प्रशिक्षणार्थी अनुदेशिका

ग्रामीण आजीविका प्रमाण-पत्र कार्यक्रम

मॉडयूल: अधिकार एवं हक़

साथी संगठन: सेतु अभियान

SETU Abhiyan

IIHMR UNIVERSITY

भारत रूरल लाइवलीहुड्स फाउंडेशन और सेंट्रल यूनिवर्सिटी गुजरात का संयुक्त प्रयास

अंतर्वस्तु

सत्र 1: लोकतंत्र को समझना 3

सत्र 2: भारत में संघीय व्यवस्था और संविधान 5

सत्र 3: विकास क्या है, विकास के तरीके, और सुशासन क्या है 8

सत्र 4: ग्रामीण स्थानीय शासन हेतु 73$^{वँ}$ संशोधन की प्रमुख विशेषताएं 10

सत्र 5: संघवाद, विकेंद्रीकरण और जवाबदेहिता के बारे में एक परिचय 15

सत्र 6: नियोजन का परिचय, विशेषताएं और स्थानीय शासन में इसका महत्त्व 20

सत्र 7: ग्राम सभा व ग्राम पंचायत की भूमिकाओं व कार्यों को समझना 23

सत्र 8: विकेंद्रीकरण 25

सत्र 9: विकेन्द्रित नियोजन 28

सत्र 10: राष्ट्रीय स्तर से लेकर स्थानीय स्तर तक सरकारी बजट व्यवस्था को समझना, बजट विवरण, कर जिनके द्वारा पंचायतें आय के स्रोत बढ़ा सकती हैं. 32

सत्र 11: समानांतर निकाय और पंचायती राज संस्थानों पर उनका प्रभाव, सामानांतरवाद से निपटना 36

सत्र 12: बजट बनाना, वितरण और फण्ड प्रवाह प्रणाली 41

Session Plan 1:
Session Guide

Course	Democracy and its functions	
Session No. and Name	Session 1: Understanding Democracy	
Session Objective (Learner's guide)	To develop the basic understanding about democracy and decentralisation and its history; introduction to the Constitution	
Session Overview (Learner's guide)	Overview of the term "Democracy" and highlighting with examples Understanding the meaning (what do we mean by of the people, by the people and for the people)	
Related Assessments (If any)	Role play in small groups can be done with giving each participant a character and a situation and asking them to respond to the situation according to the given role	
Total No of Learning Hours	Theory 10:00 am to 10:45 am (45 min)	Practical
Learning Outcomes	Knowledge Outcomes 1. Student will gain knowledge on the legislature and the Executive wings of the Country 2. Will have an understanding on decentralisation and its principles and how the same has been woven in the constitution and in spirit in the states of India 3. Broad understanding on the Constitution of India and its making 4. Will be able to understand development and its perspective and differentiate between development and governance	Skill Outcomes 1. 2. 3. ….
Learning support material for reference from your learning kit	Reading Material (in learner's kit) 1. 2. AV resources (in learner's kit) 1. 2. Web References 1. 2.	

Reflective/ Evaluative questions pertaining to higher order and lower order of thinking:	Knowledge/ skill pertaining Questions: 1. 2. Reflective/ Conceptual questions: 1. 2.

सत्र योजना 1:

सत्र 1: लोकतंत्र को समझना

लोकतंत्र की एक संक्षिप्त परिभाषा

संयुक्त राज्य के राष्ट्रपति अब्राहम लिंकन (1809-1865) ने लोकतंत्र को **लोगों का, लोगों द्वारा और लोगों के लिए शासन** के रूप में परिभाषित किया है.

लोकतंत्र, शासन का सर्वाधिक चुनौती भरा रूप है - राजनेताओं और जनता, दोनों के लिए ही. लोकतंत्र अर्थात 'डेमोक्रेसी' शब्द ग्रीक भाषा से लिया गया है जिसका अर्थ है **(आम) लोगों द्वारा शासन.** प्राचीन काल की तथाकथित लोकतंत्र शासन व्यवस्थाएं (एथेंस और रोम) आज की आधुनिक लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं की अग्रदूत मानी जाती हैं. आधुनिक लोकतंत्र की भांति, वे भी शासकों द्वारा शक्ति/सत्ता के संकेंद्रण और दुरुपयोग के विरुद्ध प्रतिक्रिया के रूप में उभर कर आयीं थीं. इसके बाद भी आधुनिक लोकतंत्र का सिद्धांत तार्किक ज्ञान युग (17वीं/18वीं शताब्दी) के समय ही प्रतिपादित हुआ था. यह वह समय था जब दार्शनिकों द्वारा लोकतंत्र के आवश्यक अवयवों को परिभाषित किया गया जैसे; शक्ति का विभाजन, मूलभूत नागरिक अधिकार/ मानवाधिकार, धार्मिक स्वतंत्रता, और चर्च व राज्य को अलग-अलग करना.

लोकतंत्र - प्राचीन परिभाषा

अक्सर, लोकतंत्र को अन्य प्रकार की शासन व्यवस्था के विरोध में देखा जाता है.

राजतन्त्र : एक शासक का शासन (राजा /रानी, सम्राट)

कुलीनतंत्र/अभिजात्य शासन : कुलीन व्यक्ति द्वारा शासन (बहुधा वंशानुगत)

अल्पजनतंत्र : कुछ चुनिन्दा लोगों द्वारा शासन

धर्मराज : ईश्वरीय शासन (वास्तविकता में धर्म गुरुओं द्वारा शासन)

तानाशाही : लोगों द्वारा शासन, जिनकी शक्ति को बलपूर्वक दमन कर दिया गया हो (अक्सर सैन्य शक्ति द्वारा).

लोकतंत्र- मूल तत्व

एक राष्ट्र को आधुनिक लोकतांत्रिक देश कहलाने के लिए कुछ मूलभूत आवश्यकताओं को पूरा करना होता है- और न केवल उन्हें देश के संविधान में लिखित रूप में शामिल करना होता है, बल्कि दैनिक जीवन में उनकी पालना को राजनेताओं और अधिकारियों द्वारा सुनिश्चित किया जाता है:

- राज्य और उसके अधिकारियों के साथ-साथ चाहे वे सामाजिक समूह हों (विशेषकर धार्मिक संस्थाएं) या अन्य व्यक्ति, प्रत्येक व्यक्ति को मूलभूत मानव अधिकारों की गारंटी हो.
- राज्य की विभिन्न संस्थाओं के मध्य शक्ति का विभाजन:
  - सरकार (कार्यकारी शक्ति),
  - संसद (वैधानिक शक्ति) और
  - कानून न्यायालय (न्यायिक शक्ति)
- मत रखने, बोलने, प्रेस और मीडिया की स्वतंत्रता
- धार्मिक स्वतंत्रता
- मत डालने का सामान्य और समान अधिकार (एक व्यक्ति एक वोट)
- सुशासन (जनता के हितों पर ध्यान और भ्रष्टाचार न होना)

Session Plan 2:
Session Guide

Course	**Democracy and how it functions**	
Session No. and Name	Session 2: Federal System in India and the Constitution	
Session Objective (Learner's guide)	To develop the basic understanding about democracy and decentralisation and its history; introduction to the Constitution	
Session Overview (Learner's guide)	Federal System in India (from bottom to top, at Central as well as at State level and district level): • Legislature • Executive • Judiciary	
Related Assessments (If any)	Role play in small groups can be done with giving each participant a character and a situation and asking them to respond to the situation according to the given role	
Total No of Learning Hours	Theory	Practical
Learning Outcomes	Knowledge Outcomes 1. Broad understanding on the Constitution of India and its making	Skill Outcomes 1.May be able to analyse the statewise system
Learning support material for reference from your learning kit	Reading Material (in learner's kit) 1. AV resources (in learner's kit) 1. Manishankar Aiyar- talk on constitution of India Web References 1.	

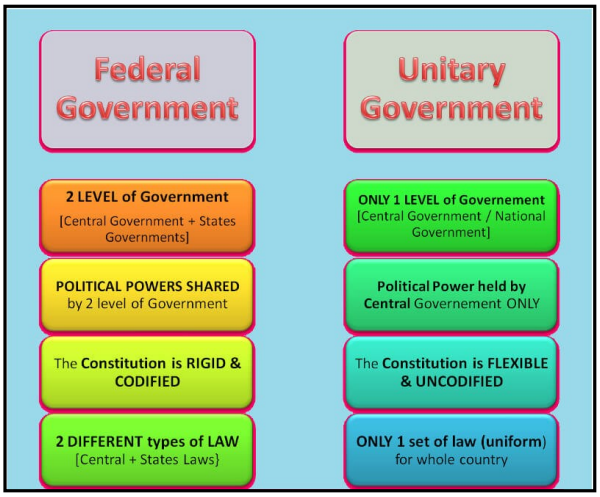
Reflective/ Evaluative questions pertaining to higher order and lower order of thinking:	Knowledge/ skill pertaining Questions: 1. 2. 3. Reflective/ Conceptual questions: 1. 2. 3.

सत्र योजना 2:

सत्र 2: भारत में संघीय व्यवस्था और संविधान

भारतीय संघीय व्यवस्था

सरकारों को, राष्ट्रीय और प्रादेशिक सरकारों के मध्य शक्ति के विभाजन के आधार पर, एकात्मक और संघीय सरकारों के रूप में वर्गीकृत किया गया है. संघीय व्यवस्था में पूर्णतया निर्धारित शक्तियों और भूमिकाओं के साथ सरकार के दो स्तर होते हैं. इस व्यवस्था के तहत केन्द्रीय सरकार और प्रादेशिक सरकारें एक निर्धारित क्षेत्र में कार्य करती हैं, परस्पर समन्वयन करती हैं व साथ ही उसी समय स्वतंत्र रूपसे भी कार्य करती हैं. संघीय व्यवस्था, अन्य शब्दों में, विभिन्नता में एकता लाने व सामूहिक राष्ट्रीय लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए एक संवैधानिक उपकरण प्रदान करती है. इस प्रकार, भारत में संघीय व्यवस्था वाली शासन प्रणाली को लागू किया गया था.



भारतीय संघ व्यवस्था की प्रमुख विशेषताएं

भारतीय संविधान की वे विशेषताएं जो इसे संघात्मक स्वरुप प्रदान करती हैं, निम्नवत हैं-

लिखित संविधान: संघीय व्यवस्था का महत्वपूर्ण पक्ष यह होता है कि इसका एक लिखित संविधान हो, ताकि केन्द्रीय व प्रादेशिक सरकारें किसी भी प्रकार की परस्पर संघर्ष की स्थिति में इससे मार्गदर्शन प्राप्त कर सकें. भारत का संविधान लिखित है व सम्पूर्ण विश्व में एक विस्तृत संविधान के रूप में विख्यात है.

संविधान की सर्वोपरिता: संविधान सर्वोपरि है क्योंकि केंद्र और राज्य दोनों को ही संविधान द्वारा शक्तियां प्रदत्त हैं ताकि वे अपने-अपने क्षेत्रों में स्वतंत्र रूप से शासन कर सकें. दोनों ही संविधान के प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए कानूनों का निर्माण करते हैं अन्यथा, सुप्रीम कोर्ट द्वारा न्यायिक समीक्षा हेतु शक्ति के अधीन अमान्य करार किये जा सकते हैं.

दृढ़/कठोर संविधान: संघीय व्यवस्था में संविधान में परिवर्तन करना आमतौर पर कठिन होता है. भारतीय संविधान में यह प्रावधान है कि यदि संघीय व्यवस्था में कोई संशोधन करना हो तो विशेष बहुमत से ही किया जा सकेगा, जैसे कि इस प्रकार के परिवर्तन को संसद के दोनों सदनों के कुल सदस्यों के साथ-साथ उपस्थित और वोटिंग करने वाले दो-तिहाई सदस्यों द्वारा पारित करने के बाद ही किया जा सकेगा. इस प्रक्रिया के साथ ही, इन संशोधनों को कम से कम 50% राज्यों की सहमति भी प्राप्त करनी होती है. इस प्रक्रिया के पश्चात् ही संशोधन राष्ट्रपति द्वारा हस्ताक्षरित किया जाता है.

शक्ति विभाजन: हमारे संविधान में शक्तियों का स्पष्ट विभाजन है जिससे कि न तो कोई अपनी सीमाओं का अतिक्रमण करता है व न ही दूसरों के कार्यों में दखल देता है, वे अपनी-अपनी जिम्मेदारियों के दायरे में कार्यरत रहते हैं. संविधान की सातवीं अनुसूची में तीन सूचियाँ दर्ज हैं- संघीय सूची, राज्यीय सूची और समवर्ती सूची. संघीय सूची में राष्ट्रीय महत्त्व के 100 विषय जैसे कि; रक्षा, रेलवे, डाक एवं तार इत्यादि. राज्यीय सूची में स्थानीय हितों सम्बन्धी 61 विषय सम्मिलित हैं जैसे कि; जन स्वास्थ्य, पुलिस आदि.

समवर्ती सूची में केंद्र और राज्य दोनों से सम्बंधित 52 महत्वपूर्ण विषय शामिल हैं जैसे कि; बिजली, ट्रेड यूनियन, आर्थिक व सामाजिक नियोजन इत्यादि.

न्यायपालिका की सर्वोच्चता और स्वतंत्रता: संघ की एक महत्वपूर्ण विशेषता इसकी स्वतंत्र न्यायपालिका का होना है जो कि संविधान की व्याख्या करती है और उसकी पवित्रता को बनाये रखती है. केंद्र और राज्यों के मध्य विवादों का निपटारा भारत के सर्वोच्च न्यायलय के अधिकार क्षेत्र में आता है. यह किसी कानून को असंवैधानिक करार कर सकता है यदि इससे संविधान के किसी प्रावधान का उल्लंघन होता है.

भारतीय संघीय व्यवस्था की प्रकृति

इस तथ्य के बावजूद कि भारतीय संविधान संघीय संरचना का निर्माण करता है, यह महज 'संघ' से एक बिलकुल अलग प्रकार का स्वरुप है. संविधान के रचयिताओं ने भारतीय संघ व्यवस्था में अनेक विशिष्ट गुणों का समावेश करके इसे परिष्कृत कर दिया. ये विशेषताएं इस प्रकार हैं-

- भारतीय संविधान में संघीय विशेषताएं हैं लेकिन यह संघ नहीं है. इसे **राज्यों का संघ** कहा गया है. संविधान के पहले अनुच्छेद में भारत को 'राज्यों का संघ' कहा गया है, जिससे दो बातें स्पष्ट होती हैं: पहली कि यह राज्यों के मध्य किसी समझौते का परिआम नहीं है, और दूसरी यह कि राज्यों को केंद्र से पृथक होने की स्वतंत्रता नहीं है. इसके अलावा, यह संघ एक प्रकार का संगठन है क्योंकि यह मजबूत है और देश की अखंडता को बनाये रखने में मददगार है.
- केंद्र राज्यों के लिए राज्यपाल नियुक्त करता है जो कि विशिष्ट परिस्थितियों में महत्वपूर्ण शक्तियों को रखते हैं. राज्यपाल राज्य में केंद्र के एजेंट के रूप में होते हैं. राज्यपाल राज्य के मुखिया के बजाय ज्यादातर केंद्र के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करते आये हैं. इससे केंद्र सरकार को राज्यों के प्रशासन में नियंत्रण बनाये रखने में मदद मिलती है.
- **उच्च सदन में असमान प्रतिनिधित्व :** संघ में इकाइयों की समानता को संघीय विधायिका (संसद) के उच्च सदन में उनके समान प्रतिनिधित्व द्वारा सुनिश्चित किया जाता है. हालाँकि, भारतीय राज्यों के सम्बन्ध में यह बात लागू नहीं होती है. राज्यसभा में असमान प्रतिनिधित्व होता है.
- **महत्वपूर्ण संगठनों के उच्चाधिकारियों की नियुक्ति**: सभी महत्वपूर्ण नियुक्तियां जैसेकि; मुख्य चुनाव आयुक्त, नियंत्रक और महालेखा परीक्षक आदि केंद्र सरकार द्वारा नियुक्त किये जाते हैं.
- **एकल नागरिकता:** राज्यों के लिए पृथक संविधान का प्रावधान नहीं है. राज्य संविधान में संशोधनों को प्रस्तावित नहीं कर सकते हैं. संशोधन सिर्फ केन्द्रीय संसद द्वारा ही किये जा सकते हैं.
- **अखिल भारतीय सेवाएँ:** प्रशासनिक सेवाओं में एकरूपता बनाये रखने के लिए और संघीय व्यवस्था को नुकसान पहुंचाए बगैर न्यूनतम समान प्रशासनिक मानदण्ड बनाये रखने के लिए, अखिल भारतीय सेवाएँ जैसे; भारतीय प्रशासनिक सेवाएँ और भारतीय पुलिस सेवाएँ गठित की गयीं हैं जोकि केंद्र के नियंत्रण के अधीन हैं.
- **आपातकालीन प्रावधान:** वित्तीय आपातकाल के दौरान केंद्र राज्य की वित्त व्यवस्था पर पूर्ण नियंत्रण रखता है. सम्पूर्ण राज्य या उसके किसी भाग में किसी भी प्रकार की उथल-पुथल होने पर केंद्र सरकार सम्पूर्ण राज्य अथवा समस्याग्रस्त इलाके में केन्द्रीय बल को नियुक्त करने हेतु सशक्त होती है. सभी तीन प्रकार के आपातकालीन स्थितियों में, केंद्र सरकार के पास राज्य पर नियंत्रण हेतु समस्त शक्तियां मौजूद होती हैं.

- **राज्य पर संसद का नियंत्रण:** राज्य के क्षेत्र को घटाने-बढ़ाने, उसके नाम परिवर्तन और राज्य की सीमाओं में परिवर्तन सम्बन्धी कानून बनाने की शक्ति है. यह राज्यों से सम्बन्धित विषयों और उनकी सूची में भी परिवर्तन का अधिकारी है.
- **एकीकृत न्यायपालिका:** संघीय सिद्धांतों के विपरीत, जिसमें न्यायलय की दोहरी व्यवस्था होती है, भारत में एकीकृत न्यायपालिका है जिसमें शीर्ष पर उच्चतम न्यायलय मौजूद है.

अतः,यह निष्कर्ष दिया जा सकता है कि भारत का संविधान केन्द्रीय सूची के अनुसार समस्त महत्वपूर्ण विषय केंद्र को सौंपकर, एक मजबूत केंद्र स्थापित करता है. राज्य सरकारों के पास सीमित शक्तियां हैं व वे अधिकतर केंद्र पर निर्भर हैं. विशेषकर, वित्त के मामले में राज्य केंद्र पर निर्भर हैं. राज्यों को केंद्र के साथ सहयोग करते हुए कार्य करना होता है.

यह एक तरह का विवाद उत्पन्न करता है कि <u>भारतीय संविधान स्वरूप में संघीय है परन्तु उसकी आत्मा एकात्मक है</u>. संविधान विशेषज्ञ इसे अर्द्ध-संघीय व्यवस्था कहते हैं. यह भारत की अनूठी व्यवस्था है.

Session Plan 3:
Session Guide

Course	**Democracy and how it functions**	
Session No. and Name	Session 3: What is Development, Approaches to Development and What is Governance	
Session Objective (Learner's guide)	To develop the basic understanding about democracy and decentralisation and its history; introduction to the Constitution	
Session Overview (Learner's guide)	Development, Approaches to Development and What is Governance : • Group work on these • Facilitated discussion to understand the similarity and difference	
Related Assessments (If any)	Role play in small groups can be done with giving each participant a character and a situation and asking them to respond to the situation according to the given role	
Total No of Learning Hours	Theory	Practical
Learning Outcomes	Knowledge Outcomes 1. Will be able to understand development and its perspective and differentiate between development and governance 2. Learners will able to understand status of Local government	Skill Outcomes 1.Will be able to facilitate village discussions and bring in new thoughts to steer discussions within communities
Learning support material for reference from your learning kit	Reading Material (in learner's kit) 1. 2. AV resources (in learner's kit) 1. 2. Web References 1. 2.	

Reflective/ Evaluative questions pertaining to higher order and lower order of thinking:	Knowledge/ skill pertaining Questions: 1. 2. Reflective/ Conceptual questions: 1. 2.

Session Plan 4:
Session Guide

Course	PRIs/Local Governance system	
Session No. and Name	Session 4: Essential features of 73rd Amendment and provision for rural local government	
Session Objective (Learner's guide)	• To develop understanding about citizenship, democracy, decentralization and devolution • To develop understanding on restructured PRI Act, and roles & functions of Gram Sabha and Gram Panchayat To familiarize with PRA tools and capacitate them to use it.	
Session Overview (Learner's guide)	Essential features of 73rd Amendment • History for the 73rd Amendment • Provision under 73rd Amendment. • Powers of Gram Sabha and sub-committees of Gram Panchayat	
Related Assessments (If any)	• Sociometric assessment can be done in which partcipants asks questions to their peer members. • Kaun Banega Panchayati - a set of quiz to assess learning; Inter modular assignments	
Total No of Learning Hours	Theory	Practical
Learning Outcomes	Knowledge Outcomes 1. Learners will be able to understand on Importance of Panchayatiraj system in development sector	Skill Outcomes
Learning support material for reference from your learning kit	Reading Material (in learner's kit) 1. 2. AV resources (in learner's kit) 1. 2. Web References 1. 2.	

Reflective/ Evaluative questions pertaining to higher order and lower order of thinking:	Knowledge/ skill pertaining Questions: 1. 2. Reflective/ Conceptual questions: 1. 2.

सत्र योजना 4:

सत्र 4: ग्रामीण स्थानीय शासन हेतु 73वें संशोधन की प्रमुख विशेषताएं

भारत के संविधान का 73वां संशोधन

भारत का संविधान

"खंड 9 * पंचायतें 243. परिभाषाएं – इस भाग में, जब तक संदर्भ से अन्यथा अपेक्षित न हो :-

- जिला से अभिप्राय किसी राज्य के जिले से है;
- ग्राम सभा से आशय ऐसे निकाय से है जोकि ग्राम स्तर पर पंचायत के तहत आनेवाले गांव की निर्वाचन सूची में पंजीकृत व्यक्तियों से मिलकर बना है.
- मध्यवर्ती स्तर से आशय ग्राम और जिला स्तरों के बीच के ऐसे स्तर से है जिसे किसी राज्य का राज्यपाल लोक अधिसूचना द्वारा, इस भाग के प्रयोजनों के लिए, मध्यवर्ती स्तर के रूप में विनिर्दिष्ट करे.
- पंचायत" से आशय, ग्रामीण क्षेत्रों के लिए, अनुच्छेद 243 B के अधीन गठित स्वायत्त शासन की कोई संस्था (चाहे वह किसी भी नाम से ज्ञात हो) से है.
- पंचायत क्षेत्र से अर्थ पंचायत के भौगोलिक क्षेत्र से है.
- "जनसंख्या" से आशय ऐसी अंतिम पूर्ववर्ती जनगणना में गणना की गयी जनसंख्या से है जिसके सम्बंधित आंकड़े प्रकाशित हो गए हैं.
- "ग्राम" से तात्पर्य राज्यपाल द्वारा, इस भाग के प्रयोजनों के लिए, लोक अधिसूचना द्वारा ग्राम के रूप में विनिर्दिष्ट ग्राम से है और इसके अंतर्गत इस प्रकार विनिर्दिष्ट ग्रामों का समूह भी है.

243-A. ग्राम सभा - ग्राम सभा, ग्राम स्तर पर ऐसी शक्तियों का प्रयोग और ऐसे कार्यों को कर सकेगी, जो किसी राज्य के विधानमंडल द्वारा, कानून द्वारा, स्वीकृत किए जाएं.

243-B. पंचायतों का गठन- (1) प्रत्येक राज्य में ग्राम, मध्यवर्ती और जिला स्तर पर इस भाग के उपबंधों के अनुसार पंचायतों का गठन किया जाएगा. (2) खंड (1) में किसी बात के होते हुए भी, मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत का उस राज्य में गठन नहीं किया जा सकेगा जिसकी जनसंख्या बीस लाख से अधिक न हो.

243-C. पंचायतों की संरचना–

(1) इस भाग के उपबंधों के अधीन रहते हुए , किसी राज्य का विधान-मंडल, कानून द्वारा, पंचायतों की संरचना हेतु प्रावधान कर सकेगा :

बशर्ते, किसी भी स्तर पर पंचायत के भौगोलिक क्षेत्र की जनसंख्या और का ऐसी पंचायत में निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की संख्या का अनुपात, यथासंभव समस्त राज्य में एक सा ही हो.

(2) किसी पंचायत के सभी पद, उस पंचायत क्षेत्र के अधीन प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने हुए व्यक्तियों से भरे जाएंगे और इस प्रयोजन के लिए, प्रत्येक पंचायत क्षेत्र को प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों में इस तरह से विभाजित किया जाएगा कि प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र की जनसंख्या का और उसको आबंटित पदों की संख्या का अनुपात समस्त पंचायत क्षेत्र में यथासंभव एक ही हो.

(3) किसी राज्य का विधान-मंडल, कानून द्वारा, प्रतिनिधित्व करने हेतु निम्न प्रकार से उपबन्ध कर सकेगा

(क) ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायतों के अध्यक्ष का, मध्यवर्ती स्तर पर पंचायतों में या ऐसे राज्य की दशा में, जहां मध्यवर्ती स्तर पर पंचायतें नहीं हैं, जिला स्तर पर पंचायतों में;

(ख) मध्यवर्ती स्तर पर पंचायतों के अध्यक्षों का, जिला स्तर पर पंचायतों में;

(ग) लोक सभा के ऐसे सदस्यों का और राज्य की विधान सभा के ऐसे सदस्यों का, जो उन निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हैं जिनमें ग्राम स्तर से भिन्न स्तर पर कोई पंचायत क्षेत्र पूर्णत या आंशिक रूप में समाविष्ट है, ऐसी पंचायत में;

(घ) राज्य सभा के सदस्यों का और राज्य की विधान परिषद् के सदस्यों का, जहां वे,-

i. मध्यवर्ती स्तर पर किसी पंचायत क्षेत्र के भीतर निर्वाचकों के रूप में पंजीकृत हैं, मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत में ;

ii. जिला स्तर पर किसी पंचायत क्षेत्र के भीतर निर्वाचकों के रूप में पंजीकृत हैं, जिला स्तर पर पंचायत में, प्रतिनिधित्व करने के लिए उपबंध कर सकेगा.

(4) किसी पंचायत के अध्यक्ष और किसी पंचायत के ऐसे अन्य सदस्यों को, चाहे वे पंचायत क्षेत्र में प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने गए हों या नहीं, पंचायतों के अधिवेशनों में मत देने का अधिकार होगा.

(5) (क) ग्राम स्तर पर किसी पंचायत के अध्यक्ष का निर्वाचन ऐसी रीति से किया जाएगा, जो राज्य के विधान-मंडल द्वारा, कानून द्वारा, समर्थित हो; और

(ख) मध्यवर्ती स्तर या ज़िला स्तर पर किसी पंचायत के अध्यक्ष का निर्वाचन, उसके निर्वाचित सदस्यों द्वारा अपने में से किया जाएगा.

243-D. स्थानों का आरक्षण-

(1) प्रत्येक पंचायत में (क) अनुसूचित जातियों; और (ख) अनुसूचित जनजातियों, के लिए स्थान आरक्षित रहेंगे और इस प्रकार आरक्षित स्थानों की संख्या का अनुपात, उस पंचायत में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल संख्या से यथासंभव वही होगा जो उस पंचायत क्षेत्र में अनुसूचित जातियों की अथवा उस पंचायत क्षेत्र में अनुसूचित जनजातियों की जनसंख्या का अनुपात उस क्षेत्र की कुल जनसंख्या से है और ऐसे स्थान किसी पंचायत में भिन्न-भिन्न निर्वाचन क्षेत्रों को चक्रिक रूप से आबंटित किए जा सकेंगे.

(2) खंड (1) के तहत आरक्षित स्थानों की कुल संख्या के कम से कम एक-तिहाई स्थान, यथास्थिति, अनुसूचित जातियों या अनुसूचित जनजातियों की महिलाओं हेतु आरक्षित रखे जायेंगे.

(3) प्रत्येक पंचायत में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल संख्या के कम से कम एक-तिहाई स्थान (जिनके अंतर्गत अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों की महिलाओं के लिए आरक्षित स्थानों की संख्या भी है) महिलाओं के लिए आरक्षित रहेंगे और ऐसे स्थान किसी पंचायत में अलग-अलग निर्वाचन-क्षेत्रों को चक्रिक रूप से आबंटित किए जा सकेंगे.

(4) ग्राम या किसी अन्य स्तर पर पंचायतों में अध्यक्षों के पद अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और महिलाओं के लिए ऐसी रीति से आरक्षित रहेंगे, जो राज्य का विधान-मंडल, कानून द्वारा, उपबंधित होंगे:

बशर्ते, किसी राज्य में प्रत्येक स्तर पर पंचायतों में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षित अध्यक्षों के पदों की संख्या का अनुपात, प्रत्येक स्तर पर उन पंचायतों में ऐसे पदों की कुल संख्या से यथासंभव वही होगा, जो उस राज्य में अनुसूचित जातियों की अथवा उस राज्य में अनुसूचित जनजातियों की जनसंख्या का अनुपात उस राज्य की कुल जनसंख्या से है; बशर्ते, यह और कि प्रत्येक स्तर पर पंचायतों में अध्यक्षों के पदों की कुल संख्या के कम से कम एक-तिहाई पद महिलाओं के लिए

आरक्षित रहेंगे; बशर्ते, यह भी कि इस खंड के अधीन आरक्षित पदों की संख्या प्रत्येक स्तर पर भिन्न-भिन्न पंचायतों को चक्रानुक्रम से आबंटित की जाएगी.

(5) खंड (1) और खंड (2) के अधीन स्थानों का आरक्षण और खंड (4) के अधीन अध्यक्षों के पदों का आरक्षण (जो महिलाओं के लिए आरक्षण से भिन्न है) अनुच्छेद 334 में विनिर्दिष्ट अवधि की समाप्ति पर प्रभावी नहीं रहेगा.

(6) इस भाग की कोई बात किसी राज्य के विधान-मंडल को पिछड़े हुए नागरिकों के किसी वर्ग के पक्ष में किसी स्तर पर किसी पंचायत में स्थानों के या पंचायतों में अध्यक्षों के पदों के आरक्षण के लिए कोई उपबंध करने से नहीं रोकेगी.

243-E. पंचायतों की अवधि, आदि-

(1) प्रत्येक पंचायत अपने प्रथम अधिवेशन के लिए नियत तारीख से पाँच वर्ष तक बनी रहेगी और इससे अधिक नहीं, यदि तत्समय प्रभावी किसी कानून के तहत अवधि पहले ही विघटित नहीं कर दी जाती है तो.

(2) उस समय प्रभावी किसी कानून के किसी संशोधन से किसी स्तर पर ऐसी पंचायत का, जो ऐसे संशोधन के ठीक पूर्व कार्य कर रही है, तब तक विघटन नहीं होगा जब तक खंड (1) में निर्धारित उसकी अवधि समाप्त नहीं हो जाती.

(3) किसी पंचायत का गठन करने के लिए निर्वाचन,--

अ. खंड (1) में विनिर्दिष्ट उसकी अवधि की समाप्ति के पूर्व पूरा किया जाएगा;

ब. उसके विघटन की तारीख से छह माह की अवधि की समाप्ति के पूर्व, पूरा किया जाएगा: परंतु जहाँ वह शेष अवधि, जिसके लिए कोई विघटित पंचायत बनी रहती, छह मास से कम है वहां ऐसी अवधि के लिए उस पंचायत का गठन करने के लिए इस खंड के अधीन कोई निर्वाचन कराना आवश्यक नहीं होगा.

(4) किसी पंचायत की अवधि की समाप्ति के पूर्व उस पंचायत के विघटन पर गठित की गई कोई पंचायत, उस अवधि के केवल शेष भाग के लिए बनी रहेगी जिसके लिए विघटित पंचायत, यदि वह इस प्रकार विघटित नहीं की जाती, तो खंड (1) के अधीन बनी रहती.

243-F. सदस्यता के लिए निरर्हताएँ-

(1) कोई व्यक्ति किसी पंचायत का सदस्य चुने जाने के लिए और सदस्य होने के लिए निरर्हित (अयोग्य) होगा,-

(क) यदि वह संबंधित राज्य के विधान-मंडल के निर्वाचनों के प्रयोजनों के लिए तत्समय प्रभावी किसी कानून द्वारा या उसके अधीन इस प्रकार योग्य कर दिया जाता है: परंतु कोई व्यक्ति इस आधार पर अयोग्य घोषित नहीं होगा कि उसकी आयु पच्चीस वर्ष से कम है, यदि उसने इक्कीस वर्ष की आयु प्राप्त कर ली है;

(ख) यदि वह राज्य के विधान-मंडल द्वारा बनाई गए किसी कानून द्वारा या उसके अधीन इस प्रकार निरर्हित कर दिया जाता है.

(2) यदि यह प्रश्न उठता है कि किसी पंचायत का कोई सदस्य खंड (1) में वर्णित किसी निरर्हता से ग्रस्त हो गया है या नहीं तो वह प्रश्न ऐसे प्राधिकारी को, और ऐसी रीति से, जो राज्य का विधान-मंडल, कानून द्वारा, उपबंधित करे, निर्णय हेतु निर्देशित किया जाएगा.

243-G. पंचायतों की शक्तियाँ, प्राधिकार और उत्तरदायित्व-

संविधान के उपबंधों के अधीन रहते हुए, किसी राज्य का विधान-मंडल, कानून द्वारा, पंचायतों को ऐसी शक्तियाँ और प्राधिकार प्रदान कर सकेगा, जो उन्हें स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में समर्थ बनाने के लिए आवश्यक हों और ऐसी विधि में पंचायतों को उपयुक्त स्तर पर, ऐसी शर्तों के अधीन रहते हुए, जो उसमें निर्धारित की जाएँ, निम्नलिखित के संबंध में शक्तियाँ और उत्तरदायित्व न्यागत करने के लिए प्रावधान किए जा सकेंगे, जैसेकि;

(क) आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएँ तैयार करना;

(ख) आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय की ऐसी योजनाओं को, जो उन्हें सौंपी जाएँ और जिनके अंतर्गत ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों से संबंधित योजनायें भी हों, कार्यान्वित करना.

243-H. पंचायतों द्वारा कर अधिरोपित करने की शक्तियाँ और उनकी निधियाँ-

किसी राज्य का विधान-मंडल, कानून द्वारा-

(क) किसी पंचायत को कर, शुल्क, पथ कर और फीस की वसूली करने, संगृहीत और विनियोजित करने के लिए, ऐसी प्रक्रिया के अनुसार और ऐसी सीमाओं के अधीन रहते हुए, प्राधिकृत कर सकेगा;

(ख) किसी पंचायत को राज्य सरकार द्वारा वसूले और संगृहीत ऐसे कर, शुल्क, पथ कर और फीस, ऐसे प्रयोजनों के लिए, तथा ऐसी शर्तों और सीमाओं के अधीन रहते हुए, आवंटित कर सकेगा;

(ग) राज्य की संचित निधि में से पंचायतों के लिए ऐसे सहायता-अनुदान देने के लिए उपबंध कर सकेगा; और

(घ) पंचायतों द्वारा या उनकी ओर से क्रमशः प्राप्त किए गए सभी धनों को जमा करने के लिए ऐसी निधियों का गठन करने और उन निधियों में से ऐसे धन को निकालने का, विधि सम्मत प्रावधान कर सकेगा.

243-1- वित्तीय स्थिति की समीक्षा के लिए वित्त आयोग का गठन. (1)

राज्य का राज्यपाल , संविधान (तिहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992 के प्रारंभ से एक वर्ष के भीतर यथाशीघ्र, और तत्पश्चात, प्रत्येक पांचवें वर्ष की समाप्ति पर, वित्त आयोग का गठन करेगा जो पंचायतों की वितीय स्थिति का पुनर्विलोकन करेगा, और राज्यपाल को सिफारिशें प्रस्तुत करेगा--

(अ) वे सिद्धांत जो यह निर्धारित करेंगे कि-

I. राज्य द्वारा वसूले गए करों, शुल्कों, पथकरों और फीसों के ऐसे शुद्ध आगमों के राज्य और पंचायतों के मध्य आवंटन, जो इस भाग के अधीन उनमें विभाजित किए जाएं, को और पंचायतों के सभी स्तरों के बीच ऐसे आगमों के तत्संबंधी भाग के वितरण को किस प्रकार किया जाये;

II. ऐसे करों, शुल्कों, पथकरों और फीसों के अवधारण को, जो पंचायतों को सौंपे जा सकेंगी या उनके द्वारा विनियोजित की जा सकेंगी.

Session Plan 5:
Session Guide

Course	PRIs/Local Governance system	
Session No. and Name	Session 5: An introduction to federalism, decentralization and accountability	
Session Objective (Learner's guide)	• To develop understanding about citizenship, democracy, decentralization and devolution • To develop understanding on restructured PRI Act, and roles & functions of Gram Sabha and Gram Panchayat • To familiarize with PRA tools and capacitate them to use it.	
Session Overview (Learner's guide)	An introduction to federalism, decentralization (in context of Panchayats) and accountability • Role of local governments in basic service delivery • Parallel bodies and their implications on PRIs, dealing with Parallelism • Issues and challenges in fiscal decentralization	
Related Assessments (If any)	• Discussion, Question Answer	
Total No of Learning Hours	Theory	Practical
Learning Outcomes	Knowledge Outcomes 1. Understanding the 73rd Amendment and how the same are implemented at the ground level.	Skill Outcomes
Learning support material for reference from your learning kit	Reading Material (in learner's kit) 1. 2. 3. AV resources (in learner's kit) 1. 2. 3. Web References 1. 2. 3.	

Reflective/ Evaluative questions pertaining to higher order and lower order of thinking:	Knowledge/ skill pertaining Questions: 1. 2. 3. Reflective/ Conceptual questions: 1. 2. 3.

सत्र योजना 5:

सत्र 5: संघवाद, विकेंद्रीकरण और जवाबदेहिता के बारे में एक परिचय

लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण क्या है?

लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण एक राजनीतिक अवधारणा है. लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया के माध्यम से शक्ति/सत्ता को ऊपर से लेकर नीचे तक फैलाया जाता है. इस प्रकार के विकेंद्रीकरण का लक्ष्य शक्ति/अधिकार और विशेषज्ञता के दायरे को बढ़ाना और आम जनता को इस प्रकार सशक्त करना होता है कि वह राजनीति और प्रशासनिक मामलों में अधिक से अधिक भागीदारी निभाएं. इन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए, नवीन संस्थाओं का सृजन किया जाता है और पुरानी व मौजूदा संस्थाओं को पुनर व्यवस्थित किया जाता है, अथवा फिर से बनाया जाता है या गठित किया जाता है. जो भी हो, लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण का मुख्य उद्देश्य सरकार की शक्ति संरचना के परंपरागत स्वरुप में आधारभूत परिवर्तन लाना है. इस प्रकार, लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण का अर्थ शक्ति का विकेंद्रीकरण है. चूँकि, शक्ति के विकेंद्रीकरण का उद्गम स्रोत लोकतांत्रिक संरचना में निहित होता है अतः, इसे लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण कहा गया है. इसके अतिरिक्त, जिस प्राधिकरण/ सत्ता को अधिकार सौंप दिए जाने होते हैं उसको भी लोकतंत्रिक रूप से स्थापित किया जाता है. इस लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के माध्यम से सरकारी प्रशासनिक व्यवस्था और गैर-सरकारी नेतृत्व और नियंत्रण के बीच निकटता और सहयोग का एक संबंध स्थापित किया जाता है.

भारत में विकेंद्रीकरण

स्वतंत्रता के समय से लेकर वर्तमान समय तक, गरीबी को कम करने की प्रतिबद्धता भारतीय राज्य की एक उल्लेखनीय विशेषता रही है. जैसा कि कोहली (1987: 62) ने तर्क दिया है कि स्वतंत्रता के बाद उभरने वाला भारतीय राज्य 'औद्योगिकीकरण, आर्थिक वृद्धि और आय के पुनर्वितरण' के लिए गंभीर रूप से प्रतिबद्ध था. गरीबी निराकरण के संदर्भ में, इसके तहत भूमि सुधारों, कृषि सहकारी समितियों और स्थानीय स्व-शासन (हैरिस एवं अन्य 1992; वार्ष्णेय, 1998) के क्रियान्वयन के माध्यम से कृषि उत्पादकता में सुधार लाने का एक प्रारंभिक प्रयास किया. इस प्रक्रिया में प्रारंभिक चरण से, भारत में गरीबों और राजनीतिक रूप से हाशिये पर खड़े समूहों की गरीबी और सशक्तिकरण में कमी किसी न किसी प्रकार के विकेन्द्रीकरण (ज्यां द्रेज और सेन, 1996; झा, 1999) से ही जुड़ी हुई है. भारत में विकेंद्रीकरण की सबसे महत्वपूर्ण छवि गांधीजी के ग्राम स्वराज की सोच की है, जिसमें सार्वभौमिक शिक्षा, आर्थिक आत्मनिर्भरता और ग्राम प्रजातंत्र जाति, अस्पृश्यता और ग्रामीण शोषण के अन्य रूपों का स्थान लेता है. हालांकि, इस विचार की (कम से कम) आजादी के समय (देखें विशेष रूप से, गांधी के साथ अम्बेडकर की बहस, विश्व बैंक, 2000 ए: 5 में उल्लेखित) में गंभीर चर्चा की गई, गांधी के दृष्टिकोण का, भारतीय राजनीति में जिस तरह विकेन्द्रीकरण के बारे तर्क दिया जाता है और पक्ष रखा जाता है, उन तौर-तरीकों पर स्थायी प्रभाव पड़ा. आत्मनिर्भर 'ग्राम गणतंत्र' की प्रतीकात्मक कल्पना से परे, इस का एक महत्वपूर्ण पक्ष इस विचार से संबंधित है कि भारत की प्रशासनिक व्यवस्था में औपचारिक, संवैधानिक परिवर्तन का जाति, वर्ग और लिंग जैसी अनौपचारिक और असमान संरचनाओं पर स्थायी प्रभाव पड़ सकता है. (हम निश्चित रूप से इस विषय पर पुनः बात करेंगे.)

बॉक्स 2 उन विभिन्न आयोगों और समितियों के बारे में जानकारी देता है, जिन्होंने भारत में पंचायती राज के बारे में समकालीन सोच को प्रेरित किया. संभवतः, उनमें से सबसे महत्वपूर्ण, विशेषकर आजादी के बाद से, 1957 में गठित बी. मेहता आयोग, 1978 का अशोक मेहता आयोग और 1985 की जीवीके राव समिति आदि रहे हैं. इन सभी आकलनों में मुखरित होने वाला मुद्दा एक विचार है जिसके अनुसार, पंचायतों को

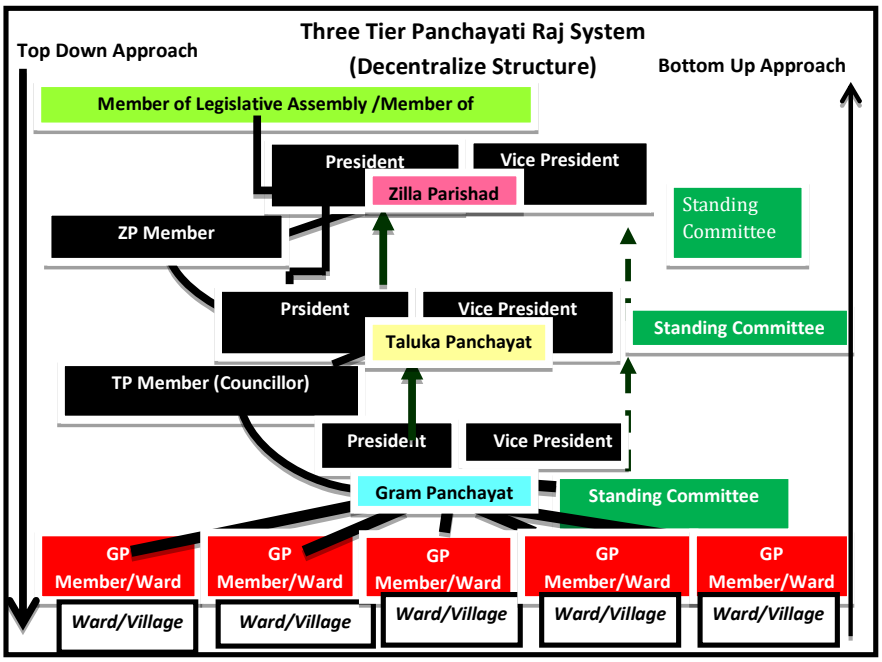
तीन मोर्चों पर कमजोर कर दिया गया है: (1) राज्य जो अपनी मूल शक्ति को सौंपने के लिए तैयार नहीं हैं; (2) एक प्रतिरोधी लालफीताशाही और (3) 'स्थानीय संभ्रांतों' की शक्ति. इस प्रकार के विचारों की अनुभूति ही 73 वें संशोधन में पंचायतों को संवैधानिक दर्जा देने के आन्दोलन में सहायक बनीं थी.

हमने ऊपर देखा कि संघीय व्यवस्था में सरकारों के दो या दो से अधिक स्तर होते हैं. हमने अभी तक हमारे देश में सरकार के दो स्तरों की चर्चा की है. लेकिन भारत जैसे विशाल देश में इन दो स्तरों के माध्यम से ही शासन संभव नहीं है. भारत के राज्यों का आकार यूरोप के स्वतंत्र देशों जितना बड़ा है. आबादी की दृष्टि से उत्तर प्रदेश रूस से भी बड़ा है, और महाराष्ट्र जर्मनी जितना बड़ा है. इनमें से अनेक राज्य आंतरिक रूप से बहुत विविध हैं. इस प्रकार, इन राज्यों में सत्ता साझा करने की अत्यंत आवश्यकता है. भारत में संघीय शक्ति साझा करने के लिए शासन के एक और स्तर की आवश्यकता है जोकि राज्य सरकारों के नीचे स्थित हो. यह शक्ति के विकेंद्रीकरण का तार्किक आधार है. इस प्रकार, सरकार का तीसरा स्तर उभर कर आता है जिसे स्थानीय सरकार कहा गया है. जब केंद्र और राज्य सरकारों से शक्ति/सत्ता लेकर स्थानीय सरकार को दे दी जाती है, तो इसे विकेंद्रीकरण कहा जाता है. विकेंद्रीकरण के पीछे मूल विचार यह है कि अनेक ऐसी समस्याएं और मुद्दे होते हैं जिनका निराकरण स्थानीय स्तर पर बेहतर तरीके से संभव होता है. लोगों को उनके इलाकों की समस्याओं का बेहतर ज्ञान होता है. उनके पास बेहतर विचार भी होता है कि कहाँ धन की आवश्यकता है और चीजों को अधिक प्रभावी तरीके से कैसे प्रबंधित किया जा सकता है. इसके अलावा, स्थानीय स्तर पर लोगों के लिए निर्णय प्रक्रिया में सीधे तौर पर भागीदार होना भी संभव हो जाता है. इससे एक तरह से लोगों में लोकतांत्रिक भागीदारी की आदत पैदा करने में मदद मिलती है. स्थानीय सरकार लोकतंत्र के एक महत्वपूर्ण सिद्धांत अर्थात् स्थानीय स्व शासन को समझने का सबसे अच्छा तरीका है. विकेंद्रीकरण की आवश्यकता को हमारे संविधान में पहचान लिया गया था. तब से ही देश में गांवों और कस्बों के स्तर तक सत्ता में विकेंद्रीकरण के कई प्रयास किए गए है. सभी राज्यों में गांवों और शहरी क्षेत्रों में नगर पालिकाओं को स्थापित किया गया. लेकिन ये राज्य सरकारों के सीधे नियंत्रण में थे. इन स्थानीय सरकारों के चुनाव नियमित रूप से नहीं होते थे. स्थानीय सरकारों के पास उनके स्वयं के कोई अधिकार या संसाधन नहीं थे. इस प्रकार, विकेंद्रीकरण बहुत कम रूप में प्रभावी था. विकेंद्रीकरण की दिशा में एक बड़ा कदम 1992 में लिया गया और लोकतंत्र के तीसरे स्तर को अधिक शक्तिशाली और प्रभावी बनाने के लिए संविधान में संशोधन किया गया.

- अब संवैधानिक तौर पर यह अवश्यम्भावी है कि स्थानीय शासन इकाइयों के नियमित रूप से निर्वाचन कराएँ जायें.
- निर्वाचित निकायों में व इन संस्थानों के कार्यकारी प्रमुख हेतु अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति और अन्य पिछड़ा वर्ग के लिए सीटें आरक्षित होती हैं.
- सभी पदों में महिलाओं के लिए कम से कम एक तिहाई सीटें आरक्षित होती हैं.
- प्रत्येक राज्य में पंचायत और नगरपालिका चुनाव आयोजित करने के लिए राज्य निर्वाचन आयोग के रूप में एक स्वतंत्र संस्थान गठित किया गया है.
- राज्य सरकारों को स्थानीय सरकार निकायों के साथ कुछ शक्तियों और राजस्व को साझा करना आवश्यक है. साझा करने की प्रकृति प्रत्येक राज्य में भिन्न है.

ग्रामीण स्थानीय सरकार पंचायत राज के नाम से लोकप्रिय है. प्रत्येक गांव में या कुछ राज्यों में गांवों के समूह पर एक ग्राम पंचायत होती है। यह एक परिषद् होती है जिसमें कई वार्ड सदस्यों, अक्सर जिन्हें पंच कहते हैं, और एक अध्यक्ष या सरपंच शामिल होते हैं. वे उस वार्ड या गांव में रहने वाले सभी वयस्क

आबादी से सीधे निर्वाचित होते हैं. यह संपूर्ण गांव के लिए निर्णय लेने वाली इकाई होती है। पंचायत, ग्राम सभा की समूची निगरानी के तहत काम करती है. गांव के सभी मतदाता इसके सदस्य होते हैं. ग्राम पंचायत के वार्षिक बजट को स्वीकृत करने और ग्राम पंचायत के कार्यों की समीक्षा करने के लिए ग्राम सभा का वर्ष में कम से कम दो बार या तीन बार आयोजन किया जाता है. स्थानीय सरकार का ढांचा जिला



स्तर तक निर्मित होता है. खंड स्तर पर कुछ ग्राम पंचायतों को मिला कर एक पंचायत समिति या ब्लॉक या मंडल स्थापित किया जाता है. इस इकाई के सदस्यों का निर्वाचन उस क्षेत्र के सभी पंचायत सदस्यों द्वारा किया जाता है. जिले की सभी पंचायत समितियां अथवा मंडल मिलकर जिला परिषद् का निर्माण करती हैं. जिला परिषद् के अधिकतर सदस्य निर्वाचित होते हैं. साथ ही, उस जिले के लोक सभा सदस्य व विधायक तथा जिला स्तर पर मौजूद अन्य निकायों के अधिकारी भी इसके सदस्य होते हैं. जिला परिषद् का अध्यक्ष परिषद् का राजनीतिक मुखिया होता है. शहरी क्षेत्रों के लिए भी इसी प्रकार स्थानीय शासन इकाइयाँ होती हैं. कस्बों में नगरपालिकाएं स्थापित की जाती हैं. बड़े शहरों में नगर निगम गठित होते हैं. नगरपालिकाओं और नगरनिगमों, दोनों ही को निर्वाचित निकायों द्वारा नियंत्रित किया जाता है जिसमें जन प्रतिनिधि शामिल होते हैं. नगरपालिका अध्यक्ष नगरपालिका का राजनीतिक मुखिया होता है. नगर निगम में ऐसे अधिकारी को महापौर कहा जाता है.

संघीयवाद क्या है?

आइए हम बेल्जियम और श्रीलंका के बीच के अंतर पर चर्चा करते हैं. बेल्जियम के संविधान में एक महत्वपूर्ण परिवर्तन वहां की केन्द्रीय सरकार की शक्ति को कम करके और इन शक्तियों को क्षेत्रीय सरकारों को सौंप देने का था. क्षेत्रीय सरकारें पहले भी बेल्जियम में मौजूद थीं. उनके पास उनकी भूमिकाएं और शक्तियां भी थीं लेकिन इन सभी शक्तियों को इन सरकारों को दिया गया था और केंद्र सरकार इन्हें कभी भी वापस ले सकती थी. 1993 में एक बड़ा परिवर्तन यह हुआ कि क्षेत्रीय सरकारों को संवैधानिक शक्तियां प्रदान की गई और अब वे केंद्र सरकार पर निर्भर नहीं रह गयीं थीं. इस प्रकार, बेल्जियम एक एकात्मक शासन व्यवस्था वाली सरकार से शासन के संघीय रूप में स्थापित हो गया. श्रीलंका, समस्त व्यावहारिक उद्देश्यों हेतु एकात्मक व्यवस्था है जहां सभी शक्तियां राष्ट्रीय सरकार के पास हैं. तमिल नेता श्रीलंका को संघीय शासन व्यवस्था के रूप में देखना चाहते हैं. संघवाद ऐसी शासन प्रणाली है जिसमें एक केंद्रीय सत्ता और देश के विभिन्न घटक इकाइयों के मध्य शक्ति का विभाजन होता है. आम तौर पर संघीय व्यवस्था में

सरकार के दो स्तर होते हैं. एक स्तर पर पूरे देश के लिए एक सरकार होती है जो सामान्य राष्ट्रीय हित के कुछ विषयों के लिए आमतौर पर जिम्मेदार होती है. दूसरी ओर, प्रांतों या राज्यों के स्तर पर सरकारें होती हैं, जो कि अपने राज्य के दिन-प्रतिदिन के प्रशासनिक मुद्दों का निर्वहन करती हैं. सरकार के ये दोनों ही स्तर, एक-दूसरे से स्वतंत्र रहकर अपनी शक्तियों का आनंद उठाते हैं.

इस प्रकार, संघीय व्यवस्था एकात्मक व्यवस्था के विपरीत है एकात्मक प्रणाली के तहत, या तो सरकार का एक ही स्तर होता है अथवा, विभिन्न उप-इकाइयां केंद्र सरकार के अधीन ही होती हैं. केंद्र सरकार प्रांतीय या स्थानीय सरकार को आदेश दे सकती है. लेकिन संघीय व्यवस्था में, केंद्र सरकार राज्य सरकार को कुछ करने के लिए आदेश नहीं दे सकती है. राज्य सरकार की अपनी शक्तियां होती हैं, जिसके लिए यह केंद्र सरकार के प्रति उत्तरदायी नहीं होती है. ये दोनों सरकारें लोगों के लिए जवाबदेह होती हैं. आइए हम संघवाद की कुछ मुख्य विशेषताओं को समझते हैं:

1. इसमें सरकार के दो या दो से अधिक स्तर होते हैं.
2. सरकार के विभिन्न स्तर समान रूप से सभी नागरिकों को शासित करते हैं, परन्तु प्रत्येक स्तर का न्यायिक, कराधान और प्रशासन मुद्दों को लेकर अपना-अपना न्यायिक क्षेत्र होता है.
3. सरकार के विभिन्न स्तरों के न्यायिक क्षेत्र का संविधान में निर्धारण रहता है. इस तरह, सरकार के प्रत्येक स्तर का अस्तित्व और उसके अधिकार संवैधानिक रूप से सुनिश्चित होते हैं.
4. संविधान के मूलभूत प्रावधान किसी स्तर पर सरकार द्वारा एकतरफा हो कर नहीं बदले जा सकते हैं. इस प्रकार के परिवर्तनों के लिए सरकार के दोनों स्तरों की सहमति की आवश्यकता होती है.
5. न्यायालय के पास सरकार के संविधान और विभिन्न स्तरों पर सरकार की शक्तियों की व्याख्या करने की शक्ति है. यदि सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच उनके संबंधित शक्तियों के प्रयोग को लेकर कोई विवाद उठता है तो सर्वोच्च न्यायालय अंपायर की भूमिका निभाता है.
6. सरकार के प्रत्येक स्तर के लिए राजस्व के स्रोत भी स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट हैं ताकि उनकी वित्तीय स्वायत्तता को सुनिश्चित किया जा सके.

Session Plan 6:
Session Guide

Course	PRIs/Local Governance system	
Session No. and Name	Session : 6 Introduction to Planning, characterised and its importance in local government	
Session Objective (Learner's guide)	• To develop understanding about citizenship, democracy, decentralization and devolution • To develop understanding on restructured PRI Act, and roles & functions of Gram Sabha and Gram Panchayat • To familiarize with PRA tools and capacitate them to use it.	
Session Overview (Learner's guide)	Local Governments and PRIs: • From Self governance to Local Governance • Debating the Values and Challenges of introducing Panchayat Raj	
Related Assessments (If any)	• Role play	
Total No of Learning Hours	Theory	Practical
Learning Outcomes	Knowledge Outcomes 1. Learners will be able to understand on Importance of Panchayatiraj system in development sector	Skill Outcomes 1. 2.
Learning support material for reference from your learning kit	Reading Material (in learner's kit) 1. 2. 3. AV resources (in learner's kit) 1. 2. 3. Web References 1. 2. 3.	

Reflective/ Evaluative questions pertaining to higher order and lower order of thinking:	Knowledge/ skill pertaining Questions: 1. 2. 3. Reflective/ Conceptual questions: 1. 2. 3.

सत्र योजना 6:

सत्र : 6 नियोजन का परिचय, विशेषताएं और स्थानीय शासन में इसका महत्त्व

विकेन्द्रित नियोजन एवं संवैधानिक प्रावधान

संविधान के अनुच्छेद 243 G, 243 W, 243 ZD और 243 ZE के तहत स्थानीय स्तर पर नियोजन को संस्थागत रूपरेखा प्रदान की गयी है.

243 G - पंचायतों की शक्तियाँ, प्राधिकार और उत्तरदायित्व: संविधान के प्रावधानों के अधीन रहते हुए, किसी राज्य का विधान-मंडल, कानून द्वारा, पंचायतों को ऐसी शक्तियाँ और प्राधिकार प्रदान कर सकेगा, जो उन्हें स्व-शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में समर्थ बनाने के लिए आवश्यक हों और ऐसी विधि में पंचायतों को उपयुक्त स्तर पर, ऐसी शर्तों के अधीन रहते हुए, जो उसमें निर्धारित की जाएँ, निम्नलिखित के संबंध में शक्तियाँ और उत्तरदायित्व न्यागत करने के लिए प्रावधान किए जा सकेंगे, जैसेकि;

(क) आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएँ तैयार करना;

(ख) आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय की ऐसी योजनाओं को, जो उन्हें सौंपी जाएँ और जिनके अंतर्गत ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों से संबंधित योजनायें भी हों, कार्यान्वित करना.

पंचायतों, शहरी स्थानीय निकायों, जिला नियोजन कमेटी, और महानगरीय नियोजन कमेटी

ग्रामीण पंचायतों और शहरी निकायों के नियोजन में अंतर समझने की आवश्यकता है. ग्रामीण पंचायतों की नियोजन भूमिका आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय पर केन्द्रित होती है, जिसे बहुधा विकासात्मक नियोजन कहा जाता है; दूसरी तरफ शहरी स्थानीय निकायों (अथवा वे ग्रामीण क्षेत्र जो शहरी होने की अवस्था में हैं) के नियोजन में नगरीय नियोजन, भूमि नियमन और सामाजिक-आर्थिक विकास हेतु नियोजन सम्मिलित होता है. यहाँ जिला नियोजन कमेटी, और महानगरीय नियोजन कमेटी की भूमिका भी स्पष्ट करनी आवश्यक है जोकि एक वृहद् क्षेत्र के समन्वित स्थानिक नियोजन, जल, और भौतिक तथा प्राकृतिक संसाधनों को साझा करने, और आधारभूत संरचना के एकीकृत विकास, व पर्यावरण संरक्षण के साथ-साथ उनके क्षेत्र के अधीन आने वाले विविध स्थानीय निकायों की विकास योजनाओं के एकीकरण से सम्बंधित होती है.

राज्य में वैधानिक प्रावधान

संवैधानिक प्रावधानों के अनुरूप, विभिन्न राज्यों ने, विभिन्न स्तरों पर नियोजन इकाइयों के ढांचे और कार्यों की रूप रेखा के सम्बन्ध में नए विधेयक अथवा वर्तमान पंचायत व नगरपालिका अधिनियम में संशोधन पारित किये हैं.

पंचायत स्तर पर नियोजन

विकेन्द्रित नियोजन के संस्थागत स्वरुप की संवैधानिक योजना को पंचायत स्तर पर अनुभव ही नहीं किया गया. इसका एक प्रमुख कारण यह रहा कि, कई राज्यों के अधिनियम में पंचायत के सभी स्तरों पर विकास योजना निर्माण के वास्तविक कार्य करने सम्बन्धी प्रावधान ही नहीं है जैसा कि अनुच्छेद 243 G में उल्लिखित है.

यहाँ तक कि जिन राज्यों के सम्बंधित पंचायत अधिनियमों में ऐसा प्रावधान भी है तो वहां पर कार्य को गंभीरता से नहीं लिया जाता. इसके अनेक कारण हैं. पहला, अधिकांश राज्यों में कार्यों/गतिविधियों का वास्तविक अर्थों में हस्तांतरण ही नहीं हुआ. स्थानीय स्तर की गतिविधियों के संदर्भ में शक्तियों और जिम्मेदारियों के अर्थपूर्ण हस्तांतरण के अभाव में स्थानीय निकायों से इस संदर्भ में गंभीरता के साथ कार्य निष्पादन की आशा नहीं रखी जा सकती क्योंकि जो कुछ भी करने का वे नियोजन करते हैं उसको क्रियान्वित करने की शक्तियां उनके पास नहीं होंगी.

दूसरी बात, कि स्थानीय निकायों के पास अपनी योजनाओं पर काम करने हेतु अनटाइड/निर्बंध राशि की अनुपलब्धता एक अन्य समस्या है. यदि पंचायतों के पास सिर्फ योजना संबधी फण्ड ही होगा तो स्थानीय नियोजन में तत्काल आवश्यकता वाले मुद्दों पर वास्तविक रूप में समाधान नहीं हो पायेगा. उनको अनटाइड फण्ड की आवश्यकता है ताकि वे उन कार्यों को सम्पादित कर सकें जिन्हें योजनागत फण्ड के तहत पूरा नहीं किया जा सकता. अंत में, अभी तक राष्ट्रीय योजना आयोग द्वारा स्थानीय शासन स्तरीय नियोजन में, व स्थानीय योजनाओं को राज्यीय योजनाओं के साथ एकीकृत करने में कोई विशेष रूचि नहीं दिखाई है. राज्य योजना बोर्ड भी कमोबेश स्थानीय योजनाओं को तैयार करने हेतु टिकाऊ ढांचा प्रस्तुत करने में नाकामयाब ही रहे हैं.

उपरोक्त संदर्भ में, स्थानीय निकायों हेतु स्वायत्त न्यायिक क्षेत्र को तय करना व इन निकायों तक अनटाइड फण्ड को सुलभ कराना स्थानीय स्तर नियोजन को संस्थागत करने की दिशा में महत्वपूर्ण पूर्वापेक्षाएं हैं. इस मुद्दे पर विशेष अनुशंसाओं को इस रिपोर्ट में आगे दिया गया है.

पंचायत नियोजन- एक पूर्ण अवधारणा: पंचायत योजना को एक समग्र योजना स्वरुप होना चाहिए जिसमें विभिन्न क्षेत्रों का समेकन और एकीकरण हो, ताकि वह संविधान में सोचे गए 'आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय' के उद्देश्यों को प्राप्त कर सके. दूसरी तरफ कुछ केंद्र स्तरीय प्रायोजित कार्यक्रमों के तहत स्वास्थ्य या शिक्षा जैसे अपने आप में सम्पूर्ण सेक्टर योजनाओं को तैयार करना आवश्यक कर दिया गया है. स्थानीय स्तर पर समग्र विकास योजना में क्षेत्रीय योजनाओं को शामिल करना आवश्यक है.

Session Plan 7:
Session Guide

Course	PRIs/Local Governance system	
Session No. and Name	Session : 7 To develop understanding on roles & functions of Gram Sabha and Gram Panchayat;	
Session Objective (Learner's guide)	Understanding the roles and functions of Gram Panchayat and Gram Sabha under the 73rd Constitution Amendment Act	
Session Overview (Learner's guide)		
Related Assessments (If any)	• A set of quiz to assess learning; Inter modular assignments.	
Total No of Learning Hours	Theory	Practical
Learning Outcomes	Knowledge Outcomes 1. Understanding the roles and functions of Gram Panchayat and Gram Sabha under the 73rd Constitution Amendment Act	Skill Outcomes
Learning support material for reference from your learning kit	Reading Material (in learner's kit) 1. 2. AV resources (in learner's kit) 1. 2. Web References 1.https://www.youtube.com/watch?v=XEciRTagA9w&t=16s 2. https://www.youtube.com/watch?v=mzed8txPskQ&t=299s	

Reflective/ Evaluative questions pertaining to higher order and lower order of thinking:	Knowledge/ skill pertaining Questions: 1. 2. 3. Reflective/ Conceptual questions: 1. 2. 3.

सत्र योजना 7:

सत्र : 7 ग्राम सभा व ग्राम पंचायत की भूमिकाओं व कार्यों को समझना

भारत में ग्राम सभा व ग्राम पंचायत

ग्राम सभा व ग्राम पंचायत

परिचय: संविधान (तिहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992 को भारत में पंचायत व्यवस्था में सुधार के लिए अधिनियमित किया गया था. भारतीय राज्यों के विधानमंडलों को ग्राम सभा और ग्राम पंचायतों की शक्तियों और स्वरुप को तय करने के लिए शक्तियां प्रदान की गईं थीं. इस प्रकार, ग्राम पंचायतों की शक्तियां, कार्य और स्वरुप को स्थानीय जरूरतों के अनुसार राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित किया जाता है.

ग्राम सभा : बैठकें एवं कार्य

ग्राम सभा सभी वयस्कों की एक बैठक होती है जो पंचायत विशेष के अधीन क्षेत्र में निवास करते हैं. क्षेत्र में रहने वाला कोई भी व्यक्ति, जो वयस्क है, जो 18 वर्ष या उससे ज्यादा है, ग्राम सभा का सदस्य है. ग्राम सभा के सदस्य ग्राम पंचायत के प्रतिनिधियों का चुनाव करते हैं. सरपंच और पंच मिलकर एक ग्राम पंचायत का निर्माण करते हैं. एक ग्राम पंचायत की कार्यावधि पांच साल की होती है. ग्राम पंचायत का एक सचिव होता है जिसे सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है. सचिव ग्राम सभा और ग्राम पंचायत की बैठक बुलाने और बैठक कार्यवाही का रिकॉर्ड रखने के लिए जिम्मेदार होता है.

ग्राम पंचायत का मुख्य कार्य इसके अधीन आने वाले गांवों में विकास कार्यक्रमों को क्रियान्वित करना होता है. ग्राम सभा वह स्थान होता है जहाँ ग्राम पंचायत के सभी कामों की योजना को लोगों के सामने रखा जाता है.

पंचायती राज त्रि-स्तरीय प्रणाली है: ग्राम स्तर, खंड स्तर, और जिला स्तर. पंचायती राज एक प्रक्रिया है जिसके माध्यम से ग्रामीण क्षेत्र में लोग अपनी सरकार में भागीदारी करते हैं.

Session Plan 8:
Session Guide

Course	Democracy and how it functions	
Session No. and Name	Session : 8 Decentralization	
Session Objective (Learner's guide)	To develop the basic understanding about democracy and decentralisation and its history; introduction to the Constitution	
Session Overview (Learner's guide)	Decentralization: • Why, needs of the decentralization • Forms of Decentralization • Which form of Decentralization is best suited / appreciated at grass roots in Indian context	
Related Assessments (If any)	• Role play	
Total No of Learning Hours	Theory	Practical
Learning Outcomes	Knowledge Outcomes 1. Learners Will be able to understand Importance of Decentralization in Development sector and also in LG.	Skill Outcomes
Learning support material for reference from your learning kit	Reading Material (in learner's kit) 1. 2. AV resources (in learner's kit) 1. 2. Web References 1. 2.	

Reflective/ Evaluative questions pertaining to higher order and lower order of thinking:	Knowledge/ skill pertaining Questions: 1. 2. 3. Reflective/ Conceptual questions: 1. 2. 3.

सत्र योजना 8:

सत्र : 8 विकेंद्रीकरण

भारत में विकेंद्रीकरण

भारत के आकार और विविधता को देखते हुए गरीबी निराकरण के लिए विकेंद्रीकरण देश की महत्वपूर्ण रणनीति है. 1957 में स्थानीय सरकार स्थापित करने के केंद्र स्तर के पहले प्रयास से लेकर 1992 और 1993 के 73वें और 74वें संविधान संशोधन तक, देश ने इस दिशा में कई प्रयास किये हैं. इन दो संविधान संशोधनों ने भारत में स्थानीय शासन के विकेंद्रीकरण को अनिवार्य कर दिया.

विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया कार्यों, शक्तियां, लोगों या चीजों को केंद्रीय स्थान या स्वामित्व से हटा कर पुनर-वितरण करने या फ़ैलाने की प्रक्रिया है. केंद्रीयकरण, विशेषकर सरकारी क्षेत्र में, व्यापक रूप से अध्ययन किया और अभ्यास में लाया जाता रहा है, परन्तु विकेंद्रीकरण की कोई सामान्य परिभाषा या समझ विकसित नहीं हो सकी है. विकेंद्रीकरण का अर्थ अलग-अलग हो सकता है क्योंकि इसे लागू विविध तरीके से किया जाता है. विकेंद्रीकरण की अवधारणा को समूह गतिशीलता और प्रबंधन विज्ञान में, निजी व्यवसायों और संगठनों में, राजनीति विज्ञान, कानून और सार्वजनिक प्रशासन, अर्थशास्त्र और प्रौद्योगिकी के क्षेत्र में में लागू किया गया है.

विकेंद्रीकरण क्यों ?

बहुधा गरीब व्यक्ति सेवाओं की पहुँच, उनकी संख्या, और गुणवत्ता की दृष्टि से वंचित ही रहता है. सेवाओं के वितरण के लिए गरीबों को केंद्र में रखने का अर्थ है कि उनको समर्थ बनाना कि वे सेवा प्रदाताओं के अनुशासन को मॉनिटर कर सकें, नीति निर्माण में अपनी राय रख सकें, और सेवा प्रदाताओं को गरीबों को सेवाएँ देने के लिए समर्थ कर सकें.

इस तरह की जवाबदेही संबंधी समस्याएं निर्वाचित स्थानीय सरकारों को सेवा वितरण के हस्तांतरण का औचित्य सिद्ध करती हैं.

भारत में विकेंद्रीकरण और स्थानीय शासन का परिचय और पृष्ठभूमि

1. **संक्षिप्त इतिहास**
   - उप-महाद्वीप में मौजूद स्वयं-शासित गांव के समुदायों का अस्तित्व जोकि सहस्राब्दी से भी अधिक काल से मुख्य रूप से कृषि गांव अर्थव्यवस्थाओं के बीच मुख्य अंतरण के रूप में कार्य करता था और;
   - प्रथाओं और परंपराओं ने इन पूर्व परिषदों या बैठकों को, जिन्हे 'सभा' कहा जाता था, जिम्मेदार प्राधिकरण के रूप में स्थापित किया;
   - "पंचायत" (पांच सम्मानीय वरिष्ठ जनों की एक सभा) प्रशासन की धुरी बन गई, सामाजिक एकता पर ध्यान केंद्रित किया गया और न्याय के प्रावधान और स्थानीय विवादों के समाधान के लिए प्रमुख मंच के रूप में पहचानी जाने लगी.
   - मध्यकालीन और मुगल काल के दौरान भी ग्राम पंचायतों के लक्षण अपरिवर्तित बने रहे।

2. **ब्रिटिश काल के दौरान भारत में स्थानीय सरकार**
   - 1687: नगर परिषद् के ब्रिटिश मॉडल के आधार पर मद्रास नगरपालिका का गठन, करारोपण करने व सेवाएँ प्रदान करने की शक्तियां दीं गयीं, मनोनीत सदस्यों से गठन.

- 1870: बंगाल में पारंपरिक ग्राम पंचायत व्यवस्था का पुनरजीवन
- 1882: रिपन प्रस्ताव जिसके तहत दो-तिहाई निर्वाचित सदस्यों, गैर-अधिकारिक प्रतिनिधि और गैर-अधिकारिक अध्यक्ष के साथ ग्रामीण स्थानीय बोर्डों का गठन.

3. भारतीय स्वतंत्रता आन्दोलन और स्थानीय सरकारें

- स्वतंत्रता की मांग से पहले भारतीय स्वतंत्रता आंदोलन ने पहले राजनीतिक लक्ष्य के रूप में 'सवा-शासन' की मांग राखी थी.
- 1909: विकेंद्रीकरण हेतु शाही आयोग ने भारतीय शासन में पंचायतों के महत्त्व को पहचाना.
- 1919: भारत सरकार अधिनियम 1919 से 'द्विशासी' व्यवस्था को लाया गया, और स्व-शासन को प्रांतों में भारतीय मंत्रियों के अधिकार क्षेत्र में स्थानांतरित कर दिया गया.
- 1935-39: भारत सरकार अधिनियम, 1935 के तहत प्रांतीय स्वायत्तता के परिणामस्वरुप प्रांतों में लोकप्रिय निर्वाचित सरकार बनी, जिन्होंने बदले में स्थानीय स्व-शासन हेतु के लोकतंत्रकरण हेतु कानून लागू किया.

4. पहले संवैधानिक चरण

- महात्मा गाँधी: – भारतीय लोकतंत्र पूर्णतया ग्राम पंचायत के एक लोकप्रिय प्रत्यक्ष चुनाव और पंचायत से राज्य सभा हेतु, और राज्य से संसद हेतु अप्रत्यक्ष चुनाव पर आधारित होना चाहिए.
- संविधान का अनुच्छेद 40: – राज्य ग्राम पंचायतों को स्थानीय स्व-शासन की संस्था के रूप में गठित करने का प्रयास करेगा.

Session Plan 9:
Session Guide

Course	PRIs/Local Governance system	
Session No. and Name	Session :9Decentralized Planning	
Session Objective (Learner's guide)	• To develop understanding about citizenship, democracy, decentralization and devolution • To develop understanding on restructured PRI Act, and roles & functions of Gram Sabha and Gram Panchayat • To familiarize with PRA tools and capacitate them to use it.	
Session Overview (Learner's guide)	• Concept, importance, principles of planning and planning tools • Participatory planning, current government position, 8 sutras of planning:	
Related Assessments (If any)		
Total No of Learning Hours	Theory	Practical
Learning Outcomes	Knowledge Outcomes 1. Understanding on Processes of decentralised planning and active participation of citizens.	Skill Outcomes 1. Develop skill to reflect on the processes of decentralisation and holistic approach
Learning support material for reference from your learning kit	Reading Material (in learner's kit) 1. 2. AV resources (in learner's kit) 1. 2. Web References 1.https://www.youtube.com/watch?v=XEciRTagA9w&t=16s 2.	

Reflective/ Evaluative questions pertaining to higher order and lower order of thinking:	Knowledge/ skill pertaining Questions: 1. 2. Reflective/ Conceptual questions: 1. 2.

सत्र योजना 9:

सत्र 9: विकेन्द्रित नियोजन

विकेन्द्रित नियोजन की अवधारणा

यदि सरल शब्दों में कहें तो, विकेंद्रीकरण का अर्थ है केंद्र से दूर जाना अथवा केंद्र-विमुख होना. विकास के संदर्भ में, जोकि यहाँ हमारा मंतव्य भी है, विकेंद्रीकरण का अर्थ, विकास योजनाओं की रचना व क्रियान्वयन सम्बन्धी अधिकारों व शक्तियों का राष्ट्रीय स्तर के उच्च संगठन अथवा संस्था, या फिर राज्य स्तरीय संगठन अथवा संस्था से उप-राज्यीय स्तरीय संगठनों अथवा संस्थाओं को हस्तांतरित करना.

निम्नतम स्तर जिसमें जिला, खंड, व पंचायत शामिल हैं, की नियोजन में उल्लेखनीय भूमिका होगी और सम्बंधित शक्तियां व जिम्मेदारियां भी निहित होंगी. सही अर्थों में विकेन्द्रित परिस्थिति में इस प्रकार की शक्तियों में लक्ष्य निर्धारण और संसाधनों को स्थानीय स्तर पर जुटाना सम्मिलित है.

इस प्रकार, विकेन्द्रित नियोजन को नियोजन के एक प्रकार के रूप में परिभाषित किया जा सकता है, जहाँ स्थानीय संगठन और संस्थाएं केन्द्रीय इकाई के हस्तक्षेप के बगैर योजनाओं को बना सकें, अपना सकें, क्रियान्वित कर सकें और पर्यवेक्षण कर सकें.

विकेन्द्रित नियोजन का उद्भव

भारत ने 1951में पहली पंचवर्षीय योजना के साथ आर्थिक नियोजन को अपनाया. इस इकाई के प्रारंभ में हम यह चर्चा कर चुके हैं कि, हमारी पंचवर्षीय योजनायें मुख्यता केन्द्रीय नियोजन रही हैं. उसके बाद भी, पहली योजना से ही स्थानीय स्तरीय नियोजन को सुदृढ़ करने के लिए, सरकार का नियोजन प्रक्रिया को, विकेन्द्रित करने का पूरा प्रयास रहा है. कई बार ये प्रयत्न अत्यंत मजबूत व प्रत्यक्ष रहे हैं, तो कई बार बेहद कमजोर और निष्क्रिय. इस प्रकार, विकेन्द्रित नियोजन का भारत में इतिहास पुराना है. इसके उद्भव को संक्षिप्त विश्लेषण हेतु पांच चरणों में बाँट कर समझा जा सकता है:

विकेन्द्रित नियोजन के आयाम

विकेंद्रीकरण के चार मुख्य आयाम हैं: (i) प्रकार्यात्मक, (ii) वित्तीय, (iii) प्रशासनिक, और (iv) राजनीतिक.

नियोजन

संविधान के 73वें संशोधन ने ग्राम सभा स्तर से लेकर जिला परिषद् स्तर तक पंचायतों को विकेन्द्रित नियोजन हेतु सशक्त किया है.

ग्राम सभा: सभी राज्यों द्वारा सम्बंधित पंचायत विधानों में ग्राम सभा गठन का प्रावधान रखा है. प्रत्येक राज्य में ग्राम सभा के कार्य और दायरे अलग-अलग हैं, लेकिन इसे अपने क्षेत्र में नियोजन और विकासात्मक गतिविधियों से लोगों को जोड़ने वाली प्राथमिक संस्था के रूप में ही देखा गया है. संविधान ने प्रत्येक गांव स्तर पर ग्राम सभा के गठन को अनिवार्य किया है. ग्राम सभा का गठन गांव की निर्वाचन सूची में दर्ज लोगों से होता है.

वार्ड सभा के सभी सदस्यों को साल में कम से कम एक बार अवश्य मिलना होता है ताकि वार्ड में किये जाने वाले आवश्यक कार्यों की प्राथमिकता सूची तैयार की जा सके. इस सूची के आधार पर एक सरल सी योजना तैयार की जा सकती है. एक आदर्श अभ्यास को नीचे दिया गया है:

हालाँकि, लोगों को सामूहिक तौर पर समस्याओं का एक सामान्य अंदाजा होता है, परन्तु नियोजित समाधान हेतु समस्याओं को विशिष्ट तौर पर दर्ज किया जाना चाहिए.

नियोजन से पूर्व

नियोजन के तीन मुख्य पक्ष है: अ) क्या करना है?, ब) क्यों करना है?, स) कौन करेगा? इन सवालों के जवाब प्राप्त करने के लिए गांव से कुछ सम्बंधित सूचनाओं को एकत्रित करने की आवश्यकता होती है. यह सूचना अ) सामाजिक परिस्थितियों, ब) रोजगार सम्बन्धी, स) गाँव में संसाधनों की उपलब्धता आदि से सम्बंधित हो सकती है.

अ) सामाजिक परिस्थितियां

1) कुल जनसंख्या
2) पुरुष / महिला आबादी
3) जाति-वार वर्गीकरण
4) आयु समूह
5) शिक्षा: आयु वर्ग वार साक्षरता
6) स्वास्थ्य: रोग; आयु; अवधि

ब) रोजगार परिस्थितियां

1. मात्र कृषि पर निर्भरता – पुरुष + महिला = कुल
2. कृषि और व्यापार पर निर्भरता
3. कृषि और दस्तकारी कार्य पर निर्भरता
4. मात्र दस्तकारी कार्य पर निर्भरता
5. कृषि और दैनिक मजदूरी पर निर्भरता
6. मात्र दैनिक मजदूरी पर निर्भरता

स) संसाधन उपलब्धता

1. भूमि : निजी, सरकारी, परती, वन भूमि आदि.
2. जल स्रोत: तालाब, ट्यूब वेल, नहर आदि.
3. शैक्षिक/ स्वास्थ्य संस्थाएं: आंगनवाड़ी, स्वास्थ्य केंद्र; प्राथमिक शालाएं, प्रौढ़ शिक्षा केंद्र आदि

सूचनाओं के संग्रहण के बाद हमें एकत्रित सूचनाओं से निम्न जानकारी प्राप्त होती है कि:

1. वहां बड़ी मात्रा में परती भूमि उपलब्ध है जिसे कृषि हेतु उपयोग में नहीं लाया जा रहा है.
2. वहां केवल एक तालाब है जो कि पूरे गांव हेतु पर्याप्त नहीं है.
3. एक मात्र उपलब्ध ट्यूबवेल सभी की पेयजल आवश्यकता पूर्ती हेतु पर्याप्त नहीं है.
4. जिनके पास कुंएं हैं वे उपलब्ध जल को सब्जियां उगाने हेतु पूरी तरह से उपयोग में नहीं लाते हैं.
5. गांव में प्रतिवर्ष मलेरिया और दस्त रोग फैलता है.
6. 134 बच्चे स्कूल जाने वाली आयु के हैं जिनमे से मात्र 32 बच्चे ही स्कूल जाते हैं.

अब आगे क्या किया जाये?

1. प्रत्येक समस्या के कारन को खोजें.
2. समस्याओं के समाधानों की प्राथमिकता सूची बनायें.
3. समस्याओं के समाधानों हेतु रास्ते बनायें.

समस्या का निराकरण कैसे किया जाये

समस्या निराकरण के चार तरीके हो सकते हैं:

1. बिना किसी बाहरी सहयोग के

2. मात्र आवश्यक कौशल व तकनीक हासिल करके

3. थोड़े से वित्तीय सहयोग के साथ

4. पूर्णतया बाहरी सहयोग पर ही निर्भर.

योजना बनाते समय दो बातों को ध्यान में रखना चाहिए:

a) नियोजन के माध्यम से समुदाय हेतु स्थायी परिसंपत्तियों का सृजन किया जाना चाहिए

b) नियोजन के माध्यम से समाज के कमजोर तबके के लोगों के लिए रोजगार और आय सृजन आवश्यक रूप से किया जाना चाहिए.

अधिकांश राज्यों के संवैधानिक प्रावधानों के अनुसार, यह सम्बंधित ग्राम पंचायतों की जिम्मेदारी है कि वर्ष में कम से कम दो बार ग्राम सभा की बैठकों का आयोजन अवश्य हो. ग्राम पंचायत सदस्य समुदाय के सदस्यों को बैठक हेतु दिनांक, समय, और स्थान की सूचना बैठक से पूर्व सूचित करेंगें. बैठक सामान्यतया ग्राम पंचायत अध्यक्ष द्वारा ली जाती है जिसे विभिन्न राज्यों में बहुधा सरपंच, प्रधान, मुखिया अथवा अध्यक्ष के नाम से जाना जाता है. ग्राम सभा बैठक तभी सम्पन्न मानी जाएगी यदि उसमें 10-20 प्रतिशत सदस्यों की उपस्थिति का कोरम पूरा होगा.

वार्षिक बजट, कराधान के तरीके, और समस्त विकास सम्बन्धी गतिविधियों पर ग्राम सभा बैठक में ही चर्चा और निर्णय लिए जाते हैं. ग़रीबी उन्मूलन हेतु लाभार्थियों का चयन ग्राम सभा बैठकों हेतु ही करना अनिवार्य कर दिया गया है.

Session Plan 10:
Session Guide

Course	PRIs/Local Governance system	
Session No. and Name	Session :10- Understanding the government budgeting system from the national to the local level, Understanding Budget envelops, taxes that Panchayat can raise and other sources of income	
Session Objective (Learner's guide)	• To develop understanding about citizenship, democracy, decentralization and devolution • To develop understanding on restructured PRI Act, and roles & functions of Gram Sabha and Gram Panchayat	
Session Overview (Learner's guide)	• Issues and challenges in fiscal decentralization • Understanding the government budgeting system from the national to the local level • Understanding Budget envelops, taxes that Panchayat can raise and other sources of income	
Related Assessments (If any)		
Total No of Learning Hours	Theory	Practical
Learning Outcomes	Knowledge Outcomes 1. budget development and the sanctioning of grants to the Local Governments	Skill Outcomes
Learning support material for reference from your learning kit	Reading Material (in learner's kit) 1. 2. AV resources (in learner's kit) 1. 2. Web References 1. 2.	

Reflective/ Evaluative questions pertaining to higher order and lower order of thinking:	Knowledge/ skill pertaining Questions: 1. 2. Reflective/ Conceptual questions: 1. 2.

सत्र योजना 10:

सत्र :10- राष्ट्रीय स्तर से लेकर स्थानीय स्तर तक सरकारी बजट व्यवस्था को समझना, बजट विवरण, कर जिनके द्वारा पंचायतें आय के स्रोत बढ़ा सकती हैं.

बजट क्या है ?

बजट एक ऐसा दस्तावेज या दस्तावेजों का संग्रह होता है जिसमें किसी संस्थान के, एक निश्चित समयावधि के भीतर, निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त करने हेतु नियोजित गतिविधियों से सम्बंधित अपेक्षित राजस्व और व्यय का विस्तारपूर्वक ब्यौरा होता है.

'सरकार' क्या है?

सरकार में सार्वजनिक प्राधिकरण व उनके साधन सम्मिलित होते हैं. समस्त सरकारी इकाइयों का सम्मिलन से एक सरकार बनती है, जिसमें निम्न इकाइयां सम्मिलित होती हैं:

- **केंद्र सरकार**: केंद्र सरकार में सभी सरकारी विभागों के कार्यालय, संस्थापन/प्रतिष्ठान, और अन्य निकाय जोकि किसी देश की केन्द्रीय प्राधिकरण की एजेंसियां या साधन संस्थाएं होती हैं, सम्बंधित विभागीय उपक्रम, प्रासंगिक अ-लाभकारी संस्थान, और केन्द्रीय सरकार प्राधिकरण की भौगोलिक विस्तार इकाइयां जोकि क्षेत्रीय और स्थानीय स्तर पर कार्य करती हों जिनका पृथक से सरकारी इकाई का अस्तित्व होना आवश्यक नहीं है, सम्मिलित होती हैं. विभागीय उपक्रम औद्योगिक अथवा व्यावसायिक इकाइयां हैं जोकि गैर-कॉर्पोरेट होती हैं, किसी सरकारी विभाग या एजेंसी से घनिष्ठ रूप से एकीकृत होती हैं, और जहाँ लघु कार्य अधिशेष रखने की प्रवृति होती है (जैसे कि प्रिंटिंग और कार्यालयी उपकरण बेचने के लिए जिम्मेदार कार्यालय).
- **स्थानीय सरकार:** स्थानीय सरकार में वे सरकारी इकाइयाँ शामिल होती हैं जोकि किसी देश की विभिन्न शहरी और/ अथवा ग्रामीण न्यायिक क्षेत्र में स्वतंत्र क्षमता के साथ कार्यरत होती हैं. स्थानीय सरकारी इकाइयों में *काउंटी*, शहर, कस्बे, टाउनशिप, विद्यालयी जिले, जल अथवा स्वच्छता जिले, विविध उद्देश्यों के लिए गठित स्थानीय सरकारों के संयोजन आदि सम्मिलित होते हैं. कुछ देशों में स्थानीय सरकार और केंद्र सरकार के मध्य का विभाजन स्पष्टता परिभाषित नहीं होता है. उदाहरणस्वरुप, जब कोई प्रदेश सैन्य नियंत्रण में होता है तब सरकार का स्तर केंद्र सरकार से अलग नहीं होता है. पारिभाषिक तौर पर, किसी इकाई को स्थानीय सरकार के तौर पर तब माना जाता है जब वह परिसंपत्तियों के स्वामित्व, और फण्ड जुटाने हेतु अधिकृत होती है, अपने खर्चों में विवेक बरतती है, और बाहरी प्रशासन से स्वतंत्र हो अपने अधिकारियों को नियुक्त करने में सक्षम होती है. यही विकेंद्रीकरण, जिसमे नीति प्राधिकरण का हस्तांतरण शामिल होता है, और विचलन/केंद्र-विमुखता में अंतर होता है जिसके माध्यम से केंद्र की शक्तियों का स्थानीय इकाइयों द्वारा केंद्र सरकार के एजेंट के रूप में अधिक प्रभावी ढंग से उपयोग किया जाता है.
- संघीय देशों में राज्य सरकारें एक मध्यवर्ती उप-राष्ट्रीय इकाई (उदाहरण के लिए, भारत, ऑस्ट्रेलिया) होती हैं. राज्य सरकार के पास बजट समेत अनेक मुद्दों पर अपना खुद का पर्याप्त अधिकार रहता है. कुछ देशों में, उदाहरण के लिए कनाडा में, राज्य सरकारें प्रांतीय सरकारों के नाम हैं. श्रीलंका जैसे अन्य देशों की प्रांतीय सरकारों के पास संघीय देशों की राज्य सरकारों की तुलना में कम शक्तियां होती हैं.

सार्वजानिक क्षेत्र क्या है ?

सरकार के साथ-साथ, सार्वजानिक क्षेत्र में सरकार के स्वामित्व या नियंत्रण वाली इकाइयां होती हैं जैसेकि; राज्य के नियंत्रण वाले उपक्रम अथवा वित्तीय संस्थान. बाजार अर्थव्यवस्था में, सार्वजानिक उपक्रम व्यावसायिक रूप से प्रेरित होने चाहिए और मुनाफे का लक्ष्य रखना चाहिए. इस उद्देश्य के लिए उनके पास प्रबंधन में स्वायत्तता होनी चाहिए व कॉर्पोरेट प्रवृति होनी चाहिए. इस प्रकार, उनके व्यय व राजस्व को उसी जांच-पड़ताल व सहमती हेतु तंत्र को नहीं भेजा जा सकता जिनके पास सरकारी बजट प्रस्तुत होता है. सरकार के बजट में केवल सरकार के साथ उनके वित्तीय लेन-देन शामिल होने चाहिए न कि सारी अर्थव्यवस्था के साथ.

स्थानीय बजट व पंचायती राज संस्थानों की वित्तीय स्वायत्तता

विकेंद्रीकरण के लिए सरकार के प्रयास और पंचायती राज संस्थानों को उनके विकास कार्यक्रमों के नियोजन और बजट के लिए वित्तीय स्वायत्तता को देश में सीमित सफलता मिली जिसका प्रमुख कारण स्थानीय स्व-शासी संस्थानों की अपने स्वयं के संसाधनों को बढ़ाने में असमर्थता रही है. पंचायती राज संस्थानों को धन इन स्रोतों से प्राप्त होता है: (1) एसएफसी की सिफारिशों के अनुसार उनके संबंधित राज्य से; (2) केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा अनुदान सहायता; (3) केंद्र प्रायोजित योजनाएं; (4) राजस्व के स्वयं के स्रोत (ओएसआर); और (5) संसद सदस्य एल ए डी / विधायक एल ए डी कोष से. सीएसएसएस से वित्त का प्रवाह काफी ऊंचा होता है, केंद्र और राज्य से वित्त हस्तांतरण अपर्याप्त, और राजस्व के स्वयं के स्रोत नगण्य रहते हैं. चूंकि पंचायती राज संस्थानों के पास वित्तीय वर्ष विशेष के लिए अग्रिम आवंटन नहीं होता है, इसलिए उनके लिए ग्राम पंचायत हेतु विकास अनुदान के लिए वार्षिक बजट रखना बहुत मुश्किल हो जाता है.

बजट कैसे बनाया जाये?

अ) पहला चरण : बजट बनाना

पंचायत बजट कैसे बनाया जाता है? ऊपर से नीचे चलने वाली परंपरागत पद्धति जिसमें नीति विशेष पर आधारित होकर सरकारी एजेंसी द्वारा बजट बनाया जा सकता है. नीचे से ऊपर चलने वाली ग्रास रूट पद्धति में पंचायत के लोगों को अपना बजट बनाने हेतु शामिल किया जाता है.

- खर्च करने वाले निर्णयों से पहले, पंचायत के लोगों को यह पता होना चाहिए कि पंचायत फण्ड में उनके पास कितनी राशि है.
- उसके बाद यह देखा जाता है कि कौन से विकास कार्य व गतिविधियों पर खर्च किया जाना चाहिए.
- खर्च हेतु बजट में शामिल करने के लिए कार्य निर्धारण हेतु क्या प्रतिमान होने चाहिए.
- पंचायत के लोगों को अपने संसाधनों को बढ़ाने के विभिन्न विकल्पों और संभावनाओं पर विचार करना चाहिए, पंचायत क्षेत्र में रहने वाले लोगों की विभिन्न जरूरतें क्या हैं और उन्हें प्राथमिकता कैसे दी जाये.

चर्चा इस बात पर केन्द्रित हो सकती है कि पंचायत के अधीन विषयों से कर और गैर-कर राजस्व आय बढ़ाने की क्या संभावनाएं हैं, और बजट में सम्मिलित किये जाने वाले कार्यों को प्राथमिकता कैसे निर्धारित की जाये.

दूसरा चरण : बजट स्वीकृत करना

बजट बन जाने के बाद, उसको सक्षम स्तर से स्वीकृत कराने की आवश्यकता होती है. बजट प्रस्ताव में किसी वस्तु, गतिविधि अथवा कार्य प्रस्ताव को स्वीकार करने या रद्द करने के पर्याप्त तर्क होने चाहिए. सक्षम अधिकारी संभावित आय व अनुमानित खर्चों का मूल्यांकन करेगा. आय और व्यय के प्रस्तावों पर गहन चर्चा और सवाल भी हो सकते हैं. स्वीकृति की प्रक्रिया से तात्पर्य पंचायत द्वारा भेजे गए प्रस्ताव पर महज हस्ताक्षर करना और उसे पारित कर देने से नहीं है. प्रत्येक प्रक्रिया महत्वपूर्ण है बजट स्वीकृति की प्रक्रिया सक्षम अधिकारी द्वारा निर्णय लेने और सहमति देने से पूर्व प्रस्ताव में प्रस्तुत तथ्यों के मूल्यांकन का अवसर देती है.

अ) तीसरा चरण : बजट का क्रियान्वयन

बजट की स्वीकृति के पश्चात् बजट को लागू करना एक महत्वपूर्ण कार्य होता है. बजट का निष्पादन समय-समय पर व्ययों को नियंत्रित करने और परिणामों की निगरानी करने का प्रभावी माध्यम है. जब भी जन-धन से कोई भी व्यय होता है तो अर्थशास्त्र के सिद्धांतों, व्यय में प्रभाविता और कुशलता के साथ ही सामान्य वित्तीय नियमों और वित्तीय नियमों के प्रतिनिधित्व का ध्यान रखा जाता है.

ब) पूरक अथवा संशोधित बजट

यदि बजट में किसी व्यय हेतु प्रावधान नहीं किया गया है अथवा बजट में निर्धारित फण्ड से अधिक की अवश्यकता होती है तो पंचायत के माध्यम से पूरक अथवा संशोधित बजट प्रस्तुत किया जाना चाहिए और पंचायत की आगामी बैठक में उस पर स्वीकृति लेनी चाहिए. संशोधित बजट अनुमान को, आने वाले वर्ष के बजट प्रस्ताव के रूप में, मार्च के महीने में प्रस्तुत किया जाता है.

Session Plan 11:
Session Guide

Course	PRIs/Local Governance system	
Session No. and Name	Session :11- Parallel bodies and their implications on PRIs, dealing with Parallelism	
Session Objective (Learner's guide)	• To develop understanding about citizenship, democracy, decentralization and devolution • To develop understanding on restructured PRI Act, and roles & functions of Gram Sabha and Gram Panchayat	
Session Overview (Learner's guide)	• Issues and challenges in fiscal decentralization	
Related Assessments (If any)		
Total No of Learning Hours	Theory	Practical
Learning Outcomes	Knowledge Outcomes 1. budget development and the sanctioning of grants to the Local Governments	Skill Outcomes
Learning support material for reference from your learning kit	Reading Material (in learner's kit) 1. 2. AV resources (in learner's kit) 1. 2. Web References 1. 2.	

Reflective/ Evaluative questions pertaining to higher order and lower order of thinking:	Knowledge/ skill pertaining Questions: 1. 2. Reflective/ Conceptual questions: 1. 2.

सत्र योजना 11:

सत्र 11: - समानांतर निकाय और पंचायती राज संस्थानों पर उनका प्रभाव, सामानांतरवाद से निपटना

ग्रामीण आधारभूत संरचना, पंचायती राज और सुशासन

टी. आर. रघुनन्दन

परिचय

भारत के लिए ग्रामीण आधारभूत संरचना की चुनौती कई प्रकार से अनूठी है. उपयोग में ली जाने वाली तकनीकें जटिल नहीं हैं परन्तु उनके उपयोगकर्ता फैले हुए हैं, मांग-आपूर्ति अंतराल बड़ा है, और साथ ही क्रियान्वयन सम्बन्धी महत्वपूर्ण मुद्दे भी सामने हैं. आधारभूत संरचना का निर्माण के साथ ही उसको सेवा प्रदान करने और देख-रेख की प्रणाली से युक्त होना चाहिए. हालांकि, आधारभूत संरचना के निर्माण की आवश्यकता तुरंत और सबको उत्साहित करने वाली है, लेकिन तकनीकि युक्त संभ्रांत वर्ग का यह पूर्वाग्रह होता है कि ऐसी व्यवस्था निर्मित हो जो ऊपर से तैयार (*टॉप ड्रिवन*) हुई हो. शीर्ष चालित रणनीति, जो कि कभी-कभी भावात्मक रूप लिए होती है, यह मान कर चलती है कि दक्षता बड़े पैमाने के उत्पादन से ही निर्धारित होती है, और इसलिए वह परियोजना (बहुधा मिशन मोड- सरकारी खेमे में अत्यंत लोकप्रिय शब्द) के रूप में कार्य करती है. ऐसे में मिशन मोड प्रबंधकों द्वारा स्थानीय सहभागिता को असुविधाजनक और अप्रासंगिक मानते हुए दरकिनार कर दिया जाता है. स्थानीय नेताओं को भ्रष्ट, अज्ञानी और लक्ष्य प्राप्ति हेतु गैर-जरूरी मानते हुए नजरंदाज किया जाता है. लक्ष्य प्राप्त किये जाते हैं, चमकदार प्रेसेंटेशन होते हैं, पुरस्कार और सम्मान मिलते हैं और उस महिमा की चकाचौंध में परियोजना को समेट लिया जाता है. कुछ वर्ष पश्चात्, आधारभूत संरचना की कमी सम्बन्धी विवाद फिर खड़ा होता है और हम अपने आप को वहीँ खड़ा पाते हैं जहाँ से पहले शुरू किया था.

ऊपर से थोपी गयी संरचना से कोई विशेष अंतर नहीं पड़ा, विशेषकर कुछ निश्चित सेक्टरों में. ग्रामीण क्षेत्र टूटे पुलों, गड्ढे वाली सड़कों, ढहती इमारतों, बिना बिजली वाले बिजली के तारों, और सूखी पड़ी जल आपूर्ति योजनाओं से ग्रस्त हैं. जाहिर है, कहीं न कहीं कुछ चूक हुई है. इसलिए, सृजित की गयी आधारभूत संरचना के स्थायित्व का मुद्दा नीतियों और साथ ही साथ मीडिया जगत में भी दृष्टिगोचर हो रहा है.

उस विक्षोभ को देखते हुए जिसमे पंचायती राज जकड़ता जा रहा है, यह कोई आश्चर्य की बात नहीं है कि, खासतौर से यदि पंचायतों के परिप्रेक्ष्य से देखें तो, स्थानीय ग्रामीण संरचनात्मक विकास हेतु संस्थागत व फंडिंग के तरीके में अनेक कमियां हैं. संस्थागत व्यवस्था और पंचायती राज के उद्देश्यों व सुधरती ग्रामीण आधारभूत संरचना, दोनों को ध्यान में रखते हुए इस पाठ में सुधार हेतु बेहतर फ्रेमवर्क सम्बन्धी सुझाव प्रस्तुत किये गये हैं. इस प्रकार के फ्रेमवर्क को डिज़ाइन करने में उन सुरक्षा उपायों को विस्तृत रूप से समझना होगा जिन्हें यथोचित स्थान पर होना ही चाहिए. साथ ही यह भी उतना ही महत्वपूर्ण है कि, अनेक उपायों के द्वारा, वित्त हस्तांतरण तंत्र को सुनिश्चित करने की आवश्यकता पंचायत सम्बन्धी संविधान के प्रावधानों की लिखित और व्यवहार दोनों रूपों में पुष्टि करती है.

पंचायतों को प्रभावी प्रकार्यात्मक हस्तांतरण में अड़चने

संविधान के प्रावधानों को पढ़ने पर लगता है कि वे अपने आप में ही पंचायतों के सशक्तिकरण हेतु प्रभावी उत्प्रेरक हैं. जो भी हो, संविधान के प्रावधानों और असल में पंचायतों को प्रभावी हस्तांतरण में दशकों का अन्तराल है. इसके अनेक कारण हैं.

पहला, हांलाकि, संवैधानिक प्रावधान यह पूर्णतया स्पष्ट करते हैं कि पंचायतों को जिला, माध्यमिक, और गांव स्तर पर गठित किया जायेगा, पर इन पंचायतों के सशक्तिकरण के उपाय सम्बंधित राज्य सरकारों को उनके विधानों के जरिये लागू करने के लिए सौंप दिए गए. एक दृष्टिकोण यह भी है कि अनुच्छेद 243 G, जोकि पंचायतों के सशक्तिकरण के बारे में बताता है, राज्यों को अनुसूची XI के अनुसार पंचायतों को समस्त शक्तियां व अधिकार देने के लिए अनिवार्य नहीं करता है. इस विचार के समर्थक यह तर्क दे सकते हैं कि, अनुच्छेद में प्रयुक्त शब्द '*किये जा सकेंगे*' ...राज्यों को पर्याप्त छूट देता है कि वे पंचायतों को जितनी चाहें कार्यों और शक्तियों का हस्तांतरण कर सकते हैं. वे यह भी तर्क देंगे कि, अनुच्छेद पंचायतों को सौंपे गए कार्यों का क्रियान्वयन के बारे में भी बताता है, अतः इस बात की पूरी सुनिश्चितता है कि पंचायतों को क्रियान्वयन एजेंसी के रूप में व्यवहार किया जाये. जो भी हो, अनुच्छेद 243 G को उसकी पूरी सम्पूर्णता में पढ़ने से स्पष्ट होगा कि राज्यों के पास पंचायतों को सशक्त करने के लिए लचीला रुख है, इस प्रकार का लचीलापन इस आशय से सीमित हो जाता है जैसे ही यह कहा जाता है कि, पंचायतों को 'ऐसी शक्तियां और प्राधिकार प्रदान कर सकेगा' 'जो उन्हें स्वायत्त शासन के रूप में कार्य करने में समर्थ बनाने के लिए आवश्यक हों'. दूसरे शब्दों में, इस प्रकार का 'प्रदान करना' वास्तविक होना चाहिए मात्र शाब्दिक नहीं. फिर भी, अनुच्छेद की भाषा कोई बाध्यकारी नहीं है और ग्यारहवीं अनुसूची पंचायतों को हस्तांतरित किये जाने वाली शक्तियों की मात्र एक सांकेतिक सूची है, अतः राज्य इस बात पर निरंतर विश्वास बनाये रख सकते हैं कि वे इस प्रकार का हस्तांतरण करने के लिए कर्तव्य रूप में बाध्य नहीं हैं और कई राज्यों ने ऐसा किया भी नहीं है.

दूसरा, 2003 तक अनेक राज्यों ने, खंड XI के पंचायत सृजन के प्रावधान के बावजूद, उनका गठन नहीं किया और उनके चुनाव आयोजित नहीं किये (माथुर, 2003). बेशक, इस प्रकार के उल्लंघन को अनुच्छेद 356 के राष्ट्रपति शासन के तहत लिया जा सकता है, लेकिन पंचायतों के चुनावों के इस प्रकार के अनिश्चित स्थगन को कभी भी राज्य में संवैधानिक अवमानना का प्रकरण नहीं माना गया.

तीसरा, यहाँ तक कि वे राज्य भी जो ग्यारहवीं अनुसूची के अनुसार पंचायतों को शक्तियां व प्राधिकार हस्तांतरण करने के लिए तगड़े कानून बना चुके हैं, वहाँ भी कार्यों का औपचारिक हस्तांतरण और उन कार्यों को निष्पादित करने के लिए वित्त के हस्तांतरण में अंतर है. इस प्रकार, अधिकतर राज्यों में पंचायतों के पास बड़ी संख्या में बिना वित्त के प्रस्ताव पड़े हैं. कार्यात्मक जिम्मेदारियों सम्बन्धी गड़बड़ी और अपर्याप्त वितीय सहयोग में फंसी पंचायतें स्व-शासन की प्रभावी संस्थाओं के रूप में कार्य करने के लिए बिलकुल भी तैयार नहीं हैं. एक प्रत्यक्षदर्शी के अनुसार, अधिकतर राज्यों ने पंचायतों का गठन किया और बाद में उन्हें समाप्त होने के लिए छोड़ दिया.

73वें संशोधन के बाद के काल में समानांतर निकाय

संविधान संशोधन के बाद सृजित नए न्यायिक संदर्भ में, निर्वाचित निकायों के क्रियाकलापों में राजनीतिक संदर्भ लाये गए, विकास संदर्भ ने सहभागी विकास को प्राथमिकता दी, और प्रशासनिक संदर्भ में पारदर्शिता और जवाबदेहिता को लाया गया..इन सभी निकायों के होने की वजह को पुनः समझने की अवश्यकता है. जैसा कि संविधान ने अनिवार्य किया कि आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय हेतु नियोजन व इन योजनाओं का क्रियान्वयन पंचायती राज संस्थाओं की जिम्मेदारी होनी चाहिए, और साथ ही योजनाओं को पंचायती राज संस्थाओं को उनके कार्यात्मक क्षेत्र में हस्तांतरित किया है, ऐसे में समानांतर निकाय अनावश्यक हो गये हैं. जैसे ही पूर्ण निर्वाचित पंचायती राज संस्थाएं स्थापित हो जाती हैं, तो गैर-

अधिकारियों के लिए अल्प भूमिका वाली अर्ध-नौकरशाही संरचना की आवश्यकता नहीं होगी जिसके निम्न कारन होंगे-

1 वे राजनीतिक अवसर हेतु प्रतिस्पर्धा करते हैं व पंचायती राज संस्थाओं के वैध कार्यक्षेत्र को बाधित करते हैं.

2 वे इन संस्थाओं की तार्किकता हेतु संघर्ष करते हैं और इन संस्थाओं के स्थानीय स्व-शासन की अवधारणा पर प्रश्न करते हैं. वे पंचायती राज संस्थाओं को 'एक अन्य संगठन' के तौर पर देखते हैं और उसके स्तर को कमतर करते हैं.

3 वे पंचायती राज संस्थाओं के कार्यात्मक क्षेत्र के विचार को चुनौती देते हैं.

4 बेहतर संसाधन और प्रत्यक्ष संरक्षण व्यवस्था के माध्यम से वे पंचायती राज संस्थाओं का उपहास करते.

5 वे नौकरशाही व्यवस्था से चालित व नियंत्रित हैं.

6 समानांतर निकायों के समर्थकों द्वारा प्रस्तुत तर्क, जैसे कि धन की विचलन से सुरक्षा, अब कमजोर हो गये हैं क्योंकि इस तरह की सुरक्षा पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से भी आसानी से हासिल की जा सकती है.

संविधान में न सिर्फ कानूनों के मध्य बल्कि पंचायती राज व्यवस्था के तंत्र में भी सुसंगतता के बारे में सोचा गया है. साथ चलने का विचार सिर्फ कानूनों तक ही सीमित नहीं हो सकता बल्कि यह संस्थागत बंदोबस्त तक व्याप्त होता है. यदि इस दृष्टि से देखें तो, ऐसी संस्थाओं को पंचायती राज व्यवस्था के साथ तालमेल बनाना होगा अन्यथा वे अधिकारातीत (*ultra vires*) हो जाती हैं. समानांतर निकायों से व्यवहार करने के अनेक तरीके हैं जोकि इस प्रकार हैं:

1 कर्णाटक की तरह सम्पूर्ण विलय करना. यह उल्लेखनीय है कि डीआरडीए के जिला परिषद् में विलय के सत्रह साल बाद, क्रियान्वयन और वित्तीय औचित्य सुनिश्चित करने में कर्नाटक का प्रदर्शन देश भर में सर्वश्रेष्ठ रहा है. यह पंचायती राज जैसी मजबूत व्यवस्था में डीआरडीए (और इसी प्रकार के अन्य सामानांतर निकाय) के विलय का सबसे बढ़िया उदाहरण है.

2 इन निकायों के पेशेवर अवयव को सेल अथवा इकाई के तौर पर जिला पंचायत में बना कर रखना, उनकी प्रोफेशनल भूमिकाओं को निरंतर रखना जैसे फण्ड का प्रबंधन व सभी क्रियान्वयन एजेंसियों तक पहुँचना.

3 मौजूदा निकायों की शक्तियों में परिवर्तन करना. परोपकारी संस्थाओं के तौर पर उनकी पहचान को बनाये रखते हुए वे इस शर्त के अधीन रह सकती हैं कि समस्त निर्णय निर्वाचित पंचायती राज सदस्यों द्वारा लिए जायेंगे व उनकी स्वायत्तता फण्ड प्रबंधन तक ही सीमित रहेगी.

4 समानांतर निकायों को पंचायती राज के जन प्रतिनिधियों व पेशेवर स्टाफ के साथ पुनर-संरचित करना.

5 समानांतर निकायों के अध्यक्ष को जिला पंचायत के निर्वाचित प्रमुख से स्थानापन्न करना.

राज्य सरकार द्वारा उठाये गए कदम विकेंद्रीकरण के स्तर और उनकी पंचायती राज संस्थानों को सुदृढ़ करने की प्रतिबद्धता पर निर्भर करते हैं. जाहिर है, पहला विकल्प ही सर्वोत्तम है. हर हाल में इसे ही एकमात्र विकल्प के तौर पर स्वीकार किया जाना चाहिए, जिसे कभी न कभी तो स्वीकार करना ही है, इसके होने की समय सीमा तो हर राज्य विशेष में विकेंद्रीकरण की गति पर निर्भर करेगी. अन्य विकल्पों को अंतरिम व्यवस्था के तौर पर ही लेने चाहिए. दूसरा विकल्प में निकाय पंचायती राज व्यवस्था में एक

कृत्रिम इकाई के रूप में परिणित होता है जिससे चिढ़ ही उत्पन्न होती है. तीसरे और चौथे विकल्प में निकाय पंचायती राज व्यवस्था के साथ कृत्रिम रूप से संबद्ध होते हैं. अलग-थलग इकाइयां भटकाव और संघर्ष को बढ़ावा देंगी. सबसे बुरा विकल्प है कि पंचायत व्यवस्था के निर्वाचित प्रमुख को समानांतर निकाय का अध्यक्ष बना दिया जाये. निर्वाचित प्रमुख सम्पूर्ण पंचायती राज व्यवस्था का प्रतिनिधित्व करने के लिए नहीं लिया जा सकता है और एक अलग संगठनात्मक व्यवस्था में निर्वाचित प्रमुख की कार्यप्रणाली को पंचायती राज व्यवस्था में उनके कार्य के साथ नहीं जोड़ा जा सकता. यह निर्वाचित प्रमुख के व्यक्तित्व को परस्पर विरोधाभासी छवियों में बाँट सकता है.

यह मानना होगा कि समानांतर निकाय पंचायती राज संस्थाओं की स्थानीय स्व-शासन संस्थाओं के रूप में वृद्धि और परिपक्वता हासिल करने की प्रकिया को बाधित करते हैं. अधूरे समाधान संभव नहीं हैं. समानांतर निकायों को समेट लेने भर से कोई प्रभाव नहीं होगा. पेशेवर व्यक्तियों को नवीन व्यवस्था में भी ढाला जा सकता है और फण्ड प्रबंधन को बनाये रखने व लचीली कार्यप्रणाली प्रदान करने के लिए विशेष प्रक्रियाओं को अपनाया जा सकता है. वस्तुतः, विलय से पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों में वृद्धि होगी व कार्य का दायरा भी बढ़ेगा. सम्पूर्ण विलय, संभवतः एक मात्र महत्वपूर्ण और प्रभावी निर्णय होगा जिसे भारत सरकार पंचायती व्यवस्था को सशक्त करने के लिए ले सकती है.

यदि समुदाय आधारित संगठन और पंचायती राज संस्थान तालमेल बैठाते हुए कार्य नहीं करते हैं तो लोकतांत्रिक लाभों से वंचित हो जायेंगे. परन्तु, यदि वे सुसंगत हो कर कार्य करते हैं जिसमे प्रत्येक का अपना निर्धारित कार्य क्षेत्र है और सुसंरचित कार्यात्मक सम्बन्ध हैं, तो लोकतांत्रिक लाभ दुगने हो सकते हैं. इस सम्बन्ध की संबंधों की प्रकृति ऐसी ही है.

Session Plan 12:
Session Guide

Course	**PRIs/Local Governance system**	
Session No. and Name	Session :12-Budgeting, devolution and the Fund flow system	
Session Objective (Learner's guide)	• To develop understanding about citizenship, democracy, decentralization and devolution • To develop understanding on restructured PRI Act, and roles & functions of Gram Sabha and Gram Panchayat	
Session Overview (Learner's guide)	Presentation on Fund flow system (Government of India to Grass root level)	
Related Assessments (If any)		
Total No of Learning Hours	Theory	Practical
Learning Outcomes	Knowledge Outcomes 1. budget development and the sanctioning of grants to the Local Governments	Skill Outcomes
Learning support material for reference from your learning kit	Reading Material (in learner's kit) 1. 2. AV resources (in learner's kit) 1. 2. Web References 1. Gram Panchayat Development Plan: http://www.panchayat.gov.in 2.	

Reflective/ Evaluative questions pertaining to higher order and lower order of thinking:	Knowledge/ skill pertaining Questions: 1. 2. Reflective/ Conceptual questions: 1. 2.

सत्र योजना 12:

सत्र 12: - बजट बनाना, वितरण और फण्ड प्रवाह प्रणाली

पंचायती राज संस्थानों को कार्यों का हस्तांतरण

पंचायती राज संस्थाओं को तीन *Fs (functions, funds and functionaries)* अर्थात कार्यों, फण्ड व कार्मिक हस्तांतरण करते हुए सशक्त करने का विचार केंद्र और राज्यों के मध्य पिछले दस सालों से चर्चा का विषय बना हुआ है. योजना आयोग और ग्रामीण विकास मंत्रालय राज्य सरकारों पर लगातार ग्यारहवीं अनुसूची में दर्ज 29 विषयों के संदर्भ में तीनों (कार्यों, फण्ड व कार्मिक) के हस्तांतरण को लेकर दवाब बनाये हुए हैं. जो भी हो, वास्तविक रूप में एक तरफ जहाँ बहुत से राज्यों ने पंचायती राज संस्थाओं को बड़ी संख्या में कार्यों का तो हस्तांतरण कर दिया है पनतु फण्ड व कार्मिकों को नहीं किया है. साथ ही जिन राज्यों में फण्ड व कार्मिकों को हस्तांतरित कर भी दिया गया है वहां पर राज्य सरकार अधिकारी पंचायतों को हस्तांतरित वित्तीय संसाधनों और कार्मिकों पर अपना नियंत्रण अभी भी बनाये हुए हैं.

प्रभावी हस्तांतरण निधियों के हस्तांतरण के बिना संभव नहीं. ग्रामीण जीवन से जुड़े सभी सामाजिक और आर्थिक मुद्दों पर कार्य करने के लिए विषयों को निर्धारित किया गया था लेकिन उनके लिए आवश्यक वित्तीय संसाधनों को हस्तांतरित नहीं किया गया. पंचायतों के लिए निर्धारित राजस्व स्रोत अपर्याप्त ही हैं. कर लगाने की शक्ति पंचायतों के मात्र निम्तम स्तर ग्राम पंचायत में ही निहित हैं. उच्चतम स्तर अर्थात पंचायत समिति व जिला परिषद् को कर रोपण की शक्तियां नहीं हैं. राज्य स्तर से भी पंचायती राज संस्थाओं तक हस्तांतरण अत्यंत सीमित है. हालांकि, राज्य वित्त आयोगों की स्थापना हो चुकी है, उनकी अनुशंसाओं को आम तौर पर लागू नहीं किया गया है. केरल, कर्नाटक और मध्य प्रदेश ही वे राज्य हैं जहाँ महत्वपूर्ण मात्रा में संसाधनों का हस्तांतरण किया गया है. केरल में राज्य के 40 प्रतिशत बजट को पंचायतों को सौंपा गया है. इसी प्रकार की व्यवस्था कर्नाटक व मध्यप्रदेश में की गयी है. हाँ, आवंटनों की मात्रा प्रत्येक राज्य में भिन्न है. कर्नाटक में अधिकतर आवंटन जिला पंचायतों को ही हुए हैं.

वित्तीय संसाधनों के अभाव का अर्थ है कि पंचायती राज संस्थाएं फण्ड के लिए पूर्णतया राज्य सरकारों पर निर्भर हैं, जो उनको संविधान के अनुरूप स्व-शासन संस्था के स्थान पर सरकार की ही महज एक एजेंसी बना देती है. विभिन्न अनुपात में वित्तीय विकेंद्रीकरण यह दर्शाता है कि, पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्वायत्तता विकेंद्रीकरण के बाद अखिल भारतीय स्तर पर कम हुई है. 1990 में शुरू की गयीं केंद्र प्रायोजित योजनायें पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से क्रियान्वित की जा रही हैं लेकिन इन योजनाओं के लिए विस्तृत गाइडलाइन दी गयी है और इन संस्थाओं के पास अपने विवेक से निधियों का प्रयोग करने की स्वतंत्रता का अभाव है.

सरकार से संसाधन हस्तांतरण के सवाल से जुड़ा एक अन्य मुद्दा पंचायतों द्वारा स्वयं अपने संसाधन जुटाने का है ताकि वे अपनी गतिविधियों के दायरे को बढ़ा सकें. स्थानीय स्तर पर संसाधनों को जुटाने की प्रक्रिया से न केवल पंचायतों की वित्तीय स्थिति मजबूत होगी, वरन साथ ही, जिस तरह निर्वाचित सदस्य अपनी भूमिकाओं को निभाते हैं उस पर बेहतर नियंत्रण के लिए भी यह लोगों को प्रेरित करेगी. सम्पत्ति कर, पानी के लिए उपयोगकर्ता शुल्क, सिंचाई और तालाबों व टांकों से राजस्व आदि उपायों को स्थानीय इकाइयाँ अपनी वित्तीय स्थिति सुदृढ़ करने के लिए अपना सकती हैं. कर्नाटक में संपत्ति कर ग्राम पंचायतों के लिए राजस्व का एक मुख्य स्रोत बन कर उभरा है. कुछ राज्यों ने पंचायतों द्वारा विशिष्ट कार्यक्रमों के जरिये जुटाए गए संसाधनों के विरुद्ध अपनी ओर से उतनी ही ग्रांट का सहयोग देने का प्रयास भी किया

है. इस प्रकार के प्रयासों के अनुभवों को एकत्रित कर के अन्य राज्यों द्वारा भी अपनाये जाने के लिए उनके साथ बांटे जा सकते हैं.

केंद्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं का क्रियान्वयन

केंद्र से राज्यों को हस्तांतरित होने वाले नियोजित संसाधन दो चैनलों के जरिये हस्तांतरित होते हैं. केंद्र से स्टेट प्लान हेतु सहयोग और राज्यीय सेक्टरों में केंद्र प्रायोजित योजनाओं के लिए संसाधन हस्तांतरण. ग्यारहवीं अनुसूची के 29 विषय केंद्र सरकार के विभिन्न मंत्रालयों के कार्यक्षेत्र के अंतर्गत आते हैं. ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा, जोकि कुछ वर्ष पूर्व तक पंचायती राज व्यवस्था का नोडल मंत्रालय रहा है, इन योजनाओं में पंचायती राज संस्थाओं को जोड़ने के लिए प्रयास किये गए. सम्पूर्ण ग्रामीण स्व-रोजगार योजना को पूरी तरह से पंचायतों द्वारा ही क्रियान्वित किया गया. हालांकि, अन्य विभागों द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को या तो कोई भूमिका दी ही नहीं गयी, या फिर बहुत ही सीमित भूमिका सौंपी गयी. योजना आयोग ने इस मुद्दे की पड़ताल करने और केंद्र प्रायोजित योजनाओं में पंचायतों की सहभागिता को बढ़ाने के लिए एक टास्क फ़ोर्स का गठन किया था. टास्क फ़ोर्स ने ग्रामीण विकास, स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि, पर्यावरण और वन, सामाजिक न्याय और सशक्तिकरण के क्षेत्रों पर फोकस किया और उन अवस्थाओं की विस्तृत व्याख्या की जिनके आधार पर केन्द्रीय मंत्रालय पंचायती राज संस्थाओं के विभिन्न स्तरों की सहभागिता ले सकें. अनेक मंत्रालयों ने पंचायती राज संस्थाओं को कार्यक्रमों की सेवा प्रदान करने में जोड़ना चालू कर दिया है, लेकिन इन प्रयासों को आगे और गहन करने की आवश्यकता है.

केंद्र प्रायोजित योजनाओं के माध्यम से भारत सरकार, राज्य सरकारों को पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय संसाधन हस्तांतरित करने और प्रशासनिक सहयोग प्रदान करने के लिए जोर डालती है ताकि योजनाओं के उद्देश्यों को पूरा किया जा सके. ऐसा करने का एक तरीका यह है कि योजनाओं के तहत हस्तांतरित किये जाने वाली निधियों को राज्यों द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित किये जाने वाले तीन पक्षों (*Fs*) के साथ जोड़ दिया जाये. इससे राज्यों को पंचायती राज संस्थाओं को सशक्त करने की प्रेरणा मिलेगी. कम से कम ग्यारहवीं अनुसूची के विषयों से जुड़ी केंद्र प्रायोजित योजनाओं के सम्बन्ध में तो ऐसा किया ही जा सकता है.

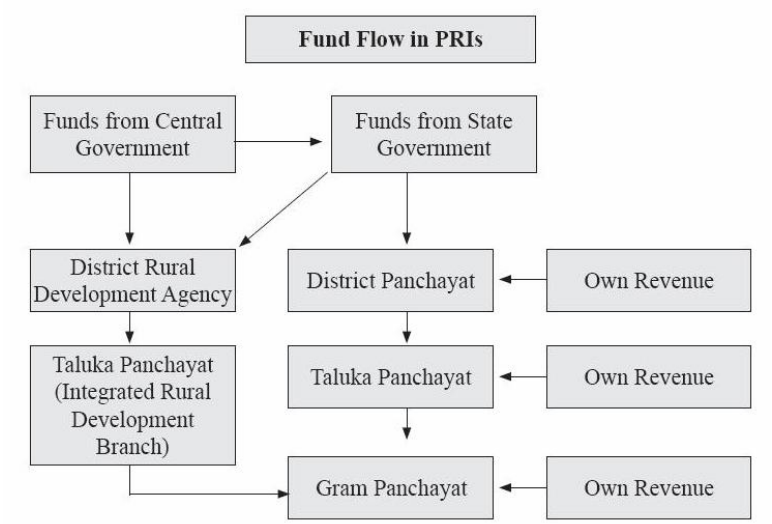
ग्राम पंचायत विकास योजना

चौदहवें वित्त आयोग पुरस्कार ने ग्राम पंचायत के संस्थागत स्तर पर उत्तरदायी स्थानीय सुशासन के लिए एक अवसर सृजित किया है. वित्त मंत्रालय द्वारा स्थानीय निकायों की ग्रांट को जारी करने और उसका उपयोग करने सम्बन्धी दिशानिर्देशों में यह स्पष्ट उल्लेख है कि चौदहवें वित्त आयोग पुरस्कार के तहत व्यय से पहले, राज्य के कानून के अनुसार उनके लिए तय कार्यों के तहत ग्राम पंचायतों द्वारा मूलभूत सेवाओं के लिए पर्याप्त नियोजन किया जाये.

संवैधानिक अनिवार्यता के संदर्भ में, इस योजनाओं को समुदाय, विशेषकर ग्राम सभा, को सम्मिलित करते हुए प्राथमिकताओं और परियोजनाओं के निर्माण के लिए सहभागी नियोजन करना है, और साथ ही अनुच्छेद 243G के अनुरूप सामाजिक न्याय व आर्थिक विकास के जनादेश को भी सुनिश्चित करना होगा. ग्राम पंचायत विकास योजना में एक और पक्ष होगा जिसमें स्पष्टता गरीबों और वंचित लोगों की कमजोरियों और उनके आजीविका अवसरों को एक एकीकृत गरीबी निराकरण योजना के माध्यम से संबोधित किया जायेगा जोकि मनरेगा के तहत श्रमिक बजट बनाने और उसके प्रक्षेपण से भी संबद्ध होगा.

जिला स्तरीय नियोजन

लोकतंत्रिक विकेंद्रीकरण का एक मुख्य उद्देश्य लोगों को उनकी आवश्यकता से सम्बंधित विकासात्मक परियोजनाओं के नियोजन, क्रियान्वयन, और पर्यवेक्षण में भागीदारी लेने को प्रेरित करना है. संविधान जिला नियोजन समितियों के गठन का प्रावधान देता है जिनसे अपने जिले में पंचायतों और नगरपालिकाओं की योजनाओं को एकत्रित करने की आशा की जाती है और उसके बाद सम्पूर्ण जिले के लिए एक ड्राफ्ट योजना निर्माण किया जाता है. जिला नियोजन अभ्यास की प्रक्रिया नीचे से ऊपर की तरफ बढ़ती हुई होती है, जहाँ ग्राम सभा में पंचायत योजना निर्माण होता है, उसके बाद जिला नियोजन में शामिल होने से पहले उन्हें ब्लाक/ खंड/तालुका स्तर पर एकजाई किया जाता है. जिला नियोजन, उसके बाद, राज्य की योजना निर्माण में प्रदर्शित होना चाहिए.



व्यवहार में ऐसा नहीं हो पाया है. जिला स्तरीय नियोजन विकेन्द्रित शासन व्यवस्था की सबसे कमजोर कड़ी रहा है. कई राज्य सरकारें अभी तक जिला नियोजन कमेटी गठित करने की प्रक्रिया में हैं, और जिन राज्यों में ये गठित भी हो चुकी हैं, जिला नियोजन करने में उनकी भूमिका कोई बहुत प्रभावी नहीं रही है. निसंदेह, यह एक ऐसा क्षेत्र है जो कमजोर रहा है और जिसे पूरी सतर्कता के साथ सुदृढ़ करने की आवश्यकता है.

केंद्र सरकार भी एक हद तक जिला नियोजन समितियों की निष्क्रियता के लिए जिम्मेदार है. अनेक केंद्र प्रायोजित योजनाओं के तहत स्वीकृतियों को केंद्र के मंत्रालयों में गठित जांच पड़ताल और स्वीकृति प्रदान करने वाली समितियों द्वारा परियोजना वार प्रदान किया जाता है. ग्रामीण विकास, जनजातीय मामले, उत्तर-पूर्वीय क्षेत्र सम्बन्धी मंत्रालय और अन्य मंत्रालय जिला स्तरीय परियोजनाओं को केन्द्रीय स्वीकृति समितियों के माध्यम से जारी करते हैं. इस प्रकार केंद्र स्तर पर परियोजनाओं का चयन और स्वीकृत किया जाना जमीनी स्तर पर सहभागितापूर्ण नियोजन के विचार को नकार देता है. योजना आयोग राज्य सरकारों को अलग से जिला स्तरीय योजना प्रस्तुत करने और, उनको राज्य की योजना के स्वीकृत होने से पूर्व, राज्य योजना में शामिल करने के लिए प्रोत्साहित कर सकता है.

जिला स्तरीय नियोजन तब तक प्रभावी नहीं हो सकता जब तक कि जिला स्तर पर, अनटाइड निधि के रूप में, ब्लाक अनुदान उपलब्ध नहीं कराया जाता. सेक्टर सम्बन्धी कार्यक्रम एक शीर्ष के तहत शामिल किये जाने चाहिए और जिलों को उपयोगी क्षेत्र और सेक्टर में परियोजनाओं का चुनाव करने के लिए सशक्त करना चाहिए. केरल और मध्यप्रदेश में जिलों हेतु अपनाई गयी अलग से बजट व्यवस्था वाली विधि को अन्य राज्यों द्वारा भी अपनाये जाने की आवश्यकता है. इस प्रक्रिया को प्रत्येक राज्य में चयनित जिलों में प्रायोगिक परियोजना के तौर पर लिया जा सकता है.