लोग एकत्र होकर अपनी दैनिक समस्याओं पर वाद-विवाद कर सकें क्योंकि इसके 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 ग्राम-सभा, ग्राम-पंचायत को जनता की एक वास्तविक संस्था के रूप में विकसित करने का अत्यन्त अनुपम उपकरण है।⁴

ग्राम-सभाओं से निम्नलिखित आशाएँ हैं—

1. यह प्रजातन्त्र को सुदृढ़ बनायेगी और प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का उपकरण बन सकेंगे।
2. यह ऐसे मंच के रूप में कार्य करेगी जहाँ लोग आपस में मिल सकें और अपनी प्रतिदिन की समस्याओं पर परस्पर चर्चा और विचार-विमर्श कर सकें।
3. ग्राम सभा के माध्यम से ग्राम-पंचायत पर ग्राम के निवासियों का प्रत्यक्ष नियन्त्रण स्थापित हो सकेगा साथ ही ग्राम-पंचायत को मार्गदर्शन भी मिलेगा।
4. इससे लोगों द्वारा निर्वाचित पंचायत और निर्वाचकों के मध्य संचार में सहायता मिलेगी।
5. ग्राम-विकास के नियोजन और कार्यान्वयन में जनता की भागीदारी सुनिश्चित की जा सकेगी तथा पंचायती राज में अधिक जनसहयोग प्राप्त करने के लिए ग्राम-सभा एक सक्रिय संस्था के रूप में कार्य करेगी।

ग्राम-सभा क्षेत्रों का गठन

73वें संविधान संशोधन जिसके अन्तर्गत विभिन्न राज्यों ने अनुच्छेद 243(क) की अनुपालना में प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए अपने-अपने यहाँ पंचायती राज अधिनियम बनाकर एक ग्राम-सभा की व्यवस्था की है।

सामान्यतः प्रत्येक पंचायत क्षेत्र के लिए एक ग्राम-सभा के गठन का प्रावधान अधिनियमों में किया गया है लेकिन आन्ध्र प्रदेश में प्रत्येक गाँव में एक ग्राम-सभा की व्यवस्था का प्रावधान है।⁵ इसी प्रकार हरियाणा में ग्राम-सभा प्रत्येक ग्राम या उसके एक भाग या एक से अधिक गाँवों के लिए ग्राम-सभा की व्यवस्था का प्रावधान है लेकिन साथ ही शर्त यह भी है कि 500 या इससे अधिक की जनसंख्या पर एक ग्राम-सभा का प्रावधान किया गया है।⁶ जबकि जम्मू व कश्मीर, नागालैण्ड, पश्चिमी बंगाल आदि राज्यों में ग्राम-सभा की व्यवस्था वर्तमान तक नहीं है।⁷ शेष राज्यों में ग्राम-सभा की व्यवस्थाएँ सम्बन्धित अधिनियमों में की गई है।

23 अप्रैल, 1994 को परिवर्तित राजस्थान पंचायत राज अधिनियम में अध्याय एक में मूल परिभाषाओं के स्पष्टीकरण के पश्चात् ही अध्याय 2 “क” में “ग्राम सभा” शीर्षक से उसकी संकल्पना और व्यवस्थाओं का विस्तृत विवरण किया गया है।

अधिनियम में कहा गया है कि प्रत्येक पंचायत क्षेत्र के लिए एक ग्राम सभा होगी।

ग्राम सभा का संगठन

ग्राम सभा के सदस्य—जिसमें पंचायत क्षेत्र के अन्तर्गत समाविष्ट गाँव या गाँव के समूह से सम्बन्धित निर्वाचक नामावलियों में रजिस्ट्रीकृत व्यक्ति सदस्य होंगे।⁸ 18 वर्ष तक की आयु प्राप्त करने वाला प्रत्येक व्यक्ति चाहे वह किसी जाति या लिंग का हो सभा का सदस्य हो सकता है।

ग्राम-सभा के पीठासीन अधिकारी—ग्राम-सभा की बैठक ग्राम-पंचायत के अध्यक्ष अर्थात् द्वारा या उसकी अनुपस्थिति में ग्राम-पंचायत के उपाध्यक्ष द्वारा किये जाने का प्रावधान है जो क्रमशः सरपंच व उपसरपंच होते हैं जबकि हिमाचल प्रदेश व त्रिपुरा में ग्राम पंचायत के अध्यक्ष को प्रधान व उपप्रधान कहा जाता है जो ग्राम सभा की अध्यक्षता करते हैं।⁹

1994 के अधिनियम के परिवर्तन के पूर्व भी राजस्थान पंचायत अधिनियम 1953 की धारा 23(1) में ग्राम-सभा की बैठक की अध्यक्षता सरपंच और उसकी अनुपस्थिति में उपसरपंच द्वारा की जाती थी। तथा इन दोनों की अनुपस्थिति में जनता द्वारा बैठक में उपस्थित पंचों में से किसी एक को ग्राम-सभा की अध्यक्षता करने के लिए मनोनीत किया जाता था।

अब 1994 के पंचायती राज अधिनियम में भी यह प्रावधान दोहराया गया है कि बैठक की अध्यक्षता सरपंच के द्वारा या उसकी अनुपस्थिति में उपसरपंच के द्वारा की जायेगी। सरपंच व उपसरपंच दोनों ही के अनुपस्थित होने की स्थिति में ग्राम-सभा की बैठक की अध्यक्षता बैठक में उपस्थित सदस्यों के बहुमत से इस प्रयोजन के लिए निर्वाचित किये गए ग्रामसभा के किसी सदस्य द्वारा की जायेगी।¹⁰

प्रशासन के अधिकारी/कार्मिकों की उपस्थिति—ग्राम सभा की बैठक को सुनिश्चित करने के लिए अब क्योंकि नये अधिनियम के माध्यम से यह व्यवस्था की गई है कि सम्बन्धित पंचायत समिति का विकास अधिकारी या उसके द्वारा नाम-निर्देशित कोई प्रसार अधिकारी ग्राम-सभा की बैठकों में उपस्थित रहेगा और वह ऐसी बैठकों के कार्यवृत्तों पर निगाह व सहायता करने के लिए उत्तरदायी होगा।¹¹

पंचायत समिति के ग्राम-सभा में उपस्थित होने वाले अधिकारी के अतिरिक्त राजस्व प्रशासन के तहसीलदार व नायब

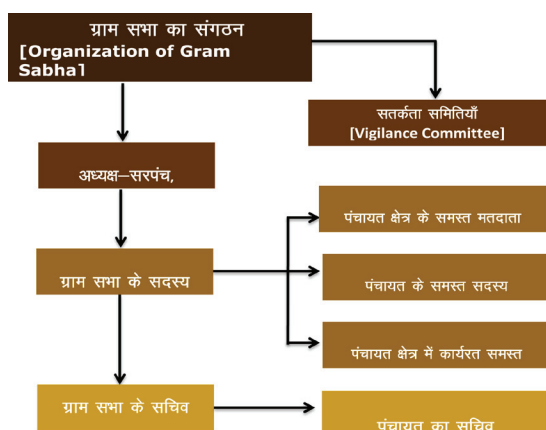
तहसीलदार, भू-अभिलेख निरीक्षक, पटवारी तथा साथ ही ग्राम-स्तर के अन्य विभागों के कर्मचारियों से भी ग्राम सभा में उपस्थित होने की अपेक्षा की गई है।

ग्राम-सभा का सचिव—राजस्थान के पंचायती राज अधिनियम के अन्तर्गत निर्मित नियम यह प्रावधान करते हैं कि ग्राम-सभा की बैठक की कार्यवाही का लिखित में अभिलेखन किया जायेगा ग्राम-सभा की 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 कार्यप्रणाली, प्रगति इत्यादि की समीक्षा भी की जायेगी। ग्राम-सभा की बैठक में इस विषय में जो भी विचार व्यक्त किया जायेगा उन सबके लिखित विवरण रखा जायेगा यह विवरण रखने का दायित्व ग्राम-पंचायत के सचिव को दिया गया है जो ग्राम सभा का भी सचिव होता है और वही बैठक की कार्यवाही का अभिलेखन करता है जिस पर ग्राम-सभा के अध्यक्ष द्वारा हस्ताक्षर किये जाने हों।

सतर्कता समिति—ग्राम-सभा को सतर्कता समितियाँ गठित करने का भी अधिकार दिया है। भारत में बिहार¹² गोवा¹³ त्रिपुरा¹⁴ तथा राजस्थान में ग्राम-सभा को सतर्कता गठित करने का भी अधिकार दिया गया है। ग्राम-सभा पंचायत के कार्यों, योजनाओं व अन्य क्रियाकलापों का परीवेक्षण करने के लिए तथा अपनी बैठक में उनसे सम्बन्धित प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए एक या उससे अधिक सतर्कता समितियाँ गठित कर सकेगी जिसमें ऐसे व्यक्ति होंगे जो पंचायत के सदस्य नहीं हैं।¹⁵ इस हेतु यह निर्धारित किया गया है कि सरपंच कार्यसूची की एक मद वित्तीय वर्ष के प्रथम त्रिमास में आयोजित होने वाली ग्राम-सभा बैठक में सतर्कता समितियों के गठन के लिए रखेगा। सतर्कता समिति के प्रतिवेदन पर ग्राम-सभा में सरपंच या उपसरपंच द्वारा चर्चा करवाई जाती है इस प्रकार सतर्कता समिति का प्रतिवेदन ग्राम-सभा की कार्यवाही का एक भाग है।¹⁶

राजस्थान में दिनांक 06.01.2000 से संशोधन कर पंचायत स्तर की सतर्कता समिति समाप्त कर दी गई है। धारा-56 में संशोधन कर पंचायत समिति एवं जिला परिषद स्तर की सतर्कता समितियाँ गठित कर दी गई हैं।

इस प्रकार ग्राम-सभा की संरचना को अग्रलिखित रेखाचित्र के माध्यम से स्पष्ट किया जा सकता है—



आरेख 1 : ग्राम सभा की संरचना

ग्राम-सभा की बैठकें—73वें संविधान संशोधन के बाद प्रायः राज्यों में प्रत्येक वर्ष ग्राम-सभा की कम से कम 2 बैठकें आयोजित किया जाना अनिवार्य है लेकिन बिहार राज्य में ग्राम-सभा की प्रत्येक वर्ष 4 बैठकें आयोजित किये जाने का प्रावधान किया गया है।¹⁷ वहीं उड़ीसा व मध्य-प्रदेश में ग्राम सभा की बैठक वर्ष में एक ही बार आयोजित किये जाने का प्रावधान किया गया है।¹⁸

राजस्थान के पूर्ववर्ती पंचायती राज अधिनियम 1953 में धारा (क) में पश्चवर्ती जोड़े गये एक प्रावधान के माध्यम से ग्राम-सभा की वर्ष में 2 बैठक आयोजित करने का दायित्व ग्राम-पंचायत पर डाला गया था उसके अन्तर्गत निर्मित नियमों में यह प्रावधान भी किया गया था कि ग्राम-सभा की एक बैठक मई से जुलाई और दूसरी बैठक अक्टूबर माह से दिसम्बर माह के बीच आयोजित की जानी चाहिए।¹⁹ नवीन अधिनियम 1994 में यह प्रावधान किया गया है कि प्रत्येक वर्ष ग्राम-सभा की कम से कम 2 बैठकें होंगी पहली वित्तीय वर्ष के प्रथम त्रिमास में और दूसरी अन्तिम त्रिमास में। किन्तु ग्राम-सभा के सदस्यों की कुल संख्या के 1/10 से अधिक सदस्यों द्वारा लिखित अपेक्षाएँ किये जाने पर या फिर पंचायत समिति, जिला-परिषद या राज्य सरकार द्वारा अपेक्षित होने पर ग्राम-सभा की बैठक 15 दिवस के अन्तर्गत आहूत की जायेगी।²⁰ राज्य सरकार द्वारा यह निर्णय लिया गया है कि ग्राम सभाओं का आयोजन राष्ट्रीय पर्व 15 अगस्त, 26 जनवरी, 2 अक्टूबर एवं 1 मई को या उक्त निर्धारित दिवसों के 15 दिन के अन्दर-अन्दर किया जाये। यह परिवर्तन इसलिए किया गया है ताकि पंचायत समितियाँ अपनी सुविधा के अनुसार ग्राम

सभाओं का आयोजन करा सकें एवं सम्बन्धित अधिकारी/कर्मचारी निष्ठापूर्वक भाग ले सकें।²¹

नूतन अधिनियम में यह प्रावधान दोहराया गया है कि ग्राम-सभा की बैठक पंचायत के सरपंच द्वारा या उसकी अनुपस्थिति में उपसरपंच के द्वारा बुलाई जाएगी।²² ग्राम-सभा की बैठक आयोजित करने के विषय में यह प्रावधान नियमों में किया गया है कि ग्रामवासियों को इसकी सूचना कम से कम 15 दिन पूर्व ही दी जानी चाहिए इसी सूचना में पुनः बैठक की तारीख, समय और कार्यसूची अंकित कर देनी चाहिए यह सूचना देने के लिए पंचायत क्षेत्र में आने वाले प्रत्येक गाँव में प्रमुख-प्रमुख स्थान पर ऐसी सूचना लिखित में चिपकाई जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त पंचायत क्षेत्र के प्रत्येक गाँव में ढोल बजाकर ऐसी बैठक की घोषणा भी की जानी चाहिए इन दोनों विधियों के अतिरिक्त ग्राम-पंचायत के सभी निर्वाचित पदाधिकारियों, पंचायत सचिव और ग्राम में कार्यरत सरकारी कर्मचारियों, अध्यापकों, ग्रामसेवकों इत्यादि का यह दायित्व होता है कि वे ग्राम-सभा की बैठक की सूचना का अपनी क्षमतानुसार प्रसारण करेंगे।

ग्राम-सभा की बैठक प्रायः उस ग्राम में आयोजित की जाती रही है जहाँ पर ग्राम-पंचायत कार्यालय का पंचायत भवन होता है। वर्तमान में भी यही व्यवस्था है।

ग्राम-सभा की गणपूर्ति—सभी राज्यों में सामान्यतः ग्राम-सभा की किसी बैठक के लिए गणपूर्ति सदस्यों की संख्या का दशांश (सदस्यों का 10वाँ भाग) होगी जबकि तमिलनाडु²³ में गणपूर्ति के लिए 1/3 सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य की गयी है। इसी प्रकार उत्तर-प्रदेश ग्राम सभा की गणपूर्ति के लिए 1/5 सदस्यों का प्रावधान किया गया है।²⁴ जिसमें अनुसूचित जाति, जनजाति, पिछड़ा वर्ग के सदस्य और महिला सदस्यों की उपस्थिति उनकी जनसंख्या के अनुपात में होगी।

सामान्यतया अधिनियम में यह व्यवस्था की गई है कि गणपूर्ति के अभाव में बैठक के दुबारा आहूत किये जाने पर गणपूर्ति की आवश्यकता नहीं होगी।²⁵ डॉ. सुरेन्द्र कटारिया ने अपने लेख “पंचायती राज का सशक्तीकरण: आशाएँ एवं आशंकाएँ” में लिखा है कि राजस्थान सहित देश के सभी राज्यों के गाँव तेजी से नगरीय संस्कृति की ओर उन्मुख हो रहे हैं। अतः गाँवों में अब केरल की भाँति ग्रामीकीय (रूरबन) अर्थात् ग्रामीण तथा नगरीय सभ्यता एवं संस्कृति के दर्शन हो रहे हैं। शहरी

आपाधापी, व्यस्तता, विलासिता तथा स्वार्थपरकता गाँवों में भी घर कर गई है। ऐसे में ग्राम सभा की बैठक में 10 प्रतिशत मतदाताओं की उपस्थिति अनिवार्य करना बेमानी है। हम यह क्यों मानकर चलते हैं कि गाँवों के लोग ठाले बैठे हैं तथा वे जब चाहे तो ग्राम सभा में आ सकते हैं। वस्तुतः गाँवों में खेती, मजदूरी, पढ़ाई, रोगी सेवा, त्योहार, विवाहोत्सव, गमी-खुशी, धंधा, नौकरी तथा सामाजिक मान्यताओं के चलते प्रायः 200-300 लोगों का हमेशा ग्राम से घट जाना किंचित कठिन है। अतः ग्राम सभा में यदि एक बार गणपूर्ति न हो पाए तो केरल राज्य की भाँति अगली बैठक में 50 व्यक्तियों की उपस्थिति पर्याप्त मानी जानी चाहिए। जब शहरों में विकास कार्य कराने के लिए कोई वार्ड सभा नहीं होती तथा समुदाय से अंशदान भी नहीं मांगा जाता है तो फिर यह सब प्रयोग एवं शर्तें गाँवों के लिए ही क्यों? एक बार पंच-सरपंच चुन देने के पश्चात् हम ग्राम सभा से क्या चाहते हैं? क्या ग्राम पंचायत स्वयं विधायिका की भाँति कार्य नहीं कर सकती वस्तुतः ग्राम सभा यदि विपक्ष की भूमिका में उतर जाय तो ग्राम पंचायत सफल कैसे हो सकती है?²⁶

ग्राम-सभा की बैठक हेतु कार्यसूची—ग्राम-सभा के अधिकारों व कर्तव्यों के विषय में पंचायती राज पर प्रस्तुत सादिक अली प्रतिवेदन में कहा गया है कि ग्राम-सभा के अधिकार व कर्तव्यों की परिभाषा नपे-तले शब्दों में करना कठिन है। धीरे-धीरे काम के माध्यम से एक परम्परा विकसित होगी और ग्राम-सभा वह महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर लेगी। जिससे पंचायती राज की ऊपर की संस्थाएँ शक्ति प्राप्त करेगी समिति का मानना था कि ग्रामीण जीवन को प्रभावित करने वाले समस्त मामलों पर ग्राम-सभा को विचार करना चाहिए। लोगों को यह अनुभव होना चाहिए कि ग्राम-सभा स्थानीय विकास में उनकी आवाज को बुलन्द करने और उनके कष्टों को दूर करने में सहायता देने के लिए है।²⁷

राजस्थान पंचायती राज अधिनियम 1994 में ग्राम-सभा की बैठकों में विचारार्थ लिये जाने वाले विषयों का भी उल्लेख किया गया है जो सामान्यतया सभी राज्यों के पंचायती राज अधिनियमों में भी वर्णित है।

प्रथम बैठक के विचारार्थ विषय—वित्तीय वर्ष के प्रथम त्रिमास अर्थात् अप्रैल से जून में आयोजित की जाने वाली ग्राम सभा बैठक के लिए धारा 3 की उप-धारा (3) और

वित्तीय वर्ष के अंतिम त्रिमास अर्थात् जनवरी से मार्च में आयोजित की जाने वाली ग्राम सभा बैठक के लिए धारा 3 की उप-धारा (4) में वर्णित मदों के अतिरिक्त निम्नांकित वर्णित विषयों भी ग्राम सभा बैठकों की कार्यसूची में सम्मिलित किये जायेंगे—

1. गत ग्राम सभा बैठक का अनुपालन,
2. मृत कृषकों के नामांतरणों का अनुप्रमाणन,
3. आवास स्थलों के आवंटन के लिए परिवारों की पहचान,
4. एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम के अन्तर्गत ऋण और सहायता के लिए गरीबी रेखा के नीचे के परिवार,
5. विकास संकर्मों की प्राप्ति, व्यय और भौतिक प्रगति,
6. आगामी वर्ष में प्रस्तावित योजना संकर्मों की प्राथमिकताओं का नियतन,
7. ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम, पेयजल और जल-निकास,
8. स्वास्थ्य कार्यक्रम- टीकाकरण और परिवार कल्याण,
9. स्वयं की आय बढ़ाने की रीतियाँ,
10. आबादी भूमि और चरागाह का विकास,
11. संपरीक्षा (आडिट) की आपत्तियाँ और उनका उत्तर,
12. सतर्कता समिति की रिपोर्ट पर टिप्पणियाँ,
13. सतर्कता समिति का पुनर्गठन (केवल प्रथम त्रिमास बैठक)

वित्तीय वर्ष के प्रथम त्रिमास में की जाने वाली बैठक में पंचायत, ग्राम-सभा के समक्ष निम्नलिखित विषय विचार हेतु रखेगी।²⁸

1. पूर्ववर्ती वर्षों के लेखों का वार्षिक विवरण,
2. इस अधिनियम उपबन्धों के अधीन प्रस्तुत किये जाने के लिए अपेक्षित पूर्ववर्ती वित्तीय वर्ष के प्रशासन की रिपोर्ट
3. वित्तीय वर्ष के लिए प्रस्तावित विकास व अन्य कार्यक्रम, और
4. पिछली संपरीक्षा, रिपोर्ट और उसके लिए दिये गये उत्तर

द्वितीय बैठक के विचारार्थ विषय—वित्तीय वर्ष के अन्तिम त्रिमास में आयोजित बैठक में पंचायत ग्राम-सभा के समक्ष निम्न लिखित विषय विचारार्थ रखेगी।²⁹

1. वर्ष के दौरान उपगत व्यय का विवरण

2. वर्ष में लिये जाने वाले भौतिक और वित्तीय कार्यक्रम
3. वित्तीय वर्ष के प्रथम त्रिमास में की गई बैठक में प्रस्तावित क्रियाकलाप के विभिन्न क्षेत्रों में किये गये किन्हीं भी परिवर्तनों से सम्बन्धित प्रस्ताव, और
4. इस अधिनियम के अधीन तैयार किया गया पंचायत का बजट।

उपर्युक्त दोनों बैठकों तथा ग्राम-सभा की किसी भी अन्य बैठक में भी, ऐसा कोई अन्य विषय जिसे पंचायत, पंचायत समिति, जिला- परिषद, राज्य-सरकार या प्राधिकृत कोई भी अधिकारी रखे जाने की अपेक्षा करे रखा जायेगा।³⁰

ग्राम सभा बैठक की कार्यवाहियों का अभिलेखन (नियम-8 के अनुसार)

1. विकास अधिकारी या उसकी ओर से ग्राम सभा में उपस्थित होने वाले प्रसार अधिकारी का कर्तव्य यह सुनिश्चित करने का होगा कि सचिव बैठक की कार्यवाहियां उसी तारीख को सही-सही तौर पर अभिलिखित करता है।
2. वह यह भी सुनिश्चित करेगा कि अधिनियम की धारा 8 और की जाती है और तदनुसार कार्यवाहियां अभिलिखित की जाती हैं। विकास अधिकारी या बैठक में उपस्थित होने वाला प्रसार अधिकारी प्रस्थान से पूर्व कार्यवाहियों पर हस्ताक्षर करेगा।
3. ऐसी कार्यवाहियों की प्रतियां 15 दिन के भीतर-भीतर पंचायत समिति को अग्रेषित की जायेंगी और यदि ऐसी बैठक जिला परिषद् या राज्य सरकार की अपेक्षा से आयोजित की जाये तो एक प्रति ऐसे अधिकारी को भी भेजी जायेगी।

ग्राम सभा की बैठक में लिये गये निर्णयों की अनुपालना (नियम-9 के अनुसार)

1. पंचायत के साथ-साथ पंचायत समिति का ग्राम सभा बैठकों में लिये गये विनिश्चयों के अनुपालन को सुनिश्चित करने का कर्तव्य होगा।
2. अनुपालन रिपोर्ट आगामी ग्राम सभा बैठक के समक्ष रखी जायेगी।
3. संबंधित पंचायत समिति का विकास अधिकारी महत्वपूर्ण विनिश्चयों को उल्लेखित करते हुए पंचायतवार नियंत्रण रजिस्टर भी रखेगा।

4. पंचायत प्रसार अधिकारी और विकास अधिकारी पंचायतों के अपने निरीक्षण के दौरान, ऐसे अनुपालन की प्रगति का पुनर्विलोकन करेगा।

ग्राम सभा बैठकों को मॉनीटर करना (नियम-10 के अनुसार)

1. प्रतिवर्ष अप्रैल और जनवरी मास के दौरान विकास अधिकारी पंचायत समिति की बैठकों में ग्राम सभा बैठकों की प्रगति रखेगा। वह ऐसी रिपोर्ट आगे आवश्यक कार्यवाही करने के लिए मुख्य कार्यपालक अधिकारी को भी अग्रेषित करेगा।
2. धारा 3 में यथा-उल्लिखित ग्राम सभा की विहित बैठक आयोजित करने में किसी भी सरपंच, यथास्थिति, उप सरपंच के विफल होने की दशा में पंचायत समिति मामले की रिपोर्ट अधिनियम की धारा 38 के अधीन कार्यवाही के लिए राज्य सरकार को करेगी।

ग्राम-सभा के कार्य

पंचायती राज को सौंपे जाने वाले कार्यों की निर्देशक सूची संविधान में समाविष्ट है किन्तु वस्तुतः सौंपे गये कार्य विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न हैं फिर भी अधिकांश राज्यों ने अपने यहाँ ग्राम-सभाओं को समान से कार्य सौंपे हैं।³¹ राजस्थान पंचायती राज अधिनियम 1994 की धारा 3(7) तथा बाद में राजस्थान पंचायती राज अधिनियम (संशोधित अधिनियम 2000) के अनुसार ग्राम-सभा के कार्य हैं—

1. सामाजिक और आर्थिक विकास के लिए योजनाओं और परियोजनाओं का वार्ड सभा द्वारा अनुमोदित योजनाओं, कार्यक्रमों और परियोजनाओं में से प्राथमिकता क्रम में पंचायत द्वारा क्रियान्वयन के लिए हाथ में लिये जाने के पूर्व अनुमोदन करना।
2. ऐसे क्षेत्रों से सम्बन्धित विकास योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए हिताधिकारियों की पहचान, परन्तु यदि ग्राम-सभा किसी व्यक्तिगत समय के भीतर हिताधिकारियों की पहचान में विफल रहे तो पंचायत हिताधिकारियों की पहचान करेगी।
3. गरीबी-अन्मूलन और अन्य कार्यक्रमों के अधीन हिताधिकारियों के रूप में व्यक्तियों की उनकी अधिकारिता

- के अधीन आने वाली विभिन्न वार्ड सभा द्वारा चिन्हित व्यक्तियों में से प्राथमिकता क्रम का चयन,
4. सम्बन्धित वार्ड सभा से यह प्रमाण-पत्र प्राप्त करना कि पंचायत ने उन योजनाओं, कार्यक्रमों और परियोजनाओं के लिए उपलब्ध कराई गई निधियों का सही ढंग से उपयोग कर लिया है जिनका उस वार्ड-सभा के क्षेत्र में व्यय किया गया है।
 5. पंचायत क्षेत्र से सम्बन्धित विकास योजनाओं के क्रियान्वयन में सहायता करना
 6. कमजोर वर्गों को आवंटित भू-खण्डों के सम्बन्ध में सामाजिक संपरीक्षा करना
 7. आबादी भूमि के लिए विकास की योजना बनाना और अनुमोदित करना
 8. सामुदायिक कल्याण-कार्यक्रमों के लिए स्वैच्छिक श्रम और वस्तु रूप में या नकद अथवा दोनों ही प्रकार के अभिदाय जुटाना
 9. साक्षरता, शिक्षा, स्वास्थ्य और पोषण को प्रोत्साहित करना
 10. ऐसे क्षेत्रों के अन्दर प्रौढ़-शिक्षा और परिवार-कल्याण को प्रोत्साहित करना
 11. साक्षरता, शिक्षा, स्वास्थ्य और पोषण को प्रोत्साहित करना
 12. ऐसे क्षेत्रों में समाज के सभी समुदायों के बीच सौहार्द बढ़ाना
 13. किसी भी विशिष्ट क्रियाकलाप, योजना, आय और व्यय के विषय में पंचायत के सदस्यों और सरपंच से स्पष्टीकरण माँगना वार्ड-सभा द्वारा अभिशंसित कार्यों में प्राथमिकता क्रम में विकास कार्यों की पहचान और अनुमोदन
 14. लघु जल-निकायों की योजना और प्रबन्ध
 15. गौण वन ऊपजाओं का प्रबन्ध
 16. सभी सामाजिक क्षेत्रों की संस्थाओं और उनके कृत्यों पर नियन्त्रण
 17. जनजाति उप-योजनाओं को सम्मिलित करते हुए स्थानीय योजनाओं और ऐसी योजनाओं के स्रोतों पर नियन्त्रण
 18. ऐसे पंचायत सर्किल के क्षेत्र की प्रत्येक वार्ड-सभा द्वारा की गई अभिशंस्य के विषय में विचार और अनुमोदन, तथा

19. ऐसे अन्य कृत्य जो विहित किये गये।

विभिन्न पंचायती राज विधानों के अध्ययन से ज्ञात होता है कि कुछ राज्य ग्राम-सभा की भूमिका को सहभागिता प्रक्रिया सक्रिय करने और विकास योजना तैयार करने के लिए विचार-विमर्श के रूप में देखते हैं जबकि अन्य राज्य ग्राम-सभा को और अधिक विशेष उत्तरदायित्व सौंपते हैं।

अनुसूचित क्षेत्रों की ग्राम-सभाओं का सशक्तिकरण

भारत की संसद ने देश के अनुसूचित क्षेत्रों में पंचायतों एवं ग्राम-सभाओं को सशक्त बनाने के लिए “अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तार अधिनियम 1996” पारित किया था उसके उद्देश्यों की क्रियान्वति हेतु राजस्थान सरकार ने भी जून 1999 में एक अध्यादेश जारी किया जिसके माध्यम से राजस्थान के अनुसूचित जाति, जनजाति क्षेत्रों में अधिनियम के प्रावधान प्रभावी बनाये गये हैं। इसके अनुसार इन क्षेत्रों की ग्राम-सभाओं को व्यापक अधिकार दिये गये हैं। ये ग्राम-सभाएँ अपनी रीति-रिवाजों, सांस्कृतिक पहचान व सामुदायिक संसाधनों को सुरक्षित रखने, गाँवों के विकास हेतु योजनाओं को अनुमोदित करने, गरीबी-उन्मूलन कार्यक्रम हेतु लाभार्थियों की पहचान करने, क्रियान्वयन की जा रही योजनाओं की आवंटित राशि की उपयोगिता का प्रमाण-पत्र देने, क्षेत्र के खनन हेतु लीज देने और भूमि कटाव रोकने और ग्रामीण बाजारों का प्रबन्ध करने, लघु बन उपजों का प्रबन्ध करने और ऋण आदि देने के लिए अधिकृत की गई है। इस प्रकार सामान्य क्षेत्रों में ग्राम-सभाओं की तुलना में अनुसूचित क्षेत्रों में ग्राम-सभाओं को व्यापक अधिकार व शक्तियाँ देकर अतिरिक्त रूप से सशक्त बनाने का प्रयत्न किया गया है।

पंचायत विस्तार अधिनियम 1996 के नवम् (ग) के प्रावधानों को अनुसूचित जाति एवं जनजाति क्षेत्रों में संशोधित कर विस्तार करने की निम्न व्यवस्था की गई है—

1. अनुसूचित क्षेत्रों के प्रत्येक गाँवों में ग्राम-सभा होगी। यह संविधान के मुख्य प्रावधानों से भिन्न होगी क्योंकि उन प्रावधानों में अनुसूचित क्षेत्रों के अलावा ग्राम-सभा में कुछ गाँवों का समूह भी शामिल हो सकता है।
2. प्रत्येक ग्राम-सभा जनसामान्य के रीति-रिवाजों उनकी सांस्कृतिक पहचान और सामुदायिक संसाधनों को सुरक्षित

एवं संरक्षित रखने तथा विवादित मामलों को परम्परागत तरीके से निपटारे में समर्थ होगी।

3. उन सब योजनाओं कार्यक्रमों और परियोजनाओं के लिए ग्राम-सभा का अनुमोदन आवश्यक होगा जो गाँव के सामाजिक एवं आर्थिक विकास के लिए बनाई जाएँगी।
4. गरीबी हटाने के लिए चलाये जा रहे तथा अन्य कार्यक्रमों के लिए लाभान्वित होने वाले लोगों की पहचान और उनका चयन ग्राम-सभा ही करेगी।
5. पंचायतों की ओर से क्रियान्वित की जा रही योजनाओं और कार्यक्रमों में आवंटित राशि की उपयोगिता का प्रमाण-पत्र अब पंचायतों को ग्राम-सभाओं से लेना होगा।
6. ग्राम-सभा अथवा समुचित स्तर के पंचायत राज संस्थान की प्राथमिक अनुशंसा के बिना अनुसूचित क्षेत्रों में लघु खनिज पदार्थों के खनन की लीज नहीं दी जायेगी।
7. ग्राम-सभा अथवा समुचित स्तर की पंचायत राज संस्थाओं को भूमि कटाव रोकने, ग्रामीण बाजारों का प्रबन्ध करने, लघु वन उपज का प्रबन्ध करने और ऋण आदि देने सम्बन्धी अधिकार भी होंगे।

ग्राम-सभा और पंचायत-जयप्रकाश नारायण ने सही दावा किया था—“मेरे लिए ग्राम-सभा गाँव में लोकतन्त्र का प्रतीक है गाँव से दिल्ली तक केवल प्रतिनिधिक लोकतन्त्र नहीं हो। कम से कम एक स्थान पर सीधा शासन, सीधा लोकतन्त्र हो ... पंचायत और ग्राम-सभा का सम्बन्ध केबिनेट तथा विधानसभा जैसा होगा।”

ग्राम सभा और ग्राम-पंचायतों के मध्य सम्बन्धों के प्रश्न पर मोटे तौर पर दो मत हैं। एक मत यह है कि ग्राम-सभा मुख्य संस्था है और ग्राम-पंचायत उसकी कार्यकारिणी समिति है दूसरा मत यह है कि इन दोनों संस्थाओं को दो अलग-अलग संस्थाओं के तौर पर कार्य करना चाहिए और एक-दूसरे से स्वतन्त्र रूप में कार्य करना चाहिए इस दूसरे मत में यह त्रुटि है कि यदि ग्राम-पंचायत ग्राम-सभा के नियन्त्रण में लाई जानी चाहिए किन्तु निःसन्देह इससे उसकी प्रभावशीलता को हानि नहीं पहुँचने देना चाहिए सरपंच का महत्व इसी में है कि वह टकराव को बढ़ावा दिये बिना ग्राम-सभा को प्रभावी संस्था बनाये।

ग्राम सभा संस्था का मूल्यांकन

ग्राम-सभा प्रत्यक्ष जनतंत्र का अंग है और यह गाँव के लोगों की आम सभा है इसे ग्राम-पंचायत की व्यवस्थापिका भी कहा जा

सकता है एक सक्रिय ग्राम-सभा, ग्राम-स्तर पर प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का माध्यम है।³² उसके सदस्य ग्राम के समस्त वयस्क निवासी होते हैं और इस प्रकार यह देखा जा सकता है कि ग्राम-सभा जनता के प्रतिनिधियों की संस्था नहीं है।

ग्रामसभा को पंचायती राज में विशेष स्थान प्राप्त है। इसे पंचायती राज का आधार कहा जाता है। श्री आर.आर. दिवाकर की अध्यक्षता में केन्द्रीय सरकार ने सन् 1962 में एक कमेटी नियुक्त की और इसे पंचायती राज व्यवस्था के अन्तर्गत ग्रामसभा की स्थिति की जांच करके ऐसे उपाय सुझाने के लिए कहा गया जिससे वह पंचायती राज व्यवस्था का मजबूत आधार बनाई जा सके। इस कमेटी ने अपनी रिपोर्ट में लिखा कि “यह आवश्यक है कि ग्रामसभा को महत्व दिया जाए और धीरे-धीरे उसको शक्ति प्रदान की जाए।” ग्रामसभा को पंचायती राज का वास्तविक आधार बनाने तथा इसे प्रभावशाली संस्था बनाने के लिए सुझाव देते हुए इस कमेटी ने अपनी रिपोर्ट में लिखा कि “हमारा विचार है कि ग्राम सभा को ग्राम समुदाय में प्रभावकारी स्थिति प्रदान करने का उपाय यह है कि पंचायत की संस्था को जो ग्राम सभा की कार्यपालिका है और ऐसा प्रशासनिक अंग है, जिसके द्वारा स्थानीय शासन उच्च स्तर के कार्य करता है, शक्तिशाली बनाया जाये। दिवाकर समिति के सुझावों के बावजूद भी ग्राम सभा की स्थिति में कोई परिवर्तन नहीं हुआ तथा इसे एक औपचारिक संस्था समझा जाता है। इसके अधिवेशनों में बहुत कम लोग उपस्थित होते हैं।”

निष्कर्ष

भारत के ग्रामीण क्षेत्रों में प्रचलित स्थानीय शासन की प्रणाली को सफल बनाने में ग्रामसभा को महत्वपूर्ण भूमिका निभानी है। इसके लिए अति आवश्यक है कि इसे शक्तिशाली तथा सक्रिय बनाया जाये। इससे पंचायत अपना कार्य और अच्छी तरह से कर सकेगी। फलस्वरूप ग्रामीण भारत का नव-निर्माण अधिक तीव्र गति से होगा। अभी हाल ही में भारत सरकार ने ग्राम सभा को ग्रामीण जनता के लिए महत्वपूर्ण भूमिका का दायित्व दिया है। भारत सरकार ने काश्तकारों की भूमि का सही अभिलेख रखने के लिए डिजिटल इंडिया लैण्ड रिकॉर्ड्स मॉडर्नाइजेशन प्रोग्राम 2017 से लागू किया है। जिसके अन्तर्गत कृषकों के भूमि सम्बन्धी अभिलेखों का विशेष रूप से रिकॉर्ड ऑफ राइट व भूमि सम्बन्धी राजस्व नक्शे को डिजिटल करने व विवाद रहित करने का कार्य भूमि सुधारक कार्यक्रम के अन्तर्गत किया

जा रहा है। इस प्रोग्राम के कार्यान्वयन में जितनी भी समस्याएँ आ रही हैं। उनका निदान ग्राम सभा की बैठकें आयोजित कर किया जा रहा है और सभा में लिये गये निर्णय को सर्वसम्मति से स्वीकृति प्रदान की जा रही है।

सन्दर्भ सूची

- मालवीया, एच.डी., विलेज पंचायत इन इण्डिया, 1966, पृ.सं. 42-44
- पंचायती राज पर अध्ययन दल-प्रतिवेदन 1964, पंचायत एवं विकास विभाग, राजस्थान सरकार, पृ.सं. 52। इस अध्ययन दल के अध्यक्ष सादिक अली थे इसलिए इसे सादिक अली प्रतिवेदन के नाम से भी जाना जाता है।
- पाण्डे, ज. नारायण, भारत का संविधान, अनुच्छेद 243(क), सेन्ट्रल लॉ एजेन्सी, 2002, पृ.सं. 477
- शर्मा, डॉ. अशोक, भारत में स्थानीय प्रशासन, आर.बी.एस.ए. पब्लिसर्स, चौड़ा रास्ता, जयपुर, 2002, पृ.सं. 178
- आन्ध्र-प्रदेश पंचायत राज-अधिनियम 1994 की धारा 6
- हरियाणा पंचायत राज-अधिनियम 1994 की धारा 7
- जम्मू एण्ड कश्मीर ग्राम पंचायत अधिनियम 1958 नागालैण्ड ट्राइबल, एरिया, रैन्ज और विलेज काउन्सिल एक्ट, 1966
- राजस्थान पंचायती राज-अधिनियम 1994 की धारा 2
- हिमाचल प्रदेश पंचायती राज-अधिनियम 1994 की धारा 3 व त्रिपुरा पंचायत अधिनियम 1993 धारा 3
- राजस्थान पंचायती राज-अधिनियम 1994 की धारा 5
- शर्मा, डॉ. अशोक, भारत में स्थानीय प्रशासन, पृ.सं. 183
- बिहार पंचायत राज-अधिनियम 1993 की धारा 10
- गोवा पंचायत राज-अधिनियम 1993 की धारा 6 (2)
- त्रिपुरा पंचायत राज-अधिनियम 1993 की धारा 8
- राजस्थान पंचायती राज-अधिनियम 1994 की धारा 8
- जोशी, डॉ. आर.पी. एवं भारद्वाज, डॉ. अरुणा, भारत में स्थानीय प्रशासन, पृ.सं. 91 नियम-11, राजस्थान पंचायती राज नियम 1996 (टिप्पणी)
- बिहार पंचायत राज-अधिनियम 1993 की धारा 3
- मध्य-प्रदेश पंचायत राज-अधिनियम 1993 की धारा 6
- दी राजस्थान पंचायत एण्ड न्याय पंचायत जनरल रूल्स, गवर्नमेन्ट ऑफ राजस्थान 1961
- राजस्थान पंचायती राज-अधिनियम 1994 की धारा 3
- एल. 4()विधि/परावि/ग्रा.स./2003/1239 दि. 25.6.2003, पंचायती राज विभाग, राजस्थान सरकार
- उपर्युक्त की धारा 5
- तमिलनाडु पंचायत अधिनियम 1994 की धारा 3
- उत्तर-प्रदेश पंचायत राज अधिनियम 1947 (संशोधित अधिनियम 1994) की धारा 11(2)
- राजस्थान पंचायती राज-अधिनियम 1994 की धारा 4
- कटारिया, डॉ. सुरेन्द्र, पंचायती राज का सशक्तिकरण: आशाएँ एवं आशंकाएँ, राजस्थान विकास (अप्रैल-जून, 2003), पृ.सं. 16
- अली, सादिक, 1964 पंचायती राज अध्ययन दल की रिपोर्ट, पंचायत एवं विकास विभाग, राजस्थान सरकार, पृ.सं. 46-47 नियम-7 राजस्थान पंचायती राज नियम-1996
- राजस्थान पंचायत अधिनियम 1994 की धारा 3 (3)
- उपर्युक्त की धारा 3 (4)
- उपर्युक्त की धारा 3 (5)
- पाटनी, चन्द्रा, ग्रामीण स्थानीय-प्रशासन, रिसर्च पब्लिकेशन, दिल्ली, पृ.सं. 181
- माहेश्वरी, एस.आर., लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा-3, 2002, पृ.सं. 69