खंड 4

स्थानीय शासन

194 blank

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 13 विकेन्द्रीकरण तथा स्थानीय शासन*

इकाई की रूपरेखा

13.0 उद्देश्य

13.1 प्रस्तावना

13.2 विकेन्द्रीकरण की अवधारणा

13.3 विकेन्द्रीकरण का महत्व

13.4 विकेन्द्रीकरण के आयाम तथा स्थानीय शासन

13.5 भारत में विकेन्द्रीकरण का स्वरूप : ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

13.6 संविधान के 73 और 74वें संशोधन अधिनियम 1992 की विशेषतायें

13.7 पंचायती राज संस्थाओं की कार्य प्रणाली : एक मूल्याकांन

13.8 शहरी क्षेत्रीय निकाय की कार्य प्रणाली का मूल्यांकन

13.9 निष्कर्ष

13.10 शब्दावली

13.11 संदर्भ लेख

13.12 बोध प्रश्नों के उत्तर

13.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के बाद आप, निम्न को समझ सकेंगे:

- विकेन्द्रीकरण की अवधारणा;
- उसके महत्व पर चर्चा;
- विकेन्द्रीकरण के आयामों का विश्लेषण;
- भारत के ग्रामीण और शहरी क्षेत्र के विकेन्द्रीकरण के स्वरूप; और
- शहरी और ग्रामीण स्थानीय निकाय की कार्य प्रणाली का मूल्यांकन।

13.1 प्रस्तावना

विश्व स्तर पर राज्य के सुधार हेतु 1980 और 90 के दशक से, प्रयास किये जा रहे हैं। इसके पीछे मुख्य सोच यह है कि सरकार के निजी हितधारक (Private Players) और बाजार (Market) को भी प्रशासन का भाग बनाया जाये ताकि सरकार का भार कम हो सके और इसकी जवाबदेही में वृद्धि हो। इसके लिये विश्व–स्तर पर विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया को चुना गया। कई देशों में राज्य की शक्तियों का विकेन्द्रीकरण कर उसे उपनगर और परिधि में बांटा गया। भारत में भी इस प्रक्रिया को अपनाया गया।

योगदान: डॉ श्वेता मिश्रा, वरिष्ठ सहायक प्रोफेसर, गार्गी कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय

वर्तमान समय में सुशासन के लिए राजनैतिक रूप से विकेन्द्रीकरण एक सटीक और उपयुक्त प्रणाली हैं। इस प्रक्रिया से अकुशल, भ्रष्ट और रेन्ट सीकिंग (Rent Seeking) वाली केन्द्र सरकार से उत्तरदायी, कुशल और पारदर्शी स्थानीय सरकार को अधिकार हस्तान्तरित किया जाता है। इससे राजनैतिक सहभागिता में वृद्धि होती है और साथ ही विभिन्न कल्याणकारी कार्यक्रमों के नियोजन और क्रियान्वयन में सुधार आता हैं। भारत जैसे विकासशील देशों में इसे एक प्रगतीशील कदम माना जाता है क्योकि यह स्थानीय लोगों की प्रशासन में प्रत्यक्ष रूप से सहभागिता को बढ़ावा देता है।

स्थानीय शासन, विकेन्द्रीकरण की संस्थाओं द्वारा सहभागिता को बढ़ावा देता है, पारदर्शिता बढ़ाता है, स्थानीय स्तर पर योजनाओं का प्रभावी क्रियान्वयन संभव बनाता हैं तथा समाज के पिछड़े वर्ग को सशक्त करता है। इस इकाई में हम विकेन्द्रीकरण की अवधारणा की चर्चा करेंगें, उसके महत्व, विभिन्न आयाम, पंचायती राज प्रणाली, स्थानीय शहरी निकाय तथा उसके कार्यों का मूल्यांकन करेंगे।

13.2 विकेन्द्रीकरण की अवधारणा

यदि हम विकेन्द्रीकरण से जुड़े विभिन्न तत्वों का अध्ययन करना चाहते हैं तो यह आवश्यक है कि इसकी परिभाषा स्पष्ट हो। लोक प्रशासन से जुड़े लेखों में विकेन्द्रीकरण प्रमुख रूप से सामने आया है और इस शताब्दी का यह सबसे महत्वपूर्ण राजनैतिक–प्रशासनिक माना जा रहा है। विकासशील देशों में लोगों में केन्द्रीय नियोजन से निराशा होने के संदर्भ में नीति निर्माण में विकेन्द्रीकरण को प्रमुख रूप से लिया जा रहा है ताकि शासन में सुधार लाया जा सके। केन्द्रवादी सत्ता में जटिल सामाजिक–आर्थिक समस्या बढ़ती जा रही है और उनके पास इसका कोई हल नही है। भारत में स्वतन्त्रता पश्चात से ही विकेन्द्रीकरण की बात की गयी है और शासन में तीसरे स्तर को जोड़ने की बात कही गयी जहॉ आम लोग ही क्षेत्रीय स्तर के निर्णय लेगें।

विकेन्द्रीकरण शब्द का अर्थ अलग–अलग लोगों और समूहों के लिये अलग–अलग हैं। यह वह प्रक्रिया है, जिसके द्वारा केन्द्र शासन द्वारा निचले स्तर पर अधिकार हस्तानतरित किये जाते हैं। विकेन्द्रीकरण का अर्थ है कई व्यक्तियों अथवा इकाइयों में अधिकार का प्रसार। यह केवल सत्ता या अधिकार का प्रसार अथवा हस्तांतरण ही नही है, अपितु यह हस्तांतरण का एक लोकतान्त्रिक तरीका भी है।

विकेन्द्रीकरण का अर्थ है सुविधाओं का भौतिक स्थान तथा किस पैमाने तक संगठन में अधिकार का प्रसार (Dispersal) हुआ है। यह वह व्यवस्था है जिसके द्वारा आदेश देने का अधिकार और परिणाम का दायित्व, दोनो ही, देशों के विभिन्न भागों के क्षेत्रीय इकाई के पास होते हैं। यह माना गया है कि जब निचले स्तर पर कार्य और दायित्व दिये जाते हैं, तथा उनके पास निर्णय का अधिकार होता है, तो वे बहुत अच्छा परिणाम देते है।

भारत में विकेन्द्रीकरण, राजनीति और प्रशासन का एक विकल्प है। यह लोकतांन्त्रिक विकेन्द्रीकरण है जहां उच्च स्तर संस्थाओं द्वारा स्थानीय स्तर पर चयनित इकाईयों को अधिकार और कोष हस्तांतरित किये जाते हैं। स्थानीय स्तर की यह इकाई चयनित होती है (जयाल-Jayal, 2007)। इस प्रक्रिया के मिश्रित लक्ष्य हैं– लोकतन्त्र, विकेन्द्रीकरण तथा विकास। इसमें सरकार के अधिकार और दायित्व का हस्तांतरण होता है, राजनैतिक संस्थाओं का विकेन्द्रीकरण, स्थानीय नेतृत्व का विकास और आर्थिक आधुनीकरण को सुदृढ़ किया जाता है। यह वह प्रक्रिया है जहां सरकार स्वयं को कई कर्तव्य और दायित्व से मुक्त कर लेती है और किसी अन्य अधिकारी पर इसे हस्तांत्रित कर देती है (मिश्रा-Mishra, 1989)।

विकेन्द्रीकरण एक वैचारिक सिद्धांत है जो आत्मनिर्भरता, लोकतांन्त्रिक निर्णय प्रक्रिया, सरकार में क्षेत्रीय भागरीदारी तथा सरकारी अधिकारियों की जवाबदेही से जुड़ी हुई है। यह वह प्रक्रिया है जिससे लोकतन्त्र सही मायने में प्रतिनिधिक और उत्तरदायी बनती है (अरोड़ा और गोयल- Arora and Goyal, 1995)। विकेन्द्रीकरण एक राजनैतिक निर्णय है और इसका कार्यान्वयन, देश के राजनैतिक निर्णय का प्रतिबिंब हैं। यह अधिकार का हस्तान्त्रतरण है। यह क्षेत्रीय कार्यालयों में निम्न या निचले स्तर की एजेन्सी में कर्त्यव्य बोध का सृजन करती है। यह निर्णय लेने के अधिकार की साझेदारी है जो निचले स्तर के संगठन के साथ की जाती है ताकि उनकी कार्य कुशलता, प्रभावषीलता और जवाबदेही में सुधार हो (चक्रबर्ती और चांद-Chakraborty and Chand, 2012)।

13.3 विकेन्द्रीकरण का महत्व

लोक सेवाओं को क्षेत्रीय केन्द्रों से जन–जन तक पहुँचाने के लिये प्रशासन में विकेन्द्रीकरण को एकमात्र उपाय माना गया है। यह स्थानीय आवष्यकताओं को अधिक बेहतरी से समझता है। प्रत्येक विकासशील देश ने कुछ अंष में विकेन्द्रीकरण को अपनाया है (इस्लाम-Islam, 2007)। विकासशील देशों में विकेन्द्रीकरण का मुख्य उद्देश्य प्रशासन और आम जनता के बीच संबंध स्थापित करना है तथा प्रशासन को प्रत्येक व्यक्ति तक लेकर जाना है।

विकेन्द्रीकरण की प्रेरणा कई स्त्रोतों से आयी है। सर्वप्रथम, स्थानीय इकाई से भोजन, घर तथा पानी उपलब्ध कराने की आवश्यकता को उजागर किया है। द्वितीय, अधिकाशं विकासशील देशों में एक बढ़ी आबादी ग्रामीण क्षेत्र में निवास करती है, जो देश की राजधानी से दूर स्थित हैं। प्रशासन को इन ग्रामीण अंचलो तक पहुँचाने के लिये विकेन्द्रीकरण की सहायता लेनी होती है। तृतीय, कई देशों में सामाजिक भिन्नता जाति, भाषा और धार्मिक भिन्नता के रूप में सामने आती है। इन क्षेत्रीय विविधताओं को एक सूत्र में पीरोने के लिये शासन के विकेन्द्रीकरण की ज़रूरत है।

चतुर्थ, स्थानीय और क्षेत्रीय साधनों का उपयोग तब ही हो सकता हैं, जब शासन इन स्थानों तक पहुँचे। विकेन्द्रीकरण स्थानीय नियोजन में सहायक होता है, जिसमें स्थानीय आवश्यकतओं को सम्मिलित किया जाता है, ताकि अधिक और बेहतर विकास संभव हो सके। पंचम, राजनैतिक और प्रशासनिक स्तर पर विकेन्द्रीकरण का अपना एक अलग ही महत्व है। राजनैतिक दृष्टिकोण से विकास कार्यों में स्थानीय सहभागिता, स्थानीय मागों को सार्थक रूप से सामने लाती हैं।

नियोजन अधिक यथार्थवादी बन जाता है और राजनैतिक समर्थन भी प्राप्त करता है। प्रशासनिक दृष्टिकोण से, स्थानीय शासन, स्थानीय लोगों द्वारा किया जाता है और निर्णय प्रक्रिया में सहभागिता में वृद्धि होती है। विकेन्द्रीकरण से यह अपेक्षा की जाती है कि वह विकास कार्यो हेतु स्थानीय समर्थन प्राप्त कर पायेगा। इस प्रक्रिया से स्थानीय समुदाय राजनैतिक और प्रशासनिक परिपक्वता प्राप्त कर पायेगा। अन्ततः यह आवश्यक है कि नागरिकों के विकास नियोजन में सहभागिता को संस्थागत किया जाये और निर्णय के लिये वैकल्पिक उपाय किये जायें।

रजनी कोठारी (Rajni Kothari, 1988) के शब्दों में ''विकेन्द्रीकरण शासन करने का एक वैकल्पिक उपाय है, जो लोगों पर केन्द्रित है और स्थानीय स्तर पर समस्याओं को सुलझाना चाहता है। इस पूरी प्रक्रिया में लोग सत्ता के केन्द्र में होते हैं ताकि वह विकास के सूत्रधार हों न कि केवल लाभार्थी।''

13.4 विकेन्द्रीकरण के आयाम तथा स्थानीय शासन

विकासशील देशों में शासन हेतु विकेन्द्रीकरण नीति–निर्माण का एक अभिन्न अंग है तथा सामाजिक, आर्थिक और राजनैतिक विकेन्द्रीकरण के लिये इसे एक पूर्व शर्त के रूप में देखा जाता है। इस संदर्भ में विकेन्द्रीकरण के विभिन्न आयामों की पहचान की जा सकती है, जैसे प्रशासनिक, राजनैतिक, कार्यात्मक तथा वित्तीय। यह विभिन्न पैमाने, विकेन्द्रीकरण के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिये क्रमबद्ध स्तरों को दर्शाते है (जैन-Jain 2003)।अब हम इन विभिन्न पैमानों पर चर्चा करेंगे।

- **राजनैतिक विकेन्द्रीकरण (Political Decentralisation)**

राजनैतिक विकेन्द्रीकरण का अर्थ है केन्द्र सरकार से शासन के निचले स्तर पर राजनैतिक शक्तियों का हस्तान्तरण। जिसमें निचले स्तर पर लोग चयनित होते हैं और जिसमें कुछ स्तर पर स्थानीय स्वायत्ता होती है। इसका अर्थ यह है कि जो अधिकार और कार्य उच्च स्तर के राजनैतिक अंगो के पास होते हैं, उनका हस्तांतरण निचले स्तर के राजनैतिक अंगो को किया जाता है जो लोकतांन्त्रिक रूप से चुनकर आये है (मिश्रा-Mishra, 2006)। इसका अर्थ है पंचायत और निगम–मंडल की शक्तियों और कार्यो का विचलन (Devolution)। भारत में विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया 1959 में बलवंत राय मेहता समिति की अनुशंसा में प्रारम्भ हुई जो मूर्त रूप से 1993 में संविधान के 73वें और 74वे संशोधन से लागू की गई। अतः अब शासन सरकार पॉच स्तर पर हैः केन्द्र, राज्य, जिला, खंड और ग्रामीण, जिस कारण से सरकार में आम नागरिक का प्रतिनिधित्व बढ़ गया है।

- **प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण (Administrative Decentralisation)**

प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण में अधिकार, साधन और दायित्व प्रषासन के निचले स्तर को हस्तांतरित किये जाते हैं। इसका अर्थ यह भी हैं कि अधीनस्थ इकाईयों को सत्ता और कार्य विकेन्द्रित करना। इसके अर्न्तगत अधिकारियों और चुने गये सदस्यों को नियोजन और क्रियान्वयन का दायित्व देना। इसका मुख्य उद्देश्य जनता को स्थानिय शासन से बेहतर सेवायें उपलब्ध कराना।

भारत में विकास की प्रक्रिया 1950 से ही प्रारम्भ हो गयी थी जब योजना आयोग का गठन किया गया परन्तु विकास के लक्ष्यों को प्राप्त नही किया जा सका। इसका मुख्य कारण था कि जो जन कल्याणकारी कार्यक्रम थे वे उपर से नीचे की ओर प्रवाहित हो रहे थे और स्थानीय लोगों का उस योजना में कोई योगदान नही था। प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण से स्थानीय शासन में नीचे से उपर शासन प्रवाहित होता हैं जो अधिक संवेदनशील है।

- **कार्यात्मक विकेन्द्रीकरण (Functional Decentralisation)**

कार्यात्मक विकेन्द्रीकरण का अर्थ है विषय विशिष्ट कार्यो को स्थानीय स्तर पर स्थानांतरित कर देना ताकि वे अपने दायित्वों का पालन अधिक कुषल रूप से कर पाये। प्रत्येक स्तर के कार्य स्पष्ट रूप से परिभाषित होने चाहिये और प्रत्येक स्तर को अपने कर्तव्य पालन की स्वतन्त्रता होनी चाहिये। सहभागी विकास और विकेन्द्रीय शासन के लिये कार्यात्मक विकेन्द्रीकरण आवयष्यक है।

भारत में स्थानीय स्तर पर कार्यात्मक क्षेत्राधिकार स्पष्ट नहीं थे। 1993 में संविधान के 73वें और 74वें संशोधन ने कार्यात्मक विकेन्द्रीकरण को सरल और स्पष्ट कर दिया। अपितु आज भी प्रत्येक स्तर के कार्यात्मक क्षेत्राधिकार स्पष्ट नहीं है। अधिकांश राज्यों में कार्य, कार्यकारी आदेश द्वारा स्थानांतरित हैं न कि विधान द्वारा (मिश्रा-Mishra, 2006, *op.cit.*)।

- **वित्तीय विकेन्द्रीकरण (Financial Decentralisation)**

वित्तीय विकेन्द्रीकरण का अर्थ है स्थानीय शासन का करारोपण, कोष और व्यय अधिकार देना, ताकि उनकी वित्तीय स्थिति में सुधार आये तथा उन्हें वित्तीय स्वायत्तता प्रदान करना, ताकि वे अपना निर्णय स्वंय ले सके। राज्य द्वारा शासन को वित्तीय अधिकार स्थानंतरित करना उनकी वित्तीय क्षमता को बढ़ावा देता है। वित्तीय विकेन्द्रीकरण इसलिये भी आवश्यक है ताकि स्थानीय निकाय अपनी वित्तीय योजना बना पाये तथा तदानुसार व्यय कर सके। भारत में स्थानीय निकाय वित्त की कमी के कारण सही रूप से कार्य नहीं कर पाते। उन्हे राज्य सरकार से वित्त के हस्तान्तरण की आवश्यकता होती थी। इस समस्या का भी आंशिक समाधान संविधान के 73वें और 74वें संशोधन से हुआ है। इस अधिनियम ने स्थानीय निकाय को कर लगाने और प्राप्त करने का अधिकार दिया है। अतः हम पाते हैं कि विकेन्द्रीकरण के विभिन्न आयाम संविधान के 73वें और 74वें संशोधन अधिनियम के बाद ही क्रियान्वित हुए हैं।

13.5 भारत में विकेन्द्रीकरण का स्वरूप : ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

भारत में विकेन्द्रीकरण और स्थानीय शासन एक प्रमुख चिंता का विषय रहा है। यह विचार 1870 में लार्ड मेयो के प्रस्ताव से प्रारम्भ हुआ, जिसमें विकेन्द्रीकरण की बात रखी गयी और नगर पालिका की मजबूती की बात कही गयी। साथ ही नगरपालिका में अधिक से अधिक भारतीयों को रखने की बात कही गयी। 1882 में लॉर्ड रिपन के प्रस्ताव ने भी तट्स्थता से विकेन्द्रीकरण की बात रखी और स्व–शासन संस्थाओं की स्थापना की बात रखी। अंग्रेज प्रशासन ने लार्ड रिपन के प्रस्ताव को इस तर्क के साथ ठुकरा दिया कि भारतीय प्रशासन करने के लिये समर्थ नहीं हैं तथा स्थानीय शासन व्यवस्था में अंग्रेजो के अधिकार का हन्न होगा। 1882 के प्रस्ताव को स्थानीय शासन का ''मैग्नाकार्टा'' कहा जाता है।

विकेन्द्रीकरण आयोग रिपोर्ट 1909 तथा भारत सरकार अधिनियम 1919 और 1935 ने भी स्थानीय शासन की सिफारिश की। भारत सरकार अधिनियम 1919 ने ''द्विशासन'' (Dyarchy) का प्रस्ताव दिया तथा स्थानीय शासन प्रांतीय विधायिका के मंत्री के अधिनस्थ एक स्थानान्तरित विषय बन गया। इस अधिनियम ने स्थानीय निकाय के करारोपण के अधिकारों में वृद्धि की, मताधिकार की आयु कम कर दी, नामांकित व्यक्ति की संख्या कम की तथा कई नगर पालिकाओं में साम्प्रदायिक मतदाताओं के अवधारणा का प्रस्ताव रखा। 1919 के अधिनियम के पश्चात्, पंचायत वैधानिक संस्था बन गये और उनकी पारंपरिक व्यावहारिक शक्तियॉ समाप्त हो गयी। 1935 के अधिनियम ने पहली बार सरकार के संघीय ढॉचे को प्रस्तावित किया तथा प्रांतो को स्वयत्तता प्रदान की। सम्पूर्ण देश के लिये इस अधिनियम ने स्वशासी सरकार की परिकल्पना की।

विकेन्द्रीकरण को लेकर स्वतन्त्रता बाद पहली बहस द्वितीय चरण में संविधान सभा में आयोजित की गयी। महात्मा गांधी के देश के भविष्य की कल्पना में पंचायती राज व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण स्थान रखता है। वे चाहते थे कि देश के प्रत्येक गांव आर्थिक रूप से स्वाधीन हो और इस हेतु आर्थिक और राजनैतिक विकेन्द्रीकरण अति आवश्यक है। महात्मा गांधी के सम्मान में भारतीय संविधान में अनुच्छेद 40 को रखा गया जिसके अर्न्तगत, ''राज्य इस प्रकार कदम उठायेगा कि ग्रामीण पंचायत आयोजित किये जायें तथा उन्हें अधिकार दिये जायें ताकि वे स्वशासित इकाई के रूप में कार्य कर सकें। ''इस अनुच्छेद में केवल ग्रामीण पंचायतों का उल्लेख है, शहरी निकाय के सम्बन्ध में कोई भी बात नही की गयी। शहरी स्वशासित इकाई का उल्लेख केवल सविंधान की सातवीं अनुसूची के 11वीं सूची और समवर्ती सूची के प्रवेश 20 में पाया जाता है।

भारत में स्वतन्त्रता के बाद गामीण स्वशासन की दिशा में सामुदायिक विकास कार्यक्रम (Community Development Programme), 1952 पहला कदम था और तत्पश्चात् 1953 में राष्ट्रीय विस्तार योजना (National Extension Service) बनी थी। दोनों ही कार्यक्रम असफल रहे। परिणामस्वरूप, बलवंत राय मेहता समिति का गठन किया गया, जिसका उद्देश्य था सामुदायिक विकास कार्यक्रम हेतु कुछ उपाय और सुझाव प्रदान करना। इस समिति ने त्रि–स्तरीय ग्रामीण स्वशासन संस्थान का सुझाव दिया। यह त्रि–स्तरीय व्यवस्था इस प्रकार से थी–जिला स्तर पर जिला परिषद, ब्लाक तेहसील तालुका स्तर पर पंचायत समिति और ग्रामीण स्तर पर ग्राम पंचायत। इस समिति की अनुशंसा पर पहली पंचायती राज संस्था, राजस्थान के नागोर जिले में 2 अक्टूबर 1959 में स्थपित की गयी। समय के साथ इस अंदोलन ने गति पकड़ी और 1963 तक सम्पूर्ण राज्यों ने अपने क्षेत्राधिकार में पंचायती राज के संबंध में विधान लागू कर दिया। परन्तु प्रारम्भिक उत्साह के बाद, पंचायती राज संस्थाएँ तेजी से बिगड़ने लगी।

1977 में जनता सरकार ने अशोक मेहता समिति का गठन किया जिसका कार्य पंचायती राज संस्थाओं के कार्य प्रणाली पर अनुशंसा करना था। समिति ने वे सब कारण बताये जिससे पंचायती राज व्यवस्था ध्वस्त हो गयी– अव्यवस्थित कार्यक्रम, गैर प्रदर्शन, निहित स्वार्थ के लिए कार्य कराना (महाराष्ट्र की चीनी लॉबी इसका उदाहरण है), वित्तीय साधनों की कमी आदि। पंचायती राज की अवधारणा ही कई विरोधाभासी व्याख्याओं में गुम हो गयी (मिश्रा-Mishra, 1981)। इस समिति ने द्वी–स्तरीय व्यवस्था का सुझाव दिया–जिला स्तर पर जिला परिषद और निचले स्तर पर मंडल पंचायत। कर्नाटका सरकार ने इस सुझाव को गंभीरता से लिया और 1985 में नयी पंचायती राज व्यवस्था को लागू किया। पंश्चिम बंगाल और आन्ध्र प्रदेश ने भी इस व्यवस्था को लागू किया।

अशोक मेहता समिति की रिपोर्ट के प्रकाशन के बाद और कर्नाटक, पश्चिम बंगाल और आन्ध्र प्रदेश में इस व्यवस्था के प्रयोग के बाद, केन्द्र सरकार ने जमीनी स्तर पर लोकतान्त्रिक संस्थाओं को मजबूत करने का कार्य प्रारम्भ किया तथा वास्तविक लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के लक्ष्य को प्राप्त करने के प्रयास किये। इसके हेतु कई समितियों का गठन हुआ जैसे–ग्रामीण विकास के लिये प्रशासनिक व्यवस्था समिती (Committee on Administrative Arrangements for Rural Development, 1985), पंचायती राज संस्थाओं पर कॉनसेप्ट पेपर हेतु एल. एम. सिधंवी समिती (1986), सरकारिया समिति (1988), पी.के. थुंगन समिति (1988) आदि।

इन सभी समितिओं और आयोगों की सिफारिशों के कारण देश में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का एक वातावरण तैयार हुआ। सभी राजनैतिक दल इस बात पर सहमत थे कि पंचायती राज संस्थाओं और नगरी निकायों को सांविधानिक दर्जा दिया जाये। इस आम सहमति के कारण संविधान में 1989 में 64वां और 65वां संशोधन अधिनियम लाया गया, जो कि लोक सभा में पारित किया गया। परन्तु यह राज्य सभा से पारित नही किया गया, क्योंकि इस बिल की आशय और समय पर लोगो को अपत्ति थी। 64वें और 65वें संशोधन की असफलता के बाद जनता दल सरकार ने 4 सिंतमबर 1990 में संविधान के 74वें और 75वें सशोधन अधिनियम को प्रस्तुत किया परन्तु इस बिल के पारित होने के पूर्व ही जनता दल सरकार गिर गयी।

जून 1991 में सरकार ने संसद में दो संशोधन प्रस्तुत किये जो 22 दिसम्बर 1992 को पारित किये गये और जिन्हें हम संविधान के 74वे और 75वें संशोधन अधिनियम के रूप में जानते हैं। 23 अप्रेल, 1994 तक सभी राज्यों ने इस संशोधन अधिनियम के अनुसार, नये विधान तैयार कर लिये थे।

बोध प्रश्न 1

नोट (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1. विकेन्द्रीकरण के महत्व पर चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2. विकेन्द्रीकरण के विभिन्न तत्वों को समझाइये।

.....

.....

.....

.....

.....

13.6 संविधान के 73वें और 74वें संशोधन अधिनियम 1992 की विशेषतायें

भारत का संविधान ग्रामीण भारत मे पंचायतो को स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में परिभाषित करता है। 73वे और 74वे संविधान, 1992 संशोधन अधिनियम ने पंचायत और नगरी निकाय को सांविधानिक पहचान दी है। साथ ही विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया को गति और स्थानीय संस्थाओं को स्थिरता मिली है। यह अधिनियम ऐतिहासिक है तथा लोकतन्त्र को बदलने के लिये इनमें क्षमता हैं (पलनी थुराई.-Palanithurai, 2009)। इस अधिनियम की विशेषताएं निम्नानुसार हैः

- सभी ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में त्रि–स्तरीय व्यवस्था लागू करना अनिवार्य हैं (जिन राज्यों की आबादी 20 लाख से कम है वहां द्वि–स्तरीय व्यवस्था लागू की जाय)।
- प्रत्येक स्तर पर हर 5 वर्ष में चुनाव करवाये जायेंगे और यदि किसी कारणवश समय से पहले पचांयत भंग हो जाये तो छः माह के भीतर अगला चुनाव सम्पन्न किया जायेगा।
- जनसंख्या के अनुपात में प्रत्येक पंचायत और नगरी निकाय में अनुसूचित जाति–अनुसूचित जनजाति के लिये पदों में आरक्षण किया जायेगा।
- पंचायत और नगरीय निकाय में महिलाओं के लिये एक–तिहाई पद आरक्षित किये जायेंगे।
- प्रत्येक स्तर पर दो पदों को छोड़कर सभी पदों पर चुनाव करवाये जायेंगे।

- सर्वोच्च और मध्यवर्ती स्तर पर अध्यक्ष के पद के लिये अप्रत्यक्ष चुनाव।
- राज्य चुनाव आयोग का गठन जो पंचायती राज संस्थाओं और नगरी निकाय के लिये चुनाव की प्रक्रिया को सम्पन्न करेंगे।
- प्रत्येक राज्य में राज्य वित्त आयोग का गठन किया जायेगा जिसकी अवधी 5 साल रहेगी ताकि वे पंचायत और नगरी निकाय की वित्तीय स्थिती का आकलन कर सके।
- पंचायतों को अधिकार दिया जाय ताकि वे अपने 29 कर्तव्य पूर्ण कर सके और नगरी निकाय अपने 18 कार्य पूर्ण कर सकें। यह कार्य 11वें और 12वें अनुसूची में दिये गये हैं।
- ग्राम सभा और वार्ड समिति का गठन।
- संविधान के 74वें संशोधन में जिला योजना समिति के गठन की बात रखी गयी और मेट्रोपोलिटन योजना समिति (Metropolitan Planning Committee) जो विकास की योजना तैयार करेंगी।

संविधान के 73वें संशोंधन अधिनीयम के अनुच्छेद 243 एम के अर्न्तगत यह अधिनियम कई स्थानों पर लागू नही होता हैं। यह क्षेत्र हैंः पॉचवे अनुसूचित क्षेत्र, छठवें अनुसूचित क्षेत्र, 1996 (पेसा) और अन्य आदिवासी क्षेत्र।

आदिवासी समुदाय पुराने समय से ही उपेक्षित रहा और विकास की प्रक्रिया से बाहर रहा है। साथ ही उनके रिवाज और परम्पराओं की रक्षा करना भी अत्यंत आवश्यक है। उनके स्थानीय अथवा देशज परम्परागत संस्थाओं को भी बचाये रखना है।

आदिवासी क्षेत्रों में जमीनी स्तर पर लोकतन्त्र को मजबूत करने हेतु संविधान के भाग नौ में पंचायत के प्रावधान (अनुसूचित क्षेत्रों पर विस्तार) अधिनियम 1996 (Panchayats Extension to Scheduled V Areas Act-PESA) लागू किया गया। इस अधिनियम ने आदिवासी क्षेत्र के ग्राम सभा और पंचायतों को विशेषधिकार दिये हैं।

13.7 पंचायती राज संस्थाओं की कार्य प्रणाली : एक मूल्यांकन

केवल विधान के लागू किये जाने से ही राज्यों में पंचायती, राज संस्थाएँ प्रभावशील और योग्य नहीं हो जाती हैं। उनका संचालन महत्वपूर्ण हैं। 73वें संशोधन के पारित होने के दो दशक बाद भी यह पाया गया है कि प्रत्येक राज्य में इसका संचालन पृथक ढंग से किया जा रहा है।

भारतीय लोकतन्त्र में ग्राम सभा बुनियादी इकाई है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद 243 ए के अनुसार, '' ग्राम सभा ग्रामीण स्तर पर ऐसे अधिकार उपयोग करेगा तथा ऐसे कार्य करेगा, जो उस राज्य के विधान द्वारा उसे दिये गये है।'' चुने गये प्रत्याशी ग्राम सभा के द्वारा आवाम के लिये प्रतिबद्ध होते हैं। अतः ग्राम सभा को अपनी समस्या के प्रति जागरूक और संवेदनशील होना होगा, तभी पंचायती राज संस्थाएं सफल होंगी। निश्चित समयावधि में सभा की बैठक होनी चाहिए। जिसमें लोगों की भागीदारिता अधिकतम होनी चाहिये। प्रारम्भ में यह नही हो रहा था, इसलिये लोगों को लाभ भी नही मिल रहा था। कुछ राज्यों में ग्राम सभा सत्त रूप से बैठक करने लगी और आम जनता को विकास के फल मिलने लगे (शर्मा–Sharma, 2007)।

कई जगह में ग्राम सभा की बैठकों मे लोगों की भागीदारी में काफी बढ़ोतरी हुई। केरल में पहली ग्राम सभा की बैठक 1996 में हुई और 20 लाख लोगों से अधिक ने इसमे भाग लिया।

केरल में ग्राम सभा सफल रही और विकास को लेकर आम लोगों में चर्चा प्रारम्भ हो गयी। मध्य प्रदेश में ग्राम सभा को राज्य विधान द्वारा नया दर्जा दिया गया ताकि सम्पूर्ण विकास सम्भव हो सके। पश्चिम बंगाल में ग्राम सांसद ग्राम सभा को पूर्ण अधिकार दिये गये ताकि गरीबी उनमूलन कार्यक्रम में स्वयं लाभार्थी का चयन कर सकें (मेथ्यू-Mathew, 2007)।

पंचायती राज संस्थाओं को ग्यारहवीं अनुसूची द्वारा 29 कार्य दिये गये है, जिसे संविधान में जोड़ा गया। विधान द्वारा माना गया कि राज्य विधायिका वे सब अधिकार पंचायतों को हस्तांतरित करेंगे जिसके आधार पर पंचायत स्व–शासन करने में सक्षम होगे। परन्तु वास्तव में अधिकार और कार्य पंचायतों को सही रूप में हस्तांतरित नही किये गये क्योंकि कार्यकारी द्वारा इस संबंध में कोई औपचारिक घोषणा नहीं की।

प्रत्येक स्तर के कार्य और कार्यक्षेत्र को परिभाषित नही किया गया है और यह राज्य सरकार के विवेक पर छोड़ दिया गया है। अतः प्रत्येक राज्य में पचांयतों को दिये गये अधिकार और कार्य पृथक हैं। उदाहरण के लिये कर्नाटका में राज्य सरकार ने स्वयं के पास कई नियामक, निरोधक और निरीक्षात्मक अधिकार रख लिये है जो पंचायती राज व्यवस्था की स्वयत्ता के विरूद्ध हैं (अज़ीज- Aziz, 2007)। जमीनी स्तर पर अनुभव यह बताता है कि ज़िला स्तर पर कई विभाग और एजेन्सी, कार्यक्रम और कार्यों का निष्पादन जिला कलेक्टर के निरिक्षण में करती है। अतः पंचायती राज संस्थानों को हस्तक्षेप के साथ कार्य करने में ही संतुष्ट होना होगा (विट्ल -Vittal, 1998)।

सरकार के निर्देशानुसार, प्रत्येक स्तर को ''एक्टीविटी मैपिगं'' (Activity Mapping) करना होता है। इस ''एक्टीविटी मैपिंग'' से सरकार यह जान पायेगी कि पंचायत के प्रत्येक स्तर पर क्या कार्य हो रहा हैं। राजस्व और साधनों के आबंटन में सहायता प्राप्त होगी। साथ ही कार्यो के हस्तांतरण में सहयोग होगा ताकि कार्य निष्पादित किये जा सके (माथुर-Mathur, 2013)।

पंचायती राज्य व्यवस्था में अनुसूचित जाति (एस सी), अनुसूचित जनजाति (एस टी) और एक तिहाई आरक्षण महिलाओं (जिसमे एससी, एसटी की महिलाये शामिल हैं) को दिया गया है, परन्तु इनके हालात में सुधार नही लाया गया है। अधिकांश राज्यों में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के विकास की प्रक्रिया को अनुसूचित जाति, जनजाति और महिलाओं के लिये समावेशी तो बनाया है परन्तु उन्हें सशक्त नही किया गया (जयाल-Jayal, 2006)।

प्रारंम्भ में आरक्षित निर्वाचन क्षेत्र से उन्ही व्यक्तियों को चुना जाता था जिनके पास समाज के प्रमुख वर्ग का संरक्षण प्राप्त था तथा जो पंचायतों के औपचारिक सभाओं में इस वर्ग के प्रवक्ता के रूप में कार्य करते थे। महिला सदस्य अपने परिवार के पुरूषों की ओर से कार्य करती थीं। परन्तु धीरे–धीरे इस परिदृश्य में परिवर्तन आने लगा है और आज स्थिति में सुधार आया है। महिलाओं के लोकतान्त्रिक आधार में वृद्धि हुई है और 80 प्रतिशत चुनी गयी महिलायें आरक्षित वर्ग से हैं। इसका परिणाम यह है कि आज कई महिलाएं राजनीति का हिस्सा बनना चाहती हैं और चुनाव लड़ना चाहती हैं (माथुर-Mathur, *op.cit.*)। महिला सदस्यों ने केरल, पं.बंगाल, कर्नाटका और मध्य प्रदेश में अच्छा प्रर्दशन किया है। अपने क्षेत्र के विकास संबंधी कई गंभीर मुद्दे उठाये हैं। कई विपक्ष और विषम परिस्थितियों का सामना करते हुये उन्होनें बच्चो की शिक्षा, स्वच्छ जल, प्राथमिक स्वास्थ्य सुविधाएं, महिलाओं का पोषण जैसे मुद्दो को उठाया है।

उदाहरण के लिये हरियाणा के करनाल जिले के चंदसमन्द ग्राम पंचायत की महिला सरपंच ने मनरेगा के अर्न्तगत तीन तालाब प्रणाली विकसित की हैं जिससे अस्वच्छ जल को साफ कर उसे बागवानी, रसोई के लिये बागवानी और सिंचाई के लिये उपयोग में लाया जाता है। इसी प्रकार पश्चिम बंगाल के नामरवाना ग्राम पंचायत की महिला ग्राम प्रधान ने बच्चों और

महिलाओं के लिये कार्यात्मक स्थाई समिति को सुनिश्चित किया है। उन्होने स्व–सहायता समूह, बच्चों के पोषक आहार और आनन्दपूर्ण शिक्षा पर भी ज़ोर दिया है (सिन्हा-Sinha, 2018)।

पटनायक (Pattanaik, 2010) के अनुसार '' भारत में महिलाओं का नेतृत्व पंचायतों को बदल रहा है। यह चुनी हुई महिलायें अपने समुदाय की अन्य महिलाओं के लिये आदर्श बन गयी हैं–विकास के एजेन्डा में ग्रामीण जीवन से जुड़ी अहम बातों को सामने लाई हैं। सेकड़ों कहानियॉ हैं इनके सफलता की। भारत के विभिन्न भागों से–ओड़िसा से असम तक, उत्तर प्रदेश से बिहार तक महिलायें यह सुनिश्चित कर रही है कि सड़कों की मरम्मत हो, बिजली गांव तक पहुॅचे, स्कूल बने, स्वास्थ्य सेवायें पहुॅचे, स्वच्छ जल मिल सके, क्षेत्रीय बचत समूह बने आदि।''

पंचायतों के कार्य करने में वित्त भी अति महत्वपूर्ण हैं। अधिनियम में पंचायतों के वित्त की स्थिति को सुधारने हेतु कई प्रावधान किये गये हैं, परन्तु आज भी पंचायतों की वित्त स्वयत्तता सीमित हैं। केरल ही एकमात्र ऐसा राज्य है, जहां पर 40 प्रतिशत वित्त सामान्य क्षेत्र में किसी मद में खुला हुआ है। गुजरात, कर्नाटक, मध्य प्रदेश और महाराष्ट्र में जिला परिषद को पर्याप्त राशि दी जाती है परन्तु स्वयत्तता नही दी गयी हैं क्योंकि राशि किसी न किसी कार्यक्रम अथवा योजना से बंधी हुई है (मिश्रा–Mishra, 2006,*op.cit.*)।

पंचायती राज संस्थओं को राजस्व जुटाने हेतु कोई प्रोत्साहन नहीं दिया जाता है। अधिकांश हस्तांतरित राशि योजना बद्ध होती है। उन्हें राज्य सरकार से मिलने वाली राशि पर निर्भर रहना होता हैं। साथ ही अधिकाशं राज्यों में उन मदों में राशि नही होती जिन कार्यो को पंचायतो में स्थनान्तरित किया गया है। यदि पर्याप्त वित्तीय सहायता और संक्षमता पंचायतों को नही दी जाती है तो विकेन्द्रीकरण के पथ पर कई रूकावटे हैं। वित्तीय आयोग के गठन से पंचायत और नगर पालिका के वित्तीय स्वास्थ्य में सुधार आया हैं, परन्तु यह आवश्यक है कि स्त्रोत आन्तरिक हैं पंचायत और जिला परिषद उनका पूर्ण रूप से सुधार करें। साथ ही यदि करारोपण के अधिकार प्रदान किये जाये और ग्राम पंचायत के वित्तीय लाभप्रद संपत्ति तालाब, चरागाह आदि के नीलामी के अधिकार दिये जायें तो पंचायतों की वित्तीय स्थिति में सुधार आयेगा (मिश्रा-Mishra, 2005)।

चौदहवीं वित्तीय आयोग ने ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकाय के लिये अधिक धनराशि उपलब्ध कराने की अनुशंसा की है। यह तेरहवी वित्तीय आयोग के प्रावधान से कई गुना अधिक है। पंचायती राज संस्थानों और नगरीय निकायों को राजस्व आय आर्जित करने के नये रास्ते खोजने के लिये प्रेरित किया जाना चाहिये। उद्योगों से, उद्यमिता गतिविधियों से, उत्पादक कार्यो हेतु ऋण से, कर साझा करने से, अनुकूल अनुदान (Matching Grants) के प्रोत्साहन देकर, यह संस्थायें अपनी आय में वृद्धि कर सकती हैं। साथ ही पंचायत और नगरी निकाय के स्तर पर कर संग्रह करने हेतु सही उपाय भी होने चाहिये। शहरी निकाय को लोचदार और उत्पादक कर जैसे बिक्री कर का हिस्सा मिलना चाहिये। अपने क्षेत्र के बिक्री कर का पूरा अथवा आंशिक भाग इन्हें दिया जाना चाहिये।

पंचायतों के कार्य करते समय एक और बात जो सामने आयी है वह है कि पंचायत के तीनों स्तरो के बीच और नौकरशाही और गैर सरकारी संगठनों के बीच तालमेल की कमी होती है। इस कारण सेः

- ग्यारहवी सूची में पंचायत के तीनों स्तरों के अधिकार और कार्य आवंटन में अस्पष्टता।
- पंचायती राज संस्थाओं के योजना और उसके क्रियान्वयन की एजेन्सी के रूप में कार्य स्पष्ट नही है।

- पंचायत और क्षेत्रीय नौकरशाही के बीच संबंध साफ नही हैं।
- पंचायत और गैर सरकारी संस्थाओं के बीच प्रतिस्पर्धा खुली नहीं है अतः यह इन दोनो के बीच तालमेल को जटिल कर देते हैं तथा पंचायतों की उपयोगिता पर सवाल खडे करते हैं (मिश्रा-Mishra, 2003)।

पंचायती राज संस्थाओं के कार्य पद्धति में सुधार लाने हेतु कई कदम उठाये जा रहे हैं जो इस प्रकार हैं'–

- **आधारिक स्तर पर सहभागिता व समन्वय**

ऐसे वातावरण को तैयार करना, जिसमे पंचायतों और अन्य संस्थायें जो जमीनी स्तर पर कार्य करते हैं के बीच सहभागिता में वृद्धि हो। इसके लिये यह आवश्यक है कि जमीनी स्तर पर ज़िम्मेदार और नई सहभागी संस्कृति का सृजन किया जाये। साथ ही अधिकांश राज्यों मे पंचायती राज और नगर पालिका अधिनियम में संशोधन किये जाने चाहिये और यह तभी संभव है जब राजनैतिक और प्रशासनिक इच्छा शक्ति हो। पंचायत और शहरी स्थानीय निकाय को विभिन्न विकास कार्यक्रमों के योजना और कार्यान्वयन के लिये जवाबदेह बनाना होगा और साथ ही इन दो कार्यो के निष्पादन हेतु इनकी क्षमता में भी वृद्धि करनी होगी।

- **पंचायती राज संस्थाओं की बेहतरी हेतु नवीन कार्यक्रम**

कई राज्य, पंचायतों की कुशलता की वृद्धि हेतु नये विचार और प्रयोग ला रहे है। असम सरकार ने ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में पारदर्शिता लाने हेतु प्रत्येक ब्लॉक में सतर्कता और निगरानी समिति का गठन किया *(Ibid.)*। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण जन मानस की आवाज़ बन सकता है परन्तु इसके लिये हाशिये पर जी रहे लोगों की सहभागिता को बढ़ाना होगा और साथ ही स्थानीय क्षेत्र के अधिकारियों की जवाबदेही भी बढ़ानी होगी (पंचायती राज अपडेट- Panchayati Raj Update, 2002)। लोगों को जागरूक बनाना और प्रभावशाली व्यवस्थित शिक्षा प्रणाली से शिक्षा देना आवश्यक है। लोगों की भागीदारिता पंचायतों की कार्य प्रणाली का मूल होना चाहिये। विभिन्न राज्यों में पंचायतों की कार्य पद्धति में पिछले दो दशको में भिन्नता नजर आती है। जमीनी स्तर पर लोगों की भागीदारिता बढ़ी है तथा एक निरन्तरता बनी है। नियमित चुनाव से नेतृत्व में बदलाव आता रहा है और स्थानीय स्तर पर राजनीतिकरण मे वृद्धि होने से भविष्य में पंचायती संस्थानों में अधिक सुधार आयेगा।

- **पंचायती राज संस्थाओं के वित्तीय आधार को मज़बूत करना**

वित्तीय स्त्रोतों का हस्तान्तरण भी एक पहलू है जिसे महत्व दिया जा रहा है। जैसा कि इस इकाई में पहले भी चर्चा की गयी है कि चौदहवी वित्त आयोग ने पंचायतों के लिये उपलब्ध राजस्व मे वृद्धि की है। अब ग्राम पंचायतों को प्रत्यक्ष रूप से वित्त दिया जाता है ताकि वे आधारभूत सेवायें उपलब्ध करा सकें। चौदहवीं वित्त आयोग ने पंचायतों को दो प्रकार के अनुदान दिये जाने की सिफारिश की –बुनियादी और प्रदर्शन अनुदान।

- **क्षमता निर्माण**

चुने गये प्रतिनिधियों के क्षमता निर्माण हेतु कई कार्यक्रम चलाये जा रहे हैं। पंचायती राज मंत्रालय द्वारा राष्ट्रीय ग्राम स्वाराज योजना (Rashtriya Gram Swaraj Yojna), राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान (Rashtriya Gram Swaraj Abhiyan) ,पंचायत महिला एवं युवा शक्ति अभियान (Panchayat Mahila Evam Yuva Shakti Abhiyan) आदि कार्यक्रम चलाये जा रहे हैं जो इन प्रतिनिधियों को सशक्त बना रहा है। कई राज्यों में गामीण विकास राज्य संस्था

को प्रशिक्षण का कार्य सौंपा गया है। गैर सरकारी संगठन भी पंचायतों के पदाधिकारियों को साधन प्रशिक्षण दे रहे हैं।

- **बुनियादी स्तर पर पंचायत और अन्य संस्थाओं के बीच तालमेल**

सुशासन हेतु पंचायतों का गैर सरकारी संगठन, स्व सहायता समूह, स्वैच्छिक संगठनों के साथ तालमेल बैठाने का कार्य सत्त रूप से किया जा रहा है। उदाहरण के लिए केरल में 'कुडुम्बश्री' (Kudumbashree) द्वारा प्रोत्साहित स्व–सहायता समूह चुने हुए प्रतिनिधियों के साथ मिलकर काम कर रहे हैं। महाराष्ट्र, आसाम, राजस्थान जैसे राज्यों में पंचायती राज संस्थानों के साथ ये अभिसरण स्व–सहायता समूहों और समुदाय आधारित संगठनों के बीच हो रहा है जो ग्राम पंचायत के कार्यक्रमों और योजनाओं की सहायता और देखरेख कर रही हैं।

13.8 शहरी क्षेत्र निकाय की कार्य प्रणाली का मूल्यांकन

शहरी निकायों की कार्य प्रणाली ग्रामीण क्षेत्रीय निकाय के जैसे ही रही है। शहरी स्थानीय निकाय की कार्य प्रणाली में एकरूपता की कमी रही है। 74वें संशोधन ने इन्हे पुर्नजिवित किया है, परन्तु वास्तव में यह आज भी बहुत सी समस्याओं का सामना करता है। कार्य के आंवटन या स्थानातंरण में यह पाया गया है कि अधिकार क्षेत्र स्पष्ट नहीं हैं। बारहवी अनुसूची में दिये गये 18 विषय जिन पर शहरी स्थानीय निकायों को अधिनियम बनाने थे, इनका हस्तांतरण एकरूपता से नही किया गया है। हिमाचल प्रदेश, हरियाणा, राजस्थान और छत्तीसगढ़ ने अपनी शहरी निकायों को 16 विषय सौप दिये हैं, परन्तु कुछ महत्वपूर्ण विषय जैसे सड़क निर्माण, बूचड़खानों (Slaughter houses) का नियमन, जल आपूर्ती और गंदे नाले तथा शहरी नियोजन जिसमें नगर योजना शामिल है, हस्तान्तरित नही किये गये हैं।

महत्वपूर्ण विषय यह है कि 16 विषय शहरी स्थानीय निकाय को हस्तांतरित तो कर दिये गये है परन्तु निर्णय लेने का अधिकार राज्य शासन अथवा ज़िला प्रशासन के पास है। साथ ही कार्य अतिव्यापी है कई विभागों के और यह वास्तविक्ता है (ओकेजनल पेपर सिरीस सं 4,2008-Occasional Paper series No. 4, 2008)। कई राज्यों में कार्यो को कार्यकारी आदेश द्वारा स्थानान्तरित किया जाता है न कि विधान के द्वारा क्योंकि ऐसा करने से कार्य वापिस भी लिये जा सकते हैं । कुछ राज्यों ने स्थानीय कार्यक्रमों को कोष और पदाधिकारियों के साथ हस्तांतरित किया हैं। इन राज्यों ने व्यावहारिक दृष्टिकोण रखते हुये स्थानीय निकाय को पर्यवेक्षी और नियंत्रक के अधिकार दिये है और स्वंय के पास नियुक्ति पदच्युति और पदोन्नति/पदावनति के अधिकार सुरक्षित रखे हैं। केरल ने अपने नियोजित बजट का 40 प्रतिशत स्थानीय निकायों के साथ साझा किया है (चौबे –Chaubey, 2004)।

राज्य द्वारा नगर पालिकाओं को वित्त स्थनांतरित करना अति आवश्यक है, ताकि नगर पालिकाओं की वित्तीय क्षमता सुधर सके। स्थानीय शहरी निकाय की कार्य पद्धति कुछ और ही कहानी बयान करती हैं। इन्हे राज्य और केन्द्र सरकार से अनुदान पर निर्भर रहना पड़ता है। नगर पालिका स्वंय में इतनी सक्षम नही होती है कि राजस्व अर्जित कर सके, जो उसके लागत की भरपाई कर दे, अतः वह राज्य के हस्तांतरण पर निर्भर करती है। चुंगी (Octroi) अथवा चुंगी के बदले प्रतिपूर्ती अहम राज्य से प्राप्त अनुदान है, जिस पर किसी प्रकार का कोई प्रतिबंध नहीं है। परन्तु यह भी पूर्ण रूप से खुला हुआ भी नही है क्योंकि इस अनुदान का कुछ निर्दिष्ट भाग शहरी स्थानीय निकाय को प्रशासन व्यय के लिये उपयोग करना होता है तथा शेष राशि अन्य मदों के लिये उपयोग में लाई जा सकती है। नगर पालिकाओं की खराब वित्तीय स्थिति उनके व्यय की प्राथमिक्ताओं को प्रभावित करती हैं (Occasional Paper series -ओकेजनल पेपर सिरीस, *op.cit.*)।

शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिती बारहवीं वित्त आयोग की रिपोर्ट में बहुत अच्छी तरह से दिखाई गयी है। विभिन्न राज्यों में शहरी स्थानीय निकाय की वित्त समस्याओं को निम्न रूप से बताया गया है।

- नगर पालिका द्वारा कम राजस्व वसूली–नगण्य कर और गैर कर राजस्व।
- राज्य से राजस्व स्थानांन्तर पर अत्यधिक निर्भरता, यहाँ तक कि दैनिक खर्च हेतु भी।
- चुंगी कर का असमान वितरण जो नगर पालिका के प्रतिदिन के कार्यो को प्रभावित करती है।
- लेखा खाते सही रूप से नही बनाये जाते हैं जो कि वित्तीय स्थिति को ठीक से नही बताते।
- पेंशन तथा प्रोविडेन्ट फन्ड का बकाया भुगतान बढ़ता जा रहा है (*Ibid.)*

यदि किसी ने शहरी स्थानीय निकायों के कार्यो का अवलोकन किया तो यह पाया जायेगा की ज़िला योजना समिति (District Planning Committee) अपनी ज़िम्मेदारी नही निभा रही है। 74वे संविधान के संशोधन से अनुच्छेद 243 जेड (डी) के तहत पहली बार जिला योजना समिति को सांवेधानिक दर्जा दिया गया। परन्तु दुर्भाग्यवश जिला योजना समितियों को अप्रभावी बना दिया गया है। यद्यपि अधिकांश राज्यों ने जिला योजना समिति का गठन किया है परन्तु उनकी रचना और कार्य पद्धति में विविधताएँ है। केरल को छोड़कर अन्य सभी राज्यों में विधायक और सांसद जिला योजना समिति के सदस्य हैं या विशिष्ट आमंत्रित व्यक्ति हैं (मिश्रा -Mishra, 2006 *op.cit.*)।

राजस्थान, तमिलनाडु और उत्तर प्रदेश में इन्हें मताधिकार दिया गया है। कुछ अन्य राज्य जैसे पश्चिम बंगाल में विधायक और सांसद जिला योजना समिति के सदस्य बन सकते हैं और मताधिकार भी प्राप्त है किन्तु इसके लिये सरकार द्वारा विशेष आदेश पारित किये जाने चाहिये। तमिलनाडु में एक और परिवर्तन देखने को मिलता है जहां कुल ब्लाक अध्यक्ष के 20 प्रतिशत रोटेशन से ज़िला योजना समिति के सदस्य बनते हैं। कई अन्य राज्यों में ग्राम पंचायत और ब्लॉक पंचायत के अध्यक्ष जिला योजना समिति के सदस्य बनते हैं (*Ibid.*) । हरियाणा और तमिलनाडु में नौकरशाह को इस समिति का अध्यक्ष बनाया गया है और मध्य प्रदेश में मंत्री को यह पद दिया गया है जो इस संशोधन का उल्लधंन है (दत्ता-Datta, 2003)।

पार्टिसिपेटरी रिसर्च इन एशिया (Participatory Research in Asia) द्वारा शहरी शासन पर किया गया अध्ययन दर्शाता है कि हिमांचल प्रदेश मे जिला योजना समिति, योजना क्रिया में एक कमजोर कड़ी है। इसके प्रमुख कारण हैं (अ) पंचायत, पंचायत समिति, ज़िला पंचायत तथा शहरी क्षेत्रीय निकाय के बीच योजना निर्माण और उनके कार्यान्वियन को लेकर संगठानात्मक तालमेल का न होना। (ब) धन की कमी और सबसे महत्वपूर्ण राजनैतिक और प्रशासनिक इच्छा शक्ति की कमी। छत्तीसगढ़ में प्रत्येक ज़िले में ज़िला योजना समिति का गठन हो गया है परन्तु इन्होंने कार्य प्रारम्भ नही किया है। राज्य सरकार ने अपने ही नियमों के विरूद्ध 2005 में प्रत्येक ज़िले में ज़िला योजना समिति का गठन किया और चुनाव करवाने के स्थान पर सभी सदस्यों को स्वंय मनोनीत किया। इस समिति के अध्यक्ष राज्य के मंत्री है जो एक अन्य समस्या हैं। इसका अर्थ है कि जिला योजना समिति राज्य सरकार के ही एक अंग के रूप में कार्य कर रहे हैं और इनके पास स्वतंत्र रूप से कार्य करने की आज़ादी नही हैं (ओकेजनल पेपर, *op.cit.*)।

वर्तमान समय की मांग यह है कि ज़िला योजना समिति को प्रभावी बनाया जाये और जिले की योजना पंचायत द्वारा बनाई जाये। राज्य सरकार द्वारा नगर पालिकाओं को बिना किसी परिवर्तन के अनुमोदित किया जाना चाहिये। यह वाछंनीय है कि ज़िला योजना समिति अपने से निचले स्तर के इकाई की वार्षिक कार्य योजना पर दिशा निर्देश जारी करे और समेकित पांच वर्ष के योजना पर भी दिशा निर्देश दे। मेट्रोपोलीटन योजना समिति की स्थिति भी उत्साहजनक नहीं है।

स्थानीय परिषद में आरक्षण के परिणामस्वरूप बड़ी संख्या में गरीब लोगों का होना भारत के राजनैतिक परिदृश्य में महत्वपूर्ण बदलाव है क्योंकि पूर्व मे यह वर्ग सार्वजनिक जीवन और राजनैतिक प्रतिभागिता से वंचित था (रोबिनसन-Robinson, 2005)। वे कम वेतन, योजना के गलत कार्यान्वयन के विरूद्ध रैली और प्रदर्शन में भाग ले रहे है। अतः स्थिति उतनी खराब नही है जितना यहां पर समस्याओं की चर्चा के दौरान सामने आया हैं। कई सकारात्मक कार्य हुए हैं और परिस्थिति में सुधार आ रहा है।

बोध प्रश्न 2

नोट (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1. 73वेंऔर 74वें संविधान संशोधन अधिनियम की विशेषताओं का विस्तृत विवरण कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2. पंचायती राज संस्थानो की कार्य पद्धति की कमियां बताइए।

.....

.....

.....

.....

.....

3. शहरी स्थानीय निकाय की समस्याओं पर चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

13.9 निष्कर्ष

ग्रामीण और शहरी क्षेत्र में विकेन्द्रीकरण प्रभावी रूप से स्थापित हो गये हैं। संविधान के 73वें और 74वें संशोधन अधिनियम के कारण स्थानीय लोकतंत्र मजबूत हुआ है, राजनैतिक प्रतिभागिता बढ़ती है और प्रतिनिधित्व विविध हुआ है। विकेन्द्रीकरण ने स्थानीय लोगों को स्थानीय शासन में भाग लेने का अवसर दिया है और संस्थागत स्थान दिया है। ग्रामीण और शहर स्थानीय निकाय को शहरी और ग्रामीण शासन में अधिक ज़िम्मेदार होने का अवसर विकेन्द्रीकरण ने उपलब्ध कराया है। विकेन्द्रीकरण की नयी प्रणाली ने जमीनी स्तर पर शासन को नियमितता प्रदान की है और लोगो की भूमिका भी बढ़ाई है। राज्य ने अधिकार और वित्तीय साधनों के स्थानांतरण हेतु कई कदम उठाये हैं।

इन सब के बावजूद जमीनी स्तर पर स्थानीय निकायों को शासन को चलाने में दुर्गम समस्याओं का सामना करना पड़ता है। अनुभव यह बताता है कि स्थानीय निकाय के अवरोधों को दूर करने हेतु कदम उठाये जाने चाहिये जो सुशासन को लाने में सहायक हों। इस संपूर्ण प्रक्रिया में सरकार की भूमिका अहम है ताकि जमीनी स्तर पर शासन की सही प्रणाली कार्य कर सके। पंचायत और नगर पालिका अधिनियम को प्रचालित कर राज्यों को स्थानीय संस्था, कानूनी ढांचा और नागरिकों की जन भागीदारिता को बढ़ाने हेतु महत्वपूर्ण भूमिका निभानी है। समय की आवश्यकता है कि सरकार सकारात्मक हस्तक्षेप कर मानव संसाधन विकास और संस्थागत विकास हेतु नीति निर्धारण करे क्योंकि यह विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया को गति प्रदान करेगा। वैश्वीकरण के इस युग मे केन्द्र और राज्य शासन को स्थानीय संस्थाओं को मजबूती प्रदान करनी होगी और इनके आधारभूत ढांचे में सुधार लाना होगा क्योंकि वैश्वीकरण का प्रभाव ग्रामीण जीवन पर भी है। भारत में विकेन्द्रीकरण की मजबूती का कुशल वितरण आवश्यक है।

13.10 शब्दावली

स्व सहायता समूह (Self-Help Groups) : यह लोगों की छोटी सी स्वैच्छिक संगति है जो एक ही सामाजिक–आर्थिक पृष्ठभूमि से है। वे अपनी सामूहिक समस्याओं को सुलझाने हेतु एक साथ आते हैं । यह छोटी बचत है जो बैंक के साथ की जाती है, उसे प्रोत्साहन देती है।

कुडुम्बश्री (Kudumbashree) : यह महिलाओं की स्व सहायता समूह सामूदायिक संगठन है। मलयालम भाषा में कुदुम्बश्री का अर्थ है परिवार की समृद्धि। यह एक सामूदायिक नेटवर्क है जो सम्पूर्ण केरल राज्य मे फैला हुआ है। इसके तीन स्तर होते हैं–प्राथमिक स्तर पर स्थानीय समूह, वार्ड स्तर पर क्षेत्र विकास सोसाइटी और स्थानीय प्रशासन स्तर पर सामूदायिक विकास सोसाइटी। यह स्वास्थ्य, पोषण, कृषि आदि मुद्दों पर काम करते हैं।

वित्त आयोग (Finance Commission) : यह प्रत्येक पॉच वर्ष में राष्ट्रपति द्वारा संविधान के अनुच्छेद 280 के अर्न्तगत नियुक्त किया जाता है। केन्दीय सरकार द्वारा राज्यों को कर का कितना भाग आवंटित किया जायेगा यह आयोग द्वारा निर्धारित किया जाता है। अभी तक पन्द्रह आयोग गठित किये जा चुके हैं।

राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान (Rashtriya Gram Swaraj Abhiyan)	:	ग्राम पंचायतों को पुनर्जीवित करने हेतु यह कार्यक्रम चलाया जा रहा हैं। इस कार्यक्रम में पंचायतों की क्षमता बढ़ाना तथा पंचायतों को अधिकार और दायित्व आवंटित किये जाते हैं।
पंचायत महिला एवं युवा शक्ति अभियान (Panchayat Mahila Evam Yuva Shakti Abhiyan)	:	पुरूष तथा महिला के चुने गये प्रतिनिधियों को सशक्त बनाने हेतु कार्यक्रम।

13.11 संदर्भ लेख

Arora, R.K. & Goyal, R. (2012). *Indian Public Administration: Institutions and Issues.* New Delhi: Vishwa Prakashan.

Aziz, A. (2007). The Decentralisation Experience in Karnataka: How Clientelism and Accountability Work: A Case Study of West Bengal. In Satyajit Singh & Pradeep K. Sharma (Eds.), *Decentralization Institutions and Politics in Rural India.* New Delhi: Oxford University Press.

Chakrabarty, B. & Chand, P. (2012). *Public Administration in a Globalizing World*: *Theories and Practices.* New Delhi: Sage Texts.

Chaubey, P.K. (2004).*Urban Local Bodies in India.* New Delhi: Indian Institute of Public Administration.

Datta, P. (2003). Panchayati Raj. *Frontline,* Chennai.

Gupta, D.N. (2004). *Decentralization Need for Reforms*. New Delhi: Concept Publishing Company.

Islam, Md.N. (2007). Decentralised Governance in India: Yesterday, Today and Tomorrow. In M.R.Biju, *Decentralisation an Indian Experience*. Jaipur: National Publishing House.

Jain, S.P. (2003). Decentralization in India: An Appraisal In S.N Mishra, *et. al* (Eds.), *Public Governance and Decentralization*(Vol. II). New Delhi. Mittal.

Jayal, N.G. (2006). Engendering Local Democracy: The Impact of Quotas for women in India^s Panchayats. *Democratization*. 13(1).

Jayal, N.G. (2007). Introduction. In Jayal, et.al (Eds.), Local *Governance in India Decentralisation and Beyond*. New Delhi: Oxford University Press.

Kothari, R. (1988). *State Against Democracy: in Search of Human Governance*. New Delhi: Ajanta.

Mathew, G. (2007). Decentralization and Local Governance: How Clientelism and Accountability Work: A Case Study of West Bengal. In Satyajit Singh and Pradeep K. Sharma (Eds.), *Decentralization Institutions and Politics in Rural India.* New Delhi: Oxford University Press.

Mathur, K(2013). *Panchayati Raj*. New Delhi: Oxford University Press.

Mishra, S.N. (1989). *New Horizons in Rural Development Administration.* New Delhi: Mittal Publications.

Mishra, S.N. (1981). *Rural Development and Panchayati Raj*. New Delhi: Mittal Publications.

Mishra, S.N. (2005). The 73rd Constitution Amendment and the Local Resource Base: A Critical Appraisal. In S.S. Chahar (Ed.), *Governance at Grassroots Level in India*. New Delhi: Kanishka.

Mishra, S.N. & Mishra, S. (2002).*Decentralized Governance*. New Delhi: Shipra Publications.

Mishra, S. (2006). Understanding Decentralization in Contemporary Settings. In *Decentralisation and Local Governance MPA-016.* New Delhi: School of Social Sciences.

Occasional Paper Series No.4. (2008).*Democratic Decentralization of Urban Governance*.New Delhi: PRIA.

Palanithurai, G. (2009). Decentralisation in India Critical Issues from the Field. New Delhi: Concept Publishing Company.

Pattanaik. (2010). Women in Panchayat. *Kurukshetra*, 66(6).

Robinson, M. (2005). A Decade of Panchayati Raj Reforms: The Challenge of Democratic Decentralization in India. In L.C. Jain (Ed.), *Decentralization and Local Governance*. New Delhi: Orient Longman.

Rondinelli, D.A. &Cheema, S.G. (2013). Implementing Decentralization Policies: An Introduction. In Dennis A. Rondinelli & G. Shabbir Cheema (Eds.), *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*. Sage Publications.

Sharma, R. (2007). Kerala's Decentralization The Ideal in Practice. In Satyajit Singh and Pradeep K. Sharma (Eds.).*Decentralization Institutions and Politics in Rural India.* New Delhi: Oxford University Press.

Vittal, C.P. (1998). Devolution of Powers and Functions to Panchayati Raj Institutions. *Kurekshetra*, 26(7).

13.12 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए।

   - विकेन्द्रीकरण को प्रशासन का उपयोगी माध्यम माना जाता है जिसके द्वारा लोक सेवायें प्रदान की जाती हैं।
   - विकास हेतु स्थानीय साधन के उपयोग में सहायक होता हैं।
   - स्थानीय योजना निर्माण हेतु सहायक होता है।
   - स्थानीय निर्णय लेने की प्रक्रिया में निरंतर भागीदारिता सुनिश्चित करते है।
   - विकास नियोजन में नागरिकों की सहभागिता को संस्थागत करता हैं।

2. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए।

   - राजनैतिक विकेन्द्रीकरण का अर्थ है केन्द्र से निम्न स्तर पर राजनैतिक अधिकार एवं कार्यो का स्थानांतरण।
   - प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण का अर्थ है प्रशासनिक स्तर पर स्थानीय शासन को अधिकार, साधन और उत्तरदायित्व का हस्तांतरण।
   - क्रियात्मक विकेन्द्रीकरण में निचले स्तर के शासन को विषय सम्बन्धी कार्य सौपे जाते हैं ताकि उनको अच्छे रूप से क्रियान्वयन किया जा सके।
   - वित्तीय विकेन्द्रीकरण में कर, धन कोष और व्यय के अधिकारों का स्थानंतरण किया जाता है।

बोध प्रश्न 2

1. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए।

   - भाग 13.6 को देखिये

2. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए।

   - विभिन्न राज्यों में पंचायतो के कार्य प्रणाली में भिन्नता है।
   - ग्यारहवीं अनुसूचीत में पंचायतों के कार्यो को लेकर कार्यकारी निर्देश स्पष्ट रूप से नही दिये गये है।
   - महिला, अनुसूचित जाति–जनजाति के लिये सीटों में आरक्षण दिया गया है परन्तु उन्हें सशक्त नहीं किया गया है।
   - वित्तीय साधन जुटाने हेतु अधिकार सीमित किये गये है और न ही कोई प्रोत्साहन है।
   - पंचायत के तीनों स्तरों, गैर सरकारी संगठन और नौकरशाही के बीच तालमेल नहीं है।

3. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए।

   - कार्य क्षेत्र स्पष्ट रूप से नही दिये गये हैं।
   - विभिन्न विभागों को एक ही कार्य दिये गये हैं।
   - विधान द्वारा कार्यों का हस्तांतरण नहीं किया गया है बल्कि कार्यकारी आदेश द्वारा किया गया हैं।
   - राजस्व वसूली अप्रभावी हैं।
   - लेखांकन प्रणाली खराब है।

इकाई 14 समावेशी और सहभागी शासन*

इकाई की रूपरेखा

14.0 उद्देश्य

14.1 प्रस्तावना

14.2 भारत में नागरिक सहभागिता का संदर्भ

14.3 समावेशी शासन

14.3.1 समावेशी समाज के लिए संवैधानिक ढ़ाँचा

14.3.2 समावेशी समाज के लिए संस्थानिक ढ़ाँचा

14.4 सहभागी शासन

14.4.1 भारत में सहभागी संरचनाएँ

14.4.2 सहभागी साधन

14.5 समावेशी और सहभागी शासन : मुख्य मुद्दे और चुनौतियाँ

14.6 निष्कर्ष

14.7 शब्दावली

14.8 संदर्भ लेख

14.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

14.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप निम्न को समझ सकेंगे :

- भारत में नागरिक सहभागिता;
- समावेशी शासन की प्रासंगिकता का वर्णन;
- सहभागी शासन के महत्त्व का वर्णन; और
- समावेशी व सहभागी शासन के मुख्य मुद्दों व चुनौतियाँ।

14.1 प्रस्तावना

पिछले कुछ दशकों में विकास के लिए 'स्थायित्व' को बढ़ावा देना एक महत्त्वपूर्ण सरोकार के रूप में उभरा है। इस सरोकार का केंद्र-बिंदु वह विश्वव्यापी एजेंडा है जिसके अंतर्गत सभी व्यक्तियों को—चाहे वे किसी भी जाति, संप्रदाय, धर्म, जेंडर, अक्षमता और आय स्तरों से संबद्ध हों, के *'विकास परिणामों'* को बढ़ावा देने के लिए राज्य और गैर-राज्य के कार्यकर्ताओं की क्षमता की पुनः जाँच करना है। इसकी दिशा में अग्रसर एक विश्वव्यापी एजेंडा है। सन् 2011 में, भारत के पूर्व राष्ट्रपति डॉ. ए.पी.जे. अब्दुल कलाम ने हारवर्ड विश्वविद्यालय में दिए गए अपने भाषण में विज़न स्पष्ट किया। उनका विज़न था'' *विश्व के सभी नागरिकों के लिए प्रदूषण मुक्त स्वच्छ पर्यावरण, निर्धनता मुक्त समृद्धि, युद्ध के भय से मुक्त शांति और रहने योग्य खुशहाली पूर्ण स्थान बनाना। इसके लिए सामान्य उद्देश्यों की दिशा में विश्वभर के कई*

***योगदान :** डॉ. आर. अनीता, पूर्व संकाय, राजीव गांधी राष्ट्रीय युवा विकास संस्थान, श्रीपेंरुम्बुदुर, तमिलनाडु*

राष्ट्रों, अनेकों संस्थानों और लोगों की सहभागिता ज़रूरी है।'' (इकोनोमिक टाइम्स–Economic Times, 2011)। विकासशील देशों में, पारदर्शी और जवाबदेह शासन संरचनाओं के माध्यम से लोगों की सहभागिता के क्षेत्र को व्यापक करने के लिए अत्यधिक बदलाव दृष्टिगत होता है। इन परिवर्तनों का आशय विशिष्ट रूप से राज्य की *'अवरुद्ध'*, *'केंद्रीकृत'*, *'कठोर'* और *'स्थिर'* प्रणाली वाली बुनियादी संरचना और कार्य पद्धति को बदलकर राज्य को ऐसी प्रणाली प्रदान करना है, जो *'मुक्त'* *'विकेंद्रीकृत'*, *'लचीली'* और *'गतिशील'* हो।

निर्णय लेने में सम्मिलित शक्ति और स्तरों के कई केन्द्रों के कारण विकसित और विकासशील देशों में लोक तंत्र को सुदृढ़ बनाने के लिए विभिन्न तरीकों की खोज की गई है। इस इकाई में हम समावेशी और सहभागी शासन के माध्यम से लोक तंत्र की कार्य व्यवस्था तथा ऐसे नवीन प्रयासों के कार्यान्वयन के प्रमुख मुद्दों तथा चुनौतियों की चर्चा करेंगे।

14.2 भारत में नागरिक सहभागिता का संदर्भ

आइए, इस चर्चा की शुरुआत दिसंबर, 1984 में धटित गोपाल गैस त्रासदी की घटना से करें, जिसमें यूनियन कारबाईड इंडिया लिमिडेट (UCIL) के कीटनाशी दवा के संयंत्र से मिथाइल आइसोसाइनेट नामक अत्यधिक ज़हरीली गैस के लीक होने से भोपाल में लगभग 5000 से भी ज्यादा लोग मौत के शिकार हुए और 5 लाख व्यक्ति घायल हुए (दि हिंदु, The Hindu, 2019)। यह औद्योगिक आपदा वर्तमान में चल रही और आगामी कार्पोरेट परियोजनाओं के लिए एक चेतावनी है कि पर्यावरण मानकों का अनुपालन करें। भोपाल गैस त्रासदी पर भारतीय विषाक विज्ञान अनुसंधान संस्थान, (Indian Institute of Toxicology Research) लखनऊ की रिपोर्ट दर्शाती है कि कारखाने से 3.5 किमी. और उसके आगे के क्षेत्र की मिट्टी और भू-जल कैंसरकारी रसायनों से दूषित हो चुका और इसी कारण बच्चे विकासग्रस्त पैदा हो रहे हैं (हिन्दुस्तान टाइम्स–Hindustan Times, 2015)। इस तरह की दुःखद औद्योगिक आपदाएँ शासन के समक्ष सामाजिक और पर्यावरणी न्याय, मानव-सुरक्षा, वनस्पति और जीव, पीड़ितों के पुनर्वास, सामान्य जीवन बहाल करने इत्यादि से संबंधित कई मुद्दों पर सवाल खड़े करती हैं। इस त्रासदी के 35 वर्ष बाद भी भोपाल के वासी हानिकारक पदार्थों के प्रतिकूल प्रभावों को अभी भी झेल रहे हैं। इस त्रासदी में, लोग अज्ञात आपदा से पूरी तरह अनभिज्ञ व अनजान थे और हम केवल यह अनुमान ही लगा सकते हैं कि संरचित नागरिक सहभागिता ही इस आपदा को टाल सकी। इस तरह के, अन्यायों के परिणामस्वरूप ही नागरिक सहभागिता की ज़रूरत महत्त्वपूर्ण रूप से महसूस की गई।

कई ऐसी घटित घटनाएँ सामने आई, जहाँ उद्योगों ने पर्यावरण हितैषी पद्धतियों को बढ़ावा देने के प्रयासों को नज़रअंदाज किया है। इसी के कारण सरकार को लोगों को विकास कार्यकर्ता के रूप में लाना पड़ा है। 1994 में पर्यावरण प्रभाव मूल्यांकन (Environment Impact Assessment-EIA) अधिसूचना की घोषणा से लोगों की सहभागिता अनिवार्य कार्य बन गया। इसमें कहा गया कि खनन, थर्मल पावर संयंत्रों, नदी-घाटी, बुनियाद संरचना (सड़क, राजमार्ग, बंदरगाह, पोताश्रय और विमान पत्तन) और उद्योगों से संबंधित परियोजनाओं में जनता के साथ परामर्श के बाद ही पर्यावरणी मंजूरी (Clearance) संभव है (भारत सरकार, 2006)। हालांकि, EIA जन सामान्य के लिए संभावित सामाजिक और पर्यावरणीय प्रभाव की समीक्षा के लिए एक निर्णयन माध्यम है, लेकिन EIA की सफलता, लोगों को प्रभावित कर सकने वाली संभावित समस्याओं को स्पष्ट रूप से बता पाने की योग्यता पर निर्भर करती है। संक्षेप में कहें तो राज्य, नागरिक और गैर-राज्य अभिकर्ताओं के बीच अधिक से अधिक संयुक्त चर्चाएँ और सहभागिताएँ समन्वय और नवप्रवर्तन को बढ़ा सकती हैं। लेकिन सबसे पहले ज़रूरी है कि इसमें आपदाओं को रोकने का सामर्थ्य होना चाहिए।

लोक-सेवाओं के वितरक के प्रति जवाबदेही, पारदर्शिता और अनुक्रियाशीलता के लक्ष्य को लेकर कई राज्य सरकारों ने नागरिक हितैषी तजूरबे के लिए अधिकार आधारित उपागम (दृष्टिकोण) (Rights-based Approach) को अंगीकार किया है। इस उपागम के तहत मध्यप्रदेश, बिहार, महाराष्ट्र और कई अन्य राज्यों ने लोक-सेवाओं के अधिकार (Right to Public Services or RTPS) के लिए कानून बनाए। इस संदर्भ में, मध्य प्रदेश इस कानून को लागू करने वाला पहला राज्य बना। इस अधिनियम में स्पष्ट रूप से नागरिकों की ज़रूरतों की पूर्ति के लिए फ्रंट ऑफिस और बैक ऑफिस प्रचालनों का वर्णन किया गया है और समयबद्ध (निर्धारित समय) सेवा प्रदान के लिए नागरिक सेवा केंद्रों की स्थापना की गई है। तथापि, इस कानून के कार्यान्वयन में आने वाली चुनौतियाँ हैः (क) नागरिक को समयबद्ध सेवाएँ प्रदान की ज़रूरत; और (ख) सेवाओं के विलंब या इंकार करने को संभावित निहितार्थ; इन दो स्तरों पर क्षेत्र स्तर के अधिकारियों की क्षमताओं का निर्माण करना शामिल है। इस पर चर्चा हम आगे पाठ्यक्रम की इकाई 15 में करेंगे।

एक ओर, त्वरित नागरिक सेवा वितरण के लिए कई पहल और कार्यक्रम तैयार किए गए। दूसरी ओर, नागरिक सहभागिता को राज्य के एक महत्त्वपूर्ण विकास आयाम के रूप में देखा जाता है। वस्तुतः, भारत में नागरिक सहभागिता के स्वरूप का उद्भव 'समावेशी' और 'सहभागी' संदर्भों से हुआ; सर्वप्रथम, 'समावेशी' संदर्भ में उपेक्षित वर्गों का सशक्तीकरण, मानव गरिमा को पुनः प्रतिष्ठित करना और स्थायी जीविका इत्यादि सम्मिलित हैं; दूसरे 'सहभागी' संदर्भ में विकल्प विकसित कर पाने की योग्यता, समय और लागत प्रभाविता और स्टेक होल्डर (हितधारक) अनुक्रियाशीलता इत्यादि सम्मिलित है।

अगले भाग में सार्थक नेटवर्क के संदर्भ में समावेशी (Inclusive) और सहभागी (Participative) शासन के माध्यम से नागरिक संबद्धता और सहभागिता के बारे में गहन चर्चा की गई है।

14.3 समावेशी शासन

आइए, सबसे पहले जेंडर अनुक्रियाशीलता के संदर्भ में भारत में समावेशी शासन (Inclusive governance) से अवगत हों। सन् 2013 में महिला एवं बाल विकास मंत्रालय द्वारा सभी विभागों व स्थानीय निकायों द्वारा जेंडर-अनुक्रियाशील बजट का अनुसरण करने के लिए राज्य सरकारों का औपचारिक रूप से मार्गदर्शन किया। इस प्रक्रिया को शीघ्रता से निपटाने के लिए, मंत्रालय ने राज्यों को जेंडर बजट पर कार्यदल गठित करने के लिए कहा। नीति-निर्माण में सरकार के सभी स्तरों पर जेंडर असमानता से निपटने के लिए जेंडर अनुक्रियाशील बजट की अवधारणा को अंगीकार किया गया। जेंडर बजट के दो भाग हैं; भाग-क और भाग-ख। भाग-क में महिला विशिष्ट योजनाओं (100) संसाधन आवंटन) और भाग-ख महिला समर्थन योजनाओं (30% संसाधन आबंटन) से संबद्ध है। उदाहरण के लिए, सन् 2019 के बजट में वर्ष 2019–20 के लिए जेंडर बजट आवंटन को बढ़ाकर 131,700 करोड़ रुपये करने का प्रस्ताव है। वस्तुतः बजट में महिला सुरक्षा, रोज़गार, पोषण, सामाजिक उत्थान, शिक्षा, स्वास्थ्य और प्रसूति लाभ के लिए व्यापक वित्तीय परिव्यय का प्रावधान है (अशरफ–Ashraf, 2019)।

'समावेशी शासन' को सामाजिक विज्ञान साहित्य में प्रमुखता मिलने के फलस्वरूप मूलभूत ज़रूरतों, उत्पादन के वैकल्पिक प्रारूपों, स्थायी आजीविका, इत्यादि के संदर्भ में सामाजिक विज्ञान विषय के स्वरूप को तद्नुसार कई उपभागों को रूपांतरित किया गया है। इस इकाई में समावेशी शासन के लिए राज्य अंतक्षेपों की चर्चा तीन प्रमुख स्तरों तक ही सीमित है;

- संवैधानिक ढ़ाँचा (Constitutional Framework)–यह समावेशी समाजों के लिए आधारभूत संरचना प्रदान करता है।

- संस्थानिक (Institutional Framework)ढ़ाँचा–यह कानूनों और नीतियों को बढ़ावा देता है तथा उन्हें लागू करता है।
- अग्रलक्षी (Proactive) उपागम–बहिष्करण (Exclusion)के विभिन्न रूपों का विरोध करना।

14.3.1 समावेशी समाज के लिए संवैधानिक ढाँचा

आज के इस सूचना युग में विद्वतजन और व्यवसायी लोगों ने आकस्मिक रूप से यह प्रश्न पूछने की इच्छा व्यक्त नहीं की है कि ''राज्य और समाज में सार्थक अंतःक्रिया के लिए नागरिकों को इस प्रक्रिया में कैसे संलग्न किया जाए।'' यह जानने या पूछने के लिए ज्यादा इच्छुक प्रतीत नहीं होते व ऐसे प्रश्नों में रुचि नहीं रखते, तार्किक दृष्टि से लोकतांत्रिक संस्था का निर्माण नागरिकों को उपलब्ध संसाधनों के उत्पादन और उपभोग को आकार देने के लिए शिक्षित करने के उद्देश्य से किया गया था। सीमांत (उपेक्षीय) समूहों के संसाधनों के निष्पक्ष और समान वितरण को बढ़ावा देने के प्रयोजनार्थ सभी नागरिकों को राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक अधिकारों को सुनिश्चत करने के लिए संविधान प्रतिबद्ध था।

इन्हीं संविधानिक प्रतिबद्धताओं के स्वरूप के कारण व्यक्ति की स्थिति का उत्थान हुआ, अब व्यक्ति की स्थिति एक 'मूक विषय' (Mute Subject) से 'सशक्त नागरिक' (Empowered citizen) की हो गई, जो संसाधनों के उत्पादन और उपभोग के तरीके को आकार दे सकें। उदाहरण के लिए, भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14–16 में निहित मौलिक अधिकार निर्दिष्ट करते हैं कि देश में रहने वाला हर व्यक्ति कानून के समक्ष समान है और धर्म, जाति, प्रजाति, जेंडर या जन्म स्थान के आधार पर इनके अधिकारों को प्रदान करने में कोई भेदभाव नहीं किया जाएगा (बासू –Basu, 2007)। राज्य या किसी भी सार्वजनिक प्राधिकरण द्वारा मौलिक अधिकारों का उल्लंघन किए जाने की स्थिति में नागरिक को अधिकार है कि वह 'न्यायिक उपचार' (Judicial Remedy) के लिए अदालत का दरवाज़ा खटका सकता है। आइए, इस दृष्टिकोण को निम्नलिखित उदाहरण के माध्यम से समझें।

केस उदाहरण : भारत की पहली ट्रांसजेंडर पुलिस

सन् 2017 से तमिलनाडु की पृथिका याशिनी भारत की पहली ट्रांसजेंडर पुलिस उपनिरीक्षक बनी। इस पद के लिए अपेक्षित पात्रता शर्तें होने के बावजूद तमिलनाडु वर्दी-वेशी सेवा भर्ती बोर्ड (Tamil Nadu Uniformed Services Recruitment Board or TNUSRB) ने जेंडर के आधार पर उनकी उम्मीदवारी को अमान्य कर दिया। परंतु, उसने मद्रास उच्च न्यायालय में इसकी शिकायत की और परिणामस्वरूप बोर्ड को तृतीय श्रेणी के रूप में उसे ट्रांसजेंडर अधिसूचित करना पड़ा (माधव–Madhav, 2017)। आज पृथिका के अलावा 21 ट्रांसजेंडर पुलिस संवर्ग का हिस्सा हैं। लोक सेवाओं में ट्रांसजेंडर को रोज़गार के लिए पृथिका के अभियान को अदालत तथा समाज के एक व्यापक हिस्से द्वारा सराहना की गई। इस घटना (मामले) को मौलिक अधिकार–अनुच्छेद-16 के एक क्लासिक उदाहरण के रूप में उद्धृत किया जा सकता है जो दर्शाता है कि किसी भी नागरिक को धर्म, जाति, प्रजाति, जेंडर, वंशानुक्रम और जन्म स्थान या इसमें से किसी के आधार पर राज्य द्वारा अयोग्य नहीं माना जाएगा या उससे कोई भेदभाव नहीं किया जाएगा।

14.3.2 समावेशी समाज के लिए सांस्थानिक ढाँचा

क्या सामाजिक तौर पर उत्तरदायी व्यापार के बिना समावेशी समाज को प्राप्त किया जा सकता है? इस प्रश्न के उत्तर ट्रिपल बॉटम लाइन ('Triple Bottom Line' –TBL) उपागम के नज़रिये से छानबीन करनी होगी।

TBL के आयाम

स्लेपर और हॉल (Slaper and Hall, 2011) के अनुसार TBL दृष्टिकोण एलकिंग्टन (Elkington) द्वारा प्रतिपादित किया गया और उनका मानना है कि इसने पर्यावरणीय, सामाजिक और आर्थिक स्थायित्व के संदर्भ में कार्यकर्ताओं के कार्य निष्पादन का आकलन (मूल्यांकन) करने के लिए राज्य और गैर-राज्य कार्यकर्ताओं के मानदंड को बदल दिया है। चलिए हम इन आयामों की चर्चा करें :

पर्यावरणीय आयाम

पर्यावरणीय आयाम के अंतर्गत स्थानीय प्राकृतिक संसाधनों पर उद्योगों के प्रभाव सम्मिलित हैं। इसके अलावा, इस आयाम में हानिकारक पदार्थों के संदर्भ में जल व वायु की गुणवत्ता, जल, विद्युत और ईंधन ऊर्जा के खपत की मात्रा, जोखिमपूर्ण (खतरनाक) अपशिष्ट का सुरक्षित निपटान और अपशिष्ट प्रबंधन, भूमि का उपयोग, सार्वजनिक परिवहन सुविधा की रूपरेखा तैयार करना भी शामिल है।

सामाजिक आयाम

सामाजिक आयाम में बेरोज़गारी की दर, महिला श्रमिकों की सहभागिता, अपराध अनुपात दर, स्वास्थ्य व कल्याण, शिक्षा व सरकारी योजनाओं तक पहुँच, समुदाय और मनोरंजन गतिविधियाँ शामिल हैं।

आर्थिक आयाम

आर्थिक आयाम के अंतर्गत धन व पूँजी का प्रवाह और प्रतिव्यक्ति व्यक्तिगत आय पर इसका आगामी प्रभाव, व्यक्तिगत घरेलू उपाय और नौकरी (रोज़गार) सृजन शामिल हैं।

स्लेपर और हॉल (*op.cit*) के अनुसार, TBL के विकास आयामों में 3पी (3 Ps) आते हैंः पीपुल (व्यक्ति), प्लैनेट (उपग्रह) और प्रोफिट (लाभ)। उपर्युक्त वर्णित आयामों के आधार पर प्रत्येक कंपनी समाज और पर्यावरण के प्रति उत्तरदायी है। कार्पोट सामाजिक दायित्व (CSR) के आधार पर ही विशेष रूप से उत्तर वैश्वीकरण युग में इसे महत्त्व प्राप्त हुआ,। ये आयाम समावेशी हैं और जैसा कि हम पहले ही उल्लेख कर चुके हैं कि यह 3 पी की ज़रूरतों की पूर्ति करते हैं और संबद्ध कॉर्पोरेट को परियोजना व समुदाय पर आधारित अपेक्षाओं को समुचित रूप से लागू करने में मदद करते हैं।

सी.एस.आर. का विचार उस विकास वार्ता से सहज रूप से संबद्ध है, जिससे उद्योग सामाजिक रूप से बहिष्कृतों के उत्थान के लिए सकारात्मक रूप से योगदान दे पाते हैं। सी. एस.आर. विकास के लिए TBL आयाम को अपनाकर, सामाजिक और पर्यावरणी प्रभावों के प्रति अपनी मूल व्यापार कार्यनीति को एकीकृत करना चाहता है। इस तरह, CSR का आशय सरकार और अन्य हितधारकों के साथ साझेदारी करके नए विचारों और आजीविका के नए तरीकों का अन्वेषण करके स्थायी समुदाय निर्मित करना है।

कॉर्पोरेट सामाजिक दायित्व सी.एस.आर. (Corporate Social Responsibility - CSR)

भारतीय संदर्भ में सी.एस.आर. स्वतंत्रता-पूर्व काल से लोकोपकारी प्रयास के रूप में लोकप्रिय रहा है। जेंडर, आय, स्वास्थ्य, डिज़ीटल और शिक्षा क्षेत्र में बढ़ती असमानताओं को देखते हुए राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय एजेंसियों द्वारा इन असमानताओं को दूर करने की ज़रूरत पर निरंतर विचार किया गया। परिणामस्वरूप भारत सरकार द्वारा सामाजिक, पर्यावरणीय और व्यापार की आर्थिक दायित्वों और कंपनी अधिनियम 2013 में सी.एस.आर. धारा हेतु राष्ट्रीय स्वयंसेवी मार्गदर्शी निर्देश तैयार किए।

सी.एस.आर. व्यय पर CRISIL फाउंडेशन रिपोर्ट दर्शाती है कि 2015–2018 की अवधि के दौरान भारतीय कंपनियों द्वारा 50,000 करोड़ रुपये से भी ज्यादा खर्च किए गए (दि इकोनोमिक्स टाइम्स, The Economic Times, 2019)। रिपोर्ट में विशेष रूप से उल्लेख किया गया कि वित्तीय वर्ष 2018 में सबसे ज्यादा सामाजिक व्यय शिक्षा और कौशल विकास के क्षेत्र में किया गया। इसके बाद स्वास्थ्य और स्वच्छता तथा ग्रामीण विकास परियोजनाओं का स्थान आता है। इन आकड़ों से हम समझ सकते हैं कि CSR सुविधावंचित, संवेदनशील और उपेक्षणीय समुदाय के विकास के लिए एक सक्षम साधन हो सकते है। भविष्य में, राज्य और अन्य गैर-राज्य कार्यकर्ताओं के सहयोग से स्थायित्व का नवीकरण होने का अनुमान है। आइए, इसे आगे निम्नलिखित उदाहरण से समझें।

केस उदाहरण

कंपनी अधिनियम, 2013 और सार्वजनिक उद्यम मार्गदर्शी निर्देश, 2014 का अनुपालन करते हुए तेल एवं प्राकृतिक गैस निगम लिमिटेड (Oil and National Gas Corporation Limited-ONGC) ने कॉर्पोरेट सामाजिक दायित्व और स्थायी विकास पर अपनी निजी नीति विकसित की। आइए कश्मीर में इसकी एक सफल परियोजना पर नज़र डालें। 21 फरवरी, 2019 को ओ.एन.जी.सी. (तेल एवं प्राकृतिक गैस आयोग) को फिक्की (FICCI) द्वारा बारामूला और उरी (जम्मू-कश्मीर)में इसकी सामुदायिक परियोजना के लिए सम्मानित किया। ONGC ने भारतीय सेना और REACHA नामक गैर-सरकारी संगठन (NGO) के सहयोग से कौशल विकास, शिक्षा और पुनर्वास कार्य में CSR परियोजनाओं का दायित्व अपने ऊपर लिया। उल्लेखनीय बात यह है कि 2016 से सार्वजनिक क्षेत्र की कंपनी ने कश्मीर के युवाओं के जीवन पर सकारात्मक रूप से प्रभाव डाला (ONGC, 2019)। एसोचेम (Associated Chambers of Commerce and Industry-ASSOCHAM) और राष्ट्रीय कौशल विकास निगम (National Skill Development Corporation-NSDC) द्वारा कौशल विकास कार्यक्रम प्रमाणित है। ONGC ने सूचित किया कि लगभग 150 लड़कियों को फैशन डिज़ाईनिंग व सिलाई का प्रशिक्षण दिया गया, सैंकड़ों युवकों को आतिथ्य और रिटेल सेल्स में प्रशिक्षण प्रदान किया गया। इसके अलावा, लगभग 60–70% युवाओं को अपने-अपने उद्यमों को स्थापित करने में मदद करके उन्हें स्थायी जीविका अर्जित करने के लिए प्रशिक्षित किया (REACHA, 2019)।

बहिष्करण के विरोध करने हेतु अग्रलक्षी उपागम (Proactive Approach to Counter Exclusion)

राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक समावेशन को प्रोत्साहित करने के कई प्रयास किए गए लेकिन इन प्रयासों के बावजूद–विशेष रूप से दिव्यांग व्यक्तियों, ट्रांसजेंडर, उपेक्षित व्यक्तियों व संवेदनशील समूहों के बहिष्कार के कई मामले आए। इन असमानताओं को दूर करने के प्रयोजनार्थ, (राज्य सरकारें) विकास विकल्पों पर विचार कर रही हैं ताकि सभी के लिए समान अवसर सृजित किए जा सकें। यहाँ हम जिस विकास विकल्प की चर्चा करने जा रहे हैं, वह है सामाजिक उद्यम ढाँचा। विकास के पक्षधरों का मानना है कि संयुक्त राष्ट्र स्थायी विकास लक्ष्यों (Sustainable Development Goals)को अर्जित करने के लिए सामाजिक उद्यम विन्यास को एक विकल्प माना जा सकता है, क्योंकि यह अर्थव्यवस्थाओं में सरप्लस (अतिरिक्त) को सामाजिक और पर्यावरणी उद्देश्यों में पुनः निवेश करने योग्य बनाता है।

सामाजिक उद्यम ढ़ाँचा (Social Enterprise Framework)

सामाजिक उद्यम स्थायी स्थानीय अर्थव्यवस्था निर्मित करने के इच्छुक जनसमुदाय के प्रति एक सामूहिक प्रतिबद्धता है। इसका आशय बहिष्करण से जुड़ी असमानताओं और सामाजिक कलंक को दूर करना है। सोशल इंटरप्राइज : एन ओवरव्यू ऑफ पॉलिसी फ्रेमवर्क इन इंडिया'

(Social Enterprise: An overview of Policy Framework in India)पर ब्रिटिश काउंसिल की रिपोर्ट (2015) दर्शाती है कि भारत में सामाजिक उद्यमों के लिए परितंत्र 2005 से सक्रिय है। इसमें उल्लेखनीय रूप से सामाजिक निवेश किया गया ताकि अनुदानों और पूँजी निवेशों के माध्यम से संसाधनों के संयोजन द्वारा एक सामर्थ्यवान मूल्य सृजित किया जा सके। अनुसूचित जातियों के लिए क्रेडिट संवर्धन गारंटी योजना और अनुसूचित जातियों के लिए उद्यम पूँजी फंड (Venture Capital Fund) जैसी सरकारी योजनाओं से आर्थिक रूप से पिछड़े वर्गों को वित्तीय पहुँच संभव हो सकें। सन् 2014 में उद्यमकर्ता अनुक्रिया को सामाजिक मुद्दा बनाने के उद्देश्य से, भारत समावेशी नवप्रवर्तन फंड (India Inclusive Innovation Fund) की शुरुआत की गई (ब्रिटिश काउंसिल–British Council, 2015)। भारतीय रिज़र्व बैंक ने छोटे व मध्यम उद्यमों, सीमांत कृशकों इत्यादि को आसानी से क्रेडिट सुलभ कराने की व्यवस्था की। परिणामस्वरूप 'सामाजिक मूल्य' (Social Value) सृजित करने के लिए प्रारंभकर्ताओं (Incubators) शिक्षकों, राष्ट्रीय व अंतर्राष्ट्रीय दान प्रदाताओं, कार्यशालाओं, प्रशिक्षण इत्यादि जैसे बहु-अभिकर्ताओं के लिए परितंत्र अनुकूल है। इस भाग में, आइए, जानें कि सामाजिक उद्यम ढ़ाँचा संवेदनशील समूहों–विशेष रूप से दिव्यांगों के संदर्भ में, उनके जीवन पर क्या प्रभाव डालता है। भारतीय संदर्भ में समावेशी शासन के महत्त्व को समझने के बाद आइए अगले भाग में सहभागी शासन के परिप्रेक्ष्य से चर्चा को आगे बढ़ाएँ।

बोध प्रश्न 1

नोट (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) 'ट्रिपल बॉटम लाइन–Triple Bottom Line से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

2) भारत में कॉर्पोरेट सामाजिक दायित्व के संदर्भ का वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) बहिष्करण से निपटने में सामाजिक उद्यमों की भूमिका का संक्षेप में वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

14.4 सहभागी शासन

संविधान में सभी को समानता प्रदान करने की प्रतिबद्धता के मद्देनज़र, भारत द्वारा शासन में नागरिक सहभागिता सुनिश्चित करने के लिए पुनः कदम उठाए गए। जनहित याचिका (Public Interest Litigation) नागरिक चार्टर, सूचना का अधिकार (Right To Information), सामाजिक लेखा परीक्षा तंत्र इत्यादि शासन में नागरिक सहभागिता के उदाहरण हैं। इन शासन पद्धतियों की हम इकाई 3 'भारत में शासन का ढाँचा' में चर्चा कर चुके हैं। इस भाग में आइए सहभागी संस्थाओं और सहभागिता के लिए नागरिक साधनों पर चर्चा करें।

14.4.1 भारत में सहभागी संरचनाएँ

संविधान के राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक विकास के एजेंडा को आगे बढ़ाने के आशय से सहभागी संस्थाएँ स्थापित की गई। उम्मन Oommen (दि हिंदु बिज़नेस लाइन–The Hindu Business Line, 2015) ने आधारभूत लोकतंत्र में सफल अभ्यास का उदाहरण उद्धृत किया। ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान कोल्लम जिला, केरल की जिला योजना समिति (DPC) के प्रयास के अंतर्गत, बहु-हितधारकों की सहभागिता से एक समेकित ज़िला विकास योजना विकसित की गई। चार वर्षों की अवधि में ग्रामीण-शहरी योजना को समेकित कर पाना इस योजना की महत्त्वपूर्ण उपलब्धियों में से एक है।

ग्रामीण शासन

स्वतंत्रता के बाद से ग्रामीण विकास सदैव विकास का केंद्र बिंदु रहा है। हालांकि वैश्वीकरण के युग में; ग्रामीणों के अधिकारों को सुरक्षित करने के संदर्भ में अनेकों चुनौतियाँ थीं। तीन एफ–फंड, फ्ंक्शन और फंक्शनरी–यानी फंड, कार्य और कार्यकर्ताओं को हस्तांतरित करने के मद्देनज़र, केंद्र सरकार ने सन् 1992 में 73वां संविधानिक संशोधन अधिनियम (CAA) को बनाया। इस अधिनियम के अंतर्गत अपेक्षित समुदायों और महिलाओं को पर्याप्त प्रतिनिधित्व का प्रावधान है, फंडों के सूचना प्रवाह के लिए राज्य वित्त आयोग गठित किया गया, ग्रामीण विकास योजना और ज़िला योजना समिति इत्यादि स्थापित की गईं। महिलाओं और उपेक्षितों को चुनाव लड़ने में आरक्षण का प्रावधान होने के फलस्वरूप यह समुदाय को एक पूर्ण समुदाय के रूप में प्रतिनिधित्व करने के लिए प्रोत्साहन प्रदान करता है।

ग्राम पंचायत

ग्राम सभा को समुदाय स्वास्थ्य, शिक्षा का अभाव जैसी सामाजिक समस्याओं का सामना करने हेतु चर्चा करने और संकल्प पारित करने के लिए एक सशक्त मंच के रूप में देखा जाता है। इस संदर्भ में स्वास्थ्य विकास की दिशा में महिलाओं की सहभागिता निर्णायक रही है। सर्वप्रथम, सन् 2017 में अंतर्राष्ट्रीय महिला दिवस के उपलक्ष्य में, पंचायती राज मंत्रालय ने खुले में मलत्याग न करने वाले ग्राम (ODF–OPEN Defecation Free) के लिए लगभग 6000 महिला पंचायत नेताओं को सम्मानित किया (भारत सरकार, GOI अप्रैल-जून 2017)। महिला राजनीतिक सशक्तीकरण के संदर्भ विशेष में यह ग्रामीण शासन के दीर्घकालिक स्थायी प्रयासों में से एक है।

दूसरा, अनुक्रियाशील स्थानीय शासन सृजित करने के लिए, चौदहवें वित्त आयोग द्वारा पंचायतों के लिए 200,292 करोड़ रुपये आवंटित किए गए। फंडों का उपयोग करने के लिए पंचायती राज्य मंत्रालय ने ग्राम पंचायत विकास योजना (GPDP) विकसित करने के लिए नियमावलियाँ और मार्गदर्शी निर्देश जारी किए। स्थानीय प्राथमिकताओं और ज़रूरतों को निष्पक्ष और पारदर्शी तरीके से सम्मिलित करके फंडों के स्थायी प्रयासों के साथ समेकित किया जा सकता है।

तीसरे, बाल विकास फंडों का इष्टतम प्रयोग करने हेतु ग्राम पंचायतों को प्रोत्साहित करने के लिए मंत्रालय ने मार्च 2019 में बाल हितैषी ग्राम पंचायत के लिए अवार्ड देने की घोषणा की। समावेशी बाल विकास को ध्यान में रखकर, टीकाकरण, पोषण स्वच्छता, विद्यालय नामांकन और पढ़ाई बीच में ही छोड़ने की दर, खेल का मैदान, सुरक्षित पेयजल सुविधाओं, मध्याह्न भोजन योजना, बालिका स्वच्छता इत्यादि के प्रति सक्रिय गाँवों को प्रोत्साहन प्रदान करना, इस अवार्ड का आशय था (पंचायती राज मंत्रालय, 2019)। अगले अनुच्छेदों में हम सहभागी शासन (Participative governance) को शहरी संदर्भ में जानेंगे।

शहरी शासन

शहरीकरण की चुनौतियों से निपटने के आशय से केंद्र सरकार के द्वारा 1992 में 74वाँ संशोधन अधिनियम (CAA) बनाया गया। इसे स्थानीय स्तर पर सरकारों को चुनने और प्रभावी रूप में कार्य करने के लिए संरचनात्मक तंत्र के अनुरूप बनाया गया। इस अधिनियम में निर्धारित समय में नगर (Municipal) निकायों के अनिवार्यतः पुनः निर्माण करने का आदेश दिया गया। यह संविधानिक ढाँचे में शहरी स्थानीय निकायों (ULBS) की केंद्रीय भूमिका की स्पष्टतया स्वीकार करता है। इसमें उन्हें फंडों, कार्यों और कार्यकर्ताओं को हस्तांतरित करने का प्रावधान भी है। स्थान, आर्थिक और सामाजिक विकास की योजनाओं को तैयार करने व उनके समेकन के लिए नगरपालिकाओं में वार्ड/समितियों, मैट्रोपोलिटन (महानगर) योजना समितियों और ज़िला योजना समितियों का गठन पारंपरिक अधोगामी उपागम से ऊर्ध्वगामी उपागम (Topdown to Bottom up approach) में परिवर्तन के स्वरूप को दर्शाता है। संक्षेप में, अधिनियम में सहयोगी साझेदारियों के लिए स्थानीय स्तरों पर समर्थ हितधारकों की पहचान करने का विचार किया गया है।

शहरों में जिन नाजुक व संवेदनशील मुद्दों का सामना करना पड़ता है उन पर विचार करने के लिए हाल ही के वर्षों में गैर-राज्य अभिकर्ताओं द्वारा कई प्रयास किए गए। वित्तीय नगरपालिका अवसंरचना, नागरिक सेवाओं को चिन्हित करना, नागरिक हितैषी पहले गठित करना इत्यादि ऐसे ही कुछ मुद्दे हैं।

केस उदाहरण : महानगर शासन में नवपरिवर्तन : नागरिक बजट

बंगलूरू में सहभागी बजट बनाने का अभियान नागरिकों और ग्रेटर बंगलूरू नगर निगम (Greater Bangalore Municipal Corporation-GBMC) के बीच एक साझेदारी का परिणाम है। इस प्रयास की शुरुआत सार्वजनिक मामलों के केंद्र पी ए सी (Public Affairs Centre) द्वारा दिसंबर 2016 में की गई। पीएसी एक बंगलूरू आधारित विचारक (Think Tank) हैं जो नागरिकों, वार्ड पार्षदों, नागरिक अधिकारियों और अन्य हितधारकों के बीच सहयोगात्मक साझेदारी में विश्वास करते है। वार्ड स्तर पर वैज्ञानिक आंकड़े एकत्रित करने और प्रतिवेशी स्तर के बजट की अवधारणा को बढ़ावा देने के उद्देश्य के मद्देनज़र इस पहल का आशय स्थायी समुदायों का निर्माण करना है। उदाहरण के लिए, प्रतिवेशी स्तर पर वार्ड पार्षद, नागरिक अधिकारियों और समुदाय के बीच बजटों और नागरिक परियोजनाओं पर मुक्त और संरचित वार्ताएं हो सकती हैं। सहभागी बजट बनाने के लिए मोबाइल और 'आई चेंज माई सिटी' (I Change My City) नामक ऑनलाइन अभियान का यथोचित प्रचार किया गया। इसके अलावा कॉलेज, विद्यालय और समुदाय समूहों के विचार, राय या प्रतिपुष्टि एकत्रित करने के लिए सिटीज़नशिप फेस्टिवल आयोजित किए गए। GBMC ने 2017–18 के बजट में 12,468 नागरिकों की प्रतिपुष्टियों (विचारों) को कार्यान्वित करने का निश्चय किया। बजट में नागरिकों की राय को प्राथमिकता देकर शहर के मेयर और म्यूनिसिपल (नगरपालिका) आयुक्त मूल भावना में विकास के अभिकर्ताओं के रूप में नागरिकों के सिद्धांत के प्रति प्रतिबद्ध थे (जनाग्रह, 2018–19)।

14.4.2 सहभागी साधन

समुदायों के सशक्तीकरण के उद्देश्य से, संबद्ध हितधारकों द्वारा कई सहभागी साधनों का प्रयोग किया गया है। उदाहरण के लिए, सहभागी ग्रामीण मूल्यांकन (Participatory Rural Appraisal or PRA) ग्रामीण परियोजनाओं की योजना बनाने और उनके मूल्यांकन को सुगम बनाने वाले ग्राम स्तरीय संसाधन–जैसे जल निकाय, स्वच्छता, विद्यालय, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र इत्यादि की योजना बनाने का सशक्त साधन है। इसकी सामाजिक यर्थाततताओं की गहन समझ व जानकारी विकसित करने की योग्यता के कारण इसे सहभागी अधिगम और क्रिया (Participatory Learning and Action or PLA) भी कहा जाता है।

सामाजिक प्रतिचित्र (Social Map)

सहभागी ग्रामीण मूल्यांकन (PRA) में सामाजिक प्रतिचित्रण सर्वाधिक लोकप्रिय विधियों में से एक है जो आवास स्वरूप, परिवारों, सामाजिक-बुनियादी संरचना जैसे सड़कें, जल निकास व्यवस्था, मौजूद पुस्तकालयों, खेल के मैदानों, पेयजल सुविधाओं, इत्यादि के प्रतिचित्रण पर ध्यान केंद्रित करती है। राष्ट्रीय ग्रामीण विकास और पंचायती राज संस्थान के अनुसार, सामाजिक प्रतिचित्रण की एक महत्त्वपूर्ण विशेषता यह है कि इसे स्थानीय लोगों द्वारा तैयार किया गया न कि विशेषज्ञों द्वारा। इसका मूल विचार ऐसी नीतियाँ व योजना बनाना है जो स्थानीय लोगों के लिए प्रासंगिक हो ताकि वे किसी भी सरकारी योजना के लिए समुदायों के बीच अपना स्वामित्व निर्मित कर सकें। रोचक बात यह है कि सामाजिक प्रतिचित्र गाँवों के भौतिक और सामाजिक संदर्भों में परियोजनाओं पर विचार करने व उन्हें समझने के लिए एक मॉनिटरिंग (निगरानी) और मूल्यांकन के साधन के रूप में काम करता है। सहभागी साधन लचीले व नवीन हैं और आपदा संभावित क्षेत्रों में, आपदाओं को कम करने के लिए आपदा के समय खाली किए जाने वाले स्थानों के नक्शे तैयार करने, महिलाओं और लड़कियों इत्यादि के लिए असुरक्षित क्षेत्रों का पता लगाने के लिए इसका प्रयोग किया जाता है।

समुदाय अंक कार्ड (Community Score Card) का उदाहरण

सन् 2005 में भारत सरकार द्वारा शिशु-मृत्यु दर (Infant Mortality Rate or IMR) और मातृक मृत्यु दर (Maternal Mortality Rate or MMR) को कम करने के प्रयोजन से राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एन.आर.एच.एम.–National Rural Health Mission or NRHM) की शुरुआत की गई। एन.आर.एच.एम. की सामाजिक जवाबदेह कार्यनीतियों में से एक है। ग्राम स्वास्थ्य और स्वच्छता समिति (Village Health and Sanitation Committee or VHNSC) और अन्य स्टैकहोल्डरों के साथ घनिष्ट रूप से कार्य करके ग्राम स्वास्थ्य परियोजनाएँ तैयार करने के लिए ग्रामीण समुदायों को एकत्रित करना। इसी तरह वर्ल्ड विज़न (World Vision) नामक भारत में काम करने वाले एक गैर-सरकारी संगठन अपनी परियोजना–(जन्म अंतराल और समर्थन से मातृक और नवजात स्वास्थ्य (Maternal and Neonatal Health through Birth Spacing and Advocacy-MOMENT) के माध्यम से गुणवत्तापूर्ण स्वास्थ्य देखभाल के संबंध में समुदाय ज्ञान को एकत्रित करने के लिए विकसित की गई जिसका लक्ष्य ग्रामीण महिलाओं में सामाजिक और व्यवहार परिवर्तन संचार विकसित करना है। आइए, उत्तर प्रदेश के एक जिले में NRHM और MOMENT द्वारा किए गए संयुक्त प्रयासों पर चर्चा करें।

वर्ल्ड विज़न की सामाजिक जवाबदेह उपागमों में एक नागरिक आवाज़ और क्रिया (CVA-Citizen Voice And Action), है जिसका लक्ष्य संबद्ध हितधारकों को प्रदान की जाने वाली सेवाओं के प्रति जवाबदेह बनाकर नागरिकों के अंतराफलक को बेहतर बनाना है। यह समझ लेना ज़रूरी है कि समुदाय अंक कार्ड, अंक-कार्ड का मात्र प्रसार नहीं है, प्रत्युत् इसका उद्देश्य सेवा प्रदाताओं के साथ वार्ता को बढ़ावा देना है ताकि सेवाओं को पहुँचाने के लिए

एक स्थायी ढाँचे का सृजन किया जा सके। 'समुदाय अंक कार्ड' एक सामाजिक जवाबदेही का साधन है जिसका प्रयोग अनिवार्य औषधियों की उपलब्धता और गुणवत्ता में सुधार, सुविधा-आधारित वितरण में वृद्धि, क्लिनिकों और अस्पतालों में प्रतीक्षा करने के समय को कम करना, टीकाकरण व्याप्ति में वृद्धि, डॉक्टरों के दूरस्थ क्षेत्रों में जाने के लिए नई प्रोत्साहन प्रणालियों को बेहतर बनाने, स्वच्छता, नवीन बुनियादी संरचना – जैसे प्रसूति वार्ड स्टाफ और रोगियों के बीच बेहतर संबंध, के संदर्भ में स्वास्थ्य सेवाओं की गुणवत्ता का आकलन करने के लिए किया जाता है।

समुदाय समर्थन प्राप्त करने के लिए WV सदस्यों ने पंचायत अध्यक्षों, आशा (Accredited Social Health Activist) सहायक नर्स मिडवाइफ (AHM) समुदाय विकास अधिकारी (CDO) पुत्रवधुओं के परिवार के सदस्यों जैसे सास, पति और अन्य संबंध हितधारकों के साथ वार्ताओं व चर्चाओं का आयोजन किया। प्रमुख रूप से ग्राम पंचायतों को सामाजिक और स्वास्थ्य सेवाओं को बेहतर बनाने के लिए सरकार द्वारा आवंटित सरकारी खुले फंडों (निधि) तक पहुँच के बारे में जानकारी प्रदान करना है (अक्तूबर 2017)। शुरू में हरदोई गाँव के लोगों ने स्वास्थ्य सेवाओं की पहुँच (सुलभता) और गुणवत्ता का आकलन किया। पहुँचाई गई सेवाओं के निष्पादन व उपायों के आधार पर लगभग 40 VHSNC को पुनः चालू किया और तब से पंचायत अध्यक्षों, ए.एन.एम., सी.डी.ओ. और समुदाय के बीच समन्वय बेहतर हुआ है। आइए इसे एक उदाहरण द्वारा स्पष्ट करें। ANM उप-केंद्रों को पुनः चालू करने के लिए 17 में से 9 गाँवों के पंचायत अध्यक्षों को रु. 35,000 सरकारी फंड उपलब्ध करवाया गया और अंततोगत्वा महिलाओं के टीकाकरण और प्रसवपूर्व देखभाल के लिए इस केंद्र का प्रयोग किया गया।

समुदाय, स्थानिक और राज्य अफसरशाही, गैर-सरकारी संगठन और अन्य हितधारकों (स्टैकहोल्डरों) के सम्मिलित प्रयासों पर आधारित स्वास्थ्य क्षेत्र के जवाबदेही तंत्र को जिलों में मज़बूत बनाया गया।

नागरिक निर्देशित पर्यावरणी प्रभाव आकलन टूलकिट (Citizen-Led Environment Impact Assessment Toolkit - CLEIA)

यह एक नवीन किट है जो पर्यावरण प्रभाव आकलन की मुख्य अवस्थाओं में स्टैकहोल्डरों के साथ समुदाय आधारित वार्ता/चर्चा को प्रोत्साहित करता है। सार्वजनिक मामलों के केंद्र (Public Affairs Centre or PAC) के अनुरूप CLEIA नागरिकों को शिकायतों के बारे में एक संरचित आंकड़ा प्राप्त करने योग्य बनाता है ताकि इन आंकड़ों के माध्यम से वे परियोजना प्रस्तावकों या समाशोधन प्राधिकारियों के साथ एक सामूहिक कार्यवाही कर सके (लक्षमीशा–Lakshmisha, 2016)। आइए, उसे उदाहरण द्वारा इसे स्पष्ट करें। PAC ने राष्ट्रीय ग्राम सड़क विकास एजेंसी और विश्व बैंक के सहयोग से प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (Pradhan Mantri Gram Sadak Yojna or PMGSY) का प्रभाव आकलन अध्ययन किया। यह प्रभाव आकलन अध्ययन झारखंड, कर्नाटक, ओड़िसा, राजस्थान और उत्तराखंड में प्रधानमंत्री ग्रामीण सड़क योजना की नागरिक निगरानी नामक परियोजना का हिस्सा था। प्रमुख रूप से यह अध्ययन सड़क निर्माण के फायदों और वनस्पति, भूमि, जल, आजीविका, पेयजल, अन्य संसाधनों और गाँवों के पर्यावरण पर इसके प्रभाव का आकलन करने के लिए किया गया। इसके अध्ययनकर्ताओं को PAC दल द्वारा टूल किट के बारे में प्रशिक्षित किया गया।

सामाजिक-आर्थिक फ्रंट (मोर्चे) पर आधारित नागरिक सर्वेक्षण इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि निर्माण से सड़क संयोजकता (कनेक्टिविटी), बाज़ारों, विद्यालयों, अस्पतालों तक पहुँच बेहतर हुई और नई नौकरियों का सृजन हुआ। तथापि, परियोजना से स्थानीय पर्यावरण और परितंत्र

(पारिस्थितिकी) प्रभावित हुए–विशेष रूप से पेड़ों को गिराने, कृषि आजीविकाओं, पेयजल स्रोतों और जल निकायों के संदूषण के संदर्भ में। इसके आगे यह भी बताया गया कि निर्माण के कारण भू–क्षरण (Soil Erosion) हुआ और कृषि व्यवसाय भी प्रभावित हुए। इस प्रकार अध्ययन से यह निष्कर्ष निकला कि भले ही परियोजना ने पेड़ों को लगाकर इस प्रभाव को कम किया, स्थानीय पर्यावरण पर नकारात्मक पर्यावरणी प्रभावों को कम करने की ज़रूरत को समझा गया।

सामाजिक मीडिया और आपदा अनुक्रिया

हाल ही में, सामाजिक मीडिया का महत्त्व विशेष रूप से आपदाओं के दौरान अत्यधिक प्रासंगिक हो गया है। सामाजिक मीडिया प्रौद्योगिकियों में फेसबुक, ट्विटर, वाट्सएप, यू-ट्यूब और ऐसी सहयोगी प्रौद्योगिकीय अनुप्रयोग शामिल हैं जो विश्वव्यापी समुदाय के साथ प्रयोक्ताओं को जोड़ने की क्षमता, संचार नेटवर्क बंद हो जाने की स्थिति में भी रखते है। इस उपभाग में आइए सामाजिक मीडिया के प्रयोग और आपदा अनुक्रिया पर इसके प्रभाव की चर्चा करें।

केस उदाहरण : सन् 2014 में कश्मीर में आई बाढ़

कश्मीर में सन् 2014 में आई बाढ़ के दौरान सड़कों के टूट जाने, पावर आपूर्ति, संचार नेटवर्कों के बंद हो जाने (ठप्प हो जाने) के कारण दूरस्थ क्षेत्रों में काफी लोग फंस गए। बचाव दल वैकल्पिक कार्यवाही करना चाहते थे। ऐसे में, भारतीय सेवा और राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया बल (NDRF) सामाजिक मीडिया – फेसबुक पेज, ट्विटर और वाट्सएप समूहों के माध्यम से नागरिकों द्वारा प्राप्त जानकारियों के ज़रिए तुरंत व तेज़ी से बचाव ऑपरेशन कर पाने में समर्थ रहे। सोशल मीडिया पर डाली गई पोस्टों की प्रमाणिकता के मद्देनज़र आधिकारियों के दल द्वारा उनको सत्यापित किया गया। बाद में सेना ने बताया कि वे बाढ़ प्रभावित क्षेत्रों से लगभग 12,000 लोगों (नजर–Najar, 2014) को बचा पाने में सफल रहे। इस उदाहरण द्वारा हम समझ सकते हैं कि नागरिकों ने किस प्रकार सामाजिक मीडिया प्रौद्योगिकीयों का प्रयोग करके सरकार के साथ नवीन रूप से सहभागिता की। वस्तुतः इससे न केवल सरकारी समय और लागत को बचाया जा सका बल्कि प्रभावित लोगों के जीवन को भी बचाया गया।

अगले भाग में, आइए समावेशी और सहभागी शासन के मुख्य मुद्दों और चुनौतियों पर संक्षेप में चर्चा करें।

बोध प्रश्न 2

नोट (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) शहरी संदर्भ में सहभागी संस्थानों की भूमिका का वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) सामाजिक प्रतिचित्रण का क्या लक्ष्य है?

.....

.....

.....

.....

.....

3) समुदाय अंक कार्ड के महत्त्व को स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

14.5 समावेशी और सहभागी शासन : मुख्य मुद्दे और चुनौतियाँ

विश्व भर के राज्य और गैर-राज्य कार्यकर्ताओं द्वारा 'विकास के लिए समावेशी और सहभागी शासन' एजेंडा का समर्थन करने के फलस्वरूप समकालीन सरकारों ने स्थायित्व की दिशा में अपनी प्रतिबद्धता का नवीनीकरण किया/नया रूप दिया। तथापि, जाति, वर्ग, जेंडर, चुने गए प्रतिनिधियों और अन्य हितधारकों के क्षमता-निर्माण के संदर्भ में कई चुनौतियाँ हैं। शासन में संवैधानिक संशोधनों के बावजूद स्थानीय सरकारें अभी भी उपर्युक्त वर्णित चुनौतियों के कारण संसाधन की ज़रूरतों की पूर्ति करने में असमर्थ हैं। स्थानीय परिदृश्य में 'समावेशी और सहभागी संदर्भ' ज्यादा प्रासंगिक है क्योंकि इसमें नागरिकों को प्रत्यक्ष रूप से संलग्न करने की क्षमता है। आइए निम्नलिखित मुद्दों और चुनौतियों को जानें :

जेंडर असंतुलन

स्थानीय निकायों में 50% आरक्षण होने पर भी अभी तक महिलाएँ अपने राजनीतिक सशक्तीकरण को साकार नहीं कर पाई हैं। संवैधानिक ढ़ाँचा सभी महिलाओं को–चाहे वे किसी भी जाति, वर्ग, शिक्षा और आय वर्ग की हों, सहभागी होने का अधिकार प्रदान करते हैं। तथापि पितृसत्तात्मक मनोवृत्ति, राजनीतिक और प्रशासनिक समझ का अभाव, उन्हें विकासात्मक कार्यों को निष्पादित करने से प्रतिबंधित करता है।

नागरिक-जागरूकता का अभाव

देश में महिलाओं और उपेक्षणीय वर्गों में अनेकों सहभागी और समावेशी संरचनाएँ हैं लेकिन सरकारी योजनाओं के संबंध में जागरूकता का अभाव होने के कारण वे उनकी आर्थिक और सामाजिक सहभागिता के रास्ते में बाधा डालती है। ग्रामीण विकास के लिए निर्धारित अधिकांश प्राप्त हुए फंडों का प्रयोग वित्तीय कार्य के अंत में किया जाता है। दूसरा पहलू ऋणों और आर्थिक सहायताओं तक पहुँच से संबंधित हैं। सरकार ने छोटे और मध्यम उद्यमों के लिए विशेष रूप से कई योजनाएँ और कार्यक्रमों की शुरुआत की। इसी के तहत राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड–NABARD) की स्थापना भी की गई किंतु लोग अभी

तक अपनी वित्तीय लाभों के बारे में अनभिज्ञ है। वर्ष 2016 में तमिलनाडु के गाँव में वित्तीय जागरूकता उत्पन्न करने के उद्देश्य से नाबार्ड द्वारा स्व-सहायता समूहों और सीमांत कृषकों के लिए वित्तीय साक्षरता जागरूकता (FLA- Financial Literacy Awareness) कार्यक्रम आयोजित किये गये। निर्धन और संवेदनशील वर्ग सरकार की सामाजिक सुरक्षा योजनाओं का लाभ उठा सकें व प्रयोग कर सके, मुख्यतः इसी उद्देश्य से इसे आयोजित किया गया था (द हिंदू–The Hindu, 2016)।

पर्याप्त क्षमता निर्माण प्रशिक्षण का अभाव

स्थानीय लोग क्षमता निर्माण के संदर्भ में अभी अयोग्य हैं। उदाहरण के लिए, जिले के लिए समेकित योजना विकसित करने हेतु, भारत के कई ज़िलों में अभी भी संयुक्त वार्ता और सहभागिता का अभाव है।

माइक्रो (सूक्ष्म) योजना पर प्रशिक्षण कार्यक्रम, आपदा स्थिति स्थापन, जेंडर संवेदीकरण, बजट, बालिका सुरक्षा, मानसिक स्वास्थ्य इत्यादि को योजना प्रक्रिया में दर्शाया जाना अभी भी शेष है।

अन्य मुद्दे और चुनौतियाँ

कुछ अन्य चुनौतियाँ हैं :

- ग्राम स्तरीय संसाधनों का भू-स्थानिक प्रतिचित्रण
- बड़े पैमाने पर सार्वजनिक सेवाओं पर नागरिक प्रतिपुष्टि का वैज्ञानिक रूप से संग्रहण
- स्थानीय लोगों द्वारा शासन नवप्रवर्तनों का प्रलेखीकरण; और
- वार्ड स्तर के आंकड़ों के आदान-प्रदान में सुरक्षा व गोपनीयता

इसके अलावा, उपर्युक्त वर्णित मुद्दे और सरोकार संबद्ध विभागों या जिला अथवा गाँव में संदर्भ विशिष्ट चुनौतियाँ हो सकती हैं। इन्हें केवल ज़मीनी स्तर पर लोकतंत्र को स्पष्टया प्रकट करके समग्रतः विचार किया जा सकता है। गोल्डबार्ड (2010) के अनुसार, ''नागरिकों तक पहुँच व उन्हें संलगन किया सकता है, जब नागरिकों को उनकी पसंद के और उन्हें संतुष्ट करने वाले तरीकों से भाग लेने (सहभागी होने) के तरीके प्राप्त हो, जिनमें सीखना और करना दोनों शामिल हों, जो न केवल उन्हें सहभागिता में बल्कि सृजनात्मकता में संलग्न करने वाले हों। जैसा कि बताया जा चुका है, आज नागरिकों को सम्मिलित करने (सहभागी बनाने) के सृजनात्मक तरीकों की ज़रूरत है।

14.6 निष्कर्ष

लोगों की सहभागिता को अभिवृद्ध करने की प्रक्रिया में राज्य और गैर-राज्य कार्यकर्ताओं की क्षमता की पुनः जाँच करने हेतु विश्वव्यापी सरोकार उभर रहे हैं। राज्य और गैर-राज्य कार्यकर्ताओं का मिशन 'स्थायित्व' होने के कारण, सामाजिक कल्याण और पर्यावरण संरक्षण की जाँच करने के लिए पर्याप्त विकास सूचक तैयार किए। नव-उदारवादी सिद्धांत–जो सामाजिक निवेशों पर पूँजी बाज़ारों का प्रसार करने पर केंद्रित है, के विपरीत कंपनियों के CSR पहल समुदायों की व्यापार कार्यनीतियों और सामाजिक मूल्य को समेकित करके स्थायी समुदाय निर्मित करने की दिशा में प्रयासरत हैं। वित्तीय समावेशन में विकल्प विकसित करने के लिए, सामाजिक उद्यम क्षेत्र एक समर्थ व सक्षम विकल्प प्रतीत होता है। मानकों को सुधारने और सर्वोत्तम प्रचलनों व पद्धतियों को चिन्हित करने के उद्देश्य से कई सहभागी साधन विकसित किए जाए जो सार्वजनिक सेवा वितरण पर नागरिक प्रतिपुष्टि प्रदान कर

सकें। तथापि, नागरिक सहभागिता की गुणवत्ता और राष्ट्र निर्माण के प्रति उनकी मनोवृत्तियों द्वारा ही सफलता को निर्धारित किया जा सकता है।

इस इकाई में वर्णित केस उदाहरणों से हम यह समझ सकते हैं कि नागरिक सहभागिता के लिए औपचारिक और अनौपचारिक संबद्धता के अभाव में लोकतंत्र दुर्बल और निरर्थक हो सकता है।

14.7 शब्दावली

विकास परिणाम (Development Outcomes) : ये सभी रूपों में निर्धनता और असमानता को कम करने में सार्वजनिक नीतियों के प्रभाव को दर्शाते हैं। विकासशील देशों के संदर्भ में, यह बहिष्कृत समूहों तक पहुँचने, सहभागी होने और शिक्षा में उन्नति, रोज़गार और व्यापार प्रयासों की क्षमता है।

शिशु मृत्यु दर (Infant Mortality Rate) : एक वर्ष की आयु के प्रति 1000 जीवित पैदा बच्चों में मरने वाले बच्चों की संख्या, शिशु मृत्यु दर है।

मातृक मृत्यु दर (Maternal Mortality Rate) : यह प्रति 1,00,000 पंजीकृत जीवित जन्मों में जन्म (प्रसव) या गर्भावस्था से संबंधित जटिलताओं के कारण पंजीकृत महिलाओं की मरने की संख्या है।

नव-उदारवादी (Neo-liberal) : इससे अभिप्राय है बाज़ार की आज़ादी और सरकार की ओर से न्यूनतम हस्तक्षेप।

सामाजिक मूल्य (Social Value) : इससे अभिप्राय है निर्धनों व उपेक्षित व्यक्तियों के जीवन में सकारात्मक रूप से योगदान प्रदान करने की दिशा में कंपनी का मिशन।

14.8 संदर्भ लेख

Ashraf, Sania (Financial Express, January, 2019). *Budget 2019 for women: Here's the budget allocation for women in the last budget.* Retrieved from: https://www.financialexpress.com/budget/budget-2019-for-women-heres-the-budget-allocation-for-women-in-the-last-budget/1448716/

Basu, D.D. (2019). *Introduction to the Constitution of India.* Nagpur: Wadhwa Publishers.

British Council (December, 2016). *Social value economy: A Survey of the Social Enterprise Landscape in India*. Retrieved from: https://www.britishcouncil.in/sites/default/files/ british_council_se_landscape_in_india_-_report.pdf

British Council (October, 2015). *Social Enterprise: An Overview of the Policy Framework in India*. Retrieved from: https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/social_enterprise_policy_landscape_in_india_british_council.pdf

Choudhary, Debarati (March, 2017). *How Intellectually Disabled individuals are turning waste flowers into powdered colours and are selling them in Walmarts across the country.* Retrieved from: https://www.theoptimistcitizen.com/waste-flowers-powdered-colours/

Economic Times (2011, November 01). *A P J Abdul Kalam's vision for a better, richer world in 2030.* Retrieved from: https://economictimes.indiatimes.com/view-point/a-p-j-abdul-kalams-vision-for-a-better-richer-world-in-2030/articleshow/10548491.cms?from=mdr

Goldbard, Arlene. (2010). The Art of Engagement: Creativity in the Service of Citizenship. In *Connected Communities*, ed. James Svara and Janet V. Denhardt, Phoenix: Alliance for Innovation.

Government of India (March, 2019). *New Award for Child Friendly Gram Panchayat* Retrieved from https://www.panchayat.gov.in/documents/10198/1836504/CF_%20GP% 20Ltrs.pdf

Government of India (February, 2019). *Gram Panchayat Development Plan*. Retrieved from: https://www.panchayat.gov.in/documents/10198/355951/PS120219.pdf

Government of India (April-June 2017). *Gramoday Sankalp.* Vol. 1(1) Retrieved from: https://www.panchayat.gov.in/documents/10198/1836109/English%20News%20Letter.pdf

Government of India, (2006). *Environment Impact Assessment Notification*. Retrieved from: https://parivesh.nic.in/writereaddata/ENV/EnvironmentalImpactAssessmentNotification-2006/so1533.pdf

Janaagraha. (*2018-19*). *Citizens' Budget*. Retrieved from: http://www.janaagraha.org/files/publications/CBI-Report-2018-English-Online.pdf

Lakshmisha, Arvind (et.al). (2016). *Strengthening Citizen Involvement in Environment Impact Assessment.* Retrieved from: http://pacindia.org/wp-content/uploads/2018/05/strengthening_citizen_involvement_in_EIA.pdf

Madhav, Pramod (2017, April 04). *Prithika Yashini, India's first transgender police officer, wins acceptance*. Retrieved from: https://www.indiatoday.in/india/story/prithika-yashini-india-first-transgender-police-officer-tamil-nadu-969389-2017-04-04

Najar, Nida and Barry, Ellen (2014, September 12th) *Embrace of Social Media Aids Flood Victims in Kashmir*. Retrieved from: https://www.nytimes.com/2014/09/13/world/ asia/embrace-of-social-media-aids-flood-victims-in-kashmir.html

National Institute of Rural Development and Panchayati Raj (NIRD). *Participatory Rural Appraisal.* Retrieved from: http://www.nird.org.in/nird_docs/gpdp/pra.pdf

Oommen, M.A. (The Hindu BusinessLine, 2015). Decentralisation has fallen off the agenda. Retrieved from: https://www.thehindubusinessline.com/opinion/decentralisation-has-fallen-off-the-agenda/article9272167.ece

ONGC, 2019. *ONGC CSR work in Jammu and Kashmir recognised by FICCI.* Retrieved from: https://www.ongcindia.com/wps/wcm/connect/en/media/press-release/ongc-csr-work-jammu-kashmir

Otchere, Susan (et.al). (2017). *Social accountability and education revives health sub-centres in India and increases access to family planning services*. Retrieved from: https://journal.cjgh.org/index.php/cjgh/article/view/177/411

REACHA (2019). *ONGC CSR Projects*. Retrieved from: at http://www.reacha.org/ongc-csr-project.

Slaper, F. Timothy, and Hall, J. (2011). *The Triple Bottom Line: What Is It and How*

Does It Work? Retrieved from: http://www.ibrc.indiana.edu/ibr/2011/spring/pdfs/article2.pdf

The Economic Times (2019, March 1st). *India Inc spent over Rs 50K cr on Corporate Social Responsibility in FY15-18: Crisil.* Retrieved from: https://economictimes.indiatimes.com/ corporate-news/india-inc-spent-over-rs-50k-cr-on-corporate-social-responsibility-in-fy15-18-crisil/articleshow/68211299.cms

The Hindu, (January, 28th, 2019). *Bhopal Gas Tragedy: SC to hear in April Centre's plea for enhanced compensation.* Retrieved from: https://www.thehindu.com/news/national/bhopal-gas-tragedy-sc-to-hear-centres-plea-for-enhanced-compensation-in-april/article26110312.ece

The Hindu (July, 2016). *NABARD conducts financial literacy programme in village.* Retrieved from: https://www.thehindu.com/news/national/tamil-nadu/NABARD-conducts-financial-literacy-programme-in-village/article14487265.ece

The Hindustan Times (2015, February 24th). *Bhopal Gas tragedy: Possibility of UN assessment of contamination spread.* Retrieved from: https://www.hindustantimes.com/bhopal/bhopal-gas-tragedy-possibility-of-un-assessment-of-contamination-spread/story-cx3mg3b5d0GwSgh9pSP5KJ.html

14.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

   (i) ट्रिपल बॉटम लाईन एल्किंग्टन द्वारा विकसित किया गया।

   (ii) इसके तीन आयाम हैं–पर्यावरण, समाजिक और आर्थिक।

   (iii) इसने चल रहे व्यवसायों के तरीकों को बदल दिया।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

   (i) कार्पोरेट सामाजिक दायित्व (CSR) का संचालन TBL उपागम पर आधारित है।

   (ii) इसका आशय स्थायी सदस्य निर्मित करना है।

   (iii) यह राज्य और गैर-राज्य कार्यकर्ताओं के साथ साझेदारी करता है।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

   (i) बहिष्करण से अभिप्राय है दिव्यांग जनों, संवेदनशील और उपेक्षित समुदायों को विकास की मुख्यधारा से दूर रखना।

   (ii) इसे संयुक्त राष्ट्र के सतत् विकास के लक्ष्यों से संबद्ध किया जा सकता है।

   (iii) इसका लक्ष्य सामाजिक असमानताओं के अंतराल के मध्य सेतु तैयार करना है।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

   (i) यह नगर निकायों को गठित करने के लिए संरचनात्मक ढाँचा प्रदान करता है।

(ii) यह तीन एफ–(फंड, फंक्शंस और फंक्शनरी) के संदर्भ में शहरी स्थानीय निकायों की शक्तियों का वर्णन करता है।

(iii) इसमें सहयोगी साझेदारियों के लिए समर्थ हितधारकों की पहचान करने के लिए कहा गया है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

(i) यह सामाजिक संसाधनों का पता लगाने के लिए PRA की विधियां में से एक है।

(ii) यह अद्वितीय है क्योंकि यह लोगों द्वारा तैयार की गई है।

(iii) यह लचीली व नवीन है।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

(i) इसका प्रयोग सार्वजनिक सेवाओं की गुणवत्ता का आकलन करने के लिए किया जाता है।

(ii) इसका प्रयोग निर्णयन साधन के रूप में किया जाता है।

(iii) यह दायित्व नियत करने में समुदाय के साथ वार्ता को बढ़ावा देता है।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY