Scholarly Research Journal for Interdisciplinary Studies,
Online ISSN 2278-8808, SJIF 2016 = 6.17, www.srjis.com
UGC Approved Sr. No.49366, JULY-AUG 2017, VOL- 4/35

भारत में विकेंद्रीकरण: संभावनायें एवं चुनौतियाँ

मनीष कुमार

सहायक प्रोफेसर, राजनीतिक विज्ञान विभाग, स्वामी श्रद्धानंद महाविद्यालय, दिल्ली विश्वविद्यालय

Email - manish107msh@Yahoo.co.in

Abstract

समकालीन समय में विकेन्द्रीकरण लोकतंत्र का एक मजबूत पहलू है। भारत जैसे विशाल देश में विकेन्द्रीकरण के जरिये ही बढ़िया शासन चलाया जा सकता है। इसी के तहत भारत मे संघीय सत्ता को तीसरे स्तर पर साझा करते हुए स्थानीय सरकार बनाई गई। पंचायती राज इसी का एक रूप है जिसके द्वारा स्थानीय स्तर पर लोगों को फैसलों मे सीधा भागीदार बनाया जाता है। विकेन्द्रीकरण अपने साथ कई चुनौतियां भी लाता है लेकिन इसका समाधान विकेन्द्रीकरण को और सुदृढ़ करके किया जा सकता है। विकेन्द्रीकरण के तहत स्थानीय सरकारों के द्वारा स्व-शासन के लोकतांत्रिक सिद्धांत को अमल में लाया जा सकता है।

Keywords *- संघवाद, विकेन्द्रीकरण, स्व-शासन भागीदारी लोकतंत्र, पंचायती राज, ग्राम स्वराज, सुशासन*

Scholarly Research Journal's is licensed Based on a work at www.srjis.com

प्रस्तावना

विकेंद्रीकरण से हमारा अभिप्राय है एक संगठन के अंदर निर्णय लेने की शक्तियों का हस्तांतरण या फिर फैलाव, व्यक्तियों तथा इकाइयों को संगठन के सभी स्तरों पर आवश्यक अधिकार सौंपने से है। विकेंद्रीकरण का मुख्य उद्देश्य या इसके पीछे की बुनियादी सोच यह है कि एक संगठन के अंदर हर स्तर पर काम करने वाले लोगों को अपनी पूरी क्षमता से काम करने की आजादी मिले फिर चाहे भले ही वे शक्ति केंद्र से दूर स्थित हों। किसी भी विकास का आधार ग्राम इकाई होती है. राज्य सरकारें बड़े आकार के बावजूद ग्राम स्तर पर जन सेवाएँ जैसे बिजली, पानी, अच्छी सड़क – यहाँ तक की आवारा मवेशियों को हटाना, आदि समस्याओं को सुलझाने में भी अक्षम नज़र आती हैं. यह इसलिए क्योंकि ग्राम स्तर पर धन, स्टाफ आदि की व्यवस्था तथा प्रबंध सही नहीं है। पिछले 70 वर्षों में भारत में व्यापक बदलाव आया है। यह देश गांवों में बसता था, हमने इस देश में लोकतांत्रिक सिद्धांतों का उपयोग करके

Copyright © 2017, Scholarly Research Journal for Interdisciplinary Studies

परिवर्तन किया है। 70 साल पहले भारत में कठोर जाति प्रथा थी, किसी तरह की गतिशीलता न थी, लोग कुछ अधिक करने की चाह तक नहीं कर सकते थे, वे जड़वत थे। भारत इसी के लिए संघर्ष करता आया है और हम उसे हराने में सफल हुए हैं- पूरी तरह नहीं, लेकिन संतोषजनक पैमाने पर। चीन में भी इसी तरह का बदलाव देखा गया था, हालांकि विचार तो समान ही थे, लेकिन उसके तरीके काफी अलग थे। हमारा बदलाव विकेन्द्रीकृत था, कोई भी व्यक्ति जो चाहता था, उसे कर सकता था, कोई भी कहीं यात्रा करना चाहे, कर सकता था, यह नैसर्गिक है, यह अव्यवस्थित भी है। चीन का तरीका केंद्रीकृत है, यह कम्युनिस्ट पार्टी का तरीका है और इसके बदलाव के शुरुआती चरण में काफी ज्यादा हिंसा देखी गयी। भारत जैसे घनी आबादी वाले बड़े देश को, जिसकी की अधिकांश जनसंख्या ग्रामीण क्षेत्रों में रहती है, एक ही केन्द्र से शासित करना अत्यन्त कठिन है। अत: भारत जैसे विशाल देश में शासन प्रशासन के सफल संचालन के लिए विकेन्द्रीकरण शासन व्यवस्था को अपनाया गया है। विश्व के परिदृश्य में गणतन्त्र व्यवस्था भारतवर्ष की देन है। प्राचीन भारत में अनेक गणतन्त्र थे तथा इनकी अपनी स्वायत्ता थी। ये गणराज्य जनतान्त्रिक व्यवस्था के आधार थे। इन गणराज्यों का संचालन जनता द्वारा चुने गये प्रतिनिधियों द्वारा किया जाता था। गाँव इन गणराज्यों की पहली इकाई थे। आजादी के उपरान्त भारत में प्रजातन्त्रीय शासन प्रणाली लागू की गई है। प्रजातन्त्र को 'लोगों का, लोगों के लिए, लोगों द्वारा शासन' कहा गया है। अगर प्रजातन्त्र का अर्थ "एक आम आदमी की प्रशासन में सहभागिता है" तो विकेन्द्रीकरण का कानून विकास की प्रथम इकाई के स्तर से ही लागू होना चाहिये।

विकेंद्रीकरण का आशय

सामान्य भाषा में, विकेन्द्रीकरण का अर्थ है कि शासन-सत्ता को एक स्थान पर केन्द्रीत करने के बजाय उसे स्थानीय स्तरों पर विभाजित किया जाये, ताकि आम आदमी की सत्ता में भागीदारी सुनिश्चित हो सके और वह अपने हितों व आवश्यकताओं के अनुरुप शासन-संचालन में अपनी भागीदारी सुनिश्चित कर सके। यही सत्ता के विकेन्द्रीकरण का मूल आधार है। अर्थात् आम जनता तक शासन-सत्ता की पहुँच को सुलभ बनाना ही विकेन्द्रीकरण है। यह एक ऐसी प्रक्रिया है जिसमें सारा कार्य एक जगह से संचालित न होकर अलग-अलग जगह व स्तर से संचालित होता है। उन कार्यों से सम्बन्धित निर्णय भी उसी स्तर पर लिये जाते हैं। तथा उनसे जुडी समस्याओं का समाधान भी उसी स्तर पर होता है। जैसे त्रिस्तरीय पंचायतों में निर्णय लेने की प्रक्रिया ग्राम पंचायत स्तर, क्षेत्र पंचायत स्तर एवं जिला पंचायत स्तर से संचालित होती हैं। विकेन्द्रीकरण को निम्न रूपों मे समझा जा सकता है।

विकेन्द्रीकरण वह व्यवस्था है जिसमें विभिन्न स्तरों पर सत्ता, अधिकार एवं शक्तियों का बंटवारा होता है। अर्थात केन्द्र से लेकर गांव की इकाई तक सत्ता, शक्ति व संसाधनों का बंटवारा। साथ ही हर स्तर अपनी

Copyright © 2017, Scholarly Research Journal for Interdisciplinary Studies

गतिविधियों के लिए स्वयं जवाबदेह होता ह। हर इकाई अपनी जगह स्वतन्त्र होते हुये केन्द्र तक एक सूत्र से जुड़ी रहती है।

विकेन्द्रीकरण का अर्थ है विकास हेतु नियोजन, क्रियान्वयन एवं कार्यक्रम की निगरानी में स्थानीय लोगों की विभिन्न स्तरों में भागीदारी सुनिश्चित हो। स्थानीय इकाईयों व समुदाय को ज्यादा से ज्यादा अधिकार व संसाधनों से युक्त करना ही वास्तविक विकेन्द्रीकरण करना है।

विकेन्द्रीकरण वह व्यवस्था है जिसमें सत्ता जनता के हाथ में हो और सरकार लोगों के विकास के लिए कार्य करे।

लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण का अर्थ है कि शासन-सत्ता को एक स्थान पर केंद्रित करने के बजाय उसे स्थानीय स्तरों पर विभाजित किया जाए, ताकि आम आदमी की सत्ता में भागीदारी सुनिश्चित हो सके और वह अपने हितों व आवश्यकताओं के अनुरूप शासन-संचालन में अपना योगदान दे सके।

विकेंद्रीकरण के लाभ इस प्रकार हैं:

स्थानीय स्तर पर स्थानीय समस्याओं को समझकर उनका समाधान आसानी से किया जा सकता है। स्थानीय स्तर पर निर्णय लेने से कार्य तेजी से होंगे। कार्यो के क्रियान्वयन में अनावश्यक बिलम्ब नहीं होगा। साथ ही विकास कार्यो के लिए उपलब्ध धनराशि का उपयोग स्थानीय स्तर पर स्थानीय लोगों की निगरानी में होगा, इससे पैसे का दुरूपयोग कम होगा।

विकेन्द्रीकृत शासन व्यवस्था से विकास योजनाओं के नियोजन एवं क्रियान्वयन में स्थानीय लोगों की सक्रिय भागेदारी सुनिश्चित होती है। विकास कार्यो की प्राथमिकता स्थानीय स्तर स्थानीय लोगों द्वारा स्थानीय आवश्यकताओं के अनुरूप तय की जायेगी। व विकास कार्यक्रम ऊपर से थोपने के बजाय स्थानीय स्तर पर तय किये जायेंगें।

विकास कार्यो का स्थानीय स्तर पर नियोजन एवं क्रियान्वयन किये जाने से उनका प्रभावी निरीक्षण होगा। नियोजन में स्थानीय समुदाय की भागीदारी होने से कार्यों के क्रियान्वयन व निगरानी में भी उनकी सक्रिय भागीदारी बढ़ेगी। इससे से कार्य समय पर पूरे होंगे तथा उनकी गुणवत्ता में सुधार होगा।

स्थानीय स्तर पर स्थानीय साधनों के उपयोग से अपना कोष विकसित होने व कार्य करने से कार्य की लागत भी कम आयेगी।

विकेन्द्रीकृत की सोच स्थानीय स्तर पर लोकतान्त्रिक तरीके से चयनित सरकार पर जोर देती है एवं यह भी सुनिश्चित करती है कि स्थानीय इकाई को सभी अधिकार शक्तियां व संसाधन प्राप्त हो ताकि वे स्वतन्त्र रूप से कार्य कर सकें व अपने क्षेत्र की आवश्यकताओं एवं प्राथमिकताओं के अनुरूप विकास कर सके।

Copyright © 2017, Scholarly Research Journal for Interdisciplinary Studies

भारत में विकेंद्रीकरण का विकास

सन 1958 में राष्ट्रीय विकास परिषद् ने बलवंत राय मेहता कमेटी की सिफारिशों को मानकर त्रिस्तरीय पंचायती राज्य संस्था के गठन को स्वीक्रति दी. शासन के इस तीसरे स्तर पर सबसे नीचे गाँवों में ग्राम-पंचायत तथा नगरों में नगरपालिकाएं एवं वार्ड्स रखे गए. मध्य स्तर पर ग्रामीण क्षेत्र के लिए ग्राम-समितियां तथा शहरों में नगर निगम अथवा नगर पंचायत को बनाना था. पंचायती राज्य संस्था के शीर्ष पर जिला परिषद् बनाने का प्रावधान था. यह पूरी पंचायती राज संस्था (PRI) राज्य सरकार के नियंत्रण में रखी गयी. सन 1950 के दशक में सभी राज्य सरकारों ने इस व्यवस्था को मान लिया था और पंचायतों को स्थापित करने के लिए क़ानून भी बनाये थे, किन्तु सत्ता का कोई विकेंद्रीकरण नहीं हो सका.

सन 1993 में 73 तथा 74 वें संविधान संशोधन से चुनाव द्वारा पंचायतों के गठन को अनिवार्य किया गया. इस क़ानून में उन्हें विकास तथा सामजिक न्याय के लिए सत्ता एवं जिम्मेवारी देने का प्रावधान था. इसके अलावा संविधान के 11 वें शिडयूल में दिए गए 29 विषयों के क्रियान्वन की जिम्मेवारी भी उन्हीं दी गयी. ब्लाक स्तर पर क्षेत्र के सांसद तथा विधायकों को भी समिति में रखा गया तथा ब्लाक विकास अधिकारी को समिति का प्रशासक बनाया गया. जिला स्तर पर भारतीय प्रशासनिक सेवा (IAS) के किसी अफसर को पूरी व्यवस्था का प्रशासक बनाया गया. क़ानून में पंचायत को भी टैक्स आदि लगाने का अधिकार दिया गया.

भारत में विकेंद्रीकरण कि चुनौतियां

इन तमाम सकारात्मक खबरों और उपलब्धियों के बीच विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया को धीमा करने में तमाम संस्थागत चुनौतियों और सिस्टम से जुड़ी समस्याओं का प्रमुख हाथ रहा है। मिसाल के तौर पर राज्यों की एक बड़ी संख्या इससे जुड़ी जरूरी अर्हताओं जैसे कि राज्य पंचायत अधिनियम की व्यवस्था करना, राज्य वित्त आयोग का गठन करना तथा राज्य निर्वाचन आयोग के साथ ही जिला योजना कमेटियों का गठन करने आदि को पूरा करती हुई नजर आती है। लेकिन अभी बड़ी संख्या में राज्य ऐसे भी हैं जिन्होंने इन निकायों को अभी तक धन और अधिकारों का हस्तांतरण नहीं किया है। एक ओर केरल और पश्चिमी बंगाल जैसे राज्यों ने 26 विभागों में ये हस्तांतरण कर दिया है वहीं कई राज्यों में सिर्फ तीन विभागों तक में ही ये काम हो पाया है। तमाम मामलों में जिन राज्यों ने ये हस्तांतरण हो भी चुका है वहां पर भी इन विभागों की ओर से पंचायतों को व्यावहारिक और जमीनी स्तर पर ये हस्तांतरण नजर नहीं आता है। यहां पर नौकरशाह और विभाग तथा एजेंसियां ही सारा काम अपने हाथ में लिये हुए हैं। कई राज्यों में तो पंचायतों के समानांतर नयी संस्थाएं खड़ी की जा रही हैं जो उनके हिस्से का सारा काम कर रही हैं।

Copyright © 2017, Scholarly Research Journal for Interdisciplinary Studies

मिसाल के तौर पर हरियाणा सरकार ने एक ग्रामीण विकास एजेंसी मुख्यमंत्री की अध्यक्षता में बना दी है जो स्थानीय निकायों का सारा कामकाज देखती है।

सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं को ज्यादा बेहतर तरीके से लोगों से पहुंचाने के लिए पंचायती राज संस्थाओं का इस्तेमाल किये जाने को लेकर बनी एक विशेषज्ञ कमेटी की रिपोर्ट से खुलासा हुआ कि एक मनरेगा और पिछड़े क्षेत्रों को दी जाने वाली सहायता राशि बैकवर्ड रीजन ग्रान्ट फंड को छोड़ दें तो लगभग डेढ़ सौ से ज्यादा केन्द्रीय योजनाओं में से किसी में भी पंचायती संस्थानों को अहम भूमिका नहीं दी गई। ये हाल तब है जब कैबिनेट सचिव ने 8 नवबंर 2004 के अपने आदेश में साफ तौर पर इसे लागू किये जाने को कहा था। आज भी विभिन्न राज्यों में इन कामों को संबंधित विभाग ही संभाल रहे हैं। मोटे तौर पर कहें तो पंचायतों को अभी भी स्थानीय शासन प्रक्रिया के पूर्ण रूप से स्वायत्तशासी संस्थान के रूप में तैयार होना अभी बाकी है। इसके पीछे बड़ी वजह है राज्यों के राजनीतिक नेतृत्व और नौकरशाही का लगातार हो रहा विरोध जो मानते हैं कि पंचायतों के उभार के साथ ही उनकी भूमिका निरर्थक होती जायेगी। इस तरह 73वें संविधान संशोधन के लक्ष्यों को हासिल करने के लिए राजनीतिक इच्छाशक्ति की कमी साफ नजर आती है।

उससे भी ज्यादा खतरनाक चलन ये है कि इन संस्थाओं के गठन के 25 साल के बाद भी इन्हें मजबूत किये जाने औऱ इनकी क्षमता बढ़ाने के लिए बहुत कम प्रयास किये गये हैं। बहुत ही कम राज्यों ने पंचायतों की नियोजन प्रक्रिया पर विशेष ध्यान दिया है और उसके समावेशीकरण पर काम किया है। कई राज्यों ने तो नये चुने गये प्रतिनिधियों के अधिकारों को सुनिश्चित करने औऱ क्षमता को बढ़ाने की दिशा में कोई ध्यान ही नहीं दिया है, इनमें से कई प्रतिनिधि तो समाज के बेहद पिछड़े तबके से आते हैं। लिहाजा इतने होनहार संस्थान की विश्वसनीयता क्षमता के विकसित न होने से प्रभावित हुई है। ऐसे में कोई हैरानी की बात नहीं है कि तमाम चुने हुए प्रतिनिधि साधारण कामों औऱ जिम्मेदारियों के लिए भी अधिकारियों का मुंह ताकते हैं औऱ इस तरह से उपहास का पात्र बनते हैं। ये पिछड़े औऱ गरीब इलाकों में ज्यादा नजर आता है जहां पर चुने हुए प्रतिनिधियों को ग्रामीण विकास की योजनाओं को लागू करने में भी काफी मुश्किलें आती हैं। विडम्बना ये है कि इस क्षमता की कमी को बड़ी सफाई से राजनीतिक औऱ प्रशासनिक अमला उनके खिलाफ इस्तेमाल करता है औऱ इन संस्थाओं को आगे विकसित नहीं होने देता। खासतौर पर पेसा एक्ट (देश के शेड्यूल्ड इलाकों) वाले क्षेत्रों में ये हालत ज्यादा खराब है।

Copyright © 2017, Scholarly Research Journal for Interdisciplinary Studies

निष्कर्ष

अधिकारों औऱ क्षमता से जुड़े मुद्दों के अलावा कई दूसरे गंभीर मुद्दे भी हैं, विशेषतौर पर अपर्याप्त वित्तीय शक्तियों का मामला जिसकी वजह से इन स्व शासित संस्थाओं को राज्य औऱ केन्द्र की सरकारों की दया पर निर्भर रहना पड़ता है। एक ओर जहां पंचायतों को कई कामों की जिम्मेदारी दी गई है, वहीं पर दूसरी ओर उनके लिए कर लगाने का अधिकार बेहद सीमित रखा गया है। कोई भी पंचायत किसी संपत्ति पर कर नहीं लगा सकती। यहां तक कि इस मामले में न्यायपालिका से भी उन्हें बहुत मदद नहीं मिली। इस मामले में एक बेहद चर्चित दाभोल की घटना का जिक्र जरूरी है जहां पर एनरॉन कंपनी पर एक ग्राम सभा ने टैक्स लगाने की कोशिश की लेकिन वो अदालत में हार गई। इस तरह से पंचायतों के अधिकार क्षेत्र को बढ़ाने और उनके औचित्य को स्पष्ट करने का प्रमुख कार्य अभी दिवास्वप्न ही लगता है।

आखिरी लेकिन सबसे अहम बात ये है कि अभी तक पंचायतों को ई गवर्नेंस के दायरे में लाने के लिए काफी कम प्रयास किये गये हैं। इस बात में कोई शक नहीं है कि नये जमाने की तकनीक (आईसीटी) का फायदा उठाते हुए जवाबदेही, पारदर्शिता और कार्यसाधकता को बढ़ाया जा सकता है। हालांकि इसके बावजूद देश की ढाई लाख पंचायतों में से आधी पंचायते भी ई-पंचायत प्रोजेक्ट के दायरे में नहीं हैं। यहां ये ध्यान रखना चाहिए कि पंचायतों के लिए आईसीटी अभियान 2004 में ही शुरू किया गया था। अंत में ये कहना सही होगा कि महिलाओं तथा दूसरे पिछड़े और हाशिये पर खड़े समाज के सशक्तिकरण जैसी उपलब्धियों के बावजूद विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया काफी धीमी, सुस्त और असंतोषजनक है। इन संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिया जाना जहां एक ओर इस विविधताओं वाले इस देश में बरसो से हाशिये पर पड़े समाज को मुख्यधारा में समावेशित किये जाने की दिशा में एक महत्वपूर्ण कदम था वहीं अब इस सिलसिले में केन्द्र और राज्य के राजनीतिक हुक्मरानों की ओर से एक परिवर्तनकारी और ठोस कदम उठाये जाने की जरूरत है। उम्मीद की जा सकती है कि आने वाले वक्त में पंचायतें देश के लघु गणतंत्र के रूप में उभर कर सामने आयेंगी।

Copyright © 2017, Scholarly Research Journal for Interdisciplinary Studies

संदर्भ सूची

अनवर शाह, 'संतुलन, जवाबदेही और जवाबदेही: विकेंद्रीकरण के बारे में सबक'
(अप्रकाशित), वर्ल्ड बैंक, 2010
अशोक मेहता समिति की रिपोर्ट, 1978
क्रुक, आर. और जे. मनोर (1998): दक्षिण एशिया और पश्चिम में लोकतंत्र और विकेंद्रीकरण
अफ्रीका: भागीदारी, जवाबदेही और प्रदर्शन, कैम्ब्रिज: कैम्ब्रिज विश्व - विद्यालय का मुद्रणालय।
चंद्रशेखर (सं.), 2000, 'भारत में पंचायती राज - स्थिति रिपोर्ट 1999', राजीव गांधी फाउंडेशन, नई दिल्ली।
द्रेज, जे. और ए. सेन (२००२): भारत: विकास और भागीदारी। दिल्ली: ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी।
फर्निस, नॉर्मन, "दि प्रैक्टिकल महत्व का विकेंद्रीकरण" जर्नल ऑफ पॉलिटिक्स में)
Vol.36, No.4, 1974, pp.958-59
बिहार, अमिताभ और योगेश कुमार, मध्य प्रदेश, भारत में विकेंद्रीकरण:
पंचायती राज से ग्राम स्वराज (1950-2001), वर्किंग पेपर 170. ओवरसीज डेवलपमेंट संस्थान, लंदन, 2002।
वेबस्टर, नील, 'पश्चिम बंगाल में पंचायती राज: लोगों या पार्टी के लिए भागीदारी?'
डेवलपमेंट एंड चेंज 23, नंबर 4, 1992, पीपी.129-63
बंदोपाध्याय, डी. 1996. "प्रशासन, विकेंद्रीकरण और सुशासन"। आर्थिक
और राजनीतिक साप्ताहिक, नवंबर 30
भार्गव, बी.एस. (1979): पंचायती राज व्यवस्था और राजनीतिक दल। नई दिल्ली: आशीष प्रकाशक।
विश्व बैंक, 2000, 'विकेंद्रीकरण: पुनर्विचार सरकार' 2 1वीं सदी में प्रवेश करने के लिए
विश्व विकास रिपोर्ट
स्टीफन, एफ., और एन. राजा सेकरन, 2001, भेड़ और भेड़ के बच्चे: एक अनुभवजन्य अध्ययन कर्नाटक, बैंगलोर में स्थानीय स्वशासन में महिलाएं।

Copyright © 2017, Scholarly Research Journal for Interdisciplinary Studies