REVIEW OF RESEARCH
ISSN: 2249-894X
IMPACT FACTOR : 5.7631(UIF)
VOLUME - 11 | ISSUE - 6 | MARCH - 2022

राज्य शासन के वित्तीय विकेन्द्रीकरण का अध्ययन

डॉ. अंजना सिंह
प्राध्यापक एवं विभागाध्यक्ष अर्थशास्त्र
शासकीय स्वामी विवेकानन्द महाविद्यालय, त्योंथर रीवा (म.प्र.)

सारांश –

सार्वजनिक क्षेत्र के सारे निर्णय देश या प्रान्त की राजधानी में न लेकर जिला अथवा ब्लाक स्तर पर कुछ निर्णय लेने की छूट दी जाय तो इसे विकेन्द्रीकरण कहा जायेगा। विकेन्द्रीकरण में निर्णय प्रक्रिया अथवा सत्ता का विकेन्द्रीकरण निहित होता है। कोई समाज, राज्य या देश, जिसे इसकी समूची अथवा आंशिक आर्थिक क्रियाओं के आधार पर परिभाषित किया जाता है। किसी अर्थव्यवस्था में आर्थिक क्रियाओं के आधार पर वर्ष भर में वस्तुओं एवं सेवाओं का जो उत्पादन किया जाता है उसके मूल्य को सकल राष्ट्रीय उत्पाद कहा जाता है। इस आय का समाज के विभिन्न व्यक्तियों या संस्थाओं के मध्य वितरण किया जाता है जो मजदूरी, लगान, ब्याज, पगार या लाभ के रूप में हो सकता है।

मुख्य शब्द – विकेन्द्रीकरण, राष्ट्रीय, राज्य एवं अर्थव्यवस्था .

प्रस्तावना –

राष्ट्रपिता महात्मा गांधी की यह सोच थी की अंतिम पंक्ति में खड़े सबसे कमजोर और निर्धन व्यक्ति के जीवन स्तर को पहले सुधारा जाय। इसका शुभारंभ अधिकारों के विकेन्द्रीकरण एवं जन–जन के सहयोग के माध्यम से किया गया। चूँकि भारत वर्ष गाँवों का देश है और आज भी यहाँ की लगभग 70 प्रतिशत जनसंख्या गांवों में निवास करती है। पूर्व से ही यहाँ गाँवों की न्याय व्यवस्था प्रत्येक गाँव में आपसी तालमेल से निर्मित पंचायतों के द्वारा पूर्ण होती थी और पंचायत के आदेश का पालन समाज के प्रत्येक व्यक्ति को करना पड़ता था।

राष्ट्रपिता महात्मा गांधी ने भी इस व्यवस्था को सही और उपयुक्त मानते हुए ग्राम स्वराज्य की बात कही थी और उनकी यह इच्छा थी कि देश में ग्रामीण स्तर पर पंचायतों को सुदृढ़ और अधिकार सम्पन्न बनाया जाय जिससे भारत वासियों को सुलभ सस्ती न्याय व्यवस्था मिल सके। इन्ही भावनाओं को चरितार्थ करने हेतु शासन स्तर पर पंचायती राज की स्थापना का प्रयास किया गया और कानून बनाकर पंचायतों के गठन व अधिकार सम्पन्न बनाने का पूरा प्रयास प्रारम्भ किया गया।

चूँकि जन प्रतिनिधियों को अपने क्षेत्र के महत्वपूर्ण विषयों की जानकारी होती है और जनता किन–किन समस्याओं से पीड़ित है, इसका सम्पूर्ण ज्ञान उन्हे रहता है जिनके निवारण का प्रयास वे शासन स्तर पर करते है।

अतः यह विचार सामने आया कि ग्रामीण विकास कार्यक्रम को पंचायत राज को सौंप दिया जाय। इसके लिए पंचायतों को सहयोग करने वाला अमला एवं धन राशि भी दे दी गई। गाँवों के सर्वांगीण विकास के लक्ष्य को सामने रखते हुए कई ग्रामीण विकास के कई कार्यक्रम चलाए जा रहे है।

नवीन पंचायत राज व्यवस्था में सर्वप्रथम अनुसूचित जाति अनुसूचित जनजाति, पिछड़ा वर्ग एवं महिलाओं को न केवल उचित प्रतिनिधित्व दिया गया वरन् महिलाओं के लिए एक तिहाई पद आरक्षित कर दिये गये हैं।

पंचायती राज व्यवस्था का उद्देश्य सामुदायिक विकास कार्यक्रम को अधिक सक्रिय बनाना तथा लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण करना राज व्यवस्था स्थानीय स्वायत्त शासन की त्रिस्तरीय संरचना पर आधारित है, यथा –

1. ग्राम, के लिए ग्राम पंचायत
2. विकासखण्ड के लिए जनपद पंचायत।
3. जिला के लिए जिला पंचायत।

मध्यप्रदेश में सत्ता का विकेन्द्रीकरण कर विकास योजनाओं में गाँव के लोगों की भागीदारी सुनिश्चित करने की दृष्टि से पंचायत अधिनियम 1962 पारित किया गया। इस अधिनियम के द्वारा प्रदेश में ग्रामीण क्षेत्रों के लिए त्रिस्तरीय प्रशासनिक ढाँचे का प्रावधान रखा गया। संविधान के 73वें संशोधन की व्यवस्थाओं के अनुरूप 1993 के अधिनियम में भी ये तीनों स्तर कायम रखे गये।

वित्त एवं संसाधन किसी भी व्यवस्था की सफलता में अपनी महत्वपूर्ण भूमिका रखते हैं। पंचायतों को वित्तीय दृष्टि से सक्षम एवं आत्मनिर्भर बनाया जाना सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। मध्यप्रदेश की पंचायत राज व्यवस्था में तीनों स्तरों की पंचायतों के लिए वित्त का प्रमुख स्रोत शासन द्वारा अनुदान एवं स्थानीय राजस्व का संग्रहण के माध्यम से व्यवस्थाा की गई है। इसी के साथ राज्य शासन द्वारा विभिन्न मदों की राशि जिनका, व्यय ग्रामीण विकास के कार्यों में किया जाना है, तीनों स्तरों की पंचायतों को हस्तान्तरित की जाती है। शासकीय योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु भी राशि का आबंटन पंचायतों को किया जाता है।

विश्लेषण –

पंचायतों की वित्तीय क्षमता हेतु राज्य शासन के निरंतर प्रयास किये गए हैं। राज्य शासन ने विधान में प्रावधान कर पंचायतों को स्थानीय स्तर पर कई नये करों को आरोपित करने का अधिकार दिया हैं। राज्य शासन ने नवीन पंचायती राज व्यवस्था के गठन के पश्चात् राज्य वित्त आयोग का गठन किया है। आयोग ने पंचायतों को उपलब्ध कराये जाने वाले संसाधनों पर अपना प्रतिवेदन राज्य सरकार को सौंपा जिसके आधार पर राज्य शासन ने प्रतिवेदन की अधिकांश अनुशंसाओं को स्वीकार कर लिया है तथा इस हेतु आबंटन भी प्रदाय कर दिये गए हैं। ऐसे सभी प्रावधानों एवं प्रदत्त वित्त के बाद भी पंचायतों को वित्तीय दृष्टि से आत्मनिर्भर नहीं कहा जा सकता है। पंचायतों का वित्तीय सक्षमता के लिए केवल राज्य शासन के अनुदान पर निर्भर रहना किन्हीं भी संदर्भ में फलदायी नहीं हो सकता है। पंचायतों को स्थानीय करारोपण के अधिकार प्रदाय किये गये हैं किन्तु उनका प्रयोग बहुत कम स्थानों पर ही दिखलायी देता है। इस संदर्भ में पंचायत प्रतिनिधियों के दो विचार हैं। प्रथम, तो यह कि पंचायत क्षेत्रों की ग्रामीण जनता निर्धनता में जीवनयापन करती है जिस पर कोई करारोपण संभव नहीं है। द्वितीय, पंचायत प्रतिनिधि किसी भी नये कर को ग्रामवासियों पर आरोपित करना अलोकप्रिय निर्णय मानते हैं।

मध्यप्रदेश पंचायत राज अधिनियम 1993 में सत्ता के विकेन्द्रीकरण के साथ वित्तीय प्रावधानों का भी स्पष्ट उल्लेख है कि राज्य सरकार कतिपय संपत्ति पंचायत राज अधिनियम के अध्याय 7 धारा 62 में इस बात का उल्लेख है कि राज्य सरकार कतिपय संपत्ति पंचायत में निहित कर सकेगी।

"राज्य सरकार उनमें निहित संपत्ति जिसे वह उचित समझे, अधिसूचना के माध्यम से ग्राम पंचायत, जनपद पंचायत, जिला पंचायत में निहित कर सकेगी। राज्य सरकार पंचायत में निहित की गयी ऐसी संपत्ति का पुर्नग्रहण कर सकेगी। ऐसी स्थिति में पुर्नग्रहण की तारीख को उस संपत्ति से किये गये कार्य को बाजार मूल्य के अतिरिक्त कोई प्रतिकर देय नहीं होगा।"

राज्य सरकार ऐसे प्रयोजनों के लिए तथा ऐसी शर्तों और सीमाओं के अधीन रहते हुए जैसा कि राज्य सरकार ठीक समझे, किसी भी पंचायत को राज्य सरकार द्वारा उद्ग्रहीत और संग्रहीत कर, पथ कर तथा फीस समुनदेशित कर सकेगी और राज्य की संचित निधि में से सहायता अनुदान दे सकेगी। राज्य सरकार पंचायतों को ऐसी सहायता अनुदान देगी जैसा वित्त आयोग की अनुशंसाओं के आधार पर निर्धारित किया जाय।

किसी पंचायत में निहित या पंचायत की किसी अचल संपत्ति का विक्रय, दान, बंधन या विनिमय द्वारा या तीन वर्ष से अधिक कालावधि के लिए पट्टे द्वारा या अन्यथा कोई अन्तरण राज्य सरकार की या उसके द्वारा इस संबंध में प्राधिकृत किसी अधिकारी की मंजूरी से ही किया जायेगा अन्यथा नहीं। अचल संपत्ति के अंतरण की प्रक्रिया ऐसी होगी जो नियत की जाय।

प्रत्येक पंचायत एक निधि स्थापित करेगी जो पंचायत निधि कहलायेगी और पंचायत द्वारा प्राप्त समस्त राशियाँ उक्त निधि का भाग होगी। पंचायतों में निहित समस्त संपत्ति और पंचायत निधि का इस अधिनियम तथा इसके अधीन बनाये गये उपबंधों के अधीन रहते हुए प्रयोग, इस अधिनियम के प्रयोजनों के लिए अथवा साधारणतया पंचायतों के विकास से संबंधित क्रियाकलापों से संबंधित अन्य प्रयोजनों के लिए अथवा ऐसे अन्य व्यय के लिए किया जायेगा। जो राज्य सरकार किसी पंचायत के आवेदन पर या लोकहित में अनुमोदित करे। पंचायत निधि निकटतम सरकारी खजाने, उप खजाने, डाकघर, सरकारी बैंक, अनुसूचित बैंक अथवा उसकी शाखा में रखी जायेगी।

राज्य सरकार या किसी अन्य शक्ति या स्थानीय प्राधिकारी द्वारा किसी विशिष्ट कार्य अथवा आयोजन के लिए पंचायत को आबंटित किसी राशि का उपयोग केवल उसी कार्य का प्रयोजन के लिए तथा ऐसे आदेशों के अनुसार किया जायेगा, जो राज्य सरकार इस संबंध में साधारणतः या विशेषतः जारी करे। ग्राम पंचायत निधि से राशि केवल ग्राम पंचायत के सचिव और सरपंच के संयुक्त हस्ताक्षरों से जनपद पंचायत निधि से केवल जनपद पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी और अध्यक्ष के संयुक्त हस्ताक्षरों और जिला पंचायत निधि से राशि केवल जिला पंचायत सचिव एवं अध्यक्ष के संयुक्त हस्ताक्षरों से ही निकाली जायेगी।

पंचायतों की आय का प्रमुख स्त्रोत केन्द्र एवं राज्य सरकारों से प्राप्त होने वाला अनुदान है। केन्द्र प्रवर्तित योजनाओं के अंतर्गत सामाजिक वानिकी, गैर औपचारिक शिक्षा, ग्रामीण नल–जल प्रदाय योजना प्रधानमंत्री रोजगार योजना राजीव गांधी जल ग्रहण क्षेत्र प्रबंधन मिशन, राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना, राजीव गांधी पेय जल मिशन, मिनी आई.टी.आई. आदि योजनायें आती हैं। इंदिरा गांधी आवास योजना में लगने वाली राशि का 80 प्रतिशत हिस्सा केन्द्र तथा 20 प्रतिशत हिस्सा राज्य शासन से प्राप्त होता है। जवाहर रोजगार योजना में भी 80 प्रतिशत हिस्सा केन्द्र तथा 20 प्रतिशत हिस्सा शासन से प्राप्त होता है। सूखा उन्मूलन क्षेत्र कार्यक्रम के संचालन हेतु केन्द्र एवं राज्य शासन से क्रमशः 50–60 प्रतिशत अनुदान प्राप्त होता है जबकि पड़त भूमि विकास योजना हेतु केन्द्र शासन से शत प्रतिशत अनुदान प्राप्त होता है। ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम के अंतर्गत दी जाने वाली सब्सिडी में केन्द्र तथा राज्य का हिस्सा 50–50 प्रतिशत है। मिनी आई.टी.आई. केन्द्र प्रवर्तित योजना है, इसके लिए केन्द्र से आवश्यक धनराशि उपलब्ध करायी जाती है।

अधिनियम में व्यवस्था की गयी है कि अनुसूची क्षेत्रों में ग्राम सभा अपनी सीमा के भीतर आने वाले जल, जंगल एवं जमीन की मालिक होगी। उनकी देखभाल ग्राम सभा अपने प्रचलित रीति–रिवाज के अनुसार करेगी। ग्राम सभा में लागू की जाने वाली सभी प्रकार की योजनाओं पर ग्राम सभा का नियंत्रण रहेगा। इन योजनाओं की धन राशि एवं व्यय पर किसी विभाग के स्थान पर ग्राम सभा का अधिकार हेगा। जमीन के बंटवारे आदि के सभी अधिकार ग्राम सभा को दिये गये हैं। ग्रामीण विकास की दृष्टि से अनेक योजनायें निजी, सामुदायिक एवं शासन के स्तर पर संचालित की जाती है।

विभिन्न योजनाओं हेतु राज्य शासन से धन जिला पंचायतों को आबंटित किया जाता है। प्रत्येक जिले के लिए राशि का आबंटन उस जिले की जनसंख्या में श्रमिक वर्ग, सीमान्त कृषक अनुसूचित जाति तथा अनुसूचित जनजाति के अनुपात के आधार पर किया जाता है। राज्य शासन से जिला पंचायतों को आबंटित धन, जिला पंचायत से जनपद पंचायत को तथा जनपद पंचायत से ग्राम पंचायत को उनकी योजनाओं अथवा योजनाओं के निर्धारित मापदण्डों के अनुसार बजट की राशि आबंटित की जाती है। योजनाओं के लिए कोष ग्राम पंचायत के पास होता है। 26 जनवरी 2001 से ग्राम स्वराज्य व्यवस्था, लागू की गई है। इसमें पुरानी कमियों को दूर कर ऐसी व्यवस्था की गयी है जिसमें ग्रामीण विकास की योजनायें बनाने, पर्यवेक्षक एवं नियंत्रण रखने की वास्तविक शक्तियाँ ग्राम सभा को सौंपी गयी है। अब कोई भी योजना ग्राम सभा की स्वीकृति के अभाव में पारित नहीं हो सकेगी। बजट ग्राम सभा के आधीन होगा जिसमें विभिन्न व्ययों हेतु राशि ग्राम सभा के कोषाध्यक्ष तथा सचिव के संयुक्त हस्ताक्षर से ही आहरित की जा सकेगी। पंचायत के महत्व को कम कर सारी शक्तियां ग्राम सभा में समाहित कर दी गयी है। योजना बनाते समय ग्राम सभा योजना निर्माण के समय

सामान्यतया योजना के लिए गांव में उपलब्ध मानवीय संसाधन, तकनीकी, कुशलता गांव में उपलब्ध प्राकृतिक संसाधन जिसमें वन, भूमि, जल एवं गौण खनिज तथा सार्वजनिक संसाधन जिसके अंतर्गत गांव में करारोपण से आय, केन्द्र या राज्य सरकार से अनुदान, सांसद या विधायक मद से वित्तीय सहायता आदि स्रोतों से प्राप्त होने वाला धन आदि आते हैं।

वर्तमान समय में लगभग प्रत्येक ग्राम निर्धनता, बेरोजगारी, अशिक्षा पेयजल स्वास्थ्य संबंधी समस्याओं से ग्रसित है। वे आर्थिक रूप से केन्द्र सरकार या राज्य सरकार से प्राप्त होने वाले अनुदानों पर निर्भर हैं। ग्राम पंचायतों की आय के स्त्रोत में, विद्युत कर, मकान कर, बाजार, पानी कर, कांजी हाउस से आय, गौण खनिज से आय, मत्स्यपालन से आय, मेला से आय, मृत पशु की हड्डी के नीलामी से आय को सम्मिलित किया जाता है। पंचायतों की आर्थिक स्थिति सुदृढ़ करने की दृष्टि से स्टाम्प ड्यूटी पर अतिरिक्त शुल्क वाणिज्यिक कर पर आरोपित किये गये। सरचार्ज की आय का 30 प्रतिशत सीधे पंचायतों के तीनों स्तरों को अनुदान के रूप में सहायता प्रदान किये जाने का प्रावधान किया गया है।

निष्कर्ष –

उपरोक्त अध्ययन से स्पष्ट होता है कि वित्तीय दृष्टि से पंचायतों का आत्मनिर्भर होना इस व्यवस्था की सफलता के लिए आवश्यक एवं महत्वपूर्ण शर्त है। राज्य शासन वित्तीय विकेन्द्रीकरण के लिए अपने स्तर पर प्रयासरत है, इसी प्रक्रिया को ग्रामीण स्तर पर विद्यमान परिस्थितियों को दृष्टिगत रखते हुए स्थानीय राजस्व के संग्रहण के माध्यम से आगे बढ़ाया जाना चाहिये जिससे स्थितियों में सुखद बदलाव लाया जा सके।

संदर्भ –

- D. Bright Singh, Economic Development, page 5.
- G.M. Meir and R.E. Baldwin, Economic Development : Theory, History and Policy, page 3.
- विकासशील देशों की समस्यायें, भारत के सन्दर्भ में – म.प्र. हिन्दी ग्रन्थ अकादमी 1997।
- रोजगार निर्माण एवं रोजगार समाचार पत्र ।
- आगे आये लाभ उठाये – जनसम्पर्क विभाग का प्रकाशन, 2000।
- ग्रामीण विकास कार्यक्रमों का एक्शन प्लान वर्ष 2000–2001, मध्यप्रदेश शासन, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग।

डॉ. अंजना सिंह

प्राध्यापक एवं विभागाध्यक्ष अर्थशास्त्र, शासकीय स्वामी विवेकानन्द महाविद्यालय, त्योंथर रीवा (म.प्र.)