राजस्थान में पंचायत समिति एवं खण्ड विकास अधिकारी : एक विश्लेषण

धर्मेन्द्र कुमार जांगिड़
शोधार्थी, राजनीति विज्ञान एंव लोक प्रशासन विभाग, महर्षि दयानन्द सरस्वती विश्वविद्यालय , अजमेर, राजस्थान.

Received: January 10, 2019 Accepted: February 17, 2019

ABSTRACT: *भारत एक लोकतांत्रिक देश है। भारतीय लोकतांत्रिक व्यवस्था का मूल आधार पंचायती राज व्यवस्था रही है। सभ्य समाज की स्थापना से ही, मनुष्यों ने जब समूहों में रहना सीखा, तभी से पंचायती राज के आदर्श एवं मूल सिद्धान्त उसकी चेतना में विकसित होते आए हैं। भारतीय संविधान में राज्य नीति निदेशक तत्वों में 'अनुच्छेद 40' के तहत् ग्राम पंचायतों के गठन की बात की गई है। बलवंत राय मेहता समिति 1957 की सिफारिशों के अनुरूप पंचायती राज की स्थापना का सूत्रपात सर्वप्रथम राजस्थान के नागौर जिले के बगदरी गाँव में भारत के तत्कालीन प्रधानमंत्री जवाहर लाल नेहरू ने गांधी जयन्ती के शुभ अवसर पर 2 अक्टूबर 1959 को उद्घाटन कर किया। इसके बाद भारतीय संविधान का 73 वाँ संशोधन सम्पूर्ण देश में 24 अप्रेल, 1993 से लागू किया गया जिसके परिणामस्वरूप पंचायतों को संवैधानिक दर्जा प्राप्त हुआ है। राजस्थान में 'राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994' पंचायती राज संस्थाओं के गठन, अधिकार एंव शक्तियों का उल्लेख करता है। पंचायती राज संस्थाएं ग्रामीण विकास एवं शासन में जनभागीदारी का सशक्त माध्यम सिद्ध हुई हैं। तथा ग्रामीण भारत में विकास के नवीन आयाम स्थापित हो रहे हैं।*

Key Words: *पंचायती राज, संवैधानिक संशोधन, ग्रामीण विकास, पंचायत समिति, खण्ड विकास अधिकारी।*

प्रस्तावना – स्वतंत्रता के पश्चात् भारतीय समाज का चहुँमुखी विकास और प्रत्येक व्यक्ति की जीवन–शैली में निरन्तर इजाफा हुआ है। भारतीय प्रजातांत्रिक व्यवस्था में अधिकारों के विकेन्द्रीकरण की भावना के अनुरूप स्थानीय प्रशासन को इकाई पंचायती राज व्यवस्था एक ठोस कदम है। जिसमें स्थानीय जनता की स्थानीय कार्यों में अनवरत रूचि बनी रहती है, क्योंकि वे अपनी स्थानीय कार्यों का स्थानीय पद्धति से समाधान कर सकते हैं।

भारतीय संविधान के 'भाग प्ट' में राज्य के नीति निर्देशक तत्वों में 'अनुच्छेद 40' पंचायतों के गठन की बात करता है। पंचायतें ग्रामीण विकास एवं जन–सहभागिता का सशक्त माध्यम है। पंचायती राज की स्थापना के संदर्भ में 1957 में गठित बलवंत राय मेहता समिति ने अपनी सिफारिश की। भारत में पंचायती राज व्यवस्था की विधिवत् शुरूआत सर्वप्रथम राजस्थान राज्य के नागौर जिले से 2 अक्टूबर 1959 को भारत के तत्कालीन प्रधानमंत्री पं. जवाहर लाल नेहरू ने की। आज सम्पूर्ण देश में पंचायती राज प्रणाली सुदृढ़ रूप में विद्यमान है व पंचायती राज संस्थाऐं कार्य कर रही है।

राजस्थान में पंचायतीराज :–

राजस्थान भारत में पंचायती राज की स्थापना करने वाला प्रथम राज्य है। 2 सितम्बर, 1959 को राजस्थान विद्यानमंडल ने सर्वप्रथम 'पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम 1959' पारित किया। जिसके पश्चात् गांधी जयन्ती के शुभ अवसर पर 2 अक्टूबर 1959 को भारत के तत्कालीन प्रधानमंत्री पं. जवाहर लाल नेहरू ने राजस्थान के नागौर जिले के बगदरो गांव में पंचायती राज का विधिवत् सूत्रपात किया।

वर्तमान में 73 वें संविधान संशोधन अधिनियम 1993, राजस्थान पंचायती राज अधिनियम 1994 व पंचायतो राज नियम 1996 के अधीन पंचायती राज व्यवस्था का प्रावधान किया गया है।73 वाँ संविधान संशोधन द्वारा 24 अप्रेल, 1993 को इस संवैधनिक पंचायती राज दर्जे को सम्पूर्ण भारत में लागू किया गया। राजस्थान में इसे 23 अप्रेल 1994 से लागू किया गया।

राजस्थान में वर्तमान में पंचायती राज की त्रिस्तरीय व्यवस्था को अपनाया गया हैं :–

1. **ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत** :– राजस्थान में वर्तमान में कुल 9892 ग्राम पंचायत कार्यरत है। जिनका मुखिया सरपंच कहलाता है। ग्राम पंचायत में सरपंच, उप–सरपंच व पंचों का निर्वाचन किया जाता है। ग्राम पंचायत का सरकारी अधिकारी ग्राम सेवक एवं पदेन सचिव (वर्तमान के नाम ग्राम विकास अधिकारी) कहलाता है।
2. **खण्ड स्तर पर पंचायत समिति** :– राजस्थान में वर्तमान में कुल 295 पंचायत समितियाँ हैं। इसका गठन खण्ड स्तर पर किया जाता है। पंचायत समिति का मुखिया प्रधान कहलाता है। पंचायत समति का मुख्य प्रशासनिक अधिकारी खण्ड विकास अधिकारी (ठण्क्ण्व्) के नाम से जाना जाता है।
3. **जिला स्तर पर जिला परिषद्** :– राजस्थान में सभी 33 जिलों में जिला स्तर पर जिला परिषदों का गठन किया गया है जिसका क्षेत्राधिकार सम्पूर्ण जिला क्षेत्र होता है। जिला परिषद् का मुखिया जिला प्रमुख होता है। जिला प्रमुख के अलावा उप जिला प्रमुख व सदस्य होते है। सदस्योंमें निर्वाचित सदस्य, पदेन सदस्य, जिले की सभी लोकसभा, राज्यसभा व विधानसभा सदस्य एवं सभी पंचायत समितियों के प्रधान शामिल होते हैं। जिला परिषद् का प्रशासनिक मुखिया मुख्य कार्यकारी अधिकारी (ब्म्) कहलाता है जो प्ैए त्ै स्तर का अधिकारी होता है।

पंचायत समिति का गठनः–

पंचायती राज व्यवस्था के अन्तर्गत पंचायती समिति मध्य स्तर पर एक महत्वपूर्ण संस्था है। यह वह धुरी है जिसके चारों ओर पंचायती राज की सारी प्रवृत्तियाँ केन्द्रित हैं, क्योंकि कार्यपाालिका अधिकार एव कर्तव्य आज भी पंचायत समितियों में निहित है।

राजस्थान पंचायती राज अधिनियम 1994 प्रावधान करता है कि राज्य सरकार राजपत्र में अधिसूचना द्वारा एक जिले के भीतर किसी भी स्थानीय क्षेत्र को एक खंड के रूप में घोषित कर सकेगी एवं प्रत्येक खण्ड के लिये एक पंचायत समिति होगी, जो सम्पूर्ण खंड पर अधिकारिता रखेगी। पंचायत समिति अपने क्षेत्र के किसी भी विभाग में अपना कार्यालय रख सकेगी।

पंचायत समिति की संरचना :– पंचायत समिति की संरचना को 3 भागों में विभक्त करके देखा जा सकता हैं :–

1. पंचायत समिति की परिषद्
2. पंचायत समिति में समिति व्यवस्था एवं
3. पंचायत समिति का प्रशासनिक तन्त्र।

राजस्थान में पंचायत समिति :– राजस्थान में खण्ड स्तर पर पंचायत समिति का गठन किया गया है। वर्तमान में कुल 295 पंचायत समितियां हैं। पंचायत समितिका कार्यक्षेत्र सम्पूर्ण विकास खण्ड होता है। पंचायत समिति का मुखिया प्रधान कहलाता है। प्रधान के अलावा उप प्रधान व सदस्य होते हैं। सदस्यों में निर्वाचित सदस्य, पदेन सदस्य, सभी पंचायतों के सरपंच, संबंधित क्षेत्र के राज्य विधानसभा सदस्य सम्मिलित होते हैं। प्रत्येक माह में पंचायत समिति की कम से कम एक बार बैठक होना अनिवार्य है।

सदस्यों का निर्वाचन :– पंचायत समिति क्षेत्र से प्रत्यक्षतः निर्वाचित होते हैं। सदस्यों के निर्वाचन के लिये न्यूनतम आयु 21 वर्ष होनी आवश्यक है। न्यूनतम सदस्य संख्या 15 होती है। एक लाख से अधिक जनसंख्या होने पर प्रत्येक अतिरिक्त 15 हजार या उसके भाग के लिये 2 अतिरिक्त सदस्य होंगे।

प्रधान व उप–प्रधान का चुनाव :– केवल निर्वाचित सदस्यों द्वारा बहुमत के आधार पर अपने में से ही किया जाता है।

पदत्याग :– प्रधान व उप–प्रधान अपना त्याग–पत्र जिला प्रमुख को सौंपते हैं। निर्वाचित सदस्य अपना पद से त्याग–पत्र प्रधान को सौंपते हैं।

पंचायत समिति की आय के साधन :– राज्य सरकार से प्राप्त वित्तीय सहायता एव अनुदान, विभिन्न करों से प्राप्त आय, जैसे – मकान व जमीन कर, शिक्षा उपकर मेलों पर कर इत्यादि।

पंचायत समिति के कार्य :– ग्राम पंचायत द्वारा किये जाने वाले कार्यों की देखरेख करना, पंचायत समिति क्षेत्र में प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था, किसानों के लिये उत्तम किस्म के बीज तथा खाद उपलब्ध कराना, विभिन्न कार्यों हेतु मस्टरोल जारी करना, उत्तम स्वास्थ्य सेवाएं उपलब्ध कराना, पंचायत समिति मुख्यालय से गांवों तक सड़कों व पुलों का निर्माण व रख–रखाव करना, मनरेगा के कार्य इत्यादि।

खण्ड विकास अधिकारी (ठण्क्ण्व्) :–

प्रत्येक पंचायत समिति में एक मुख्य कार्यपालक अधिकारी होता है जिसे खण्ड विकास अधिकारी (ठण्क्ण्व्) कहा जाता है। खण्ड विकास अधिकारी पंचायत समिति के कार्मिकों का मुखिया होता है। साथ ही पंचायत समिति प्रशासन का अध्यक्ष भी होता है। पंचायत समिति के दनिक प्रशासनिक कार्यों का संचालन वहीं करता है। वह प्रसार अधिकारियों की सहायता से पंचायत समिति परिषद् के निर्णयों के कार्यान्वयन के लिये उत्तरदायी होता है। ठण्क्ण्व् प्रधान के प्रशासनिक नियंत्रण में कार्य करता है।

राजस्थान में पंचायत समितियों के अन्तर्गत खण्ड विभाग अधिकारियों के पद पर अधिकांशतः राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों को नियोजित किया जाता है तथा समकक्ष ग्रेड पर कार्यरत अन्य विभागों जैसे – कृषि, पशुपालन, सहकारिताइत्यादि– अनेक विभागों से अधिकारियों को प्रतिनियुक्ति पर खण्ड–विकास अधिकारी के पद पर नियुक्त किया जाता है।

खण्ड विकास अधिकारी के कार्य एवं शक्तियाँ :–

A. मुख्य कार्यपालक अधिकारी के रूप में :–

1. खण्ड विकास अधिकारी यह देखता है कि उपयुक्त अधिकारियों द्वारा अनुमोदित योजनाओं और कार्यक्रमों को कुशलता से निष्पादित किया जाता है।
2. वह अनुबन्धों तथा पंचायत समिति की ओर से उपयुक्त अधिकारी की पूर्ण स्वीकृति के लिये सभी पत्रों और दस्तावेजों पर हस्ताक्षर करता है।
3. वह पंचायत समिति की निधि में से धन का आहरण व वितरण करता है।
4. वह पंचायत समिति खातों के बारे में लेखा–परीक्षकों द्वारा बताई गई अनियमितताओं को दूर करने के लिये कदम उठाता है।
5. वह पंचायत समिति, पंचायतों की वित्तीय स्थिति और करों की वसूली और नियमित खातों के रख–रखाव और उनकी वसूली के लिये विशेष संदर्भ के साथ निरीक्षण करता है।
6. वह पंचायतों की योजनाओं को तैयार करने में मदद करता है और देखता है कि वे पंचायत समिति की योजनाओं और प्राथमिकताआ की पुष्टि करते हैं। वह यह भी देखता है कि पंचायत द्वारा किए गए निर्माण कार्यक्रम निर्धारितमानको के अनुरूप है और निर्धारित समय में पूरे हो गए हैं या नहीं।

B. पंचायत समिति कार्यालय के प्रमुख के रूप में कार्य:–

1. ठण्क्ण्व् पंचायत समिति के विस्तार अधिकारियों और अन्य कर्मचारियों और स्थानांतरित योजनाओ पर वहन किए गए कर्मचारियों पर पर्यवेक्षण और नियन्त्रण रखता है। वह कराधान, वित्त और प्रशासन पर स्थायी समिति को बाद में अपील के अधिकार के अधीन उसके तहत एवं पंचायत समिति के कर्मचारी को रोक सकता है।
2. वह वार्षिक बजट की औपचारिकता करता है और इसे पंचायत समिति के समक्ष रखता है, पंचायत समिति के विचार के लिए वार्षिक प्रशासनिक रिपोर्ट और त्रैमासिक प्रगति रिपोर्ट तैयार करता है और उसी को जिला परिषद और राज्य सरकार तक पहुँचता है।वह पंचायत समिति और स्थायी समितियों के प्रस्तावों और कार्यवाही की प्रतियां जिला परिषद एवं राज्य सरकार या उनके विधिवत रूप से अधिकृत अधिकारियों को भेजता है।
3. वह धोखाधड़ी,गबन, चोरी और धन की हानि तथा पंचायत समिति की अन्य सम्पत्तियों के सभी मामलों में देरी किए बिना रिपोर्ट करता है।

C. पंचायत समिति के सचिव के रूप में:–

1. वह संबंधित समितियों के प्रधान और अध्यक्ष के निर्देशों के तहत पंचायत समिति और स्थायी समिति की बैठकों के लिए नोटिस जारी करता है।
2. वह सभी बैठकों में भाग लेता है या इस तरह की बैठकों के लिए उनके अधीनस्थ एक वरिष्ठ अधिकारी को अधिकृत करता हैं। हालाकि वह इस तरह की बैठकों में भाग तो लेता है लेकिन उसे वोट देने का अधिकार नहीं है।
3. वह बैठकों की कार्यवाही एवं टिप्पणीयों को प्रतिवेदित व प्रसारित करने का कार्य करता है।

D. आपातकालीन कार्य:–

1. खण्ड विकास अधिकारीआग, बाढ़ या महामारी के मामले में किसी भी कार्य या कार्यों को अंजाम देने और उन पर होने वाले व्यय को लागू करने का निर्देश देता है जिसके लिए आमतौर पर पंचायत समिति या स्थायी समिति की मंजूरी की आवश्यकता होती है।ऐसे कार्य या मामलों में वह की गई कार्यवाही और उसके कारणों की रिपोर्ट, ऐसे कार्यों की मंजूरी देने या ऐसा कार्य करने के लिए सक्षम प्राधिकारी को तुरन्त प्रस्तुत करता है।

   खण्ड विकास अधिकारी जनता के कल्याण या सुरक्षा के लिए अथवा सम्पत्ति को होने वाले नुकसान के नियन्त्रण के लिए किसी भी कार्य के निष्पादन व कार्य को किए जाने का निर्देश देता है।

राजस्थान में 'राजस्थान पंचायती राज अधिनियम 1994' के अनुसार तथा व्यावहारिक रूप में खण्ड विकास अधिकारी निम्न कार्य करता है–

1. पंचायत समिति व स्थायी समितियों की बैठकों के लिए नोटिस जारी करता है,
2. पंचायत समिति व स्थायी समितियों की बैठकों में उपस्थित होना तथा बैठकों में होने वाले विचार–विमर्श में भाग लेता है।
3. पंचायत समिति व स्थायी समितियों की बैठकों का कार्यवृत अभिलिखित करता है।
4. पंचायत सर्मिति की निधि से धन का आहरण व वितरण करता है।

5. पंचायत समिति के पद स्थापित प्रवर्तन निरीक्षकों के संबंध में आवश्यक कार्यवाही करता है। कार्य में अनियिमितता पाए जाने पर उन्हे कारण बताओं नोटिस जारी करता है।
6. ग्राम पंचायतों के अन्तर्गत संचालित उचित मूल्य की दकानों से संबंधित मासिक सूचनाएँ एवं लेखा–जोखा जिला रसद अधिकारी को प्रेषित करता है।
7. राज्य सरकार द्वारा निर्मित व हस्तांतरित ग्रामीण विकास की नीतियों व योजनाओं का क्रियान्वयन का कार्य करता है।
8. पंचायत समिति के अधीन कार्यरत अधिकारियों व कर्मचारियों के वेतन–भत्तों के भुगतान संबंधो कार्यवाही करता है।
9. वह पचायत समिति की बैठकों में निर्धारित नीतियों व पारित प्रस्तावों की क्रियान्विति का कार्य करता है।
10. पंचायत समिति में कार्यरत व उसके अधीन कार्यरत सभी अधिकारियों व कर्मचारियों पर पर्यवेक्षण व नियन्त्रण रखता है।
11. पंचायत समिति के अन्तगत आने वाली समस्त पंचायतों, कर्मचारियो,प्रतिनिधियों एवं स्वैच्छिक संगठनों से समन्वय स्थापित करता है।
12. ग्राम सभा की बैठकों में उपस्थित होना व कार्यवाही का अभिलेखन करवाने के लिए खण्ड विकास अधिकारी उत्तरदायी होता है।
13. पंचायतों पर वित्तीय पर्यवेक्षण का कार्य करता है तथा उनके द्वारा पारित बजट अनुमान की संवीक्षा कर उसे पंचायत समिति में पारित करवाने का कार्य करता है।
14. राजस्व सम्बन्धी कार्यों का भी निष्पादन करता है।
15. चुनावों के समय निर्वाचन संबंधी कार्यों को भी करता है।
16. प्रारम्भिक शिक्षा, महिला एवं बाल विकास, चिकित्सा एवं स्वास्थ्य, सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता तथा कृषि विभाग से संबंधित कार्यों की मानिटरिंग का कार्य भी करता है।
17. मनरेगा योजना से संबंधित कार्यो का सम्पादित करता है।मनरेगा योजना में पंचायत समिति स्तर पर कार्यक्रम अधिकारी की भूमिका खण्ड विकास अधिकारी ही निभाता है।
18. खाद्य सुरक्षा से संबंधित कार्य, श्रमिक पंजीयन कार्य, राशन कार्ड संबंधी कार्य तथा प्रधान मंत्री आवास योजना की स्वीकृति व लाभान्वितों को समय–समय पर किश्तों के भुगतान करवाने की कार्यवाही भी खण्ड विकास अधिकारी करता है।

निष्कर्ष :–

इस प्रकार स्पष्ट रूप से कहा जा सकता है कि पंचायत राज व्यवस्था में पंचायतीराज संस्थाओं द्वारा ग्रामीण विकास में महत्वपूर्ण भूमिका निभायी जा रही है। जिसमें विशेषकर खण्ड स्तर पर पंचायत समिति और उसमें मुख्य प्रशासनिक अधिकारी जिन्हे खण्ड विकास अधिकारी (ठण्वण्त्)के नाम से जाना जाता है का योगदान अत्यधिक महत्वपूर्ण है। हालांकि खण्ड विकास अधिकारी को व्यावहारिक रूप से कार्य संचालन में अनेक कठिनाईयों, राजनीतिक दबावों इत्यादि का सामना करना पड़ता है। क्षेत्रीय जनप्रतिनिधि जिनमें प्रधान, विधायक व अन्य जनप्रतिनिधियों के साथ समन्वय बनाने की कोशिश भी करता है लेकिन अनेक अवसरों पर अत्यधिक दबाव और विवाद देखने को मिलता है। उनका काफी समय सरकार के औपचारिक पत्रों का जवाब देने हेतु कागजी कार्यवाही में ही बर्बाद हो जाता है जिससे विकास कार्यों में बाधा आती है।

फिर भी निष्कर्षतः यह कहा जा सकता है कि इतने अत्यधिक दबाव के बावजूद भी पंचायत समिति में खण्ड विकास अधिकारी क्षेत्र के विकास कार्यक्रमों, योजनाओं केप्रभावी क्रियान्वयन में महत्वपूर्ण भूमिका निभा रहे है। आज ग्रामीण क्षेत्रों में विकास के नवीन आयाम स्थापित हुए है जिसमें खण्ड विकास अधिकारियों की भूमिका को नकारा नहीं जा सकता है।

संदर्भ ग्रन्थ सूची :–

1. शर्मा, अशोक, ''भारत में स्थानीय प्रशासन'' आर.बी.एस.ए. पब्लिशर्स जयपुर 2015
2. राठौड,गिरवर सिंह ''भारत में पंचायती राज,'' पंचशील पकाशन जयपुर–2007
3. गहलोत, सुखवीर सिंह ''राजस्थान पंचायती राज कानून'' यूनिक ट्रेडर्स, जयपुर 2018
4. माहेश्वरी, एस.आर., ''भारत में स्थानीय प्रशासन,'' लक्ष्मीनारायण अग्रवाल प्रकाशन, आगरा, 2006
5. मिश्रा, एस.एन., ''73वें संविधान संशोधन के बाद पंचायती राज का भविष्य'' कुरूक्षेत्र, अप्रेल 1995
6. शर्मा, हरिशचन्द्र, ''राजस्थान में स्थानोय शासन'' कालेज बुक डिपों, जयपुर 1995
7. जोशी, आर. पी. और मंगलानी रूपा, ''भारत में पंचायती राज'', राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर।
8. बावेल, बसंतीलाल, '' राजस्थान में पंचायती राज अधिनियम, 1994'' बाफना पब्लिकेशन जयपुर, 2006
9. भट्टाचार्य, एन.आर. ''पंचायती राज एण्ड ब्लॉक एरिया डेवलपमेंट,'' प्रिंटवेल पब्लिकेशन, जयपुर 1993
10. www.rdprd.gov.in
11. www.rajpanchayat.rajasthan.gov.in
12. ''ग्रामीण कार्य निर्देशिका, 2015 ग्रामीण विकास एंव पंचायती राज विभाग, राजस्थान सरकार, शासन सचिवालय, जयपुर।