पंचायती राज प्रणाली का सशक्तीकरण

—एन.सी. सक्सेना

बेहतर जवाबदेही और प्रदर्शन की दिशा में स्थानीय नौकरशाही को स्थानीय पंचायती राज व्यवस्था की क्षमताओं के साथ कदमताल कर चलना चाहिए वरना पंचायती राज के निर्वाचित नेता यह धारणा नहीं बदल सकते कि राज्य एक 'खुला कोषागार' हो गया है। सिविल सेवा में सुधार से सशक्त जिला प्रशासन निश्चय ही पंचायतों को हाथों-हाथ मजबूती देगा। प्रोफेशनल और जवाबदेह लोक प्रशासन दोनों के लिए एक संपदा साबित होंगे। सामाजिक क्षेत्र के साथ-साथ पंचायतों को सक्रिय करने के लिए उनकी भूमिका अहम होगी, जिसके लिए उन्हें चुना गया है।

साल 1993 में एक संवैधानिक संशोधन के माध्यम से भारत में पंचायतों की जब शुरुआत हुई तो यह उम्मीद जगी थी कि इससे जनता को बेहतर समाज सेवा उपलब्ध होगी। इस विकेंद्रीकरण से उच्च आर्थिक क्षमता, बेहतर जवाबदेही, बड़े संसाधनों को जुटाना, कम लागत में सेवा प्रावधान और स्थानीय प्राथमिकताओं को पूरा किया जा सकेगा। लेकिन अध्ययन से पता चला है कि कुछ ही गांवों में पंचायत नेताओं ने प्रशंसनीय कार्य किए हैं, निर्वाचित स्थानीय निकायों को सरकार द्वारा प्रदान की गई धनराशि के विस्तार से लोगों को लाभ नहीं मिला है। कमजोर लोगों को सशक्त बनाने में उनका रिकॉर्ड भी बहुत निराशाजनक है।

पंचायतें कुछ नेताओं के साथ मिलकर सामाजिक और आर्थिक क्षमता को मजबूत बनाने में संलग्न रहती हैं। प्रायः संभ्रांत वर्ग बिना लोकतांत्रिक प्रक्रिया को अपनाए असमान ग्रामीण समाज को बदलना चाहते हैं। ग्राम पंचायतें कमोबेश राजनीतिक निकायों की तरह कार्य करती हैं, यह संगठन के रूप में सत्ता से सौदेबाजी करती हैं और विकास के लिए हुए धन आवंटन का उपयोग सत्ता की मजबूती के लिए होता है।

ब्लॉक और जिला–स्तर की तस्वीर और भी बदतर है। जबकि सच्चाई यह है कि इन दोनों के पास गांव के मुकाबले अधिक धन आवंटन और स्टाफ भी होता हैं। पंचायती राज

संस्थाओं के निर्वाचित सदस्य या ग्रामसभा संस्था की तरफ से ठेकेदारों पर कोई नैतिक दबाव नहीं डाला जाता है।

क्षमता सुधारने के लिए कुछ सुझाव

सामाजिक क्षेत्र में उन्हें शामिल किया जाए– पंचायतों में ज्यादातर निर्माणोन्मुख योजनाओं से जुड़े कार्य होते हैं जहां ठेकेदारों–मजदूरों के संबंधों को बढ़ावा मिलता है। यहां गरीबों के तौर पर बराबरी की भागीदारी की आवश्यकता नहीं होती, दूसरी ओर इससे सरपंच और ब्लॉक स्टाफ पर गरीबों की निर्भरता बढ़ती है। ऐसी स्थिति में पंचायत की गतिविधियों में सरपंच और ब्लॉक इंजीनियरों के बीच मिलीभगत का कम मौका मिलता है। पंचायतों में शिक्षा, स्वास्थ्य, स्वयंसहायता समूहों, वाटरशेड, पोषण, चराई और वानिकी कार्यक्रमों में लोगों को बराबरी के साथ लाने की जरूरत है। और आम सहमति से काम करने की आवश्यकता है। साथ ही इसे और अधिक सक्रिय किया जाना चाहिए।

धन आवंटन, कार्य और कार्यकर्ताओं का विकास– अब तक वित्तीय और कार्यात्मक विकेंद्रीकरण की प्रगति निराशाजनक रही है। केरल को छोड़कर किसी अन्य राज्य ने संवैधानिक स्तर पर पंचायतों को सक्षम बनाने में पंचायती राज व्यवस्थाओं को धन, कार्य और कार्यकर्ताओं के विकास के लिए सकारात्मक कदम नहीं उठाये हैं। आगे यह जरूरी है कि पंचायती राज संस्थाओं को संसाधनों के उत्तरदायित्व सौंपे जाएं। हालांकि राज्य वित्त आयोग ने इस संबंध में अपनी सिफारिशें प्रस्तुत की हैं, लेकिन कुछ ही राज्य आयोगों ने पंचायती राज संस्थाओं को कार्यान्वित करने या इसकी वित्तीय क्षमता को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक कदम उठाए हैं। इनके सहज हस्तांतरण के लिए केंद्र के चौदहवें वित्त आयोग के माध्यम से उन्हें गरीबोन्मुख बनाने के लिए उपयोग में लाया जाना चाहिए।

ग्रामीण ओवरस्टाफ पर नियंत्रण क्षेत्रीय–स्तर पर उपस्थित रहने वाले और महत्वपूर्ण काम करने वाले अधिकारी जिनका वास्ता ज्यादातर गांव के हर व्यक्ति से पड़ता है जैसेकि शिक्षक, डॉक्टर, आंगनबाड़ी कार्यकर्ता, कृषि सहायक, पशु चिकित्सक और बिजली विभाग के लाइनमैन–सब ग्रामसभा की देखरख में होने चाहिए और लापरवाहों से जवाब मांगा जाना चाहिए। प्रशासनिक और विधायी तरीके से स्थानीय कार्यकर्ता बनाया जाना चाहिए ताकि पंचायत प्रभावी तरीके से काम कर सकें, योजनाओं को अमल में लाने के लिए लोगों को जवाबदेह बना सके। इससे भी स्टाफ पर लागत कम होगी।

समानांतर निकाय– सभी समुदाय आधारित संगठन और समानांतर निकायों को शिक्षा, साफ–सफाई और सेहत इत्यादि से जुड़ी अपनी रिपोर्ट को हर निश्चित अवधि में ग्रामसभा को सौंपना चाहिए, ताकि सभी समुदायों को समानांतर निकायों की गतिविधियों की पूरी जानकारी मिलती रहे। वास्तव में ग्रामसभा की ऐसी उप–समितियां बनाई जानी चाहिए।

नौकरशाही द्वारा नियंत्रण– प्रखंड कार्यालयों के दौरे के समय ग्राम पंचायत सरपंच द्वारा किए गए अत्यधिक खर्च के विवरणों की सूचना दी जाए। ऐसे तंत्र की अपेक्षा है जिसमें विकास की जरूरत के हिसाब से ग्राम पंचायत प्रधान/सरपंच प्रखंड दफ्तर में धन आवंटन या तकनीकी मंजूरी के लिए पहल कर सकें। ग्रामीण निकाय सरकारी बाबुओं से बिना तकनीकी मंजूरी के खुद ही खर्च कर सकें। ग्रामसभा के निर्वाचित प्रतिनिधियों के रूप में ब्लॉक कर्मचारियों के साथ यह व्यवहार सरपंच की छवि को खराब करता है। भ्रष्टाचार को बढ़ाने के अलावा अफसरशाही के खराब और पुराने तरीके को अपनाता है।

ग्रामसभा का सशक्तीकरण– पहले ग्रामसभा की नियमित बैठकें कुछ जगहों पर होती थीं, और ज्यादातर मामलों में ग्रामसभा की भागीदारी भी कम होती थीं। प्रायः कुछ बैठकें केवल कागजों पर होती थीं। ग्रामसभा के सशक्तीकरण और पंचायतों पर उनके नियंत्रण से एक मजबूत हथियार के तौर पर पारदर्शिता, और गरीब और हाशिए के लोगों की भागीदारी बढ़ेगी। मसलन ग्रामसभा को यह तय करने का अधिकार होना चाहिए कि समाज में कौन गरीब है, लेकिन यह सरकार के वैकल्पिक निर्धारण से तय होता है। हालांकि ज्यादातर राज्यों के अधिनियमों और नीतियों में ग्रामसभा को शक्ति देने की ऐसी कोई भाषा नहीं लिखी गई है और ना ही इन निकायों के कामकाज के लिए ऐसा कोई नियन बनाया गया है।

सामुदायिक पहल का पालन– कोई ऐसा कार्यक्रम नहीं है जो अकेले तौर पर सामाजिक पूंजी को पैदा कर सकता है, महत्वपूर्ण कार्यक्रमों को अगर लंबे समय तक चलाना है तो उसे सामुदायिक पहल से जुड़ना होगा। इसलिए विकास कार्यक्रमों के दो लक्ष्य होने चाहिए–संस्थागत निर्माण के साथ गरीबों के लिए आर्थिक सर्वेक्षण और बहुक्षेत्रीय संकेतक का विकास जिससे यह तय हो कि यह किस तरह से काम करेगा।

पांचवीं अनुसूची में पंचायत– राज्य सरकारों को अपने प्रदेश के कानूनों और अधिनियमों में ऐसा उचित संशोधन करना चाहिए जैसाकि जनजातीय क्षेत्र में अनुसूचित क्षेत्रों के लिए केन्द्रीय अधिनियम में निहित विशिष्ट प्रावधान हैं, जिसे 'पेसा' (PESA) कहा जाता है। इस समय कुछ ही राज्यों ने 'पेसा' के तहत लघु खनिजों, लघु वन उत्पादों और जल निकायों को लेकर स्वामित्व की शक्ति विकसित की है।

वित्तीय अधिकार के उपयोग को प्रोत्साहन– ग्रामीण–स्तर पर ग्राम पंचायत को स्ट्रीट लाइट्स, सार्वजनिक शौचालय या ऐसी अन्य सेवाओं के लिए संपत्ति, व्यापार, बाजार, मेलों आदि

पर न्यायपूर्ण सेवा कर लेने का अधिकार है। गांव के कुछ ही लोगों को इस वित्तीय अधिकार की जानकारी है, क्योंकि यह कम प्रचलन में है। केवल कुछ ही पंचायतें अपने वित्तीय अधिकार को नए कर प्रावधानों के रूप में उपयोग करती हैं। पंचायत प्रमुखों का कहना है कि अपने क्षेत्र खासतौर पर जिस समुदाय में वो रहते हैं वहां इस तरह के कर को वसूलना बहुत मुश्किल होता है।

सरकारी धन पर निर्भरता घटाएं और वित्तपोषण प्रणाली बदलें

बाहरी धन प्राप्ति और स्वयं के स्रोत से मिली धनराशि की समीक्षा से पता चलता है कि पंचायतों की भारी–भरकम आर्थिक निर्भरता सरकारी धन आवंटन पर ही टिकी रहती है। आखिर किस तरह से इन धन आवंटनों का उपयोग किया जाता है, इसका कायदे से ऑडिट नहीं होता है। यह धन आवंटन एक आसान विकल्प है और स्थानीय राजस्व प्राप्ति के किसी भी प्रयास को हतोत्साहित करता है। जब पंचायतें आंतरिक संसाधन नहीं जुटा पाती और बाहर से भी उसे धन आवंटन नहीं होता है तब लोगों को करों का भुगतान नहीं करने के लिए कहने पर लोग ऑडिट का अनुरोध करने के लिए भी इच्छुक नहीं रहते (जोकि पंचायती राज की जवाबदेही है)।

इसीलिए मौजूदा धन आवंटन प्रणाली पर पुनर्विचार करना जरूरी है। उदाहरण के लिए तमिलनाडु में सरकारी मशीनरी द्वारा भूमि कर लिया जाता है और उसका 85 प्रतिशत हिस्सा पंचायतों को हस्तांतरित कर दिया जाता है। यह ज्यादा किफायती होगा कि कर वसूली का सारा भार ग्राम पंचायतों को सौंप दिया जाए और वे कर का 15 प्रतिशत हिस्सा सरकार को हस्तांतरित कर दे। आज पंचायती राज प्रणाली में कर वसूली में झिझक देखी जाती है और वे भारत सरकार से ही अनुदान हासिल करना अपना आसान विकल्प समझते हैं, यह बहुत ही हतोत्साहजनक है। विकास के लिए स्थानीय निकायों को स्थानीय संसाधन जुटाने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए और उसका केंद्र/राज्य से मिले अनुदान से मिलान करना चाहिए। बड़े पैमाने पर वित्तीय संसाधनों को जुटाने के लिए पंचायती राज अपने नागरिकों पर अधिक निर्भर है। सामाजिक विकास को बढ़ावा देने और गरीबी कम करने के लिए दुर्लभ भौतिक संसाधनों का उपयोग करना जरूरी है। बाहरी धन आवंटन से आंतरिक धन आवंटन की कोई प्रतिबद्धता नहीं रहती, इससे पंचायती राज गैर–जिम्मेदार और भ्रष्ट हो जाता है।

संयुक्त अनुदान दिए जाएं– एक और पहलू है कि इन संस्थाओं को वितरित की जाने वाली धनराशि को एक स्वरूप में सीमित करने की पहल होनी चाहिए। वे आमतौर पर योजना के लिए गतिविधियों और लक्षित समूहों का एक साथ उल्लेख करते हैं। इसके दो निहितार्थ हैं। किसी खास योजना के तहत जिस गतिविधि का जिक्र किया जाता है वह हमेशा पूरे देश या सभी राज्यों में समान तौर पर नहीं देखी जाती। नतीजतन अनुपयुक्त गतिविधि को बढ़ावा मिलता है और इस तरह धन आवंटन की बर्बादी होती है। दूसरी ओर बंधी हुई धनराशि लचीली नहीं होती है, इससे स्थानीय जरूरतों और हालात में सुधार की उम्मीद कम होती है। पंचायतों को राज्य और केंद्रीय राजस्व में ज्यादा हिस्सेदारी की आवश्यकता होती है। राज्यों में राज्य सरकारों की तरफ से पंचायती राज संस्थाओं में मुक्त अनुदान के तहत हस्तांतरण की हिस्सेदारी बढ़ाने की जरूरत है। जैसेकि (1) व्यापक ग्रामीण विकास के उद्देश्यों के साथ राज्य की योजनाओं का सुदृढ़ीकरण, जैसेकि केरल में हुआ है (2) इन अनुदानों को राज्य के राजस्व का हिस्सा बनाना, (3) राज्य के विधान के मुताबिक न्यायालयों और पंचायती राज संस्था को अनुदान देने की सही–सही परिभाषा तैयार करना और (4) पंचायती राज संस्थाओं को ग्रामीण करों मसलन भू–राजस्व, कृषि कर की वसूली का हस्तांतरण। हस्तांतरण का यह फर्मूला निस्संदेह जनसंख्या और गरीबी को महत्व देता है साथ ही प्रदर्शन और दक्षता को भी। लिहाजा पंचायती राज संस्थाएं निर्धारित करों और संग्रह की क्षमता में बढ़ोतरी द्वारा खुद से राजस्व के संसाधन का विकास करे और इसके लिए उन्हें प्रोत्साहित किया जाए। राज्य द्वारा उन्हें तब राजस्व दिया जाना चाहिए जब वो निर्धारित कर वसूली से कम संग्रह कर पाते हों। राज्य या केंद्र सरकार द्वारा धन आवंटन का प्रवाह उनके अच्छे काम और प्रदर्शन पर आधारित हो। इसलिए राज्यों को केंद्रीय वित्त आयोग द्वारा अतिरिक्त आवंटन और खासतौर पर स्थानीय सरकारों को अनुपूरक स्रोत की सिफारिश की गई है कि राज्य ऊपर दिए गए सुझावों को आकस्मिक रूप से लागू कर सकता है।

हस्तांतरण का प्रदर्शन– एक हस्तांतरण डाटा (इंडेक्स) सभी राज्यों के लिए तैयार किया जा सकता है और केंद्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं के 1/3 भाग आवंटन को पंचायत क्षेत्र या प्रखंड (जब इसकी शुरुआत हुई) में राज्य सरकारों को इसी डाटा के आधार पर आवंटन दिया जा सकता है।

सोशल ऑडिट और पंचायतों का श्रेणीकरण– पंचायती राज संस्थाओं द्वारा अब बड़े पैमाने पर खर्च किए जा रहे हैं। उनके खातों का ऑडिट स्थानीय आवंटन ऑडिट से कराए जाते हैं लेकिन वहां कई समस्याएं हैं। सबसे पहली तो यह कि वहां बहुत बकाये हैं, और कुछ मामलों में तो कुछ खातों के दस से अधिक सालों से ऑडिट ही नहीं हुए हैं। दूसरी कि उनकी रिपोर्ट की गुणवत्ता बहुत खराब है लिहाजा उनके ऑडिट की उपयोगिता

संदिग्ध है, सुधार के सिस्टम का यह प्रभाव शायद बहुत नकारात्मक है। तीसरी कि यहां भ्रष्टाचार की बहुत शिकायतें हैं और उन ऑडिट के बारे में यह आम धारणा है कि वे खरीदे हुए होते हैं। अंत में, रिपोर्ट्स में किसी कमी या खामी के लिए निर्वाचित अधिकारी जवाबदेह नहीं ठहराए जाते, केवल अधिकारियों, गैर–अधिकारियों की ओर से गैर–जिम्मेदार व्यवहार पैदा किए जाते हैं।

पंचायतों के काम की गुणवत्ता की बारीक जांच पत्रकारों की टीम, सिविल सोसाइटी के सदस्यों, पड़ोसी जिलों के पंचायत नेता (जिन्होंने अच्छा काम किया हो) और हितधारकों (स्टाकहोल्डर्स) द्वारा कराई जानी चाहिए। इनकी रिपोर्ट के मुताबिक पंचायतों को श्रेणीबद्ध किया जाना चाहिए और भविष्य में उनको ग्रेड के आधार पर आवंटन दिया जाना चाहिए। वित्तीय प्रबंधन और लेखा परीक्षा की प्रक्रिया को मजबूत बनाने से स्थानीय निकायों, उनकी स्थायी समितियों और लोगों के प्रतिनिधियों के साथ ही सरकार की जवाबदेही भी मजबूत होती है। सावधानी से तैयार की गई पद्धति के माध्यम से पंचायतों के प्रदर्शन को मापना बहुत संभव है कि वे किस हद तक समावेशी और सहभागी हैं। उत्तर प्रदेश में बीस पंचायतों के एक अध्ययन के द्वारा रैंकिंग के कुछ मानदंड तैयार हुए हैं। कोई आश्चर्य नहीं कि उस अध्ययन में ज्यादातर पंचायतें 'असंतोषजनक' या 'बहुत असंतोषजनक' श्रेणी में (75 प्रतिशत) आईं लेकिन दो पंचायतों को 'अच्छा' रैंक मिला तो तीन पंचायतों ने 'बहुत अच्छा' रैंक हासिल किया। **उल्लेखनीय है कि जिन दो पंचायतों को 'अच्छा' रैंक मिला उसकी अध्यक्ष महिला सरपंच थीं।**

आईटी के उपयोग को बढ़ावा– आईटी एक ऐसा साधन है जिसका पंचायती राज व्यवस्था को अमल में लाने में बहुत ही प्रभावशाली उपयोग किया जा सकता है। बहुत सारे कार्यों का संपादन ऑन लाइन एप्लीकेशंस द्वारा ही किया जा सकता है। इसके द्वारा पॉयलट प्रोजेक्ट्स का देशभर में सफलतापूर्वक प्रदर्शन किया जा सकता है। उदाहरण के लिए भूमि संबंधी दस्तावेजों को वेब पर रखा जा सकता है और फिर प्राइवेट कियोस्क द्वारा इसका प्रचार किया जा सकता है।

शासन का विकास– ग्रामीण विकेन्द्रीकरण और पंचायती राज संस्थाओं द्वारा भारतीय ग्रामीण संस्थागत परिदृश्य में एक बड़ा परिवर्तन आ रहा है। वो अंततः ग्रामीण विकास और गरीबी उन्मूलन के लिए एक बेहतर विकल्प प्रदान कर सकता है। क्षेत्राधिकारों से वंचित लोग प्रमुख विजेता बन सकते हैं। हालांकि यह सोचना गलत था कि पंचायती राज संस्थाएं ऐसे संस्थानों के तौर पर उभरेंगी जो गंदी राजनीति, गैर–जबावदारी और अक्षम नौकरशाही के माहौल की देखभाल करेगी। अगर जिला–स्तरीय सिविल सेवक और राजनेता जनता के कल्याण के प्रति उदासीन रहे हैं, तो गांव और ब्लॉक–स्तर के राजनेता किसी भी तरह से अलग हो जाएं, ऐसी उम्मीद करना बहुत ज्यादा होगा।

एक ही स्थान में महत्वपूर्ण जवाबदेह तंत्र को लगाने के बाद पंचायतों को प्रशासनिक और वित्तीय कार्यों का विकेंद्रीकरण शुरू कर देना चाहिए, ताकि पक्षपात, भाई–भतीजावाद और भ्रष्टाचार या गैर–जिम्मेदारियों को बढ़ावा ना मिले।

प्रभावी पंचायतों को भी प्रभावी जिला और ब्लॉक–स्तर के प्रशासन की आवश्यकता होती है। लिहाजा स्थानीय नौकरशाही की तरफ से बेहतर जवाबदेही और प्रदर्शन करने की दिशा में स्थानीय पंचायती राज संस्थाओं की क्षमताओं के निर्माण के साथ–साथ ही चलना चाहिए। नौकरशाही को इन पारदर्शिताओं के जरिए जनता के प्रति और भी जवाबदेह बनाया जा सकता है मसलन जीवंत शिकायत निवारण प्रणाली, स्वतंत्र निगरानी, लगातार तीसरे पक्ष के आकलन, अधिकार आधारित ढांचे के विकास, सिटीजन चार्टर का सम्मान तथा उनसे यह विश्लेषण कराना कि गुणवत्तापूर्ण सेवाओं के लिए सरकार से क्या उम्मीद कर सकते हैं।

इस प्रकार पंचायती राज संस्थाओं की समय से पहले विकासोन्नति में बड़ा जोखिम भी है। भारत में विकेन्द्रीकरण के पिछले प्रयास विफल रहे इसकी वजह नौकरशाही और राज्य–स्तर के नेताओं के निहित स्वार्थ हैं। यह निहित स्वार्थ अब भी देखा जा रहा है। राजनीति और शासन में नैतिकता की गिरावट ने भविष्य की तस्वीर को बिगाड़ कर रख दिया है। अगर बिना गंभीरतापूर्वक रूपरेखा बनाए विकेन्द्रीकरण को लागू नहीं किया गया तो राज्यों पर वित्तीय बोझ बढ़ेंगे और खासतौर पर गरीबों के हित के सेवाकार्यों में व्यवधान पैदा होंगे। प्रभावी पंचायतों को भी प्रभावी जिला और ब्लॉक–स्तर के प्रशासन की आवश्यकता होती है इसलिए बेहतर जवाबदेही और प्रदर्शन की दिशा में स्थानीय नौकरशाही को स्थानीय पंचायती राज व्यवस्था की क्षमताओं के साथ कदमताल कर चलना चाहिए वरना पंचायती राज के निर्वाचित नेता यह धारणा नहीं बदल सकते कि राज्य एक 'खुला कोषागार' हो गया है। सिविल सेवा में सुधार से सशक्त जिला प्रशासन निश्चय ही पंचायतों को हाथों–हाथ मजबूती देगा। प्रोफेशनल और जवाबदेह लोक प्रशासन दोनों के लिए एक संपदा साबित होंगे। सामाजिक क्षेत्र के साथ–साथ पंचायतों को सक्रिय करने के लिए उनकी भूमिका अहम होगी, जिसके लिए उन्हें चुना गया है।

(लेखक भारत सरकार के योजना आयोग में पूर्व सचिव रह चुके हैं, ग्रामीण विकास मंत्रालय और अल्पसंख्यक आयोग में भी सचिव के रूप में कार्य का चुके हैं। वर्तमान में वह विकासात्मक मुद्दों पर संयुक्त राष्ट्र को सलाह देते रहे हैं।)

(अनुवादः संजीव श्रीवास्तव)

ई–मेल : naresh.saxena@gmail.com