INTERNATIONAL RESEARCH JOURNAL OF MANAGEMENT SOCIOLOGY & HUMANITIES

ISSN 2277 – 9809 (online)
ISSN 2348 - 9359 (Print)

An Internationally Indexed Peer Reviewed & Refereed Journal

www.IRJMSH.com
www.isarasolutions.com

Published by iSaRa Solutions

राजस्थान में पंचायती राज व्यवस्था का 3F के संदर्भ में विश्लेषण

प्रदीप शर्मा शोधार्थी पण्डित दीनदयाल उपाध्याय शेखावाटी विश्वविद्यालय, सीकर	डॉ. मंजु लाडला आचार्य राजनीति विज्ञान विभाग श्री कल्याण राजकीय कन्या महाविद्यालय, सीकर

सारांश (Abstract)

पंचायती राज व्यवस्था भारतीय लोकतंत्र की जड़ों को सुदृढ़ करने का माध्यम है जहाँ 3F इसकी वास्तविक प्रभावशीलता को निर्धारित करता है। वित्तीय संसाधन, कार्यात्मक विकेंद्रीकरण एवं कार्मिक उपलब्धता किस प्रकार स्थानीय शासन की दक्षता एवं सेवा वितरण को प्रभावित करते हैं। अध्ययन वर्णनात्मक–विश्लेषणात्मक पद्धति पर आधारित है। जहाँ राजस्थान की पंचायती राज व्यवस्था सशक्तता में सुशासन के मूल्यांकन हेतु 3F ढांचे (Functions, Funds, Functionaries) पर आधारित एक समग्र सूचकांक विकसित करता है। यह शोध प्राथमिक और द्वितीयक आँकड़ों पर आधारित है, जिसमें वित्त आयोग की रिपोर्टें, राजस्थान सरकार के पंचायती राज विभाग, संपर्क पोर्टल तथा राजस्थान पत्रिका एवं दैनिक भास्कर जैसे समाचार स्रोत शामिल हैं।

राजस्थान ने नीतिगत स्तर पर विशेष रूप से 2010 के आसपास पंचायतों को कार्य, वित्त और कार्मिकों के हस्तांतरण की दिशा में उल्लेखनीय पहल की, जिसमें पाँच प्रमुख विभागों कृषि, प्राथमिक शिक्षा, चिकित्सा एवं स्वास्थ्य, सामाजिक न्याय, पेयजल एवं स्वच्छता से संबंधित कार्यों, निधियों एवं कर्मचारियों को पंचायतों के अधीन घोषित किया गया। [1]कोई भी राज्य अभी तक पूर्ण 100 प्रतिशत अपेक्षित विकेंद्रीकरण तक नहीं पहुँचा है; केरल जैसे अग्रणी राज्यों के बाद राजस्थान मध्य–स्तरीय प्रदर्शन करने वाले राज्यों में आता है, जहाँ दस्तावेजों में विकेंद्रीकरण और वास्तविक शक्ति–हस्तांतरण के बीच स्पष्ट अंतर मौजूद है। 3F के प्रमुख आयामों का विश्लेषण करने का प्रयास करता है, जहाँ विकेंद्रीकरण नीतिगत रूप से उन्नत किंतु व्यावहारिक रूप से अपूर्ण और असममित है और जब तक गतिविधि मानचित्रण, राजस्व सशक्तीकरण, स्थानीय कार्मिक–नियंत्रण तथा जवाबदेही–तंत्रों को समानांतर रूप से सुदृढ़ नहीं किया जाता, तब तक पंचायतों को सुशासन और समावेशी ग्रामीण विकास के प्रभावी साधन के रूप में पूर्णतः कार्यशील मानना समय पूर्व होगा।

अध्ययन से यह निष्कर्ष निकलता है कि यह शोध नीति-निर्माताओं के लिए एक उपयोगी विश्लेषणात्मक उपकरण प्रदान करता है, जहाँ 3F के बीच संतुलन बनाकर विशेषकर कार्मिकों की कमी एवं वित्तीय संसाधनों के सीमित उपयोग जैसे कारकों से उभरकर स्थानीय शासन को अधिक प्रभावी एवं उत्तरदायी बनाया जा सके।

मुख्य शब्द :- स्थानीय स्वशासन, वित्त आयोग, पूर्ण हस्तांतरण, वित्तीय स्वायत्तता, त्रिस्तरीय संरचना, प्रशासनिक क्षमता, योजनागत दिशानिर्देश, सेवा-गुणवत्ता।

प्रस्तावना (Introduction)

भारतीय लोकतंत्र की वास्तविक शक्ति उसकी जड़ों में निहित है। ये जड़ें स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के माध्यम से ही सुदृढ़ होती हैं। ग्रामीण भारत में नागरिकों के जीवन से जुड़े अधिकांश प्रश्न यथा जलापूर्ति, स्वच्छता, शिक्षा, स्वास्थ्य, पोषण और सामाजिक सुरक्षा स्थानीय स्तर पर ही उत्पन्न होते हैं और उनका समाधान भी स्थानीय स्तर पर ही अधिक प्रभावी ढंग से संभव होता है। इस संदर्भ में पंचायती राज संस्थाएँ केवल प्रशासनिक ढाँचे का हिस्सा नहीं हैं, बल्कि लोकतांत्रिक भागीदारी, सामाजिक उत्तरदायित्व और विकास की वास्तविक प्रयोगशाला हैं।

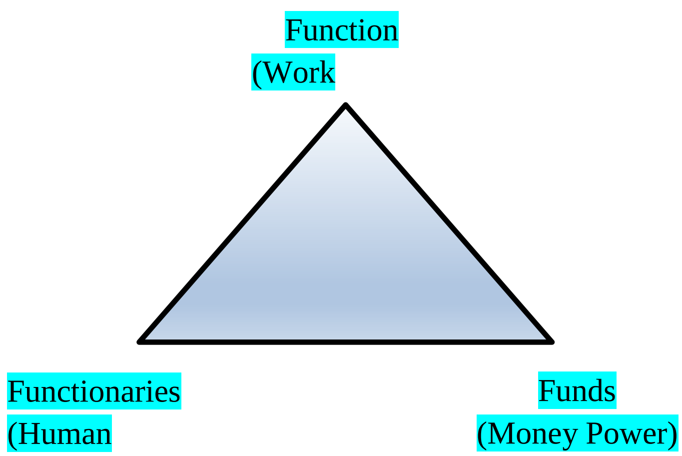
संविधान निर्माताओं ने अनुच्छेद 40 के माध्यम से ग्राम पंचायतों को स्वशासन की इकाइयों के रूप में संगठित करने का निदेश दिया था। कालांतर में 73वें संशोधन ने पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक मान्यता देते हुए त्रिस्तरीय ढाँचे, नियमित चुनावों, अनुसूचित जाति–जनजाति एवं महिलाओं के लिए आरक्षण, राज्य चुनाव आयोग और राज्य वित्त आयोग जैसी संस्थागत व्यवस्थाओं के माध्यम से उन्हें लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के औपचारिक स्तंभ के रूप में स्थापित किया। इसके साथ ही अनुच्छेद 243G की भाषा ऐसी समर्थकारी शब्दावली अपनाती है, जिसके कारण पंचायतों के कार्य क्षेत्र, वित्त एवं कार्मिकों के वास्तविक हस्तांतरण की गहराई राज्यों की राजनीतिक प्रशासकीय इच्छाशक्ति पर निर्भर रह जाती है। फिर भी केवल संवैधानिक प्रावधानों का होना पर्याप्त नहीं है। किसी भी विकेंद्रीकृत प्रणाली की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि उसे वास्तविक अधिकार, संसाधन और प्रशासनिक नियंत्रण किस हद तक प्राप्त हैं।

इसी संदर्भ में 3F- Functions (कार्य), Funds (वित्त) और Functionaries (कार्मिक) का ढाँचा अत्यंत महत्वपूर्ण हो जाता है। यह ढाँचा यह निर्धारित करता है कि पंचायतें वास्तव में स्वायत्त हैं या केवल योजनाओं के क्रियान्वयन की एजेंसी मात्र हैं। राजस्थान, जो पंचायती राज व्यवस्था के ऐतिहासिक विकास में अग्रणी रहा है, इस अध्ययन का केंद्र है। यहाँ 1959 ई. में नागौर से आधुनिक पंचायती राज का शुभारंभ और 1994 के पंचायती राज अधिनियम के माध्यम से 73वें संशोधन की व्यवस्थाओं को लागू करना यह दोनों ही तथ्य इसे प्रयोगी राज्य के रूप में रेखांकित करते हैं। वर्ष 2003 और विशेषतः 2010 ई. में पाँच प्रमुख विषयों जैसे प्राथमिक शिक्षा, चिकित्सा एवं स्वास्थ्य, कृषि, सामाजिक न्याय तथा पेयजल और स्वच्छता का पंचायतों को 'पूर्ण हस्तांतरण' घोषित किया था। यह राजस्थान को 3F आधारित हस्तान्तरण के अग्रणी उदाहरण के रूप में पेश करता है लेकिन उपलब्ध अध्ययनों से स्पष्ट होता है कि नीतिगत घोषणाओं और व्यावहारिक नियंत्रण विन्यास में उल्लेखनीय अंतर बना हुआ है।

विकेंद्रीकरण और वास्तविक शक्ति–हस्तांतरण : अवधारणात्मक और सैद्धांतिक आधार

विकेंद्रीकरण को सामान्यतः तीन रूपों यथा प्रशासकीय विकेंद्रीकरण, प्रत्यायोजन और वास्तविक शक्ति–हस्तांतरण में विभाजित किया जाता है। जहाँ प्रथम में केवल प्रशासनिक दायित्वों के वितरण तक सीमित रहता है, द्वितीय में कुछ सीमित अधिकार विशिष्ट योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु सौंपे जाते हैं, जबकि तृतीय में निर्वाचित स्थानीय निकायों को

विधिक रूप से परिभाषित कार्य–क्षेत्र, स्वतंत्र राजस्व–स्रोत और कार्मिक–नियंत्रण प्रदान करने से है, ताकि वे स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम सके । विकेंद्रीकरण की प्रभावशीलता को मापने के लिए 3F-Functions(कार्य), Funds(वित्त) और Functionaries(कार्मिक) को एक मानक ढाँचे के रूप में स्वीकार किया जाता है। जहाँ फंक्शन से आशय पंचायतों के वैधानिक एवं वास्तविक कार्य–क्षेत्र, स्थानीय योजना निर्माण और सेवा–प्रदाय से है, जबकि फंडस से तात्पर्य कराधिकार, आंतरिक राजस्व, साझा कर–अंश तथा अनुदानों सहित वित्तीय स्वायत्तता से हैं, वहीं फंक्शनरीज उन कर्मचारियों, तकनीकी विशेषज्ञों और प्रशासनिक अधिकारियों का समूह को इंगित करता है जिन पर पंचायतों का प्रभावी प्रशासनिक नियंत्रण अपेक्षि Triangle Autonomy । इस बात को स्पष्ट करता है कि किसी भी स्थानीय संस्था को यदि प्रभावी बनाना है तो उसे केवल काय हा नहा, बाल्क उन कार्यों के निष्पादन के लिए आवश्यक वित्तीय संसाधन और प्रशिक्षित मानव संसाधन भी प्रदान करने होंगे। संविधान के अनुच्छेद 243G के आलोक में पंचायतों को स्वशासन की संस्थाओं के रूप में परिभाषित करने के लिए आवश्यक है कि उन्हें स्पष्ट रूप से परिभाषित कार्य, पर्याप्त वित्तीय संसाधन और यथोचित कार्मिक व्यवस्था प्राप्त हो। यह 3F की अवधारणा त्रिकोणीय-स्वायत्तता को दर्शाती है।



सहायकता का सिद्धांत (Principle of Subsidiarity):-

वे सभी कार्य, जो निम्नतर शासन–स्तर अधिक दक्षता, जवाबदेही और भागीदारी के साथ संपादित कर सकता है, उन्हें उसी स्तर पर सौंपा जाना चाहिए। जहाँ उच्चतर स्तर केवल उन्हीं कार्यों को अपने पास रखें जिन्हें स्थानीय स्तर पर करना व्यावहारिक न हो। यदि पंचायतों को केवल योजनाओं के क्रियान्वयन–एजेंट के रूप में रखा जाए और योजना निर्माण, करारोपण तथा मानव संसाधन नीति पर उनका प्रभाव सीमित रहे, तो यह वास्तविक शक्ति–हस्तांतरण के स्थान पर केवल प्रत्यायोजन होगा जिससे लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के मूल उद्देश्यों को प्राप्त किया जाना असंभव हो जाएगा।

राष्ट्रीय स्तर पर 3F की स्थिति

73वें संशोधन के दो दशक से अधिक समय बाद भी कोई भी राज्य अपेक्षित 100 प्रतिशत वास्तविक शक्ति–हस्तांतरण तक नहीं पहुँचा है। भारत में केरल, कर्नाटक, महाराष्ट्र, तमिलनाडु और उत्तर प्रदेश जैसे राज्यों ने अपेक्षाकृत उच्च स्तर का विकेंद्रीकरण हासिल किया है, जबकि अधिकांश अन्य राज्य मध्यम या निम्न श्रेणी में आते हैं।[5] औसतन राज्यों ने

11वीं अनुसूची के मात्र 21.3 विषय ही वास्तव में पंचायतों को सौंपे हैं। ऐक्टिविटी मैपिंग औसतन 17.6 विषयों तक सीमित है। पंचायतों की स्वयं का राजस्व कुल आय का 6-7 प्रतिशत के आसपास है। अधिकांश राज्यों में पंचायतें नियुक्ति नियंत्रण के बिना अवित्तपोषित जनादेश की स्थिति में कार्य कर रही हैं।

राजस्थान पर उपलब्ध अध्ययन- राजस्थान पर केंद्रित अध्ययनों में पाँच विभागों का पूर्ण हस्तांतरण घोषित होने के बावजूद व्यवहार में कई योजनाएँ अब भी विभागीय तंत्र के माध्यम से पूर्ववत ढंग से संचालित होती रही है। सुशासन के सैद्धांतिक ढाँचे के भीतर यह तर्क रखा कि यदि पंचायतों को कार्मिक–नियंत्रण और वित्तीय स्वायत्तता न मिले तो पारदर्शिता, जवाबदेही और नागरिक–केंद्रित सेवा–प्रदाय जैसी सुशासन की आशाएँ अधूरी ही रह जाती हैं। राजस्थान सहित सभी राज्यों का तुलनात्मक आकलन करती है और निष्कर्ष देती है कि राष्ट्रीय स्तर पर कम्पॉज़िट डिवॉल्यूशन इंडेक्स 2013–14 के 39.92 से बढ़कर 2021–22 में 43.89 तो पहुँचा है, परन्तु अभी भी 3F आधारित सशक्तता असंतुष्ट कही जा सकती है। विशेषतः यह तथ्य चिंताजनक है कि जहाँ वित्तीय डिवॉल्यूशन में कुछ सुधार हुआ, वहीं प्रशासनिक या कार्यात्मक हस्तांतरण का राष्ट्रीय औसत घटकर 29.18 पर आ गया है। [8]

राजस्थान में पंचायती राज का संस्थागत विकास

राजस्थान को आधुनिक पंचायती राज की प्रयोगशाला माना जाता है, क्योंकि स्वतंत्रता के बाद 1959 में नागौर ज़िले से जिस पंचायती राज मॉडल की शुरुआत हुई, उसने आगे चलकर समूचे देश के लिए एक आदर्श का कार्य किया। 73वें संशोधन के पश्चात राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 के माध्यम से त्रिस्तरीय संरचना ग्राम पंचायत, पंचायत समिति और ज़िला परिषद् को विधिक मान्यता प्रदान की गई है, और समय-समय पर संशोधनों के द्वारा इस ढाँचे को सुदृढ़ किए जाने का प्रयास होता रहा है।

वर्तमान में राज्य में 41 जिला परिषदें, 457 पंचायत समितियाँ तथा 14 हजार 403 ग्राम पंचायतें कार्यरत हैं। कार्य–हस्तांतरण (Functions) के स्तर पर राजस्थान ने 11वीं अनुसूची के सभी 29 विषयों को विभिन्न पंचायत–स्तरों पर सौंपने का दावा किया है, परन्तु गतिविधि–मानचित्रण (activity mapping) और योजनाओं के क्रियान्वयन में अभी भी लाइन विभागों का प्रभुत्व बना हुआ है। वित्त (Funds) के क्षेत्र में राज्य वित्त आयोग और पंद्रहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के बावजूद पंचायतों की "स्व–राजस्व क्षमता" अत्यंत सीमित है और वे मुख्यतः बँधी (tied) अनुदानों एवं योजनागत हस्तांतरणों पर निर्भर हैं। कार्मिक (Functionaries) के संदर्भ में स्वास्थ्य, शिक्षा और कृषि जैसे क्षेत्रों के कर्मचारियों पर प्रशासनिक नियंत्रण आंशिक रूप से ही, केवल पर्यवेक्षण, पंचायतों को प्राप्त है; स्थानांतरण–पदस्थापन, अनुशासनात्मक कार्यवाही और मानव संसाधन नियोजन पर निर्णायक अधिकार अभी भी संबंधित विभागों के पास है। वर्ष 2003 और विशेषतः 2010 ई. में पाँच प्रमुख विषयों जैसे प्राथमिक शिक्षा, चिकित्सा एवं स्वास्थ्य, कृषि, सामाजिक न्याय तथा पेयजल-स्वच्छता का पंचायतों को "पूर्ण हस्तांतरण" घोषित किया था। इस प्रकार राज्य सरकार ने पाँच प्रमुख विभागों से संबंधित कार्य, वित्त और कार्मिक को पंचायतों के अधीन घोषित करते हुए पूर्ण हस्तांतरण की नीति अपनाई, जिसके परिणामस्वरूप राजस्थान को विकेंद्रीकरण की दिशा में अग्रणी राज्य के रूप में प्रस्तुत किया गया। तथापि बाद

के अनुभवजन्य अध्ययनों से यह स्पष्ट हुआ कि विभागीय अधिकारियों की मनोवृत्ति, प्रशासनिक संस्कृति और वित्तीय स्वायत्तता की सीमाएँ इस पूर्ण हस्तांतरण को अनेक मामलों में केवल कागजों तक बनाए रखता हैं।

अनुसंधान का उद्देश्य (Research Objectives)

इस शोध पत्र का मुख्य उद्देश्य राजस्थान में **3Fs (Functions, Functionaries, and Funds)** के हस्तांतरण की प्रभावशीलता का परीक्षण करना है। क्या पंचायतें वास्तव में स्वायत्त हैं, या वे केवल राज्य सरकार के निर्देशों का पालन करने वाले केंद्रों तक सीमित हैं?

1. पंचायतों को सौंपे गए कार्यों की वास्तविक स्थिति का विश्लेषण करना।
2. वित्तीय संसाधनों की उपलब्धता, स्रोत और उपयोग की समीक्षा करना।
3. प्रशासनिक कार्मिकों की उपलब्धता, नियंत्रण एवं उत्तरदायित्व का अध्ययन करना।
4. प्रणाली में विद्यमान चुनौतियों की पहचान कर सुधारात्मक सुझाव प्रस्तुत करना।

शोध कार्यप्रणाली (Methodology)

यह अध्ययन राजस्थान राज्य के सीकर जिले पर केंद्रित है। शोध का उद्देश्य सुशासन का जिला स्तर पर मूल्यांकन एवं इसका सामयिक विश्लेषण कर तुलनात्मक एवं प्रवृत्ति-आधारित विश्लेषण प्रस्तुत करना है। अध्ययन वर्णनात्मक, विश्लेषणात्मक तथा समग्र सूचकांक पद्धति पर आधारित है। विश्लेषण की दृष्टि से पहले 3F के वैचारिक–कानूनी ढाँचे का संक्षिप्त प्रस्तुतीकरण किया गया, तत्पश्चात राजस्थान में 3F की नीतिगत तथा व्यवहारिक स्थिति का तुलनात्मक वर्णन किया गया, और अंत में 3F आधारित सशक्तता को सुशासन के मानकों विशेषतः प्रभावशीलता, समता समावेशन और विधि के शासन से जोड़ते हुए आलोचनात्मक विमर्श विकसित किया गया।

आँकड़ा स्रोत(Data Source):-

यह अध्ययन मुख्यतः द्वितीयक आँकड़ों एवं दस्तावेजों पर आधारित वर्णनात्मक एवं विश्लेषणात्मक प्रकृति का है। इसमें द्वितीयक स्रोतों का व्यापक उपयोग किया गया है, जिनमें विभिन्न सरकारी रिपोर्टें, वित्त आयोग की अनुशंसाएँ, विकेंद्रीकरण सूचकांक, नीति दस्तावेज तथा शैक्षणिक साहित्य शामिल हैं। डेटा का चयन इस आधार पर किया गया कि वह समय-श्रृंखला उपलब्धता, तुलनीयता तथा शासन-आयामों के प्रतिनिधित्व को सुनिश्चित करता हो, फिर भी अध्ययन द्वितीयक आँकड़ों पर आधारित है, जिसके कारण कुछ सीमाएँ विद्यमान हो सकती है।

राजस्थान के लिए नीतिगत रूप से निम्नलिखित दिशाएँ महत्त्वपूर्ण प्रतीत होती हैं:

1. **गतिविधि–मानचित्रण की पुनर्समीक्षा** – 29 विषयों के भीतर गतिविधि और उप गतिविधि स्तर पर स्पष्ट निर्धारण किया जाए कि किस स्तर की पंचायत किस गतिविधि के लिए उत्तरदायी होगी, और उसी के अनुरूप योजना–फंड सीधे उसी स्तर पर हस्तांतरित हों।

2. **स्थानीय कराधिकार**- ग्राम पंचायत स्तर पर संपत्ति-कर, बाज़ार–शुल्क, पानी/स्वच्छता शुल्क आदि जैसे करों की वसूली क्षमता बढ़ाने हेतु प्रोत्साहन तंत्र, तकनीकी सहायता और पारदर्शी प्रक्रियाएँ विकसित की जाएँ, ताकि पंचायतों की अनुदान निर्भरता कम हो और उनकी उत्तरदायित्व शक्ति बढ़े।
3. **कार्मिक–नियंत्रण का क्रमिक हस्तांतरण** – स्वास्थ्य, शिक्षा और कृषि विस्तार जैसे मुख्य क्षेत्रों में नियुक्ति, अनुशासनात्मक कार्रवाई और प्रदर्शन मूल्यांकन से संबंधित कुछ अधिकार क्रमिक रूप से पंचायत समितियों और ज़िला परिषदों को सौंपे जाएँ, ताकि वे सेवा गुणवत्ता पर प्रभावी नियंत्रण स्थापित कर सकें।
4. **क्षमता–निर्माण और जवाबदेही–तंत्र** –द्वारा सुझाए गए "चौथे F"—framework—को ध्यान में रखते हुए पंचायत प्रतिनिधियों और कार्मिकों के लिए नियमित प्रशिक्षण, सामाजिक अंकेक्षण, ग्राम सभा सशक्तीकरण, ई- गवर्नेंस और सूचनाओं में पारदर्शिता जैसे उपायों को समेकित रूप से बढ़ावा देना आवश्यक है।

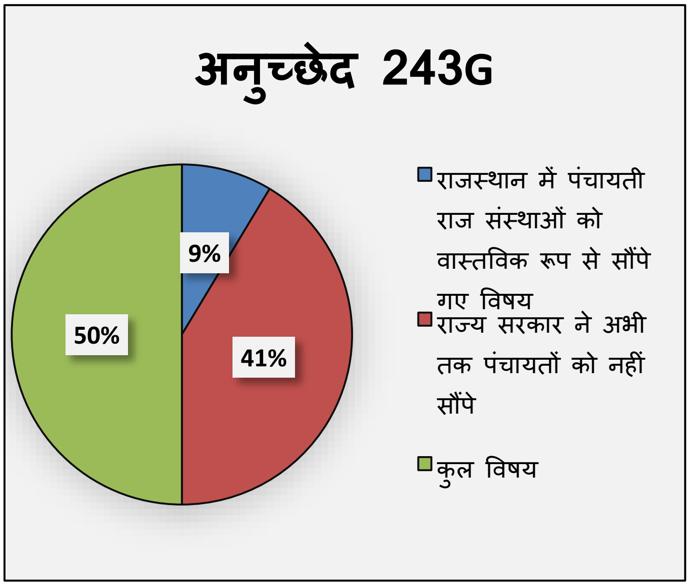
राजस्थान में 3F की वास्तविक स्थिति

1. कार्यों का हस्तांतरण (Devolution of Functions):-

संविधान की 11वीं अनुसूची में 29 विषयों को चिन्हित किया गया है जिन्हें पंचायतों को सौंपा जाना चाहिए। अनुच्छेद 243G के तहत राज्यों को यह अधिकार है कि राजस्थान में पंचायती राज संस्थाओं को 29 विषयों के अंतर्गत विभिन्न कार्य सौंपे गए हैं, जिनमें कृषि, सिंचाई, पशुपालन, ग्रामीण आवास, पेयजल, स्वास्थ्य, शिक्षा आदि शामिल हैं। 2010 में राज्य सरकार द्वारा पाँच प्रमुख विभागों प्राथमिक शिक्षा, स्वास्थ्य, महिला एवं बाल विकास, कृषि तथा सामाजिक न्याय के कार्य पंचायतों को हस्तांतरित करने की पहल की गई। किन्तु व्यावहारिक स्तर पर इन कार्यों के क्रियान्वयन में कई समस्याएँ सामने आती हैं। हालाँकि राज्य में 29 में से **23 विषयों** को पंचायतों को हस्तांतरित करने की घोषणा की है।

- **प्रमुख क्षेत्र:** कृषि, भूमि सुधार, लघु सिंचाई, पशुपालन, मत्स्य पालन, सामाजिक वानिकी, लघु उद्योग, ग्रामीण आवास, पेयजल, सड़कें, ग्रामीण विद्युतीकरण, गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम, शिक्षा (प्राथमिक), और महिला एवं बाल विकास।
- **गतिविधि मानचित्रण की अस्पष्टता:** सबसे प्रमुख समस्या रूप में उभरकर सामने आई है कि कई मामलों में यह स्पष्ट नहीं होता कि किसी विशेष कार्य के लिए अंतिम जिम्मेदारी किस स्तर की पंचायत की है ग्राम पंचायत, पंचायत समिति या जिला परिषद।
- **प्रशासनिक वास्तविकता:** कागजों पर हस्तांतरण के बावजूद, धरातल पर कई विभागों (जैसे- ऊर्जा और बड़े सिंचाई प्रोजेक्ट) में पंचायतों की भूमिका सीमित है। ग्राम सभाओं को योजना बनाने का अधिकार तो है, लेकिन तकनीकी मंजूरी आज भी उच्च स्तर के अधिकारियों पर निर्भर करती है।

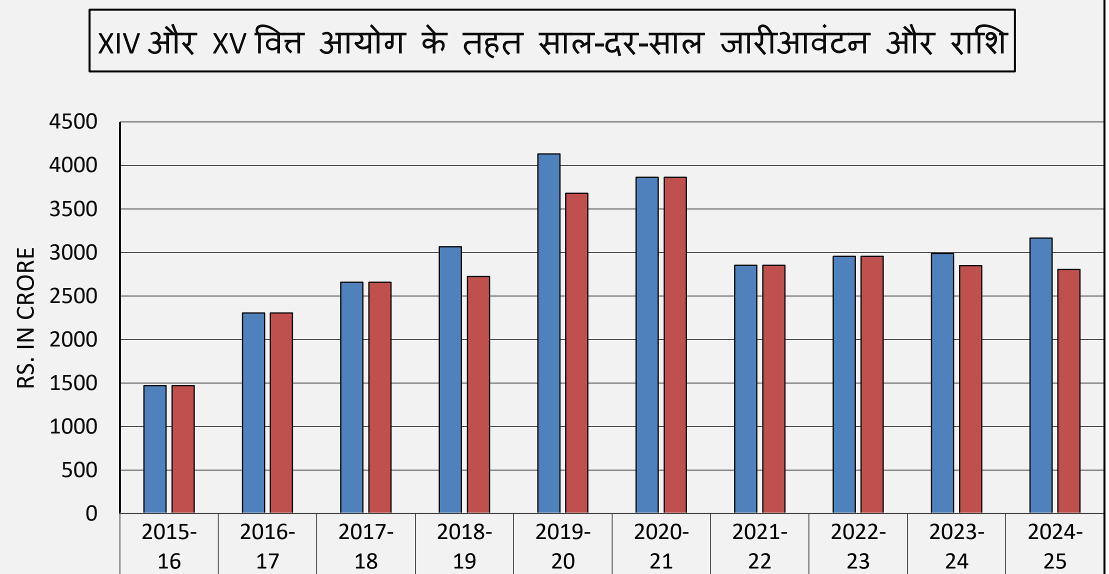
- **राज्य सरकार द्वारा नियंत्रण :**विभिन्न विभागों का नियंत्रण अभी भी राज्य स्तर पर बना हुआ है, जिससे पंचायतों की भूमिका सीमित हो जाती है। उदाहरण के लिए, विद्यालयों और स्वास्थ्य केंद्रों का संचालन पंचायतों के माध्यम से होता है, लेकिन उनके प्रमुख निर्णय जैसे नियुक्तियाँ, स्थानांतरण, पदच्युत, बजट आवंटन और नीतिगत दिशा-



निर्देश संबंधित विभागों द्वारा ही निर्धारित किए जाते हैं। इस प्रकार, यह कहा जा सकता है कि कार्यों का हस्तांतरण आंशिक और नियंत्रित है। [9]इस संदर्भ में रिपोर्ट विश्लेषित करती है कि कई राज्यों में विषयों को तो पंचायतों को सौंप दिया गया परंतु क्रियान्वयन के स्तर पर योजना–निर्माण, अनुमोदन और संसाधन वितरण पर वास्तविक नियंत्रण उच्चतर स्तरों और लाइन विभागों के पास ही रहा।

2. कोष का हस्तान्तरण (Devolution of Funds): अनुच्छेद 243H और 243I राज्यों को पंचायतों को कर–लगाने, वसूलने एवं रखने के अधिकार सौंपने तथा राज्य वित्त आयोग के माध्यम से कर–साझेदारी और अनुदानों का ढाँचा विकसित करने की शक्ति प्रदान करते हैं। वित्तीय सशक्तता किसी भी संस्था की प्रभावशीलता का आधार होती है। वित्तीय शक्ति ही वास्तविक शक्ति है। राजस्थान में पंचायतों के पास फंड के तीन मुख्य स्रोत हैं:

- **छठा राज्य वित्त आयोग :** प्रद्युम्न सिंह की अध्यक्षता में गठित इस आयोग ने राज्य के शुद्ध कर राजस्व का **6.75%** स्थानीय निकायों को देने की सिफारिश की है। इसमें से 75.1% ग्रामीण निकायों को मिलता है।
- **15वां केंद्रीय वित्त आयोग:** केंद्र सरकार 'टाइड' (Tied) और 'अनटाइड' (Untied) ग्रांट के रूप में करोड़ों रुपये सीधे ग्राम पंचायतों के खातों में भेजती है। इसका उपयोग मुख्य रूप से पेयजल, स्वच्छता और बुनियादी ढांचे के विकास में होता है। अधोचित्रित आँकड़ों से स्पष्ट होता है कि पंचायतों को प्राप्त होने वाले केन्द्रीय अनुदान की आवंटित राशि और जारी राशि में भी अंतर देखने को मिलता है। प्राथमिक आँकड़े बताते हैं कि पंचायतों को वर्ष 2025-26 में प्राप्त दो किश्तें अभी भी विलंब है।



	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25
Allocation in crore	1471.95	2305.52	2657.47	3067.8	4130.9	3862	2854	2957	2989	3166
Release	1471.95	2305.52	2657.47	2724.22	3681.01	3862	2854	2955.34	2847.96	2803.69

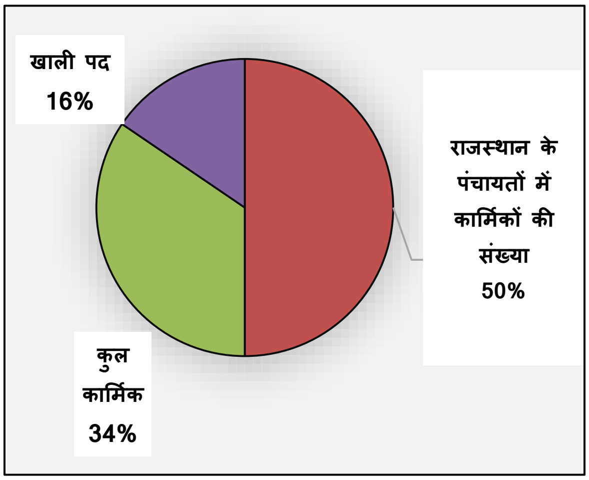
- **स्वयं के आय स्रोत (OSR):** यह सबसे कमजोर पक्ष है तथापि प्राथमिक आँकड़े प्रदर्शित करते हैं कि पहले की तुलना में स्वयं की आय बढ़ रही है यद्यपि राजस्थान की अधिकांश पंचायतें अपने राजस्व का 1% भी स्वयं के करों (जैसे- गृह कर, मेलों पर कर) से नहीं जुटा पातीं। वे पूरी तरह से सरकारी अनुदान पर निर्भर हैं, जो उनकी स्वायत्तता को सीमित करता है।

हालाँकि, व्यवहार में पंचायतें मुख्यतः अनुदान-आधारित प्रणाली पर निर्भर हैं। स्वयं के स्रोतों से आय अत्यंत सीमित है, क्योंकि कराधान की क्षमता कम है और कई मामलों में पंचायतों को कर लगाने के अधिकार का प्रभावी उपयोग नहीं करने दिया जाता है। इसके अलावा, प्राप्त धनराशि का उपयोग भी अक्सर निर्धारित योजनाओं के अंतर्गत ही किया जा सकता है, जिससे पंचायतों की वित्तीय स्वतंत्रता सीमित हो जाती है। वे स्थानीय आवश्यकताओं के अनुसार व्यय करने में सक्षम नहीं होती है।

इस प्रकार, वित्तीय विकेंद्रीकरण की स्थिति "संसाधनों की उपलब्धता" के बावजूद 'स्वतंत्र उपयोग की कमी' के रूप में दिखाई देती है। इन अनुदानों का 60 प्रतिशत पेयजल, वर्षा–जल–संचयन और स्वच्छता जैसी राष्ट्रीय प्राथमिकताओं से बँधा है, तथा 40 प्रतिशत अबँधा है कि पंचायतों की कुल आय में स्वयं के आय के स्रोतों का योगदान सामान्यतः 5–10 प्रतिशत के बीच ही रहता है, शेष आय राज्य–केंद्र से प्राप्त अनुदानों पर निर्भर है अर्थात् फंड के क्षेत्र में राजस्थान ने संसाधनों का आकार तो बढ़ाया है, परन्तु राजस्व–स्वायत्तता, कराधिकारों के वास्तविक प्रयोग और व्यय–निर्णय की स्वतंत्रता के मामले में स्थिति अभी भी सीमित है।

3. Functionaries: कार्मिक–हस्तांतरण और प्रशासनिक नियंत्रण

कार्मिक–हस्तांतरण और प्रशासनिक नियंत्रण के संदर्भ में मुख्य प्रश्न यह है कि क्या पंचायतों के पास पर्याप्त संख्या में तकनीकी और प्रशासनिक कार्मिक हैं और क्या वे उनके प्रति वास्तव में जवाबदेह भी हैं। पंचायती राज संस्थाओं की प्रभावशीलता काफी हद तक उनके पास उपलब्ध मानव संसाधनों पर निर्भर करती है। मानव संसाधन के अभाव में भी पंचायतें सम्पूर्ण भारतवर्ष में ही कमजोर स्थिति में रही है। राजस्थान में पंचायत स्तर पर कार्य करने वाले कार्मिक जैसे ग्राम सचिव, पंचायत सहायक, विकास अधिकारी, आंगनवाड़ी कार्यकर्ता, स्वास्थ्य कर्मी आदि विभिन्न विभागों से संबंधित होते हैं। इन कार्मिकों पर पंचायत का सीधा नियंत्रण नहीं होता है और नियंत्रण के अभाव में समन्वय भी सुनिश्चित नहीं हो पाता है।



पहला अंतर संख्या का अंतर जो लगभग 32% के आसपास है। पंचायतों के कार्य, फंड, विकास कार्यक्रम, सतत विकास लक्ष्यों का स्थानीयकरण और कई फ्लैगशिप प्रोग्राम बढ़ गए हैं, लेकिन मानव विकास संरचना पुराने स्तर पर ही बना हुआ है। इसी कारण कार्यभार और उपलब्ध कार्मिकों के बीच असंतुलन पैदा हो गया है।

दूसरा अंतर कौशल का अंतर है। अध्ययन के अनुसार अधिकांश राज्यों में पंचायत कर्मचारियों की कंप्यूटर दक्षता संतोषजनक नहीं है, जबकि आज पंचायत प्रशासन ई- ग्राम स्वराज, पी.एफ.एम.एस. इंटरफेस और डिजिटल मॉनिटिरिंग पर निर्भर होता जा रहा है. राजस्थान राज्य वित्त आयोग ने भी ग्राम पंचायतों को सूचना प्रौद्योगिकी सक्षम सेवाएँ आधारित संस्थाएँ बनाने पर बल दिया है।

तीसरा अंतर संस्थागत नियंत्रण का अंतर है। कई मानव संसाधन योजना आधारित या लाइन डिपार्टमेन्ट से जुड़े होते हैं। इसलिए वे पंचायत क्षेत्र में काम तो करते हैं पर पंचायत के प्रत्यक्ष प्रशासनिक नियंत्रण में नहीं होते हैं इससे उत्तरदायित्व और स्थानीय योजना दोनों प्रभावित होते हैं।

इसके अतिरिक्त, कई पंचायतों में कार्मिकों की संख्या अपर्याप्त है, जिससे कार्यों का प्रभावी निष्पादन प्रभावित होता है। प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण की भी कमी देखी जाती है, जो सुशासन के लिए आवश्यक है। राजस्थान में महिला एवं बाल विकास जैसे कुछ क्षेत्रों में पंचायतों की भूमिका अपेक्षाकृत सशक्त है, जहाँ आंगनवाड़ी केंद्रों के संचालन एवं स्थानीय निगरानी में ग्राम पंचायतों का योगदान उल्लेखनीय है। इसके विपरीत शिक्षा और स्वास्थ्य जैसे कोर सेक्टरों में शिक्षक एवं स्वास्थ्य कर्मियों की नियुक्ति, स्थानांतरण व अनुशासनात्मक कार्रवाई पर निर्णायक नियंत्रण अब भी शिक्षा एवं स्वास्थ्य विभागों के हाथ में केंद्रित है। इस प्रकार फंक्शनरीज के स्तर पर राजस्थान में हस्तांतरण आंशिक पंचायतें अक्सर केवल अनुशंसा मंच की भूमिका निभाती हैं।

अंततः कहा जा सकता है कि यदि राजस्थान में 3F–आधारित devolution को संतुलित और गहन बनाया जाए-अर्थात् Functions, Funds और Functionaries तीनों आयामों में वास्तविक स्वायत्तता सुनिश्चित की जाए, तो पंचायतें न केवल प्रभावशीलता और समता–समावेशन जैसे सुशासन–आयामों में, बल्कि विधि के शासन और पारदर्शिता जैसे जटिल आयामों में भी महत्त्वपूर्ण सुधार ला सकती हैं। इस दिशा में आगे बढ़ने के लिए राजनीतिक–प्रशासकीय इच्छाशक्ति, नागरिक-समाज की संलग्नता और सुदृढ़ संस्थागत ढाँचे की त्रिवेणी अनिवार्य प्रतीत होती है।

प्रमुख चुनौतियाँ राजस्थान में पंचायती राज व्यवस्था के समक्ष निम्नलिखित प्रमुख चुनौतियाँ विद्यमान हैं—

1. **नौकरशाही का वर्चस्व:** जिला परिषद और पंचायत समिति स्तर पर अधिकारियों (CEO/BDO) का हस्तक्षेप निर्वाचित प्रतिनिधियों की शक्तियों को कम करता है।
2. **क्षमता निर्माण की कमी:** पंचायतों को सौंपे गए कार्यों के स्पष्ट विभाजन का अभाव देखने को मिलता है। इसके तहत पंचायतों के अधीन आने वाले विभागों के कार्मिकों पर नियंत्रण की कमी देखने को मिलती है। इसके अतिरिक्त ई-ग्रामस्वराज जैसी प्रणालियाँ पारदर्शिता तो लाती हैं, लेकिन तकनीकी ज्ञान के अभाव में कई सरपंच कंप्यूटर ऑपरेटर पर निर्भर हो गए हैं।
3. **सरपंच-पति संस्कृति:** महिला आरक्षण (50%) के बावजूद, ग्रामीण क्षेत्रों में निर्णय लेने की शक्ति अक्सर उनके पुरुष परिजनों के हाथ में रहती है।
4. **फंड का विलंब:** राज्य सरकार द्वारा वित्त आयोग की किश्तों को जारी करने में होने वाली देरी से विकास कार्य रुक जाते हैं।

7. सुधारात्मक सुझाव

1. **पृथक पंचायत कैडर:** कार्मिकों पर पंचायतों का नियंत्रण बढ़ाया जाए। इसके तहत ग्राम स्तर पर काम करने वाले सभी कर्मियों (स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि) को पूर्णतः पंचायत के प्रशासनिक नियंत्रण में लाया जाए। पृथक पंचायती कैडर को तकनीकी नवाचारों का प्रयोग करने के लिए प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण कार्यक्रमों को नियमित बनाया जाए।
2. **राजस्व प्रोत्साहन:** राज्य सरकार पंचायतों को 29 में से अधिकतम विषयों के तहत शक्तियां सौंपे ताकि यह स्वयं निर्णय लेने के लिए सशक्त हो सके। साथ ही पंचायतों को कराधान के अधिकारों का प्रभावी उपयोग करने हेतु प्रोत्साहित किया जाए इसके अंतर्गत जो भी पंचायतें स्वयं कर वसूली में अच्छा प्रदर्शन करती हैं, तो उन्हें अतिरिक्त 'मैचिंग ग्रांट' दी जानी चाहिए।
3. **अनिवार्य ग्राम सभा:** ग्राम सभा की बैठकों को केवल औपचारिकता न बनाकर, उनमें सामाजिक अंकेक्षण (Social Audit) को अनिवार्य किया जाए साथ ही डिजिटल पारदर्शिता को बढ़ाकर नागरिकों को अपने हितों को संरक्षित करने का अवसर प्रदान किया जाए।
4. **समावेशी शासन प्रणाली :** जाति- धर्म और लिंग आधारित भेदभाव से परे, हमें इस लोकतंत्र के प्रथम पाठशाला का इस प्रकार से निर्माण करना होगा जिसमें सभी जाति- धर्म के लोग इसलिए चुने जाए कि वो ग्राम

सभा के नागरिक है न कि उन्हें आरक्षण प्राप्त है। नागरिक समाज को रूढ़िवादी मानसिकता को त्यागकर वास्तविक लोकतान्त्रिक मूल्यों को आत्मसात करना होगा।

8. निष्कर्ष

उपर्युक्त विश्लेषण से यह तथ्य उभरकर आता है कि राजस्थान में 3F–आधारित विकेंद्रीकरण को आंशिक रूप से सफल, किंतु संरचनात्मक रूप से अधूरा कहा जा सकता है। एक ओर 2010 की हस्तांतरण नीति, राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएँ और पन्द्रहवाँ वित्त आयोग के अनुदान पंचायतों को संसाधन सम्पन्न बनाने की दिशा में महत्त्वपूर्ण कदम हैं, वहीं दूसरी ओर गतिविधि मानचित्रण की अपूर्णता, निधियों पर उच्च स्तरीय नियंत्रण और कर्मचारियों पर सीमित पंचायत नियंत्रण जैसे कारक वास्तविक हस्तांतरण को बाधित करते हैं।

अध्ययन से यह स्पष्ट होता है कि राजस्थान में पंचायती राज संस्थाओं के सशक्तिकरण की दिशा में विशेष रूप से 3F के संदर्भ में महत्वपूर्ण प्रयास किए गए हैं तथापि इन प्रयासों की वास्तविक प्रभावशीलता अभी भी सीमित है। कार्यों का आंशिक हस्तांतरण, वित्तीय निर्भरता और कार्मिकों पर नियंत्रण की कमी पंचायतों की स्वायत्तता को बाधित करती है। राजस्थान में विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया "नीतिगत रूप से प्रगतिशील, किन्तु व्यावहारिक रूप से अपूर्ण" है। यदि 3F का संतुलित और वास्तविक हस्तांतरण सुनिश्चित किया जाए, तो पंचायती राज संस्थाएँ न केवल ग्रामीण विकास का प्रभावी माध्यम बन सकती हैं, बल्कि सुशासन के आदर्शों को भी जमीनी स्तर पर साकार कर सकती हैं।

राजस्थान में पंचायती राज ने लंबी दूरी तय की है। 3Fs के हस्तांतरण के मामले में राजस्थान कई राज्यों से बेहतर स्थिति में है, लेकिन अभी भी यह 'प्रशासनिक विकेंद्रीकरण' से 'लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण' की ओर संक्रमण के दौर में है। भविष्य में सरकार को पंचायतों को 'एजेंसी' मानने के बजाय उन्हें स्थानीय सरकार के रूप में सम्मान देना होगा तभी वर्ष 2047 तक एक पूर्णतः विकसित भारत के निर्माण का राष्ट्रीय लक्ष्य प्राप्त किया जा सकता है।

संदर्भ

- **आलोक, वी. एन.** (2024). *भारत में स्थानीय स्वशासन और विकेंद्रीकरण का स्वरूप* [Local self-government and the nature of decentralization in India]. नई दिल्ली: ओरिएंट ब्लैक स्वान।
- **उपाध्याय, एस. के., एवं मिश्रा, ए.** (2018). *पंचायती राज और सुशासन: नीति एवं व्यवहार* [Panchayati Raj and good governance: Policy and practice]. जयपुर: रावत पब्लिकेशंस।
- **कटारिया, एस.** (2021). *राज्य और स्थानीय प्रशासन* [State and local administration] (7वां संस.). नई दिल्ली: लक्ष्मी नारायण अग्रवाल।
- **चक्रवर्ती, बी.** (2019). *भारत में सार्वजनिक नीति और सुशासन* [Public policy and good governance in India]. नई दिल्ली: सेज पब्लिकेशंस।

- **जैन, पी. सी.** (2015). *राजस्थान में पंचायती राज: संरचना और कार्यप्रणाली* [Panchayati Raj in Rajasthan: Structure and functioning]. जयपुर: रिसर्च पब्लिकेशंस।
- **माहेश्वरी, एस. आर.** (2016). *भारत में स्थानीय सरकार* [Local government in India]. आगरा: लक्ष्मीनारायण अग्रवाल।
- **सिंह, एस., एवं कुमार, आर.** (2020). *लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण और ग्राम स्वराज* [Democratic decentralization and Gram Swaraj]. नई दिल्ली: कल्याणी पब्लिशर्स।
- **केंद्रीय वित्त आयोग.** (2020). *पंद्रहवें वित्त आयोग की मुख्य रिपोर्ट* नई दिल्ली: वित्त मंत्रालय, भारत सरकार।
- **पंचायती राज मंत्रालय.** (2016). *भारत में विकेंद्रीकरण की स्थिति: डिवॉल्यूशन रिपोर्ट 2015–16* नई दिल्ली: भारत सरकार।
- **राजस्थान राज्य वित्त आयोग.** (2021). *छठे राज्य वित्त आयोग की अंतरिम एवं मुख्य अनुशंसाएँ* जयपुर: वित्त विभाग, राजस्थान सरकार।
- **राजस्थान सरकार.** (1994). *राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994* जयपुर: पंचायती राज विभाग।
- **पंचायती राज मंत्रालय.** (2026, मार्च 10). *ग्राम पंचायतों द्वारा अनुदान का उपयोग* (रिलीज़ आईडी: 2237534). प्रेस सूचना ब्यूरो, भारत सरकार.

ISARA INSTITUTE OF MANAGEMENT & PROFESSIONAL STUDIES

RSEARCH GATEWAY

AROGYAM ONLINE

PARIVARTAN PSYCHOLOGY CENTER

भारतीय भाषा, शिक्षा, साहित्य एवं शोध

ISSN 2321 – 9726

WWW.BHARTIYASHODH.COM

INTERNATIONAL RESEARCH JOURNAL OF MANAGEMENT SCIENCE & TECHNOLOGY

ISSN – 2250 – 1959 (0) 2348 – 9367 (P)

WWW.IRJMST.COM

INTERNATIONAL RESEARCH JOURNAL OF COMMERCE, ARTS AND SCIENCE

ISSN 2319 – 9202

WWW.CASIRJ.COM

INTERNATIONAL RESEARCH JOURNAL OF MANAGEMENT SOCIOLOGY & HUMANITIES

ISSN 2277 – 9809 (0) 2348 - 9359 (P)

WWW.IRJMSH.COM

INTERNATIONAL RESEARCH JOURNAL OF SCIENCE ENGINEERING AND TECHNOLOGY

ISSN 2454-3195 (online)

WWW.RJSET.COM

INTEGRATED RESEARCH JOURNAL OF MANAGEMENT, SCIENCE AND INNOVATION

ISSN 2582-5445

WWW.IRJMSI.COM

JOURNAL OF LEGAL STUDIES,POLITICS AND ECONOMICS RESEARCH

WWW.JLPER.COM