खंड 3

सहयोग के माध्यम से विकेन्द्रित विकास

MPA-016 (H) Book-1

खंड परिचय 3 : सहयोग के माध्यम से विकेन्द्रित विकास

खंड परिचय

इस खण्ड में विकास में संघ, राज्य और स्थानीय सरकारों, विशिष्ट कार्य अभिकरणों, स्थानीय अधिकारी वर्गों और नागरिक सामाजिक संगठनों की भागीदारी पर ध्यान केन्द्रित किया जाएगा। यह विकेन्द्रित विकास (Decentralised Development) के प्रभाव पर भी ध्यान केन्द्रित करेगा।

इकाई 8 सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच भागीदारी – I : संघ और राज्य सरकारें

इस इकाई में विद्यार्थी सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच भागीदारी (Partnership) की आवश्यकता के बारे में जानकारी प्राप्त करेंगे। यह भागीदारी के क्षेत्रों पर भी प्रकाश डालती है, बहुस्तरीय निर्णय-निर्माण केन्द्रों की पहचान करती है और सामाजिक क्षेत्रों में निवेशक के रूप में भूमिका के बारे में भी व्याख्या करती है।

इकाई 9 सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच भागीदारी – II : स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरण

इस इकाई में हम भूमि विकास, नागरिक सुविधाएँ प्रदान करना, शिक्षा, स्वास्थ्य, दूरसंचार और समग्र विकास के लिए स्थानीय समुदाय के लिए आवश्यक अन्य कार्यों के लिए स्थानीय सरकारों, स्थानीय अधिकारी वर्गों, और विशिष्ट कार्य अभिकरणों (Special Purpose Agencies; SPAs) में भागीदारी की चर्चा करेंगे। यह इकाई विकसित और बेहतर जन सेवाओं के लिए भागीदारी के मौलिक विचार की भी चर्चा करती है।

इकाई 10 स्थानीय सरकार और ग़ैर-राज्य अभिकरणों/अभिकर्ताओं के बीच भागीदारी

इस इकाई में हम सरकार और स्थानीय स्तर पर नागरिकों के बीच भागीदारी की आवश्यकता पर चर्चा करेंगे। यह भागीदारी प्रयास अर्थात् दिल्ली सरकार के "भागीदारी कार्यक्रम" की भी व्याख्या करती है। यह कार्य प्रक्रिया और भागीदारी कार्यक्रम के कार्यान्वयन पर प्रकाश डालती है तथा कार्यक्रम में महत्त्वपूर्ण सफलता अंतरों का भी विश्लेषण करती है। यह कार्यक्रम को प्रभावी बनाने के उपायों की भी चर्चा करती है।

इकाई 11 विकेन्द्रित विकास का प्रभाव

विकेन्द्रित विकास में शामिल है योजना के लिए कार्य प्रणाली की स्थापना, आर्थिक विकास और राष्ट्रीय आय बढ़ाने के लिए संसाधनों की गतिशील करना और आबंटित करना। इस इकाई में हम विकेन्द्रित विकास के प्रभाव की चर्चा करेंगे और विकेन्द्रित विकास की बाधाओं पर प्रकाश डालेंगे। हम विकेन्द्रित विकास को सफल बनाने के लिए कुछ सुधारों की भी चर्चा करेंगे।

इकाई 8 सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच भागीदारी – I : संघ और राज्य सरकारें

रूपरेखा

8.0 उद्देश्य

8.1 प्रस्तावना

8.2 मूलाधार और सीमाएँ

8.3 भागीदारी के विभिन्न क्षेत्र

8.3.1 राजस्व आबंटन

8.3.2 औद्योगिक नीति सुधार और निवेश

8.3.3 राजस्व की आवश्यकता

8.3.4 प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण

8.4 बहुस्तरीय निर्णय-निर्माण

8.5 सरकार की भूमिका

8.5.1 "एनेबलर" (समर्थ बनाने वाला) की भूमिका और शासन का महत्त्व

8.5.2 बौद्धिक संपदा अधिकारों में शासन के प्रयास

8.5.3 आधारभूत सुविधाप्रदाता के रूप में भूमिका

8.5.4 सामाजिक क्षेत्रों में निवेशक के रूप में भूमिका

8.6 सारांश

8.7 मुख्य अवधारणाएँ

8.8 संदर्भ व अन्य लेख

8.9 अभ्यास

8.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आप :

- हमें सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच भागीदारी (Partnership) की आवश्यकता क्यों है इस पर चर्चा कर सकेंगे;
- भागीदारी के क्षेत्रों पर प्रकाश डाल सकेंगे;
- बहु-स्तरीय निर्णय-निर्माण केन्द्रों (Multi-layer decision-making Centres) की पहचान कर सकेंगे; और
- सामाजिक क्षेत्रों में एक निवेशक के रूप में भूमिका को समझ सकेंगे।

8.1 प्रस्तावना

"बंधनों को खोलना, उत्पादकता को प्रोत्साहित करना; स्वेच्छाकारिता और अकेलेपन से बाहर आना, अंतर-सांस्कृतिक (inter-cultural), विकेन्द्रित (decentralised) और लोकतांत्रिक नेटवर्क को बढ़ावा देना" जैसी बातें विकेन्द्रित शासन का महत्त्व हैं (जीन्सन, एफ. 1998)।

राज्य सुधार के वर्तमान युग में प्रत्येक इससे सहमत लगता है कि सरकार का विकेन्द्रीकरण अच्छी चीज है – स्वयं सरकारें, सहायता प्रदाता और अन्य अंतर्राष्ट्रीय अभिकरण, विभिन्न देशों के अनेक नागरिक और निश्चित रूप से अच्छे शासन, लोक-सेवा सुधार और विकास पर लिखने वाले कई शैक्षणिक लेखक भी इस बात से सहमत लगते हैं। विकेन्द्रीकरण के मामले के लिए दो तरह से तर्क दिए जाते हैं। एक राजनीतिक आधार पर – लोकतंत्र, उत्तरदायित्व और सरकार को नागरिकों के नजदीक लाने के द्वारा भागीदारी को मज़बूत करने के आधार पर और दूसरा आर्थिक आधार पर जो लोक सेवा प्रभागों की दक्षता और प्रभाविता को बढ़ाता है। विकेन्द्रीकरण को कई अभिकरण गरीबी से संघर्ष करने में भी प्रभावशाली मानते हैं।

1980 के दशक से विकासशील देश विकेन्द्रित शासन को अपनाते जा रहे हैं। विकेन्द्रीकरण – केन्द्र से मध्यवर्ती और स्थानीय सरकारों को अधिकारों और दायित्वों का हस्तांतरण है अब 78 विकसित और विकासशील देशों की सोच बन चुका है। इसका उद्देश्य विकास को बढ़ावा देने में असफलताओं को दूर करना और निर्धनता को कम करना और लोकतंत्र को मज़बूत करना है। इसमें कुछ योजनाएँ, वित्त और प्रबंध सम्बन्धी कार्य केन्द्रीय अभिकरणों की स्थानीय इकाइयों को (विकेन्द्रीकरण) (Deconcentration), सरकार के निम्न स्तरों को सौंपना, या अर्ध स्वायत्त प्राधिकारियों को (प्रत्यायोजन) (delegation) हस्तांतरित करना शामिल है। इससे शासन की संरचना और व्यवस्था में परिवर्तन हो जाता है (अंतर-सरकारी सम्बन्ध और राज्य-समाज सम्बन्ध)। जब विकेन्द्रीकरण और प्रत्यायोजन से केन्द्र सरकार का पुनर्सगठन होता है तो हस्तांतरण का अर्थ राजनीतिक अधिकार छोड़ना होता है।

विकेन्द्रीकरण का कोई मानक स्वरूप नहीं है। यह विभिन्न देशों में अत्यधिक भिन्न-भिन्न होता है। इसका प्रभाव अधिकांशतः मूल उद्देश्यों और इसके स्वरूप पर तथा संस्थागत प्रबंधों और कार्यान्वयन पर निर्भर करता है। इसके लिए स्थाई राजनीतिक इच्छा शक्ति आवश्यक है। संस्थागत प्रबंधों में अदक्षता (हैती, जांबिया) से बचने के लिए विकेन्द्रीकरण समाकलित विकास नीति का अभिन्न हिस्सा होना चाहिए जिसमें स्थानीय स्वामित्व वाले स्वरूपों का वर्णन और देश की प्रतिबद्धता का भी जिक्र होना चाहिए। एक संबद्ध नियमावली के द्वारा सरकार के विभिन्न स्तरों का दायित्वों, कार्यों, संसाधनों और सम्बन्धों का विनियमन होना आवश्यक है। इसमें राजनीतिक विषय (संवैधानिक, कानूनी और विनियमन ढाँचा) आर्थिक विषय (व्यय, राजस्व प्रबंध, अंतर-सरकारी हस्तांतरण, उपराष्ट्रीय ऋण लेना) और प्रशासनिक विषय (सिविल सेवा सुधार, नौकरशाही की क्षमता, प्रबंधन योग्यता) शामिल हैं। दायित्वों के साथ आर्थिक, प्रशासनिक संसाधन हमेशा हस्तांतरित नहीं किए जाते।

इस इकाई में हम भागीदारी के महत्त्व, मूलाधार और सीमाओं की चर्चा करेंगे। हम भागीदारी के क्षेत्रों, एनेबलर (योग्य बनाने वाला), आधारभूत सुविधादाता और सामाजिक क्षेत्र में निवेशक के रूप में भूमिका की भी चर्चा करेंगे।

8.2 मूलाधार और सीमाएँ

विकेन्द्रीकरण का विचार सहायक कार्य प्रणाली से सम्बन्धित है (कार्यों को प्रभावी एवं दक्षता से करने

वाला निम्नतम सरकारी स्तर) अर्थशास्त्री विकेन्द्रीकरण को "आबांटनीय दक्षता" (allocative efficiency), नीति-निर्माण में व्यापक अनुकूलता और गरीबी ह्रास में प्रभाविता के आधार पर न्यायसंगत ठहराते हैं। स्थानीय निर्वाचन स्थल के निकटतम स्तर पर लिए गए निर्णयों में नागरिकों विशेषतः निर्धन वर्ग की अपेक्षाकृत सही प्राथमिकताओं का पता लगता है। इसके परिणामस्वरूप सामुदायिक भागीदारी और सामाजिक मिश्रण से गरीबी हटाओ नीति के द्वारा स्थानीय सरकार द्वारा अपेक्षाकृत सही कार्यान्वयन की संभावना रहती है। इसमें केन्द्रीय और स्थानीय स्तरों पर निर्धनता पर ध्यान केन्द्रित बनाए रखने की चुनौती है विशेषतः स्थानीय विशिष्ट वर्गों और स्वार्थी समूहों द्वारा स्थानीय सरकारों पर हावी होने और स्थानीय स्तर पर भ्रष्टाचार और महिलाओं के प्रति पूर्वाग्रहों को दोहराने की समस्या का जोखिम है।

विकेन्द्रीकरण कोई राम बाण नहीं है। स्पष्ट है कि इसके द्वारा जो प्राप्त हो सकता है उसकी कुछ सीमाएँ हैं। सभी सरकारी कार्यों को विकेन्द्रित नहीं किया जा सकता और न ही करना चाहिए। विकेन्द्रीकरण में छोटे राज्यों की समस्या बढ़ सकती है और छोटे द्वीप समूहों के राज्य इसके लिए उपयुक्त नहीं हैं। केन्द्रीकरण और विकेन्द्रीकरण का उपयुक्त संतुलन आवश्यकता है और इसलिए केन्द्र सरकार की तरफ अनुपूरक ध्यान देने की आवश्यकता है। विकेन्द्रीकरण के लिए विनियमन निश्चित और पारदर्शी तरीके से दायित्वों और संसाधनों के पुनर्आबंटन प्रबंधन की संपूर्ण संरचना प्रदान करने और आरंभिक अवस्थाओं में स्थानीय सरकारों की क्षमता-निर्माण में सहायता करने हेतु एक मज़बूत केन्द्रीय सत्ता की आवश्यकता होती है। उदाहरण के लिए, इसके दृढ़ प्रमाण है कि मज़बूत केन्द्रीय सरकार वाले कुछ देशों (थाईलैण्ड) ने एच.आई.वी./एड्स के विरुद्ध सर्वोत्तम प्रगति की है। भौगोलिक दृष्टिकोण से संसाधनों (तेल, जल), जनसंख्या और गरीबी का असमान वितरण के लिए पुनः ऐसी वितरण नीति की आवश्यकता है जो गरीबी हटाओं कार्यक्रमों और सामाजिक निवेश कोश को लक्ष्य करके हस्तांतरणों के माध्यम से केवल केन्द्रीय सरकार ही निश्चित कर सकती है। विकेन्द्रीकरण केन्द्रीय सरकार और स्थानीय शासन परस्पर/एक दूसरे को मज़बूत करते हैं।

8.3 भागीदारी के विभिन्न क्षेत्र

8.3.1 राजस्व आबंटन

अपनी राजस्व (Revenue) आवश्यकताओं के लिए सरकारें कर साधनों जैसे प्रत्यक्ष, अप्रत्यक्ष, सामान्य, विशिष्ट, व्यावसायिक और व्यक्तिगत करों पर निर्भर करती हैं। यहाँ पर प्रश्न यह है कि किस प्रकार के कर सरकार के प्रत्येक स्तर के लिए इस्तेमाल में सर्वाधिक उपयुक्त हैं।

कर आबंटन के सिद्धान्त

अपने अधिकार क्षेत्र से करों का आबंटन (Assignments of Taxes) पूरी तरह कुल मिलाकर देश में प्रयुक्त विभिन्न करों के मिश्रण पर निर्भर करता है। सार्वजनिक वित्त सिद्धान्त में आदर्श कर मिश्रण का विषय एकात्मक राज्य तक में अच्छी तरह से विकसित नहीं हुआ है। अधिकांशतः विश्व में सभी सरकारें संतुलित कर व्यवस्थाओं को लागू करती हैं जिनमें विभिन्न करों पर लागू मौलिक आधार की ही विशेषता होती है। उदाहरण के लिए, साधारण बिक्री करों, वेतन करों और आयकरों के आधार पर पर्याप्त रूप से परस्पर मिलते-जुलते हैं। मानक दक्षता और समानता के दृष्टिकोण से कोई व्यक्ति एक साधारण कर के आधार से कार्य कर सकता है लेकिन कोई भी सरकार इस तरीके से कार्य नहीं करती। इसके लिए प्रायः दिया जाने वाला कारण यह है कि प्रशासन की इसमें महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है। करों के मिश्रण से किसी एक कर की दर कम रहती है जिससे कर में टाल-मटोल करने या बचने

की प्रवृत्ति कम हो जाती है। फिर, करों के मिश्रित प्रयोग से जो करदाता किसी कारण एक प्रकार का कर देने से बच सकते हैं, दूसरे कर जाल में आ जाते हैं जिससे कर प्रणाली सरल और उचित बन जाती है। समग्र मिश्रित कर में विभिन्न करों का महत्त्व सिद्धान्तों से निकालने की अपेक्षा निर्णय करने का मामला है।

इस प्रकार संघीय सरकार व्यवस्था में कर आबंटन में वही सामान्य दृष्टिकोण लागू किए जाते हैं। दक्षता और समानता के तर्क प्रशासनिक विचारों से संयमित हो जाते हैं और सही आबंटन अधिसूचित निर्णय पर निर्भर करता है। फिर भी हम कुछ आर्थिक सिद्धान्तों का उल्लेख करते हैं जो निर्णय करते हैं कि कौन-से कर सरकार के निम्न स्तर पर आबंटित होंगे। ये निम्नलिखित हैं :

आंतरिक सामान्य बाज़ार की दक्षता

आंतरिक सामान्य (कॉमन) बाज़ार (Internal Common Market) दक्षतापूर्वक कार्य करेंगे यदि (श्रम, पूँजी, वस्तुएँ और सेवाएँ) नीति द्वारा आरोपित बाधाओं या विकारों के बिना सभी संसाधन एक क्षेत्र दूसरे क्षेत्र में जाने के लिए मुक्त हों। विकेन्द्रित कर प्रणालियाँ आर्थिक संयोजन को दो प्रकार से हस्तक्षेप कर सकती हैं। पहला, समन्वय रहित कर निर्धारण उन संसाधनों विशेषतः पूँजी और क्रय-विक्रय वाली वस्तुओं के लिए बाज़ारों में विकार उत्पन्न कर सकता है जो राज्यों में आर-पार गतिशील हैं। राज्य सरकारों द्वारा संसाधनों के गतिशील होने की बात जान लेने पर इस समस्या को काफी हद तक कम किया जा सकता है। फिर भी इसे जानने के बावजूद वे संसाधनों को अपने राज्यों में आकर्षित करने के लिए सामाजिक रूप से दिखावटी बैगर-भार नेबर (अपनी प्रशंसा) नीति का पालन कर सकते हैं। यदि सभी कार्य क्षेत्र ऐसी नीतियों का पालन करने लगें तो सहज ही इसका परिणाम होगा गतिशील घटकों पर अदक्षतापूर्ण कम कर (या उच्च आर्थिक अनुदान)।

राष्ट्रीय समानता

कर हस्तांतरण प्रणाली पुनः आबंटन न्याय अर्थात् समानता प्राप्त करने के लिए मुख्य साधनों में से एक है। समानता को एकसंघीय उद्देश्य बनाने का सहज तर्क यह है कि सभी लोगों को समानता के आधार पर समाज में शामिल करना एक सामाजिक कल्याण का कार्य है। और माना जा सकता है कि संघीय सरकार ही विभिन्न क्षेत्रों के सभी निवासियों के साथ समानता का व्यवहार सुनिश्चित कर सकती है। यदि राज्य सरकारों का पुनर्आबंटन में भिन्न दृष्टिकोण है या केन्द्रीय निर्णय एक आदर्श मानदण्ड का पालन नहीं करता है तो यह विकृत हो सकता है। समानता को संघीय नीति के उद्देश्य के रूप में मानने की सीमा तक विकेन्द्रित कर इन उद्देश्यों को प्राप्त करने में सहायक हो सकते हैं जैसा कि दक्षता का मामला है असमन्वित राज्य की कर नीतियाँ अनजाने में ही विभिन्न राज्यों के निवासियों के पुनर्आबंटन परिणामों में निरंकुश अंतर ला सकती हैं। राज्यों के आर-पार श्रम और पूँजी की गतिशीलता में भी राज्य करों और उच्च आमदनी वाले लोगों को आकर्षित कर और कम आय वालों को निष्कासित कर दोनों प्रकार के हस्तांतरण के उपयोग से पुनर्आबंटन नीतियों का संरक्षण कर सकते हैं। अपनी प्रशंसा करने वाली (बैगर-थाई-नेबर) (Beggar-thy-neighbour) पुनर्आबंटन नीतियों को संसाधन आबंटनों से बराबर तो किया जा सकता है परन्तु पुनर्आबंटन में परिणाम उनकी अनुपलब्धता से कम होने की संभावना होगी। (निःसंदेह जो सरकार के माध्यम से पुनर्वितरण से घृणा करते हैं बिल्कुल इसी कारण से वे विकेन्द्रित नीतियों को पसंद करेंगे)। स्पष्ट है कि यह उन करों के लिए अधिक समस्या होने की संभावना है जो पुनर्वितरण और हस्तांतरण प्रकृति के हैं।

8.3.2 औद्योगिक नीति सुधार और निवेश

नई औद्योगिक नीति (1991) ने घरेलू उत्पादन और निवेश यह प्रतिबंध हटाने के माध्यम से घरेलू और विदेशी दोनों प्रकार के निवेश को बढ़ावा दिया। निवेश में निजी भागीदारी की प्रक्रिया को और सरल बनाने के लिए कई उपाय किए गए हैं। इनमें से दो सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण थे जो इस प्रकार हैं :

- पहला, वस्तुतः औद्योगिक अनुज्ञप्ति को समाप्त कर दिया गया था परन्तु केवल विशुद्धतः जन-स्वास्थ्य, सुरक्षा और रक्षा का ध्यान रखने वाले उद्योगों को ही अनुज्ञप्ति देना जारी था।
- दूसरा, सार्वजनिक क्षेत्र के लिए आरक्षित उद्योगों की संख्या कम कर केवल दो रखी गई थी (क) आण्विक ऊर्जा और (ख) रेल परिवहन।

इनके अतिरिक्त प्रक्रिया में होने वाला विलम्ब समाप्त कर दिया था, अनुज्ञप्ति से मुक्त उद्योगों को बिना किसी अन्य के अनुमोदनों की आवश्यकता के औद्योगिक सहायता सचिवालय (Secretariat for Industrial Assistance: SIAs) द्वारा निर्धारित औद्योगिक उद्यमियों के ज्ञापन (Industrial Entrepreneurs Memorandum: IEMs) में सूचना प्रदान करना ही काफी है। राज्य स्तर पर उद्योगों की स्थापना के लिए नियमों और प्रक्रियाओं को सरल बनाने के गंभीर प्रयास किए गए हैं। अधिकतर राज्यों में अब औद्योगिक इकाई की स्थापना के लिए "एकल-खिड़की" (Single Window अथवा एक ही जगह पर) प्रणाली विद्यमान है।

निवेश प्रोत्साहन

केन्द्रीय सरकार के निवेश सम्बन्धी प्रोत्साहन (Investment incentives) इस प्रकार हैं :

- आधारभूत सुविधाओं (Infrastructure facilities) के विकास, देखभाल और संचालन के लिए लाभ में 100 प्रतिशत की छूट।
- 10 वर्षों तक निर्यात लाभ में 100 प्रतिशत कर से छूट।
- घोषित लाभांश तक कुछ अंतर-औद्योगिक लाभांशों पर छूट।
- उत्तर-पूर्वी क्षेत्र में विस्तार के लिए विभिन्न पूँजीगत लाभ योजनाएँ और आर्थिक प्रोत्साहन।
- विशेष आर्थिक क्षेत्र (सेजों) (Special Economic Zones; SEZs) में स्थित उपक्रमों के लिए लाभ को 100 प्रतिशत छूट पाँच साल तक और 50 प्रतिशत छूट अगले दो साल तक।

राज्य सरकारों की प्रोत्साहन योजनाएँ

- औद्योगिक इकाइयों की स्थापना के लिए एकल-खिड़की स्वीकृति प्रणाली
- विद्युत् शुल्क, पंजीकरण शुल्क और मुद्रांक शुल्क से छूट
- अनिवासी भारतीयों (Non-resident Indians; NRIs), ई. ओ. यू. एस. (EOUs) और विदेशी निवेश परियोजनाओं के लिए भूमि (भूखण्ड) (औद्योगिक भूखण्ड) का आरक्षण
- भू-लागत में छूट, कर रियायतें और चुंगी की प्रतिपूर्ति
- ब्याज दर और अचल पूँजी में आर्थिक सहायता।

8.3.3 राजस्व की आवश्यकता

राजस्व दायित्व (Fiscal responsibility) को बनाए रखना बहुत महत्त्वपूर्ण है। स्थानीय सरकारों को पर्याप्त राजस्व रखना होता है जो या तो करों के माध्यम से बनाया जाए या केन्द्र से हस्तांतरित किया जाए। इसके साथ ही व्यय के निर्णय का भी अधिकार हो।

उत्तरदायित्व (accountability) सुनिश्चित करने के लिए राजस्व के साधन यथासंभव उसकी आवश्यकता के बराबर होने चाहिए। इस प्रकार वे कर साधन जो विशिष्ट नीति उद्देश्यों के लिए बनाए गए हैं वे सरकार के उसी स्तर पर आबंटित किए जाने चाहिए जो ऐसी सेवा के लिए उत्तरदायी हैं। इस प्रकार प्रगतिशील पुनर्आबंटित कर, स्थिरीकरण साधन और संसाधन किराया कर राष्ट्रीय सरकार को आबंटन के लिए उपयुक्त होंगे जबकि अंतर नगरपालिका सड़कों पर चुंगियों का शुल्क उपयुक्त राज्य सरकारों को आबंटित किया जा सकता है। संघीय स्तर वैट (VAT) वाले देशों में उपराष्ट्रीय बिक्री करों को अपनाना बोझिल हो सकता है। इन परिस्थितियों में आर्थिक आवश्यकता मानदंड या उप-राष्ट्रीय सरकारों को उन करों को प्राप्त करने की अनुमति देने का सुझाव देगा जिन्हें पारंपरिक रूप से राष्ट्रीय प्रशासन के लिए अधिक उपयुक्त समझा जाता है जैसे व्यक्तिगत आयकर।

केन्द्रीय और स्थानीय दोनों सरकारों के लिए व्यय के दायित्व उत्तरदायित्व को व्यापक बनाने और परस्पर पुनरावृत्ति को समाप्त करने के लिए कानूनी रूप से सुस्पष्ट बनाए जाने चाहिए। चूँकि स्थानीय सरकारों की राजस्व वृद्धि की क्षमताएँ कम होती हैं अतः राजस्व का मुख्य स्रोत हस्तांतरण ही होता है। हस्तांतरणों की गणना के सूत्र निर्धारण की कानूनी संरचना स्पष्ट होनी चाहिए ताकि निश्चितता सुनिश्चित की जा सके और दीर्घकालीन प्रक्रिया से बचा जा सके और राजनीतिक सौदे-समझौतों को समाप्त किया जा सके। वास्तव में कर हस्तांतरण प्रणाली राष्ट्रीय स्तर पर पुनर्आबंटन समानता प्राप्त करने का एक मुख्य साधन है। आर्थिक अस्थिरता से बचने के लिए कठिन शर्तों के अधीन उपराष्ट्रीय ऋण की अनुमति दी जा सकती है (अर्जेंटीना, ब्राजील)।

आर्थिक प्रोत्साहन – केन्द्र और राज्य

परवर्ती उदार काल में औद्योगिक क्षेत्र में परिवर्तन के साथ केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा अनेक प्रकार के आर्थिक प्रोत्साहन प्रदान किए गए थे। केन्द्र और राज्य दोनों सरकारें उद्योगों के लिए आर्थिक प्रोत्साहनों के माध्यम से निवेश को बढ़ावा दे रही थीं। विभिन्न प्रकार के निवेशों के लिए छूटों के रूप में केन्द्र से कर अवकाश उपलब्ध है तथा निर्यातोन्मुखी इकाइयों के लिए विशेष आर्थिक क्षेत्रों में 100 प्रतिशत कर छूट प्राप्त है। इसके अतिरिक्त समुद्र पार के निवेशकों सहित सभी प्रकार के निवेशकों को आकर्षित करने के लिए कई राज्य विभिन्न करों में छूट, पूँजी और ब्याज में आर्थिक सहायता तथा घटी हुई दरों पर विद्युत् शुल्क आदि के रूप में प्रोत्साहन पैकेज प्रदान कर रही हैं।

8.3.4 प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण

स्थानीय सरकारों को अपने नए कार्य करने के लिए क्षमता को धारण करना होगा। इस संदर्भ में उपयुक्त प्रशिक्षण, सुधारों की गति और क्रम की पहले क्षमता का निर्माण हो या पहले राजस्व और दायित्वों का हस्तांतरण। इस पर विवाद बना हुआ है। प्रायः क्षमता की रूकावटें और राजनीतिक अधीनता के प्रति स्थानीय सरकारों की दुर्बलता सावधानी की चेतावनी देती है। यह वांछनीय हो सकता है कि महत्त्वपूर्ण सामाजिक सेवाओं को विकेन्द्रित तरीके से स्थानीय स्तर पर पर्याप्त क्षमता बनने तक निरंतर प्रदान किया जाता रहे। फिर गैर-ज़िम्मेदारी ढंग से व्यय करने और भ्रष्टाचार की चिंताएँ तथा अधिकार हस्तांतरण में केन्द्र सरकार की अपनी अनिच्छा भी समयपूर्व विकेन्द्रित के विरुद्ध सावधान

बनाती है। फिर भी लगातार इसके साक्ष्य मिल रहे हैं कि विकेन्द्रित सेवा प्रणालियों के बढ़ने के साथ-साथ सभी स्तरों पर क्षमताओं में निरंतर वृद्धि हो रही है।

प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण में नागरिक सेवा सुधार एक महत्त्वपूर्ण साधन है। स्थानीय शासन में प्रायः सरकार के नए स्तरों का निर्माण हो जाता है जो राष्ट्रीय बजट से भी अधिक हो सकता है क्योंकि हो सकता है कि स्थानीय कार्मिकों में वृद्धि केन्द्रीय स्तर पर की गई कमी के अनुरूप न हो। नौकरशाही की मनोवृत्ति राजनीतिक (कैरियर की संभावनाएँ, संस्थात्मक निष्ठा, राजनीतिक नेटवर्क) और दक्षता संदर्भों (सीमित कार्य क्षेत्र और परिमाप, समन्वय और मुख्य अभिकर्त्ता की समस्याएँ, लिंग असमानता) पर इसका प्रतिरोध करने की होती है। उपयुक्त मानव संसाधन प्रबंधन ही इसकी कुंजी है।

सामाजिक सेवा वितरण में सुधार करने वाली नई स्थानीय सरकार के दायित्व में सामाजिक सेवाएँ (शिक्षा, स्वास्थ्य देखभाल), आधारभूत सेवाएँ (सड़कें, जल और सिंचाई, मल-जल निकास), पर्यावरण (प्राकृतिक संसाधन) सामाजिक सुरक्षा तंत्र और कभी-कभी पुलिस की व्यवस्था शामिल हैं। विकेन्द्रीकरण सेवाओं के वितरण में सुधार के प्रति वचनबद्ध है क्योंकि नागरिकों का निवेश (भागीदारी) और निरीक्षण (ज़िम्मेदारी/दायित्वता) की प्रवृत्ति जननीतियों विशेषतः सामाजिक क्षेत्र में संवेदनशीलता को व्यापक बनाने की होती है। प्रथम दृष्टया विकेन्द्रित शासन निर्धन समर्थक नीतियाँ अपना सकता है लेकिन यह अपने आप नहीं होगा क्योंकि स्थानीय विशिष्ट वर्ग बड़ी सफलतापूर्वक व्यय की दिशा और कर नीतियों को अपने लाभ के लिए प्रभावित कर सकता है और निजीकरण से अनुचित लाभ अर्जित कर सकता है। उप-राष्ट्रीय सरकारें निरंतर स्थानीय लोक मदें जैसे सड़कें, जल और जल-मल निकास व्यवस्था, परिवहन, ऊर्जा और दूरसंचार नेटवर्क तथा अन्य सार्वजनिक आधारभूत सेवाएँ (कभी-कभी नवीन सार्वजनिक निजी भागीदारी) प्रदान करने के दायित्व निर्वाह में वृद्धि करती जा रही हैं।

8.4 बहुस्तरीय निर्णय-निर्माण

प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण में दो भिन्न प्रवृत्तियों के बीच समन्वय के सिद्धान्त का पालन करना आवश्यक है। ये प्रवृत्तियाँ हैं सामान्य हितों की बढ़ती सीमा तथा स्थानीय स्वायत्तता की आवश्यकता। संघीय राजनीतिक व्यवस्थाएँ अब अधिक लोकप्रिय हो रही हैं। इस व्यवस्था में भाषा, मानव जातिमूल, संस्कृति की परंपराएँ और जीवन शैली के संदर्भ में विभिन्न अलग-अलग तत्वों में अच्छे सम्बन्ध बनाए रखना आसान है।

प्रशासनिक सुविधा के लिए बहुस्तरीय निर्णय-निर्माण केन्द्रों की ऊर्ध्वा रूप और क्षैतिज रूप में रचना की जाती है और सरकार के प्रत्येक स्तर के अपने विशिष्ट अधिकार और दायित्व होते हैं।

8.5 सरकार की भूमिका

काफी वर्षों से उदारीकरण के प्रार्दुभाव के साथ प्रत्यक्ष निवेशक के रूप में सरकारी भूमिका कम होने के कारण यह निवेश क्षेत्र में सक्रिय भागीदार रह गया है। वर्तमान स्थिति में सरकार की चार महत्त्वपूर्ण भूमिकाएँ प्रकट हुई हैं:

- निजी निवेश सम्बन्धी गतिविधि को सामर्थ्य बनाने वाले (Enabler) के रूप में ऐसे वातावरण को पोषित करना जो निजी हितों में सहायक हो।
- उत्पादन गतिविधियों में सहायक और इससे निवेश को आकर्षित करने के लिए महत्त्वपूर्ण आधारभूत सुविधाएँ प्रदान करना;

- सार्वजनिक-निजी भागीदारी में निजी क्षेत्र का एक भागीदार; और
- स्वास्थ्य और शिक्षा जैसे क्षेत्रों में एक निवेशक के रूप में जहाँ निजी हित और भागीदारी समाज की आवश्यकताएँ पूरी करने में पर्याप्त न हो।

8.5.1 "एनेबलर" (समर्थ बनाने वाला) की भूमिका और शासन का महत्त्व

शासन का अर्थ है उन सभी प्रक्रियाओं का प्रबंधन जो किसी समाज में उस वातावरण को परिभाषित करती हैं जो व्यक्तियों को अपने क्षमता स्तर बढ़ाने में सक्षम बनाता है और अपनी क्षमताओं का उपयोग करने और उपलब्ध विकल्पों को बढ़ाने का अवसर प्रदान करता है। यह विषयों की पूरी श्रृंखला और गतिविधियों का विस्तार कर देता है जिसमें शामिल हैं विनियमन की गुणवत्ता, सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं का वितरण, संसाधन गतिशीलता की दक्षता, सार्वजनिक वित्त का प्रबंधन, जनता और न्यायपालिका की गुणवत्ता को मज़बूत करना। शासन रूपी इमारत तीन स्तंभों रूपी संस्थाओं (संसद, न्यायपालिका आदि), वितरण व्यवस्थाएँ (मुख्यतः कार्यपालिका प्रणाली) और नियमों, प्रक्रियाओं और कानूनों की सहायक संरचना।

शासन की गुणवत्ता निवेश वातावरण का महत्त्वपूर्ण निर्णायक तत्व होता है। अच्छा शासन निवेश को निम्नलिखित तरीकों से प्रेरित कर सकता है :

- *विश्वसनीयता स्थापित करना* (Establishing credibility) – निवेश प्रवाह के लिए नीतियों की विश्वसनीयता और निरंतरता का होना बहुत महत्त्वपूर्ण है। निवेशक तभी निवेश करने पर सहमत होते हैं जब उनको यह विश्वास हो कि नीतियाँ अपरिवर्तित रहेंगी और सत्ता के शासन से मुक्त रहेंगी विशेषकर आधारभूत परियोजनाओं के लिए जिनकी प्रक्रिया अवधि काफी दीर्घ होती है।
- *सार्वजनिक विश्वास बढ़ाना (Fostering public trust)*: शासन को सरकार और उद्योग के बीच परस्पर विश्वास को सुधारना होता है। उद्योगों के संदर्भ में सरकार में विश्वास के अभाव से विनियमन की अधिकता हो सकती है जिससे बदले में किरायेदारी का व्यवहार उत्पन्न होता है। दूसरी तरफ निवेशकों द्वारा सरकार पर अविश्वास निवेश रूकावट बन सकती है और व्यवसाय सम्बन्धी निर्णयों में विनियमन या नीति सम्बन्धी वातावरण को धोखा देने का प्रयास हो सकता है।

मौलिक स्तर पर, शासन में भारत की सर्वोच्चता इसकी संस्थाओं के संतुलन में निहित है। यह सुस्थापित नागरिक सेवा और स्वतंत्र न्यायपालिका के साथ कार्यरत लोकतंत्र है। फिर भी, अब यह एक स्वीकृत तथ्य है कि उदारवादी युग से पूर्व अत्यधिक हस्तक्षेप या लाइसेंस अथवा परमिट राज ने प्रेरक संरचना को अत्यधिक विकृत कर दिया।

अत्यधिक विनियमन के प्रभाव को कम करने वाला महत्त्वपूर्ण कदम है अर्थव्यवस्था में कम हस्तक्षेप करना। लाइसेंस प्रणाली समाप्त करने, आयात कोटा हटाने तथा आरक्षण जैसे कदम शासन को सुधारने के अभिन्न अंग हैं। वर्तमान औद्योगिक, व्यापार और निवेश नीति का उद्देश्य नियंत्रण की अपेक्षा सरल बनाना है।

परवर्ती उदारीकरण अवधि में नीति-निर्माण में दीर्घकालिक परिप्रेक्ष्य और सुधार प्रक्रिया के प्रति वचनबद्धता पर ध्यान केन्द्रित किया गया है जो निरंतर सुधार की प्रक्रिया है। केन्द्र और राज्यों दोनों स्तरों पर सरकारें बदलने के बावजूद निवेश को प्रभावित कर सकने वाले किसी महत्त्वपूर्ण सुधार प्रयास को उल्टा नहीं गया है।

8.5.2 बौद्धिक संपदा अधिकारों में शासन के प्रयास

गहन ज्ञान क्षेत्रों जैसे औषधि उद्योग और सूचना प्रौद्योगिकी (Information Technology: IT) के सवंर्धन और विकास के लिए बौद्धिक संपदा अधिकार (Intellectual Property Rights: IPRs) व्यवस्था का सुचारू रूप से कार्य करना बहुत महत्त्वपूर्ण है। देश में बौद्धिक संपदा अधिकांर व्यवस्था के आधुनिकीकरण और सुधार के लिए सरकार ने हाल ही में कई कदम उठाए हैं।

- भारत ने 2005 से उत्पादों और प्रक्रियाओं के एकस्व अधिकारों की पहचान की है।
- सितम्बर 2003 से बौद्धिक संपदा अपीलीय प्राधिकरण का कार्य आरंभ किया गया है।
- बौद्धिक संपदा प्रशासन के लिए कुछ बड़े प्रयासों पर प्रक्रिया जारी है जैसे बौद्धिक संपदा प्रशासन का कम्प्यूटीकरण करना और एकस्वों (पैंट्टों), ट्रेडमार्कों, पिछले ढेरों और डिजाइन अभिलेखों का दृश्य (डिजिटल) डाटाबेस बनाना।

8.5.3 आधारभूत सुविधाप्रदाता के रूप में भूमिका

यद्यपि, पिछले कुछ समय में सरकार ने आधारभूत सुविधाओं की उपलब्धता और गुणवत्ता में सुधार के लिए अनेक उपाय किए हैं तो भी इसमें कुछ संदेह है कि भारत की प्रगति सामर्थ को सहारा देने वाली आधारभूत सुविधाओं को पर्याप्त कहा जा सकता है। उभरते क्षेत्र जैसे सूचना प्रौद्योगिकी की विशिष्ट आधारभूत सुविधाएँ आवश्यक होती हैं जो प्रगति की गति को बनाए रखने में खरी उतरें।

इन दबावों को देखते हुए सरकार को आधारभूत सुविधाओं को सुधारने में सक्रिय भूमिका निभानी पड़ेगी। आवश्यकताओं की मात्रा को देखते हुए सरकार के लिए प्रत्येक चीज स्वतः प्रदान करना असंभव है और अंतराल को पूरा करने के लिए घरेलू, निजी और बाहरी दोनों कोशों के अत्यधिक धन की आवश्यकता होगी।

अतीत में अनेक कारणों से निजी घरेलू या विदेशी प्रत्यक्ष निवेश आधारभूत क्षेत्र के लिए नहीं हुआ। प्रमुख ऊर्जा की तरह के आधारभूत क्षेत्रों में प्रयोगकर्त्ता शुल्क बाज़ार द्वारा निश्चित नहीं किए जाते। इन क्षेत्रों में प्रवेश करने के लिए नियम स्पष्ट नहीं थे। फिर भी, व्यापक सुधार के लिए विनियमन संभावना थी और पिछले कुछ वर्षों में सरकार ने इन समस्याओं के समाधान के लिए और निवेश प्राप्ति के लिए स्वस्थ वातावरण बनाने के लिए अनेक प्रयास किए हैं। ऊर्जा और दूरसंचार जैसे क्षेत्रों के लिए स्वतंत्र नियामक केन्द्र और राज्य दोनों स्तरों पर स्थापित किए गए हैं जिन्हें शुल्क निर्धारित करने की स्वतंत्रता दी गई है। निजी क्षेत्र की भागीदारी को सक्षम बनाने पर विशेष ज़ोर देने के साथ प्रवेश नियमों को सरल किया गया है। विदेशी प्रत्यक्ष निवेश नियमों को भी पर्याप्त आसान बनाया गया है। उदाहरण के लिए हाल ही में लागू विद्युत् अधिनियम इस क्षेत्र में वस्तुतः प्रत्येक पहलू में सुधार के लिए व्यापक संरचना प्रदान करता है।

8.5.4 सामाजिक क्षेत्रों में निवेशक के रूप में भूमिका

स्वास्थ्य और शिक्षा जैसे सामाजिक क्षेत्रों का विकास प्रक्रिया में बहुत महत्त्व है। फिर भी, ये क्षेत्र इस अर्थ में बाज़ार की असफलता के प्रति संदेह रखते हैं कि बाज़ार स्वतः इन सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं के लिए पर्याप्त धन राशि प्रदान करना सुनिश्चित नहीं कर सकते। इन क्षेत्रों में परियोजनाओं से लाभ इतना कम रहता है कि महत्त्वपूर्ण भागीदारी नहीं हो पाती और बाज़ार के मूल्य प्राप्त करने का अर्थ यह है कि समाज के जिन वर्गों को इनकी सर्वाधिक आवश्यकता है वे इसे वहन नहीं कर

सकते। इसके अतिरिक्त सरकार को सुभेद्य समूहों को विशेष रूप से लक्ष्य करके बनाए गए कार्यक्रमों में निवेश करने की आवश्यकता है जिसका उद्देश्य गरीबी उन्मूलन या फसल न होने जैसे संकट के समय रोज़गार प्रदान करना हो।

इसलिए, इन क्षेत्रों में सरकार को सक्रिय निवेशक बनने की आवश्यकता है। सामुदायिक, सामाजिक और व्यक्तिगत सेवाओं में केन्द्रीय सरकार का कुल निवेश 2001-02 में 73 करोड़ अमरीकी डॉलर था और राज्य सरकारों का 2003-2004 में (सामाजिक सेवाओं का विकास व्यय) 29 करोड़ अमरीकी डॉलर था। जैसे-जैसे सरकार अन्य क्षेत्रों से अलग होती जाएगी उसे सामाजिक क्षेत्रों में और अधिक निवेश करना चाहिए। चूँकि ऐसा कोई यांत्रिक मानदण्ड नहीं है जिसके द्वारा सामाजिक क्षेत्र के निवेशों की सही मात्रा ज्ञात की जा सके अतः सरकार को राष्ट्रीय सामान्य न्यूनतम कार्यक्रम (National Common Minimum Programme) में इन क्षेत्रों में लगभग मध्यम अवधि में सकल घरेलू उत्पाद के 6 प्रतिशत निवेश का लक्ष्य रखा गया है।

ऐतिहासिक रूप से सरकार समग्र क्षेत्रों और गतिविधियों का विस्तार करते हुए सामाजिक क्षेत्रों में निवेशों में प्रमुख भागीदार रही है।

फिर भी, शिक्षा और स्वास्थ्य देखभाल विकेन्द्रीकरण के हाल ही के साक्ष्य दर्शाते हैं कि इसका प्रभाव सीमित रहा है और परिणाम मिश्रिता। विकेन्द्रीकरण, आर्थिक विकास और गरीबी में कमी करने के बीच कोई व्यवस्थित सम्बन्ध नहीं है। विकेन्द्रीकरण से महिलाओं की सेवाओं में सुधार की संभावना है लेकिन इस पर बहुत कम व्यवस्थित अनुसंधान हुआ है।

8.6 सारांश

सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच सहयोग या भागीदारी के इस स्वरूप के पीछे मूल विचार थाः केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा स्थानीय समुदायों में निम्नलिखित क्षेत्रों में संतुलित विनिमय के द्वारा संवधित अवसर का विकास करनाः अर्थव्यवस्था, वाणिज्य, संस्कृति, स्वास्थ्य, शिक्षा, प्रौद्योगिकी, प्रशिक्षण, सामाजिक सुरक्षा और संपूर्ण मानव विकास के अन्य सभी क्षेत्र। इस प्रक्रिया में यह और स्पष्ट होता जाता है कि समस्याओं के समाधान का एकमात्र मार्ग लोकतांत्रिक ढंग से शांतिपूर्ण विकास ही था। यह लोगों में बंधुत्व को पक्का करता है और हिंसा में विकृत होने के अवसर कम कर देता है। यह विकार अलगाव और स्थानीय आबादी के कमज़ोर होने से उत्पन्न होता है।

विकेन्द्रीकरण से कराधान और व्यय के स्तरों के बीच सम्बन्ध विच्छेद कर दायित्वों को कम करने की संभावना रहती है। सेवा आपूर्ति को सुधारने के प्रयास में बड़े व्यय दायित्व स्थानीय सरकारों को हस्तांतरित कर दिए जाते हैं परन्तु कुछ ऐसे बड़े राजस्व कर होते हैं जो राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था को प्रभावित किए बिना स्थानीय सरकारों को आबंटित किए जा सकते हैं। कर प्रशासन में दक्षता सुझाव प्रदान करता है कि स्थानीय सरकारों को अचल तत्वों (जैसे संपत्ति कर) पर कर लगाने चाहिए और आर्थिक आवश्यकता के मानदण्ड सुझाव देते हैं कि उन्हें लागत वसूली उपयोक्ता शुल्क भी लगाने चाहिए जैसे प्रत्यक्ष कर (संपत्ति के सामने के हिस्से के अनुसार कर), स्थानीय सड़कों पर मार्ग कर और व्यक्तिकर। ये कर राजस्व कई स्थानों पर पर्याप्त रूप से भिन्न-भिन्न हो सकते हैं और इस प्रकार अंतर-सरकारी हस्तांतरणों के द्वारा असंतुलन को कम किया ज़ा सकता है। जब कर अधिक हो जाता है तो संघटन पर स्थानीय दक्षता का दबाव पड़ सकता है। कुछ आर्थिक अनुदान के स्वरूप से केन्द्रीय सरकार का स्थानीय कार्य दक्षता पर भी दबाव पड़ सकता है।

8.7 मुख्य अवधारणाएँ

अंतर-सरकारी सम्बन्ध (Intergovernmental Relations) : सरकारों में अंतर-सम्बन्धों का जटिल नेटवर्क; राजनीतिक, आर्थिक, कार्यक्रम सम्बन्धी और प्रशासनिक प्रक्रियाएँ जिनके द्वारा सरकार की उच्च इकाइयों का सरकार की निम्न इकाइयों के साथ राजस्व और अन्य संसाधनों का बँटवारा होता है, इसमें प्रायः विशेष शर्तें होती हैं। जिन्हें निम्न इकाइयों को जिन्हें सहायता प्राप्त करने के लिए पूर्व आवश्यकताओं के रूप में पूरा करना होता है।

आर्थिक संघवाद (Fiscal Federalism) : संघीय व्यवस्था में सरकार की इकाइयों में और परस्पर आर्थिक सम्बन्ध। आर्थिक संघवाद का सिद्धान्त या बहुइकाई सरकारी वित्त सिद्धान्त अनुप्रयुक्त अर्थशास्त्र की शाखा का एक भाग है जिसे सार्वजनिक वित्त के नाम से जाना जाता है।

सरकार की परिषद **(Council of Government: CoG)** : योजना, विकास, परिवहन, पर्यावरण और अन्य विषयों के लिए स्थानीय सरकारों के साथ क्षेत्रीय दृष्टिकोण रखने एवं सहयोग करने वाला एक संगठन।

8.8 संदर्भ व अन्य लेख

जीन्सन, एफ., 1998, इंटर्वेंसन टू दी फर्स्ट ट्रीसेट इंटरनेशनल मिटिंग, 20-24 अक्तूबर।

डी मेलो, एल एवं एम. बेंस्टेन, 2001, "फिस्कल डिसेंट्रलाइजेशन एंड गवर्नेंस : ए क्रॉसकंट्री एनालिसिज" आई एम एफ वर्किंग पेपर, 01/71, वाशिंगटन, डी.सी. इंटरनेशनल मॉनिट्री फंड।

लिटवैक, जे., जे. अहमद, एवं आर. बर्ड, 1998, रिथिंकिंग डिसेंट्रलाइजेशन इन डेवलपिंग कंट्रीज, *द वर्ड बैंक सेंटर स्टडीज सीरिज,* वाशिंगटन, डी.सी.।

मैनोर, जे., 1999, "दी पॉलिटिक्ल इकॉनॉमी ऑफ डेमोक्रेटिक डिसेंट्रलाइजेशन", *वर्ड बैंक डायरेक्शनस इन डेवलपमेंट सीरिज,* वाशिंगटन, डी.सी.।

आई. यू. एल. ए., 2001, लोकल गवर्नमेंट वर्किंग फॉर जेंडर इक्वलिटी, आई. यू. एल. ए., दी हेग।

स्कनेडर, एच., 1999, "पार्टिसिपेट्री गवर्नेंस : दी मिसिंग लिंक फॉर पॉवर्टी रिडक्शन" ओ ई सी डी डेवलपमेंट सेंटर पॉलिसी ब्रीफ, 17, ओ ई सी डी, पेरिस।

वर्ड बैंक, 1999, बियोण्ड दी सेंटर : डिसेंट्रलाइजिंग दी स्टेट, दी वर्ल्ड बैंक, वाशिंगटन, डी.सी.।

8.9 अभ्यास

1) सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच हमें भागीदारी की आवश्यकता क्यों है? इस पर चर्चा कीजिए।

2) आप बहुस्तरीय निर्णय-निर्माण केन्द्रों से क्या समझाते हैं इसकी व्याख्या कीजिए।

इकाई 9 सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच भागीदारी – II : स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरण

रूपरेखा

9.0 उद्देश्य

9.1 प्रस्तावना

9.2 शिक्षा के क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरणों के बीच भागीदारी

9.3 स्वास्थ्य क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरणों के बीच भागीदारी

9.4 दूरसंचार क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरणों के बीच भागीदारी

9.5 कृषि के क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरणों के बीच भागीदारी

9.6 विभिन्न अभिकरणों को सशक्त बनाना

9.7 विशिष्ट कार्य अभिकरणों का मूल्यांकन

9.8 सारांश

9.9 मुख्य अवधारणाएँ

9.10 संदर्भ व अन्य लेख

9.11 अभ्यास

9.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आप :

- शिक्षा, स्वास्थ्य, दूरसंचार और अन्य वर्णित क्षेत्रों के विशिष्ट क्षेत्रों में विशिष्ट कार्य अभिकरणों (Special Purpose Agencies: SPAs) के महत्त्व को समझ सकेंगे;
- देश में वर्तमान समय में प्रचलित स्थानीय प्रशासनिक संरचना (local administrative structure) को समझ सकेंगे; और
- विशिष्ट कार्य अभिकरणों के संदर्भ में क्षेत्र स्तर पर भावी प्रशासनिक विकास के लिए सुझाव प्रदान कर सकेंगे।

9.1 प्रस्तावना

भारत की स्थानीय प्रशासनिक संरचना अनेक प्रमुख अधिकारी (Hydra-headed picture) अभिमुखी तस्वीर प्रस्तुत करती है। फिर भी, इसकी गणना के विशिष्ट क्षेत्र हैं। तीन स्तरीय स्थानीय सरकार संरचना के अतिरिक्त संसद के अलग अधिनियमों के अंतर्गत कुछ विशिष्ट कार्य करने के लिए विशिष्ट कार्य अभिकरणों की स्थापना की गई है। कुछ विशिष्ट विषय क्षेत्रों जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, दूरसंचार और ऐसे अन्य क्षेत्रों में दक्षतापूर्वक कार्य करने के लिए कुछ प्रबंधों को उपयुक्त समझा गया है। माहेश्वरी

(1968) के कथनानुसार "विशेष कार्य अभिकरण प्रदत्त अधिकारों की सीमा के अंतर्गत एक स्वायत्त संस्था होती है और इसके अपने राजस्व स्रोत होते हैं।"

माहेश्वरी के अनुसार इन विशिष्ट संरचनाओं के पीछे तीन विशिष्ट परस्पर सम्बन्धित तर्क हैं।

1) कुछ कार्यों के लिए विशेष ध्यान देना आवश्यक होता है अतः इनके लिए सामान्य प्रशासनिक संरचना से भिन्न संरचना स्थापित करने की आवश्यकता होती है;

2) कुछ कार्यों को प्रभावशाली बनाने के लिए उन्हें राजनीतिक नियंत्रण से मुक्त रखने की आवश्यकता होती है; और

3) कुछ कार्यों को किसी नगरपालिका के कार्य क्षेत्र की सीमाओं में सीमित नहीं किया जा सकता। कुछ मामलों जैसे शिक्षा, परिवहन, दूरसंचार, जलपूर्ति, विद्युत् और जल-मल निपटान में पारस्परिक कार्यक्षेत्र दोनों तरफ तर्कसंगत होता है।

विश्वास किया जाता है कि सामान्य प्रशासनिक संरचना से भिन्न संरचित विशेष कार्य अभिकरण उपरोक्त सभी आवश्यकताओं को पूरा कर सकते हैं। अतः विशिष्ट कार्य अभिकरणों के उद्देश्यों की निश्चित रूप से इस प्रकार सूची बनाई जा सकती है:

- श्रेष्ठ और अच्छी सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करना;
- पारदर्शिता, एकाधिकारों को कम करने और सार्वजनिक सेवाओं के सुधार के प्रति प्रतिबद्धता पर ज़ोर देना; तथा
- निजीकरण से भ्रमित न होना।

इस इकाई में हम शिक्षा और स्वास्थ्य देखभाल प्रावधान, संचार सेवाओं, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम, उद्योग, ग्रामीण विकास और शैक्षणिक अनुसंधान तथा विकास के विशिष्ट संदर्भ में विशिष्ट कार्य अभिकरणों की उपयुक्तता और उद्देश्य की चर्चा करेंगे। हम उनकी वर्तमान कार्य शैली की जाँच करेंगे तथा भावी मार्ग पर प्रकाश डालेंगे कि कैसे विशिष्ट कार्य अभिकरण नए लोक प्रबंधन विश्व व्यापी सूचना प्रशासनिक परिवर्तन और सुधार प्रयास के सिद्धान्त और व्यावहारिकता को प्रोत्साहित करते हैं।

शिक्षा का अर्थशास्त्र, अर्थशास्त्र की अपेक्षाकृत एक नई शाखा है। यह पिछले चार दशकों से हमारे साथ है। ब्लौज (Blaug) के अनुसार इसकी उत्पत्ति की घोषणा 1960 में शूल्तज (Schultz) ने की। इसका यह अभिप्राय नहीं है कि शूल्ज से पूर्व अर्थशास्त्रियों ने शिक्षा, शिक्षा के मूल्य और शिक्षा में धन लगाने के बारे में कुछ नहीं कहा है। मानव पूँजी की खोज के बारे में नया यह है कि शिक्षा की जाँच करने में अर्थशास्त्र के विश्लेषणों के तथ्यों को लागू करने वाले अर्थशास्त्रियों की संख्या में वृद्धि हो रही है। बेकर (Becker) की *ह्यूमन कैपिटल* (Human Capital) ने शिक्षा में आर्थिक निवेश के विश्लेषण को एक दिशा प्रदान की है। शिक्षा खर्च है या निवेश यह अब विवाद का विषय नहीं है। प्रायः इस पर सहमति है कि शिक्षा व्यय और निवेश दोनों हैं।

9.2 शिक्षा के क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरणों के बीच भागीदारी

शिक्षा में सार्वजनिक धन लगाने में राज्य की सकारात्मक भूमिका अब बहस का विषय नहीं है। अर्थशास्त्रियों और अन्य लोगों में लगभग सर्वसम्मति है कि शिक्षा के विकास में राज्य को रुचि लेनी चाहिए। इस बात पर निरंतर विवाद है कि क्या राज्य को शिक्षण संख्याओं को अपने अधीन लेना चाहिए और उनका स्वयं संचालन करना चाहिए अथवा वित्तीय प्रोत्साहनों और शिक्षा में आर्थिक सहायता प्रदान

कर अप्रत्यक्ष रूप से शिक्षा को बढ़ावा देना चाहिए। इससे समानतां और दक्षता के प्रश्न उठते हैं। शिक्षा में सरकार की मध्यस्थता के दो मुख्य आधारों को तर्कसंगत कहा जा सकता है जिसमें एक है "निकटवर्ती प्रभाव" (neighbourhood effects) और दूसरा "पैतृक शासनवाद" (Paternialism) (अभिभावकों के संकीर्ण विचारों के कारण)।

जब एक बार सहमति हो गई है कि सरकार की मध्यस्थता आर्थिक सहायता या अनुदान के रूप में हो सकती है तो प्रश्न उठता है कि यह सहायता किसे दी जाए? संस्थाओं को या छात्रों को? यह काफी हद तक अनुभव जन्य प्रश्न है। जब सरकार संस्थाओं को आर्थिक सहायता प्रदान करती है तो यह पूर्ति को सहायता देती है और जब छात्रों को आर्थिक सहायता मिलती है तो यह माँग होती है। सरकार संस्थाओं को मुख्यतः अनुदानों के रूप में सहायता प्रदान करती है।

सरकार संस्थाओं को निश्चित अनुदान प्रदान करती है लेकिन विद्यालय और महाविद्यालय जाने वाले विद्यार्थियों को कुछ अप्रत्यक्ष सहायता मिलती हैं। प्रायः इस बात पर सहमति है कि निश्चित अनुदानों से निर्धनों को सहायता मिलती है। लेकिन तर्क दिया जाता है कि अप्रत्यक्ष सहायता में निर्धन की अपेक्षा धनवान की सहायता होने से अत्यधिक असमानता होने की प्रवृत्ति होती है। इस आर्थिक सहायता को शिक्षण शुल्क संरचना में अप्रत्यक्ष अनुदान के रूप में माना जा सकता है।

1960 के दशक से "मानव में निवेश" (Investment in man) करना "मशीन में निवेश" (Investment in machine) जितना महत्त्वपूर्ण हो गया। निर्विवादित रूप से यह साक्ष्य प्रस्तुत किए गए हैं कि अधिक शिक्षित और अच्छे स्वस्थ व्यक्ति अधिक आमदनी कर सकते हैं। महत्त्वपूर्ण मानव निवेश में शामिल हैं· स्वास्थ्य सुविधाएँ एवं सेवाएँ, कार्यरत प्रशिक्षण, औपचारिक शिक्षा, वयस्क अध्ययन कार्यक्रम (फर्मों द्वारा आयोजित नहीं) तथा अच्छे कामों में व्यक्तियों और परिवारों का स्थानांतरण।

एक सामान्य संदेह है कि मानव निवेश अविकसित देशों में कम महत्त्वपूर्ण और उपेक्षित हो सकता था। और इस तथ्य में गहराई यह थी कि इन अविकसित देशों में मानव निवेश कम था और यह ग़ैर-मानवीय पूँजी में सीमित था।

यहाँ पर हम मानव पूँजी संरचना में स्वास्थ्य और शिक्षा के महत्त्व पर ध्यान दे सकते हैं। इस बिन्दु पर व्यक्ति को माइर्डल द्वारा व्यक्त तार्किक दोषों की तरफ बताई गई सावधानी का भी ध्यान रखना होगा। अन्य नीति उपायों पर ध्यान दिए बिना स्वास्थ्य या शिक्षा के उपायों के प्रभावों का विश्लेषण करने के प्रयास में गलत अलगाववाद के *तर्कसंगत दोष* (*illegitimate isolation*) शामिल हैं।

किसी राष्ट्र के आर्थिक विकास में शिक्षा की भूमिका के महत्त्व को अर्थशास्त्र की विशिष्ट शाखा के रूप में शिक्षा के अर्थशास्त्र का प्रादुर्भाव होने से काफी पहले ही कुछ अर्थशास्त्रियों द्वारा इसके महत्त्व का वर्णन किया गया था।" राष्ट्रीय विकास में शिक्षा के इस योगदान का सर्वाधिक नाटकीय परिचय 1919 में लेनिन को सम्बन्धित रूसी अर्थशास्त्री स्ट्रूमिलिन के पत्र में पाया जाता है जिस समय लेनिन भारी उद्योग के लिए रूस के बृहत्त कार्यक्रम आयोजन की योजना बना रहा था। स्ट्रूमिलिन ने लेनिन को सजग किया कि विशाल पन-विद्युत ऊर्जा ग्रिड, जिनकी वह योजना बना रहा है, इस्पात उद्योग, मशीनरी औजार उद्योग और यहाँ तक कि यांत्रिक खेती भी, जिन्हें वह लगाना चाहता है, शिक्षा में भी उतना ही निवेश किए बिना आवश्यक उत्पादन प्रदान नहीं करेंगे। स्ट्रूमिलिन (Strumilin) इस निष्कर्ष पर अपने देश में श्रमिक बल के अपने एक अध्ययन के माध्यम में पहुँचा जिसमें उसने दर्शाया है कि प्राथमिक शिक्षा वाले श्रमिकों ने अपनी मजदूरी और उत्पादन में 79 प्रतिशत, उच्च दर शिक्षा वाले श्रमिकों ने 235 प्रतिशत तथा विश्वविद्यालयी शिक्षा वाले श्रमिकों ने 320 प्रतिशत वृद्धि की।

तो भी जैसा कि प्रो. बेयल्स (Professor Bealyes) कहता है "शिक्षा में सरकार की सकारात्मक नीति 1833 तक आरंभ नहीं हुई थी।" वास्तव में सरकार की कुछ नीतियाँ इंग्लैण्ड में लोक शिक्षा में 1833

से पूर्व बाधित थी। इसके अतिरिक्त अनेक कर जिन्हें "ज्ञान/शिक्षा कर" (Taxes on knowledge) के नाम से जाना जाता था शैक्षणिक सामग्री जैसे कागजों, समाचारपत्रों और पत्रों आदि पर लगाया गया था। इंग्लैण्ड में 1850 के दशक और 1860 के दशक तक कागज और पठन सामग्री पर से कर नहीं हटाया गया था। 1861 में ही कागज कर समाप्त किया गया था। इतना ही नहीं ई. जी. वेस्ट के अनुसार 1883 के बाद शिक्षा में बढ़ी हुई आर्थिक सहायता कर प्रणाली से मिलनी आरंभ हुई जिसका नौकरी पेशा पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ा।" उदाहरण के लिए 1840 में 5 करोड़ पौण्ड के कुल राजस्व में से तीन/पाँच (3 करोड़ पौण्ड) हिस्सा खाद्य और तम्बाकू पर लगे कर से आता था। "1833 से 1870 के बीच राज्य मध्यस्थता की अंग्रेजी नीति सार्वजनिक प्रावधानों में अर्थात् (राष्ट्रीय विद्यालयों) पर लागू नहीं थी अपितु सार्वजनिक वित्त जैसे आर्थिक सहायता या जिसे अब हम प्रत्यक्ष आर्थिक अनुदान कहते हैं पर लागू थी। जो निरीक्षित निजी विद्यालयों और सीमित/संकीर्ण विचारधारा वाले विद्यालयों पर लागू होती थी।"

अधिकतर देशों में उच्च शिक्षा में मुख्यतः राज्य स्तर पर आर्थिक सहायता दी जाती है लेकिन संघ सरकार (भारत के मामले में केन्द्र सरकार) की भूमिका महत्त्वपूर्ण रूप से बढ़ती जा रही है। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत में शिक्षा के क्षेत्र में काफी वृद्धि हुई है।

भारत में शिक्षा में सरकार की भूमिका : भारतीय संविधान ने शिक्षा को राज्य का विषय बनाया है फिर भी संवैधानिक अधिनियम, 1976 (42वें संविधान संशोधन अधिनियम) ने शिक्षा को समवर्ती सूची में डाल दिया है। सातवें प्रावधान, सूची III : समवर्ती सूची (मद संख्या 250) तकनीकी शिक्षा, चिकित्सा शिक्षा और विश्वविद्यालयों सूची। प्रविष्टि 63, 64, 65 और 66 सूची I के प्रावधानों के अंतर्गत तथा श्रमिकों की व्यावसायिक और तकनीकी शिक्षा सहित शिक्षा में शामिल हैं। यह भी ध्यान रखना चाहिए कि संवैधानिक अधिनियम 1976 के 42वें संविधान संशोधन अधिनियम से पूर्व भी शिक्षा के क्षेत्र में राज्यों को संपूर्ण अधिकार नहीं सौंपे गए थे। 1951 में योजना काल के श्रीगणेश के समय भी विभिन्न शैक्षिक कार्यक्रमों के लिए राज्यों को महत्त्वपूर्ण आर्थिक अनुदान प्रदान किया गया था। पंचवर्षीय योजनाओं की पद्धति अपनाने और योजना आयोग के गठन के साथ विकास के अधिकांश क्षेत्रों में नीतियाँ, प्राथमिकताएँ और कार्यक्रम निर्धारित करने के वास्तविक अधिकार राज्यों से हटकर केन्द्र सरकार के पास चले गए। परिणामतः सभी विकास गतिविधियों में इस परिवर्तन से कहा जाता है कि शैक्षिक प्रगति राज्य द्वारा स्वयं किए गए किसी निर्णय की तुलना में केन्द्रीय स्तर पर योजना आयोग द्वारा वित्तीय आबंटन और प्राथमिकताओं पर तथा शिक्षा मंत्रालय पर अधिक आश्रित हो गई है। संक्षेपतः शिक्षा के सभी क्षेत्रों में नीति-निर्माण के केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति इस काल की सर्वाधिक प्रभावी सूचना है।" पिछले पचास वर्षों के दौरान व्यावहारिक रूप से शिक्षा केन्द्र और राज्य सरकारों का "संयुक्त दायित्व" (joint responsibility) बन गया है। सभी बच्चों को न्यूनतम निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा प्रदान करने के लिए संविधान ने भाग 4 के अंतर्गत राज्य के नीति निदेशक सिद्धान्तों के रूप में निम्नलिखित प्रावधान किए हैं :

"राज्य इस संविधान के आरंभ होने से 10 वर्ष की अवधि में सभी बच्चों को 14 वर्ष की आयु पूर्ण होने तक निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा प्रदान करने का प्रयास करेगा।"

"इसलिए केन्द्र सरकार एक संवैधानिक दायित्व के अंतर्गत 14 वर्ष की आयु पूर्ण होने तक सभी बच्चों को निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा प्रदान करने के कार्यक्रम में शामिल होगी।" संविधान ने कमज़ोर वर्गों में शैक्षणिक रूचि को बढ़ावा देने का दायित्व भी भारत सरकार को दिया है।

"राज्य कमज़ोर वर्गों के विशेषतः अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लोगों के शैक्षिक और आर्थिक हितों को विशेष सावधानी से बढ़ावा देगा तथा सामाजिक अन्याय तथा सभी प्रकार के शोषणों से उनकी रक्षा करेगा।

प्रायः महिलाओं को भी कमज़ोर वर्गों की श्रेणी में शामिल किया जाता है इस प्रकार लड़कियों और महिलाओं की शिक्षा का विकास करना केन्द्र सरकार का विशेष दायित्व बन जाता है। देश के सभी भागों में शिक्षा के समान अवसर उपलब्ध कराना भी भारत सरकार का दायित्व है। यही कारण है कि भारत सरकार का बाध्यकारी नहीं अपितु प्रेरक चरित्र होने की सिफारिश की जाती है।

आर्थिक सहायता

शिक्षा क्षेत्र में इसके विस्तार और सुधार के कार्यक्रमों में आर्थिक सहायता का प्रावधान महत्त्वपूर्ण संघीय कार्यों में से एक है। भारत में इस कार्य का विशेष महत्त्व है क्योंकि राजस्व के सर्वाधिक मूल्यसापेक्ष और उत्पादक स्रोत केन्द्र सरकार के पास हैं। प्रथम योजना काल में अनेक विशिष्ट उद्देश्य मूलक अनुदान आरंभ किए गए हैं जिससे प्रशासनिक कार्य और लालफीताशाही में असामान्य रूप से वृद्धि हो गई। दूसरी पंचवर्षीय योजना ने राज्य सरकारों को अनुदानों को उसी समूह में पुनः उपयुक्त बनाने और विकास साधनों के तरीकों की व्यवस्था आरंभ करने के लिए राज्य सरकारों को प्राधिकृत करके इन समस्याओं को काफी हद तक कम कर दिया।

पिछड़े राज्यों को विशेष आर्थिक सहायता (समानीकरण अनुदान) का सुझाव दिया गया ताकि सभी राज्यों में सामान्यतः सामाजिक सेवाओं का एकसमान स्तर रखा जाए और विशेषतः शैक्षणिक अवसरों को बराबर किया जा सके। राज्यों में प्राप्त विद्यमान शिक्षा विकास के विभिन्न स्तर मुख्यतः ऐतिहासिक घटनाओं के कारण हैं। उनका शिक्षा भार अर्थात् विद्यालय न जाने वाले बच्चों की संख्या में भारी अंतर है।

भारत की मिश्रित अर्थव्यवस्था में सरकार सामाजिक क्षेत्र (अर्थात् शिक्षा और स्वास्थ्य) में असीमित भूमिका का निर्वाह कर सकती है। सामाजिक क्षेत्र में उपरोक्त क्षेत्रों को सहायता प्रदान कर सरकार आर्थिक विकास की अनेक बाधाएँ समाप्त कर सकती है। एक निश्चित अवस्था तक निःशुल्क और सर्वव्यापक शिक्षा व्यवस्था लागू कर सरकार लोगों के पिछड़ेपन को कम कर सकती है, उनकी भौगोलिक और व्यावसायिक गतिशीलता को बढ़ा सकती है और श्रम की उत्पादकता को बढ़ा सकती है। सही प्रकार की शिक्षा में निवेश करके सरकार उत्पादक अभिकर्त्ताओं की गुणवत्ता में वृद्धि कर सकती है। शिक्षा द्वारा समाज की सामाजिक-आर्थिक और सांस्कृतिक संरचना को इस तरीके से परिवर्तित किया जाना चाहिए कि ये ज्ञान और तकनीकी दक्षता में वृद्धि करें और सामान्यतः आर्थिक विकास की पूर्व शर्तें बन सकें। सार्वजनिक स्वास्थ्य कार्यक्रमों के विस्तार से श्रमिक की उत्पादक क्षमताओं और दक्षता का विकास होगा।

9.3 स्वास्थ्य क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरणों के बीच भागीदारी

जनता की स्वास्थ्य दशा में सुधार करना देश के सामाजिक विकास कार्यक्रमों के बड़े महत्त्वपूर्ण क्षेत्रों में से एक क्षेत्र है। इसे स्वास्थ्य सेवाओं की उपलब्धि में सुधार करने तथा उनके उपयोग के माध्यम से प्राप्त किया जाना था जिसमें आबादी के वंचित और उपेक्षित वर्गों पर विशेष ध्यान केन्द्रित करना था। पिछले पाँच दशकों में भारत ने सरकारी, स्वयंसेवी और निजी क्षेत्रों में बुनियादी, मध्यवर्ती और तृतीय देखभाल स्तर पर व्यापक स्वास्थ्य आधारभूत सुविधाओं और मानव शक्ति का निर्माण किया है। इन संस्थाओं का प्रबंध चिकित्सा महाविद्यालयों और आई.एस.एम. एण्ड एच. (ISM&H) तथा परा-व्यावसायिक प्रशिक्षण संस्थाओं (Para-professional training institutions) में प्रशिक्षित विशेषज्ञों और परा-विशेषज्ञों के द्वारा किया जाता है। जनता अनेक प्रकार के रोगों की रोकथाम, शीघ्र पता लगाने और प्रभावी उपचार के लिए तथा उपलब्ध सेवाओं को प्राप्त करने के लिए स्वास्थ्य सम्बन्धी तकनीकों के लाभों से अवगत हो गई है। अपेक्षाकृत सस्ती और कार्यान्वयन में सरल प्रौद्योगिकी विकास और

स्वास्थ्य देखभाल तकनीकों की उपलब्धता के परिणामस्वरूप जनता के स्वास्थ्य लक्षणों में सुधार हुआ है तथा मृत्यु-दर में काफी कमी आई है। स्वास्थ्य सुविधाओं की उपलब्धता और उपयोगिता में राज्यों, जिलों और समाज के विभिन्न वर्गों में महत्त्वपूर्ण अंतर है। जो काफी हद तक जनता के स्वास्थ्य प्रबंधन में राज्यों द्वारा प्रदत्त सुविधाओं में महत्त्वपूर्ण अंतर के कारण है।

1990 के दशक में, मृत्यु दर काफी अधिक थी। देश में दोहरे रोग का भार बढ़ गया था। एक तरफ तो संचारी रोग थे जिन्हें रोगवाहकों में कीटनाशक प्रतिरोध, कई जीवाणुओं में प्रतिरोधी औषधियों के प्रति रोधक क्षमता और लाइलाज नई बीमारियों जैसे एच.आई.वी. के उत्पन्न होने के कारण संभालना काफी कठिन था। दूसरी तरफ दीर्घायु बढ़ने और जीवन शैली में परिवर्तन के कारण ग़ैर-संचारी रोगों का प्रचलन बढ़ गया था। पूर्व काल से भिन्न नैदानिक और उपचार तकनीकें जटिल और महँगी होती जा रही हैं। अतः वर्तमान स्वास्थ्य स्थिति को बनाए रखने के लिए भी भारी निवेश की आवश्यकता है। क्योंकि प्रतिरोधी संक्रमण का उपचार करने वाली तकनीक और ग़ैर-संचारी रोगों का इलाज महँगा होने के कारण स्वास्थ्य देखभाल लागत में व्यापक वृद्धि होगी।

वर्तमान समस्याएँ

स्वास्थ्य देखभाल सम्बन्धी वर्तमान समस्याएँ निम्नलिखित हैं :

- सरकारी क्षेत्र में विशेषतः प्राथमिक चिकित्सा स्तर, दूरस्थ ग्रामीण क्षेत्र, जनजातीय और शहरी बस्ती क्षेत्रों में मानव शक्ति और आधारभूत सेवाओं में महत्त्वपूर्ण अंतर है जहाँ सबसे अधिक स्वास्थ्य सेवाओं की आवश्यकता है;
- आधारभूत क्षेत्र की स्तरहीन कार्य प्रणाली और कमज़ोर परामर्श सेवाएँ;
- अधिकतर सरकारी, स्वयंसेवी और निजी क्षेत्रों में उपयुक्त मानवशक्ति, नैदानिक और उपचार सेवाओं एवं औषधियों का अभाव;
- तकनीकी विकास जो संभावित मध्यस्थता के दृष्टिकोण को व्यापक बनाता है;
- स्वास्थ्य सेवाओं के सम्बन्ध में जनता में बढ़ती जागरूकता और अपेक्षाएँ; और
- स्वस्थ सेवाओं की बढ़ती लागत और व्यावहारिक तथा व्यक्ति या देश द्वारा वहन कर सकने के बीच निरंतर बढ़ता अंतर।

स्तरहीन स्वास्थ्य सेवा कार्य प्रणाली की समस्या को देखते हुए और स्वास्थ्य सेवाओं में सुधार के लिए पर्याप्त निवेश करने के लिए नौंवी पंचवर्षीय योजना ने निम्न की आवश्यकता के लिए ज़ोर दिया :

- बदलते स्वास्थ्य परिदृश्य की समीक्षा और सार्वजनिक, स्वयंसेवी और निजी स्वास्थ्य क्षेत्र के सेवा प्रदाताओं तथा बदलती परिस्थितियों में स्वयं जनता की प्रतिक्रिया का मूल्यांकन करना;
- स्वास्थ्य प्रणालियों को दक्ष और प्रभावी बनाने के लिए उन्हें पुनर्संगठित करना; और
- ऐसे स्वास्थ्य व्यवस्था सुधार लागू करना जिनसे सभी को निःशुल्क स्वास्थ्य कार्यक्रमों की सुविधा उपलब्ध हो तथा जनता वहन करने योग्य लागत पर आवश्यक स्वास्थ्य सेवाएँ प्राप्त कर सके।

राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति 2002

राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति (National Health Policy: NHP) (1983) ने स्वास्थ्य सेवाओं और वर्ष 2000 तक प्राप्य लक्ष्यों की योजना, कार्यान्वयन और पर्यवेक्षण को व्यापक रूपरेखा प्रदान की है। स्वास्थ्य विभाग ने 1983 से ही इसके निष्पादन की समीक्षा की है तथा राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2002 की संरचना की।

राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2002, ज़ोर देती है कि स्वास्थ्य सेवाओं और नागरिकों की स्वास्थ्य स्थिति की गुणवत्ता में कोई महत्त्वपूर्ण सुधार अधिक आर्थिक और सामग्री निवेशों, उपचार करने वाले सेवा प्रदाताओं द्वारा अपने दायित्व को व्यावसायिक कार्य न समझते हुए सेवा समझने (हालाँकि व्यक्ति कुछ भुगतान करता है) सेवाओं की गुणवत्ता में नागरिकों की सुधार माँग, एक संवेदनशील स्वास्थ्य सेवा वितरण प्रणाली विशेषतः सार्वजनिक क्षेत्र में तथा सुधरे हुए शासन पर निर्भर करेगा। देश की असंख्य स्वास्थ्य आवश्यकताओं तथा सक्रियता और आर्थिक संसाधनों की तंगी को पहचानते हुए राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2002 विभिन्न योजनाओं के बीच विकल्प ढूंढ़ने का प्रयास करती है और अगले दो दशकों के लिए लक्ष्य निर्धारित करती है। आशा की जाती है कि दसवीं पंचवर्षीय योजना व राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2002 में संकेतित नीतियों और कार्यनीतियों के प्रभावी कार्यान्वयन से देश निर्धारित समय में लक्ष्य प्राप्त करेगा और देश में एक जनसांख्यिकीय परिवर्तन होगा।

स्वास्थ्य सेवाओं का निजीकरण

पिछले दशक से अधिक समय में स्वास्थ्य देखभाल में सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण और व्यापक सार्वभौमिक प्रवृत्ति में लाभ के लिए स्वास्थ्य की देखभाल का हिस्सा बढ़ता जा रहा है और समाजों में इसका बाज़ारीकरण हो रहा है। स्वास्थ्य देखभाल क्षेत्र में यह प्रक्रिया आर्थिक भूमंडलीकरण की प्रक्रिया के समानांतर है और मूलतः इससे संबद्ध है।

जबकि चिकित्सा व्यवसाय और मूल्य के लिए स्वास्थ्य देखभाल का विस्तार करना काफी समय से ज्ञात है तो भी स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं का व्यवसायीकरण, औद्योगिकीकरण और बाज़ारीकरण बीसवीं शताब्दी की अंतिम तिमाही की घटना है। विश्वव्यापी मंदी के कारण 1970 के दशक के उत्तरार्ध और 1980 के दशक के पूर्वार्ध में इस प्रक्रिया में एकदम उछाल आया जिसने विकसित और विकासशील देशों दोनों को प्रभावित किया, सरकारी बजट पर आर्थिक दबाव लागू कर दिया और सामाजिक क्षेत्रों में सरकारी खर्च को कम करने के लिए उन्हें प्रोत्साहित किया। इससे स्वास्थ्य देखभाल में निजी क्षेत्र के उत्थान की गति में तीव्रता हुई। तर्क दिया जाता है कि बहुआयामी अभिकरण राष्ट्रीय नीतियों विशेषतः स्वास्थ्य क्षेत्र में नीतियों की संरचना में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। जबकि बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ नीति को प्रभावित करने, रोग नियंत्रण कार्यक्रमों की प्राथमिकताओं की व्याख्या करने और राष्ट्रीय स्तर पर स्वास्थ्य देखभाल चिकित्सा अनुसंधान के प्रावधान करने के लिए उनका व्यवस्थित रूप से लक्ष्य निर्धारित करते हैं। विशेष रूप से बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ (Multinational companies: MNCs) मुख्य क्षेत्रों जैसे स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं के प्रावधान और अनुसंधान के लिए बहुआयामी अभिकरण जैसे विश्व बैंक, विश्व स्वास्थ्य संगठन (World Health Organisation: WHO) और विश्व व्यापार संगठन (World Trade Organisation: WTO) के माध्यम से प्रभावशाली राष्ट्रीय नीतियाँ बनाती हैं। बैंक (विश्व बैंक) के माध्यम से सामाजिक क्षेत्रों में तथा उच्च उपचारात्मक तथ्य के साथ कार्यक्रमों में ध्यान केन्द्रित करने के लिए विकास कोश को बढ़ाने पर प्रभाव डालती हैं।

भारत में, स्वतंत्रता के समय निजी क्षेत्र का काफी अस्तित्व था। जिस पर व्यक्तिगत व्यवसायकर्त्ताओं का आधिपत्य था। भोर समिति के अनुसार निजी क्षेत्र में एलोपैथी चिकित्सक 73 प्रतिशत थे और शेष 27 प्रतिशत सरकारी सेवा में। निजी क्षेत्र की प्रगति को रोकने का सरकार ने कोई प्रयास नहीं किया था। स्वतंत्रता के समय निजी नर्सिंग होम तथा चिकित्सालयों का अनुपात सार्थक नहीं था। फिर भी इन संस्थाओं ने 1970 के दशक में बढ़ना आरंभ किया और ये कृषि में पूँजीवाद की प्रगति वाले शहरी क्षेत्रों और राज्यों तक ही सीमित थीं। सरकारी खर्च के साथ सरकार की आर्थिक सहायता में कटौती के परिणामस्वरूप स्वास्थ्य के माध्यमिक और तीसरे स्तर पर भी निजी क्षेत्र की प्रगति हुई। भारत में यह मुख्यतः एक शहरी क्रिया है लेकिन सेवाओं में यह शहर के बाहरी क्षेत्रों और यहाँ तक ग्रामीण क्षेत्रों में भी थी। यह आंध्र प्रदेश, केरल, महाराष्ट्र, गुजरात, पंजाब और हरियाणा में देखा गया है। इन

राज्यों में निजी बिस्तरों की संख्या सरकारी बिस्तरों से अधिक है। कुछ अन्य राज्यों जैसे बिहार, उत्तर प्रदेश, राजस्थान, उड़ीसा और पश्चिम बंगाल में 1980 और 1990 के दशकों में निजी क्षेत्र का उत्थान कम हुआ।

प्रतिमान परिवर्तन की आवश्यकता

स्थानीय प्राधिकरणों और विशेष कार्य अभिकरणों की भागीदारी का उदय सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करने में गुणवत्ता सुनिश्चित करने के दबाव के कारण हुआ है। उन्होंने सार्वजनिक और निजी संसाधनों को एकत्रित किया तथा सेवाओं में वितरण में सुधार के लिए सम्बन्धित क्षेत्रों के दक्षताओं को पूँजी में परिणत किया। आज स्वास्थ्य देखभाल क्षेत्र में उनकी भागीदारी रतिज संक्रमण (Sexually transmitted infections), मलेरिया जैसे रोगों से बचाव पर वेक्सिनों और औषधियों के विकास और उनकी उपलब्धता पर तथा स्वास्थ्य सेवाएँ वितरण पर अपना ध्यान केन्द्रित कर रही है। यह अंतर्राष्ट्रीय या राष्ट्रीय क्षेत्र में सार्वजनिक और निजी क्षेत्र के बीच पारंपरिक भिन्नताओं तथा उनके अनुभूत लक्ष्यों और दायित्वों को चुनौती देती है।

स्वास्थ्य देखभाल उपयोग : स्थानीय प्राधिकरण – विशिष्ट कार्य अभिकरण मिश्रण

सार्वजनिक प्रणाली के आधार के रूप में कार्यरत न होने पर निजी स्वास्थ्य देखभाल क्षेत्र से सेवाओं की माँग काफी अधिक हो सकती है। जब तक लोगों के पास कोई विकल्प न हो तो वे या तो उच्च मूल्य चुकाने के लिए अथवा मजबूरी में स्वास्थ्य सेवाएँ न लेने के लिए विवश हो सकते हैं। सेवाओं से वंचित रहने के परिणाम से उपचार रहित अस्वस्थता तथा प्रथम और अंतिम उपाय के स्वास्थ्य सेवा प्रदाता के रूप में महिलाओं के श्रम और समय की प्रायः गुप्त लागत के संदर्भ में काफी भार पड़ जाता है। इसलिए निर्धनों विशेषतः निर्धन महिलाओं के स्वास्थ्य में सार्वजनिक सेवाओं की महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है।

सार्वजनिक स्वास्थ्य व्यवस्था की सही कार्य प्रणाली न केवल सामाजिक-आर्थिक क्रम में सबसे निचले स्तरों पर प्रभावशाली सेवाओं को सुनिश्चित करती है अपितु निजी क्षेत्र में भी मूल्यों को सीमित कर सकती है और गुणवत्ता के नियम स्थापित कर सकती है। इस प्रकार यह निजी क्षेत्र की तुलना में मूल्यों को कम रखने के द्वारा स्वास्थ्य सेवाओं में समग्रतः समानता के लिए बड़ा आश्रय हो सकती है। सात उपसहारा अफ्रीकी देशों में सार्वजनिक चिकित्सालयों के एक अध्ययन में पाया गया कि यद्यपि स्वास्थ्य पर किए जाने वाले खर्च का लक्ष्य सही नहीं है तो भी इसमें प्रगति हो रही थी। अमीरों की तुलना में गरीबों को मिलने वाली आर्थिक सहायता का बड़ा भाग उनके गृह खर्च में लग जाता था।

विश्व स्वास्थ्य संगठन : सार्वजनिक-निजी स्वास्थ्य भागीदारी

1993 में विश्व स्वास्थ्य संगठन सभी ने सभी के स्वास्थ्य के लिए राष्ट्रीय नीतियों को लागू करने में स्वास्थ्य विकास में निजी क्षेत्र के ग़ैर-सरकारी संगठनों और संस्थाओं सहित सभी भागीदारों को सक्रिय करने और उनकी सहायता को प्रोत्साहित करने के लिए विश्व स्वास्थ्य संगठन को आमंत्रित किया।

विश्व स्वास्थ्य संगठन अनेक विश्वव्यापी सार्वजनिक-निजी भागीदारियों में भाग लेता है। ये सहयोगी सम्बन्ध राष्ट्रीय सीमाओं से आगे बढ़ गए हैं और परस्पर सहमत और स्पष्ट रूप से परिभाषित श्रम विभाजन के आधार पर स्वास्थ्य स्थापना लक्ष्य प्राप्त करने के लिए कम से कम दो पक्षों – एक निगम (उद्योग संघ) और दूसरा अंतर-सरकारी संगठन को एक साथ लाता है। इन भागीदारियों के उदय को विभिन्न तथ्यों में देखा जा सकता है। जिनका वर्णन आगे कहीं किया गया है।

9.4 दूरसंचार क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरणों के बीच भागीदारी

दूरसंचार में स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरणों के बीच भागीदारी को स्पष्टतः "सक्षम बनाने वाला तंत्र" कहा जा सकता है। इससे प्रायः निजीकरण (जो सरकारी सम्पत्तियों का स्थाई स्थानांतरण होता है) का भ्रम होता है। और यह प्रक्रियाओं के मानकीकरण और श्रेष्ठतम परंपराओं को अपनाने के माध्यम से निजी योग्यता को सार्वजनिक सेवाओं में शामिल करने की दो तरह की संकल्पना है। एक सक्षमकर्त्ता के रूप में दूर संचार लोगों को जीवन से और कार्यालयों व घरों को नेटवर्क से जोड़ने के अनेक कार्य करता है।

भारत में दूरसंचार नेटवर्क

भारत में दूरसंचार नेटवर्क विश्व में व्यापक श्रेणी की सेवाएँ जैसे बुनियादी, सेलुलर, इंटरनेट, रेडियो पेजिंग, वी.एस.ए.टी. (VSAT) आदि प्रदान करने वाली बृहदतम सेवाओं में से एक है। दूरसंचार अर्थव्यवस्था के सबसे अधिक तेज़ी से बढ़ने वाले क्षेत्रों में से एक है जो पिछले चार वर्षों में औसतन 20 प्रतिशत से अधिक बढ़ा है। भारतीय दूरसंचार क्षेत्र हाल ही के वर्षों में महत्त्वपूर्ण नीति सुधारों के कारण व्यापक प्रक्रिया रूपांतरण से गुजरा है। नई राष्ट्रीय दूरसंचार नीति, (National Telecom Policy: NTP) 1999, ने निवेश के लिए आदर्श वातावरण पर, उन्नत प्रौद्योगिकी विकास के द्वारा दूरसंचार आधारित सुविधाएँ स्थापित करने पर और सभी को वहन करने योग्य मूल्य पर दूरसंचार सेवाएँ उपलब्ध कराने पर ध्यान केन्द्रित किया। नीति के उद्देश्य को पूरा करने के लिए बड़े प्रयास किए गए हैं और उपभोक्ताओं की तेज़ी से बढ़ती संख्या और कम शुल्कों के साथ उसके परिणाम नजर आने लगे हैं। दूरसंचार क्षेत्र के तीव्र विकास के लिए सभी दूरसंचार सेवाएँ निजी क्षेत्र की भागीदारी के लिए खोल दी गई हैं। बुनियादी सेवाओं, राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय लंबी दूरी की सेवाओं, उपग्रह सेवाओं के द्वारा सार्वभौमिक मोबाइल वैयक्तिक संचार (Global Mobile Personal Communication by Satellite: GMPCS) में, वी.एस.ए.टी. (VSAT) तथा सार्वजनिक मोबाइल रेडियो ट्रक्कड सर्विस (Public Mobile Radio Trunked Service: PMRTS) में प्रतिबंध रहित प्रवेश की अनुमति दी गई है। दूरसंचार नेटवर्क के संदर्भ में भारत विश्व के 10 बड़े देशों में शामिल है। अनुमान है कि देश में 2005 तक 37 बिलियन अमरीकी डॉलर तथा 2010 तक 69 बिलियन अमरीकी डॉलर का निवेश होने की क्षमता है। भारत में दूरसंचार नेटवर्क में 4.7 करोड़ से अधिक स्विचिंग क्षमता के साथ 35,000 से अधिक एक्सचेंज, 427 डिजिटल ट्रंक स्वचालित एक्सचेंज और ऑप्टिक फाइबर नेटवर्क के क्यू 6271 से अधिक किमी मार्ग शामिल हैं। राज्य स्वामित्व वाली दो कम्पनियाँ भारतीय संचार निगम लिमिटेड तथा महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड के अतिरिक्त बुनियादी और सेल्यूलर बाज़ार में कई निजी व्यावसायिकों ने महत्त्वपूर्ण जगह बनाई है।

भारत में दूरसंचार सेवाओं का तंत्र

वे दिन अब लद गए हैं जब कभी भारत में दूरसंचार क्षेत्र का अभिप्राय भूमिगत लाइनों के माध्यम से बुनियादी टेलीफोन कनैक्शनों का प्रावधान करना था। बाज़ार को हथियाने वाले निजी मोबाइल सेवा प्रदाताओं के आगमन से दूरसंचार का एकल विभाग (Monolithic Department of Telecommunication; DoT) विखण्डित हो चुका था। बेसिक और सेल्यूलर टेलीफोन, पेजिंग सेवा, इंटरनेट और इंटरनेट टेलीफोनी सेवाएँ दूरसंचार सेवाओं का बड़ा हिस्सा बनाती हैं। दूरसंचार सेवाओं की सीमा, विषय सामग्री और जटिलताओं में वृद्धि मुख्य तीन कारणों से है :

- निजी प्रवेश से प्रतिस्पर्धा में वृद्धि;

- शीघ्र प्रौद्योगिकी विकास; और
- सेवाओं के मूल्यों में कमी।

इन सभी सेवाओं के कार्य निष्पादन में वृद्धि के लिए बुनियादी आधारभूत सहायता ऑप्टिक फाइबर केबलों के माध्यम से ब्रॉडबैंड का प्रावधान करना है।

भारतीय दूरसंचार में साझेदारियों की उपयुक्तता

कई देशों में दूरसंचार सुधारों में दूरसंचार सेवाओं के प्रावधान में निजी क्षेत्र की भूमिका में वृद्धि करना है। भारत ने तंत्रों के एक विभाजन के माध्यम से निजी क्षेत्र को परिचालनीय बनाया है :

- प्रधान अस्तित्व का हरण (2002 में भारतीय संचार निगम लिमिटेड का विनिवेश) करना;
- दूरसंचार सेवाओं का ठेका/अनुबंध निजी परिचालकों को देना; और
- निजी क्षेत्र के लिए (लाइसेंसों और परमिटों के माध्यम से) सेवाओं का प्रावधान खोलना।

आश्चर्य की बात है कि भारत विश्व में सर्वाधिक अविनियमित दूरसंचार बाज़ारों में से एक है। सेवाओं के सभी वर्गों अंतर्राष्ट्रीय लम्बी दूरी, घरेलू लम्बी दूरी, बुनियादी, सेल्यूलर, इंटरनेट, रेडियो पेजिंग तथा अनेक मूल्यवर्धित सेवाओं में निजी भागीदारी की अनुमति दी गई है। सरकार ने निम्नलिखित उद्देश्यों के साथ इस क्षेत्र को लचीला बनाया है :

- माँग के साथ ही टेलीफोन उपलब्ध कराना;
- वहन कर सकने योग्य मूल्यों पर बुनियादी दूरसंचार सेवाएँ सार्वभौमिक रूप से उपलब्ध कराना;
- अंतर्राष्ट्रीय मानकों के अनुरूप दूरसंचार सेवाएँ;
- भारत को बड़ा उत्पादक आधार और दूरसंचार उपकरणों के निर्यातक के रूप में खड़ा करना;
- अंतर्राष्ट्रीय रूप से उपलब्ध सभी मूल्य वर्धित सेवाएँ आरंभ करना; और
- उच्चतर दूरसंचार प्रभाव प्राप्त करना।

इन महत्त्वाकांक्षी उद्देश्यों के साथ सरकार के लिए निजी क्षेत्र (भारतीय और अंतर्राष्ट्रीय दोनों पक्षों) के साथ मिलना और सहयोग करना अनिवार्य हो गया। ऐसी भागीदारियों का परिणाम 8.862 करोड़ प्रभावशाली टेलीफोन नेटवर्क है। और 2007 तक 25 करोड़ का लक्ष्य रखा गया है। यद्यपि 6.60 अविद्यमान इकाई (दिसम्बर 2003) से हमारे संचार घनत्व को बढ़ाने के लिए पर्याप्त प्रयास करने की आवश्यकता है। 2001 की जनगणना के अनुसार भारत में केवल 9.1 प्रतिशत घरों में टेलीफोन था। फिर शहरी घरों में 23 प्रतिशत टेलीफोन था जबकि ग्रामीण घरों में 3.8 प्रतिशत टेलीफोन थे। 2004-05 का *आर्थिक सर्वेक्षण* (*Economic Survey*) संचार घनत्व सुधारने के लिए स्पष्ट सुझाव प्रदान करता है :

- सार्वजनिक नीति के संदर्भों में कठोर प्रतिस्पर्धात्मक प्रयास बनाए रखना;
- नई प्रौद्योगिकी को तेज़ी से अपनाना;
- नए पक्षों के प्रवेश को प्रोत्साहित करना; और
- प्रतिस्पर्धा के माध्यम से मूल्य कम करना।

1999 के तथ्य को देखते हुए जब मोबाइल फोन और निजी क्षेत्र कुल फोनों का अलग से केवल 5 प्रतिशत था तो कोई भी व्यक्ति भारतीय दूरसंचार भागीदारी की अनुकूलता की स्पष्ट रूप से प्रशंसा कर सकता है। अक्तूबर 2004 में, निजी क्षेत्र में कुल फोन का प्रतिशत 44 प्रतिशत था। विशिष्ट रूप से सार्वजनिक परिचालक (भारतीय संचार निगम लिमिटेड (Bharat Sanchar Nigam Limited: BSNL) तथा महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड (Mahanagar Telephone Nigam Limited: MTNL)) का स्थिर टेलीफोन के बाज़ार में हिस्सा 98.65 प्रतिशत से कम होकर 2001-02 तथा 2004-05 (अक्तूबर तक) के बीच कम होकर 91.39 प्रतिशत रह गया था। पिछले 2 वर्षों में सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (Public Sector Undertakings: PSUs) की स्थिर लाइनों में वास्तविक रूप से कमी देखी गई जबकि निजी क्षेत्रों में इनकी वृद्धि हुई। इसी समय सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों ने मोबाइल फोन में बाज़ार का काफी हिस्सा प्राप्त किया जो इसी अवधि में 3.98 प्रतिशत से बढ़कर 20.21 प्रतिशत हो गया था। लेकिन कुल मिलाकर पी.एस.यू.एस. का हिस्सा 90 प्रतिशत से कम हो कर 85.6 प्रतिशत तक ही रह गया था। केवल यही कारण नहीं था जिसके लिए निजी और सार्वजनिक क्षेत्र सह-अस्तित्व करने के लिए विवश हुए, अपितु यह दूरसंचार क्षेत्र की सहयोगी स्थिति की तीव्रता थी जिससे सार्वजनिक और निजी वर्गों में भागीदारी पर गहन विश्वास हुआ।

दोहरी विचारधारा

सरकार पर दूरसंचार उद्योग की पुनर्संरचना के लिए दबाव के परिणामस्वरूप उदारीकरण का पहला प्रयास हुआ। अगली अवस्था में 1991 में सरकार ने घोषणा की कि मौलिक सेवाओं को छोड़कर अन्य सभी सेवाएँ जुलाई 1992 में निजी क्षेत्र के लिए खुल जाएँगी। राष्ट्रीय दूरसंचार नीति, 1999 में एक उद्देश्य था शहरी और ग्रामीण दोनों क्षेत्रों में दूरसंचार क्षेत्र में व्यापक प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण में समयबद्ध ढंग से परिवर्तन करना।" दूरसंचार में पी.पी.पी आधारित सुधारों को या तो प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के माध्यम से और/अथवा सरकार से लाइसेंसों के लिए बोली के द्वारा प्राप्त करने के लिए प्रस्तुत किया जा सकता है।

दूरसंचार में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश

दूरसंचार निर्माण क्षेत्र और सेवाओं जैसे ई-मेल, वाइस-मेल, इंटरनेट (गेटवेज के बिना) में तथा आधारभूत सेवा प्रदाताओं (आई पी-1) (Infrastructure Providers; IP-1) के लिए 100 प्रतिशत प्रत्यक्ष विदेशी निवेश (Foreign Direct Investment : FDI) की अनुमति प्रदान की गई है। ऐसी दूरसंचार कम्पनी में भी प्रत्यक्ष विदेशी निवेश की अनुमति दी गई है जो उन दूरसंचार कम्पनियों में निवेश करने के लिए स्थापित की गई हो जो दूरसंचार संचालन में स्वतंत्र हों। ऐसे निवेश को घरेलू शेयर पूँजी का हिस्सा समझा जाता है और इसे विदेशी शेयर पूँजी के बदले काटा नहीं जाता।

एक चीज को याद रखने की आवश्यकता है कि यद्यपि दूरसंचार क्षेत्र में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के रास्ते निजी क्षेत्र द्वारा व्यापक निवेश किया गया है तो भी यह मुख्यतः सरकार द्वारा पहले से सुसंगठित दूरसंचार मूलभूत सुविधाओं के आधार के कारण ही संभव हुआ है।

लाइसेंसों/अनुज्ञप्तियों के लिए बोली लगाना

एक व्यवस्था के रूप में वित्तीय घाटे को पूरा करने के लिए दूरसंचार लाइसेंस को पहली बार अमेरिका में लागू किया गया था। तर्क दिया जाता है कि बोली की इकाई (अर्थात् क्षेत्र) कभी-कभी इतनी बड़ी होती हैं कि निजी परिचालक को लाइसेंस नहीं दिया जा सकता। भारत में किसी भी क्षेत्र के लिए नए लाइसेंस की बोली एक ही बार प्रवेश शुल्क पर आधारित होगी तथा लाइसेंस शुल्क के रूप में राजस्व का प्रतिशत हिस्सा होगा। परिचालकों की संख्या तथा राजस्व का प्रतिशत हिस्सा भारत के दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण (Telecom Regulatory Authority of India: TRAI) की सिफारिशों के आधार पर

होगा। उदाहरण के लिए, सेल्यूलर परिचालकों के मामले में 1997 में पहली बार दिल्ली, मुम्बई, कोलकत्ता और चैन्नई में निजी फर्मों अथवा निगमों को लाइसेंस दिए गए। फिर भी, सितम्बर, 2001 तक यह भारत के 1500 शहरों/नगरों में उपलब्ध हो गए थे।

9.5 कृषि क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरणों के बीच भागीदारी

धरती पर जीवन को बचाने और बनाए रखने के लिए असंख्य संसाधनों की आवश्यकता होती है। संसाधनों को सुविधापूर्वक प्राकृतिक संसाधनों, मानवीय संसाधनों तथा सामाजिक संसाधनों के रूप में विभाजित किया गया है। एक ऐसी व्यवस्था बनाने के लिए ये सब संसाधन पर्याप्त और आनुपातिक रूप से संतुलित हैं जो इस ग्रह पर मानवीय और प्राकृतिक जीवन को बनाए रखने में सहायता करते हैं।

अर्थशास्त्र में उत्पादन के लिए आवश्यक संसाधनों या तथ्यों को भूमि, श्रम, पूँजी और संगठन के रूप में वर्गीकृत किया जाता है। प्राचीन विचारधारा से लेकर आधुनिक अर्थशास्त्र के ऐसे कई सिद्धान्त हैं जो तार्किक रूप से व्याख्या करते हैं कि उत्पादन के लिए इन संसाधनों को कैसे गतिशील और प्रयुक्त किया जाता है। उत्पादन या परिणाम की उत्पत्ति किसी भी अर्थव्यवस्था की सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण प्रक्रिया है और ऐसी अर्थव्यवस्थाओं का स्तर मुख्यतः उत्पादन की मात्रा पर निर्भर करता है। उत्पादन की मात्रा जितनी अधिक होगी उस अर्थव्यवस्था की आमदनी और रोज़गार भी उतना ही अधिक होगा। कुछ ऐसी ही अर्थव्यवस्थाएँ हैं : जापान, संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा, जर्मनी, यूनाइटेड किंगडम, आदि जहाँ अत्यधिक उत्पादन, उत्पादन की अत्यधिक मात्रा, आमदनी, रोज़गार और उच्च विकास है जबकि अफ्रीकी, एशियाई अविकसित देश हैं जहाँ उत्पादन की मात्रा, आमदनी और रोज़गार कम हैं।

उत्पादन का स्तर या मात्रा घरेलू और बाहर के उपभोग स्तर पर निर्भर करती है जो उत्पादन के लिए बाज़ार के प्रभाव पर आधारित होता है। इसमें विश्वव्यापी अर्थव्यवस्था के अंतर्गत उपभोक्ता द्वारा निर्वाह की जाने वाली भूमिका सार्वभौमिक बाज़ार परिदृश्य में विभिन्न रूप से प्रयुक्त बिक्री संवर्धन प्रौद्योगिकी पर निर्भर करती है और उसे प्रभावित करती है। इस प्रक्रिया और पद्धति में उपयोगिता और उपयोगी संकल्पनाओं में भेद नहीं हैं जिसमें पूँजी और उपभोक्ता दोनों वस्तुएँ उत्पादित की जाती है।

संसाधनों की गतिशीलता

विभिन्न संस्थाओं के अंतर्गत एक आर-पार विश्लेषण में सामाजिक-राजनीतिक संरचना हमें एक विचार प्रदान करेगी कि बहुआयामी उत्पादन के लिए संसाधन कहाँ तक गतिशील हुए हैं। भूमंडलीयकरण प्रक्रिया के कारण पूँजीवादी और समाजवादी अर्थव्यवस्था के बीच ठोस अंतर संकीर्ण हो गया है। आजकल की बंद अर्थव्यवस्थाएँ अब सार्वभौमिक प्रतिस्पर्धा के लिए समाप्त हो गई हैं। फिर भी विभिन्न देशों के वर्गों के सामाजिक कल्याण से सम्बन्धित क्षेत्रों में आयोजित अर्थव्यवस्था की अपनी सार्थकता है।

उत्पादन, आमदनी, रोज़गार, अर्थव्यवस्थाओं का संतुलन तथा व्यापार और अन्य सामाजिक व आर्थिक कल्याण के लिए पर्याप्त संसाधन गतिशीलता और विनियोजन बहुत महत्त्वपूर्ण है। अतः संपूर्ण विकास और सापेक्ष उन्नति अर्थव्यवस्था में संसाधन गतिशीलता और विनियोजन पर निर्भर करता है। गतिशीलता और विनियोजन एवं प्राथमिकताएँ सामाजिक, सांस्कृतिक और राजनीतिक भिन्नताओं के कारण विभिन्न अर्थव्यवस्थाओं में भिन्न-भिन्न होती हैं।

एक वैकल्पिक योजना की आवश्यकता

उन्नीसवीं शताब्दी के अर्थशास्त्रियों जैसे जे.एस. मिल (1806-1873) व अन्य ने स्वीकार किया कि एक समुचित प्रतिस्पर्धात्मक अर्थव्यवस्था के अंतर्गत उदारीकरण, निजीकरण और पूरी तरह बाज़ार द्वारा संचालित अर्थव्यवस्था आदर्श संकल्पना है। यद्यपि फेड्रीक गेंट्ज (Friedrich Gentz) (1764-1832) अहस्तक्षेप में विश्वास करता था। उसने संपूर्ण आर्थिक उदारीकरण को स्वीकार नहीं किया। बाज़ार स्वच्छंदतावाद की हाल ही की लहर ने संरक्षणवादियों और सुधारवादियों के बीच मतभेद पैदा कर दिए हैं। उदारीकरण और नियंत्रण दो विरोधी तथ्य हैं और विकास की प्रक्रिया से गुजर रही भारत जैसी अर्थव्यवस्थाओं को विकसित होने के लिए सभी क्षेत्रों, व सभी नीतियों एवं योजना क्षेत्रों और संस्थाओं में असंतुलन को स्पष्ट रूप से संतुलित करने के द्वारा प्रतिस्पर्धी बाज़ारों की कल्याणकारी अवस्थिति को आवृत्त करना पड़ा है।

अर्थव्यवस्थाओं में क्रांतिकारी और विकासात्मक परिवर्तन या रूपांतरण हुए हैं जो अर्थव्यवस्था में राजनीतिक सामाजिक और अन्य सम्बन्धित तथ्यों के हालातों पर निर्भर करते हैं। तीसरी दुनिया के देश जैसे भारत ने पश्चिम द्वारा निर्देशित उदारीकरण और भूमंडलीकरण को पूरी तरह स्वीकार कर लिया है जोकि ठीक नहीं क्योंकि यह सतत् विकास के लिए हानिकारक है। उदारीकरण का समर्थन करने वाली बहुराष्ट्रीय कम्पनियों से लगभग दस या बीस वर्षों में लगभग 1/3 भारतीयों का लाभ प्रभावित होगा और शेष लोगों, ग्रामीणों, निर्धनों, कृषकों तथा असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों की हालत काफी खराब हो सकती है। पश्चिम का पूरा अनुकरण करना और भारत में आर्थिक सुधारों के प्रति वर्तमान दृष्टिकोण मूलतः ठीक नहीं है। अनेक दक्षिण पूर्व एशियाई देशों में वर्तमान आर्थिक संकट आर्थिक प्रगति के लिए भूमंडलीकरण पर निर्भर करने का तीव्र सुभेद्यता दर्शाने का अच्छा उदाहरण है। वर्तमान हालातों और स्थितियों के अंतर्गत अनेक भारतीय कम्पनियों का देश से बाहर कार्य करना कठिन है और पश्चिमी कारोबार के साथ प्रतिस्पर्धा नहीं कर सकती। एक उपयुक्त योजना के साथ विशुद्ध समाजवाद और पूँजीवाद के विकल्प की रचना करनी होगी।

कृषि को बनाए रखना

भारत में संसाधनों को मुख्यतः विभिन्न क्षेत्रों जैसे कृषि, उद्योग, मूलभूत सुविधाओं आदि में विनियोजन (निवेश) के लिए गतिशील किया जाता है। यहाँ कृषि उसके बड़े मुद्दों और कार्यनीतियों को बनाए रखने के लिए विशेष ज़ोर दिया जाता है। उदाहरण के लिए कृषि क्षेत्र में सतत् विकास निम्नलिखित एक या अनेक तथ्यों पर निर्भर करता है :

1) क्या कृषि उत्पादन और आमदनी को बनाए रखा जाता है या नहीं;

2) क्या कृषि कार्य की सुरक्षा और कृषि उत्पाद का महत्त्व रखा जाता है; और

3) क्या ग्रामीण समुदाय "समाज" के रूप में बने रहने में सक्षम हैं अर्थात् क्या उनमें संतोषजनक सामाजिक लगाव और सम्बन्ध हैं।

कृषि में वर्तमान प्रवृत्ति बने रहने के लिए इसके निहितार्थ और तीसरी दुनिया के देशों विशेषतः भारत में एक खतरे की स्थिति दर्शाती है क्योंकि इसके उत्पादन की भावी आवश्यकताएँ काफी अधिक हैं। अतः पारिस्थितिकी रूप से सतत् विकास संकेतों के अनेक लाभ हैं। इनका सारांश निम्नलिखित है :

1) पारिस्थितिकीय वातावरण नष्ट होने की पूर्व चेतावनी प्रणाली;

2) अंतर-पीढ़ीय समानता को बढ़ावा देना;

3) दीर्घकालीन उत्पादकता के लिए कृषि योजना;

4) क्षेत्रीय और राष्ट्रीय योजना;

5) पर्यावरणीय मुद्दों पर सामुदायिक जागरूकता को बढ़ाना;

6) भूमि की देखभाल परम्पराओं को बढ़ाना;

7) नई प्रौद्योगिकियों का मूल्यांकन करना; और

8) अंतर्राष्ट्रीय पर्यवेक्षण के दायित्वों को निभाना।

सतत् विकास विशेषतः स्थायी कृषि विकासों को बनाए रखने वाले संकेतकों का उपयोग करने में कई कमियाँ या खामियाँ हैं। पिछले अनुभवों की तुलना में कृषि उत्पादकता में शीघ्र वृद्धि का यह अभिप्राय नहीं है क़ि यह वृद्धि बनी रहेगी। चीन में फसलों की उत्पादकता भारत से अधिक है। इसका यह अर्थ नहीं है कि भारत फसलों का वह स्तर प्राप्त कर सकता है क्योंकि हो सकता है कि भारत में प्राकृतिक कृषि भूमि चीन की कृषि भूमि से भिन्न हो। चीन प्रति एकड़ इतनी अधिक फसल बनाए रख सकता है। यह हो सकता है कि यह निश्चित न हो। राष्ट्रीय उत्पादन का मूल्यांकन करने के लिए प्राकृतिक संसाधनों की गणना (Natural Resource Accounting) या हरियाली की गणना (Green Accounting) आवश्यक है। प्रायः मानक राष्ट्रीय गणना तकनीकें राष्ट्रीय उत्पादन का अधिक मूल्यांकन करती हैं।

पारंपरिक आर्थिक गणना तकनीकें प्राकृतिक वातावरण द्वारा प्रदत्त वस्तुओं और सेवाओं के मूल्य की गणना नहीं करतीं। जब ये वस्तुएँ और सेवाएँ समाप्त हो जाती हैं तो इस क्षति के लिए कोई कटौती नहीं की जाती। यदि उन्हें निजी संपत्ति में बदल दिया जाए तथा बाज़ार के माध्यम से बेचा जाए तो आर्थिक लाभ रिकार्ड किया जाता है जबकि मामला इससे विपरीत हो सकता है। आर्थिक लाभ के लिए कृषि के आँकड़े कृषि विकास से वातावरण सम्बन्धी कमियों या बाहरी कारणों के लिए पूरी तरह गणना करने में असफल हो सकते हैं। "जब क्षेत्रीय या सकल आर्थिक आँकड़े और वातावरण संकेतकों का उपयोग किया जाता है तो यहाँ तक सतत् का सम्बन्ध है ये महत्त्वपूर्ण क्षेत्रीय, स्थानीय और सूक्ष्म अंतरों को उज़ागर कर सकते हैं। सामान्यतः सतत् के बड़े संकेतकों पर निर्भर करना ही काफी नहीं है।"

बड़े विषय

यद्यपि कृषि उत्पादन और फसल के सकल आँकड़े सार्थक तो लगते हैं तो भी सूक्ष्म स्तर पर कुछ सतत् सम्बन्धी समस्याएँ हैं जैसा कि भारत तथा ऑस्ट्रेलिया में किए गए गाँव एवं स्थानीय अध्ययन से प्रकट हुआ। अध्ययन से प्रकट होता है कि उन्होंने नई तकनीक स्थापित करने के परिणामों, प्राकृतिक संसाधनों के आर्थिक मूल्यों को व्यापक बनाने और पर्यावरणीय क्षति के कारणों के बारे में भी अनुभव प्रदान किया है। फिर भी, कृषि वृद्धि ने वर्तमान आय में लगभग औसतन 50 प्रतिशत वृद्धि प्रदान की है। ग्रामीण संसाधनों के पर्यावरणीय या प्राकृतिक संसाधनों की क्षति ने उनके लिए ईंधन लकड़ी एकत्रित करने, भोजन और औषधि के जंगली संसाधन जुटाने, भवन निर्माण सामग्री और कई मामलों में जल उपलब्धता के अवसरों में कमी की है। इस प्रकार निर्धन ग्रामीणों का आर्थिक कल्याण पर्यावरणीय परिवर्तन से विपरीत रूप से प्रभावित हुआ है।

कृषि विकास के लाभ में असमान हिस्सा है। हरित क्रांति का शुष्क भूमि और ऊँचाई वाली भूमि की खेती पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा है। अपनी नाममात्र की कृषि भूमि के साथ जनजातियों पर औद्योगिकीकरण के प्रभावों, खनन कार्यों में विस्तार, बाँधों के निर्माण, जंगलों की कटाई आदि के कारण तथा इसके अतिरिक्त बढ़ती आबादी के कारण भी पर्याप्त आर्थिक दबाव पड़ गया था। रामकृष्णन (Ramakrishnan) (1993) ने ज़ोर दिया है कि पारंपरिक कृषि प्रणालियाँ आश्चर्यजनक रूप से कुशल और सतत् हो सकती हैं।

जल भराव और सिंचाई से भूमि के लवण युक्त होने, शुष्क जमीन से वनस्पति की सफाई, भूमि क्षरण, उर्वरकों व कीटनाशकों के उपयोग, भूमिगत जल स्तर गिरने से भूमि में विकार होने के कारण भूमि की कृषि उत्पादकता और भूमि की पोषणता में कमी आ गई। इसके अतिरिक्त ह्रासमान आनुवंशिकी भिन्नता कृषि उत्पादन को बनाए रखने में बाधक सिद्ध हुई है। सार्वभौमिक उष्णता, समुद्र तल में वृद्धि आदि से सूखे और बाढ़ की स्थितियाँ बन जाती हैं ये भी उत्पादन और पोषण के लिए एकदम हानिकारक हैं।

भूमि उपयोग व बनाए रखने की नीतियाँ तथा तकनीक का चयन

अपनाई गई कृषि तकनीक का प्रकार और कृषि में प्रयुक्त भूमि का रूप कृषि उत्पादन को बनाए रखने के लिए बहुत महत्त्वपूर्ण है। काँवे (1989) के अनुसार आधुनिक कृषि तकनीकों में पारंपरिक तकनीकों की तुलना में कृषि उत्पादकता जीवितता कम है चाहे आधुनिक तकनीकों में पारंपरिक तकनीकों की अपेक्षा आरंभिक प्राप्ति अधिक हो। कम लागत पर अधिक जीवंत पारंपरिक तकनीक एकदम अलाभकारी हो सकती है जिससे सम्बन्धित उपयोगकर्ता अजीवंत आधुनिक तकनीकें अपनाने पर विवश हो सकता है जिससे उनके प्रयोग वाला संपूर्ण उद्योग वास्तव में ठप हो सकता है।

भूमि की प्राकृतिक उत्पादकता में कमी से ही भूमि उपयोग में परिवर्तन नहीं होता अपितु इसके उपयोग के लिए बदलते आर्थिक अवसरों एवं इसके संभावित उपयोग की जानकारी में परिवर्तन से भी यह होता है।" अन्य संगठनों में मिलकर खाद्य एवं कृषि संगठन (Food and Agricultural Organisation: FAO) ने एक सतत् भूप्रबंध विकास (Evolution of Sustainable Land Management: FESLM) संरचना तैयार की है जो किसी विशेष प्रकार की भूमि प्रबंध व्यवस्था के जीवंत रहने की सीमा को प्रभावित कर सकने वाले संभावित तथ्यों की श्रेणी को शामिल करती है।

संरचनात्मक समायोजन की कार्यनीतियाँ और कृषि की सतत्ता

भारत में संरचनात्मक समायोजन की कार्यनीतियों (Structural Adjustment Policies) पर दिए जाने वाले बल का अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष (International Monetary Fund) एवं विश्व बैंक ने समर्थन किया है। यह मुक्त बाज़ारों के व्यापक उपयोग और स्वच्छ एवं दक्ष सार्वजनिक क्षेत्र की उत्पत्ति के अनुरूप है। अध्ययनों से पता चलता है कि बाज़ारों के अधिक उपयोग से प्राकृतिक संसाधनों के संरक्षण में कमी आती है और विकास की निरंतरता को खतरा हो जाता है। तथ्य यह है कि कुछ मामलों में बाज़ारों के मुक्त होने से प्राकृतिक संरक्षण और सतत् विकास में सहायता मिलती है जबकि अन्य मामलों में इससे क्षति हो सकती है। कृत्रिम उर्वरकों व कीटनाशकों, वनस्पति की निकासी तथा सिंचाई जल के उपयोग पर आर्थिक सहायता समाप्त करके संरक्षण की सहायता की जा सकती है। लेकिन मुक्त बाज़ार परिवर्तनों की अन्य किस्में इस पर विपरीत प्रभाव डाल सकती हैं। यद्यपि विश्व बैंक और अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष ने अपनी व्यापक संरचनात्मक समायोजन सुविधाओं का विस्तार किया जो मौलिक आर्थिक समस्या का शीघ्र समाधान नहीं करते थे। यह भी स्पष्ट नहीं था कि क्या इनका परिणाम सतत् कृषि होगा यद्यपि कुछ सुधार हो सकते थे।

संस्थात्मक सहायता

संपोषित सार्वभौमिक विकास लोगों की माँग पूरी करने के लिए आबादी में परिवर्तनों के सापेक्ष अनुमानों और तत्पश्चात् अपेक्षाओं के विरुद्ध क्षेत्रीय रूप से परिवर्तन करने को विवश कर देता है। भारत जैसे देश में स्पष्टतः अपने कृषि उत्पादन को सतत् रखने में अनेक समस्याएँ आएँगी। बढ़ता हुआ भूमंडलीकरण, सूचना क्रांति और तकनीकी परिवर्तन, बढ़ती राजनीतिक भागीदारी, तेज़ी से विकृत होता प्राकृतिक वातावरण तथा तेज़ी से बदलती जनसांख्यिकी ये सब विश्व के समक्ष विशेषतः एशियाई देशों के सामने चुनौती प्रस्तुत करते हैं। दृढ़ संकल्प और अनुशासित सरकारों तथा परिपक्व समाजों द्वारा

इन चुनौतियों का उत्तर देना आवश्यक है। आज अपनी भोजन आवश्यकताओं के लिए लोग कृषि पर पूरी तरह निर्भर हैं। सन् 2050 तक भारत की जनसंख्या 150 – 180 करोड़ पर स्थिर रहने का अनुमान है और इसके लिए वर्तमान उपभोग स्तर के अनुरूप लगभग 45 करोड़ टन वार्षिक खाद्यान्न की आवश्यकता होगी। अर्थव्यवस्था के विकास के साथ उपभोग स्तर भी बढ़ता है। सिंचिंत भूमि की वर्तमान उत्पादकता औसतन लगभग 2.5 टन/हेक्टेयर (T/ha) तथा वर्षा पर आधारित भूमि की उत्पादकता 0.5 टन/हेक्टेयर है। 2050 तक देश की माँग को पूरा करने के लिए कम से कम 13 करोड़ हेक्टेयर केवल खाद्य फसलों के लिए और 16 करोड़ हेक्टेयर सभी फसलों के लिए सिंचाई सामर्थ्य बढ़ाकर माना जाता है कि ये इन स्तरों को 2050 तक क्रमशः 3.5 टन/हेक्टेयर और 1 टन/हेक्टेयर तक बढ़ाए जा सकते हैं। भारत में दसवीं पंचवर्षीय योजना में प्रगति नीति की बुनियादी आवश्यकताओं में से एक आवश्यकता थी शीघ्र और सतत् कृषि विकास। कृषि विकास और सतत्ता अंततः अनुशासित संस्थागत सहयोग के साथ सभी निवेशों के आदर्श समन्वय पर निर्भर करती है।

9.6 विभिन्न अभिकरणों को सशक्त बनाना

प्राचीन काल से ही मानव जाति के इतिहास की दिशा को प्रभावित करने में व्यक्तिगत विचार और विचारधाराएँ एक साधन रही हैं। मुख्य अभिधारणा यह है कि यदि भारत को तकनीकी ताकत प्राप्त करनी है तो उसे लोगों के दिमाग में भारतीय उत्पादों और प्रणालियों में आत्मविश्वास बढ़ाना होगा। "देश की उन्नति इस बात पर निर्भर करती है कि उसके लोग कैसा सोचते हैं। भारत करोड़ो लोगों के राष्ट्र के रूप में सोचना होगा।"

पिछले कई सालों में भारत का विकास काफी हद तक सरकार पर निर्भर रह गया है। यह देश की ताकत तथा कमज़ोरी भी थी। सरकार द्वारा कई प्रयास किए गए। लेकिन काफी समय से अर्थव्यवस्था की योजित और विनियमित प्रकृति अन्य को प्रयास करने से निषेध करती है। इसलिए सरकार की एक महत्त्वपूर्ण भूमिका अपनी उपस्थिति को विशिष्ट रूप से फैलाना और अपने विभिन्न अभिकरणों को सशक्त बनाने की है। सरकार को सार्वजनिक चीजों जैसे शिक्षा और स्वास्थ्य की गतिविधियों की तरफ भी ध्यान देना होगा।

सुनहरी त्रिआयामी भागीदारी

यह ठीक है कि व्यक्तिगत प्रयास काफी महत्त्वपूर्ण है तो भी उद्योग, सरकार और अनुसंधान और विकास संस्थाओं का एक सुनहरी त्रिभुज (भागीदारी) देश के विकास का वास्तविक आधार बनाता है। ये चीजें (यह भागीदारी) तकनीकी आधार वाली व्यावसायिक गतिविधि, रोज़गार तथा व्यवसाय में सहायक नीतियों के माध्यम से माँग सृजन को गतिशील करती हैं जिसके परिणामस्वरूप धन की उत्पत्ति होती है। यह सुनहरी त्रिभुज (Golden triangle) विश्वव्यापी बाज़ारों में हमारे द्वारा प्रतिस्पर्धा करने तथा हमारे लोगों के लिए धन कमाने और समृद्ध बनाने के लिए बहुत महत्त्वपूर्ण है।

सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम (PSUs) तकनीकी और प्रबंधन की दृष्टि से बहुत मजबूत हैं। फिर राज्य स्तर के छोटे आकार के सार्वजनिक क्षेत्र के अनेक उपक्रम भी हैं। वे काफी उपयोगी कार्य पूरा करते हैं लेकिन वे केन्द्रीय सरकार के उपक्रमों के समान तकनीकी रूप से सक्षम नहीं हैं। अनेक बड़े निजी औद्योगिक समूह हैं। उनमें से अनेक पारिवारिक स्वामित्व में हैं और कुछेक रुग्ण भी हैं और दब गए हैं। फिर भारत में कार्य करने वाली कुछ बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ (MNCs) भी हैं। इनका विनियमन भारतीय कानून के अनुसार होता है। इन सभी को एक निश्चित महत्त्वपूर्ण भूमिका निभानी होती है। विद्यमान के अलावा आने वाले वर्षों में कई और कम्पनियाँ आएँगी। विद्यमान कम्पनियों में से कुछ बंद भी हो सकती हैं या एक वर्ग से दूसरे वर्ग में परिवर्तित हो सकती हैं। राष्ट्र के दृष्टिकोण और प्रगति में हम इन सभी पर भागीदार के रूप में विचार करते हैं।

सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम : अंतर-इकाई भागीदारी

सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम के प्रबंधनों, श्रमिक कार्यों से सम्बन्धित लोगों को और अनेक श्रमिक नेताओं को सोचना होगा कि एक दृष्टिकोण को पूरा करने के लिए कैसे वे स्वयं को रूपांतरित कर सकते हैं या अपने अनुपयोगी विचार से कैसे मुक्त हो सकते हैं या अपनी कमजोरियों को छोड़ कर अपने सामर्थ्य का कैसे उपयोग कर सकते हैं। उन्हें अन्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम के साथ, अन्य उद्योगों के साथ या लघु स्तर के उद्योग या किसी शोध एवं अनुसंधान प्रयोगशाला या बहुराष्ट्रीय कम्पनी में भागीदारी करने के द्वारा अपना महत्त्वपूर्ण योगदान करने में सक्षम होना चाहिए।

बड़े और मध्यम श्रेणी के उद्योग : परियोजना भागीदारी

कुल मिलाकर निजी क्षेत्र की विशिष्ट प्रकृति के कारण उनके संचालन में पर्याप्त लचीलापन होता है और उनकी प्रबंध व्यवस्थाएँ भी काफी अच्छी होती हैं। कुछ निजी क्षेत्र के उद्योगों ने अपने कार्मिकों के ज्ञान को उन्नत करने के लिए अपने अच्छे प्रशिक्षण कार्यक्रम भी आयोजित किए हैं। 1991 में उदारीकरण के बाद निजी क्षेत्र ने भारतीय अर्थव्यवस्था में बढ़ती बड़ी भूमिका निभाना आरंभ कर दिया है। इस क्षेत्र का योगदान न केवल उपभोक्ता क्षेत्र में ही पहचाना गया है अपितु मूलभूत सुविधाओं और सामरिक उद्योग में भी देखा गया है। यदि भारत को अपना दृष्टिकोण पूरा करना है तो आने वाले वर्षों में इसको महत्त्वपूर्ण भूमिका निभानी होगी। मध्यम और भारी श्रेणी के निजी क्षेत्र के प्रत्येक उद्योग को भारत के दृष्टिकोण को पूरा करने वाले क्षेत्र में एक-एक बड़ी परियोजना अपनानी चाहिए। यह कृषि हो सकती है, कृषि खाद्यान्न संसाधन, स्वास्थ्य, सामग्री या रसायन या प्राकृतिक उत्पादों में हो सकता है अथवा कोई ऐसा क्षेत्र हो सकता है जिसे वे विश्व में मजबूत भारतीय उपस्थिति स्थापित करने के लिए उपयुक्त समझते हों।

लघु उद्योग : निकटवर्ती भागीदारी

लघु उद्योग अथवा छोटे पैमाने के उद्योग (Small Scale Industries: SSI) देश की प्रगति में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं और भारतीय अर्थव्यवस्था में कुल औद्योगिक मूल्य का लगभग 40 प्रतिशत योगदान करते हैं। ऐसा अनुमान लगाया गया है कि छोटे पैमाने के उद्योगों के उत्पादों में 10 लाख रुपये की धनराशि अचल संपत्ति 46.2 लाख रुपये की धनराशि वस्तुओं या सेवाओं के विशाल अतिरिक्त मूल्य के साथ निवेश की गई है। कुछ वर्षों में विभिन्न योजना अवधियों में लघु उद्योग क्षेत्र प्रभावशाली प्रगति दर से बड़ी तेज़ी से आगे बढ़ा है। लघु औद्योगिक इकाइयों की संख्या 1980-81 में 8.7 लाख के अनुमान से 2000 में 30 लाख से अधिक हो गई है। छोटे पैमाने के उद्योग भारत में अधिकतम रोज़गार के अवसर उत्पन्न करते हैं जो कृषि के बाद सबसे अधिक है। यह भारतीय निर्यात का लगभग 45-50 प्रतिशत योगदान कर भारत की वर्तमान क्षमता में व्यापक भूमिका निभाता है।

लघु उद्योगों की तकनीकी और प्रबंध क्षमताओं के विकास में सहायता के लिए सरकारी अभिकरणों एवं उद्योग संघों की भी कई योजनाएँ हैं। लघु उद्योगों को तकनीकी सलाह और अपनी संवर्धन गतिविधियों के लिए नजदीकी शैक्षिक संस्थाओं या प्रयोगशालाओं से संपर्क करना चाहिए।

अति लघु क्षेत्र : "अभिग्रहण" भागीदारी

इस विशाल क्षेत्र में हम ग़ैर-सरकारी संगठनों की भूमिका तथा प्रशासन के माध्यम से सरकारी सहायता जोकि बहुत महत्त्वपूर्ण है, पर विचार करते हैं। इनका उद्देश्य इस क्षेत्र को केवल बनाए रखना ही नहीं अपितु नए स्वरूप को ग्रहण करना भी होना चाहिए। इसके लिए इन्हें बाज़ार दक्षता की आवश्यकता होती है। यह एक जटिल कार्य है। इस संदर्भ में सरकारी नीति बनाना आवश्यक है। निजी क्षेत्र अपने नजदीक अति लघु क्षेत्रों का अभिग्रहण भी कर सकता है तथा उनके उत्पादों के लिए बाज़ार उपलब्ध कराने के द्वारा उनकी दक्षताओं को उन्नत कर उनकी सहायता कर सकता है।

ग्रामीण विकास : पूरा संपर्क भागीदारी

भारत के लगभग 70 करोड़ लोग ग्रामीण क्षेत्रों में 60 हजार गाँवों में रहते हैं। ग्रामीण-शहरी अंतर को समाप्त करने, रोज़गार के अवसर उत्पन्न करने और ग्रामीण समृद्धि को बढ़ाने के लिए लोगों के सब वर्गों को आर्थिक अवसर उपलब्ध करने वाले समूहों के संयोजन की तत्काल आवश्यकता है। आज गाँवों की ज़रूरी आवश्यकताएँ हैं जल, ऊर्जा, सड़क, स्वच्छता, स्वास्थ्य देखभाल, शिक्षा और रोज़गार की उत्पत्ति। सरकार, ग़ैर-सरकारी संगठन और औद्योगिक क्षेत्र बैंकिंग प्रणालियों और सहकारी विकास मॉडल के अंतर्गत बाज़ार व्यवस्थाओं की सहायता से ठेकेदारी योजना आरंभ करने में सहयोगकर्त्ता बन सकती है। उद्यमियों और औद्योगिक क्षेत्र को अपने क्षेत्रों के पूरा (PURA) समूहों की पहचान कर उन्हें अभी अधिग्रहण करना चाहिए ताकि उनका सम्पूर्ण विकास हो सके। उन्हें उद्यमशीलता विकास, दक्षता विकास, उत्पाद विकास और बाज़ार स्थापना के लिए एक संपूर्ण योजना बनानी चाहिए। इन अभियानों को केवल सरकारी विभाग द्वारा संचालित करने की आवश्यकता नहीं है जैसा कि अंतरिक्ष और आण्विक ऊर्जा विभाग द्वारा किया गया है। यह कार्य आधुनिक व्यावसायिक मॉडलों का प्रयोग कर उद्यमियों के सफल समूह द्वारा किया जा सकता है।

शैक्षिक और शोध एवं अनुसंधान प्रयोगशालाएँ : प्रतिबद्ध भागीदारी

राष्ट्र को अपने वैज्ञानिकों और विद्वानों पर गर्व होता है तो भी निःसंदेह उनमें से अधिकतर उत्तर देते हैं कि उन्हें संदेह है कि क्या राष्ट्र उनकी परवाह करता है। हमारा इन लोगों से अनुरोध है कि उन्हें अपनी ऊँची सोच रखनी चाहिए क्योंकि केवल वे लोग ही प्रौद्योगिक, आधुनिकीकरण और नई ऊर्जाओं की ताकतों के बारे में समझते हैं जिन्हें तकनीकों के द्वारा ही प्रकट किया जा सकता है। उनमें ही ज्ञान का आधार आत्मसात करने की क्षमता है जो कि बड़ी तेज़ गति से आगे बढ़ रही हैं। इसलिए उनके सामने कई बाधाओं के होते हुए भी उन्हें इसे भारत को विकसित देश बनाने के लिए एक चुनौती के रूप में मानना चाहिए। उन्हें क्या किया जा सकता है इसके बारे में चर्चा कर आंदोलन का नेतृत्व करना होगा, लोगों को प्रोत्साहित करना होगा कि हम इन समस्याओं को समाप्त कर सकते हैं तथा उद्योग जगत, सरकारी प्रशासकों और अन्य लोगों की सहायता करनी होगी कि आर्थिक विकास के तीव्रता से बढ़ने के कारण उत्पन्न होने वाली कठिनाइयों को दूर करने में भारतीय विज्ञान सहायता कर सकता है।

ग़ैर-सरकारी संगठन : सक्रिय भागीदारी

विविध विचारधाराओं के बावजूद ग़ैर-सरकारी संगठन सामूहिक रूप में भारत के काफी बड़े हिस्से का प्रतिनिधित्व करते हैं। हमारा विश्वास है कि ग़ैर-सरकारी संगठनों को न केवल विवेक रखने वालों के रूप में अपितु विकसित भारत के बारे में आगे बढ़कर सोचने की मनोवृत्ति बनाने और वातावरण बनाने में भी महत्त्वपूर्ण भूमिका निभानी है। वे महानगरों, शहरों, नगरों और गाँवों में; विद्यालयों, महाविद्यालयों और विश्वविद्यालयों में, खेतों, उद्योगों और बाज़ारों में संगठित क्षेत्रों और व्यक्तिगत प्रयासों के बीच शक्तिशाली आशा के वाहक और सकारात्मक सहजातीय प्रणाली बन सकते हैं। ग़ैर-सरकारी संगठनों में कई लोग उत्साह और ऊर्जा से भरपूर होते हैं। यह दल विकसित भारत के लिए आंदोलन में भागीदारी कर सकता है तथा स्वास्थ्य और शैक्षिक सेवाओं के प्रसार के लिए कार्य परियोजनाओं पर ध्यान केन्द्रित कर सकता है तथा सभी भारतीयों के लिए यह सोचने का वातावरण उत्पन्न कर सकता है कि हम सब एक अखण्ड हस्ती हैं।

ग़ैर-निवासी भारतीय/भारतीय मूल के लोग : प्रोत्साहित भागीदारी

आज 2 करोड़ भारतीय विभिन्न देशों में रहते हैं। प्रत्येक ग़ैर-निवासी भारतीय ;तथा भारतीय मूल के लोग (Non-resident Indian; NRI and Persons of Indian Origin; PIO) से "प्रत्यक्ष परिमाणेय कार्यवाही"

(Direct quantifiable action) के द्वारा भारतीय राष्ट्र निर्माण कार्यक्रमों में "एकल व्यक्ति ग़ैर-सरकारी संगठन" की तरह सहायता करने की आशा की जाती है। सभी विदेशों में रहने वाले भारतीय एकत्रित होकर 10 करोड़ डॉलर की आरंभिक पूँजी से एक विदेशी भारतीय अनुसंधान फाउण्डेशन (Indian Research Foundation) आरंभ कर सकते हैं। इस फाउण्डेशन का कार्य चुनौतीपूर्ण क्षेत्रों जैसे भूकंप की भविष्यवाणी करने में अनुसंधान का नेतृत्व करना होगा। फाउण्डेशन को श्रेष्ठ संस्थाओं और अनुसंधानकर्त्ताओं की पहचान करनी होगी तथा अनुसंधान के लिए उन्हें वातावरण और संसाधन उपलब्ध कराने होंगे। यदि ऐसा हो जाता है तो संपूर्ण विश्व समुदाय इस महान कार्य के लिए उन्हें स्मरण करेगा। (प्रसिद्ध ग़ैर-निवासी भारतीय/भारतीय मूल के लोग को *भारतीय सम्मान पुरस्कार*, 2005 को प्रदान करने पर 1 जनवरी 2005 को मुम्बई में राष्ट्रपति का संबोधन भाषण)।

विदेशी सत्ताएँ : अनुकूल भागीदारी

भारत को बिना किसी विलम्ब के प्रत्यक्ष विदेशी निवेश और विदेशी प्रौद्योगिकी की आवश्यकता है। एक दशक में ही भारतीय प्रौद्योगिकी और व्यापार में चमत्कारपूर्ण वृद्धि होगी। भारतीय कम्पनियाँ भी विश्व के विभिन्न भागों में कार्य करने वाली बहुराष्ट्रीय कम्पनियों के रूप में पैदा हो सकती हैं। वे गहन प्रौद्योगिकी उत्पादों और सेवाओं की बिक्री तथा प्रौद्योगिकी का विक्रय करेंगी।

बहुराष्ट्रीय कम्पनियों और विदेशी सत्ताओं के तत्काल कार्यों को भारतीय हितों और इसकी मूल शक्तियों के अनुकूल लक्ष्य बनाना होगा। प्रभावशाली स्थिति बनाने के लिए उन्हें स्वतः ऐसी परियोजनाएँ आरंभ करनी चाहिए जो तकनीकी क्षमताओं में वृद्धि करती हों तथा समृद्धि के प्रभावों का प्रसार करती हों। उनकी व्यापक प्रचार प्रणाली विशिष्ट भारतीय सरोकारों को उठा सकती है। इस दिशा में कार्य आरंभ करने के लिए उन्हें कई भारतीय समूहों से परस्पर संपर्क करने की आवश्यकता है ताकि उनके सरोकारों को समझा जा सके।

9.7 विशिष्ट कार्य अभिकरणों का मूल्यांकन

सर्वप्रथम सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण यह है कि विशिष्ट कार्य अभिकरणों पर व्यवस्था को फैलाने और असंगठित करने के द्वारा स्थानीय प्रशासनिक परिदृश्य को लेकर भ्रमित होने का आरोप लगता रहा है। नागरिकों को अपनी विभिन्न आवश्यकताएँ पूरी करने के लिए अनेक प्रकार के अभिकरणों के पास जाना पड़ता है। चूँकि स्थानीय सरकारी संस्थाएँ काफी समय से अधिकारों का केन्द्र नहीं हैं, अतः उनके अधिकार और छवि धूमिल हो गई है। फिर इन अभिकरणों को उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता है क्योंकि उन्हें अपने कार्यों में काफी स्वायत्तता है। यदि किसी नागरिक को कोई समस्या है तो मान लीजिए वह इन अभिकरणों के विरुद्ध स्थानीय सरकार के पास पहुँचता है। माना जा सकता है कि कोई अपेक्षित परिणाम प्राप्त नहीं होगा। प्रतिनिधि लोकतंत्र अधिकतम के रूप में यह अपेक्षा करता है कि सभी सार्वजनिक सेवाओं को प्रतिनिधितात्मक संसद के प्रति उत्तरदायी होना चाहिए। इससे बाहर कोई भी बात या तो निजी है अथवा निरकुंश है (माहेश्वरी, 1968)। अनुभव किया जाता है कि अधिकारों में कमी होने के कारण लोग स्थानीय सरकार के कार्यों में रूचि नहीं लेंगे। स्थानीय स्तर पर प्रभावशाली और उत्तरदायी सरकार की स्थापना के उद्देश्य से किए गए 73वें और 74वें संविधान संशोधनों का उद्देश्य भी निरस्त हो सकता है यद्यपि अभी इस पर विवाद है। इससे विशिष्ट कार्य अभिकरणों की वैधानिकता से सम्बन्धित और संभवतः केन्द्रीय प्रश्न उठने लगता है तथा महत्त्वपूर्ण मामलों में स्थानीय सरकारी संस्थाओं के उत्तरदायित्व पर भी अनिश्चय होने लगता है। इसके अतिरिक्त अपने पृथक समाजों में इन अभिकरणों के कार्य करने की संभावना अन्य सम्बन्धित कार्यों के साथ पर्याप्त उपायों से असंबद्ध होने पर भी कम नहीं आँका जा सकता। अतः यद्यपि विवादास्पद है तो भी स्थानीय स्तर पर ऐसे प्रशासनिक कार्य से संबद्ध होने के लिए समन्वय एवं अपेक्षित अंतर सम्बन्धित होने की सर्वव्यापक चिंता

होने लगती है जहाँ पर सर्वाधिक प्रशासनिक कार्य केन्द्रित होता है (सेवा वितरण से सम्बन्धित) इसलिए विशिष्ट कार्य अभिकरण स्थानीय स्तर पर प्रशासनिक कार्य से विपरीत कार्य करेंगे (तत्रैव)।

आलोचना को छोड़ दें तो विशिष्ट कार्य अभिकरण वांछनीय और वर्तमान समय में सार्थक समझी जाती हैं जहाँ कार्य काफी महत्त्वपूर्ण और तकनीकी हो गया है और इस प्रकार इसका विशेषज्ञ हाथों में होना आवश्यक हो जाता है। सरकार की पारंपरिक संरचना में अपेक्षित तकनीकी दक्षता का अभाव पाया जाता है।

9.8 सारांश

आर्थिक विकास और राष्ट्र निर्माण में स्थानीय प्राधिकरणों (सार्वजनिक क्षेत्र) और विशिष्ट कार्य अभिकरणों (निजी क्षेत्र) की सम्बन्धित भागीदारी भूमिका पर अत्यधिक बल नहीं दिया जा सकता। विकसित राष्ट्र के उच्च लक्ष्य की ओर अग्रसर होने के लिए केन्द्रित अधिकारों के कारण विकसित वर्तमान कार्य पद्धति और मानसिकता को तुरंत परिवर्तित करने की आवश्यकता है। अनेक विद्यमान सरकारी संरचनाओं को अत्यधिक रूप से छोटा करने की आवश्यकता पड़ेगी। एकाधिकारों में कमी तथा इन वृहत आयोजनों के कई पैकेज लागू करने में व्यापक प्रतिस्पर्धा होनी चाहिए। इसलिए अधिक उदार और सरल प्रक्रियाओं के साथ विशिष्ट कार्य अभिकरणों की भागीदारी आवश्यक होगी। स्वस्थ प्रतिस्पर्धा से अधिक दक्षता और नव परिवर्तन आते हैं।

कार्यान्वयन दलों के सशक्तिकरण से कार्य में गति आएगी तथा जोखिम उठाने की क्षमताओं का विकास होगा। जहाँ कहीं सरकार की उपस्थिति है वहाँ इसकी कार्य शैली सहयोगी की होनी चाहिए और इसी के अनुसार सार्वजनिक उत्तरदायित्व व्यवस्थाएँ परिवर्तित होनी चाहिए।

9.9 मुख्य अवधारणाएँ

मानव में निवेश (Investment in Man) : सार्वजनिक प्रशासन में संरचना एवं प्रक्रिया केन्द्रित विचारधारा से मानव केन्द्रित विचारधारा में उल्लेखनीय परिवर्तन होने से संगठनात्मक प्रभाविकता प्राप्त करने में मानव शक्ति को अब मुख्य स्रोत माना जाता है। इसलिए शारीरिक निवेश के रूप में मानव पूँजी निवेश की आवश्यकता हैं। हाल ही में डॉ. अमर्त्य सेन को आरंभिक परिवर्तन का श्रेय दिया जाता है। अतः लोग एक वह समस्या नहीं, संसाधन है जिसे अब तक माना जाता था। इसलिए उनकी व्यक्तिगत क्षमता के विकास में निवेश संपूर्ण सकल घरेलू उत्पाद को आगे बढ़ाते हुए विभिन्न क्षेत्रों में उत्पादन में महत्त्वपूर्ण वृद्धि कर सकता है। प्रशासन में विकास की कुंजी है "मानव में विकास"।

अवैध पृथक्करण (Illegitimate Isolation) : सम्बन्धित विषय क्षेत्रों के बीच सार्वजनिक नीति-निर्माण और कार्यान्वयन में क्षैतिज संघटन पर वर्तमान समय में काफी बल दिया जाता है ताकि प्रशासनिक तंत्र की पृथक कार्य प्रणाली वाली अवैध पृथक्करण की समस्या से छुटकारा पाया जा सके। विशिष्ट क्षेत्रों में अपेक्षित परिणाम प्राप्त करने के लिए अन्य विषय क्षेत्रों से संबद्धता उसकी कार्य क्षमता को प्रभावित करती है। बदले में उसकी अपनी कार्य क्षमता का प्रभावित

होना अनिवार्य है। यदि यह मामला न हो तो अवैध पृथक्कर की समस्या उत्पन्न होना लाजमी है। आरंभ में समस्याओं का सामना नीति कार्यान्वयन अवस्था में हो जाता है क्योंकि किसी विषय की सैद्धान्तिक संकल्पना उपरोक्त बड़े सम्बन्धों का कारण नहीं होती। प्रत्येक कदम अर्थात् नीति-निर्माण, कार्यान्वयन और पूर्व व्यापक विश्लेषणों एवं परवर्ती सुधारों के लिए मूल्यांकन अवस्थाओं के लिए समन्वय वांछनीय है।

अधिकार हनन (Divestiture) : अधिकार हनन विनिवेशीकरण का एक रूप है। अधिकार हनन के द्वारा कोई कम्पनी बिक्री के द्वारा भिन्न संचालक को किसी विशिष्ट कार्य और संपत्तियों का नियंत्रण सौंप देती है। जिसमें अधिकारों, नियंत्रण संसाधनों और संपत्तियों का हस्तांतरित करना शामिल है।

मूल्य वर्धित सेवाएँ (Value Adding Services) : मूल्य वर्धन वह सेवा है जो मूल सेवा के साथ अतिरिक्त योग्यता (जिसे आर्थिक संदर्भ में मूल्य के रूप में वर्णित किया जाता है) जोड़ देती है। वर्धित लाभ निश्चित करने के लिए व्यापार/व्यवसाय गतिविधियाँ करने, विपणन सुझाव प्रदान करने, भण्डारण सुविधाओं में सुधार करने, नेतृत्व शैली में परिवर्तन, संगठनात्मक संस्कृति में परिवर्तन करने आदि के द्वारा विद्यमान उत्पाद या सेवा में वह मूल्य/योग्यता जोड़ने/बढ़ाने के लिए अनुसंधान करता है। जो प्रकृति में सहायक या गौण होती है परन्तु मुख्य उत्पाद या सेवा की योग्यता/उपयोगिता/महत्त्व बढ़ा देती है। मूल्य वर्धन सेवाएँ बाज़ार में व्यापार या संगठन के लिए प्रतिस्पर्धात्मक लाभ निश्चित करती है।

उपग्रह द्वारा सार्वभौमिक सक्रिय व्यक्तिगत संप्रेषण (Global Mobile personal Communication by Satellite; GMPCS) : उपग्रह द्वारा सार्वभौमिक सक्रिय व्यक्तिगत संप्रेषण एक व्यक्तिगत संप्रेषण प्रणाली है जो एक उपग्रह के समूह से राष्ट्रीय, क्षेत्रीय या सार्वभौमिक के पार विस्तार प्रदान करती है जिस तक एक छोटे और सरल सुबाह्य टर्मिनलों की उपग्रह द्वारा सार्वभौमिक सक्रिय व्यक्तिगत संप्रेषण की उन सेवाओं के साथ पहुँचा जा सकता है जिसमें आवाज, मार्ग, फैक्स, समाचार, आँकड़े और यहाँ तक कि ब्रॉड बैंड मल्टीमीडिया शामिल हैं। उपग्रह द्वारा सार्वभौमिक सक्रिय व्यक्तिगत संप्रेषण उपग्रह प्रणालियाँ सीधे अंतिम उपयोगकर्त्ता तक दूरसंचार सेवाएँ प्रदान करती हैं चाहे ये उपग्रह भौगोलिक रूप से स्थित हो या सचल हो, स्थिर हो या गतिशील, ब्रॉडबैंड हो या नैरोबैण्ड, सार्वभौमिक हो या क्षेत्रीय (अन्तर्राष्ट्रीय दूरसंचार संघ)।

अति लघु रन्ध्र टर्मिनल (Very Small Aperture Terminals; VSATs) : यह भूस्थित स्टेशन होता है जिसका उपयोग अपेक्षाकृत एक छोटे डिश एंटीना प्रायः अन्य उपग्रह डिशों के विपरीत 2.4 मीटर या 3.8 मीटर व्यास) के साथ श्रव्य और दृश्य सिगनल भेजने के लिए उपग्रह संप्रेषण में किया जाता है।

पब्लिक मोबाइल रेडियो ट्रंक सर्विस (Public Mobile Radio Trunk Services; PMRTS) : रेडियो ट्रंक सेवाएँ मोबाइल फोन की अपेक्षा कई प्रकार के लाभ प्रदान करती हैं जैसे निश्चित राशि के लिए असीमित काल करना। सामूहिक काल करना जो मोबाइल टेलीफोन पर संभव नहीं है। स्पष्ट लाभों के बावजूद मोबाइल क्षेत्र ने रेडियो ट्रंक सेवा की तुलना में तेज़ी से प्रगति की क्योंकि अधिकांशतः लोगों को रेडियो ट्रंक के लाभों की जानकारी नहीं है और वे मोबाइल फोन पसंद करते हैं। सुबाह्य हैंडसेट के साथ एक बैटरी लगी होती है जिसे नियमित रूप से विद्युत से चार्ज करना पड़ता है। हैंडसेट सुबाह्य तथा स्थिर दोनों तरह के आते हैं। स्थिर हैंडसेट आधारसेट एक आधार के रूप में कार्य करता है अर्थात् किसी कार्यालय या संगठन के मुख्यालय में होता है। स्थिर हैंडसेट सीधे विद्युत से जोड़ दिया जाता है।

9.10 संदर्भ व अन्य लेख

बेकर, जी.एस., 1964, *ह्यूमन कैपिटल,* प्रिंसटन : प्रिंसटन यूनिवर्सिटी प्रेस।

ब्लॉग, एम., 1976, "द इम्पीरिकल स्टेट्स ऑफ ह्यूमन कैपिटल थ्योरी : ए सर्वे" *द जर्नल ऑफ इकॉनामिक* लिटरेचर, सितम्बर, खण्ड XIV संख्या 3।

कार्ग, अंजली, मनीशा, काबरा और राकेश केकर, 2003, रेगुलेटरी रिफार्मस इन इंडियाः इफेक्टिवनैस, रेकीशियेन्सी एण्ड इम्पेक्टस, नई दिल्ली : टी ई आर आई।

चौधरी, नगेन्द्र, वी., 2002 "टेलीकॉम सेक्टर्स रिफार्म्स" सेक्शन 111 इन हार्ड इंफ्रास्ट्रक्चर : दी न्यू इम्परेटिव एण्ड रिफार्म्स (हैदराबाद, आई सी एफ ए आई) पृष्ठ 81-124।

जगदीश, जी.पी. एवं अरुण तिवारी, 1999, *विंग्स ऑफ फायरः एन ऑटोबायोग्राफी* (हैदराबाद : यूनिवर्सिटी प्रेस (इंडिया) प्राइवेट लिमिटेड)।

नाईक, जे.पी., "दी रोल ऑफ गवर्नमेंट ऑफ इंडिया इन एजुकेशन" *एजुकेशनल स्टडीज एण्ड इनवेस्टिगेशन,* खण्ड 1।

रामचन्द्रन, प्रेमा, 2003, "हैल्थ केयर ड्यूरिंग द टेन्थ प्लान", योजना, जनवरी, पृष्ठ 61-69।

स्कल्ट्ज, टी. डब्ल्यू., 1961, "इनवेस्टमेंट इन ह्यूमन कैपिटल", *अमेरिकन रिव्यू,* मार्च।

तिलक, जे.बी.जी., 1990, *दी पोलिटिकल इकॉनामी ऑफ एजुकेशन इन इंडिया"* बफैलो स्टेटः यूनिवर्सिटी ऑफ न्यू यार्क।

उमा, कपिला, 2004, *इंडियन इकॉनामी सिन्स इंडिपेंडंस* (नई दिल्ली : एकेडेमिक फाउण्डेशन) पृष्ठ 572-576।

माहेश्वरी, एस., 1968, *लोकल गवर्नमेंट इन इंडिया,* ऑरियेन्ट लॉगमैन, नई दिल्ली।

वेबसाइट्स

www.worldbank.org

www.iimahd.ernet.inldownload.php?downloadid.151

www.ipan.www

http://www.meaindia.nic.in

http://www.indianbusiness.nic.in

http://www.trai.gov.in

9.11 अभ्यास

1) विशिष्ट कार्य अभिकरणों के महत्त्व की चर्चा कीजिए।

2) अपने पड़ोस में एक संक्षिप्त सर्वेक्षण कीजिए और स्वास्थ्य एवं शिक्षा के क्षेत्र में विशिष्ट कार्य अभिकरणों द्वारा निर्वाहित भूमिका का पता लगाइए।

इकाई 10 स्थानीय सरकार और ग़ैर-राज्य अभिकरणों / अभिकर्ताओं के बीच भागीदारी

रूपरेखा

10.0 उद्देश्य

10.1 प्रस्तावना

10.2 भागीदारी की आवश्यकता

10.3 भागीदारी : सरकार – नागरिक भागीदारी का एक कार्यक्रम

10.3.1 कार्य प्रक्रिया

10.3.2 कार्यान्वयन, पर्यवेक्षण और समीक्षा

10.4 भागीदारी का अनुभव

10.4.1 निवासी कल्याणकारी संघों / सार्वजनिक उपयोगिता विभागों / नागरिक सेवा अभिकरणों के बीच भागीदारी

10.4.2 जटिल नीति सम्बन्धी विषयों पर भागीदारी

10.4.3 प्रबंध परिवर्तन के लिए आंतरिक भागीदारी

10.5 महत्त्वपूर्ण सफलता अंतर

10.6 भागीदारी : अच्छे शासन का स्वरूप (मॉडल)

10.7 सारांश

10.8 मुख्य अवधारणाएँ

10.9 संदर्भ व अन्य लेख

10.10 अभ्यास

10.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आप :

- स्थानीय स्तर पर सरकार और नागरिकों के बीच भागीदारी (partnership) की आवश्यकता पर चर्चा कर सकेंगे;
- भागीदारी प्रयास (Partnership initiative) अर्थात् दिल्ली सरकार के "भागीदारी कार्यक्रम" (Bhagidari Programme) की विशेषताओं की व्याख्या कर सकेंगे;
- भागीदारी कार्यक्रम की प्रक्रिया और कार्यान्वयन की मुख्य बातों को उज़ागर कर सकेंगे;
- कार्यक्रम में सफलता अंतरालों (success gaps) का विश्लेषण कर सकेंगे; और
- कार्यक्रम को प्रभावी ढंग से कार्यान्वित करने के लिए उपाय सुझा सकेंगे।

10.1 प्रस्तावना

1980 के दशक से विश्व में भूमंडलीकरण, निजीकरण और उदारीकरण की लम्बी छलांग के साथ केन्द्रित (centralist), श्रेणीबद्ध (hierarchical), गूढ़ (secretive) और अधिकारवादी पारंपरिक नौकरशाही (authoritarian traditional bureaucracy) के समक्ष नए कार्य और नई चुनौतियाँ प्रस्तुत हुईं। सुधारों की नई लहर में विकेन्द्रीकरण, नागरिक समाज की भूमिका, निर्णय-निर्माण प्रक्रिया में लोगों की भागीदारी, प्रशासनिक संवेदनशीलता (administrative responsiveness), सार्वजनिक-निजी क्षेत्र की भागीदारी, विदेशी प्रत्यक्ष निवेश (Foreign Direct Investments; FDIs), आकार में न्यूनता, लागत में कमी आदि की माँग होने लगी थी। इन सुधारों के साथ सामंजस्य बनाने के लिए नौकरशाही विशेषतः तेज़ नौकरशाही को बदलना पड़ा क्योंकि इस अवस्था में सरकार और नागरिकों की परस्पर साझेदारी होती है। प्रशासन को कई प्रकार के सुधारों से गुजरना पड़ा और जनता एवं समुदाय की तरफ अधिक ध्यान दिया गया। अब उन्हें सार्वजनिक हित, नागरिक सेवाओं, लोकतांत्रिक नागरिकता (democratic citizenship) और लोकतांत्रिक मूल्यों (democratic values) की तरफ झुकना पड़ा। वे अब लोगों के साथ सहज संवाद और वार्तालाप करते हैं तथा शासन एवं विकास के हकदारों में उन्हें भागीदार के रूप में शामिल करते हैं। यह इकाई सरकार और लोगों के बीच स्थानीय स्तर पर इस भागीदारी संकल्पना को और ठोस बनाती है।

इस इकाई में हम राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र, दिल्ली, के लोगों के साथ राज्य सरकार द्वारा चलाए जा रहे "भागीदारी कार्यक्रम" नामक भागीदारी प्रयास की चर्चा करेंगे। जबकि इस भागीदारी कार्यक्रम में दिल्ली के नागरिकों से सम्बन्धित विभिन्न संदर्भों जैसे नागरिक सेवाओं के प्रावधान, विद्यालय विकास, महिला सशक्तिकरण और सामाजिक कल्याण, ग्रामीण भागीदारी आदि को शामिल किया गया है। इस इकाई में हम नागरिक सेवा पूर्ति के क्षेत्र में नागरिकों और स्थानीय प्रशासन के बीच भागीदारी पर अपना ध्यान केन्द्रित करेंगे। सरकार इस कार्यक्रम में अपने सार्वजनिक सेवा विभागों अर्थात् बी.एस.ई.एस. और एन. डी.पी.एल., दिल्ली जल बोर्ड (Delhi Jal (Water) Board; DJB), दिल्ली नगर निगम (Municipal Corporation of Delhi; MCD), नई दिल्ली नगर परिषद (New Delhi Municipal Council; NDMC), पर्यावरण और वन विभाग (Department of Environment and Forest; DoEF), दिल्ली विकास प्राधिकरण (Delhi Development Authority; DDA) तथा दिल्ली पुलिस (Delhi Police; DP) के कर्मचारियों के साथ शामिल होती है। इसी प्रकार गै़र-राज्यकर्त्ता अर्थात् नागरिक अपने आवासीय कल्याण संघों के माध्यम से इनमें शामिल होते हैं। ये दो कर्त्ता अर्थात् सरकार और नागरिक जल-आपूर्ति, जल-मल निकास प्रबंधन, विद्युत् आपूर्ति, पर्यावरण स्थिरता, कानून व्यवस्था आदि से सम्बन्धित समस्याओं का संयुक्त रूप से हल करने और सुधारने में भागीदार होते हैं।

भागीदारी कार्यक्रम पर चर्चा आरंभ करने से पूर्व हम ऐसी भागीदारी की आवश्यकता पर संक्षिप्त चर्चा करेंगे।

10.2 भागीदारी की आवश्यकता

1950 में भारत के गणतंत्र बनने के बाद, इसके सामने गरीबी, बढ़ती आबादी कमज़ोर आधारभूत सुविधाएँ (infrastructure), सामग्री पर नियंत्रण (material constraints), कमज़ोर कृषि क्षेत्र और कमज़ोर सामाजिक और आर्थिक परिस्थितियाँ थीं। हमारे नेताओं के समक्ष सर्वप्रथम सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण कार्य देश के लिए आधारभूत सुविधाएँ तैयार करना और इसके कृषि विकास के लिए योजना बनाने का था। यह संपूर्ण कार्य हमारे राजनीतिक नेताओं और सिविल कार्मिकों के द्वारा संयुक्त रूप से किया गया। अपितु नौकरशाही ने ही स्वाधीनता के बाद अपेक्षित विकास और उत्थान को आगे बढ़ाने में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई। लेकिन समय के साथ-साथ इसकी नींव पक्की हो गई और यह राजनीतिक प्रणाली

में शक्तिशाली नियंत्रणकर्त्ता बन गई। विधानपालिका और कार्यपालिका के पास समय और विशेषज्ञता का अभाव होने से प्रदत्त विधान बनाना और आवश्यक निर्देश और दिशा निर्द्देश जारी करना नौकरशाही का कार्य हो गया था। यह कानून लागू करने, कानून की व्यवस्था करने और कानून का निर्णय करने की तकनीकों में दक्ष हो गई थी। अपनी स्थाई सेवा अवधि, श्रेष्ठ गुणों और ज्ञान, व्यावसायिक क्षमता, तकनीकी रूप से जानकार, अनुभवी और विशेषज्ञता के कारण यह नीति के प्रत्येक संदर्भ में शामिल होती थी। जैसा की ला पामबोरा (La Palambora) का कथन है कि सामाजिक और आर्थिक विकास की बढ़ती आवश्यक और दबाव के कारण नौकरशाही अनियंत्रित हो गई और विकासशील देशों में तो वह विशेष रूप से अनियंत्रित हो गई जहाँ सरकार द्वारा आधिकारिक कानून निर्माण और कार्यान्वयन के बड़े निर्णय होते हैं। इससे "अधिकारतिरेक वाली" नौकरशाही (Over-powering bureaucracies) का उदय हुआ।

अपनी अतिरेकपूर्ण अभिकेन्द्रित प्रवृत्तियों (over centralising tendencies), आत्म-केन्द्रित और रूढ़िवाद के कारण नौकरशाही प्रशासन द्वारा निर्णय-निर्माण में लोगों को कभी भी शामिल न करने से गुणात्मक दायित्व (qualitative accountability) और विश्वास की आवश्यकता का अनुभव किया जाने लगा था। सार्वजनिक सेवा वितरण का कार्य लोगों को शामिल किए बिना सांसारिक गतिविधि बन गया था। सार्वजनिक सेवक/नौकरशाही नीतियों में सामाजिक मूल्य और विवेक को शामिल करने की आवश्यकता नहीं समझते थे। प्रशासनिक कार्य शैली तक लोगों की पहुँच नहीं थी। इसलिए लोग उन्हें ग़ैर-मिलनसार और ग़ैर-ज़िम्मेदार पाते थे।

भूमंडलीकरण, निजीकरण और स्थानीयकरण (localisation) के हाल ही के हालातों ने प्रशासकों को अपना विशिष्ट चरित्र त्यागने और अपने कठोर व्यवहार को बदलने और सुधारने पर बाध्य कर दिया। अपने हितों में लोगों से दूर जाने के स्थान पर अब वे लोगों की समस्याओं को समझने लगे। उनकी विचारधारा और मनोवृत्ति में परिवर्तन होने लगा। राजनीतिक रूप से उत्तरदायी होने के साथ-साथ वे अब बड़े भागीदारों के प्रति भी जवाबदेह हो गए। अब उन्हें पारदर्शी तरीके से संचालन करना पड़ता है। अब वे महलों और अगम्य विभागों से प्रशासन नहीं चला सकते। आधारभूत समस्याओं का समाधान करने के लिए उन्हें लोगों के साथ कार्य करना होगा। इसी प्रकार अब उन्हें लोगों से नियमित रूप से आमने-सामने मिलने और निर्णय-निर्माण में उन्हें शामिल करने की आवश्यकता है। इतना होने पर ही हम सार्वजनिक रूप से उत्तरदायी और विश्वसनीय नौकरशाही बनने की आशा कर सकते हैं। शासन में नागरिकों की भागीदारी और भागीदारी की नई कार्य संस्कृति सरकार और प्रशासन को लोगों की अच्छी सेवा करने में सहायक होगी। इस सम्बन्ध में दिल्ली सरकार द्वारा पारदर्शी, ज़िम्मेदारी, भागीदारी और विकेन्द्रित नागरिक सेवा पूर्ति प्रदान कर भागीदारी प्रयास उसके उत्साह की पुष्टि करते हैं।

अगले भागों में हम सरकार और नागरिकों द्वारा संयुक्त रूप से राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र (National Capital of Territory: NCT), दिल्ली, में कार्यान्वित भागीदारी कार्यक्रम की चर्चा करेंगे। चर्चा का केन्द्र बिन्दु दिल्ली के नगरपालिका क्षेत्र में नागरिक सेवा पूर्ति का विषय होगा।

10.3 भागीदारी : सरकार – नागरिक भागीदारी का एक कार्यक्रम

लोकतांत्रिक नागरिकता संगठनात्मक, मानवतावाद और सामुदायिक भागीदारी के सिद्धान्तों का पालन करने के लिए दिल्ली सरकार ने अपने नागरिकों के साथ एक साझा कार्यक्रम लागू किया है। भागीदारी के अभिप्राय वाला भागीदारी नामक कार्यक्रम शासन में नागरिकों और सरकार की हिस्सेदारी भागीदारी और संयुक्त भागीदारी विकसित करने के लिए दिल्ली सरकार द्वारा 1999 के उत्तरार्ध / 2000 के आरंभ में शुरू किया गया था। यह कार्यक्रम गांधीजी के स्वशासन और विकेन्द्रीकरण के सिद्धान्त से प्रेरित

होकर शासन में लोगों की भूमिका प्रदान करने की आवश्यकता से उत्पन्न हुआ है। यह विकास में लोगों को समान भागीदार मानते हुए उनके साथ भागीदारी और सहयोगी दोनों प्रकार का कार्यक्रम है।

भागीदारी के चार मूल तत्व हैं :

- साझेदारी और भागीदारी (Partnership and Participation)
- शासन (Governance)
- नागरिक/आवासीय कल्याणकारी संघ (Residents Welfare Association: RWA); और
- सार्वजनिक उपयोगिता विभाग (Public Utility Departments: PUDs) और नागरिक सेवा अभिकरण (Citizen Services Agencies: CSAs) जो लोगों के दैनिक जीवन को सर्वाधिक प्रभावित करते हैं। ये विभाग और अभिकरण बी.एस.ई.एस. (BSES) और एन.डी.पी.एल. (NDPL), दिल्ली जल बोर्ड (Delhi Jal (Water) Board: DJB), दिल्ली नगर निगम (Municipal Corporation of Delhi: MCD), नई दिल्ली नगर परिषद (New Delhi Municipal Council: NDMC), पर्यावरण और वन विभाग (Department of Environment and Forest: DOEF), दिल्ली विकास प्राधिकरण (Delhi Development Authority: DDA) तथा दिल्ली पुलिस (Delhi Police: DP) हैं।

यह मुख्यमंत्री (Chief Minister: CM) शीला दीक्षित का प्रयास था जिसने दिल्ली में प्रशासन की गुणवत्ता और नागरिक जीवन में सुधार के लिए नागरिक समूहों के साथ पारस्परिक संपर्क, संवाद, परामर्श और भागीदारी की प्रक्रिया आरंभ की। कार्यक्रम की देखभाल के लिए मुख्यमंत्री के कार्यालय (Chief Minister's Office: CMO) में एक भागीदारी कक्ष (Bhagidari Cell) स्थापित किया गया। यह कक्ष भागीदारी के अंतर्गत गतिविधियों में समन्वय करता है। कार्यक्रम नौ राजस्व जिलों के स्तर पर विकेन्द्रित किया गया है, जहाँ इसका संचालन उपायुक्त (Deputy Commissioner: DC), राजस्व, के द्वारा किया जाता है जो जिले का समन्वयकर्त्ता है। सामान्य प्रशासन विभाग वित्तीय और प्रशासनिक सहायता प्रदान करने वाला प्रमुख विभाग है। एक व्यावसायिक संस्था, एशियाई संगठन अनुसंधान और विकास केन्द्र (Asian Centre for Organisation Research and Development: ACORD) संपूर्ण भागीदारी प्रक्रिया को आगे बढ़ाती हैं।

नई कार्य प्रणालियों और प्रक्रियाओं के आधार पर इस कार्यक्रम का उद्देश्य हैं :

- नागरिक समूहों/संघों तथा सार्वजनिक उपयोगिता विभागों के कार्मिकों दोनों में स्वामित्व (ज़िम्मेदारी) की भावना उत्पन्न करना और उसे बनाए रखना;
- दिल्ली को स्वच्छ, हरा-भरा और रमणीय बनाने की भावना उत्पन्न करना और बनाए रखना;
- शासन की प्रक्रियाओं में साझीदारों के रूप में नागरिकों को अधिक सक्रिय रूप से शामिल करना न कि इसे शीर्ष से निचले स्तर पर नेता के प्रयास के रूप में समझना।
- कार्यक्रम के संपूर्ण स्वरूप और प्रक्रिया को बड़ी व्यवस्थाओं में सुसाध्य और स्थाई परिवर्तन के व्यावसायिक समाजशास्त्रीय नियमों के आधार पर अत्यधिक रूप से पारस्परिक, भागीदार बनाना; और
- अनेक साझीदारों के साथ व्यक्तिगत और सामूहिक बैठकों के स्वरूप को सावधानी से तैयार करने और संवाद व सर्वसम्मति बनाए जा सकने वाले विषयों/कार्यसूची की पहचान करने के द्वारा परिवर्तन को सहज बनाने के लिए समयोचित कार्यनीति प्रबंध समूह सक्रियता (real time strategic management – group dynamics) का उपयोग करना।

10.3.1 कार्य प्रक्रिया

मुख्यमंत्री के कार्यालय में स्थित भागीदारी कक्ष भागीदारी की संपूर्ण प्रक्रिया का समन्वय करता है। यह कक्ष नियमित आधार पर बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं (Large Group Interactive Workshops: LGIWs) में आवासीय कल्याणकारी संघों और सार्वजनिक उपयोगिता विभागों के कार्मिकों द्वारा किए गए वायदों का पर्यवेक्षण करता है तथा उनके कार्यान्वयनों की समीक्षा करता है। बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं के योजना निर्माण और आयोजन का संपूर्ण दायित्व नौ राजस्व उपायुक्तों को सौंपा गया है। उनके कार्यक्षेत्र में आने वाले जिलों में कार्यशालाएँ आयोजित करना उनका दायित्व है। सम्बन्धित जिलें / क्षेत्र के जिला कार्मिक और क्षेत्रीय अधिकारी क्रमशः अपने-अपने जिले के प्रमुख अधिकारी क्रमशः अपने-अपने जिले के होते हैं। वे अपने सम्बन्धित क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हुए अपने विभागों / अभिकरणों की तरफ से बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं में भाग लेते हैं।

भागीदारी कार्यक्रम की कार्य प्रक्रिया निम्नलिखित प्रकार से हैं :

- **विषय प्रस्तुत करना** : भागीदारी प्रक्रिया मुख्यमंत्री द्वारा आवासीय कल्याणकारी संघों को प्रश्नावलियों के माध्यम से विषयों की श्रेणी प्रस्तुत करने से आरंभ होती है। मुख्यमंत्री का कार्यालय आवासीय कल्याणकारी संघों द्वारा महत्त्वपूर्ण समझे जाने वाले विषयों पर सूचनाएँ प्राप्त करने के लिए आवासीय कल्याणकारी संघों के प्रतिनिधियों के साथ अनेक बैठकें भी आयोजित करता है। सार्वजनिक उपयोगिता विभाग के अधिकारियों के साथ भी बैठकें आयोजित की जाती हैं।

- **शीर्ष दल** : इस प्रकार पहचाने गए विषयों पर मुख्यमंत्री, प्रमुख सचिव, मंत्रियों, सभी मुख्य सचिवों तथा नागरिक अभिकरणों के प्रमुखों से गठित शीर्ष दल में बैठक वाली कार्यशाला में चर्चा की जाती है। बैठक का उद्देश्य विषयों को स्पष्ट निर्धारित करना तथा उन पर सर्वसम्मति प्राप्त करना है। विषयों की अंतिम सूची सुविधाएँ प्रदान करने वाले अभिकरण अर्थात एशियाई संगठन अनुसंधान और विकास केन्द्र (Asian Centre for Organisation Research and Development: ACORD) की सलाह से तैयार की जाती है। ये मुद्दे डिजाइन टीम (कार्य योजना दल) के लिए विषय और कार्यसूची निर्धारित करते हैं। शीर्ष दल समाधानों का कार्यान्वयन सुनिश्चित करता है तथा पर्यवेक्षण के लिए तंत्रों का अनुवर्तन करता है।

- **डिजाइन टीम (कार्य योजना दल)** : शीर्ष दल द्वारा तैयार कार्यसूची कार्य-योजना दल के पास आती हैं। यह दल बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं (LGIWs) के कार्यस्वरूप का पहला मसौदा तैयार करता है। इसमें नागरिक अभिकरणों सहित बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं (LGIWs) में भाग लेने वालों के 15-20 प्रतिनिधि तथा एक-दो अधिकारी मुख्यमंत्री के कार्यालय के होते हैं। यह बड़े समूह का अपेक्षाकृत एक छोटा समूह है जो कार्यशाला में भाग लेता है। कार्यदल कार्यशाला विषयों और भागीदारों के आधार पर 2-3 दिन की होती है जो विभिन्न साझीदारों के बीच संप्रेषण माध्यमों को खोलती है और बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं के बारे में ऊर्जा और उत्साह में वृद्धि करती है। यह परिवर्तन की संभावना के बारे में विश्वास का निर्माण करती है।

  दल कार्य की रूपरेखा और बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं की कार्य प्रणाली तैयार करता है। यह सर्वसम्मति के माध्यम से बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं के लिए "विषय और उद्देश्य" (Theme and Purpose) निर्धारित करता है। सदस्य बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं की व्याख्या में शामिल होते हैं। वे बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं के लिए स्वरूप का चयन / परामर्श / सिफारिश करते हैं। आरंभिक बुनियादी स्वरूप एक साथ प्रस्तुत करने से पूर्व

सभी विचार बिन्दुओं पर विचार किया जाता है। बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं की भागीदारी प्रकृति को सुनिश्चित करने के लिए वे उद्घाटन प्रक्रिया और समापन प्रक्रिया बनाते हैं। दल विषयों का समूहीकरण प्रदान करता है और एक विषय पर न्यूनतम 4-5 टेबलों पर चर्चा करने की अनुमति प्रदान करता है। इस प्रकार उपलब्ध समय में सभी विषयों पर चर्चा सुनिश्चित करते हुए एक बार में एक साथ 4-5 विषयों को उठाया जा सकता है। सारांशतः डिजाइन टीम (कार्य योजना दल) बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं की एक रूपरेखा तैयार करता है।

बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं को सभी आँकड़े, तथ्य और सूचनाएँ प्रदान करने के लिए कार्य योजना दल सभी भागीदारों के लिए एक सूचना समूह तैयार करता है। कार्य योजना दल (Core design team) में से 6-8 सदस्यों का एक छोटा कार्य योजना दल गठित किया जाता है तथा सूचना पैक तैयार करना इसी का दायित्व है। यह सूचना समूह/पैक तकनीकी और आर्थिक आँकड़ों, दस्तावेजों, पर्चों, समाचारपत्र पत्रिकाओं के उद्धरणों आदि का संग्रह होता है जो कार्यशाला में भाग लेने वालों के लिए प्रासंगिक होता है। इसका मुख्य उद्देश्य यह है कि सभी भागीदार एक ही व्यापक आधार से आरंभ करें और एक सामान्य आधार तैयार करने के लिए उस पर विचारों का आदान-प्रदान करें या उसमें से नया आधार बनाए।

कार्य योजना दल की कार्यशाला भागीदार होने और स्वामित्व की मज़बूत भावना उत्पन्न करती है और बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं के लिए सदस्यों को राजदूत बनाती है।

- **बड़ी सामूहिक पारस्परिक संपर्क कार्यशालाएँ :** संपूर्ण भागीदारी प्रक्रिया में बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाएँ सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण है। बड़ी समूह सक्रियताओं और समायोजित कार्यनीति परिवर्तन प्रबंध पर आधारित बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं का आयोजन आवासीय कल्याणकारी संघों के बड़े समूहों और सार्वजनिक उपयोगिता विभागों के कार्मिकों को कार्य योजना दल द्वारा प्रदत्त विषय और उद्देश्य पर गहन भागीदारी संवाद में एक साथ लाने के लिए किया जाता है। यहीं पर भागीदारी, सहयोगी और समस्या समाधान के लिए संयुक्त रूप से कार्यवाही की जाती है। प्रत्येक कार्यशाला में 200-400 भागीदार (आवासीय कल्याणकारी संघ और कार्मिक) टेबल-वार (Table-wise) प्रबंध से शामिल होते हैं। प्रत्येक टेबल पर आवासीय कल्याणकारी संघों के 4 नागरिक, एक कालोनी से दो तथा सार्वजनिक उपयोगिता विभाग और नागरिक सेवा अभिकरण के 5-6 कार्मिक होते हैं। इस बात का ध्यान रखा जाता है कि सार्वजनिक उपयोगिता विभाग के प्रमुख क्षेत्रीय अधिकारी उस मेज पर बैठें जहाँ पर उनके क्षेत्र के नागरिक समूह के प्रतिनिधि बैठे होते हैं। एक कार्यशाला में ऐसी 30-35 मेजों का प्रबंध किया जाता है। चर्चा का यह मेज वाला प्रबंध जनता का विश्वास और भरोसा उत्पन्न करने वाला क्षैतिज निर्णय-निर्माण का एक उदाहरण है। बहुत से भागीदारी के सिद्धान्तों पर संचालित यह व्यवस्था, परिवर्तित प्रक्रिया के नागरिकों और सरकार का "संयुक्त स्वामित्व" (Joint ownership) (ज़िम्मेदारी) निश्चित करती है।

कार्यशालाओं की अवधि ढाई से तीन दिन तक की होती है। पहले दिन, कार्य योजना दल विषय और उद्देश्य प्रस्तुत करता है। दिन के अंत में प्रमुख कार्य योजना दल भागीदारों से फीडबैक (प्रतिपुष्टि) पर्चे एकत्रित करता है तथा इसे समग्र बड़े समूह को अगले दिन प्रस्तुत करता है। यही चीजें दूसरे दिन भी दोहराई जाती हैं। तीसरे दिन समूहों को आनुभविक (क्रमशः दो रातों से अर्ध चेतन संसाधित) प्रशिक्षण से गुजरना होता है। एक साथ कार्य करने के सामान्य आधार का पता लगाते हैं और समाधानों के लिए ज़िम्मेदारी लेते हैं। इस बहु-साझेदार कार्यशाला में परिवर्तन की ज़िम्मेदारी अनुभव करते हैं और मज़बूत करते हैं। इस प्रकार सामान्य समस्याओं का संयुक्त समाधान तलाशने का एकमात्र लक्ष्य पूरा हो जाता है।

फीडबैक के चक्कर के सिद्धान्त का पालन समूहों को परिणामों, सुझावों, समाधानों और कार्यनीतियों का परस्पर आदान-प्रदान करने के लिए पालन किया जाता है। सहमत हुए समाधानों को सूचित करने और अनुभूतियों तथा सभी मेज समूहों के सभी परिणामों को प्रदर्शित करने के लिए मोबाइल माइकों और चार्टों का उपयोग किया जाता है। सभी समूहों के प्रदर्शित परिणामों को गतिशील बनाने और उनकी व्याख्या करने के लिए पर्याप्त समय प्रदान किया जाता है। टंकण करने, फोटो प्रति बनाने और परिणाम वितरण का सभी कार्य शीघ्रता से किया जाता है। इस प्रकार संपूर्ण प्रक्रिया का कार्य पारदर्शी और फीड़बैक के माध्यम से किया जाता है।

इससे प्रत्येक व्यक्ति को संपर्क में और प्रक्रिया से सूचित रखने में सहायता मिलती है। इससे सभी मेज समूहों को उत्साह मिलता है और परिवर्तन लागू करने के लिए महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक समूह अधिदेश और बल के साथ उत्पन्न हो जाता है। यह एकसामान्य आधारों, हितों, समस्याओं, समाधानों और परिवर्तन प्रक्रिया की एक सामान्य ज़िम्मेदारी तलाश करने की ओर ले जाता है।

बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशाला (LGIW) के दूसरे और तीसरे दिन सहमत हुए समाधानों को सहमत समय अवधि के अंदर लागू करने के लिए कार्य दल गठित किए जाते हैं। कार्य दलों का गठन मेज समूहों में से एक अधिदेश के साथ स्वयं बड़े समूहों के द्वारा तथा वरिष्ठ नेतृत्व समूहों के द्वारा किया जाता है। ये दल कार्यनीतियों के आधार पर और सभी मेज समूहों के परिणाम के आधार पर बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशाला (LGIW) से उत्पन्न व्यवहार्य समाधानों को लागू करते हैं।

- **निरीक्षण दल (Steering Group):** बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाओं (LGIWs) के बाद कार्य योजना दल निरीक्षण समूह में गठित हो जाता है। यह सुचारू कार्यान्वयन के लिए मार्ग अवरोधों को हटाकर और उपयुक्त लोगों से चर्चा करके सभी कार्य दलों को मदद, सहायता और सहारा प्रदान करता है। यह पाक्षिक या मासिक आधार पर पर्यवेक्षण और समीक्षा करने के द्वारा परिवर्तन गति को बनाए रखता है।

- **मुख्यमंत्री और सार्वजनिक उपयोगिता विभागों (PUDs)/नागरिक सेवा अभिकरणों (CSAs) प्रमुखों द्वारा प्रस्तुतिः** उपरोक्त के अतिरिक्त बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशाला (LGIW) के पहले दिन मुख्यमंत्री और सार्वजनिक उपयोगिता विभागों (PUDs)/नागरिक सेवा अभिकरणों (CSAs) द्वारा दिल्ली की वर्तमान स्थिति के बारे में ब्यौरा दिया जाता है। इसी प्रकार अंतिम दिन भागीदारों द्वारा उठाए गए प्रश्नों का भी मुख्यमंत्री और विभाग प्रमुखों द्वारा उत्तर दिया जाता है। इस तरीके से पारंपरिक एक पक्षीय संप्रेषण की अपेक्षा प्रक्रिया में फीडबैक और उत्तर का बुनियादी सिद्धान्त बनाया जाता है।

  इस तरीके से अन्य राज्यों के द्वारा भी ऐसे ही प्रयासों की केस प्रस्तुति की जाती है। मुख्यमंत्री का कार्यालय प्रस्तुतकर्त्ताओं से संपर्क करता है और उन्हें आमंत्रित करता है।

  स्थाई परिवर्तन के लिए गति को बनाए रखने, सहायता आधार को व्यापक बनाने और नेटवर्क और सहयोग को बढ़ावा देने के लिए सूचना पत्रों, प्रगति रिपोर्टों, सफलताओं के लिए मान्यताओं और अनुभवों से प्राप्त ज्ञान विनिमय का उपयोग किया जाता है।

- **एशियाई संगठन अनुसंधान और विकास केन्द्रः** एशियाई संगठन अनुसंधान और विकास केन्द्र संपूर्ण भागीदारी प्रक्रिया अर्थात् आरंभ से अंत तक का समन्वयकर्त्ता होता है। वह कार्य योजना दल के साथ कार्य करता है और बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशाला के लिए क्षण-क्षण की विस्तृत रूपरेखा और प्रत्येक चरण की प्रक्रिया पद्धति तैयार करता है। बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशाला के लिए मेज समूहों की कार्य योजना के लिए प्रदान की जाने वाली

प्रक्रियाएँ इस तरीके से दी जाती हैं कि वे बिना मध्यस्थता के स्वतः ही स्वप्रबन्धन, समस्या समाधान और सहयोगी दल बन जाते हैं।

प्रत्येक सरकारी अभिकरण से सम्बन्धित विषयों का समय विस्तार तीन दिन के लिए होता है। मेज समूहों के लिए सामान्य जानकारी प्राप्त करने के लिए प्रत्येक सत्र के मार्गदर्शन प्रदान किए जाते हैं।

शामिल विषयों की संख्या और कार्यशाला में शामिल मेजों की संख्या के अनुसार विषयों को इस प्रकार विभाजित किया जाता है कि सभी समूह अलग-अलग विषयों पर चर्चा कर सकें। परन्तु, यह सुनिश्चित किया जाता है कि किसी भी एक सामान्य विषय पर कम से कम 40-50 व्यक्तियों को विचार करने का अवसर मिले और समाधान उत्पन्न हों। इस प्रकार यह अन्य समूहों द्वारा किए गए विषयों से पूरी तरह प्रतिनिधितात्मक हो जाता है क्योंकि अधिकतर मेज समूहों में सभी भागीदारों का प्रतिनिधित्व होता है।

इसके अतिरिक्त यह "अच्छे शासन में केस प्रस्तुति" (case presentation in good governance) तथा "मुख्यमंत्री द्वारा और सार्वजनिक उपयोगिता विभागों के प्रमुखों द्वारा कार्यशाला के लिए प्रस्तुतिकरण" (Presentation by the CM and the Heads of the PUDs) की योजना भी बनाता है।

फिर यह समूहों के मनोरंजन और पुनः ऊर्जावान बनाने के लिए कार्यशाला में (पहले दो दिन) मनोरंजन अंतराल की रूपरेखा और योजनाएँ बनाता है। यह प्रक्रिया को पारदर्शी बनाने के लिए पहले और दूसरे दिन के अंत में फीडबैक व्यवस्था की भी रूपरेखा बनाता है।

10.3.2 कार्यान्वयन, पर्यवेक्षण और समीक्षा

कार्यशाला के बाद समाधानों की सूची विभागों और उपायुक्त राजस्व कार्यालयों तथा मुख्यमंत्री के कार्यालय को भेजी जाती है। मुख्यमंत्री का मुख्य सचिव भाग लेने वाले प्रत्येक सार्वजनिक उपयोगिता विभाग (PUD)/नागरिक सेवा अभिकरणों (CSAs) के प्रमुख को ऐसे नोडल अधिकारियों की नियुक्ति करने के लिए पत्र जारी करता है जो आवासीय कल्याणकारी संघों (RWAs) के साथ मासिक बैठकें आयोजित करें और मॉनीटरिंग रिपोर्ट मुख्यमंत्री के कार्यालय को भेजें। विभाग प्रमुखों को मुख्य नोडल अधिकारी के रूप में नियुक्त किया जाता है जो बदले में अपने जिलों में समाधान लागू करने के लिए अपने-अपने जिला नोडल अधिकारी नामित करते हैं। जिले के अधिकारी/कार्मिक मुख्य नोडल अधिकारी (Chief Nodal Officer) और उपायुक्त (राजस्व) (DC, Revenue) से संपर्क करते हैं तथा जिले में अपने अधीनस्थ क्षेत्रीय नोडल अधिकारियों की अनुवर्ती कार्यवाही को सुनिश्चित करते हैं।

क्षेत्रीय नोडल अधिकारियों को आवासीय कल्याणकारी संघों के समूहों के लिए नामित किया जाता है। वे जिला नोडल अधिकारियों के पर्यवेक्षण में कार्य करते हैं। वे कार्यशाला समाप्त होने के दस दिन के अंदर सूचित आवासीय कल्याणकारी संघों के साथ बैठकें आयोजित करते हैं। वे कार्यशाला में लिए गए निर्णय के अनुसार समाधान और कार्यवाही करने के लिए आवासीय कल्याणकारी संघों की सलाह से एक कार्य योजना बनाते हैं।

कार्य योजनाएँ इसके बाद जिला नोडल अधिकारियों को भेजी जाती हैं जो मुख्य नोडल अधिकारी की सलाह से उनको अंतिम रूप देता है। इसके बाद क्षेत्रीय अधिकारियों द्वारा आवासीय कल्याणकारी संघों के सहयोग से वार्षिक बजटीय प्रावधानों में योजना लागू की जाती है।

इसके बाद क्षेत्रीय नोडल अधिकारी कार्य योजनाओं के निरंतर कार्यान्वयन के लिए आवासीय कल्याणकारी संघों के साथ मासिक बैठकें आयोजित करते हैं।

मुख्य नोडल अधिकारी भी कार्य योजना के अनुसार कार्यक्रम की समीक्षा के लिए प्रत्येक दो मास में जिला नोडल अधिकारियों के साथ बैठक करता है।

उपरोक्त के अतिरिक्त सम्बन्धित जिलों के राजस्व उपायुक्त भी प्रत्येक मास के अंतिम शुक्रवार को आवासीय कल्याणकारी संघों के अधिकारियों और जिला नोडल अधिकारियों के साथ एक समीक्षा बैठक करते हैं तथा अगले मास की पाँच तारीख तक स्थिति की रिपोर्ट मुख्यमंत्री और ज़िला आयुक्त को भेजते हैं।

कार्मिकों के योगदान और भागीदारी के लिए उन्हें उचित मान्यता प्रदान करने के लिए भागीदारी कार्यक्रम के कार्यान्वयन में कार्मिकों को अपनी भूमिका के निर्वाह में अपनी भागीदारी का ब्यौरा अपने मूल्यांकन में देना होता है। रिपोर्ट लिखने वाले और समीक्षा करने वाले अधिकारी कार्यक्रम कार्यान्वयन में अधिकारी की भागीदारी और योग्यता के बारे में विशेष उल्लेख करेंगे। उसके महत्त्वपूर्ण नए कार्यों / विचारों का भी वर्णन किया जाता है।

10.4 भागीदारी का अनुभव

भागीदारी तीन स्तरीय तरीके से की जाती है जिनके बारे में हम अलग-अलग चर्चा करेंगे।

10.4.1 निवासी कल्याणकारी संघों / सार्वजनिक उपयोगिता विभागों / नागरिक सेवा अभिकरणों के बीच भागीदारी

विकास कार्यक्रम लागू करने और शहर-वार परिवर्तनों को सरल बनाने के लिए तरीकों की रचना करने हेतु लोग और सार्वजनिक उपयोगिता विभाग (PUDs) परस्पर सहयोग करते हैं। नागरिक समूहों और सार्वजनिक उपयोगिता विभागों / नागरिक सेवा अभिकरणों (CSAs) द्वारा की गई संयुक्त कार्यवाहियों का संक्षिप्त विवरण उचित समस्याओं और शिकायतों के समाधान हेतु की गई साझेदारी का तरीका दर्शाता है।

- **दिल्ली जल बोर्ड (Delhi Jal Board; DJB)**

दिल्ली जल बोर्ड ने जल संरक्षण और जल संचय की प्रक्रिया में लोगों के समूहों को शामिल किया है। यह नागरिकों के समूहों में से जल-रक्षक और सहायक जल-रक्षक नामित करता है तथा जल रिसाव की जाँच करने और उसे ठीक करने के लिए उन्हें विशेष रूप से प्रशिक्षित करता है। पुराने और रिसते जल पाइपों को बदलने और नाले साफ करने जैसी समस्याओं का कार्य संयुक्त रूप से किया जाता है। जल की बचत, जल संरक्षण, तथा पीने के लिए भूमिगत हाथ के पंपों का जल प्रयोग न करने के बारे में गहन प्रचार अभियानों के माध्यम से सजगता का प्रसार किया जाता है। वर्षा जलसंचय परियोजनाओं के लिए समूह आवासीय समितियों तथा व्यक्तियों को तकनीकी और आर्थिक सहायता प्रदान की जाती है। पानी के बिलों का भुगतान और संग्रहण तथा आंतरिक कालोनी के जल-मल निकास प्रणाली से सम्बन्धित कार्य आवासीय कल्याणकारी संघों को सौंपा गया है। बाकी समस्या को पुनः कार्यशालाओं में उठाया जाता है।

- **दिल्ली विद्युत बोर्ड (Delhi Vidyut Board; DVB)**

दिल्ली विद्युत बोर्ड तथा इसकी निजी विद्युत वितरण कम्पनियाँ मीटर पठन तथा विद्युत भार कम करने तथा बिजली खराब होने के मामलों में आवासीय कल्याणकारी संघों से समन्वय करती है। लोग मीटर के नाम परिवर्तन का कार्य आवासीय कल्याणकारी संघों के माध्यम से करवा सकते हैं। इसके लिए उन्हें व्यक्तिगत रूप से कार्यालयों में जाने की आवश्यकता नहीं है। कम्पनियाँ निम्न दाब तारों व मीटरों को बदलने तथा राजस्व बढ़ाने और पुनः निवेशन में आवासीय कल्याणकारी संघों को शामिल करती

हैं। लोगों के लिए शिकायत कक्ष भी चलाए जाते हैं। बिजली की चोरी रोकने का दायित्व भी अब आवासीय कल्याणकारी संघों को दिया गया है। यदि आवासीय कल्याणकारी संघों को कोई समस्या होती है तो वे अधिकारियों के सामने उन्हें कार्यशाला में उठा सकते हैं। इन्द्रप्रस्थ एक्सटेंशन परिसंघ ने बिना किसी परेशानी के बिलों की अदायगी को सहज बनाने के लिए सोसाइटियों में ड्रॉप बॉक्स लगाए हैं। दिलशाद गार्डन कॉलोनी के आवासीय कल्याणकारी संघ ने ड्रॉप बॉक्स के माध्यम से विद्युत बिल संग्रहण की सुविधा प्रदान की है। आवासीय कल्याणकारी संघों के प्रतिनिधियों ने भागीदारी के माध्यम से ऊर्जा और जल संरक्षण पर एक संगोष्ठी में भाग लिया था और उन्होंने संरक्षण उपाय अपनाने के लिए निवासियों को प्रशिक्षण प्रदान किया।

- **दिल्ली नगर निगम (Municipal Corporation of Delhi: MCD)**

दिल्ली नगर निगम ने संपत्ति कर संग्रहण, सामुदायिक पार्कों की देखभाल, सामुदायिक भवनों का प्रबंध तथा सफाई कार्यों को विकेन्द्रित कर इन्हें आवासीय कल्याणकारी संघों को हस्तांतरित कर दिया है। यह आवासीय कल्याणकारी संघों के सहयोग से कूड़ा-कचरा फैलाने पर आर्थिक जुर्माना लगाता है। स्वच्छता रखने के लिए यह आवासीय कल्याणकारी संघों को कर्मचारी प्रदान करता है। आवासीय कल्याणकारी संघ सफाई कर्मचारियों के काम की देखरेख करते हैं जो घर-घर से कूड़ा एकत्रित करते हैं और सामुदायिक कूड़ा-घर की देखभाल करते हैं। उन्हें कॉलोनी के अंदर नालों की व्यवस्था का पर्यवेक्षण करना होता है तथा सफाई के बारे में लोगों को जागरूक बनाते हैं।

उपरोक्त के अतिरिक्त नगर निगम की मूल्यांकन समिति को नई कर प्रणाली लागू करने पर भी आवासीय कल्याणकारी संघों से विचार प्राप्त हुए।

- **पर्यावरण एवं वन विभाग (Department of Environment and Forest: DoEF)**

आवासीय कल्याणकारी संघों के साथ मिलकर पर्यावरण एवं वन विभाग ने पौधारपण और किशोर वृक्षों को बचाए रखने के द्वारा शहर में हरित पट्टी बनाने का भार लिया है। लोगों को प्लास्टिक थैलियों का उपयोग न करने के लिए समझाने हेतु आवासीय कल्याणकारी संघों के साथ प्लास्टिक रोधी और कूड़ा-कचरा रोधी अभियान आयोजित किए जाते हैं। इस उद्देश्य के लिए दिल्ली प्लास्टिक बैग (उत्पादन, बिक्री और उपयोग) तथा ग़ैर-जैविक कूड़ा-करकट (नियंत्रण) अधिनियम (Non-Biodegradable Garbage (Control) Act), 2000 को 2 अक्तूबर 2001 से प्रभावी बना दिया गया है। कई कॉलोनियों में आरंभिक स्तर पर ही जैविक रूप से परिवर्तनीय और अपरिवर्तनीय कचरे को अलग करने तथा पुनर्चक्रति करने के लिए अपशिष्ट प्रबंधन का कार्यक्रम आरंभ किया गया है। इसने आवासीय कल्याणकारी संघों के साथ मिलकर "स्वच्छ यमुना" अभियान लागू करने का भी दायित्व ग्रहण किया है।

- **दिल्ली विकास प्राधिकरण (Delhi Development Authority: DDA)**

दिल्ली विकास प्राधिकरण सामुदायिक पार्कों की देखभाल करने भूमि अतिक्रमण रोकने और पुनर्वास के लिए समाधान प्रदान करने हेतु लोगों के साथ भागीदारी करता हैं उन्होंने आवासीय कल्याणकारी संघों के साथ मिलकर वाहन खड़े करने (पार्किंग) की समस्या के लिए भी कार्य किया है। दिल्ली विकास प्राधिकरण की सहायता से कई आवासीय कल्याणकारी संघों ने पार्कों का विकास किया है। मॉनसून काल में संघों ने अपने क्षेत्रों में पौधारोपण किया और झांड़ियाँ लगाई।

- **दिल्ली पुलिस (Delhi Police: DP)**

दिल्ली पुलिस अपराध की रोकथाम, पड़ोसी रखवाली योजना, घरेलू नौकरों की जाँच, अतिक्रमण रोकथाम, कॉलोनियों में परिवहन नियंत्रण और अवैध शराब की बिक्री की रोकथाम के लिए आवासीय कल्याणकारी संघों को शामिल करती है। कई आवासीय कल्याणकारी संघों ने दिल्ली पुलिस से

मिलकर अपनी कॉलोनियों में सुरक्षा प्रणाली स्थापित की है। कई कॉलोनियों में घरेलू नौकरों की जाँच के लिए कैम्प आयोजित किए जाते हैं और सम्बन्धित आवासीय कल्याणकारी संघों से प्राप्त कर पुलिस उस क्षेत्र में रहने वाले वरिष्ठ नागरिकों की सूची भी तैयार करती है।

10.4.2 जटिल नीति सम्बन्धी विषयों पर भागीदारी

दिल्ली सरकार ने कुछ जटिल नीति विषयों पर आवासीय कल्याणकारी संघों से परामर्श किया है तथा फीडबैक लिया है। ये विषय निम्नलिखित से सम्बन्धित थे :

- **वितरण कम्पनियाँ – डिस्कोम्स (Distribution Companies: DISCOMS) द्वारा विद्युत् मीटर और बिल प्रणाली**

विद्युत् वितरण के निजीकरण से कुछ समस्याएँ उत्पन्न हो गई थी। अत्यधिक बिल होने तथा नए मीटर तेज़ चलने की शिकायतें थीं। आवासीय कल्याणकारी संघों से फीडबैक मिलने के बाद दिल्ली विद्युत नियामक आयोग (Delhi Electricity Regulatory Commission: DERC) ने नए इलैक्ट्रॉनिक मीटरों की पुनः जाँच करवाई। मीटर में कमियाँ पाई गईं और दिल्ली विद्युत नियामक आयोग ने सम्बन्धित वितरण कम्पनियों को फटकार लगाई तथा नए विश्वसनीय मीटर लगाने के आदेश जारी किए।

- **जल नियामक आयोग (Water Regulatory Commission: WRC) का प्रस्ताव**

दिल्ली जल बोर्ड के जल आयोग बनाने के प्रस्ताव से नागरिकों को चिंता हुई कि पेयजल वितरण का निजीकरण होने की प्रक्रिया आरंभ हो गई है। आवासीय कल्याणकारी संघों और आवासीय कल्याणकारी परिसंघों ने अपनी चिंता सीधे मुख्यमंत्री के भागीदारी कक्ष को प्रेषित की। मुख्यमंत्री ने नागरिकों की चिंताओं को समझा तथा स्पष्ट वक्तव्य दिया कि पेय जल वितरण का निजीकरण नहीं किया जाएगा।

- **संपत्ति कर की यूनिट एरिया प्रणाली**

पूरी दिल्ली से आवासीय कल्याणकारी संघों ने कॉलोनी-वार दिल्ली नगर निगम को कॉलोनियों के श्रेणीकरण के कई मानदण्डों जैसे आधारभूत सुविधाओं की गुणवत्ता तथा नागरिक सेवाओं के स्तर की सूचना और फीडबैक दिया। दिल्ली नगर निगम ने अपना डॉटा बैस अद्यतन करने के लिए इस फीडबैक का उपयोग किया और कॉलोनियों के श्रेणीकरण में संशोधन किया तथा संपत्ति कर के स्व-मूल्यांकन प्रणाली के रूप में यूनिट एरिया प्रणाली में सुधार किया।

- **ऑटो-रिक्शा भाड़ा संशोधन**

इस विषय पर दिल्ली सरकार ने आवासीय कल्याणकारी संघों और परिसंघों से विचार, फीडबैक और सुझाव लिए। इससे ऑटो रिक्शा के भाड़े की दर तय की गई तथा उसपर सबकी सहमति हुई जिस पर सभी प्रमुख साझेदार-नागरिक, ऑटो-रिक्शा यूनियनों तथा भारत सरकार के परिवहन मंत्रालय के बीच नया संतुलित नियंत्रण प्रकट हुआ।

ऐसी भागीदारियों से आवासीय कल्याणकारी संघों को नागरिकों और सरकार के बीच एक संप्रेषण माध्यम विकसित करने में, प्रस्तावित नीतिगत मामलों पर नागरिकों के विचारों के अनुरूप नीति के प्रभाव का पूर्वानुमान लगाने वालों को तथा महत्त्वपूर्ण योजनाओं और परिवर्तनों के उचित संतुलन के उद्देश्य से सुझावों और विकल्पों को प्रदान करने वालों को सहायता मिली है।

इससे स्थानीय परिस्थितियों और सामुदायिक अनुभूतियों तथा प्रस्तावित नीतियों और योजनाओं के पूर्वानुमानित प्रभावों के अपने विस्तृत ज्ञान के कारण नागरिक समूह नीति के साझेदार के रूप में रूपांतरित हुए।

10.4.3 प्रबंध परिवर्तन के लिए आंतरिक भागीदारी

सार्वजनिक उपयोगिता विभाग (PUDs) ने अपनी आंतरिक संगठनात्मक कार्यशैली में परिवर्तन प्रबन्धन करने के लिए भागीदारी प्रक्रिया का उपयोग किया। दिल्ली जल बोर्ड ने अपने उपभोक्ता साझेदारों सहित अपने संगठन के अंदर सभी स्तरों और कार्यों में परिवर्तन लाने के लिए एक पायलट (प्रायोगिक) परियोजना आरंभ की। प्रबन्धन परिवर्तन परियोजना में निम्नलिखित कदम उठाए गए:

चरण I : मुख्य कार्यकारी अधिकारी, शीर्ष प्रबन्धन दल और अधिकारी कर्मचारी/यूनियनों और संघों के साथ अलग-अलग गुप्त बैठकें आयोजित की गई थीं। इससे सफलता के तत्वों, मज़बूतियों और खामियों तथा उपभोक्ता आवश्यकताओं पर उनके अनुभवों को समझने में सहायता मिली। इसमें सभी स्तरों के एक हजार कर्मचारियों से संगठन की मज़बूतियों, अच्छाइयों, खामियों, अंतरालों (चूकों) और वातावरण (आंतरिक व बाहरी) के बारे में उनके विचार जानने के लिए एक लिखित प्रश्नावली का अनुसरण किया गया।

चरण II : बोर्ड सदस्यों सहित वरिष्ठतम अधिकारियों के शीर्ष दल द्वारा विचार करने के लिए अलग-अलग बैठकों तथा प्रश्नावलियों से प्राप्त फीडबैक को समेकित किया गया।

चरण III : एशियाई संगठन अनुसंधान और विकास केन्द्र (एकोर्ड) (ACORD) ने एक-दिवसीय शीर्ष दल कार्यशाला का आयोजन किया जिसमें दिल्ली जल बोर्ड के 17 वरिष्ठ प्रतिनिधियों ने भाग लिया। इसमें बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशाला (LGIWs) द्वारा ध्यान केन्द्रित किए जाने के लिए छह मुख्य परिवर्तन लक्ष्यों की पहचान की। यह छह लक्ष्य ग्राहक संतुष्टि में सुधार करने, जल मात्रा बढ़ाने और वितरण में सुधार करने जल प्रदूषण कम करने, राजस्व बढ़ाने, लागत कम करने और कार्य दक्षता, उत्पादकता, पारदर्शिता, सत्यनिष्ठा और उत्तरदायित्व में सुधार करने से सम्बन्धित थे।

चरण IV : एशियाई संगठन अनुसंधान और विकास केन्द्र (एकोर्ड) (ACORD) ने शीर्ष दल के एक सदस्य तथा दिल्ली जल बोर्ड के सभी विभागों और सभी स्तरों का प्रतिनिधित्व करने वाले सभी अनुभागों से 17 भागीदारों वाले एक समूह के लिए दो दिन की कार्य योजना दल की कार्यशाला का आयोजन किया। शीर्ष दल की कार्य सूची/विषय सूची के आधार पर बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशाला (LGIWs) के कार्यक्रम की रूपरेखा का विचार था "दिल्ली जल बोर्ड – प्रत्येक उपभोक्ता खुश हो (Delhi Jal Board – Be Every Customer's Delight) तथा एक उद्देश्य था – प्रत्येक घर तक स्वच्छ जल प्रवाहित हो" (To reach the Flow of Clean Water to Every Household)। बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशाला (LGIWs) में शामिल होने वाले दिल्ली जल बोर्ड से संबंधित विभिन्न साझेदारों के प्रतिनिधियों ने इसे अंतिम रूप दिया तथा कार्यशाला में शामिल किए जाने वाले मुख्य विषयों पर चर्चा की।

भागीदारों की अंतिम सूची तैयार करने और मेजों के समूह बनाते समय ध्यान रखने वाले मुख्य मुद्दों पर चर्चा की गई ताकि प्रत्येक मेज पर बाहरी साझेदारों सहित दिल्ली जल बोर्ड के सभी कार्य और सभी स्तरों का प्रतिनिधित्व सुनिश्चित किया जा सके।

नागरिकों के साथ बड़े समूहों की सक्रियता के माध्यम से परिवर्तन प्रबन्धन प्रक्रिया ने उन्हें आयुक्त से होकर क्षेत्रीय स्तर के कार्मिकों के सभी स्तरों सहित नागरिक अभिकरणों की जाँच करने और गहराई में जाने में सहायता प्रदान की। इससे आंतरिक परिवर्तन प्रबन्धन को बड़े संसाधन संगठनों के साथ मिलाया गया तथा उन्हें नागरिक संतुष्टि केन्द्रित बनाने में मदद मिली। इससे व्यवस्था क्षमता और सेवा वितरण के कार्य निष्पादन मानकों को उन्नत बनाने में भी सहायता मिली।

10.5 महत्त्वपूर्ण सफलता अंतर

आधारभूत स्तर पर भागीदारी की सफलता के लिए, कुछ महत्त्वपूर्ण तथ्यों पर ध्यान दिया गया :

- सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण कार्य परिवर्तन प्रक्रिया का प्रबन्धन है। परिवर्तन को कुछ लोग स्वीकार करते हैं तो कुछ उसका प्रतिरोध। ऐसी साझेदारी के बारे में नागरिकों को समझाने में समय लगा जिसमें उन्हें सरकारी कर्मचारियों जितना योगदान करना था। समझाया गया कि अपनी समस्याओं के निवारण के लिए उनके पास एक अन्य मार्ग हो सकता है और वे कार्यक्रम के मालिक हैं तथा शहर के विकास में वे भी साझेदार हैं – स्थापित होने में समय लगता है।

- लोगों के प्रतिनिधि जैसे विधानसभा के सदस्य और नगर पार्षद संपूर्ण प्रक्रिया में भागीदार नहीं हैं। यदि उन्हें शामिल किया जाता है तो उनमें इसके प्रति स्वामी होने की एक भावना होगी।

- अत्यधिक नागरिक समूहों और सरकारी कार्मिकों को एक सामान्य मंच पर एक-साथ लाना आसान कार्य नहीं है। आरंभिक बैठकें करना, पारस्परिक रूप से संपर्क करना तथा तर्कसंगत प्रबंधों की पूरी व्यवस्था करने के लिए विस्तृत योजना और समन्वित कार्यवाही की आवश्यकता होती है।

- एशियाई संगठन अनुसंधान और विकास केन्द्र (एकोर्ड) द्वारा मध्यवर्ती प्रभाव मूल्यांकन (Mid-Term Impact Assessment) किया गया। मूल्यांकन से पता लगा कि कुल मिलाकर लोगों ने तो कार्यक्रम की प्रशंसा की है लेकिन सरकारी कार्मिकों को अभी और संवेदनशील बनाना आवश्यक है। क्षेत्रीय स्तर के सरकारी अधिकारियों ने इसका प्रतिरोध किया जो अपनी नौकरशाही वाली आदत को छोड़ने और लोगों से सीधे मिलने के इच्छुक नहीं थे। वे इसे अपने अधिकारों का ह्रास मानते थे।

- आवासीय कल्याणकारी संघों ने अनुभव किया कि वरिष्ठ अधिकारियों का उत्तर कनिष्ठ अधिकारियों की अपेक्षा अधिक अच्छा था। कुछ अभिकरणों जैसे सार्वजनिक कार्य विभाग (Public Works Department: PWD) कार्यशालाओं में उपस्थित नहीं थे। कुछ अधिकारी बैठकों में से उठकर चले गए थे तथा कुछ विभागों का बिल्कुल भी प्रतिनिधित्व नहीं था। अंतर-विभागीय कार्य क्षेत्राधिकारियों (दिल्ली विकास प्राधिकरण, दिल्ली नगरनिगम, नई दिल्ली नगरपालिका परिषद, छावनी बोर्ड) के कारण भी खराब सड़कों, नालों, जल निकास की समस्याओं का समाधान नहीं हुआ।

- कार्मिकों को लगता है कि दफ्तरशाही प्रक्रियाओं और आर्थिक बाधाओं को कम या समाप्त करना आवश्यक है। उनमें से कुछ का मानना है कि कुछ मामलों में नीति में परिवर्तन करना आवश्यक था जो उनके अधिकार क्षेत्र में नहीं था। उन्होंने पाया कि मुद्दों की पहचान करने और लोगों को प्रशिक्षित करने के लिए आवासीय कल्याणकारी संघ आगे नहीं आ रहे हैं जैसे पानी के मीटर का उपयोग करने में। पौधारोपण तो हो जाता है कि उसकी अनुवर्ती कार्यवाही नहीं हो पाती।

- अभी तक भागीदारी केवल पंजीकृत संघों के साथ ही की जाती है। लेकिन अब गंदी बस्तियों के समूहों, पुनर्वास कॉलोनियों और अनधिकृत कॉलोनियों में कार्यक्रम के लिए चुनौतियाँ दी जा रही हैं। अत्यधिक प्रवास और निरंतर गंदी बस्तियों की वृद्धि तथा अनजानी और दौड़ती शहरी संस्कृति से चुनौती में और भी वृद्धि हो जाती है।

- सरकार वर्तमान में सभी संसाधन प्रदान करती है और सभी प्रकार का पर्यवेक्षण तथा प्रबंधन करती है। अब वह वित्त और विशेषज्ञ व्यवस्था के लिए निजी क्षेत्र की भागीदारी को गतिशील करने की चुनौती का सामना कर रही है; और

- भागीदारी स्वरूप को संस्थात्मक बनाने की आवश्यकता है। प्रक्रिया अब महत्त्वपूर्ण अवस्था में है और नागरिक समूहों की अपेक्षाएँ अत्यधिक हैं। सजग संस्थात्मक, संरचनात्मक और वैधानिक विकास तथा संतुलित सशक्तिकरण की स्पष्ट आवश्यकता है। एक अच्छी संस्थात्मक संरचना आवश्यक है ताकि अच्छी शासन व्यवस्था में नागरिकों की साझेदारी संरचना और प्रक्रियाओं का स्थायी अंग बन सके।

तो भी विकास और संस्थात्मक होने की इस प्रक्रिया को परामर्शी तथा भागीदारी युक्त होना होगा। इस प्रक्रिया में उन्हें शामिल और भागीदार करना होगा जो अभी तक इसमें शामिल नहीं हुए हैं। कार्य और संगठनात्मक तर्क के आधार पर इसका स्पष्ट रूप और संरचना की जानी है। कार्मिकों का मानना है कि यह प्रक्रिया संस्थात्मक बन जानी चाहिए ताकि नेतृत्व की स्थिति में किन्हीं भी व्यक्तियों के आने या न आने से यह निरंतर बनी रहे।

10.6 भागीदारी : अच्छे शासन का स्वरूप (मॉडल)

उपरोक्त सीमाओं के बावजूद भागीदारी को शासन के अच्छे स्वरूप के रूप में परिभाषित किया जा सकता है। लोकतांत्रिक शासन के वर्तमान राज्य में यह सर्वाधिक स्थाई और सार्थक है। यह पारंपरिक प्रशासन के नियमों और परम्पराओं पर जाने का प्रयास करती है और वर्तमान शासन को नया अर्थ प्रदान करती है।

- प्रत्यक्ष संवाद के माध्यम से पारस्परिक संपर्क ने अनुभूत शासन के तरीके में उल्लेखनीय परिवर्तन किया है। पारंपरिक रूप से पारस्परिक संपर्क केवल कष्ट वर्णन और उसका निवारण करना भर था। लेकिन भागीदारी ने इस उदाहरण में ऐसे सम्बन्ध का परिवर्तन किया है जहाँ नागरिक और सरकारी कर्मचारी जन-सामान्य से सम्बन्धित समस्याओं का समाधान खोजते हैं, सहमत समाधानों को लागू करने के लिए मिलकर कार्य करते हैं तथा जीवन की गुणवत्ता में सुधार करते हैं। अधिकतर भागीदारों का मानना है कि इसने असहाय होने की भावना को कम किया है। अब उनमें यह भावना रहती है कि "हम सरकार के साथ मिलकर समाधानों की पहचान और उनका कार्यान्वयन कर सकते हैं।" भागीदारी ने नागरिकों और कार्मिकों के बीच अच्छे सम्बन्ध का आधार प्रस्तुत किया है।

- कार्यनीति में परिवर्तन के लिए बड़े समूह की गतिशीलता पर आधारित कार्यशालाओं में प्रत्येक आवासीय कल्याणकारी संघ के स्थानीय क्षेत्र के अधिकारियों के साथ जीवन की प्राथमिकताओं व समस्याओं पर ध्यान केन्द्रित करती है तथा स्थानीय परिस्थितियों के उपयुक्त समाधानों पर चर्चा करती है, उन पर सहमति के बाद उनका कार्यान्वयन किया जाता है। विभिन्न विचारधाराओं और विपरीत स्थितियों वाले साझेदारों के आने के बावजूद सामान्य आधार प्राप्त हुए हैं। यह ऐसी जगह बनाती है जहाँ विभिन्न विचारों का विकास हो सके। पहले चार वर्षों में प्रत्येक कार्यशाला के बाद कुछ महीनों में 3,000 से अधिक ठोस समाधान लागू किए गए थे। इस प्रकार समाधान कार्यान्वयन के लिए लिया गया समय काफी कम हो जाता है। इसने प्रशासन में अनावश्यक विलम्ब, लाल फीताशाही और भ्रष्टाचार को कम कर दिया है।

- नागरिक समूहों के पदाधिकारियों को पहचान पत्र (Identity cards) जारी किए गए हैं। इससे भागीदार नागरिक समूहों का सशक्तिकरण हुआ और साझेदारी को बनाए रखने के लिए उनकी भूमिका को वैधानिक रूप दिया गया है। इसने नागरिकों तथा सरकारी अधिकारियों में भी स्वामित्व की भावना उत्पन्न करने में सहायता प्रदान की है।

- सूचना का अधिकार उठाया गया एक ज़ोरदार कदम है। अधिकारियों को अपने विभागों/अभिकरणों से सम्बन्धित सभी सार्थक सूचनाएँ आवासीय कल्याणकारी संघों को प्रदान करनी पड़ती हैं। इससे

नागरिकों की पहुँच और पारदर्शिता में वृद्धि हुई है। अब अधिकारी केन्द्रित तरीके से भी अपना कार्य संचालन नहीं करते। वे आवासीय कल्याणकारी संघों को कर्त्तव्य हस्तांतरित कर रहे हैं और समस्या समाधान में उनके साथ एक मंच पर आते हैं। इन सबसे प्रशासन में विश्वास बढ़ता है।

- दायित्वों को बाँटने के लिए आवासीय कल्याणकारी संघ आगे आते हैं। वे अन्य आवासीय कल्याणकारी संघों से नेटवर्क बना रहे हैं और सूचनापत्र "भागीदारी मासिका पत्रिका" प्रकाशित कर रहे हैं। इसलिए नेटवर्क व्यवस्था से समस्या समाधान जानने और लागू करने में और अधिक सहयोग तथा समन्वय होता है। इससे पुराने विपरीत सम्बन्धों में परिवर्तन हुआ है। अधिक सुलभता के साथ एक सहयोगात्मक साझेदारी बन गई है। अब वास्तविक समाधान और हल होना संभव हो गया है।

- कार्मिक एवं प्रशिक्षण विभाग, भारत सरकार, ने दिल्ली सरकार के सभी अधिकारियों के लिए प्रत्येक वर्ष के दौरान नागरिक अभिकेन्द्रित प्रशासन के रूप में भागीदारी को बनाए रखने के लिए कार्य निष्पादन मूल्यांकन करना आरंभ किया है। इसने सिविल सेवाओं में भागीदारी संकल्पना को संस्थात्मक बना दिया है। इसने समस्याओं के समाधान में उत्तरदायित्व को सुनिश्चित कर दिया है और समाधान लागू करने में साझेदारी योजना में कार्मिकों की रूचि को बनाए रखा है।

- फीडबैक की इस तंत्र प्रणाली और आवासीय कल्याणकारी संघों के साथ और सार्वजनिक उपयोगिता विभाग (PUDs) के साथ मुख्यमंत्री के कार्यालय की होने वाली समीक्षा बैठकों से मुख्यमंत्री के कार्यालय और विभागों के प्रमुखों के पास नागरिकों की पहुँच होने लगी है। इससे आवासीय कल्याणकारी संघों को सशक्त होने का अनुभव हुआ है और वे विभागों / अभिकरणों की जाँच करने, समीक्षा करने और पर्यवेक्षण का दायित्व उठाने को तैयार हैं। इससे ज़िम्मेदारी और पारदर्शिता उत्पन्न हुई है। भागीदारी ने लोगों से सम्बन्धित और उन्हें प्रभावित करने वाले विषयों पर उन्हें आवाज उठाने का अवसर दिया है तथा उपयोग / नागरिक अभिकरणों को उनके कार्यों के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है। दूसरी तरफ आवासीय कल्याणकारी संघ भी उपयोगी / नागरिक अभिकरणों की समस्याओं को समझने लगी है तथा अपने क्षेत्रीय स्तर के अधिकारियों को सहायता तथा सुझाव प्रदान करना आरंभ कर दिया है; और

- आवासीय कल्याणकारी संघों और आवासीय कल्याणकारी परिसंघों के समुदाय और नागरिक समाज के प्रत्यक्ष उदाहरण और स्वरूप हैं। वे व्यापक जनहित में सोचते हुए स्वेच्छा से कार्यक्रम में शामिल होते हैं। बड़ी सामूहिक पारस्परिक कार्यशालाएँ (LGIWs) प्रशासकों और लोगों के बीच संवाद एवं प्रबन्धन प्रदान करने के मंच हैं। यहाँ पर नागरिक समूह अधिकारियों के साथ प्रत्यक्ष रूप से मिलते हैं और उनका परस्पर संपर्क होता है। समस्याओं का पता लगाया जाता है, समाधानों पर संयुक्त सहमति बनती है और उन्हें लागू करने के लिए दोनों मिलकर कार्य करते हैं। इससे व्यापक निर्णय करना संभव हो गया है।

10.7 सारांश

भागीदारी स्वरूप (मॉडल) में उपयोगी / नागरिक अभिकरणों द्वारा कार्य करने और परिणाम दिखाने के लिए विभागाध्यक्षों और मुख्यमंत्री के कार्यालय द्वारा ऊपर से तथा आवासीय कल्याणकारी संघों द्वारा नीचे से सकारात्मक दबाव बनाया जाता है। आवासीय कल्याणकारी संघों ने कार्य योजनाओं को लागू करने के लिए दायित्व लेना भी आरंभ कर दिया है। आवासीय कल्याणकारी संघों के शामिल होने से लोगों का अब सरकार में भरोसा व विश्वास होने लगा है।

भागीदारी ने एक तरफ लोगों की दैनिक समस्याओं को हल करने में सार्वजनिक उपयोगिता विभाग (PUDs) और नागरिक सेवा अभिकरण (CSAS) की सहायता की है तो दूसरी तरफ इसने सेवाओं को

बनाए रखने और उन्हें और उन्नत बनाने में भी सहायता की है। इसने उन्हें लोकतांत्रिक और व्यावसायिक मूल्यों को मानने वाला भी बनाया है। इससे वे अपनी मनोवृत्ति और कार्यों में पक्षपात रहित विचारधारा अपनाने में सक्षम हो गए हैं।

भागीदारी जैसे मॉडल विकासशील देशों में शासन में सुधार के लिए दोहराए जा सकते हैं। यह स्वरूप उत्तरदायित्व, भरोसा व पारदर्शिता को सुरक्षित रख सकता है तथा एक प्रभावी एवं उत्तरदायी प्रशासनिक संस्कृति का पुनर्निर्माण करता है। इस उद्देश्य के लिए नागरिकों और समुदायों को सामूहिक कार्य के लिए सरकार के साथ साझेदार बनाना आवश्यक है। अतः इसके लिए आवश्यक है कि :

- समुदाय बनाए जाएँ;
- समुदायों और नागरिकों तक पहुँचाने के लिए सरकार में प्रोत्साहन और राजनीतिक इच्छाशक्ति हो;
- भागीदारी और सामूहिक कार्यवाही के लिए आधारभूत स्तर पर लोकतांत्रिक मंच हो;
- सहयोगी और भागीदारी शासन में नागरिकों को प्रशिक्षित किया जाए;
- आत्म प्रवृत्त और प्रेरित समुदाय हो; तथा
- प्रशासकों को संवेदनशील बनाया जाए और उन्हें प्रोत्साहन तथा आश्वासन दिया जाए।

10.8 मुख्य अवधारणाएँ

भागीदारी (Bhagidari) : साझेदारी।

भागीदार (Bhagidar) : साझेदार।

विभागीय आयुक्त (Divisional Commissioner) : प्रभाग का प्रशासनिक प्रमुख जिनके अधीन जिले होते हैं।

उपायुक्त (Deputy Commissioner) : जिले का प्रशासनिक प्रमुख (राजस्व)।

क्षेत्रीय अधिकारी (Area Officials) : ये उप-प्रभागीय अधिकारियों (Sub-Division Officers; SDOs) से निचले स्तर के कार्मिक होते हैं तथा इनका पद खण्ड (ब्लॉक) कार्मिक का होता है।

बड़े समूह डाइनामिक्स (Large Group Dynamics) : समुदाय परिवर्तन या संगठन परिवर्तन को सहज बनाने के लिए समाजशास्त्रियों और संगठनात्मक सलाहाकारों द्वारा प्रयुक्त प्रक्रियाएँ और तकनीकें।

10.9 संदर्भ व अन्य लेख

रिपोर्ट्स, भागीदारी दी सिटीजन-गवर्नमेंट पार्टनरशिप, गवर्नमेंट ऑफ एन.सी.टी. ऑफ दिल्ली।

किंग, सी., एस., और सी., स्टिवर्स, 1998, गवर्नमेंट इज अस : पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन एन एंटी गवर्नमेंट एरा, थाऊजेंड ओयक्स, सेज, सी.ए.।

विन्जेंट, जे., और एल., क्रोदर्स, 1998, स्ट्रीट-लेवल लीडरशिप : डिस्क्रेशन एण्ड लिज्टीमेसी इन फ्रंटलाइन पब्लिक सर्विस, जॉर्जटाउन यूनिवर्सिटी प्रेस, वाशिंगटन डी सी।

टेरी, एल., डी., 1993, वाई वी स्यूड एंबडोन द मिसकंसिव्ड क्विस्ट टू रिकंसाइल पब्लिक एंटरप्रयोनरशिप विद् डेमोक्रेसी, पी ए आर, 53 (4)।

डेन्हर्ट, जे., वी., और आर., बी., डेन्हर्ट, 2003, दी न्यू पब्लिक सर्विस सर्विंग, नॉट स्टीयरिंग, एम., ई., शॉर्प आर्मोंक।

बेरी, हिंडनेस, रिप्रजेंटेटिव गवर्नमेंट एण्ड पार्टिसिपेटरी डेमोक्रेसी, इन एंड्रू, वेन्डेनबर्ग; (संपा.) 2000, सिटीजनशिप एंड डेमोक्रेसी इन ए ग्लोबल इरा, मेकमिलन प्रेस लिमिटेड, हॉउंडमिल्स।

विगोडा, एरेन, फ्रोम रिसपॉन्सिवनेश टू कोलेब्रेशन : गवर्नेंस, सिटिजन्स एंड दी नेक्सट जैनरेशन ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन पी.ए.आर., सितम्बर/अक्तूबर, 2002, खण्ड 62, संख्या 5।

10.10 अभ्यास

1) स्थानीय स्तरों पर सरकार और नागरिकों के बीच साझेदारी की आवश्यकता को स्पष्ट कीजिए।

2) क्या आप दिल्ली सरकार के भागीदारी कार्यक्रम को स्थानीय स्तर पर सरकार और नागरिकों के बीच साझेदारी मानते हैं?

इकाई 11 विकेन्द्रित विकास का प्रभाव

रूपरेखा

11.0 उद्देश्य

11.1 प्रस्तावना

11.2 विकेन्द्रीकरण का महत्त्व

11.3 विकेन्द्रित विकास का प्रभाव

11.3.1 राजनीतिक विकेन्द्रीकरण

11.3.2 क्रियात्मक विकेन्द्रीकरण

11.3.3 वित्तीय विकेन्द्रीकरण

11.3.4 प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण

11.4 विकेन्द्रित विकास को मज़बूत करने के सुझाव

11.5 सारांश

11.6 मुख्य अवधारणाएँ

11.7 संदर्भ व अन्य लेख

11.8 अभ्यास

11.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आप :

- विकेन्द्रीकरण के महत्त्व की व्याख्या कर सकेंगे;
- विकेन्द्रित विकास (Decentralised development) के प्रभाव की चर्चा कर सकेंगे;
- विकेन्द्रित विकास की रुकावटों (constraints) को उज़ागर कर सकेंगे; और
- विकेन्द्रित विकास को सफल बनाने के लिए कुछ सुधारों की पहचान कर सकेंगे।

11.1 प्रस्तावना

विकेन्द्रीकरण को मुख्यतः राजनीतिक विकास के सकारात्मक पहलू के रूप में पहचाना जाता है। यह आत्म-निर्भरता (self-reliance), लोकतान्त्रिक निर्णय-निर्माण (democratic decision-making); सरकार की लोकप्रिय भागीदारी (popular participation) और नागरिकों के प्रति सरकारी कर्मचारियों की ज़िम्मेदारी (accountability) के उद्देश्यों के साथ संबद्ध आदर्श सिद्धान्त हैं। इस प्रकार विकेन्द्रीकरण एक राजनीतिक निर्णय, निर्णय का कार्यान्वयन तथा देश की राजनीतिक प्रक्रिया का द्योतक है।

जहाँ तक विकेन्द्रित विकास का सम्बन्ध है, इसमें योजना बनाने, आर्थिक प्रगति करने और राष्ट्रीय आय बढ़ाने के लिए संसाधन गतिशील व आबंटित करना शामिल है। इसमें लोगों की इच्छा में वृद्धि होना तथा अपनी इच्छा की पूर्ति के लिए लोगों को अनुमति देना और प्रोत्साहित करना शामिल है। स्वाभाविक रूप से इसमें प्रगतिशील राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक उपलब्धियाँ शामिल हैं (मिश्रा, श्वेता; 1994 : 3)।

इस इकाई में हम विकेन्द्रित विकास के प्रभावों और विकेन्द्रित विकास की प्राप्ति के लिए विभिन्न उपायों की भी चर्चा करेंगे।

11.2 विकेन्द्रीकरण का महत्त्व

विकास सम्बन्धी प्रशासन मूलतः तीव्र सामाजिक-आर्थिक परिवर्तनोमुखी होता है। अतः अब संपूर्ण प्रगतिशील विश्व में विकास आवश्यकताओं के अनुरूप नए प्रशासन रूपों की रचना के बारे में एकसमान रूप से चिंता है। इस अनुभूति से कि योजना और कार्यान्वयन केन्द्रित नौकरशाही आधारित प्रणाली प्रगतिशील देशों में अधिक लाभ प्रदान करने में असफल हो गई है तथा इस तथ्य से कि लोगों के जीवन को प्रभावित करने वाले निर्णयों में आम लोगों को भी अपनी बात कहनी चाहिए, विकेन्द्रीकरण केन्द्रित अवस्था विकास के मार्ग पर आ गई है (मोहमंद, संदाना खान; 2005, 278)। विकेन्द्रीकरण को सेवाग्रहणकर्त्ताओं के आवास के निकट से जन-सेवाएँ प्रदान करना प्रशासन का एक मात्र उपयोगी साधन माना जाता है। अधिकतर विकासशील देशों में विकेन्द्रीकरण की प्रेरक शक्ति प्रशासन को लोगों के द्वार पर लाना और सेवाग्राहियों एवं प्रशासन के बीच प्रत्यक्ष संबंध स्थापित करना है। शासन/प्रशासन निर्णय-निर्माण और बुनियादी सेवाओं के कार्यान्वयन को लोगों के निकट लाने के द्वारा विकेन्द्रीकरण अपेक्षाकृत अधिक सही सूचना के आधार पर अपेक्षाकृत अधिक दक्षता और अधिक संवेदी सरकार प्रदान करने का वचन निभाता है। राज्य और जनता के मध्य निकटता से अब परस्पर अधिक समझ और स्थानीय स्तर पर आवश्यकताओं की समानुभूति विकसित हो सकती है।

विकेन्द्रीकरण की प्रेरणा कई स्रोतों से उत्पन्न हुई है। पहले, यह प्रशासन की स्थानीय इकाइयों से भोजन, आवास, जल जैसी बुनियादी सार्वजनिक वस्तुओं के यथाशीघ्र वितरण की आवश्यकता के कारण तैयार हुई। दूसरे, विकासशील देशों में अधिकतर लोग शहरी क्षेत्र में स्थित राष्ट्रीय राजधानी से दूर ग्रामीण क्षेत्रों में रहते हैं। प्रशासन द्वारा इन्हें एक समग्र के रूप में राष्ट्र के साथ जोड़ने के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में जाना पड़ता है। तीसरे, कई देशों में मानव जाति, भाषाई और धार्मिक भिन्नताएँ स्वतः सामाजिक भिन्नताएँ उत्पन्न करती हैं। क्षेत्रीय भिन्नताओं को समाप्त करने के लिए प्रशासन को विकेन्द्रित करने की आवश्यकता है। चौथे, क्षेत्रीय विकास के उद्देश्यों के लिए क्षेत्रीय और स्थानीय संसाधनों का तभी उपयोग किया जा सकता है जब प्रशासन क्षेत्रों और मुहल्लों से बाहर जाएगा। इसलिए विकेन्द्रीकरण स्थानीय संसाधनों की सहायता से स्थानीय योजना और विकास को सहज बनाता है। पाँचवें, विकेन्द्रीकरण का राजनीतिक और प्रशासनिक संदर्भों में अपना महत्त्व होता है। राजनीतिक रूप से विकास गतिविधियों में गहन स्थानीय भागीदारी से स्थानीय माँगों की सार्थक अभिव्यक्ति होती है। इस प्रकार योजना अधिक वास्तविक बनती है और उसे तत्काल राजनीतिक समर्थन मिलने लगता है। प्रशासनिक दृष्टिकोण से देखा जाए तो स्थानीय निर्णय-निर्माण में स्थाई भागीदारी के माध्यम से स्थानीय क्षेत्रों को शासित करने की स्थानीय क्षमता में वृद्धि हो जाती है। विकेन्द्रीकरण से विकास कार्यों के लिए स्थानीय ताकतें प्राप्त होने और स्थानीय सहयोग मिलने की आशा होती है। इस प्रक्रिया में स्थानीय समुदाय धीरे-धीरे राजनीतिक और प्रशासनिक परिपक्वता प्राप्त करने लगता है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि विकेन्द्रीकरण में शासन प्रक्रिया को लोगों के निकट ले जाने की और शासन को प्रतिनिधित्व एवं भागीदारी स्वरूप प्रदान करने की क्षमता है। इसमें निर्णय-निर्माण करने और स्थानीय स्तर पर उसे लागू करने में लोगों की प्रत्यक्ष भूमिका निभाने देने की शक्ति है जिससे निर्णय-निर्माण प्रक्रियाओं में अधिक पारदर्शिता आती है तथा निर्वाचित कर्मचारियों की जनता के प्रति अधिक ज़िम्मेदारी निर्धारित होती है।

11.3 विकेन्द्रित विकास का प्रभाव

73वें एवं 74वें सांविधानिक संशोधन अधिनियमों के अनुपालन से भारत में शासन की लोकतान्त्रिक संरचना में महत्त्वपूर्ण परिवर्तन हो रहे हैं। ये अधिनियम पंचायती राज संस्थाओं (Panchayati Raj Institutions; PRIs) और नगरपालिका संस्थाओं (Municipal Institutions) को अनिवार्य बनाने के द्वारा विकेन्द्रीकरण के माध्यम से लोकतंत्र को मज़बूत बनाने और विकास को तीव्र करने की तरफ ऐतिहासिक रूप से राजनीतिक आंदोलन का चरम बिन्दु थे। इन अधिनियमों का उद्देश्य स्वशासन की संस्थाओं के रूप में स्थानीय संस्थाओं की संरचना करना था। विकेन्द्रीकरण प्रक्रिया ने अब ग्रामीण और शहरी प्रबन्धन के लिए बड़ी ज़िम्मेदारी संभालने का ग्रामीण और शहरी स्थानीय संस्थाओं को एक अवसर प्रदान किया है। संपूर्ण देश में राजनीतिक विकेन्द्रीकरण के अतिरिक्त प्रतिनिधि स्थानीय सरकारों की स्थापना से देश के शहरी और गाँवों में महत्त्वपूर्ण बहुस्तरीय स्व-शासन की स्थापना भी हुई है (शिवराम कृष्णन, के.सी., 2006, vii)।

संशोधन अधिनियमों ने ग्रामीण और शहरी शासन स्थापित करने के लिए एक व्यापक संरचना प्रदान की है। ग्रामीण और शहरी स्थानीय संस्थाओं से ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों की योजना, वित्त और प्रबंध में महत्त्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह करने की आशा की जाती है।

इनके अतिरिक्त, विकेन्द्रित विकास का सभी आयामों अर्थात् राजनीतिक, प्रशासनिक, क्रियात्मक और आर्थिक आयामों पर प्रभाव पड़ा है। यह प्रभाव सकारात्मक और नकारात्मक दोनों है। अगले पृष्ठों में इन प्रभावों की चर्चा की जा रही है।

11.3.1 राजनीतिक विकेन्द्रीकरण

राजनीतिक विकेन्द्रीकरण के अंतर्गत 73वें और 74वें संविधान संशोधन अधिनियमों के माध्यम से दोनों ग्रामीण और शहरी स्थानीय संस्थाओं तथा निर्वाचित सदस्यों को राजनीतिक और सांविधानिक दर्जा प्रदान किया गया है। अधिनियमों ने स्थानीय संस्थाओं को अधिकार प्रदान किए हैं और आधारभूत स्तरों पर सामाजिक गतिशील प्रक्रिया आरंभ करने के अवसर प्रदान किए हैं। इन्होंने तीनों स्तरों अर्थात् जिला, ब्लॉक और ग्राम स्तर पर विकेन्द्रीकरण की संरचना प्रदान की है। ग्रामीण और शहरी दोनों क्षेत्रों के लिए एकसमान तीन स्तरीय संरचना और प्रत्येक स्तर के लिए एकसमान पाँच वर्ष की अवधि भी प्रदान की है। एक समान अवधि यह सुनिश्चित करती है कि स्थानीय संस्थाएँ दीर्घकाल तक निष्क्रिय न रहें। यदि सभी स्थानीय संस्थाओं को उनकी अवधि पूरी होने से पूर्व भंग कर दिया जाता है तो अधिनियमों में 6 मास की अवधि के अंदर नए चुनाव कराने के प्रावधान बनाए गए हैं। इस प्रकार नए विधान में स्थानीय संस्थाएँ केवल 6 मास की अवधि तक ही भंग रह सकती हैं। विकेन्द्रित विकास का यह बहुत ही सकारात्मक प्रभाव है।

चुनाव (Elections)

ग्राम पंचायत के प्रधान का सीधे चुनाव का बहुत ही अच्छा प्रभाव हुआ है। देखा गया है कि ऐसा प्रधान शक्तिशाली कार्यकारी प्रमुख तो होता ही है साथ ही लोगों के प्रति प्रत्यक्ष रूपसे उत्तरदायी भी होता है। आंध्र प्रदेश और अन्य राज्यों के व्यावहारिक अनुभवों से ज्ञात होता है कि प्रधान अर्थात् ग्राम पंचायतों के सरपंच के सीधे चुनाव से लोगों में न केवल उसके कार्यों के प्रति पूरी सजगता में बढ़ावा होता है अपितु कुल मिलाकर ग्राम पंचायत के कार्य निष्पादन के प्रति भी वृद्धि होती है।

जबकि, दूसरी तरफ कर्नाटक जैसे राज्यों में प्रधान का चुनाव ग्राम पंचायत के निर्वाचित सदस्यों में से अप्रत्यक्ष रूप से होता है। यह अनुभव किया गया है कि प्रधान के प्रत्यक्ष चुनाव से प्रधान तानाशाह बनने लगता है, एक पक्षीय निर्णय लेने लगता है तथा किसी समूह या समुदाय के प्रति पक्षपात करने

लगता है (शर्मा, पी. आर. व जोशी, आर.पी.; 2004 : 149)। अतः राज्य ने प्रधान के अप्रत्यक्ष चुनाव का विकल्प चुना है।

आरक्षण (Reservation)

विकेन्द्रीकरण के प्रभाव का मूल्यांकन किए जा सकने वाला एक अन्य क्षेत्र है पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों (Urban Local Bodies; ULBs) में अनुसूचित जातियों (SCs), अनुसूचित जनजातियों (STs), अन्य पिछड़े वर्गों (OBCs) और महिलाओं की भागीदारी। स्थानीय सरकार के सभी तीनों स्तरों में स्थानीय परिषदों के लिए निर्वाचित 30 लाख लोगों में 10 लाख महिलाओं सहित काफी संख्या में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लोग हैं। स्थानीय परिषदों में मुख्यतः स्थान आरक्षण के कारण अत्यधिक निर्धन लोगों की उपस्थिति ग्रामीण भारत के अधिकतर स्थानीय राजनीतिक परिदृश्य में महत्त्वपूर्ण विकास माना जाता है जहाँ उन्हें पहले सार्वजनिक जीवन और राजनीतिक भागीदारी से बाहर कर दिया जाता था (रोबिंसन, मार्क; 2005 : 17)। निर्वाचित प्रतिनिधियों की संख्या में व्यापक वृद्धि होने से स्थानीय स्तर पर राजनीतिक भागीदारी विशेषतः महिलाओं और उपेक्षित सामाजिक समूहों की भागीदारी के नए अवसर उपलब्ध हुए। आरक्षणों ने दलित समूहों को अधिक स्पष्ट दृष्टि प्रदान की तथा स्थानीय मामलों पर अपना प्रभाव डालने का अवसर प्रदान किया। ऐसे कई उदाहरण हैं जहाँ महिलाओं ने वित्तीय संसाधनों को सुव्यवस्थित करने और उच्च स्तरों पर नौकरशाही एवं राजनीतिज्ञों को प्रभावित करने के द्वारा सीमित स्थानीय विकास का लाभ उत्पन्न करने का प्रबंध किया है (तत्रैव, 20)।

महिलाओं के लिए आरक्षण का सर्वाधिक सकारात्मक प्रभाव है महिलाओं द्वारा शिक्षा के मूल्य को मानना। शिक्षा की कमी के कारण पंचायत/नगरपालिका के नए सदस्यों को अनेक बाधाओं का अनुभव हुआ। इससे वे अपनी पुत्रियों को पढ़ाने के लिए तैयार हुए। निकट भविष्य में महिला साक्षरता और शिक्षा में निश्चित रूप से सुधार होगा (बाविस्कर, बी. एस.; 2005 : 340)।

इसके अतिरिक्त पंचायतों और नगरपालिकाओं के सार्वजनिक क्षेत्र में भाग लेने से महिलाओं की स्थिति उनके परिवारों में काफी अच्छी हो गई। कुछ महिला प्रतिनिधियों ने बताया कि अब उनके पतियों ने उनके साथ मारपीट करना बंद कर दिया है तथा कई लोगों ने तो शराब पीना भी छोड़ दिया है। इससे उनमें अधिक आत्मविश्वास उत्पन्न हुआ और उनके आत्मसम्मान में महत्त्वपूर्ण सुधार हुआ। यहाँ तक कि अन्य शहरी/ग्रामीण महिलाएँ भी अपने घरों से बाहर आने लगीं। वे पारिवारिक संघर्ष, भूमि विवादः रोज़गार और आवास आदि की याचिकाएँ लेकर महिला नेताओं से मिलने लगीं।

कर्नाटक राज्य के अध्ययन से पता लगता है कि महिलाओं ने स्थानीय विकास की प्राथमिकताएँ व्यवस्थित करने के लिए आरक्षित लाभ उठाते हुए ग्राम पंचायतों में कुछ प्रगति की है। कुछ प्रमाण बताते हैं कि अकेली महिला पंचायत नेताओं ने सफाई, गली में प्रकाश व्यवस्था, गाँव की सड़कों और सामुदायिक भवनों (जैसे विद्यालयों और बाल देखभाल केन्द्रों) के रूप में स्थानीय मूलभूत सुविधाओं के लिए सरकारी संसाधन प्राप्त करने में महत्त्वपूर्ण सफलता प्राप्त की तथा यह सुनिश्चित किया कि लोक सेवक जैसे अध्यापक आदि अपने निर्धारित कर्त्तव्यों का ठीक से निर्वाह करें। ये सीमित परन्तु महत्त्वपूर्ण उपलब्धियाँ समुदाय के लाभार्थ निर्वाचित पद का उपयोग करने में महिलाओं की योग्यता को प्रदर्शित करती हैं तथा निर्वाचित प्रतिनिधियों के रूप में उनकी वैधता को पक्का करती हैं (रोबिंसन, मार्क; 2005: 21-22)।

महिलाओं की प्रभावशाली भागीदारी के बारे में ऐसी अनेक सफल कथाओं की विस्तृत चर्चा इकाई 5 में पहले ही की जा चुकी है।

अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए पदों के आरक्षण ने उन्हें प्रतिनिधित्व का एक

निश्चित स्तर और नेतृत्व स्थितियों में हिस्सा प्रदान किया है। इससे अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों की ग्रामीण/शहरी शक्ति संरचना में पहुँच सुनिश्चित हुई है जिससे व्यवस्था का सामाजिक आधार वैधानिक रूप से बढ़ा है। अब अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के समुदाय के लोग अपनी समस्याओं को प्रकट करने और भागीदारी निर्णय-निर्माण प्रक्रिया के माध्यम से समाधान कराने की स्थिति में हैं। इन समुदायों के निर्वाचित प्रधान अधिक संसाधन प्राप्त करने और गाँव के मामलों में जातीय पक्षपात को चुनौती देने में नई प्राप्त सत्ता का उपयोग करने में सक्षम रहे हैं (तत्रैव)।

इस प्रकार आरक्षण ने इन संस्थाओं में महिलाओं और कमज़ोर वर्गों की भागीदारी अनिवार्य होने के कारण स्थानीय स्तर पर भागीदारी प्रक्रिया को व्यापक बनाया है। ग्रामीण और शहरी लोगों में उनकी जातियाँ लिंग का भेद किए बिना संप्रेषण को अत्यधिक सहज/सुगम बनाने के अतिरिक्त इसने सामाजिक परिवर्तन के सदृश्य भी प्रस्तुत किए हैं जिसके द्वारा सामाजिक न्याय के साथ समानता की प्रक्रिया को स्वीकार किया गया है।

दूसरी तरफ अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों तथा महिलाओं के लिए पदों के आरक्षण का नकारात्मक प्रभाव भी हुआ है। अधिकतर पंचायतों/नगरपालिकाओं में संभ्रात वर्ग का प्रभुत्व कायम रहा है। इसके परिणामस्वरूप, पारंपरिक जाति नेताओं और जमींदारों ने पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों की कार्य प्रणाली के प्रथम चरण में प्रतिनिधि के माध्यम से या छलकपट से निर्णय-निर्माण पर आधिपत्य बनाए रखा है। खुलकर बोलने वाले अनुसूचित जातियों और महिला प्रतिनिधियों के साथ प्रभुत्व वर्ग के प्रतिनिधियों ने प्रायः हिंसा, बहिष्कार और असहयोग का व्यवहार किया (तत्रैव : 21)।

अनुसूचित जाति के प्रतिनिधियों के साथ बार-बार हिंसा के मामले होते गए तथा क्रमबद्ध ढंग से सार्वजनिक रूप से उनकी हत्याएँ की गईं। ऐसे अनेक उदाहरण हैं (इकाई 5 में पहले ही विस्तृत चर्चा की गई है)। जहाँ स्थानीय पद पर निर्वाचित महिला के साथ दुर्व्यवहार और हिंसा की गई तथा कुछ मामलों में उनकी हत्या कर दी गई।

ग्राम सभा की भूमिका

73वें संविधान संशोधन अधिनियम से पूर्व लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की संपूर्ण व्यवस्था की आधारशिला ग्राम सभा में कार्यरत नहीं थी। संशोधन के बाद भी यह अपेक्षित सीमा तक सक्रिय नहीं थी। स्थानीय स्तर पर इस संस्था के महत्त्व को देखते हुए सरकार ने वर्ष 1999-2000 को ग्राम सभा वर्ष घोषित किया। इसके फलस्वरूप ग्राम सभाओं ने विनिर्दिष्ट तिथियों (26 जनवरी, 1 मई, 15 अगस्त और 2 अक्तूबर) को बैठकें आयोजित करना आरंभ किया तथा इनमें राजस्थान, मध्य प्रदेश, केरल आदि जैसे राज्यों में अत्यधिक स्थानीय लोगों ने भाग लिया।

राजस्थान में ग्राम पंचायत प्रतिनिधियों को चुनने वाली आम जनता ग्राम पंचायत जैसी एक निर्वाचित संस्था के शासन और कार्य प्रणाली को नियंत्रित करने की अपनी श्रेष्ठ ताकत को जान गई। जब कभी सरकार के विभिन्न कार्यक्रमों के अंतर्गत लाभार्थियों के चयन हेतु बैठक आयोजित की जाती थी तो इससे ग्रामीण पूरी तरह हिस्सा लेते थे। अब वे पूरी तरह सजग हैं कि लाभार्थियों के चयन में कोई पक्षपात और हिमायत नहीं होनी चाहिए। क्षेत्र के शिक्षित युवा अब जागृत हो गए हैं तथा वे अब ग्राम पंचायतों के प्रधान से प्रश्न पूछ रहे हैं कि राज्य या केन्द्र सरकार से प्राप्त संसाधन अथवा धन का वे कैसे उपयोग कर रहे हैं। सूचना का अधिकार अधिनियम पारित होने के बाद अब लोग जान गए हैं कि उन्हें ग्राम पंचायत से गाँव के मामलों से सम्बन्धित किसी दस्तावेज की प्रति माँगने का अधिकार मिल गया है। इसके द्वारा ग्राम पंचायत की कार्य प्रणाली में पारदर्शिता भी आई है (शर्मा, अशोक; 2003: 755)।

केरल में ग्राम स्तर पर (ग्राम सभाओं में) खुली सभाओं के माध्यम से विस्तृत विकास योजनाएँ बनाई जाती हैं और इस स्तर पर आवश्यकताओं और प्राथमिकताओं के बारे में खुले विचार-विमर्श के बाद अंतिम रूप देने के लिए उच्च स्तर पर भेजी जाती हैं। जहाँ योजनाएँ गाँव स्तर पर तैयार की जाती हैं इन बैठकों में उन पर मतदान होता है और ये गाँव में प्रत्येक व्यक्ति के लिए खुली होती हैं और तैयार योजनाएँ परियोजनाओं और अन्य गतिविधियों की क्षैतिज और लम्बवत् संबद्धताओं के रूप में पूरी तरह व्यापक होती हैं। इसके अतिरिक्त, ग्राम सभा व्यय विवरण की समीक्षा करती है और पिछले वर्ष में परियोजनाओं की कार्यान्वयन स्थिति पर सहमति व्यक्त की जाती है। इससे ग्राम सभा लोगों के प्रति सीधे उत्तरदायी हो जाती है तथा राशियों के दुरुपयोग की कोई गुंजाइश नहीं होती (मोहम्मद, शंदाना खान; 2005 : 283)।

ग्राम सभा के माध्यम से लोगों की योजना के अनुभवों ने उन लोगों में उत्साह भर दिया है जो ग्राम सभाओं में सक्रिय रूप में भाग लेते थे। विशेष कर ग्राम सभा द्वारा आवश्यकता आधारित प्रस्तावों को स्वीकार करने के लिए प्रत्येक पंचायत के द्वारा व्यय करने के लिए लगभग 40-45 लाख रुपये प्रदान किए जाते थे जिससे स्थानीय लोगों की आवश्यकताएँ पूरी होती थीं।

केरल और राजस्थान के उदाहरण स्पष्टतः सिद्ध करते हैं कि ग्राम सभाएँ कार्य कर रही हैं जिससे लोगों की भागीदारी बढ़ी है। देश के विभिन्न भागों में ग्राम सभा की बैठकों में जनता का गुस्सा फूटा है और इससे स्थानीय नेतृत्व और स्थानीय नौकरशाही इन बैठकों में लोगों की उत्सुकता को संतुष्ट करने के लिए विवश हुई है (शर्मा, अशोक : 2003, 756)। विकेन्द्रित विकास का यह बहुत महत्त्वपूर्ण सकारात्मक प्रभाव है। ग्राम सभा की शक्ति से लोगों की भागीदारी बढ़ी है जिससे गाँव स्तर पर पारदर्शिता और उत्तरदायित्व सहज हुआ है। इसके अतिरिक्त परामर्श और भागीदारी की प्रक्रिया भी तेज़ हुई है (जैन, एस.पी.; 2003 : 605)। यद्यपि अभी काफी कुछ प्राप्त करना है तो भी एक शुरुआत तो हो ही चुकी है। ग्राम सभा की प्रभावी कार्य प्रणाली को कुछ राज्यों तक सीमित नहीं रहना चाहिए। अपितु इसे संपूर्ण देश में फैलाना चाहिए तभी विकेन्द्रीकरण के अच्छे परिणाम प्राप्त हो सकेंगे।

वार्ड समितियों की भूमिका

वार्ड समितियों का प्रावधान नागरिकों और उनके निर्वाचित प्रतिनिधियों के बीच कुछ निकटता बनाए रखने के लिए किया गया था। चूँकि दैनिक नागरिक जीवन के कुछ मामले अड़ोस-पड़ोस स्तर पर अच्छी तरह सुलझाए जा सकते हैं इसलिए वार्ड समितियों का बनाना आवश्यक हो गया था जो निर्वाचित वार्ड पार्षदों के साथ परस्पर संपर्क बनाने के लिए एक प्रभावशाली मंच का कार्य कर सकती हैं।

वार्ड समितियाँ केवल आठ राज्यों (आंध्र प्रदेश, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, तमिलनाडु, पश्चिम बंगाल, दिल्ली) में बनाई गई हैं। इन राज्यों में से केवल 1 राज्य में ही सभी शहरी स्थानीय संस्थाओं में वार्ड समितियाँ बनाई गई हैं। केरल और कुछ हद तक पश्चिम बंगाल को छोड़कर किसी भी अन्य राज्य ने समितियों की स्थापना में उत्साह नहीं दिखाया है।

केरल में नागरिक सामाजिक संगठनों की विभिन्न श्रेणियों, व्यावसायिकों और आस-पड़ोस के समूहों को सूचीबद्ध करने के द्वारा लोगों के प्रतिनिधियों की भागीदारी को व्यापक आधार प्रदान किया गया है। यह पार्षदों की कुछ ज़िम्मेदारी तय करने में एक मंच के रूप में कार्य करती है (श्रीरामकृष्णन, के. सी.; 2006 : 23)। कर्नाटक और केरल के मामले में, नागरिक समितियों की बैठकों के कार्यवृत्त प्राप्त कर सकते हैं। केरल में, वार्ड समितियों की बैठकों में भाग लेने वाले नागरिक समूह समस्या निवारण और सिविल निर्माण कार्यों में हुई प्रगति के बारे में प्रश्न पूछते हैं।

इस प्रकार हम देखते हैं कि केरल में वार्ड समितियों ने शासन में लोगों की भागीदारी सुनिश्चित करने में अत्यधिक योगदान दिया है। एक वार्ड समिति ग्रीष्म ऋतु में जल की कमी से सम्बन्धित समस्याएँ सुलझाने के लिए वर्षा जल संग्रहण संरचनाएँ बनाने के लिए स्थापित की गई है। इसके अतिरिक्त वार्ड समितियाँ ठोस कचरा निपटाने के कार्य की देखभाल करती हैं। वार्ड समितियाँ सड़कों पर कचरा एकत्रित न होने देने के लिए घरों से ठोस कचरा एकत्रित करने के लिए श्रमिकों की नियुक्ति करती हैं (तत्रैव : 185)। इन सभी ने मिलकर अधिक विकेन्द्रीकरण, ज़िम्मेदारी, पारदर्शिता और लोगों की भागीदारी को बढ़ावा दिया है। यह विकेन्द्रीकरण का बहुत उत्साहवर्धक और सकारात्मक प्रभाव है।

वार्ड समितियों ने नागरिकों की भागीदारी और निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ पारस्परिक संपर्क करने के लिए मंच बनने के रूप में अपने महत्त्व को प्रस्तुत किया है। फिर भी, यह महत्त्व एक सीमित हद तक ही प्राप्त हुआ है। जब तक अन्य राज्य केरल का अनुसरण नहीं करेंगे तब तक उनका वास्तविक प्रभाव प्रकट नहीं हो सकता। वार्ड समितियों का नकारात्मक पक्ष यह है कि नगरपालिका का नेतृत्व इसे अपने प्रभाव क्षेत्र में आक्रमण समझता है और मंच के रूप में भागीदारी के लिए लोग इन समितियों को संदेह की नजरों से देखते हैं (तत्रैव : 49)।

ज़िम्मेदारी / उत्तरदायित्व

लोगों के दिमाग में भरोसा पैदा करने के लिए स्थानीय संस्थाओं की ज़िम्मेदारी पहली शर्त है। सरकार से सामान्यतः और पंचायती राज संस्थाओं / शहरी स्थानीय निकायों से विशेषतः लोगों की अपेक्षाएँ सत्ता का दुरुपयोग या जन संसाधनों के उपयोग में बेईमानी को रोकने तक ही सीमित नहीं रहतीं। अपितु वे अपनी सरकार से अपनी आवश्यकताओं, अभिलाषाओं और प्राथमिकताओं के प्रति संवेदनशील होने की आशा करते हैं। इस प्रकार सार्वजनिक अभिकरण साधारणतः तथा स्थानीय सरकारी संस्थाएँ विशेष रूप से प्रदान की जाने वाली सेवाओं के लिए नागरिकों की आवश्यकता के प्रति संवेदनशील होने के लिए उत्तरदायी होनी चाहिए (घोष, बुद्धदेव; 2005 : 257)।

विकास परियोजनाओं विशेषतः धन प्राप्ति और उसके व्यय करने के तरीके से सम्बन्धित महत्त्वपूर्ण सूचनाएँ पंचायत / परिषद कार्यालयों या विद्यालय के बाहर किसी प्रसिद्ध बोर्ड पर लोगों की जानकारी के लिए प्रदर्शित करने जैसे प्रावधान स्थानीय संस्थाओं की जवाबदेही सुनिश्चित करते हैं। इसी प्रकार सार्वजनिक हित के सामान्य मामलों जैसे विकास परियोजनाओं से सम्बन्धित दस्तावेजों की फोटो कॉपी मामूली शुल्क अदा कर प्राप्त करने से ज़िम्मेदारी और पारदर्शिता सुनिश्चित होती है।

इन प्रावधानों का इस अर्थ में नागरिकों पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है कि उनमें यह भावना आती है कि वे अब स्थानीय संस्थाओं के कार्यों पर नजर रख सकते हैं। राजस्थान में जन सुनवाई (Public Hearing) के प्रयोग से प्राप्त अनुभव इस बात का प्रमाण है कि नागरिकों को अब अधिक समय तक बेवकूफ नहीं बनाया जा सकता और धन का दुरुपयोग नहीं किया जा सकता। जन सुनवाई के अंतर्गत, ग्रामीण लोग सार्वजनिक धन से किए जाने वाले कार्यों के सम्बन्धित सभी दस्तावेजों की माँग करते हैं। यदि उनमें कोई विसंगति पाई जाती है तो ग्रामीण उसके बारे में प्रश्न करते हैं। कई गाँवों में सरपंचों ने लोगों द्वारा माँग करने पर वसूली का भुगतान किया है। इस प्रकार जन सुनवाई पारदर्शिता और ज़िम्मेदारी के विषय में गाँवों को सक्रिय करने में अत्यधिक प्रभावशाली रही है (बैकग्राउण्ड पेपर, शिमला; 1999 : 29)। विकेन्द्रीकरण का यह बहुत ही सकारात्मक प्रभाव है। आशा है कि निकट भविष्य में स्थानीय संस्थाएँ स्वच्छ कार्य के नैतिक मूल्यों, कानूनी शासन के लोकतान्त्रिक मूल्यों, भागीदारी, संवेदनशीलता और पारदर्शिता को अपनाएँगी तथा दक्षतापूर्ण एवं प्रभावी तरीके से सेवाएँ प्रदान करने के व्यावसायिक मूल्यों को लागू करेंगी और काफी समय से प्रतीक्षित विकेन्द्रीकरण के उद्देश्यों को आखिरकार प्राप्त कर लेंगी (घोष, बुद्धदेव; 2005 : 73)।

11.3.2 क्रियात्मक विकेन्द्रीकरण

इसका अभिप्राय स्थानीय स्तरों पर विशिष्ट विषय/कार्य हस्तांतरित करना है। ग्यारहवीं अनुसूची (29 विषय) और बारहवीं अनुसूची (18 विषय), क्रमशः पंचायतों और नगरपालिकाओं को हस्तांतरित किए जाने वाले विषयों का निर्धारण करती हैं।

कार्यों का हस्तांतरण

लगभग सभी राज्यों में 29 और 18 विषयों के अंतर्गत हस्तांतरण किए जाने वाले कार्य अभी पूरी तरह हस्तांतरित नहीं किए गए हैं। यहाँ तक कि क्रियात्मक संदर्भों में बुनियादी आवश्यकताओं के अंतर्गत आने वाले विषयों (जैसे प्राथमिक शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, पशुपालन, सिंचाई, आदि) भी हस्तांतरित नहीं किए गए हैं। कार्यों की अंतरस्तरीय पहचान भी नहीं की गई है जिससे कार्य दोहराए जाते हैं और कुछ मामलों में विवाद उत्पन्न हो जाता है। इसी प्रकार विषय विशेष से सम्बन्धित दायित्व भी प्रत्येक स्तर पर आबंटित नहीं किए गए हैं (गुप्ता, डी.एन.; 2004 : 225)। इस प्रकार स्थानीय संस्थाएँ विभिन्न विषयों से सम्बन्धित दायित्व वहन करने की स्थिति में नहीं हैं।

कुछ राज्यों का कार्य निष्पादन अन्य राज्यों से अच्छा है। जबकि कुछ राज्यों को तो अभी कार्य आरंभ करना है। राज्यों द्वारा इस संदर्भ में सीमित कार्यवाही ही की गई है। परन्तु फिर भी विकेन्द्रित विकास का प्रभाव देखा जा सकता है। कार्य हस्तांतरण निश्चित रूप से स्थानीय संस्थाओं को प्रसुप्त अवस्था से कार्य निष्पादन अवस्था में लाने में प्रेरक साबित हुआ है। इन संस्थाओं पर निष्पादन की चुनौती आ गई है (जैन, एस.पी.; 2003 : 605)। यद्यपि सभी राज्यों में कार्य हस्तांतरण और इन संस्थाओं द्वारा कार्य निष्पादन में भिन्नताएँ हैं तो भी, कुल मिलाकर सकारात्मक परिणाम देखा जा सकता है। उन योजनाओं को छोड़कर जो सामाजिक विकास क्षेत्र के अंतर्गत आती हैं, स्थानीय निकाय गरीबी हटाओ कार्यक्रमों को लागू करने में शामिल हो रहे हैं। इससे लोगों की अत्यधिक भागीदारी का मार्ग प्रशस्त हुआ है जिसकी अब तक कमी रहती थी (तत्रैव, 606)।

11.3.3 वित्तीय विकेन्द्रीकरण

वित्तीय विकेन्द्रीकरण के अंतर्गत स्थानीय संस्थाओं को अपनी आर्थिक स्थिति सुधारने और स्थानीय आवश्यकताओं के अनुरूप योजना निर्माण और कार्यान्वयन में वित्तीय स्वायत्तता प्रदान करने के लिए कर लगाने, धन एकत्रित करने और व्यय करने के अधिकार प्रदान किए गए हैं।

कोषों/धन का हस्तांतरण

कार्यों के हस्तांतरण की तरह ही अधिकतर राज्यों में धन हस्तांतरण का कार्य भी नहीं हुआ है। वित्तीय हस्तांतरण में सीमित ही प्रगति हुई है क्योंकि संसाधनों का निर्गत राज्य और केन्द्र सरकार की निर्धनता रोधी योजनाओं के कार्यान्वयन मार्गदर्शन निर्देशों के द्वारा निश्चित किया जाता है। इसलिए पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों को वित्तीय स्वायत्तता बहुत कम राज्यों में प्रदान की गई है। इसके बावजूद विकेन्द्रीकरण का प्रभाव स्थानीय संस्थाओं की वित्तीय स्थिति पर देखा जा सकता है। राज्य वित्त आयोग (State Finance Commission: SFC) की स्थापना और अधिनियम में प्रभावी स्थानीय कर लागू करने के प्रावधान ने निःसंदेह स्थानीय संस्थाओं की वित्तीय हालत में सुधार किया है। इस प्रकार, ग्राम पंचायत की आर्थिक रूप से लाभदायक सम्पत्ति जैसे मछली पालन, तालाब, चरागाह व अन्य चीजों की नीलामी करने जैसे प्रावधानों ने भी स्थानीय संस्थाओं की वित्तीय हालत में सुधार किया है। अतीत में वित्तीय संसाधनों के अभावों ने इन संस्थाओं को अक्षम कर दिया था और ये लोगों की उम्मीदों और आकांक्षाओं को पूरा करने की स्थिति में नहीं थीं (मिश्रा, एस. एन.; 2005 : 73)।

वित्तीय क्षेत्र में विकेन्द्रीकरण का प्रभाव इस तथ्य से देखा जा सकता है कि ग्यारहवें वित्त आयोग (Eleventh Finance Commission: EFC) के विचारार्थ कार्यसूची (Terms of Reference: ToR) में पहली बार अध्यक्षीय भाषण में राज्यों को हस्तांतरित की जाने वाली उस राशि की संस्तुति करने के लिए वित्त आयोग की आवश्यकता बताई गई जिसे आगे स्थानीय सरकारों को हस्तांतरित किया जाएगा ताकि इन संस्थाओं के संसाधन बढ़ाए जा सकें। तदनुसार ग्यारहवें वित्त आयोग ने पाँच वर्ष की अवधि (2000-01 से 2004-05) के लिए 1,600 करोड़ रुपये पंचायतों को तथा 400 करोड़ रुपये नगरपालिकाओं को देने की सिफारिश की। इसी प्रकार बारहवें वित्त आयोग (Twelfth Finance Commission; TFC) ने भी 2005-2010 की अवधि के लिए 20,000 करोड़ रुपये पंचायतों के लिए तथा 5,000 करोड़ रूपये नगरपालिकाओं के लिए सहायक अनुदान के रूप में देने की सिफारिश की ताकि स्थानीय शासनों के संसाधनों की पूर्ति करने के लिए राज्यों के समेकित कोष को बढ़ाया जा सके। स्थानीय संस्थाओं को वित्तीय रूप से स्वतंत्र बनाने की दिशा में यह प्रशंसनीय कदम है।

11.3.4 प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण

प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण में योजना निर्माण और कार्यान्वयन दायित्वों को स्थानीय संस्थाओं को सौंपना तथा कार्य करने वाले कार्मिकों और निर्वाचित सदस्यों को भूमिका और दायित्व सौंपना शामिल है।

जिला योजना समितियाँ

योजना संस्था को पहली बार अनुच्छेद 243 जेड डी के प्रावधानों के अनुसार संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया है। नई व्यवस्था ने संस्था निर्माण प्रयासों को प्रोत्साहित किया है ताकि उस योजना निर्माण के लिए ज़िम्मेदारी को बाँटा जा सके जो लघुतम स्तर पर योजना के लिए महत्त्वपूर्ण पूर्व आवश्यकता है (सिंह, एस. के.,; 2005 : 163)। यह पंचायत और नगरपालिका प्रणाली से बाहर एक मज़बूत संस्था के रूप में प्रकट हुई जिसे मध्य प्रदेश के अनुभवों से देखा जा सकता है जहाँ जिला योजना समिति (District Planning Committee: DPC) को जिला सरकार बनाया गया है।

केरल के अनुभव सिद्ध करते हैं कि यह विकेन्द्रित योजना प्रक्रिया या निम्न स्तर से योजना निर्माण का पालन करने में काफी आगे है। इस प्रक्रिया के अंतर्गत, विकास योजना के निर्माण, कार्यान्वयन और रखरखाव की सभी अवस्थाओं में स्थानीय संस्थाओं के माध्यम से लोगों को सक्रिय किया जाता है। नौवीं पंचवर्षीय योजना के लिए लोगों के अभियान के मूल उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि पंचायत/नगरपालिका संस्थाएँ वैज्ञानिक पद्धति से समेकित योजनाओं का खाका तैयार करें और उन्हें प्राथमिकता प्रदान करें। हमारे देश के इतिहास में पहली बार इस अभियान से नीचे से उपयुक्त योजना प्रक्रिया की प्रक्रिया आरंभ हुई। लोगों के इस अभियान के परिणामस्वरूप योजना के प्रस्ताव से लेकर कार्यान्वयन तक प्रत्येक अवस्था में लोगों की अधिकतम भागीदारी सुनिश्चित की गई। इस अभियान ने सफलतापूर्वक विकास कार्य में लोगों की एकता को मज़बूत करने में योगदान भी दिया तथा राज्य में नई विकास चेतना उत्पन्न की (बीजू, एम. आर.; 1998 : 146)। यह विकेन्द्रित विकास का अत्यधिक सकारात्मक प्रभाव है क्योंकि विकेन्द्रित योजना ने लोगों की भागीदारी में एक नए युग की घोषणा कर दी है। यह भागीदारी स्थानीय लोगों द्वारा सम्बन्धित स्थानीय योजनाओं की संकल्पना, निर्माण, कार्यान्वयन, पर्यवेक्षण और मूल्यांकन में बढ़ाई जानी चाहिए (मिश्रा, एस. एन. व मिश्रा, श्वेता; 2002 : 57)।

नौकरशाही की भूमिका

यदि निर्वाचित और कार्य करने वाले कार्मिकों के बीच समन्वय और सहयोग के संदर्भ में सहज कार्यकारी सम्बन्ध हो तो स्थानीय संस्थाएँ प्रभावी तरीके से कार्य कर सकती हैं। परन्तु विकेन्द्रीकरण

की नई योजना में राज्य अधिनियमों ने नौकरशाही के माध्यम से राज्य सरकारों को नियंत्रण, पर्यवेक्षण, भंग करने के अधिकार तथा समाप्ति प्रस्ताव लागू करने का पर्याप्त अवसर दिया गया है। इसके फलस्वरूप अधिकतर राज्यों में नौकरशाही निर्वाचित नेतृत्व से श्रेष्ठ स्थिति में पाई गई है।

उपरोक्त प्रावधानों का बड़ा नकारात्मक प्रभाव हुआ है जिससे बार-बार जिला पंचायत नेतृत्व और प्रशासनिक नेतृत्व के बीच राशि सम्बन्धी मतभेद रहा है। चूँकि पंचायत के कार्यकर्त्ताओं विशेषतः पंचायतों के अध्यक्षों और मुख्य कार्यकारी अधिकारियों के बीच अधिकारों, कार्यों और दायित्वों का स्पष्ट विभाजन नहीं है अतः इन कार्यों के करने में अत्यधिक भ्रम बना रहता है। कागजों में भ्रम रहते हुए भी कर्नाटक, केरल और पश्चिम बंगाल जैसे राज्यों को छोड़कर अधिकतर राज्यों में विकेन्द्रित शासन में नौकरशाही का आधिपत्य पाया जाता है। स्थानीय सरकारों में नौकरशाही विशेषतः ग्राम पंचायतों में सचिव निरंतर निर्वाचित प्रतिनिधियों पर पर्याप्त प्रभाव का उपयोग करते हैं। परिणामस्वरूप यद्यपि उनके और कार्यकर्त्ताओं के बीच पंचायतों के लम्बवत् (संगठनात्मक और कार्यकारी) सम्बन्ध हैं तो भी भूमिका अनुबोधन भूमिका महत्त्व, और भूमिका निर्वाह में काफी अंतर प्रकट होता है (चन्द्रशेखर, बी.के., 2000 : 12)। यह अच्छा संकेत नहीं है क्योंकि विकेन्द्रित विकास का मूल उद्देश्य नष्ट हो रहा है।

उपरोक्त विश्लेषण से स्पष्ट हो जाता है कि राजनीतिक विकेन्द्रीकरण अधिकांशतः सफल हुआ है। जहाँ तक क्रियात्मक, वित्तीय और प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण का सम्बन्ध है यह आंशिक ही सफल हुआ है। राजनीतिक भागीदारी का प्रतिशत बढ़ा है जो सक्रिय अभियान, अत्यधिक मतदाताओं द्वारा भाग लेने और स्थानीय कार्मिकों एवं निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ अत्यधिक संपर्क करने में प्रकट होता है। इन सबने स्थानीय लोकतंत्र को पुष्ट करने में सहायता प्रदान की है।

नियमित स्थानीय चुनाव के प्रावधान, सार्वजनिक जीवन में महिलाओं, अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों को लाने के लिए स्वीकारात्मक उपायों तथा ग्राम सभाओं के कार्यों का निरीक्षण और ज़िम्मेदारी को मज़बूत बनाने के प्रावधानों ने राजनीतिक भागीदारी और विभिन्न प्रकार के प्रतिनिधित्व को व्यापक बनाने के द्वारा स्थानीय लोकतंत्र की जड़ें मज़बूत की हैं। मुख्यतः आरक्षण के कारण हैं उन स्थानीय संस्थाओं में निर्धन लोगों की अत्यधिक उपस्थिति अधिकतर ग्रामीण/शहरी भारत के स्थानीय राजनीतिक भूदृश्य में अत्यधिक महत्त्वपूर्ण विकास है जहाँ उन्हें पहले सार्वजनिक जीवन और राजनीतिक भागीदारी से बहिष्कृत कर दिया जाता था (रोबिंसन, मार्क, 2005 : 17)।

दूसरी तरफ कुछ ऐसे विषय हैं जो विकेन्द्रित विकास का उद्देश्य पूरा करने में बाधा डाल रहे हैं। यदि हम वास्तव में विकेन्द्रित विकास का प्रभाव देखना चाहते हैं तो कुछ विषय जैसे नौकरशाही का प्रभुत्व, जिला ग्रामीण विकास अभिकरण (District Rural Development Agency: DRDA) की भूमिका, जिला योजना समिति का ग़ैर-कार्यकारी स्वरूप, धन और कार्यों का हस्तांतरण आदि पर तत्काल ध्यान देने की आवश्यकता है।

11.4 विकेन्द्रित विकास को मज़बूत करने के सुझाव

जब से संपूर्ण देश में स्थानीय स्व-सरकार की संस्थाएँ बनी हैं, उनकी कार्य प्रणाली की जाँच होने लगी है। शासन को लोगों के द्वार तक ले जाने का अनुकूल वातावरण धीरे-धीरे उत्पन्न होने लगा है। फिर भी, बहुत कुछ करना बाकी है। इसके अनुसार अगले पृष्ठों में विकेन्द्रित विकास को मज़बूत करने के कुछ सुझाव प्रदान किए गए हैं।

पंचायतें और नगरपालिकाएँ स्व-सरकार की संस्थाओं के रूप में अपने दायित्व तभी पूरे कर सकती हैं जब तीन एफ (F) : कार्य (Function), कार्यकर्त्ता (Functionaries), और वित्त (Finance) के बीच सम्बन्ध के रूप में हस्तांतरण किया जाए। सम्बन्धित/क्रमिक विभागों को बंद कर और पंचायतों एवं

नगरपालिकाओं के प्रशासनिक और अनुशासन नियंत्रण के लिए कार्मिकों को स्थानांतरित किया जाना चाहिए। कार्यों सहित कार्यकर्त्ताओं के प्रभावशाली हस्तांतरण के अभाव में आधारभूत स्तर पर शासन चलता रहेगा जो अच्छे शासन में बाधक है और प्रभावशाली स्व-सरकार की सभी संभावनाओं को समाप्त कर देता है (अय्यर, मणिशंकर, 2005: 65)।

भारत में ग्राम सभाओं ने पंचायती राज प्रणाली की आधारशिला रखी है। अतः जब तक ग्राम सभाओं की नियमित बैठकें नहीं होंगी तब तक हम निर्वाचित प्रतिनिधियों की मतदाताओं के प्रति ज़िम्मेदारी सुनिश्चित नहीं कर सकते। ग्राम सभाओं की बैठकों का स्थानीय जनसंचार माध्यम और स्थानीय संप्रेषण पद्धतियों जैसे लाउडस्पीकर पर घोषणाएँ ढोल बजाना तथा पर्चे बाँटने आदि के माध्यम से व्यापक प्रचार किया जाना चाहिए।

ग्राम सभा की बैठक में भाग लेने वाले लोगों को अपने विचार मुक्त भाव से प्रकट करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए ताकि कोई एक समूह कार्यवाही पर प्रभुत्व न जमा सके। लोगों को ग्राम सभा के अधिकारों और कार्यों के बारे में शिक्षित किया जाना चाहिए। ग्रामीण विकास के क्षेत्र में सक्रिय ग़ैर-सरकारी संगठनों को लोगों को प्रशिक्षित करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए ताकि वे ग्राम सभाओं की बैठकों में सक्रिय रूप से भाग ले सकें (मीनाक्षी सुंदरम, एस.एस., 2005 : 427)। ग़ैर-सरकारी संगठनों के अलावा, गाँव के विद्यालयों के अध्यापकों को भी ग्राम सभा के अधिकारों और कार्यों के बारे में लोगों को शिक्षित करने का कार्य भी प्रदान किया जा सकता है। गाँव के विद्यालय को ग्राम सभा के सदस्यों के लिए स्रोत केन्द्र के रूप में कार्य करना चाहिए (शर्मा, अशोक; 2003 : 766)।

पारदर्शिता और ज़िम्मेदारी सुनिश्चित करने के लिए कुछ उपाय किए जाने चाहिए। उदाहरण के लिए, सभी विकास कार्यों के विस्तृत विवरण वाला एक रजिस्टर (पुस्तिका) रखा जाना चाहिए। इसमें बनाई गई संपत्तियों, किए गए कार्य, लागत और उनके पूर्ण होने की तारीख आदि जैसी सूचनाएँ होनी चाहिए। यह पुस्तिका माँगने पर ग्राम सभा के सदस्यों को उपलब्ध कराई जानी चाहिए। इससे पूर्ण हुए कार्य की समीक्षा करने में सहायता मिलेगी। सरपंचों द्वारा पंचों को ग्राम पंचायत की आमदनी और व्यय के बारे में सूचना प्रदान की जानी चाहिए। धन के दुरुपयोग के बारे में शिकायतों की जाँच होनी चाहिए और दोषी पाए गए लोगों को सजा दी जानी चाहिए (सिंह, मोहिन्द्र, 2003 : 770)।

इनके अतिरिक्त, पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए ग्राम पंचायत के क्षेत्र में कार्यरत ग़ैर-सरकारी संगठनों को शामिल किया जाना चाहिए। जब कभी कोई नई योजना/ कार्यक्रम आरंभ किया जाता है तो खण्ड और जिला स्तर के अधिकारियों को गाँव में जाना चाहिए और ग्रामीणों को योजना/कार्यक्रम के उद्देश्यों, प्रक्रियाओं, और होने वाले संभावित लाभों के प्रकार के बारे में सूचित करना चाहिए। सूचनाओं के आदान-प्रदान हेतु कार्यकर्त्ताओं को सीधे ग्रामीणों के संपर्क में रहना चाहिए। इससे ग्रामीण विकास की योजनाओं के बारे में जागरूकता उत्पन्न होगी तथा लोगों के बीच पारस्परिक संपर्क भी होगा (तत्रैव, 771)। "अंत में ग्राम पंचायत को कुल मिलाकर संबंधित ग्राम सभा के प्रति अधिक संवेदनशील और उत्तरदायी बनाया जाना चाहिए। इन सबसे ग्राम पंचायतों की कार्य प्रणाली अधिक पारदर्शी होगी।

उपयुक्त योजना के बिना विकेन्द्रीकरण प्रक्रिया पूर्ण नहीं हो सकती। यद्यपि अधिकतर राज्यों में जिला योजना समितियों की संरचना की जा चुकी है तो भी वांछित परिणाम अभी तक प्राप्त नहीं हुए हैं। इसलिए सुझाव है कि केन्द्रीय सरकार इस विचार से जिला योजना समिति के गठन और कार्य संचालन को उच्चतम प्राथमिकता प्रदान करें कि पंचवर्षीय योजनाएँ बनाने के लिए जिला योजना समितियों द्वारा तैयार की गई योजनाएँ आधार बनें (अय्यर, मणिशंकर, 2005: 79)।

जिला योजना समिति का मुख्य ध्यान पंचायतों और नगरपालिकाओं द्वारा अपनी-अपनी योजनाएँ बनाने

में मार्गदर्शन और सहज बनाने पर होना चाहिए। इसे क्षेत्र में उपलब्ध प्राकृतिक, मानव और अन्य संसाधनों का अधिकतम व विवेकपूर्ण उपयोग एवं दोहन सुनिश्चित करने के लिए जिले के समग्र विकास के लिए नीतियों, प्राथमिकताओं, कार्यक्रमों और नीतियों को पक्का/निश्चित करना चाहिए। जिला योजना समिति को योजना की मंजूरी और समर्थन के लिए जिले की सभी पंचायतों और नगरपालिकाओं के प्रतिनिधियों की एक साधारण बैठक आयोजित करनी चाहिए ताकि उच्च स्तरों पर योजना प्रक्रिया में जिले की ऐसी योजनाओं को उचित महत्त्व प्रदान किया जा सके। इसके बाद ही जिला योजना समिति की विकास योजना राज्य सरकार को भेजी जानी चाहिए।

इन सबके अतिरिक्त जिला योजना समिति को निम्न स्तर पर योजना निर्माण में संलग्न कार्मिकों को तकनीकी दक्षता प्रदान करने के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करने चाहिए। यह प्रशिक्षण कार्मिकों की क्षमता में सुधार करेगा जिससे योजना की गुणवत्ता में सुधार होगा।

जहाँ तक वित्तीय हस्तांतरण का सम्बन्ध है, सुझाव है कि ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति सुधारने के लिए राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों को पूरी तरह लागू किया जाना चाहिए। राशि प्रदान करने के लिए वांछित स्वीकृति समय पर प्रदान की जाए। इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग के बीच भी एक प्रकार का समन्वय स्थापित किया जाना चाहिए ताकि विशिष्ट योजनाओं के लिए पंचायती राज संस्थाएँ तथा शहरी स्थानीय निकाय राशि के लिए आश्रित न रहें अपितु उन्हें स्थानीय आवश्यकताओं को पूरा करने वाली गतिविधियों को आरंभ करने के लिए कुछ "संयुक्त राशि" भी प्राप्त हो (जैन, एस.पी.; 2002 : 604)।

पुनः सुझाव है कि कर लगाने और नीलामी करने के अधिकार पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के पास होने चाहिए तथा कर और नीलामी राशि को एकत्रित करने का कार्य स्थानीय स्तर की नौकरशाही के द्वारा किया जाए। यह नीति करों के समय पर संग्रहण और स्थानीय संस्थाओं के वित्त को पुष्ट करने के अन्य उपायों में कारगर हो सकती है (मिश्रा, एस.एन.; 2005 : 75)। इसके अतिरिक्त पुनः सुझाव है कि अनुदान को पूरा करने के लिए आरंभिक अवस्था के प्रावधान स्थानीय संस्थाओं को अधिकाधिक विकास कार्य करने और राज्य कोष से अधिकाधिक धन प्राप्त करने के लिए प्रोत्साहित करने में भी सहायता करेंगे जैसा कि महाराष्ट्र और गुजरात में है।

आरक्षण ने राजनीतिक, सामाजिक और सांस्कृतिक प्रकृति के क्रांतिकारी परिवर्तन के द्वार खोल दिए हैं। इसने महिलाओं और अनुसूचित जातियों व अनुसूचित जनजातियों को सशक्त बनाया है। फिर भी, वास्तविक एवं उचित सशक्तिकरण की अभी भी प्रतीक्षा है। इसे प्राप्त करने के लिए किसी भी चुनाव क्षेत्र के लिए महिलाओं के लिए आरक्षण दो पारियों के लिए बढ़ाया जाना चाहिए। इस तरीके से वे अपने पिछले अच्छे कार्यों का (जिसे उन्होंने हो सकता है पहली पारी में किया हो) दूसरी बार अगले चुनाव लड़ने में लाभ उठा सकेंगी। फिर और एक सुझाव है कि महिला प्रमुखों के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव केवल दो वर्ष में एक बार रखने की अनुमति दी जाए, बार-बार नहीं। क्योंकि इससे पुरुष प्रमुखों की तुलना में महिला प्रमुखों के विरुद्ध प्रचलित अविश्वास प्रस्ताव रखने की धमकियों के माध्यम से उनके व्यापक उत्पीड़न को रोका जा सकेगा। इसी प्रकार यदि किसी भी कारण से किसी महिला प्रमुख या सदस्य को हटाया जाए तो उसके स्थान पर चाहे पूरी तरह या स्थानापन्न रूप में उसी वर्ग की महिला का निर्वाचन होना चाहिए न कि पुरुष का।

यदि उपरोक्त सुझावों का ध्यान रखा जाए तो निःसंदेह महिलाएँ लिंग संतुलन और न्याय के माध्यम से प्राप्त समन्वय और सहयोग आधारित श्रेष्ठ ग्रामीण और शहरी समुदाय बनाएँगी।

जहाँ तक वार्ड समितियों का सम्बन्ध हैः ये विकेन्द्रीकरण की संरचना में महत्त्वपूर्ण संवर्धन है। वार्ड समितियों ने नागरिकों और उनके निर्वाचित प्रतिनिधियों के बीच अधिक निकटता स्थापित की है। परन्तु

शहरी सेवाओं के अच्छी सेवाएँ सुनिश्चित करने या स्थानीय स्तर पर नागरिकों के प्रति ज़िम्मेदार बनने के लिए यह पर्याप्त नहीं है। उन्हें अभी नागरिकों के प्रतिं ज़िम्मेदारी का प्रभावी मंच बनना होगा।

वर्तमान में विद्यमान वार्ड समितियों के लिए वांछित वित्तीय और प्रशासनिक सहायता पर्याप्त नहीं है। इसलिए सुझाव है कि ऐसे सहायक तंत्रों को व्यापक बनाया जाए और वार्ड समितियों के लिए आवश्यक सीमा तक दोहराया भी जाए। पुनः सुझाव दिया गया है कि गठन और निकटता के विषय शीघ्र ही सुलझाए जाने चाहिए तभी वार्ड समितियाँ प्रभावी ढंग से कार्य कर सकेंगी। अन्यथा वार्ड समितियाँ भी नागरिकों को सशक्त बनाने के प्रभावी मंच बनने के स्थान पर नगरपालिका संरचना के साथ जुड़ जाएँगी (शिवरामकृष्णन, के. सी.; 2006 : 51-52)।

11.5 सारांश

उपरोक्त विश्लेषण के आधार पर यह कहा जा सकता है कि विकेन्द्रीकरण का समग्र प्रभाव नियमित स्थानीय चुनाव, महिलाओं, अनुसूचित जातियों व अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षण तथा ग्राम सभाओं के कार्यों के मूल्यांकन व ज़िम्मेदारी को मज़बूत करने के प्रावधानों के रूप में देखा जा सकता है। इन प्रावधानों के फलस्वरूप स्थानीय लोकतंत्र मज़बूत हुआ है, राजनीतिक भागीदारी का विस्तार हुआ है, तथा प्रतिनिधित्व में भिन्नता आई है। स्थानीय परिषदों में अत्यधिक निर्धन लोगों की उपस्थिति अधिकांश ग्रामीण और शहरी भारतीय हिस्से में पाई जाती है जो काफी महत्त्वपूर्ण विकास है।

इस प्रकार राजनीतिक विकेन्द्रीकरण उन संविधान संशोधनों के अधिकतर प्रावधानों के अर्थ में काफी हद तक सफल रहा है जो लगभग सभी राज्यों में लागू किए गए हैं और इनका प्रभाव अनुभव किया गया है। वित्तीय और प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण ने सीमित सीमा तक ही प्रगति की है। स्थानीय राजस्व गतिशील होने की गुंजाइश काफी कम है और सरकार के उच्चतर स्तर से आने वाली राशि पर अत्यधिक निर्भरता रहती है। स्थानीय सरकार के निचले स्तरों पर दायित्व हस्तांतरण के औपचारिक प्रावधानों और ग्राम पंचायतों को विकास कार्यों के हस्तांतरण के नियमित कानूनों के बावजूद प्रगति असमान है।

फिर भी इन मामलों की अधिकांश सफलता स्थानीय संस्थाओं और स्थानीय स्तर की नौकरशाही के बीच सम्बन्धों पर निर्भर करेगी। पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों की सफलता के लिए उन्हें प्यार और घृणा के सम्बन्धों को भूल कर कार्य में हाथ बँटाना होगा।

विकेन्द्रीकरण को राजनीतिक विकास के अत्यधिक सकारात्मक पक्ष के रूप में मान्यता प्रदान की जाती है। यह लोगों की अभिलाषाओं को जागृत करता है और लोगों को उत्साहित करते हुए उन्हें अपनी अभिलाषाएँ पूरी करने की अनुमति देता है।

विकेन्द्रीकरण ने अब ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों को ग्रामीण और शहरी प्रबंध के लिए बड़े दायित्व संभालने का एक अवसर प्रदान किया है। लोकतंत्र को मज़बूत बनाने और विकास को आगे बढ़ाने के लिए राजनीतिक अवसरों का एक सेट उत्पन्न किया है। किसी भी राजनीतिक विकेन्द्रीकरण से प्राप्त उपलब्धियाँ न तो वित्तीय और न ही क्रियात्मक अथवा प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण के अनुरूप हैं। केवल कुछ ही राज्यों ने विकेन्द्रीकरण के संदर्भ में स्थिर प्रगति जारी रखी है जबकि अन्य राज्य काफी पीछे हैं। यदि उपरोक्त सुझावों को गंभीरता से लिया जाए और अक्षरशः सावधानी से लागू किया जाए तो स्थानीय संस्थाएँ प्रभावी और दक्षता से कार्य कर सकती हैं।

11.6 मुख्य अवधारणाएँ

वार्ड समितियाँ (Ward Committees) : 74वें सांविधानिक संशोधन अधिनियम ने वार्ड समितियों के गठन का प्रावधान किया है जिसमें तीन लाख या उससे अधिक आबादी वाले नगरपालिका क्षेत्र की सीमा में एक या अधिक वार्ड शामिल होते हैं। वार्ड समितियों का प्रावधान नागरिकों और उनके निर्वाचित प्रतिनिधियों के बीच निकटता सुनिश्चित करने के लिए किया गया था। वार्ड समितियाँ निर्वाचित वार्ड पार्षदों के साथ पारस्परिक संपर्क के लिए प्रभावी मंच के रूप में कार्य कर सकती हैं। वार्ड समितियों से योजना, सम्बन्धित वार्डों में वित्तीय और प्रशासनिक कार्य निष्पादन के द्वारा स्थानीय समस्याओं को हल करने की आशा की जाती है। (के.सी. शिवरामकृष्णन् (संपा.) *पीपल्स पार्टिशिपेशन इन अर्बन गवर्नेंस,* कंसेप्ट पब्लिशिंग कम्पनी, नई दिल्ली, 2006)।

ग़ैर-सरकारी संगठन (NGOs) : ग़ैर-सरकारी संगठन एक ग़ैर-लाभ वाला समूह या संघ होता है जो संस्थात्मक राजनीतिक संरचना से बाहर कार्य करता है जो सामूहिक एकता, समझाने या प्रत्यक्ष कार्यवाही के द्वारा अपने सदस्यों के हित के लिए मामले को सुलझाने का प्रयास करते हैं। इस शब्द का प्रायः अर्थ सामाजिक, सांस्कृतिक, कानूनी और पर्यावरण के पक्षधर समूह होते हैं जिनका उद्देश्य ग़ैर-व्यावसायिक होता है। ग़ैर-सरकारी संगठन प्रायः कम से कम अपना कुछ धन तो निजी स्रोतों से प्राप्त करते हैं क्योंकि ग़ैर-सरकारी संगठन के नामकरण (लेबल) किसी के भी द्वारा काफी व्यापक ग्रहण किया जाता है क्योंकि इसमें ग़ैर-सरकारी कोई भी चीज शामिल हो सकती है कई ग़ैर-सरकारी संगठन अब निजी स्वयंसेवी संगठन (Private Volunteer Organisations) या निजी विकास संगठन (Private Development Organisations; PDO) कहलाना पसंद करते हैं। (http://en.wikipedia.org/wiki/non-govern).

11.7 संदर्भ व अन्य लेख

अय्यर, मणीशंकर, "पंचायती राज : दी फारवर्ड" एल. सी. जैन, (संपा.), 2005, *डिसेंट्रलाइजेशन एण्ड लोकल गवर्नेन्स,* ओरिएंट लांगमैन, नई दिल्ली।

बैकग्राउण्ड पेपर फॉर सेमिनार ऑन एकाउण्टएबिलिटी ऑफ लोकल बाण्डीज़ एंड डी आर डी एज, नेशनल एकाडमी ऑफ ऑडिट एण्ड एकाउण्ट, शिमला, 15 और 16 सितम्बर 1999।

बाविस्कर, बी.एस., "इम्पैक्ट ऑफ वुमैन्स पार्टिसिपेशन इन लोकल गवर्नेंस इन रूरल इण्डिया", एल. सी. जैन, (संपा.), 2005, *डिसेंट्रलाइजेशन एण्ड लोकल गवर्नेन्स,* ओरिएंट लांगमैन, नई दिल्ली।

बिजू, एम.आर., "दी सेज ऑफ *डिसेंट्रलाइजेशन* इन केरलः यूनिक मॉडल ऑफ पार्टिसिपेटरी प्लानिंग

प्रोसेस" सीबस्ती एल. राज, एस जे और एडवर्ड माथीन्स.(संपा.) 1998, पीपुल्स पॉवर एंड पंचायती राज, थ्योरी एंड प्रैक्टिस, भारतीय समाज संस्थान, नई दिल्ली।

चन्द्रशेखर, बी. के., 2000, पंचायती राज इन इंडिया – स्टेट्स रिपोर्ट 1999, टॉस्क फोर्स ऑन पंचायती राज, राजीव गांधी फाउण्डेशन, नई दिल्ली, मार्च।

घोष, बुद्धदेव, 2005, "एकाउन्टेबिलिटी ऑफ पंचायत्स : एण्ड्स एंड मीन्स", एल सी जैन (संपा.) *डिसेंट्रलाइजेशन एंड लोकल गवर्नेंस,* ओरियन्ट लॉगमैन, नई दिल्ली।

गुप्ता, डी. एन., 2004, डिसेन्ट्रलाइजेशन नीड फॉर रिफार्म्स, कंसेप्ट पब्लिशिंग कम्पनी, नई दिल्ली।

जैन, एस. पी., "डिसेंट्रलाइजेशन इन इंडिया : एन एप्रैजल", एस. एन मिश्रा, एवं अन्य (संपा.) 2003, *पब्लिक गवर्नेंस एण्ड डिसेंट्रलाइजेशन,* खण्ड II, मित्तल पब्लिकेशन्स, नई दिल्ली।

मीनाक्षीसुंदरम्,, एस. एस., "रूरल डेवलपमेंट फॉर पंचायती राज", एल सी जैन (संपा.) 2005, *डिसेंट्रलाइजेशन एंड लोकल गवर्नेंस,* ओरियन्ट लॉगमैन, नई दिल्ली।

मिश्रा, एस. एन., "द सेवेंटी थर्ड कांस्टीट्यूशन अमेंडमेंट एण्ड द लोकल रिसोर्स बेस : ए क्रीटिल अपरजल", एस एस चहर (संपा.) 2005, *गवर्नेंस एट ग्रासरूट्स लेवल इन इण्डिया,* कनिष्का, नई दिल्ली।

मिश्रा, एस. एन. एवं मिश्रा, श्वेता, 2002, *डिसेन्ट्रलाइज्ड गवर्नेंस,* शिप्रा पब्लिकेशन्स, नई दिल्ली।

मिश्रा, श्वेता, 1994, *डेमोक्रेटिक डिसेंट्रलाइजेशन इन इंडिया,* मित्तल पब्लिकेशन्स, नई दिल्ली।

मोहम्मद शन्दाना खान, "रिप्रेजेंटेटिव *डिसेंट्रलाइजेशन वर्स पार्टिसिपेक्टरी डिसेंट्रलाइजेशन क्रिटिकल एनालिसिज ऑफ दी लोकर गवर्नमेंट प्लान, 2000*", एल सी जैन (संपा.), 2005, *डिसेंट्रलाइजेशन एंड लोकल गवर्नेंस,* ओरियन्ट लॉगमैन, नई दिल्ली।

रॉबिनसन, मार्क, "ए डिकेड ऑफ पंचायती राज रिफॉर्म्स : द चैलेंज ऑफ डेमोक्रैटिक डिसेंट्रलाइजेशन इन इंडिया" एल. सी. जैन (संपा.), 2005, *डिसेंट्रलाइजेशन एण्ड लोकल गवर्नेन्स,* ओरिएंट लांगमैन, नई दिल्ली।

शर्मा, अशोक, 2003, "डेवलपिंग एकाउण्टबिलिटी लोकल लीडरशिप थ्रू सिटिजन वाइसः एन एक्सपीरियंस ऑफ ग्राम सभा इन एन इंडियन स्टेट", *दि इंडियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन,* खण्ड XLIX, संख्या 4, अक्तूबर-दिसम्बर।

शर्मा, पी. आर. तथा जोशी, आर.पी., "डाइमैशन्स ऑफ डिसेंट्रलाइजेशन : ए व्यू फ्रूम स्टेट्स" जी पालनिठुराई (संपा.), 2004, डाईनामिक्स ऑफ न्यू पंचायती राज सिस्टम इन इंडिया, खण्ड III, कंसेप्ट पब्लिशिंग कम्पनी, नई दिल्ली।

सिंह, एस. के., "डिस्ट्रिक्ट प्लानिंग कमेटी : प्रोब्लम्स एंड प्रोस्पक्टस" एस एस चहर (संपा.) 2005, *गवर्नेंस एट ग्रासरूट्स लेवल इन इण्डिया,* कनिष्का, नई दिल्ली।

शिवारामकृष्णन, के.सी. (संपा.) 2006, पीपुल्स पार्टीसिपेशन इन अर्बन गवर्नेंस, कंसेप्ट पब्लिशिंग कम्पनी, नई दिल्ली।

11.8 अभ्यास

1) विकेन्द्रित विकास के प्रभाव की चर्चा कीजिए।

2) आपके अनुसार विकेन्द्रित विकास को सफल बनाने के लिए क्या सुधार किए जाएँ?