P: ISSN NO.: 2321-290X RNI : UPBIL/2013/55327 Shrinkhla Ek Shodhparak Vaicharik Patrika
E: ISSN NO.: 2349-980X Vol-III * Issue-XII*August-2016

भारत में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का व्यावहारिक पक्ष

गायत्री
व्याख्याता,
राजनीति विज्ञान विभाग,
एस.पी.सी. राजकीय महाविद्यालय,
अजमेर

नरेन्द्र निर्वाण
व्याख्याता,
रासायन विज्ञान विभाग
सनातन धर्म राजकीय
महाविद्यालय,
ब्यावर

सारांश

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण जहाँ शक्तियों का उच्च स्तर से स्थानीय स्तर तक विकेन्द्रीकरण होता है। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद तृतीय विश्व के राष्ट्रों में लोकतन्त्र को अपनाने की प्रतिस्पर्धा हो गयी थी। परन्तु लोकतन्त्र वही सफल होता है जहां शक्तियों का अधिकाधिक विकेन्द्रीकरण हो। भारत में भी लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की पहल संविधान के अनुच्छेद 40 राज्य के नीति निर्देशक तत्वों से की गई है। गांधी जी के ग्रामीण स्वराज्य के सपने को साकार करने के लिये तत्कालिक सरकार ने 73वें एवं 74वे संविधान संशोधन पारित करके स्थानीय स्वशासन को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया। यही से भारत में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का संवैधानिक, सरंचनात्मक एवं प्रकार्यात्मक स्वरूप की शुरूआत हुई। स्थानीय स्वशासन जब व्यवहार में आया तो इसके सकारात्मक एवं नकारात्मक दोनों प्रकार के परिणाम दिखाई दिये। सकारात्मक पक्ष में ग्रामीण विकास, एवं शासन में भागीदारी, ग्राम्य जीवन में परिवर्तनों पर चर्चा की गई। नकारात्मक पक्ष में स्थानीय स्वशासन में हो रहे भष्ट्राचार, भाई भतिजावाद चुनावों में गुटबाजी, जाति का राजनीतिकरण पर चर्चा हुई। इस नकारात्मक के बावजूद स्थानीय स्वशासन का जो ग्रामीण स्वराज्य तीसरी सरकार लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का जो सपना देखा गया था वह साकार रूप ले चुका है।

मुख्य शब्द : लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण, ग्राम स्वरूप, स्थानीय शासन, बलवन्तराय मेहता समिति, 73वां एवं 74वां संविधान संशोधन, तीसरी सरकार।

प्रस्तावना

द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद एशिया और अफ्रीका के नवोदित राष्ट्रों ने लोकतन्त्र को मजबूत बनाने एवं सामान्य जन को राजनीतिक कार्यो में वास्तविक भागीदार बनाने की दृष्टि से अपनी लोकतान्त्रिक सरंचना का अधिकतम विकेन्द्रीकरण करना प्रारम्भ किया। इस प्रयोग को ''ग्रास रूट डेमोक्रेसी'' के नाम से अभिहित किया गया।[1]

लोकतन्त्र का वास्तविक लक्ष्य यह होता कि ऐसी राजनीतिक सरंचना जिसमें लोकतन्त्र केवल राष्ट्रीय और प्रान्तीय स्तरों तक ही सीमित वही हो अपितु उसका विस्तार स्थानीय स्तरों तक भी होना चाहिए। लोकतन्त्र में लोगों की सहभागिता सही अर्थो में तभी सुनिश्चित होती है जब सामान्य जनता राजनैतिक कार्यो के दैनिक प्रबंध में भी अपना सहयोग प्रदान करें । लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के माध्यम से राजनीतिक सत्ता का बंटवारा साथ ही सत्ता का हर गांव, कस्बे तक विभाजन करना होता है। सार रूप से धरातल पर लोकतन्त्र का यह अवधारणा केवल लोकतन्त्र का ''मुख दर्शन'' मात्र नहीं है अपितु किसी भी देश की धरती में लोकतन्त्र के गहराई से बीजारोपण का प्रयत्न है।[2]

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का अर्थ

लोकतन्त्र का अर्थ उस व्यवस्था से है जिसमें राज्य की प्रभुसत्ता लोक अर्थात उस भू–भाग के निवासियों में निहित होती है। अर्थात देश के समस्त नागरिक शासन के कार्यो में किसी न किसी स्तर पर भाग लेते हो और उनकी आवाज अनिवार्यतः महत्व रखती हो। जब राज्य की सत्ता केन्द्र में निहित होती है तो वह केन्द्रिय शासन कहलाता है और जब वही सत्ता जनता में विभिन्न स्तरों में बाँट दी जाती है तो वह विकेन्द्रीत सत्ता कहलाती है।

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का अभिप्राय है कि शासन की शक्तियों का नौकरशाही के विभिन्न स्तरों पर प्रत्यायोजना नहीं है अपितु लोकतान्त्रिक सत्ता का राष्ट्रीय स्तर से नीचे राज्य, जिला, विकास खण्ड, एवं ग्राम स्तर परविकेन्द्रीकरण द्वारा निहित करने की अधिकतम शक्ति जनता में निहित हो तभी सही मायनें में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण होगा।

भारत में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण

भारत में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की स्थापना के लिए संविधान के अनुच्छेद 40 में यह निर्देश दिया गया है कि राज्य पंचायतों की स्थापना एवं उनेक विकास पर ध्यान देगा। इसके पश्चात प्रथम पंचवर्षीय योजना में यह चाहा गया कि पंचायतें एक अभिकर्ता (एजेन्ट) के रूप में विकास कार्यो के लिये कार्य करें। इसी प्रकार द्वितीय पंचवर्षीय योजना में भी पंचायतों को अधिक अधिकार देने की बात कही गयी।

लोकतान्कि विकेन्द्रीकरण की अवधारणा पर 1957 में केन्द्र सरकार द्वारा सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के क्रियान्वयन के आकलन एवं मूल्यांकन हेतु नियुक्त बलवन्त राय मेहता समिति ने भी गहन चिन्तन किया तथा समिति का निष्कर्ष यही था कि वास्तविक प्रजातन्त्र उस समय फलीभूत होगा जब प्रत्येक गांव में ग्राम संभाऐं एवं ग्राम पंचायतें स्थापित हो जायेगी और सामान्य जन वास्तविक स्वतंत्रता का अनुभव करेंगे।[3]

1958 में बलवन्तराय मेहता समिति ने अनशंसा की राजनीतिक सत्ता का उच्च स्तर से निम्न स्तर की ओर विकेन्द्रीकरण कर दिया जाए ताकि विकास कार्यक्रमों की योजना बनाने और उन्हें कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व स्थानीय क्षेत्र के चुने हुए प्रतिनिधियों का हो जाए। इसे ही लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण नाम दिया गया। प्रसिद्ध विद्वान जे.एस. मिल ने लिखा है कि एक ऐसी सरकार जिसमें सभी लोगों की भागीदारी है, ही सामाजिक राज्य की समस्त आवश्यकताओं को पूर्णतः सन्तुष्ट कर सकती है।[4]

राष्ट्रीय विकास परिषद् ने 12 जनवरी 1958 को बलवन्त राय मेहता समिति की अनुशंसाओं को यथारूप स्वीकार कर लिया गया। समिति ने लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण या जो प्रतिमान प्रस्तुत किया उसे ही कालान्तर में पंचायती राज के नाम से जाना जाता है। केन्द्र सरकार ने विकेन्द्रीकरण के प्रतिमान को अपनाना या ना अपनाया राज्य सरकार की इच्छा पर छोड़ दिया वे पंचायती राज के चाहे जैसे स्वरूप को अपना ले। राज्य ने इसका भरपूर फायदा उठाते हुए पंचायती राज व्यवस्था में अपनी रूची नहीं दिखाई। पंचायत चुनाव समय पर नहीं कराये जाते, फलस्वरूप ये संस्थाऐं नाममात्र की बनकर रह गई।

1978 में भारत सरकार ने अशोक मेहता समिति का गठन किया इसमें भी एक वर्श बाद अपनी अभिशंसाओं को प्रस्तुत किया परन्तु यह प्रभावी नहीं रहा। सम्पूर्ण देश में चिन्तन के स्तर पर निरन्तर यह अनुभव किया जा रहा था कि स्थानीय संस्थाऐं लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की सच्ची वाहक नहीं बन पा रही थी। जिसका कारण राज्य सरकारों का मनमाना व्यवहार था।

दिसम्बर 1992 में पदासीन राष्ट्रीय सरकार ने दो महत्वपूर्ण व्यापक संशोधन किए जिन्हें क्रमशः पंचायती राज संस्थानों के लिये 73वां संविधान संशोधन अधिनियम और नगरीय संस्थाओं के लिए 74वां संविधान संशोधन अधिनियम के नाम से जाना जाता है।राज्यों के अनुसमर्थन के पश्चात् 73वां संविधान संशोधन 24 अप्रैल 1993 व 74वां संविधान संशोधन 1 जून 1993 को भारत सरकार के गजट में प्रकाशित होने के साथ प्रवर्तित हुआं भारत के इतिहास में यह पंचायती राज के लिये वरदान साबित हुआ क्योंकि स्थानीय संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा प्राप्त हुआ।

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का वास्तविक स्वरूप : ग्राम सभाऐं एवं वार्ड सभा

73वें संविधान संशोधन से दो संस्थाऐं प्रकट हुई। ग्राम सभा एवं वार्ड सभा। इन दोनों की चर्चा किए बगैर लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण अधूरा सा लगता है।

क्योंकि ग्राम सभा को लोकतन्त्र की प्रत्यक्षतम इकाई के रूप में मान्यता प्रदान की गई है। वर्ष में न्यूनतम दो–तीन बैठकों के माध्यम से ग्राम सभा से यह अपेक्षा की गई है किवह ग्राम स्तर पर निर्वाचित इकाई ग्राम पंचायत की वर्ष भर की कार्यसूची (एजेन्डा) का निर्धारण करें। बीच में इसकी उपलब्धियों का सामयिक आकलन करते हुए अंत में उनकी समीक्षा भी करें। ग्राम सभा निर्वाचित निकाय एवं उसके क्रियाकलापों पर सीधी निगरानी रखने का कार्य करें। इसी प्रकार वार्ड सभा भी इसी प्रकार के कार्य को पूरा करें।

भारत में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का व्यवहारिक पक्ष

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के बारे में प्रो. इकबाल नारायण कहते हैं ''लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण लोगों की यह सहभागिता प्राप्त करने का एक सशक्त उपाय है।इसका ध्येय शासन कार्यो में लोगों की अधिकतम और जीवंत सहभागिता को सुनिश्चित करना होता है।''[5] इसी उद्देश्य को ध्यान मे रखते हुए बलवन्त राय मेहता समिति ने अपने सुझाव दिये थे। परन्तु समिति की मान्यता थी कि प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रस्तावित योजना को कार्यान्वित कर दिए जाने से प्रशासन की कुशलता में ह्रास हो जाएगा। प्रशासनिक कुशलता की यह अवनति इन संस्थाओं के संस्थागत एवं संगठनात्मक विकृतियों को दूर कर दिए जाने से समाप्त हो जायेगी। समिति ने यह संभावना व्यक्त की थी कि लोकतांत्रिक संस्थाओं के चुनावों से समाज और ग्रामीण क्षेत्रों में गुटबाजी को प्रोत्साहन मिलेगा।[6]

सकारात्मक पक्ष

1. स्वतन्त्रता के उपरान्त प्रचलन में आये पंचायतीराज व्यवस्था ने ग्रामीण जनजीवन को प्रभावित किया है। ग्रामीण जन को राज्य की मुख्य धारा में आने का सुअवसर मिल रहा है।
2. पंचायतों के जनप्रतिनिधियों को कार्य कुशलता से कार्य न करने पर ''वापस बुलाने का अधिकार मतदाताओं को मिलने से इसके सकारात्मक परिणाम सामने आये हैं।
3. पंचायती राज में अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति को दी गई आरक्षण व्यवस्था से ग्रामीण परिवेश में सामाजिक न्याय की स्थिति उत्पन्न हुई है। समाज के दलित व पिछड़े वर्गो को भी क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करने का अवसर मिल रहा है।
4. महिलाओं को आरक्षण मिलने से जो ग्रामीण महिलायें घूंघट में रहा करती वे भी गांव का प्रतिनिधित्व करने का अवसर प्राप्त कर पा रही है।
5. ग्रामीण सरकारें संघात्मक व्यवस्था के लिये तीसरी सरकार का स्वरूप ग्रहण कर रही है।
6. पंचायती राज प्रजातंत्र का आधार है। हमें प्रायः उच्च स्तर पर लोकतंत्र के विशय में सोचने की आदत पड़

गई है और हम नीचे के स्तर पर लोकतन्त्र के विषय में कुछ नही सोचते हैं। उच्च स्तर तब तक सफल नहीं हो सकता जब तक कि उसे नीचे से मजबूत न बनाए। इसलिये 73वां एवं 74वां संविधान संशोधन इस स्तर को मजबूत बनाने का कार्य कर रहा है।

7. पंचायतीराज ग्रामीण जन को राजनीतिक शिक्षा प्रदान करने का कार्य कर रहा है। पंचायत चुनावों में सभी ग्रामीण सक्रिय होकर भाग लेते हैं। स्थानीय संस्थानों के नागरिक यह जानते हैं कि ये संस्थाऐं उनकी स्थानीय आवश्कताओं जैसे सफाई, सड़क, पानी, और प्रकाश आदि का प्रबंध करती है।
8. देश के विकास के लिये यह आवश्यक है कि वहां की योजनाऐं बड़े–बड़े नगरों के अलावा स्थानीय स्तर एवं स्थानीय विकास के लिये उसी के अनुकूल बनाई जानी चाहिए। स्थानीय संस्थायें इन्हीं योजनाओंको गांवों से जोड़ने का कार्य कर रही है। चाहे सामुदायिक विकास योजना हो या राष्ट्रीय वृद्धि दर स्थानीय प्रगति कृषि, सिंचाई, रोजगार, श्रम इत्यादि।

नकारात्मक पक्ष

1. लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के लिये पंचायतीराज व्यवस्था स्थापित की गई थी। मेहता समिति यह चाहती थी कि स्थानीय संस्थाओं में जनता की सहभागिता सुनिश्चित की जाए। परन्तु ऐसा नहीं हुआ। चुनाव के समय जरूर जनता सक्रीय होती है उसके बाद विकास कार्यक्रमों में आमजन की भागीदारी, जागृति, सहभागिता नगण्य है।
2. स्थानीय संस्थाओं में व्याप्त भ्रष्टाचार आज बड़ी समस्या बन गया है। संस्थाओं के प्रतिनिधि एवं नौकरशाह दोनों ने अपनी सामजस्य ऐसा बिठा लिया है कि वे दोनों मिलकर भ्रष्टाचार करने एवं उससे बचने के उपाय ढूंढ़ते रहते हैं।
3. पंचायती राज संस्थाओं की स्थापना करते समय यह लक्ष्य रखा गया था कि ये ग्रामीण अंचलों में विकास की वाहक बनेगी परन्तु इसके विपरित ये संस्थायें इस दायित्व को पूर्ण नहीं कर पायी उदाहरण स्वरूप प्राथमिक शिक्षा विषय स्थानीय संस्थाओं को दिया गया उसकी दुर्दशा देखकर अनुमान लगाया जा कसता है वे कैसा कार्य कर रही है।
4. पंचायती राज संस्थाओं में महिला पदाधिकारियों एवं प्रतिनिधियों ने भी अपने कार्यक्षेत्र में परिवार के पुरूश सदस्यों के अनिश्चित हस्तक्षेप की घटना आम बात है। इस हस्तक्षेप के परिणाम स्वरूप हमें नये शब्द ''सरपंच पति'', प्रधान पति व जिला प्रमुख पति सुनने को मिलते हैं।
5. देशभर में पंचायती राज संस्थाऐं वास्तव में अकुशलता की प्रतीक बनकर रह गयी है। ये संस्थायें प्रशासन की कुशलता की स्वीकार करने के बजाए उनसे हर कार्य पर विवाद करके कार्यो को रोक देने का काम करते हैं।
6. लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की ये संस्थायें वित्त के लिये राज्य सरकार पर निर्भर हैं यह निर्भरता उनके कार्यो को पूर्ण नहीं होने देती है।
7. पंचायती राज की संस्थाओं को उत्तरदायित्व का जो आत्मबोध होना चाहिए था वह भी नहीं हो पाया है।
8. पंचायतों की निश्क्रियता का अनुमान इसी तथ्य से हो जाता है कि ग्राम सभा की वर्ष में नियमित बैठक बुलाने का कार्य पंचायती राज की ये संस्थायें उदासीनता से करती है।
9. पंचायत चुनावों में हिंसा गुटबाजी, जातिकरण देखने को मिलता है।

अध्ययन का उद्देश्य

1. लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण शब्द को परिभाषित करना।
2. भारत में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की स्थिति को जानना।
3. मेहता समिति की अनुशंसाओं को जानना।
4. लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के व्यवहारिक पक्ष का अध्ययन कर यह जानना कि क्या ये संस्थायें अपना उद्देश्य पूर्ण कर पाती है या नहीं।

अध्ययन पद्धति

1. आलोचनात्मक अध्ययन पद्धति
2. विश्लेशणात्मक अध्ययन पद्धति

निष्कर्ष

इस प्रकार निश्कर्शतः यह कहा जा सकता है कि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की ये संस्थायें जिस लक्ष्य को लेकर शुरू की गई थी उस लक्ष्य के पचास प्रतिशत को ही हासिल कर पायी है। हालांकि बलवन्त राय मेहता समिति इन विकृतियों के प्रति आंशकित थी इसलिये समय–समय पर स्थानीय संस्थाओं के नियम अधिनियम बनाकर उनको दूर करने का प्रयास किया गया जैसे ''वापस बुलाने का अधिकार'''सूचना का अधिकार'',''विडियो क्रान्क्रेसिंग'' न्यूनतम शैक्षिण योग्यता का नियम लोकायुक्त आदि। यह प्रक्रिया अभी भी जारी है। इसलिये हम ये कह सकते हैं कि पंचायती राज व्यवस्था ने ग्रामीण जनता की राजनीतिक जागरूकता को बढाया है साथ ही विकास कार्यो में उनकी सहभागिता एवं जागरूकता को नये आयाम प्रदान किये हैं। उदाहरणतः महिला सरपंच पद ग्रहण करने के दूसरे साल से सवाल करने लग जाती है। गांवों का दलित वर्ग एवं पिछड़े वर्गो को आरक्षण मिलने से उनकी गांव के विकास कार्यो में सहभागिता बढकर सामाजिक न्याय प्राप्त हुआ है। लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का जो लक्ष्य ग्राम स्वराज्य था वह काफी हद तक प्राप्त हुआ है। इसलिये प. नेहरू का कथन है ''गांव के लोगों को काम करने दो, चाहे वे कितनी ही गलतियां क्यों न करें, एक दिन जरूर अच्छा करेंगे।

सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. वेबस्टर्स की ''न्यू ट्वन्टीयथ सेंचुरी डिक्श्वरी आफ इंगलिश लेंगवेज'' इंडियन एडीशन 1960, पृ. 795
2. आर.बी. जैन, पंचायतीराज, वाल्यूम फ्राम आई.पी.ए. नई दिल्ली पृ.11
3. रिपोर्ट ऑफ द टीम फार द स्टडी ऑफ कम्यूनिटी डवलपमेंट एण्ड नेशनल एक्सटेंशन सर्विस, सामुदायिक विकास एवं सहकारिता मंत्रालय, भारत सरकार 1957
4. उद्धत मास्टर्स ऑफ पोलिटिकल थार, सम्पादित लेन डब्लू, लेनीस्टार, वाल्यूम 111
5. इकबाल नारायण, डेमोक्रेटिक डिसेंट्रेलाईजेशन : द आईडिया द इमेज एण्ड द रियलिटी संकलित आर. बी. जैन, पूर्वोक्त, पृ.11
6. रिपोर्ट ऑफ द टीम फार द स्टडी ऑफ कम्यूनिटी डवलपमेंट एण्ड नेशनल एक्सटेंशन सर्विस, उद्धत, आर.बी. जैन, पूर्वोक्त, पृ.19.20