

प्रत्यक्ष लोकतंत्र का प्रहरी सामाजिक अंकेक्षण

डॉ. निमिषा गौड़

आज विश्व के विस्तृत विशालकाय लोकतन्त्र का प्रतिनिधित्व करने वाला भारत देश है। यहाँ लोकतंत्र के अस्तित्व का समयकाल उतना ही पुराना है स्वयं भारत के मूलस्वरूप का अस्तित्व। यहाँ लोकतंत्र में लोक अर्थात् आमजन की सहभागिता को पंचायती राज व्यवस्था के माध्यम से सुनिश्चित किए जाने के प्रयास किये गए किन्तु स्वाधीनता के लगभग सात दशक बाद भी ग्रामीण क्षेत्र में गरीबी, बेरोजगारी एवं पिछड़ेपन की समस्या व्यापक रूप से आज भी मौजूद है। आजादी के बाद विभिन्न ग्रामीण सामुदायिक विकास कार्यक्रमों की सफलता के लिए आवश्यक स्थानीय जनसहभागिता प्राप्त करने हेतु त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था 1959 में राजस्थान सहित पूरे देश में स्थापित हुई जिसे और प्रभावी बनाने हेतु 73वें एवं 74वें संवैधानिक संशोधन 1994 में लागू किए गए।

विभिन्न ग्रामीण विकास एवं रोजगार योजनाओं को स्थानीय परिस्थितियों एवं आवश्यकताओं के अनुसार स्टेकहोल्डर्स (प्रभावित वर्ग जिनके हित व भविष्य पर इन योजनाओं का प्रभाव पड़ना है) या स्थानीय आम जन की सहभागिता से बनाने एवं लागू करने की संस्थागत व्यवस्था एवं प्रक्रिया को 'जिला नियोजन' के तहत उक्त संवैधानिक प्रावधानों द्वारा लागू किया गया।

इन संशोधनों से भारतीय राजतंत्र का प्रत्यक्ष लोकतांत्रिक आधार विस्तृत हुआ। अब चुने हुए प्रतिनिधियों के जरिए हमारा लोकतांत्रिक ढांचा संसद के दो सदनों, दो केन्द्र शासित प्रदेशों (दिल्ली, पांडिचेरी) राज्यों की विधानसभाओं, विधानपरिषद तक सीमित न होकर जिला पंचायत खंड, तहसील मंडल पंचायत, ग्राम पंचायत तथा वार्ड पंचायत तक पहुंच गया जहां भारत की लगभग 69 प्रतिशत जनसंख्या रहती है।

विकेन्द्रीकृत नियोजन की इस संकल्पना में योजना निर्माण, क्रियान्वयन एवं मूल्यांकन तीनों ही चरणों में स्थानीय जनता के सभी वर्गों की प्रभावी सहभागिता ही योजनाओं के इच्छित प्रभाव उत्पन्न कर सकती है। इसके लिए विभिन्न कार्यक्रमों की परियोजनाओं में लाभार्थी एवं स्थल चयन प्रक्रिया एवं निर्णय, खर्च की गई राशि का मदवार विवरण लाभार्थी द्वारा वास्तविक लाभ ग्रहण एवं निर्मित भौतिक परिसम्पत्तियों की जानकारी ग्राम सभा के माध्यम से स्थानीय जन, लक्षित लाभान्वित होने वाले वर्गों (स्टेकहोल्डर्स), को देकर, उनके वास्तविक निष्पक्ष क्रियान्वयन को उनसे सत्यापन करवाना और इच्छित प्रभावों का प्रत्यक्ष मूल्यांकन करने की आवश्यकता से सूचना का अधिकार, सभी प्रकार की जानकारी का स्थानीय जनसमुदायों के लिए सार्वजनिक प्रदर्शन, सिटीजन चार्टर एवं सामाजिक अंकेक्षण जैसी संकल्पनाएं उभरी।

यद्यपि प्राचीनकाल से ही गांवों में जन पंचायत प्रणाली थी फिर भी कालान्तर में ऐसे सामाजिक एवं राजनैतिक बदलाव आए कि उनका मूल स्वरूप बिगड़ता गया एवं व्यवस्था में जड़ता आ गई। तत्पश्चात् निरन्तर सरकारी प्रयासों के बावजूद गांवों की आन्तरिक स्वावलंबता से परे ग्रामीण विकास के नाम पर ग्रामजन का विकास भ्रष्टाचारों की भेंट चढ़ता रहा। यद्यपि विभिन्न समितियों की अनुशंसाओं, सुझावों से निरन्तर प्रयासों के पश्चात् पंचायतराज संस्थाओं को संवैधानिक संशोधन के माध्यम से संवैधानिक जामा पहनाकर अधिकृत किया गया।

प्रत्यक्ष लोकतंत्र की सहज सार्थकता, ग्राम सभा से स्थापित की गई। त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था में प्रथम पायदान पर तीन हजार तक प्रति एक हजार अतिरिक्त व्यक्तियों के लिए ग्राम पंचायत (एक से अधिक गांव भी हो सकते हैं) का मुखिया सरपंच को बनाया गया। द्वितीय स्तर पर कम से कम एक लाख की आबादी पर तथा प्रत्येक 15 हजार पर अतिरिक्त कम से कम 15 सदस्यीय पंचायत समिति का मुखिया "प्रधान" को बनाया तथा तृतीय स्तर पर कम से कम चार लाख की आबादी पर मुखिया "जिला प्रमुख" को स्थापित किया गया।

इस व्यवस्था में 18 वर्ष का प्रत्येक नागरिक जिसका नाम राज्य निर्वाचन आयोग की सूची में अंकित है वह पंचायतीराज के तीन स्तर पर चार वोट देता है। इस तरह ग्राम सभा को प्रत्यक्ष लोकतंत्र की सक्षम स्वालंबी संस्था

के रूप में स्थापित कर ग्रामीणक्षेत्र के योजनाबद्ध विकासों के प्रयासों में तथा अति पिछड़े व गरीबी से त्रस्त परिवारों को सीधा लाभ पहुंचाने की दिशा में समस्त व्यस्क नागरिकों को अधिकार दिये गए।

विकेन्द्रित स्वशासन एवं विकास नियोजन की बुनियादी इकाई ग्राम सभा को गांव की संसद की तरह मान्यता दी गई। न्यूनतम एक तिहाई सीटों पर महिला आरक्षण—सदस्य एवं अध्यक्ष पद हेतु दिए गए। महिला सशक्तिकरण के इन्हीं प्रयासों में वर्ष 2010 से महिला आरक्षण को राजस्थान एवं देश के 19 प्रमुख राज्यों में 50 प्रतिशत तक बढ़ाया जा चुका है इसी तरह अनुसूचित जाति जनजाति हेतु उनकी जनसंख्या के अनुपात में आरक्षण व्यवस्था भी लागू की गई।

नियमित व्यवस्थित चुनाव, राज्य वित्त आयोग का गठन, प्रत्येक जिले में जिले आयोजन समिति तथा संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में से 29 विषयों पर राज्यों सरकारों पंचायत व्यवस्था को स्थानांतरित करने के लिए अधिकृत कर स्थानीय स्वशासन को व्यवस्थित किया गया।

भारत में लगभग 30 लाख निवाचित जनप्रतिनिधि, पंचायती राज संस्थाओं के तीनों स्तरों के प्रतिनिधिकर्ता हैं। उक्त जन प्रतिनिधि देश की करीब 2.65 लाख ग्राम पंचायतों, 6000 ब्लॉक पंचायतों व लगभग 6.38 लाख गांवों तथा 99.6 प्रतिशत ग्रामीण आबादी का नेतृत्व कर विकेन्द्रीकृत स्वशासन की शासन व्यवस्था को सफलतम बनाने के लिए कृतसंकल्पित है। इन संस्थाओं को वित्तीय स्वावलंबन की सुनिश्चितता में शामिल करने के लिए आश्वस्त स्रोत हैं — 14वां केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान, केन्द्र एवं राज्य सरकार की फ्लैगशिप योजनाओं से प्राप्त विकास कोष, जन-सहयोग राशि एवं अन्य वित्तीय संस्थानों से प्राप्त दान, अनुदान, ग्रांट, पंचायत की निजी आय इत्यादि।

आज गांवों के समग्र विकास को समाहित कर केन्द्र व राज्य सरकार की ग्रामीण विकास योजनाओं का निर्माण क्रियान्वयन तथा मूल्यांकन एक ही स्तर पर करने के लगातार प्रयास किए जा रहे हैं।

भारतीय संविधान की धारा 243—जी में ग्राम पंचायतों से अपने क्षेत्र के आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय को बढ़ावा देने के लिए योजना बनाने की अपेक्षा की गई। अपने पंचायत क्षेत्र की स्थानीय विकास योजना बनाते समय पंचायतें राज्य सरकार द्वारा उन्हें सौंपे गए विषय तथा 11वीं अनुसूची के विषयों को शामिल करते हुए, ग्राम सभा की आवश्यकता व प्राथमिकता अनुसार, पंचायत की वार्षिक विकास योजना बनाएंगी। 73वें संविधान संशोधन के अनिवार्य पहलुओं में ग्राम सभा द्वारा पंचायत की विकास योजना अनुमोदित कराने का कानूनी प्रावधान है, जो हर सरपंच (पंचायत अध्यक्ष) पर बाध्यकारी है।

यद्यपि सैद्धान्तिक रूप से पंचायतों द्वारा वार्षिक विकास योजना का निर्माण और ग्राम सभा से क्रियान्वयन के प्रयास किए जा रहे हैं किन्तु अब पारदर्शिता एवं जवाबदेहिता सुनिश्चित करने के विभिन्न संस्थागत व प्रक्रियागत व्यवस्थाएं की गई।

लेकिन इनमें एन.जी.ओ. एवं स्वयं सहायता समूह की भूमिका के नाम पर नए प्रकार से कुछ निहित स्वार्थों का पोषण तथा विशेष पृष्ठभूमि वाले एन.जी.ओ. को प्राथमिकता एवं स्थानीय पारंपरिक, सामाजिक—गैर सरकारी संगठनों की उपेक्षा से नई समस्याएं उत्पन्न हुईं तथा व्यवस्था में अपेक्षित सुधार की बजाए और बिगाड़ उत्पन्न हुआ।

अन्ततः स्थानीय विकास आवश्यकताओं को ग्राम सभा की सर्वसम्मति से चिन्हित व प्राथमिकताबद्ध करने एवं ग्राम सभा आधारित एकीकृत विकास प्लान को उपलब्ध वित्तीय संसाधनों से मैच करने के बजाय (मनरेगा, बीआरजीएफ, कृषि विकास, एन.आर.एच.एम. इत्यादि योजनाओं के लिए अलग—अलग अनुमोदन) अब तक योजनावार वार्षिक विकास योजना निर्माण व क्रियान्वयन के प्रयास पर जोर है। इस प्रक्रिया से गांवों की मुख्य समस्याओं एवं विकास जरूरतों को पहचान कर अनुरूप विकास प्रस्ताव लेकर, उपलब्ध वित्तीय संसाधनों से पूरा करने की योजना बनाई जाती है। अब जब एक गांव, ग्राम पंचायत, ब्लॉक पंचायत अथवा जिला पंचायत के क्षेत्र में आने वाले लोगों के विकास के लिए योजना बनाने का कार्य निर्वाचित जनप्रतिनिधि, संबंधिकात विकास अधिकारियों और क्षेत्र के आमजन द्वारा सहभागिता से किया जाता है तो यह विकेन्द्रीकृत आयोजन का स्वरूप ले लेता है।

वर्तमान परिप्रेक्ष्य में ग्राम पंचायतों को केन्द्र व राज्य वित्त आयोग से प्राप्त अनुदान राशि एवं केन्द्र व राज्य समर्थित फ्लैगशिप योजनाओं से मिलने वाली विकास राशि सीधे ग्राम पंचायतों को हस्तांतरित होने से पंचायतों की वित्तीय

स्थिति काफी सुदृढ़ होना प्रारंभ हो रही है।

इन्हीं प्रयासों में 14वें केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा स्वीकृत प्रत्येक वित्तीय वर्ष की अनुदान राशि—ग्राम पंचायतों को सीधे 2 किशतों में, उनके बैंक खातों में हस्तांतरित की जायेगी। एफएफसी के तहत मिलने कवाली 90 प्रतिशत ग्रांट राशि बुनियादी विकास अनुदान के रूप में एवं 10 प्रतिशत राशि कार्य—निष्पादन प्रोत्साहन राशि के रूप में ग्राम पंचायतों को मिलेगी। 10 वर्ष कार्य—निष्पादन प्रोत्साहन राशि वर्ष 2016—17 से देय होगी, जिसके मुख्य आधार होंगे—(क) ग्राम पंचायतों का पिछले 2 वर्ष का लेखा—जोखा अंकक्षित हो (ऑडिटेड) हो एवं (ख) पंचायतों द्वारा अपनी निजी आय बढ़ाने का ठोस प्रमाण उपलब्ध हो।

उक्त पंचायती राज व्यवस्था – विकेन्द्रीकृत प्रजातांत्रिक स्वशासी संस्था होने के नकारे जनता के प्रति प्रत्यक्ष जवाबदेह है और इस पारदर्शिता एवं जवाबदेहिता को सुनिश्चित करने हेतु मनरेगा एवं अन्य ग्रामीण विकास व रोजगार योजनाओं का सामाजिक अंकक्षण के नाम पर विभिन्न संस्थागत व प्रक्रियागत व्यवस्थाएवं की गई। गांव के आम जन की बैठक में विकास कार्यों का लेखा जोखा नियमित रूप से ग्राम सभा की बैठकों में पढ़कर सुनाये जाने हेतु सामाजिक अंकक्षण एक स्वस्थ संस्थागत प्रणाली के रूप में स्थापित हो रही है।

भारत जैसे लोकतांत्रिक देश में भ्रष्टाचार वित्तीय अनियमितता जैसी समस्याओं के समाधान के लिए आवश्यक है कि उन विकास कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में जन—भागीदारी को बढ़ाया जाये और इन जन—भागीदारों को बढ़ाने के साधनके रूप में “सामाजिक अंकक्षण” के सिद्धान्त को अपनाया गया है।

जन साधारण के द्वारा प्रशासनिक कृत्यों के मूल्यांकन एवं समीक्षा की सामाजिक अंकक्षण प्रणाली तुलनात्मक रूप से एक ऐसी नयी अवधारणा तथा प्रक्रिया है जो भारत में सुशासन के संदर्भ में लोकप्रिय हुई है। प्रारंभ में सामाजिक अंकक्षण की अवधारणा निजी उपक्रमों या उद्योग—धन्धों की सामाजिक जवाबदेयता तथा उनके कृत्यों से समाज पर पड़ने वाले प्रभाव के आकलन से सम्बन्धित थी। इस प्रकार यह अवधारणा नियमित सरकार का एक अंग थी। कालान्तर में इसमें सरकारी कार्यक्रमों विशेषतः सामाजिक परिवर्तन एवं विकास को लक्षित योजनाओं का समाज पर पड़े प्रभाव के मूल्यांकन का दृष्टिकोण भी जुड़ा किन्तु विगत दशकों में यह अवधारणा जिस रूप में लोकप्रिय हुई है वह है – सरकारी कार्यों का जनता द्वारा हिसाब—किताब जांचना।

धन के दुरुपयोग या धोखाधड़ी को दूँढने के लिए सतर्कता अंकक्षण किया जाता है। यह परम्परागत अंकक्षण प्रणाली अपने नवीनतम प्रकार तक आ पहुँची है जो सीधे आमजन को निर्णयकर्ता की भूमिका देकर सशक्त बना रही है। सामाजिक अंकक्षण, विकास अंकक्षण से भिन्न है क्योंकि जहां विकास अंकक्षण में किसी कार्यक्रम या परियोजना का आर्थिक या पर्यावरणीय पक्ष जैसे कार्यकुशलता इत्यादि को देखा जाता है, वहीं सामाजिक अंकक्षण में ‘सामाजिक प्रभावों के उपेक्षित पक्ष’ को भी विश्लेषित किया जाता है।

भारत में सामाजिक अंकक्षण प्रक्रिया को प्रत्यक्षतः स्थानीय स्वशासन के संदर्भ में पारदर्शिता लाने एवं जनसहभागिता निभाने के रूप में जन सुनवाई के प्रयासों से महत्ता सिद्ध हुई। ‘हमारा पैसा—हमारा हिसाब’ नामक प्रभावी अभियान में गाम पंचायतों में पीला बोर्ड लगाना अनिवार्य किया जिसमें विगत पांच वर्षों में स्वीकृत एवं क्रियान्वित हुए निर्माण कार्यों का ब्यौरा ग्राम पंचायत भवन की दीवार पर लिखवाना प्ररंभ हुआ।

स्वच्छ, पारदर्शी एवं जवाबदेह प्रशासन की संकल्पना में सूचना के अधिकार अधिनियम 2005 के प्रवर्तन के साथ—साथ इंटरनेट एवं ई—गवर्नेंस प्रयासों से सामाजिक अंकक्षण को मान्यता मिली। संसद द्वारा यह पारित कानून पूरे देश में सभी स्तरों पर क्रियान्वित हो चुका है। तदनुसार केन्द्र सरकार, राज्य सरकार तथा सभी स्थानीय निकायों में राज्य अनुदान समर्थित संस्थाओं के कामकाज के बारे में आमजन हित संबंधी सूचनायें किसी भी नागरिक द्वारा निर्धारित शुल्क अदा कर प्राप्त की जा सकती है। अतः सामाजिक अंकक्षण एक प्रकार से सतत जन—भागीदारी आधारित, आन्तरिक अंकक्षण प्रक्रिया है जिससे जनता पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से ग्राम क्षेत्रों में कराये जा रहे विकास कार्यों की निगरानी भी रखे एवं कार्य सही होने एवं उचित खर्च होने की पुष्टि भी कर सके। ग्रामीण विकास कार्यों में धन के अपव्यय होने अथवा कार्यों की गुणवत्ता से असंतुष्ट होने पर आम ग्रामवासी आपत्ति भी ग्राम सभा आयोजित होने पर सार्वजनिक रूप से दर्ज करावे।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम—2005 की धारा—17 के सेक्शन 1 से 3 में सामाजिक

अंकेक्षण का उत्तरदायित्व ग्राम सभा का निर्धारित किया गया है। अधिनियम की उक्त धारा के तहत सामाजिक अंकेक्षण के संबंध में निम्नलिखित प्रावधान हैं:

- धारा-17(1)- ग्राम सभा, ग्राम पंचायत के भीतर कार्य के निष्पादन की निगरानी रखेगी।
- धारा-17(2)- ग्राम सभा, ग्राम पंचायत के भीतर आरम्भ की गई स्कीम के अधीन सभी कार्य/परियोजनाओं/कार्यक्रमों का नियमित सामाजिक अंकेक्षण करेगी।
- धारा-17(3)- ग्राम पंचायत सभी दस्तावेज, जिनके अन्तर्गत मस्टररोल, बिल, वाउचर, माप-पुस्तिकाएं, स्वीकृति आदेश की प्रतियां और अन्य संबंधित लेखे एवं कागज-पत्र भी हैं, सामाजिक अंकेक्षण के प्रयोजन के लिए ग्राम सभा को उपलब्ध कराएगी।

सामाजिक अंकेक्षण के अतिरिक्त अन्य मुख्यतः दो बाह्य अंकेक्षण एजेन्सीज-पंचायती राज संस्थाओं का ऑडिट करने हेतु अधिकृत है :

- स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग – एल.एफ.ए.डी. (राज्य सरकार)।
- कम्पट्रोलर एवं ऑडिटर जनरल-सी.ए.जी. (केन्द्र सरकार के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक, भारत)।

चूंकि पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय अनुदान राज्य एवं केन्द्र सरकार दोनों से ही प्राप्त होता है, अतएव दोनों स्तरों से ही अंकेक्षण-व्यवस्था भी लागू होती है।

सामाजिक अंकेक्षण (आंतरिक लेखा परीक्षा) व औपचारिक अंकेक्षण (बाह्य लेखा परीक्षा) – दोनों एक दूसरे की पूरक हैं और पंचायती राज व्यवस्था के सुदृढ़ व स्वस्थ विकास हेतु यह जरूरी है कि दोनों प्रकार की अंकेक्षण व्यवस्थाओं के साथ पर्याप्त जागरूक जनसहभागिता हो।

अंततः **पंचायतीराज एवं ग्रामीण विकास** की इन सभी संकल्पनाओं, योजनाओं एवं व्यवस्थाओं को लागू करने में आने वाली विभिन्न बाधाओं का चिन्हीकरण, उनके निदान के वैकल्पिक प्रयासों का विकास एवं अन्ततः प्रभावी निदान के प्रयासों का अन्तिम निर्धारण-चयन कर उन्हें प्रभावी रूप से लागू करने के प्रयासों में प्रत्यक्ष लोकतंत्र की पर्याप्त जनसहभागिता ही लोकतंत्र की जवाबदेहिता को प्रत्यक्षतः सुनिश्चित करेगी।

सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. मैथ्यू, जार्ज, "भारत में पंचायती राज परिप्रेक्ष्य और अनुभव", नई दिल्ली, 2003, पृष्ठ 25
2. देवपुरा, प्रतापमल, "ग्रामीण विकास का आधार आत्मनिर्भर पंचायतें", नई दिल्ली, 2011, पृष्ठ 9, 10
3. ग्राम सेवक डाइजेस्ट – 2917-18, इन्दिरा गांधी पंचायतीराज एवं ग्रामीण विकास संस्थान (राज्य ग्रामीण विकास संस्थान, राजस्थान), जयपुर।
4. राय, अरुणा, डे. निखित एवं मेहावंशी भंवर, "सामाजिक अंकेक्षण के उभरते पहलू"।
5. कटारिया, सुरेन्द्र, "भारतीय लोक प्रशासन", 2013.