मेरी संपत्ति मेरा अधिकार

प्रधानमंत्री स्वामित्व योजना

-सत्येन्द्र प्रसाद सिंह

प्रधानमंत्री स्वामित्व (गाँवों का सर्वेक्षण और ग्रामीण क्षेत्रों में उन्नत प्रौद्योगिकी से मानचित्रण) योजना पंचायती राज मंत्रालय की एक महत्वाकांक्षी परियोजना है, जिसके अंतर्गत ग्रामीण आबादी क्षेत्रों का ड्रोन के ज़रिए सर्वे और मैपिंग कर गृहस्वामियों को रिकार्ड ऑफ राइट्स (अधिकार अभिलेख) दिया जाना है। इसे पूरे देश में 2025 तक चरणबद्ध तरीके से पूरा करने का लक्ष्य है। इस योजना का शुभारम्भ पंचायती राज दिवस 24 अप्रैल, 2020 को किया गया। 9 राज्यों में सफलतापूर्वक पायलट परियोजना पूरी होने के बाद 24 अप्रैल, 2021 को इसे पूरे देश में लागू किया गया।

यह बात अब किसी से छिपी नहीं है कि पंचायती राज संस्थाएं ज़मीनी स्तर पर जनता को राजनीतिक दृष्टि से सशक्त बनाने का प्रभावी उपकरण बन गई हैं। यह ऐसा उपकरण है, जिसके ज़रिए वे अपनी नियति खुद तय कर सकती हैं। आज़ादी के बाद संवैधानिक लोकतंत्र की स्थापना के बावजूद पंचायतों में हाशिये पर खड़े वंचित तबके की समुचित भागीदारी न होना एक गंभीर समस्या रही थी। यह एक ऐसी समस्या थी जो संपूर्ण पंचायती राज व्यवस्था के औचित्य पर ही सवाल खड़ा करती थी। गाँवों के संप्रभु वर्ग पर सामंती सोच इस कदर हावी थी कि वह समावेशी लोकतंत्र को पलीता लगाने के लिए काफी थी। ऐसे में संस्थागत सुधार के लिए सरकार का हस्तक्षेप आवश्यक हो गया था।

73वां संविधान संशोधन अधिनियम इस दिशा में मील का पत्थर साबित हुआ। आज इसी बुनियाद पर 'तीसरी सरकार' सामाजिक न्याय को सुनिश्चित करने का प्रभावी उपकरण बन गई है। इस लिहाज से केंद्र सरकार की स्वामित्व योजना नित्य नए आयाम विकसित कर रही है। निश्चित रूप से यह ग्राम स्वराज को साकार करने और ग्रामीण भारत को आत्मनिर्भर बनाने की दिशा में एक महत्वपूर्ण कदम साबित होगा।

स्वामित्व योजना पंचायती राज मंत्रालय की एक महत्वाकांक्षी परियोजना है, जिसके अंतर्गत ग्रामीण आबादी क्षेत्रों का, ड्रोन सर्वेक्षण तकनीक का उपयोग करते हुए, सर्वे और मैपिंग कर गृहस्वामियों को रिकार्ड ऑफ राइट्स (अधिकारों का अभिलेख) दिया जाना है। इसे पूरे देश में 2025 तक चरणबद्ध तरीके से पूरा करने का लक्ष्य है। इस योजना का शुभारम्भ पंचायती राज दिवस के दिन 24 अप्रैल, 2020 को किया गया। पायलट चरण सफलतापूर्वक पूरा होने के बाद 24 अप्रैल, 2021 को इसे पूरे देश में लागू किया गया। यह सब अचानक नहीं हुआ था, इसके पीछे एक व्यापक तैयारी थी। पूरे देश में इसको लागू करने से पहले 9 राज्यों में 2020-21 में पायलट परियोजना चलाकर इसकी व्यवहार्यता की जांच-परख कर ली गई थी। इस दौरान इसके क्रियान्वयन में आने वाली बाधाओं को चिह्नित कर लिया

लेखक वरिष्ठ पत्रकार हैं। लेख में व्यक्त विचार निजी हैं।
ई-मेल : satyendra1947@gmail.com

पेसा: सहभागी लोकतंत्र की ओर

पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों तक विस्तार) अधिनियम (पेसा), 1996 सहभागी लोकतंत्र की अवधारणा पर आधारित एक ऐसा कानून है, जो अनुसूचित क्षेत्रों में रहने वाले लोगों के लिए ग्राम सभाओं के माध्यम से स्वशासन सुनिश्चित करने का एक उपकरण है। संविधान की पांचवीं अनुसूची में न केवल ऐसे क्षेत्रों की पहचान की गई है, बल्कि उनके लिए मानक भी तय किए गए हैं। ज़ाहिर है कि दस राज्यों के आदिवासी-बहुल इलाकों को इसके तहत चिह्नित किया गया है। दरअसल, आज़ादी के बाद ये इलाके आधुनिक विकास प्रक्रिया के साथ न केवल तालमेल बनाने में पिछड़ रहे थे बल्कि जल, जंगल और ज़मीन पर अपने पारंपरिक अधिकार भी खोते जा रहे थे। इससे एक नए किस्म का संकट पैदा होने लगा था। ऐसे में 'पेसा' में इन समस्याओं का समाधान खोजा गया, जिसमें आदिवासी समाज के लोग अपनी नियति खुद तय करते। 'पेसा' लाने की ज़रूरत इसलिए पड़ी थी कि अनुसूचित क्षेत्र 73वें संविधान संशोधन द्वारा कवर नहीं किए गए थे। लेकिन 1995 में भूरिया समिति की सिफारिशों के बाद पेसा लाया गया, जिसके ज़रिए कुछ अपवादों और संशोधनों के साथ संविधान के भाग 9 को अनुसूचित क्षेत्रों तक विस्तारित किया गया। पेसा की खासियत यह है कि ग्रामसभा के पास अनन्य शक्तियां होंगी। यह अनिवार्य रूप से सामाजिक-आर्थिक विकास के लिए योजना बनाने के साथ-साथ लोगों की परंपरा, रीति-रिवाज़ और सांस्कृतिक पहचान को संरक्षित करने के लिए सक्षम होगी। इसके अलावा, ग्रामसभा को उपयुक्त स्तर पर भूमि अधिग्रहण, पुनर्वास, खनन पट्टे जैसे मामलों में परामर्श या सिफारिश का अधिकार प्रदान किया गया है। यही नहीं, ग्रामसभा को समुचित स्तर पर लघु वनोपज के स्वामित्व, भूमि हस्तांरण को रोकने एवं हस्तांरित भूमि को बहाल करने और अनुसूचित जनजातियों को धन उधार देने पर नियंत्रण के संबंध में भी शक्तियां दी गई हैं। फैसला लेने की यह पारंपरिक पद्धति जैसे-जैसे अपने अनुभव के साथ परिपक्व होती जाएगी, वैसे-वैसे आदिवासी इलाकों में स्वशासन के क्षेत्र में अपना झंडा गाड़ती जाएगी।

गया था। आखिर पीढ़ियों से चले आ रहे विवादों का निपटारा कर रिकार्ड ऑफ राइट्स सुनिश्चित करना आसान कार्य नहीं था। स्वामित्व योजना हेतु 2020-25 (पांच साल) के लिए 566.23 करोड़ रुपये के वित्तीय परिव्यय की मंज़ूरी दी गई है। पायलट परियोजना के तहत वर्ष 2020-21 में 79.65 करोड़ रुपये का बजटीय प्रावधान किया गया था। वर्ष 2023-24 के लिए इस मद में 76 करोड़ रुपये आवंटित किए गए हैं।

उद्देश्य एवं महत्व

योजना निर्माण एवं भूमि विवाद निपटान : ग्रामीण योजना तैयार करने के लिए आवश्यक था कि योजनाकारों के पास भूमि का सटीक ब्यौरा उपलब्ध हो। बिना ठोस आंकड़ों के योजना की सफलता संदिग्ध होती। भू-राजस्व अभिलेखों में व्याप्त विभिन्न प्रकार की विसंगतियों या भूमि का स्पष्ट चिह्नांकन न होने के कारण विवादों का पैदा होना स्वाभाविक है। ग्रामीण भारत में भूमि संबंधी विवादों के कारण कभी-कभी सामाजिक तनाव या हिंसा-फसाद की घटनाएं भी देखने-सुनने को मिलती हैं। ऐसे में जब ड्रोन के ज़रिए राजस्व अभिलेखों को अद्यतन कर रिकार्ड ऑफ राइट्स सुनिश्चित कर दिया जाएगा, तो भू-संपत्ति संबंधी विवादों को कम करने में मदद मिलेगी। कहने का आशय यह नहीं है कि भूमि विवाद बिल्कुल खत्म हो जाएंगे, लेकिन इतना तय है कि इसमें काफी कमी आ जाएगी। ज़ाहिर है कि इस योजना की सफलता से लोगों को कोर्ट-कचहरी जाने से राहत मिलेगी और स्थानीय स्तर पर ही ग्रामीण विवादों के एक बड़े कारण का समाधान हो जाएगा। इससे अगर किसी को सबसे ज़्यादा लाभ होगा, तो वह गाँव के कमज़ोर तबके को होगा। यह योजना निश्चय ही समावेशी समाज की संकल्पना को साकार करने में सहायक होगी।

वित्तीय स्थिरता : स्वामित्व योजना मात्र आबादी भूमि में लोगों को मालिकाना हक देने की प्रक्रिया नहीं है, चूंकि अधिकांश लोगों के पास आबादी संपत्ति पर स्वामित्व पहले से है। दरअसल, अधिकतर राज्यों में आबादी क्षेत्र का नक्शा उपलब्ध नहीं है और अधिकारों को रिकार्ड ऑफ राइट्स में दर्ज नहीं किया गया है। ऐसे में आबादी संपत्ति होने के बावजूद अगर किसी व्यक्ति के पास उसके स्वामित्व का प्रमाणपत्र नहीं है, तो उसे ऋण या अन्य वित्तीय सुविधाओं का लाभ उठाने में परेशानी का सामना करना पड़ता है। संपत्ति कार्ड के साथ रिकार्ड ऑफ राइट्स मिल जाने के बाद इसका इस्तेमाल कर लोगों को अपना कारोबार बढ़ाने में सहूलियत हो जाएगी। ज़मीन की खरीद-फरोख्त में भी कोई दिक्कत नहीं आएगी। उम्मीद की जा सकती है कि स्वामित्व

> भूमि और घरों के स्वामित्व की देश के विकास में एक बड़ी भूमिका है। जब परिसम्पत्ति का रिकार्ड है तो नागरिकों में विश्वास उत्पन्न होता है।"
>
> **-प्रधानमंत्री श्री नरेन्द्र मोदी**

जीपीडीपी: एक सकारात्मक पहल

73वां संविधान संशोधन सामाजिक समावेशन के इतिहास में मील का पत्थर है, जिसने स्थानीय स्तर पर विकास प्रक्रिया में जनता की भागीदारी को सुनिश्चित करने के लिए प्रावधान किए। इस संशोधन के तहत संविधान में भाग 9 और अनुसूची 11 को जोड़ा गया। इस योजना के तहत ग्राम पंचायतों को इस बात की जिम्मेदारी सौंपी गई है कि वे अपने पास उपलब्ध संसाधनों का उपयोग करते हुए आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय सुनिश्चित करने के लिए योजना तैयार करें। ग्राम पंचायत विकास योजना (जीपीडीपी) की प्लानिंग की प्रक्रिया व्यापक और भागीदारी प्रक्रिया पर आधारित होनी चाहिए, जिसमें संविधान की 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29 विषयों से संबंधित सभी मंत्रालयों व विभागों की योजनाओं का समावेश हो। इस सूची में कृषि, भूमि सुधार, सिंचाई, पेयजल, पर्यावरण संरक्षण, ग्रामीण उद्योग, शिक्षा, स्वास्थ्य आदि कई विषय शामिल हैं। इनके ज़रिए पंचायतों को जमीनी स्तर पर काम कराने में काफी सहूलियत होती है।

यह ऐसी सकारात्मक पहल थी जिसमें हाशिये पर पड़े समूहों (दलित, आदिवासी एवं महिलाएं) को लोकतंत्र के विकेंद्रीकरण का लाभ मिलता। यही नहीं, यह योजना मनरेगा का विकल्प भी बन सकती है, बशर्ते इसके लिए पर्याप्त बजटीय प्रावधान हो। कारण यह है कि कृषि, सिंचाई जैसे कुछ ऐसे विषय हैं, जो दोनों योजनाओं में समान रूप से मिलते हैं। लेकिन मनरेगा के क्रियान्वयन में पंचायती राज संस्थाओं को कम स्वायत्तता प्राप्त है, इसलिए वे इसे प्रभावी तरीके से लागू नहीं कर पातीं। सत्ता के विकेंद्रीकरण का तकाज़ा है कि या तो मनरेगा के क्रियान्वयन में पंचायती राज संस्थाओं की भूमिका बढ़ाई जाए या ग्राम पंचायत विकास योजना से मिलते-जुलते इसके कार्यों के क्रियान्वयन की ज़िम्मेदारी पंचायतों को ही सौंप दी जाए। वैसे भी कम मजदूरी के कारण मनरेगा पहले की तरह आकर्षक नहीं रह गया है।

योजना ग्रामीण भारत के लोगों के जीवन में वित्तीय स्थिरता लाने में सहायक होगी।

संपत्ति कर प्रबंधन : संपत्ति कर संग्रह प्रणाली के प्रबंधन में सुधार स्वामित्व योजना का एक प्रमुख उद्देश्य है। कुछ राज्यों ने संपत्ति रजिस्टर और संपत्ति कर एकत्र करने के लिए इलेक्ट्रॉनिक प्रणाली स्थापित करने की दिशा में उल्लेखनीय प्रगति की है। लेकिन इनमें से अधिकांश प्रणालियों को स्वामित्व योजना के पहले डिज़ाइन किया गया था। ऐसी स्थिति में स्वामित्व योजना के तहत तैयार किए गए मैप और डेटा ने बेहतर संपत्ति कर प्रबंधन के लिए एक अवसर प्रदान किया है। कर योग्य संपत्ति की पहचान व मूल्यांकन करने, सटीक संपत्ति रजिस्टर तैयार करने आदि में स्वामित्व योजना के आंकड़ों का प्रभावी उपयोग किया जा सकता है। इस तरह यह पंचायती व्यवस्था को वित्तीय दृष्टि से सक्षम बनाने में सहायक होगी। अगर पंचायतों के पास अपने स्रोतों से पर्याप्त राजस्व होगा, तो वे ग्राम समाज की ज़रूरत के मुताबिक खर्च करेंगे। ध्यान देने की बात है कि अपने स्रोतों से पंचायतों को बहुत कम राजस्व प्राप्त होता है- आर्थिक सर्वेक्षण 2018 के मुताबिक कुल राजस्व का करीब पांच प्रतिशत, बाकी हिस्सा केंद्र और राज्यों से आता है। अगर 15वें वित्त आयोग के आकलन पर विश्वास करें, तो कह सकते हैं कि संपत्ति कर वसूली को दुरुस्त करके पंचायतों के पास अपना राजस्व स्रोत बढ़ाने की काफी संभावना है।

डेटा निर्माण : सर्वे ढांचा और जीआईएस मैप के निर्माण का लाभ आगे चलकर किसी भी विभाग को मिल सकता है। कोर्स (कंटिन्यूअस ऑपरेटिंग रेफरेंस सिस्टम) स्टेशन का उपयोग लोक निर्माण विभाग, ग्रामीण विकास विभाग, बिजली, जल जैसे विभागों द्वारा सर्वे के लिए किया जा सकता है। यही नहीं, जीआईएस मैप ग्राम पंचायत विकास योजना (जीपीडीपी) के बेहतर क्रियान्वयन में भी काफी उपयोगी होगा। भू-स्थानिक बाज़ार के विस्तार के साथ उम्मीद है कि उद्योगों द्वारा भी इन आंकड़ों का निकट भविष्य में उपयोग किया जाए।

क्रियान्वयन की स्थिति एवं प्रक्रिया

इस केंद्रीय योजना के क्रियान्वयन में पंचायती राज मंत्रालय के साथ राज्यों के राजस्व व पंचायती राज विभाग और भारतीय सर्वेक्षण विभाग भागीदारी कर रहे हैं। अब तक 31 राज्य एवं केंद्रशासित प्रदेश अपने यहां स्वामित्व योजना को क्रियान्वित कराने के लिए भारतीय सर्वेक्षण विभाग के साथ समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर कर चुके हैं। 1 मार्च, 2023 की स्थिति के अनुसार देश के 2.32 लाख गाँवों का ड्रोन से सर्वे किया जा चुका है। अब तक करीब 70 हज़ार गाँवों में 1.20 करोड़ संपत्ति कार्ड तैयार किए जा चुके हैं।

अपनी तार्किक पूर्णता तक पहुँचने से पहले इस योजना को चार अवस्थाओं से गुजरना पड़ता है। प्रारंभिक गतिविधि के तहत जब राज्य एवं सर्वे आफ इंडिया के बीच समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर के बाद ज़िलों एवं उसके गाँवों की पहचान हो जाती है, तब सर्वे की तैयारी शुरू की जाती है। सर्वे पूर्व गतिविधि के तहत

'कोर्स' स्टेशन एवं कंट्रोल प्वाइंट की स्थापना की जाती है। इस प्रकार देश में 567 कोर्स स्टेशनों का एक नेटवर्क स्थापित किया जाना है। यह नेटवर्क सटीक मैपिंग में मदद करेगा।

जब सर्वे का कार्य शुरू होता है, तब आबादी और संपत्ति को चिह्नित कर ड्रोन के ज़रिए व्यापक पैमाने पर मैपिंग का काम किया जाता है। जिस गाँव का सर्वे किया जाता है, उसके पहले उस गाँव के लोगों को इसकी सूचना दे दी जाती है, ताकि वे उस दिन वहां उपस्थित रहें। सर्वे पूरा हो जाने के उपरांत मैप तैयार कर ज़मीनी-स्तर पर उसका सत्यापन किया जाता है। अगर उसमें कोई त्रुटि पाई जाती है तो उसे दूर किया जाता है। फिर जिनके नाम पर ज़मीन है, इसकी जानकारी पूरे गाँव को दी जाती है। इसके बाद अगर किसी को कोई आपत्ति दर्ज करानी होती है तो इसके लिए कुछ समय दिया जाता है। विवाद समाधान के बाद ही संपत्ति कार्ड प्रदान किया जाता है। इस योजना के संचालन के लिए ई-ग्रामस्वराज पोर्टल भी शुरू किया गया है, जिसके माध्यम से किसान अपनी भूमि की जानकारी ऑनलाइन प्राप्त कर सकेंगे।

समस्याएं एवं चुनौतियां

क्रियान्वयन में देरी : ऐसा प्रतीत होता है कि योजना के क्रियान्वयन की गति कुछ धीमी है। यह कई बातों पर निर्भर है। कहीं-कहीं यह देखा जा रहा है कि भारतीय सर्वेक्षण विभाग को सर्वे किए जाने वाले गाँवों की देर से सूचना मिलना, अग्रिम प्रचार का अभाव, कलस्टर आधारित ड्रोन उड़ाने का अनुपालन नहीं करना, मौसम की उपयुक्तता जैसे कारक इसके लिए जिम्मेदार हैं, तो यह राज्यों की तैयारी पर भी निर्भर है; मसलन संपत्ति कार्ड के लिए राज्यों द्वारा कानूनी ढांचे की तैयारी आदि। इसलिए यह आवश्यक है कि केंद्र और राज्य की संबद्ध एजेंसियां इसकी निगरानी करें, ताकि समय पर कार्य पूर्ण हो। सरकारी कारकों से परे योजना के क्रियान्वयन में देरी का एक बड़ा कारण गाँवों में आपसी विवाद भी हैं। कभी-कभी एक ही ज़मीन के लिए एक से अधिक दावेदार खड़े हो जाते हैं। अगर ज़मीन सरकारी रही तो प्रशासन को हस्तक्षेप करना पड़ता है। ज़ाहिर है ऐसी स्थिति में संपत्ति कार्ड बनाने में विलंब होगा।

संपत्ति कार्ड की कानूनी वैधता : यहां ध्यान देने वाली बात यह है कि संपत्ति कार्ड की कानूनी वैधता आवश्यक है, ताकि भविष्य में किसी विवाद की संभावना न रहे। फिर आबादी संपत्ति की ज़मानत पर बैंकों द्वारा कर्ज़ प्रदान करने के लिए स्वामित्व दस्तावेज़ आवश्यक है। यह गाँव की कृषि भूमि के रिकार्ड ऑफ राइट्स के समान होना चाहिए। आबादी संपत्ति सुरक्षा (सिक्युरिटीज़) के रूप में स्वीकार करने के लिए सबसे पहले उधारकर्ता के पास स्वामित्व के स्पष्ट प्रमाण के रूप में संपत्ति कार्ड हो। इसके अलावा, उस संपत्ति को बंधक रखने और डिफाल्ट की हालत में बैंक उसको बेचकर बकाया ऋण की

वसूली कर सकने की स्थिति में हों। ऐसे में राज्यों को उपयुक्त कानूनी प्रावधान करना होगा, ताकि संपत्ति कार्डधारकों को ऋण प्राप्त करने में कोई समस्या न हो।

डेटा सुरक्षा : स्वामित्व योजना के डेटा को अनाधिकृत परिवर्तनों और जोड़-तोड़ से बचाना बहुत ज़रूरी है। ऐसे में इस डेटा का उसकी संवेदनशीलता के मद्देनज़र वर्गीकरण करने और उसकी सुरक्षा के उपाय करने की आवश्यकता है। डेटा की सुरक्षा की तरह ही लोगों की निजी जानकारी की गोपनीयता भी महत्वपूर्ण है। चूंकि बहुत सारे विभाग इसके आंकड़ों को इस्तेमाल कर सकते हैं, इसलिए इनकी सुरक्षा के लिए उचित होगा कि इनका स्वामित्व किसी एजेंसी के पास रहे। स्वामित्व योजना के दिशानिर्देशों के मुताबिक पंचायती राज मंत्रालय, भारतीय सर्वेक्षण विभाग और राज्य सरकारों का इन आंकड़ों पर संयुक्त स्वामित्व है।

डेटा अपडेट : जिस प्रकार सर्वेक्षण ढांचा और भू-स्थानिक डेटा के निर्माण में भारी पैमाने पर निवेश किया जा रहा है, अगर यदि स्वामित्व डेटा को समय-समय पर अपडेट नहीं किया जाएगा, तो वह उस पर हो रहे खर्च का समुचित उपयोग नहीं होगा। हालांकि राज्यों के पास रिकार्ड ऑफ राइट्स को अपडेट करने का प्रावधान है, लेकिन स्वामित्व योजना के तहत तैयार किए गए डेटा को अद्यतन करने के लिए कोई नीति या दिशानिर्देश नहीं हैं। ध्यान रहे रिकार्ड ऑफ राइट्स को अपडेट करने के लिए पहली बार भू-स्थानिक डेटा का उपयोग किया जा रहा है। ग्रामीण विवादों को कमतर रखने के लिए रिकार्ड ऑफ राइट्स को अपडेट करना आवश्यक है। ❑