1

गैर-सरकारी संगठन एवं मूलभूत पहल
[NGOs AND GRASS-ROOT INITIATIVE]

वर्तमान समय में विश्व के लगभग सभी राष्ट्रों का स्वरूप कल्याणकारी हो गया है। कल्याणकारी राष्ट्र की अवधारणा ने राज्य के कार्य-क्षेत्र को अत्यधिक विस्तृत कर दिया है। कानूनों की संख्या में निरन्तर वृद्धि होती जा रही है। इन कानूनों को समुचित रूप से लागू करने का दायित्व कार्यपालिका पर आ जाता है। इस परिप्रेक्ष्य में लोक सेवकों (नौकरशाहों) की प्रशासन में भूमिका और भी महत्त्वपूर्ण हो जाती है। वर्तमान में राज्य का यह दायित्व है कि वह समाज के गरीब एवं पिछड़े वर्गों, बच्चों, महिलाओं आदि के कल्याण तथा विकास के लिए नई-नई नीतियों, कार्यक्रमों तथा योजनाओं का निर्माण करे। इस उत्तरदायित्व की पूर्ति के लिए शासन को बहुत बड़ी संख्या में लोक सेवकों की आवश्यकता होती है। सामाजिक कल्याण तथा विकास के कार्यों को सम्पादित करने के लिए शासन के द्वारा विभिन्न मन्त्रालयों तथा विभागों का निर्माण किया जाता है। ये विभाग सरकारी संगठन होते हैं जो औपचारिक नियमों तथा कानूनों के आधार पर अपने कार्यों का सम्पादन करते हैं। ये विभाग विभिन्न माध्यमों से अपनी योजनाओं तथा कार्यक्रमों को साधारण जनता तक पहुँचाने का प्रयास करते हैं, परन्तु सतही स्तर (Grass-root level) तक इन कार्यक्रमों का क्रियान्वयन समुचित रूप से नहीं हो पाता है। समस्त कार्यवाही मात्र कागजी कार्यवाही बनकर फाइलों में बन्द हो जाती है। अत: ऐसी स्थिति में सामाजिक कल्याण तथा विकास के कार्य पूर्ण नहीं हो सकते हैं। सरकारी बजट का बहुत बड़ा भाग नौकरशाही की व्यवस्था करने में ही व्यय हो जाता है तथा विकास कार्यों के लिए धन की कमी उत्पन्न हो जाती है। अत: वर्तमान समय में सभी विकासशील राष्ट्र नौकरशाही के आकार को कम करने का प्रयास कर रहे हैं तथा सामाजिक कल्याण एवं विकास के कार्यों में जनता की सक्रिय सहभागिता को बढ़ाने पर विचार करने लगे हैं। इसी विचार ने गैर-सरकारी संगठनों के निर्माण की प्रक्रिया को तीव्र कर दिया है। साथ-ही-साथ बाजार अर्थव्यवस्था के वैश्वीकरण तथा उदारीकरण एवं प्रतिस्पर्द्धात्मक औद्योगिक विकास ने सरकारों को यह विचार करने के लिए विवश कर दिया कि वे अपनी भूमिका को सीमित करें।

गैर-सरकारी संगठन का अर्थ

गैर-सरकारी संगठनों से तात्पर्य उन संगठनों से है जो समाज सेवा के भाव से प्रेरित होकर समाज सेवियों तथा बुद्धिजीवियों के द्वारा निर्मित किए जाते हैं तथा जिनका उद्देश्य समाज के पिछड़े वर्गों के कल्याण तथा विकास के लिए कार्यक्रमों का निर्माण करके तथा स्थानीय जनता की पूर्ण सहभागिता प्राप्त करके कार्यक्रमों को क्रियान्वित करना है। भारत में स्वैच्छिक संस्थाओं की संख्या निरन्तर बढ़ती ही जा रही है। ये संगठन सामाजिक कल्याण के क्षेत्र में अपनी महत्त्वपूर्ण भूमिका का निर्वहन कर रहे हैं।

औद्योगिक विकास ने सरकारों को यह विचार करने के लिए विवश कर दिया कि वे अपनी भूमिका को सीमित करें तथा विकास कार्यों में गैर-सरकारी संगठनों की भूमिका को बढ़ावा दें। गैर-सरकारी संगठनों (जिन्हें स्वैच्छिक अथवा स्वयंसेवी संगठन भी कहा जाता है) से तात्पर्य उन संगठनों से है जो समाज सेवा के भाव से प्रेरित होकर समाज सेवियों तथा बुद्धिजीवियों के द्वारा निर्मित किए जाते हैं तथा जिनका उद्देश्य समाज के पिछड़े वर्गों के कल्याण तथा विकास के लिए कार्यक्रमों का निर्माण करके तथा स्थानीय जनता की पूर्ण सहभागिता प्राप्त करके कार्यक्रमों को क्रियान्वित करना है। भारत में ऐसे गैर-सरकारी संगठनों अथवा स्वैच्छिक संस्थाओं की संख्या निरन्तर बढ़ती ही जा रही है। ये संगठन सामाजिक कल्याण के क्षेत्र में अपनी महत्त्वपूर्ण भूमिका का निर्वहन कर रहे हैं।

गैर-सरकारी संगठन, जैसा कि इसके नाम से ही स्पष्ट है, सरकार द्वारा निर्मित नहीं किया जाता है। अधिकतर गैर-सरकारी संगठन समाज के पिछड़े वर्गों के उत्थान एवं कल्याण कार्यों में सरकार को सहायता देने हेतु निर्मित किए जाते हैं। सरकारी न होने के बावजूद, अनेक ऐसे संगठनों को सरकार अनुदान प्रदान करती है ताकि वे अपने लक्ष्य को प्राप्त कर सरकार को सहायता प्रदान कर सकें। ऐसा भी माना जाता है कि गैर-सरकारी संगठन किसी भी प्रजातान्त्रिक समाज को मजबूत आधार प्रदान करते हैं। विभिन्न राष्ट्रों में गैर-सरकारी संगठनों की संख्या के आधार पर विकास का आकलन करने का प्रयास किया जाता है।

गैर-सरकारी संगठनों के निर्माण की प्रक्रिया

गैर-सरकारी संगठनों का भी अपना औपचारिक संगठन होता है। इन संगठनों के निर्माण के भी कुछ औपचारिक नियम होते हैं। गैर-सरकारी संगठनों के संचालकों के लिए सर्वप्रथम उनकी संस्था का नाम प्रस्तुत

करना आवश्यक है। इस संस्था के नाम पर ही उनको अपनी संस्था का अपना एक विधान (by-laws) बनाना भी आवश्यक है। इस विधान में संस्था के संगठन, उद्देश्यों, सेवा-क्षेत्र, कार्यक्रमों तथा वित्तीय स्थिति के सम्बन्ध में विस्तृत ब्योरा प्रस्तुत किया जाता है। उसके पश्चात् इस विधान को प्रत्येक जिले में कार्यरत सब-रजिस्ट्रार के कार्यालय में पंजीकृत करा दिया जाता है। संस्था का निर्माण करने के लिए कम-से-कम 11 (ग्यारह) सदस्यों का होना आवश्यक है जिनमें से 7 सदस्यों की कार्यकारिणी समिति होती है जो संस्था के समस्त कार्यों को पूर्ण करने के लिए उत्तरदायी होती है। गैर-सरकारी संगठनों को दो भागों में विभाजित किया जा सकता है—

(1) कुछ ऐसे गैर-सरकारी संगठन होते हैं जो अपने संसाधनों से अपनी योजनाओं तथा कार्यक्रमों को पूर्ण करते हैं।

(2) कुछ ऐसे गैर-सरकारी संगठन होते हैं जो अपने संसाधनों के अतिरिक्त विभिन्न विभागों तथा मन्त्रालयों से अनुदान प्राप्त करते हैं। भारत में इन गैर-सरकारी संगठनों को केन्द्रीय सामाजिक कल्याण बोर्ड तथा अन्य मन्त्रालयों; जैसे—समाज कल्याण, स्वास्थ्य, मानव संसाधन विकास तथा श्रम आदि मन्त्रालयों से अनुदान प्राप्त होता है। इस अनुदान के द्वारा ये गैर-सरकारी संगठन अपने कार्यक्रमों को क्रियान्वित करते हैं। जो संगठन सरकार से अनुदान प्राप्त करना चाहते हैं, उनके लिए यह आवश्यक है कि वे प्रथम तीन वर्षों में विभिन्न विकासात्मक तथा जन-कल्याण से सम्बन्धित विभिन्न कार्यक्रमों को अपने संसाधनों के माध्यम से पूर्ण करें तथा विगत तीन वर्षों की बैलेन्स शीट सम्बन्धित विभाग के समक्ष प्रस्तुत करें। इसके साथ संगठन को तीन वर्षों की अपनी प्रगति रिपोर्ट भी सम्बन्धित विभाग के समक्ष प्रस्तुत करनी पड़ती है।

गैर-सरकारी संगठनों को महत्त्व प्रदान करने के कारण

वर्तमान समय में शासन ने गैर-सरकारी संगठनों को समाज कल्याण सम्बन्धी दायित्वों की पूर्ति करने की व्यवस्था की है। इन कार्यों को पूर्ण करने के लिए शासन तथा गैर-सरकारी संगठनों को अनुदान भी दिया जाता है। इन दायित्वों को प्रदान करने के निम्नलिखित प्रमुख कारण हैं—

(1) गैर-सरकारी संगठन सामान्यतया अनौपचारिक संगठन होते हैं, इसमें सरकारी विभागों के समान औपचारिकताएँ नहीं निभानी पड़ती हैं। इनके कार्य करने की शैली सरकारी विभागों से भिन्न होती है।

(2) गैर-सरकारी संगठनों का साधारण जनता से बहुत नजदीकी सम्बन्ध तथा सम्पर्क होता है। वे स्थानीय समस्याओं को अच्छी प्रकार से जानते हैं। ये इस बात का पता आसानी से लगा लेते हैं कि किस क्षेत्र में कौन-सा कार्यक्रम सफलतापूर्वक संचालित किया जा सकता है।

(3) गैर-सरकारी संगठनों के कार्यकर्ता उसी क्षेत्र से सम्बन्धित होते हैं जहाँ विकास सम्बन्धी कार्यों को पूर्ण करना है। अत: इन व्यक्तियों को वहाँ के लोगों का सहयोग अधिक मात्रा में प्राप्त हो जाता है जिससे कार्यक्रम की सफलता की सम्भावनाएँ अधिक बढ़ जाती हैं।

(4) गैर-सरकारी संगठन स्थानीय लोगों से कार्यक्रम के लिए धन भी एकत्र कर सकते हैं क्योंकि इनका सम्पर्क क्षेत्र-विशेष के कार्यक्रमों से निरन्तर बना रहता है।

(5) सतही स्तर पर गैर-सरकारी संगठनों के प्रशासनिक दायित्वों की पूर्ति करने से वहाँ के लोगों में अच्छा नागरिक बनने के गुण विकसित होते हैं, उनमें राष्ट्र तथा समाज के प्रति अपने दायित्वों को पूर्ण करने का आभास उत्पन्न होता है जो सभ्य समाज में प्रजातान्त्रिक प्रक्रिया को मजबूत करने का कार्य करता है।

मूलभूत पहल में गैर-सरकारी संगठनों की भूमिका

गैर-सरकारी संगठनों को उन सेवाओं को पूर्ण करने का उत्तरदायित्व अपने कन्धों पर लेने के लिए तैयार रहना पड़ता है जिनको पूर्व में प्रशासनिक विभागों के द्वारा सम्पन्न किया जाता था। अत: इस उत्तरदायित्व की पूर्ति के लिए अधिक कार्यकुशलता, ज्ञान तथा बौद्धिक क्षमता की आवश्यकता होती है। गैर-सरकारी संगठनों को सरकारी विभागों से भिन्न प्रकार की भूमिका निभाने की आवश्यकता पड़ती है। अत: वर्तमान समय के अनुसार इनको नौकरशाही के द्वारा कार्य करने के तौर-तरीकों को बदलना होगा तथा सेवाओं के संचालन में पुन: नवीन पद्धतियों तथा प्रयोगों को प्रारम्भ करना होगा जिससे वे जनता की आवश्यकताओं की पूर्ति कर सकें। इन संगठनों को लाभान्वित व्यक्तियों की संख्या पर अधिक ध्यान देने के स्थान पर यह देखना है कि कितने व्यक्तियों की आवश्यकताओं की पूर्ति की जा सकती है। शिक्षा, व्यावसायिक शिक्षा का प्रशिक्षण, पौष्टिक आहार, स्वास्थ्य तथा मनोरंजन आदि से सम्बन्धित सेवाओं को व्यक्तियों की सक्रिय भागीदारी के आधार पर इस प्रकार से पूर्ण किया जाना चाहिए जिससे भविष्य में वे स्वयं ही इन सेवाओं को पूर्ण करने में सक्षम हो सकें

तथा अन्य व्यक्तियों को प्रशिक्षण प्रदान करके उनको भी लाभान्वित किया जा सके। इस प्रकार से छोटी-छोटी कड़ियों से बड़ी शृंखला का निर्माण किया जा सकता है।

वर्तमान समय में गैर-सरकारी संगठनों की भूमिका समाज से असामाजिक प्रवृत्तियों को समाप्त करने में भी हो सकती है। यह माना जाता है कि बच्चा बचपन से असामाजिक नहीं होता है, वरन् विकृत पारिवारिक वातावरण, पड़ोस तथा समाज में कार्य करने का स्थान, युवाओं को सिद्धान्तों तथा मूल्यों के रास्ते से हटाकर असामाजिक मार्ग पर चलने के लिए प्रेरित कर देता है। अत: इन परिस्थितियों में गैर-सरकारी संगठनों का यह दायित्व है कि वे युवाओं के मन तथा मस्तिष्क में सामाजिक मूल्यों तथा मान्यताओं को भरें जिससे वे राष्ट्र के सभ्य तथा सुसंस्कृत नागरिक बन सकें तथा राष्ट्र के उत्थान व कल्याण में अपना सक्रिय एवं रचनात्मक सहयोग प्रदान कर सकें। गैर-सरकारी संगठनों के द्वारा की गई यह सेवा उत्कृष्ट प्रकार की सेवा होगी क्योंकि इसके द्वारा समाज का नवीन प्रकार से कल्याण तथा विकास होगा।

वर्तमान समय में विश्व की सभी सरकारें सद्-शासन पर बल दे रही हैं। इसके अन्तर्गत नौकरशाही की जवाबदेही तथा प्रशासन में पारदर्शिता लाने पर बहुत महत्त्व दिया जा रहा है। इस प्रकार के शासन को पूर्ण करने में भी गैर-सरकारी संगठनों की महत्त्वपूर्ण भूमिका हो सकती है। ये संगठन सूचनाओं को प्राप्त करके जनसाधारण तक पहुँचा सकते हैं तथा सरकारी कार्यक्रमों की मॉनीटरिंग भी कर सकते हैं। गैर-सरकारी संगठन जनजागृति के कार्यक्रमों को सफलतापूर्वक संचालित कर सकते हैं। भारत में बहुत से गैर-सरकारी संगठनों ने पर्यावरण विकास, प्रदूषण नियन्त्रण, स्वास्थ्य, महिला तथा बाल विकास, प्रौढ़ तथा अनौपचारिक शिक्षा आदि के कार्यक्रमों में अपनी महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई है। इसी कारण सरकार आज इन संगठनों को अत्यन्त महत्त्वपूर्ण मानती है।

गैर-सरकारी संगठनों के गुण

गैर-सरकारी संगठनों के गुणों को निम्न प्रकार व्यक्त किया जा सकता है—

(1) गैर-सरकारी संगठनों के द्वारा समाज सेवा अच्छी प्रकार से की जा सकती है क्योंकि इनके समक्ष कानूनी औपचारिकता बहुत कम होती है।

(2) गैर-सरकारी संगठनों के पास संसाधन होते हैं, कार्यकर्ताओं का समूह होता है जिससे वे परियोजनाओं का अच्छी प्रकार से संचालन कर सकते हैं।

(3) गैर-सरकारी संगठनों के द्वारा जिन व्यक्तियों की सेवा की जाती है, वे वास्तव में सेवा के पात्र होते हैं, उनको इन संगठनों के सहयोग की बहुत आवश्यकता होती है। ये इनकी आवश्यकताओं की पूर्ति करने के सशक्त माध्यम हैं।

(4) गैर-सरकारी संगठनों को जनता का सक्रिय सहयोग सरलता से प्राप्त हो जाता है क्योंकि ये साधारण जनता के निकट सम्पर्क में रहते हैं।

(5) अनेक गैर-सरकारी संगठनों के द्वारा ऐसे अनेक कार्य पूर्ण किए गए हैं जिनको सरकारी संस्थाओं (विभागों) के द्वारा सम्पन्न करना बहुत कठिन था। पर्यावरण की सुरक्षा, बच्चों तथा महिलाओं के विकास, जन चेतना को जाग्रत करने में गैर-सरकारी संगठनों की महत्त्वपूर्ण भूमिका रही है। अनेक गैर-सरकारी संगठनों द्वारा छात्रों को छात्रवृत्तियाँ प्रदान की जाती हैं। गरीब तथा बेसहारा महिलाओं को प्रशिक्षण के साथ-साथ आर्थिक सहायता भी प्रदान की जाती है।

गैर-सरकारी संगठनों में सेवा के भाव को ध्यान में रखकर ही, वर्तमान समय में सरकारें अनेक प्रकार के कार्यक्रमों को गैर-सरकारी संगठनों को सौंपने के लिए तत्पर हैं। समाज को गैर-सरकारी संगठनों के द्वारा की गई सेवाओं से बहुत लाभ प्राप्त हुआ है।

गैर-सरकारी संगठनों के दोष

गैर-सरकारी संगठनों में निहित दोषों को निम्न प्रकार व्यक्त किया जा सकता है—

(1) वर्तमान समय में गैर-सरकारी संगठनों को सरकारी विभागों अथवा मन्त्रालयों से अनुदान प्राप्त होने लगा है। इस स्थिति में वे सरकारी विभागों के नियन्त्रण में कार्य करने लगे हैं जिससे उनकी स्वतन्त्र रूप से कार्य करने की भूमिका धीरे-धीरे सीमित होती जा रही है तथा उनमें भी उसी प्रकार की बुराइयाँ उत्पन्न होने लगी हैं, जैसी सरकारी विभागों के कर्मचारियों की होती हैं।

(2) अनुदान प्राप्त करने में विभिन्न गैर-सरकारी संगठनों में भी प्रतिस्पर्द्धा होने लगी है तथा वे अनुदान प्राप्त करने के लिए अनैतिक साधनों का भी प्रयोग करने लगे हैं। गैर-सरकारी संगठनों की इस प्रकार की भूमिका ने भ्रष्टाचार को जन्म दिया है। अब गैर-सरकारी संगठन भी सेवा-भाव को भूलकर धन-संचय में व्यस्त हो गए हैं।

(3) प्रशासनिक अधिकारी गैर-सरकारी संगठनों को अनुदान देते समय अनुगृहीत करने का प्रयास करते हैं तथा उसके बदले में वे उनसे अपनी स्वार्थ सिद्धि करवाने का प्रयास करते हैं। इस प्रकार सार्वजनिक धन का अपव्यय तथा दुरुपयोग होता है। प्रशासनिक अधिकारियों तथा गैर-सरकारी संगठनों की मिली भगत से अनेक परियोजनाएँ तथा कार्यक्रम केवल कागजों पर ही पूर्ण कर लिए जाते हैं तथा साधारण जनता को इसका कोई लाभ नहीं मिल पाता है।

(4) यह भी देखा गया है कि नौकरशाहों के अधिनायकतन्त्री व्यवहार तथा गैर-सरकारी संगठनों के मानवतावादी दृष्टिकोण में विरोध उत्पन्न हो जाता है जो व्यक्तियों के लिए की जाने वाली सेवा को नकारात्मक रूप से प्रभावित करता है।

उपर्युक्त विवेचन से यह स्पष्ट है कि वर्तमान में सामाजिक कल्याण तथा विकास के कार्यों को पूर्ण करने में गैर-सरकारी संगठनों की महत्त्वपूर्ण भूमिका है, परन्तु साथ-ही-साथ इस प्रकार की व्यवस्था भी होनी चाहिए कि शासन का इन पर सीमित नियन्त्रण भी बना रहे। यह नियन्त्रण इसलिए आवश्यक है कि संगठन अपने कार्यों को मानवता के दृष्टिकोण को सामने रखकर कुशलतापूर्वक तथा मितव्ययितापूर्वक पूर्ण करें। संगठन के कार्यों में पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्व को बनाए रखने के लिए भी नियन्त्रण की आवश्यकता है। एक ऐसे बोर्ड का भी गठन किया जाए जो गैर-सरकारी संगठनों द्वारा निष्पादित कार्यों का मूल्यांकन करे और उत्तम सेवा प्रदान करने वाले संगठनों को प्रोत्साहित करे तथा भ्रष्टाचार एवं अनैतिकता में डूबे संगठनों को काली सूची में डालकर उनके अनुदान को समाप्त कर दिया जाए।

वर्तमान समय में गैर-सरकारी संगठनों को अनेक प्रकार की समस्याओं का सामना करना पड़ रहा है। उन्हें पहले तो प्रोजेक्ट की फाइल तैयार करने में समय तथा धन खर्च करना पड़ता है और उसके पश्चात् अनुदान के लिए जिस विभाग के पास फाइल भेजी जाती है उस विभाग के चक्कर काटने पड़ते हैं, इसके पहले भी उसे अनेक चरणों से गुजरना पड़ता है। इन चरणों को पार करना गैर-सरकारी संगठनों की क्षमता से बाहर होता है तथा किसी-न-किसी चरण में फाइल लाल-फीताशाही का शिकार हो जाती है तथा अपना दम तोड़ देती है। अत: गैर-सरकारी संगठनों के द्वारा किया गया प्रयास व्यर्थ हो जाता है। इसके अतिरिक्त, संगठनों को रजिस्ट्रेशनों का नवीनीकरण कराने के लिए भी सम्बन्धित कार्यालयों का निरन्तर चक्कर काटना पड़ता है तथा नवीनीकरण कराने के लिए रिश्वत भी देनी पड़ती है। ●