Research Paper E-ISSN NO : 2455-295X | VOLUME : 2 | ISSUE : 10 | OCT 2016

विकेन्द्रीकृत शासन व्यवस्था : एक अवलोकन

डॉ. कौशिक मित्रा [1]

[1] सहायक आचार्य, राजनीति विज्ञान विभाग, लखनऊ क्रिश्चियन डिग्री कॉलेज, लखनऊ.।

ABSTRACT

स्थानीय स्वशासन का राजनीतिक व्यवस्था में बहुत महत्वपूर्ण स्थान है। यह न केवल नागरिकों की प्राथमिक जरूरतों का ध्यान रखता है बल्कि उन्हें शासन की मूल बातें सीखने में भी सक्षम बनाता है। यही कारण है कि यह आधुनिक लोकतंत्रों का एक अनिवार्य हिस्सा है; न केवल लोकतंत्र, यहां तक कि गैर–लोकतांत्रिक व्यवस्थाएं भी कभी–कभी लोगों की सेवा के लिए में स्थानीय सरकार के एक व्यापक नेटवर्क का इस्तेमाल करती हैं, इसके महत्व के बावजूद, स्थानीय सरकार की न तो सराहना को जाती है और न ही समझा जाता है, और न ही इसकी सुध ली जाती है। केंद्र–बिंदु राष्ट्रीय या राज्य सरकारों पर होता हैं। आधुनिक समाजों में, संचार के बढ़त और विकसित साधनों के कारण नागरिक स्थानीय मुद्दों के बजाय राष्ट्रीय मुद्दों पर सोचते हैं और इसलिए स्थानीय सरकार की गतिविधियाँ गौण हो जाती हैं।

Keywords: लोक कल्याणकारी, राज्य, स्थानीय निकाय, नागरिक सुविधा, राजनीतिक व्यवस्था, स्थानीय सरकार, संसाधन, विकेन्द्रीकृत शासन, भागीदारी, जवाबदेही, पारदर्शिता, वित्तीय हस्तांतरण।

लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणाओं को अपनाने के साथ–साथ स्वतंत्रता के बाद राज्य की गतिविधियों में भारी वृद्धि हुई है। यह वृद्धि, क्षेत्र में व्यापक और गुणवत्ता में गहन दोनों रही है। स्थानीय निकाय नागरिकों की बुनियादी जरूरतों और नागरिक सुविधाओं के प्रावधानों की देखभाल करने से संबंधित हैं। उनके कार्यों को आमतौर पर अनिवार्य और वैकल्पिक के बीच विभाजित किया जाता है। अनिवार्य कार्य वे हैं – जिन्हें करने के लिए एक स्थानीय निकाय बाध्य है। वैकल्पिक कार्य वे हैं – जो संसाधनों की आवश्यकता और उपलब्धता के आधार पर स्थानीय निकाय कर सकते हैं या नहीं कर सकते हैं। उदाहरण के लिए, स्वच्छता और स्वच्छता का ध्यान रखना एक अनिवार्य गतिविधि है। जबकि एक पुस्तकालय और वाचनालय का प्रावधान एक वैकल्पिक कार्य हो सकता है।

इस तथ्य के बावजूद कि स्थानीय निकाय बड़ी संख्या में कार्य करते हैं, उन्हें क्रमबद्ध करना आसान नहीं हो सकता है, क्योंकि ये कार्य एक स्थान – स्थान पर भिन्न होते हैं। जैसा कि ***फाइनर*** ने कहा है, *"ये स्थानीय प्राधिकरण हमारे जीवन की निगरानी, निर्देशन और नियंत्रण करते हैं, जागते हैं या सोते हैं, काम पर या खेलते हैं, वे सभी नागरिकों को एक सामान्य न्यूनतम स्वास्थ्य, शिक्षा, कल्याण सेवाएं, सड़कें, स्थान और पर्यावरण की सुरक्षा प्रदान करते हैं। . उनके काम का दायरा और विवरण आसानी से वर्णन योग्य नहीं है; दोनों अपार हैं।"*

इसी तरह, ***'डब्ल्यू. ई. जैक्सन'*** बताते हैं, *"स्थानीय अधिकारियों द्वारा किए जाने वाले कार्यों में एक विस्तृत श्रृंखला शामिल है।"*

स्थानीय स्वशासन का राजनीतिक व्यवस्था में बहुत महत्वपूर्ण स्थान है। यह न केवल नागरिकों की प्राथमिक जरूरतों का ध्यान रखता है बल्कि उन्हें शासन की मूल बातें सीखने में भी सक्षम बनाता है। यही कारण है कि यह आधुनिक लोकतंत्रों का एक अनिवार्य हिस्सा है; न केवल लोकतंत्र, यहां तक कि गैर–लोकतांत्रिक व्यवस्थाएं भी कभी–कभी लोगों की सेवा के लिए में स्थानीय सरकार के एक व्यापक नेटवर्क का इस्तेमाल करती हैं, इसके महत्व के बावजूद, स्थानीय सरकार की न तो सराहना की जाती है और न ही समझा जाता है, और न ही इसकी सुध ली जाती है। केंद्र–बिंदु राष्ट्रीय या राज्य सरकारों पर होता हैं। आधुनिक समाजों में, संचार के बढ़ते और विकसित साधनों के कारण नागरिक स्थानीय मुद्दों के बजाय राष्ट्रीय मुद्दों पर सोचते हैं और इसलिए स्थानीय सरकार की गतिविधियाँ गौण हो जाती हैं।

विकेंद्रीकृत शासन पर गंभीर और बढ़ती चर्चाओं ने दुनिया भर के विद्वानों और नीति निर्माताओं का ध्यान आकर्षित किया है। स्वस्थ विकास को बढ़ावा देने के लिए विकेन्द्रीकृत शासन की कल्पना स्थानीय स्वशासन के एक उपकरण के रूप में की गई है। इससे प्रभावी लोगों की भागीदारी को सुगम बनाने, पारदर्शिता की स्तर बढ़ाने और अधिक जवाबदेही सुनिश्चित करने की उम्मीद है। विकेंद्रीकृत शासन को जमीनी स्तर पर सेवाओं का वितरण और प्रतिस्पर्धी प्रदान करने के लिए अधिक प्रभावी माना जाता है। विकेंद्रीकृत शासन लोगों स जुड़े होने के कारण, लोगों की जरूरतों और प्राथमिकताओं को पूरा करने के लिए प्रभावी माना जाता है।[1]

श्रम और सामग्री के रूप में स्थानीय संसाधनों को जुटाने में मदद करने के अलावा विकेन्द्रीकृत शासन द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं को लागत प्रभावी माना जाता है। हालांकि, कुछ विद्वानों ने विकेन्द्रीकृत शासन की प्रभावकारिता के बारे में आपत्ति व्यक्त की है।[2]

प्रूड होमे का तर्क है कि विकेन्द्रीकृत शासन स्थानीय अधिकारियों के स्वविवेक और उनके हित समूहों के प्रभाव के कारण अक्षमता और भ्रष्टाचार की संभावना को बढ़ावा देता है। एक ही स्थान पर अधिकारियों का लंबा कार्यकाल होने से स्थानीय लोगों के साथ अनैतिक संबंध स्थापित करना आसान बन जाता है। वीटो तानज़ी, यह भी तर्क देते हैं कि विकेंद्रीकरण निजीकरण को बढ़ावा देता है और व्यावसायिकता को कम करता है। निजीकरण भ्रष्टाचार को जन्म देता है क्योंकि अधिकारी व्यक्तिगत जरूरतों पर अधिक ध्यान देते हैं और सार्वजनिक हितों की अवहेलना करते हैं, जिससे विकेंद्रीकृत शासन के दर्शन पराजित होता नज़र आता है। इसके अलावा, विकेंद्रीकृत शासन का पूरा विचार कुछ प्रमुख कारकों पर आधारित है जैसे लोगों की भागीदारी, जवाबदेही, पारदर्शिता और वित्तीय हस्तांतरण।[3]

विकेंद्रीकरण की आलोचना दुनिया के उन क्षेत्रों में मान्य है जहां गरीबी एवं निष्क्रिय लोकतंत्र विभिन्न कारणों से व्याप्त है। साहित्य का एक बड़ा हिस्सा नागरिकों की भागीदारी की गुणवत्ता के मुद्दों और लोकतांत्रिक नियंत्रण के व्यापक प्रश्नों के बारे में चर्चा करती है। आलोचनात्मक लोकतांत्रिक सिद्धांतकारों ने ध्यान दिया है कि सामाजिक संगठनों का प्रमुख तरीका स्वार्थी व्यक्तियों और सुप्रा राज्य (Supra-State) के बीच अधिकार का एक ऊर्ध्वाधर संबंध नहीं है, बल्कि क्षैतिज संघों की एक श्रृंखला है जो व्यक्तियों के समूहों को शामिल करती है; जो खुद को किसी एक समुदाय, के सदस्यों के रूप में विनियमित और व्यक्त करने में सक्षम हैं, बजाय स्वयं को बढ़ावा देने वाले व्यक्तियों के रूप में। विकेंद्रीकृत शासन दुनिया के कुछ हिस्सों में प्रभावी हो सकता है, जहां लोग सक्रिय, सतर्क और सहभागी होते हैं। ऐसे समाजों में, नागरिक समाज समूह लोगों को शिक्षित करने में कहीं अधिक बड़ी भूमिका निभाते हैं, और अंततः, लोग स्वयं अपनी तात्कालिक जरूरतों को पूरा करने के लिए निर्वाचित सदस्यों और अधिकारियों से अधिक जवाबदेही (निष्पक्षता) चाहते हैं। इसी तरह, हाल ही में सामाजिक पूंजी के सिद्धांत पर अधिक ध्यान दिया जा रहा है और इसने विकेन्द्रीकृत शासन को प्रभावी बनाने में समुदायों और स्थानीय संगठनों की भूमिका और महत्व के बारे में एक उल्लेखनीय सहमति उत्पन्न करना शुरू कर दिया है।[4]

वैश्विक प्रवृत्ति से मेल खाते हुए, विकासशील देश अक्सर विकास को बढ़ावा देने के लिए विकेन्द्रीकृत शासन शुरू करते हैं। भारत इस प्रवृत्ति का अपवाद नहीं है। भारत काफी समय से विकेंद्रीकृत शासन प्रक्रिया के साथ प्रयोग कर रहा है। भारत की स्वतंत्रता प्राप्त करने के बाद, राष्ट्रपिता महात्मा गांधी, छोटे गणराज्यों के रूप में एक बड़ी भूमिका निभाने वाली पंचायतों के पक्ष में थे, जिसे पूर्ण राजनीतिक स्वायत्तता प्राप्त हो । उनका दृढ़ विश्वास था कि इस तरह की संस्थागत व्यवस्था ग्रामीणों को योजना, कार्यक्रम कार्यान्वयन में शामिल होने के लिए अधिक अवसर प्रदान करती है, और इस तरह ग्राम भारत के तेजी से विकास को प्राप्त करने में उत्प्रेरक भूमिका निभाती है। अनुच्छेद 40 (राज्य के नीति निदेशक सिद्धांत) गांधीजी के आग्रह पर संविधान में जोड़ा गया था। 1952 में पूरे देश में सामुदायिक विकास के केंद्र (Community Devolopment Centres) के रूप में ब्लॉक अस्तित्व में आया। 1959 में *बलवंत राय मेहता समिति* की रिपोर्ट के आधार पर, विकास कार्यक्रमों में लोगों की भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए सामुदायिक विकास केंद्रों को पंचायती राज संस्थानों (पी.आर.आई) द्वारा प्रतिस्थापित किया गया था।, अनियमित चुनावों, अपर्याप्त शक्तियों, खराब वित्त और राजनीतिक इच्छाशक्ति की कमी के कारण इन संस्थानों को स्थिर नहीं किया जा सका। 73 वें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा भारत में विकेन्द्रीकृत

शासन के लिए व्यापक रूपरेखा निर्धारित की गई है। इसने तेजी से सामाजिक और आर्थिक विकास प्राप्त करने के उद्देश्य से इन संस्थानों की तीन–स्तरीय संरचना, (अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति और महिलाओं के लिए आरक्षण), शक्तियों और कार्यों (वित्तीय और योजना) में एकरूपता की एक बड़ी स्तर पर शुरुआत किया गया । पंचायती राज की त्रि–स्तरीय संरचनाएं – जिला स्तर पर जिला पंचायत; मध्यवर्ती स्तर पर तालुक पंचायत/पंचायत समिति और ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत हैं। 73वे संशोधन अधिनियम ने ग्रामीण भारत में बुनियादी ढांचे, शिक्षा और स्वास्थ्य और गरीबी उन्मूलन के मामले में विकास को बढ़ावा देने के लिए पंचायतों को प्रोत्साहन दिया है। हालांकि, विभिन्न राज्यों में पंचायतों के अनुभव से पता चलता है कि यह अधिनियम अभी तक भारत के सभी राज्यों में सफलतापूर्वक लागू नहीं किया गया है।[5] दो दशकों के बाद भी ऐसा लगता है जैसे बहुत कम प्रदत्त हुआ है। ऐसा प्रतीत होता है कि विभिन्न विकास कार्यक्रमों के नियोजन और कार्यान्वयन के संबंध में पंचायतों को दी गई शक्ति का पूरी तरह से उपयोग नहीं किया गया है। ग्राम पंचायतों के संगठन के संबंध में यह कहा जाता है कि राज्य ग्राम पंचायतों को संगठित करने के लिए कदम उठाएगा और उन्हें ऐसी शक्तियाँ और अधिकार प्रदान करेगा जो उन्हें स्वशासन की इकाइयों के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक हा। लेकिन दुर्भाग्य से स्थानीय अभिजात वर्ग, विशेष रूप से जमींदार–साहूकार गठबंधन, स्वतंत्र, निष्पक्ष और नियमित चुनावों की अनुपस्थिति के कारण इन संस्थानों पर हावी हैं। इसके अलावा, 1992 में 73वें संशोधन अधिनियम के पारित होने के साथ, विकेंद्रीकृत शासन की एक नई प्रणाली को अस्तित्व में लाया गया था। इस संस्थागत व्यवस्था ने अब तक पालन की जाने वाली नौकरशाही तंत्र के विकल्प का वादा किया। राज्य/संघ सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं को सच्ची भावना से मजबूत करने के बजाय समय–समय पर पंचायती राज संस्थाओं को प्रभावी बनाये बिना ही विभिन्न कार्यक्रमों की शुरुआत की। कार्यान्वयन में कई समानांतर कार्यक्रम हैं जिन्हें सीधे केंद्र/राज्य सरकारों द्वारा वित्त पोषित किया जाता है और राज्य सरकार के अधिकारियों द्वारा निगरानी की जाती है। इन कार्रवाइयों ने पंचायती राज संस्थाओं की भूमिका को कमजोर किया। बिहार और आंध्र प्रदेश की उच्च न्यायालयों के न्यायिक हस्तक्षेप का एक उदाहरण यहां उपयुक्त रूप से प्रासंगिक है। पटना उच्च न्यायालय ने ग्राम पंचायतों को सत्ता हस्तांतरित नहीं करने के लिए बिहार सरकार को फटकार लगाई। सरकार को पंचायतों के कामकाज के संचालन के सबंध में नियम बनाना बाकी था। इसी तरह, जिला परिषदों के अध्यक्षों ने आंध्र प्रदेश में 73वें संशोधन अधिनियम के प्रावधानों को लागू करने के लिए राज्य सरकार को निर्देश देने के लिए न्यायिक हस्तक्षेप की प्रार्थना करते हुए उच्च न्यायालय में एक रिट याचिका दायर किया था । ऐसा प्रतीत होता है कि आंध्र प्रदेश सरकार पंचायतों के निर्वाचित नेताओं को शक्तियां और उत्तरदायित्व हस्तांतरित करने में रुचि नहीं ले रही है। आंध्र प्रदेश, कई अन्य राज्यों की तरह, विभिन्न समानांतर संरचनाओं के तहत विभिन्न विकास कार्यक्रम और योजनाएं शुरू कर रहा है। उदाहरण के लिए, जन्मभूमि नामक एक कार्यक्रम है जिसे आंध्र प्रदेश में पंचायतों के संरक्षक के रूप में शुरू किया गया था।[6]

इस तरह के नए कार्यक्रम बनाकर राज्य और केंद्र सरकार दोनों ने अनुदान को बिखेर दिया है। पंचायतों को केंद्र या राज्य सरकार द्वारा नाममात्र की धनराशि दी जाती है जिससे उनकी कार्य क्षमता बाधित होती है। इसके अतिरिक्त, केंद्र सरकार या राज्य सरकार ने स्थानीय विधायकों और सांसदों के नियंत्रण में कुछ धनराशि प्रदान की है। इसमें स्पष्ट रूप से धन की कमी है जो पंचायतों के सुचारू और प्रभावी कामकाज का प्रभावित करती है। विभिन्न भारतीय राज्यों के अनुभवजन्य साक्ष्यों से पता चला है कि विकेंद्रीकरण अभ्यास कुछ हद तक पश्चिम बंगाल, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश इत्यादि जैसे कुछ राज्यों में सफल रहा है। यदि किसी को विकेंद्रीकृत शासन की दुविधा को समझना है, तो उसे राजनीतिक प्रक्रिया की प्रकृति, तार्किक संस्थाओं, स्थानीय संगठनों और विकास के प्रति उनके स्वभाव को समझना होगा।

REFERENCES

[1] फोचिम वॉन ब्रौन, और उलरिके ग्रोट, 2002, "डस डिसेंट्रालाइजेशन सर्वे दा पुअर।" अहमद एहतिशम और वीटो तानज़ी (संस्करण) में, मैनेजिंग फिस्कल डेंटरलिज़तिओन; लंदनः रूटलेज।

[2] रेमी प्रूड 'होम, 1995, द डेंजर्स ऑफ डिसेंट्रालाइजेशन, द वर्ल्ड बैंक रिसर्च ऑब्जर्वर, Vol- X; No 2: pg. 201.

[3] वीटो तंज़ी, 2001, पितफलस आन द रोड तो फिस्कल डेसेंट्रलीसाशन, वर्किंग पेपर, नो. 19, वाशिंगटन डी. सी. : कार्नेगी एंडोमेंट फॉर इंटरनेशनल पीस. Pg. 13.

[4] सुगाता मरजीत, 1999, डिसेंट्रलायीज़्ड फाइनेंसिंग, गवर्नेंस एंड पब्लिक – प्राइवेट कोऑपरेशन; इकनोमिक एड पोलिटिकल वीकली, Vol-XXXIV, No. 20, pg. 1200.

[5] बी.एम. वर्मा, 2002, सोशल जस्टिस एंड पंचायत राज; नई दिल्लीः मित्तल पुब्लिकेशन्स, pg. 5.

[6] जॉर्ज मैथ्यू, 2000, पंचायती राज इन इंडियाः एन ओवरव्यू; इंस्टीट्यूट ऑफ सोशल साइंसेज एंड कॉन्सेप्ट पब्लिशिंग कंपनी (सं।); स्टेटस ऑफ़ पंचायती राज इन द स्टेट्स एंड यूनियन टेरिटरीज ऑफ़ इंडिया, नई दिल्लीः इंस्टिट्यूट ऑफ़ सोशल साइंसेज एंड कांसेप्ट पब्लिशिंग कंपनी. Pg. 17.

Copyright© 2016, IESRJ. This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-Non-commercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the Attribution-Non-commercial terms.