बिहार में पंचायतों को आवंटित राशि का समुचित प्रबंधन की चुनौती

डॉ॰ शत्रुघ्न कुमार*

भारत गाँवों का देश है इसकी संस्कृति गाँवों में बसती है। भारत की आबादी के 70% जनसंख्या गाँवों में ही गुजर–बसर करती हैं। भारत में बदलाव का रास्ता अनिवार्य तौर पर 'गाँवों के बदलाव' से होकर ही गुजरता है। इसे अनेक विद्वानों ने बखूबी समझा और इसे पूरी तरह ग्रामीण भारत पर ही केंद्रित रखा है, जिसमें सैधांतिक तौर पर सचमुच भारत को बदलने की क्षमता है। लेकिन हमेशा की भाँति ही इनके समक्ष क्रियान्वयन की चुनौती बरकरार है।

इस वित्तीय वर्ष 2016–17 में ग्राम पंचायतों और नगर निकायों हेतु 2. 87 लाख करोड़ रुपये का आवंटन किया गया है। बजट घोषणा के अनुसार, इस आवंटन में से प्रत्येक ग्राम पंचायत को औसतन 80 लाख रुपये और प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय को औसतन 21 करोड़ रुपये मिलेंगे। गत पाँच वर्षों के दौरान किये गये आवंटन की तुलना में 228 फीसदी अधिक होने के कारण यह आवंटन, निसंदेह से विशेष है। यह विशेष आवंटन, निश्चित रूप से ग्राम पंचायतों को अपनी मर्जी के मुताबिक कार्य करने की थोड़ी आजादी देगा थोड़े और हाथ खोलेगा। 14वें वित्त आयोग ने भी ग्राम पंचायतों और स्थानीय निकायों के लिए आर्थिक आजादी चाही थी और राष्ट्रपिता महात्मा गाँधी ने भी।

बिहार के परिपेक्ष्य में लगभग 80% लोग गाँवों में अधिवास करते हैं। गाँवों के चहुँमुखी विकास हेतु पंचायती राज एक सशक्त हथियार है। पंचायती राज का उद्देश्य प्रशासन में जनता की भागीदारी अथवा स्वशासन है परन्तु शिक्षा की कमी, जानकारी अथवा जागरूकता के अभाव के कारण यह स्वशासन स्थापित नहीं हो पा रहा है। कमोवेश सरकार के ग्राम पंचायत कर्मचारीगण–पंचायत सचिव, ग्राम सेवक, ग्राम विकास अधिकारी ही शासन कर रहे हैं।

यू॰ जी॰ सी॰ पोस्ट डाक्टोरल फेलो कार्मिक प्रबंध एवं औद्योगिक संबंध विभाग पटना विश्वविद्यालय, पटना

वित्तीय वर्ष 2016–17 में बिहार पंचायती राज विभाग को लगभग 7,183 करोड़ रुपये का आवंटन ;बिहार सरकार एवं केन्द्र सरकार द्वारा किया गया है जिसका व्यय पंचायतों द्वारा किया जाना है जिसकी संख्या 8,463 है।

बिहार में कुल मुखिया सदस्य 8,397, पंचायत समिति सदस्य 11,5,16, वार्ड सदस्यों की संख्या 1,14,650 एवं जिला परिषद सदस्यों की संख्या 1162 है। इस प्रकार कुल सदस्य 1,35,725 हैं जिनके माध्यम से उक्त राशि को खर्च किया जाना है।

अग्रलिखित तथ्य अधिक आवंटन एवं अधिक आजादी को दर्शाता है। दरअसल, सरकार का स्तर जो भी हो, सुराज यानी अच्छे अभिशासन का रास्ता 'स्वराज्य' और 'स्वराज' से होकर ही गुजरता है 'स्वराज्य' यानी अपना राज और 'स्वराज' यानी अपने उपर खुद का राज यानी स्वानुशासन। 'स्वराज्य' और 'स्वराज' को प्राप्त किये बिना, सुराज का लक्ष्य पाना सर्वथा असंभव होता है। इसे यूं समझें कि अच्छे अभिशासन के लिए सबसे पहली आवश्यकता होती है। स्वराज्य यानी आजादी की। इसी तथ्य पर चर्चा करते हुये महात्मा गाँधी ने अपनी अंतिम वसीयत 29 जनवरी, 1948 में लिखा था कि जब तक इन सात लाख गाँवों को सामाजिक, आर्थिक और नैतिक आजादी नहीं मिल जाती, तब तक भारत की आजादी अधुरी है। गाँधी जी ने अपने गाँवों की आजादी के अपने सपने की पूर्ति के लिए पंचायतों को ही माध्यम बनाना चाहते थे।

गाँधी जी के सपने की ग्रामीण आर्थिक आजादी का आर्थिक स्रोत भले ही पंचायतों को केन्द्रीय आवंटन न रहा हो, फिर भी हम इसे भारत के केन्द्र में बैठी 'पहली सरकार' द्वारा गाँवों में मौजूद 'तीसरी सरकार' को आर्थिक आजादी देने की एक कवायद तो मान ही सकते हैं। आखिरकार, संविधान ने भी पंचायतों व शहरी स्थानीय निकायों को 'सेल्फ गवर्मेंट' यानी 'अपनी सरकार' कहकर संबोधित किया है।

स्वानुशासन बगैर सुराज नहीं देती आर्थिक आजादी के अनुरूप पंचायतों और स्थानीय निकायों को हासिल होती आर्थिक आजादी गाँवों और छोटे नगरों में सुराज ला पायेगी या नहीं, यह इस बात पर निर्भर करेगा कि हमारी पंचायतें और शहरी स्थानीय निकाय 'स्वराज' यानी स्वानुशासन के लिए किस हद तक संकल्पित हैं। स्वानुशासन के बिना यह आर्थिक आजादी सुराज की बजाय, कुराज लाने वाली भी साबित हो सकती है। जैसे ज्यादा जेबखर्च, ज्यादा सुविधायें मिलने से विद्यार्थी उम्र के बिगड़ने की संभावना ज्यादा रहती है। उसी तरह स्वानुशासन का अभाव हो, तो अधिक आवंटन होने से पंचायत प्रतिनिधियों के अधिक भ्रष्ट हो जाने की संभावना भी कम नहीं है। प्रमाण के तौर पर यह भूलने की बात भी नहीं है कि स्वानुशासन में कमी के कारण ही हमारी सरकारों की बनाई अच्छी से अच्छी

योजना भी भ्रष्टाचार की शिकार होती रही है। स्वानुशासन की कमी के कारण ही 'मनरेगा' के तहत् आवंटित धनराशि, पंचायत व प्रशासन ही नहीं, गाँव के अंतिम जन तक को भ्रष्ट बनाने वाली साबित हुई है।

इस वित्तीय वर्ष में आवंटित धनराशि का परिणाम ऐसा न हो कि यह सचमुच एक बड़ी चुनौती है। भारत सरकार के केन्द्रीय वित्तमंत्री श्री अरुण जेठली ने अपनी बजट घोषणा में इस चुनौती को इस सैद्धांतिक विश्वास के रूप में भी प्रकट किया है कि सरकार के पास जो पैसा है, वह जनता का है और हमारा यह परम कर्त्तव्य है कि हम इसे अपने लोगों, विशेषकर निर्धन और दलितों के कल्याण के लिए विवेक और समझदारी से खर्च करें। तीसरी चुनौती के रूप में आप पंचायती कामकाज में पारदर्शिता की कमी कह सकते हैं। यदि इन चुनौतियों में उचित नीयत और उचित नीतियों के अभाव को शामिल कर लिया जाये, तो 'न्यूनतम सरकार–अधिकतम अभिशासन' मिनिमम गवर्नमेंट : मैक्सिमम गवर्नेन्स के मार्ग की सबसे अधिक बाधायें यही हैं। यही बाधायें, सरकारी धन को निर्धनों और उपयुक्त व्यक्तियों तक पहुँचाने में असल अड़चनें हैं। इन्हीं बाधाओं के कारण, वास्तविक लाभार्थियों को सरकारी सब्सिडी और वित्तीय सहायता का लक्ष्य संवितरण सुनिश्चित नहीं हो पाता।

विदित हो कि बिहार पंचायती राज अधिनियम, 2006 के तहत् 50% महिलाओं का सीट आरक्षित किया गया है जिनकी साक्षरता दर कम है एवं पूर्व से ही अनुसुचित जाति एवं जनजाति के उनके जनसंख्या के हिसाब से सीटें आरक्षित की गई हैं जिनकी साक्षरता दर भी कम है। ऐसी स्थिति में पंचायत सदस्य वास्तविक रूप से स्वशासन नहीं कर पाते हैं वे सरकारी कर्मचारी पर ही निर्भर रहते हैं। दूसरी ओर ग्रामीण विकास को समर्पित केन्द्र और राज्य सरकार हर साल बजट में पंचायती राज विभाग को अधिकाधिक राशि का आवंटन में वृद्धि करती जा रही है। आवंटित राशि के हिसाब से एक साल में एक पंचायत को जारी राशि लगभग 1 करोड़ हो जाती है परन्तु इस राशि के वित्त का सही प्रबंधन नहीं हो पा रहा है।

किस मद में कितनी राशि खर्च की जानी है इसकी जानकारी सदस्यों को नहीं रहती है। फलतः किसी भी समय सरकारी कर्मचारी यथा पंचायत सचिव, ग्राम सेवक, ग्राम विकास अधिकारी उन्हें राशि वित्त की अनियमितता स्वयं कर आरोप उन पर लगाकर उन्हें जेल भेजवा सकता है।

ऐसी स्थिति से निपटने का एक मात्रा साधन है कि कुल 1,35,725 सदस्यों को चरणबद्ध तरीके से उन्हें प्रशिक्षित किया जाये ताकि आवंटित राशि का समुचित तरिके से व्यय हो सके। वे संबंधित मद में ही राशि का व्यय कर सकें। वे अपने अधिकारों एवं कर्त्तव्यों को जान सकें। संविधान की ग्यारहवीं अनुसूचि में

सूचीवद्ध (29 विषयों के संबंध में आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनायें तैयार कर सकें और उसका निष्पादन कर सके। कर, ड्यूटीज, टाल शुल्क आदि लगाने एवं उसे वसूलने के अधिकार जो पंचायतों को प्रदत्त है उसे जान सकें एवं लागू कर सकें।

यह प्रशिक्षण उन्हें विश्वविद्यालयों, महाविद्यालयों, शोध संस्था, गैर सरकारी संस्था इत्यादि माध्यम से चरणबद्ध तरीके से दी जाए।

संदर्भ–ग्रंथ सूची

1. महीपाल–पंचायती राज चुनौतियाँ एवं संभावनाएँ; 2011, नेशनल बुक ट्रस्ट इंडिया, नई दिल्ली
2. विश्वनाथ गुप्त–भारत में पंचायती राज 2015, सुरभि प्रकाशन, दिल्ली
3. जॉर्ज मैथ्यू व रमेश चंद्र नााायक 1996, पंचायते व्यवहार में, इंस्टीट्यूट ऑप सोशल साइंसेज, नई दिल्ली
4. अरूण श्रीवास्तव ;1994, भारत में पंचायती राज, रावत पब्लिकेशन, जयपुर
5. डॉ॰ चन्द्रशेखर 'प्राण'– तीसरी सरकार, पंचपरमेश्वर प्रकाशन, इलाहाबाद
6. आधुनिकता एवं नारी सशक्तिकरण (2010), रावत पब्लिकेशन, जयपुर
7. कुरूक्षेत्र, अप्रैल 2016
8. पंचायत पोर्टल–बिहार