लोकतांत्रिक शासन में विकेन्द्रीकरणः एक अध्ययन

अश्विनी कुमार
शोध छात्र, राजनीति विज्ञान विभाग, तिलकामांझी,
भागलपुर विश्वविद्यालय, भागलपुर
Email: j.p.college1952@gmail.com

सारांश

आज विश्व स्तर पर विकेन्द्रीकरण को विशेष महत्व दिया जा रहा है। प्रशासन एवं अभिशासन में जनता की भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था को अपनाना वर्तमान समय की बहुत बड़ी आवश्यकता है। भारत जैसे घनी आबादी वाले बड़े देश में, जिसकी अधिकांश जनसंख्या ग्रामीण क्षेत्रों में रहती है, एक ही केन्द्र से शासित करना अत्यन्त कठिन है। अतः भारत में शासन प्रशासन के सफल संचालन के लिए विकेन्द्रीकरण शासन प्रणाली लागू की गई। प्रजातंत्र को जनता का, जनता के लिए, जनता द्वारा शासन कहा गया है। अगर प्रजातंत्र का अर्थ एक आम आदमी की प्रशासन में सहभागिता है तो विकेन्द्रीकरण का कानून इकाई के स्तर से ही लागू होना चाहिए किसी भी देश के विकास के लिए यह आवश्यक है कि विकास नीतियों, योजनाएँ व कार्यक्रम शासन की विभिन्न स्तरों पर अनुशासन व सामंजस्य होना विकेन्द्रीकरण प्रकिया की सफलता का प्रतीक है।

प्रस्तावना

विकेन्द्रीकरण का अर्थ

सामान्य भाषा में विकेन्द्रीकरण का अर्थ है कि शासन सत्ता को एक स्थान पर केन्द्रित करने के बजाय उसे स्थानीय स्तरों पर विभाजित किया जाये, ताकि आम आदमी को सत्ता में भागीदारी सुनिश्चत हो सके और वह अपने हितों व आवश्यकताओं के अनुरूप शासन संचालन में अपनी भागीदारी सुचिश्चत कर सकें। अर्थात आम जनता एक शासन सत्ता की पहुंच को सुलभ बनाना ही विकेन्द्रीकरण है। यह एक ऐसी प्रकिया है, जिसमें सारा कार्य एक जगह से संचालित न होकर अलग–अलग जगह व स्तर से संचालित होता है। उन कार्यो से सम्बन्धित निर्णय भी उसी स्तर पर लिये जाते हैं। तथा उनसे जुड़ी समस्यओं का समाधान भी उसी स्तर पर होता है। विकेन्द्रीकरण को निम्न रूपों में समझा जा सकता है।

1 विकेन्द्रीकारण वह व्यवस्था है, जिसमें विभिन्न स्तरों पर सत्ता, अधिकार एवं शक्तियों का बटवारा होता है अर्थात केन्द्र से लेकर गॉव की इकाई तक सत्ता शक्ति व संसाधनों का बटवारा। साथ ही प्रत्येक स्तर अपनी गतिविधियों के लिए स्वयं जबाव देह होता है। साथ ही प्रत्येक इकाई अपनी जगह स्वतंत्र होते हुए केन्द्र तक एक सूत्र से जुड़ी रहती है।

2 विकेन्द्रीकरण का अर्थ है, विकास हेतू नियोजन, कियान्वयन एवं कार्यक्रम की निगरानी में स्थानीय लोंगो को विभिन्न स्तरों पर भागीदारी सुनिश्चत हो । स्थानीय इकाईयों व समुदाय को ज्यादा से ज्यादा अधिकारी व संसाधनों से युक्त करना ही वास्तविक विकेन्द्रीकारण करना।

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

इस प्रकार विकेन्द्रीकरण शासन व्यवस्था में शासन की हर इकाई स्वायत होती है, लेकिन इसका अर्थ यह नही होता है कि वह इकाई अपने मनमाने ढंग से कार्य करें, अपितु प्रत्येक इकाई अपने से उपर की इकाई द्वारा बनाये गये नियमों व कानूनों के अन्तर्गत कार्य करती हैं। उदाहरण के लिए भारत में राज्य सरकारें अपने राज्य के लोगों के विकास के लिए नियम कानून नीतियॉ एवं कार्यक्रम बनाने के लिए स्वतंत्र है, लेकिन वे केन्द्रीय संविधान के प्रावधानों के अन्तर्गत ही यह कार्य करती है। कोई भी राज्य सरकार स्वतंत्र होते हुए भी संविधान के नियमों से बाहर रहकर कार्य नहीं कर सकती है।

स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद से ही सरकार के विकेन्द्रीकरण के दिशा में अनेक प्रयास किये गये हैं। इनमें भारत में पंचायती राज का लागू किया जाना सरकार के विकेन्द्रीकरण की दिशा में सबसे महत्वपूर्ण कदम माना जाता है। इसके माध्यम से जनता को सत्ता में भागीदारी मिलने का अवसर प्राप्त हुआ है।

शोध प्रविधि

प्रस्तुत शोध आलेख विश्लेषणात्मक एवं वर्णणात्मक प्रकृति का है। शोध कार्य के लिए विभिन्न स्त्रोतों का उपयोग किया गया है। उसके लिए मुख्यतः प्रकाशित ग्रन्थ, पत्र– पत्रिकाओं में छपे विवरण, निबंध एवं लेख, आलेख, इन्टरनेट गुगल तथा विभिन्न शोध ग्रन्थों को अध्ययन का आधार बनाया है।

तथ्य विश्लेषण

लोकतांत्रिक शासन और विकेन्द्रीकरण

राजनीति में लोकतंत्र के प्रयोग का अभिप्राय न केवल राज सत्ता में लोंगो की भागीदारी का प्रयास है, अपितु सरकार के दैनिक कामकाज में लोगों को सहभागी बनाना भी है। प्रसिद्ध विद्वान जे0एस0मिल ने लिखा है कि 'एक ऐसी सरकार जिसमें सभी लोगों की भागीदारी है वहीं राज्य की समस्त आवश्यकताओं को संतुष्ट कर सकती है।'[1] लागों की सहभागिता जितनी अधिक होगी, वह व्यवस्था लोकतंत्र के राजनीतिक आदर्श के उतनी समपी समीप जायेगी।

यह विचारणीय विषय है कि लोकतंत्र की अवधारणा में विकेन्द्रीकरण का विचार अन्तर्निहित है तो विकेन्द्रीकरण के साथ "लोकतांत्रिक" शब्द क्यों लगाया जाता है? विद्वानों का मत है कि विकेन्द्रीकरण के पूर्व "लोकतांत्रिक" शब्द का प्रयोग निरर्थक नहीं है। वस्तुतः लोकतांत्रिक शब्द विकेन्द्रीकरण के उदेश्यों को अभिव्यक्त करता है, जो सत्ता के विकेन्द्रीकरण

में लोगों के व्यापक, अधिकतम और निकटतम सहयोग की आकांक्षाओं को अधिक स्पष्टता देता है। "लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण" को स्थानीय स्तर पर लोगों का अपने कल्याण की योजनाओं को बनाने व पहल करने तथा स्वायत्तापूर्ण उन्हें कार्यान्वित करने के रूप में देखा जा सकता है। इस प्रकार लोकतांत्रिक– विकेन्द्रीकरण प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण की तुलना में अधिक व्यापक हैं और दोनों में अन्तर उनके उद्देश्यों को लेकर किया जा सकता है। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण जहॉ लोगों की सहभागिता पर बल देता है, वहीं प्रशासनिक– विकेन्द्रीकरण का उद्देश्य कुशलता को बढ़ावा देना होता है। बहुत से लोग लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के विचार को प्रत्यायोजन का समानार्थक समझकर भ्रमित होते हैं। यद्यपि इन शब्दों में कुछ समान गुण हो सकते है। फिर भी समनार्थक नहीं हैं। प्रत्यायोजन में सत्ता का उच्चाधिकारियों द्वारा अधीनस्थ अधिकारी को स्थानान्तरण होता है। वेा उस सत्ता के उपयोग के लिए इच्छा के अनुरूप स्वतंत्र नहीं होता, अपितु उसका निर्वाह उच्चधिकारियों के निर्देशों और प्रसाद की सीमाओं के अन्तर्गत करना होता हैं। जबकि 'लोकतांत्रिक– विकेन्द्रीकरण', लोकतांत्रिक सिद्धान्त का विस्तार है, इसमें स्थानीय स्तर पर लोगों का अपने कार्यो के बिना किसी उच्च हस्तक्षेप के प्रबन्धन का अधिकार निहित है। अतएव 'लोकतांत्रिक– विकेन्द्रीकरण' के विचार में लोगों का अधिकार अन्तर्निहित होता है, किन्तु प्रत्यायोजन उच्च अधिकारी द्वारा अधीनस्य अधिकारी को प्रदत सुविधा मात्र है।' लोकतांत्रिक– विकेन्द्रीकरण' एक ऐसा सिद्धांत है जो स्थानीय लोगों को मौलिक सत्ता के उपयोग का अधिकार प्रदान करता है, जबकि प्रशासनिक प्रत्यायोजन किसी भी प्रशासनिक संगठन में प्रशासनिक कुशलता प्राप्त करने का उपागम मात्र हैं, जिसमें अधिनस्थ अधिकारी द्वारा ऐसी सत्ता का उपयोग किया जाता है, जो उसे उच्य अधिकारी द्वारा दी गई है।[2]

भारत में 'लोकतांत्रिक– विकेन्द्रीकरण' की अवधारणा पूर्ण सोवियत संघ और चीन जैसे साम्यवादी देशों में प्रचलित 'लोकतांत्रिक– विकेन्द्रीकरण' की धारणा से पूर्णयता भिन्न हैं। जहॉ इन साम्यवादी देशों में लोकतंत्र और केन्द्रीय नेतृत्व की शक्तियों के केन्द्रीकरण का समायोजन किया गया है। इन देशों की जनता जनतांत्रिक तरीके से प्रारंभिक तौर पर अपने प्रतिनिधियों का चुनाव करती है तथा अपना शासन की नीति संबंधी व्यापक मुद्दों का चयन करती हैं, किन्तु उन देशों की जनता जब प्राथमिक तौर पर व्यापक नीतियों की निर्धारण कर अपने प्रतिनिधियों को चुन देता है तो इस बिन्दु पर उनकी लोकतांत्रिक स्वतंत्रता प्रायः समाप्त हो जाती है। इसके पश्चात निर्वाचित नेतष्त्व जनता द्वारा स्वीकृत व्यापक नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए रीति–रीति निर्धारण करता है और आवश्यक आदेश देता है। केन्द्रीय नेतृत्व के इन आदेशों का कोई विरोध, आलोचना या उसके प्रति कोई संकोच या प्रतिरोध व्यक्त नहीं किया जा सकता। इस स्तर पर जनता भी अपने प्रतिनिधियों द्वारा निर्धारित अथवा कार्य–प्रणाली के प्रति कोई विरोध करने में सक्षम नहीं है। इस तरह इन साम्यवादी देशों में लोकतत्र, नीतियो के निर्घारण की प्राथमिक प्रक्रिया तक सीमित है और तत्पश्चात् सीमित प्रकियाओं पर केन्द्रीय नेतृत्व का केन्द्रीकारण स्थापति हैं।[3]

शासन व्यवस्था के रूप में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण

शासन व्यवस्था के रूप में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की अभिव्यक्ति पंचायत व्यवस्था में होती हैं। वर्तमान समय में पंचायत को ही मानव गरिमा, व्यक्ति की स्वतंत्रता तथा समानता, राजनैतिक निर्णयों में जनता की भागीदारी आदि के कारण एक मात्र आदर्श शासन व्यवस्था मानी जाती है। भारत विश्व का सबसे बड़ा लोकतांत्रिक राज्य हैं। शासन के प्रकार के रूप में लोकतंत्र को ऐसी व्यवस्था कहा जा सकता है, जिसमें जनता शासन–शक्तियों का प्रयोग स्वयं प्रत्यक्ष रूप से या चुने गये प्रतिनिधियों के माध्यम से अप्रत्यक्ष रूप से करती हैं। अप्रत्यक्ष या प्रतिनिध्यात्मक लोकतंत्र व्यवहारिक होने के कारण विश्व के अधिकांश देशों के लोकतंत्र का यह स्वरूप प्रचलित हैं। प्राचीन विचारकों जॉन स्टुअर्ट मिल, अब्राहम लिंकन आदि ने लोकतंत्र की व्याख्या इस प्रकार की है कि लोकतंत्र लम्बे समय तक चिर प्रतिष्ठित अर्थ में जनता का, जनता के द्वारा शासन माना जाता रहा, किन्तु आज की प्रविधि एवं वाणिज्य प्रधान सभ्यता में ऐसा लोकतंत्र कोरी कल्पना हैं।[4]

पंचायत राजनैतिक परिस्थिति या शासन चलाने की पद्धति मात्र नहीं है, अपितु यह सामाजिक, राजनैतिक एवं सांस्कृतिक परिस्थिति भी हैं। यह एक विकासशील दर्शन एवं जीवन जीने का ऐसा तरीका है, जिसमें समाज की इकाई के रूप में व्यक्ति मूल आधार है। गॉधीजी ने प्रचलित लोकतंत्र के स्वरूप की कटु आलोचना करते हुए मताधिकार पर आधारित लोकतंत्र के ऐसे स्वरूप का समर्थन किया, जिसमे बुनियादी स्तर पर प्रत्यक्ष लोकतंत्र तथा उपरी स्तर पर अप्रत्यक्ष से चुनी गयी संस्था है। इस प्रकार सत्ता के वास्तविक विकेन्द्रीकरण पर आधारित नये ढंग के लोकतंत्र को भारत में अपनाने की उन्होने सिफारिश की उन्होंने कहा 'लोकतत्र' का अर्थ मैं यह समझता हूँ कि नीचे से नीचे तथा ऊॅचे से ऊॅचे आदमी को आगे बढ़ने का अवसर मिलना चाहिए, लेकिन सिवाय अहिंसा के ऐसा हो ही नही सकता।[5] उन्होनें अन्तिम सार्वजनिक लेख में लिखा कि सच्ची लोकशाही केन्द्र में बैठे 10–20 जने नहीं चला सकते। वह तो नीचे से गॉव के हर आदमी द्वारा चलाई जानी चाहिए।[6] पंडित जवाहर लाल नेहरू का कहना था कि लोकतंत्र का अर्थ केवल राजनैतिक तथा अर्थिक ही नही वरन मानसिकता से भी है। अर्थात, लोकतंत्र में प्रत्येक व्यक्ति को राजनैतिक तथा आर्थिक क्षेत्र में समानता के अवसर मिलने चाहिए। लोकतंत्र हमारी सामाजिक, आर्थिक, राजनैतिक समाधान का एक मानसिक दृष्टिकोण है।[7]

पंयायती राज की त्रिस्तरीय योजना का आशय इस अर्थ में लोकतंत्र को वास्वविक रूप देना है। जिससे सब से निचले स्तर तक करोड़ो लोगों को शासन के संचालन में भागीदारी बनाया जा सके। इस प्रकार यह धरातल पर लोकतंत्र की व्यवस्था हैं।[8] इस व्यवस्था के माध्याम से ही केन्द्र एवं राज्य स्तर पर केन्द्रीय सत्ता का विकेन्द्रीकरण कर जनतंत्र में जन का महत्व काय किया जा सकता है। पंचायती राज संस्थाएं लोकतंत्र की आधार शिलाएं है। यह भावी राजनीतिक प्रशिक्षण का कार्य करती है। अतः इन्हे भवी नेताओं की पाठशाला कहा जाता है। किसी स्थानीय समस्या को सटीक रूप से सुलझाने हेतु यह आवश्यक है कि निर्णय लेने वालों को स्थानीय परिस्थितियों एवं वातावरण की पूर्ण जानकारी हो। अतः स्थानीय संस्थाओं के माध्यम से स्थानीय

समस्याओं के समाधान खोजे जाए तो वे अधिक व्यावहारिक एवं उपयोगी होगें।

इस व्यस्था को पूर्ण मान्यता है कि सभी समस्याएं केन्द्र की समस्याएँ नहीं है उनका हल उसी स्थान पर एवं उन्हीं लोगों द्वारा ही होना अपरिहार्य है, जिसके द्वारा वे अनुभव की जाती है। इस प्रकार सत्ता, अधिकार, शक्ति एवं उत्तरदायित्व के विकेन्द्रीकरण द्वारा स्थानीय शासन की स्थापना आधुनिक लोकतात्रिक राज्यों में अपरिहार्य बन गई है।[9]

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि लोकतंत्र मूलतः विकेन्द्रीकरण पर आधारित है। किसी भी लोकतांत्रिक व्यवस्था में यह आवश्यक है कि सर्वोच्य शासन की जड़े जनसाधारण के बीच हो ताकि उन्हें अपनी आवश्यकताओं एवं मांगों को अभिव्यक्त करने का समुचित अवसर मिल सके।[10] लोगों की राजनीति में सहभागिता इस रूप में हो कि स्थानीय स्तर पर निर्णय लेने में स्वायत्ता वित्तीय मामलों को प्रबंधन तथा प्रशासन पर पर्यवेक्षण का उन्हें अधिकार प्राप्त हो। लोकतांत्रिक सत्ता का केन्द्रीकारण राष्ट या राज्य स्तर पर न हो अपितु जिला खण्ड तथा ग्राम स्तर तक लोकतांत्रिक सत्ता का विकेन्द्रीकरण हो, जिसमें जनता केवल चुनावों के समय ही राजनीति में भागीदारी न हो, वरण स्थानीय स्तर पर निरंतर अधिकतम, जीवंत एवं सक्रिय रूप में शासन के कार्यो में भागीदारी रहे।

सुझाव

लोकतंत्रिक शासन प्रद्धति में विकेन्द्रीकरण व्यवस्था के लिए कुछ सुझाव इस प्रकार है।

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

2 विकेन्द्रीकृत शासन व्यवस्था के विकास योजनाओं के नियोजन एवं क्रियान्वय में स्थानीय लोगों की सक्रिय भागीदारी सुनिश्चित होती है। विकास कार्यो की प्राथमिकता स्थानीय स्तर पर, स्थानीय लोंगो द्वारा, स्थानीय आवश्यकताओं के अनुरूप तय की जायेगी व विकास कार्यक्रम ऊपर से थोपने के बजाय स्थानीय स्तर पर तय किये जायेंगे।

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

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

5 इस व्यवस्था में क्षेत्रीय या स्थानीय अधिकारीयों को केन्द्रीय सत्ता से पूर्व अनुमति लेने की आवश्यकता नही रहती। इसलिए शीघ्र निर्णय ले सकते है और इससे कार्य विलम्ब

नहीं होता।

निष्कर्ष

इस प्रकार कहा जा सकता है कि लोकतांत्रिक शासन पद्धति में विकेन्द्रीकृत की सोच स्थानीय स्तर पर लोकतांत्रिक तरीके से चयनित सराकर पर जोर देती हैं एवं यह भी सुनिश्चित् करती है कि स्थानीय इकाई को सभी अधिकारी शक्तियां आवश्कताओं एवं प्राथमिकताओं के अनुरूप विकास कर सके।

संदर्भ ग्रन्थ

1 इकबाल नारायण, *डेमोक्रेटिक डिसेन्ट्रेलाइज नेशनः द आइडिया, द इमेज एण्ड दि रियलिटी,* संकलन आर0बी0जैन
2 डॉ0 शर्मा अशोक, *भारत में स्थानीय प्रशासन,* पृष्ठ.96
3 इकबाल नारायण, *डेमोक्रेटिक डिसेन्ट्रलाइज नेशनः द आइडिया, द मझेज एण्ड दि रियलिटी,* संकलन आर0बी0जौन
4 एम0के0 गॉधी, हरिजन सेवक, 18 मई 1940
5 सिद्वराज ढढढा, *मेरे सपनो का भारत,* सर्वसेवा संध प्रकाशन, वाराणसी,1951 पृष्ठ. 18–19
6 कविन्स नारमन, 1986 *टाक्स विथ नेहरू,* वनडे कम्पनी, न्ययार्क, 1959, पृष्ठ 18–19
7 जे0सी0 जौहरी, 1986 *भारतीय राजनीति,* विशाल पब्लिकेशन, अगरा, पृष्ठ 18–19
8 आर0पी0 जोशी व अरूण भारद्वाज, *2000 में भारत में स्थानीय प्रशासन,* शीलसन्स, जयपुर, पृष्ठ.80
9 सुशील कौशिक(सं) 1990, *भारतीय शासन एवं राजनीति,* हिन्दीमाध्यम कार्यान्विय निदेशालय दिल्ली विश्वविद्यालय, पृष्ठ.289
10 डॉ0 सुरेन्द्र कटारिया, 2000 *प्रशासनिक सिद्धान्त एवं प्रबंध,* नेशनल पब्लिकेशन हाऊस, जयपुर