International Journal of Humanities and Social Science Invention (IJHSSI)
ISSN (Online): 2319 – 7722, ISSN (Print): 2319 – 7714
www.ijhssi.org ||Volume 12 Issue 9 || September 2023 || PP.257-259

विकेन्द्रीकरण की सैद्धांतिक पृष्ठभूमिः एक ऐतिहासिक अध्ययन

रूपेश रंजन
शोध छात्र इतिहास विभाग बी.एन.एम.यू. मधेपुरा बिहार

सार

विकेन्द्रीकरण से तात्पर्य है, वैसी राजनीतिक प्रक्रिया जिसमें केन्द्रीय सरकार की प्रशासनिक सत्ता, जनसंसाधन और दायित्वों को हस्तांतरण सरकार के नीचले स्तर के तंत्रों, या असरकारी तंत्रों, समुदाय आधारित तंत्रों, तीसरे पक्ष के असरकारी संगठनों या निजी संस्थानों की दिशा में होता है।

विस्तार

सिद्धान्ततः मुख्य मुद्दों को इस तरह चिन्हित किया जा सकता हैः–

(क) उप केन्द्रीकरण, इसके तहत केन्द्रीय मंत्रलय और संस्थानों के तहत राजनीतिक, राजकर संबंधी एवं प्रशासनिक दायित्वों का हस्तांतरण नीचले स्तरों पर किया जाता है।

(ख) जमाव, यह राजनीतिक, प्रशासनिक और कर संबंधी उप–केंद्र सरकार समूहों को बनाता या मजबूत करता है।

(ग) प्रतिनिधि नियुक्ति, इसके तहत दायित्वों का हस्तांतरण वैसे संगठनों को किया जाता है जो कि औपचारिक नौकरशाही परिधि से बाहर हों और परोक्ष रूप से केन्द्रीय सरकारी नियंत्रण में हों।

(घ) निजीकरण, इसके तहत सारे सरकारी दायित्वों का हस्तांतरण गैर सरकारी संगठनों या निजी संस्थाओं को कर दिया जाता है।

इन हस्तांतरण में यह शक्ति भी निहित हो सकती है कि वे जन संसाधानों के बँटवारा और वितरण, कार्यक्रमों को लागू करने और इसके लिए जन संसाधनों को खर्च करने या राशि बढ़ाने संबंधी निर्णय ले सकते हैं।

ब्लैयर के अनुसारः (2000 – 2001) Democratic decentralisation can be defined as meaningful authority devolved to local units of governance that are accessible and accountable to the local citizenry, who enjoy full political rights and liberty. It thus differs from the vast majority of earlier efforts at decentralization in developing areas, which go back to the 1950, and which were largely initiatives in public administration without any serious democratic component.

विकेन्द्रीकरण के पक्ष में एक अलोचना हमेशा ही केन्द्र राज्य योजना के संबंध में होती है वह यह कि विशाल और केन्द्रीकृत प्रशासित नौकर शाही एक अक्षम एवं एक हद तक विघ्वंसकारी संसाधन व्यवस्था को समाज में प्रस्तुत करता है।[1] इस दावे के समर्थन में तीन तर्क प्रस्तुत किये जाते हैंः– पहला, केन्द्रीयकृत संस्थाएँ जनता की सही जरूरतों एवं प्राथमिकताओं से संबंधित व्यवस्था हेतु समय और स्थान संबंधित जानकारियों की कमी से ग्रस्त रहती हैं।[2]

दूसरा तर्क दिया जाता हैं कि केन्द्रीय शासन व्यवस्था जो कि नियंत्रण के सिद्धांत पर आधाारित होती है गुणात्मक रूप से बाजारीकृत व्यवस्थाओं से भिन्न होती हैं, जो कि प्रतियोगिता और आदान प्रदान के सिद्धांत के तहत संचालित होती है या फिर स्वयं सेवी संस्थाएँ जो कि परोपकार की भावनाओं से संचालित की जाती है वो भी राज्य व्यवस्था से भिन्न होती हैं। राज्य के पास इन दोनों व्यवस्थाओं के समान वस्तुओं एवं सेवाओं को उपलब्ध कराने हेतु व्यवस्था एवं लचीलेपन की कमी होती है अतः विकेन्द्रीकरण इस कमी एवं स्थानीय जरूरतों को देखते हुए आवश्यक जान पड़ता हैं।

विकेंद्रीकृत शासन के पक्ष में तीसरा तर्क यह है कि यह स्थानीय लोगों और सरकारी अधिकारियों के बीच लोकतंत्र की व्यवस्था रखने के लिए एक महत्वपूर्ण उपकरण है। इस प्रणाली में, स्थानीय लोग मतदान करके सरकारी अधिकारियों को नियंत्रण में रख सकते हैं और उच्च अधिकारियों को हमेशा यह बता सकते हैं कि वे क्या सोचते हैं और उन्हें क्या चाहिए। और आप कैसा महसूस करते हैं, इसके बारे में बात करने का मौका है।

विकेन्द्रीकरण एवं गरीबी निवारण

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की धारणा स्थानीय शासन व्यवस्था के अधिक से अधिक जनोन्मुख होने पर आधाारित है जिसके तहत यह स्थानीय जनता को बेहतर सुविधा, बेहतर शासन व्यवस्था एवं बेहतर सेवा उपलब्ध करा सके, खास कर बिल्कुल ही हाशिए पर चले गये लागों को। गरीबी उन्मूलन के दृष्टिकोण से विकेन्द्रीकरण एक ऐसी शासन व्यवस्था की परिकल्पना है जो कमजोर से कमजोर तबके तक सुशासन के रूप में अपनी पहुँच बना सके एवं उन्हें सशक्त बना सके।

स्थान, संस्कृति एवं देशों की विभिन्नताओं के बावजुद गरीब लोगों एवं पिछड़े स्थानों तक सरकार की जो महत्वपूर्ण भूमिकाएँ है उसे हम इस रूप में इंगित कर सकते हैः–

(1) जन सेवाओं की उपलब्धता जैसे कि समान शिक्षा व्यवस्था, चिकित्सा व्यवस्था इत्यादि।

(2) भोजक तत्वों की उपलब्धता जैसे कि सिंचाई, कृषि ऋण सुविधा इत्यादि।

(3) महत्वपूर्ण आर्थिक निवेशों से जुड़े मुद्दों हेतु कानुनों का निर्धारण जैसे कि जमीन, श्रम, पूँजी इत्यादि।

(4) लोक अधिकारों की स्वीकृति एवं सुरक्षा।

विचलन के बारे में अध्ययन से पता चलता है कि शक्ति के प्रसार से स्थानीय सरकार को कई तरह से मदद मिलती है। स्थानीय स्तर पर संसाधनों के बेहतर उपयोग एवं उपयोग में वैसे, संस्थानों एवं निजीकृत एजेंसियों की भागीदारी गरीबों एवं संसाधनों के बीच के असंतुलन को स्थानीय जनता के साथ तालमेल बैठाकर बेहतर ढंग से निपटा पाने में समर्थ रही है।[3]

दूसरे जन संस्थाओं एवं स्थानीय संसाधन उपभोक्ताओं के बीच बेहतर तालमेल से वैसी समस्याओं को बेहतर रूप दिया जा सका हैं जहाँ तक किसी एक की भागीदारी से पहुँचना संभव नहीं था। जैसे कि साझा वन प्रबंधन (आई एफ. ए. डी., 2001), मत्स्य सह प्रबंधन (पोमेरा, 1997), साझा पेयजल प्रबंधन (फेरिंगटन, 2000)

तीसरा और सबसे महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि स्थानीय शासन तंत्रों के लोकतांत्रिकरण एवं सशक्तिकरण से वैसे समुहों की भागीदारी बढ़ी है जो अब तक स्थानीय शासन व्यवस्था में हिस्सेदारी के दृष्टिकोण से हाशिए पर खड़े थे और निर्णय नियंत्रक के रूप में उनकी भागीदारी शुन्य थी। एशिया, अफ्रिका और लैटिन अमेरिका में हुए अध्ययनों से यह स्पष्ट होता है, कि चुनाव की प्रक्रिया, तंत्रोंकी पारदर्शिता एवं संगठन के अधिकार ने गरीबों को स्थानीय शासन तंत्र में नीति निर्णायक संबंधी अधिकरों एवं शासन की जवाबदेही से संबंधित मुद्दों के प्रति ज्यादा जागरूक बनाया है। जैसा कि ब्लेयर (2000–25) ने कहा है ''Increased representation offices significant benefits in itselfs'' Participation in local, democratically selected bodies can lead to improvements in self identify and worth, which can help breakdown customs of inequality and discrimination.

हालाँकि विकेन्द्रीकरण के माध्यम से भागीदारी की परिकल्पना सिद्धांत ही स्वयं सिद्ध परिकल्पना नहीं मानी जा सकती हैं। गरीबी उन्मूलन एवं विकेन्द्रीकरण के बीच बेहतर तालमेल की कमी से अपेक्षित परिणाम नहीं भी मिल सकती हैं। विकेन्द्रीकरण एवं स्थानीय निर्वाचित संस्थाओं के अधिक से अधिक सशक्तिकरण के प्रयासों के बावजूद भी कोलंबिया, ब्राजील एवं फिलीपिन्स जैसे देशों में गरीबी उन्मूलन की दिशा में महत्वपूर्ण उपलब्धि हासिल नहीं हो सकी। (क्रुक एवं स्मेरिसन, 2001, 37–39) बोलनिया, कर्नाटक एवं बंगलादेश के संबंध में मेनर का अध्ययन भी निराशाजनक ही कहीं जा सकती हैं। (1999, 106–108)

क्रुक एवं स्मेरिसन (2001:52) ने विभिन्न देशों के तुलनात्मक अध्ययन से यह निष्कर्ष निकालाः The Nation that there is a predictable on general link between decentralisation of Government and the development of more 'propoor' policies on poverty alleviating out comes clearly lacks any convincing evidences Those who advocate decentralisation on these grounds, at least, should be more cautious, which is not to say that there are not other important benefits, particulars in the fields of participation and empowerment.

यहाँ तक कि सर्वाधिक सफल लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया भी क्षेत्रों के अन्दर या क्षेत्रें के बीच आर्थिक और राजनीतिक विषमताओं से ऊपर नहीं उठ सकी। यह इस ओर भी ध्यानाकर्षित कर रही हैं जिसके तहत गाँवों की बढ़ी हुई जन आय की समस्या है जिसके तहत आय शेष (करयुक्त आय) विशेष रूप से दयनीय बनी हुई हैं।

विकेन्द्रीकरण समायोजन एवं योजना से संबंधित नयी समस्याओं को भी जन्म दे सकती है। जैसा कि केरल से संबंधित अनुभवों से स्पष्ट होता है। (घटक एवं घटक, 2002) बहुत ज्यादा विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया के तहत विभिन्न सरकारी तंत्रों के बीच प्रयासों और रिक्तताओं के बीच महत्वपूर्ण 'दोहराने की प्रणाली' की समस्या उठ खड़ी होती हैं। प्रशिक्षण का अभाव एवं मदद की कमी के वजह से बड़ी संसाधनों को विकेन्द्रीकृत करने के फलस्वरूप स्थानीय शासन तंत्र को उनके सुप्रबंधन से संबंधित गम्भीर समस्या उत्पन्न हो जाती है क्योंकि इस तंत्र में सदस्य इस जटिल और वृहद बजट को सुचारू ढंग से समायोजित करने की दक्षता में अक्षम सिद्ध होते हैं।

विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया की एक अन्य गम्भीर समस्या स्थानीय प्रबल वर्ग का स्थानीय बढ़े हुए संसाधनों पर कब्जा की समस्या हैं। यह एक ऐसी समस्या है जो गरीबी उन्मूलन एवं गरीबों के सशक्तिकरण में प्रयासों को बुरी तरह प्रभावित करती हैं। यह एक ऐसी लोकतांत्रिक व्यवस्था के प्रस्तुतिकरण को शंका से भर देती है जिसमें उन सांस्कृतिक मूल्यों से उवरने का प्रयास निहित है जो आर्थिक और राजनीतिक असमानताओं को जन्म देती हैं। यह इस खतरे की तरफ संकेत करती हैं जिसमें विकेन्द्रीकृत लोकतांत्रिक प्रक्रिया ग्रामों में ऐसी दिशा में मुड़ जाती है जिसमें विशाल जनसमुह स्थानीय सशक्त प्रबुद्ध वर्गो पर निर्भर हो जाती हैं।

यह उन जगहों पर होने की संभावना है जहां सरकार ज्यादा कुछ नहीं करती है। वहाँ पर जनवितरण एवं भ्रष्टाचार को बढ़ावा देने से संबंधित मूल्यों का ग्रामीण क्षेत्रें में आधार भूत संरचनाओं जैसे सड़क निर्माण, सिंचाई इत्यादि में, जहाँ प्राथमिक निवेश, मजदूर और लोक प्रावधान के बाजार कठिन है यहाँ स्थानीय प्रशासन में भ्रष्टाचार की स्थिति निम्नलिखित तथ्यों पर निर्भर करती है–

(1) कार्यक्रमों को असानी से नष्ट करने की संभावनाओं का होना या, न होना।

(2) जाँच से आसानी से बच निकलने की क्षमता का होना या न होना।

(3) किस स्तर पर राशी जुड़ी हुई है (कुछ विभागों में अन्य विभागों की वनिस्पत ज्यादा राशि जुड़ी हुई होती है)[4]

तंत्र की जवाबदेही से जुड़े मसले

शासन तंत्र की जवाबदेही से जुड़े मसले बहुत ही महत्वपूर्ण होते हैं क्योंकि एक तो ये लोक नीति से प्रभावित हो सकते हैं दूसरा, इन जगहों पर ज्यादातर अपराध इसलिए होते हैं क्योंकि ज्यादा लोग विकेंद्रीकरण चाहते हैं। सक्सेना और फेरिंगटन ने उन बहुत से मुद्दों को रेखांकित किया है जो कि बुरी जवाब देही एवं अकुशल शासन की वजह से समाज में वंचित वर्गों के हितों पर कुठाराघात करते हैंः–

(1) पुलिस, सरकारी अफसरों का बेलगाम एवं तानाशाही पूर्ण रवैया गरीबों को उन संसाधनों पर अपने हक से वंचित करते है जो कि भ्रष्टाचार रहित व्यवस्था में उनको उपलब्ध होते।

(2) लालफीताशाही, भ्रष्टाचार इत्यादि का अधिक होना इस तथ्य के तरफ संकेत करते हैं सरकार जनकल्याण हेतु जिन संसाधनों का उपयोग कर रही है उनका दुरूपयोग हो रहा है।

हम तीन महत्वपूर्ण कारकों पर विचार करेंगे जिसके तहत स्थानीय तंत्रों को ज्यादा से ज्यादा वंचित वर्गों के प्रति जवाबदेह बनाया जा सकता हैः–

(1) एक सक्रिय नागरिकता, राजनीतिक जीवन के विशाल क्षेत्रों में जिसकी भागीदारी, लॉबिंग इत्यादि सत्ता के स्वेच्छाचारी रवैये के प्रतिरोधक के रूप में कार्य कर सके।

(2) राजकीय आय और राजनीतिक सहायता सरकार के अन्दर के उच्च पदस्थों द्वारा

(3) प्रतिद्वंदी राजनीतिक पार्टीयाँ जिनकी साख गरीबों की मदद करने और उनकी जरूरतों को महसूस करने की क्षमता पर निर्भर हों।

सिविल सोसाईटी की भूमिका

मुख्य विचार यह है कि एक जिम्मेदार और सफल सरकार को एक सभ्य समाज की आवश्यकता होती है जो इसे नियंत्रण में रखने के लिए ठोस हो। इस संबंध में सर्वाधिक आधुनिक एवं प्रभावशाली विश्लेषण रोबर्ट पुतनाम का है (1993) कि 'Societies with high levels of social capital (defined in terms of norms of trust and reciprocity and networks of engagements will organise to demand better government.

सिविल सोसाइटी से अक्सर यह अर्थ निकाला जाता है कि यह ऐच्छिक कार्यों (Voluntary Action) के समकक्ष है जो कि परिवार और राज्य के बीच स्थापित है। इसमें तृतीय पक्ष ;जैपतक चंतजलद्ध सम्मिलित है जैसे देशी या विदेशी स्वयंसेवी संस्थान **(N. G. O),** सदस्यता वाले संगठन जैसे कि मजदूर संगठन, किसान संगठन, क्रेडिट समूह, राजनीतिक दल, माफिया संगठन, धार्मिक समूह इत्यादि। इस रूप में हम सिविल सोसाइटी के महत्व और इसके विभाजन को इस रूप में व्यक्त कर सकते हैं एक समुह वह है जो वरीयताक्रम और नियंत्रण के आधार पर संगठित हुआ हो और दूसरा अपेक्षाकृत परोपकारी सिद्धांतों के आधार पर संगठित हुए हो और छोटे या वृहतर परिवारिक इकाई के रूप में संगठित हो।

विकेन्द्रीकरण का अध्ययन, सिविल सोसाइटी संगठन और स्थानीय जवाबदेही के मध्य दो महत्वपूर्ण संबंधों को दिखलाते हैं, एक स्थानीय सशक्तीकरण के महत्व पर जोर देता है। चीन और नाइजीरिया के दृष्टांतों के मद्देनजर मीनाक्षी सुन्दरम (1999, 66–7) तर्क प्रस्तुत करती है कि स्थानीय जवाबदेही वृहद भागीदारी पर व्यापक रूप से निर्भर होती है। बालविया, हॉडुरस, भारत (कर्नाटक), माली, यूक्रेन फिलीपिन्स जैसे, देशों के अध्ययन के पश्चात् ब्लेयर इस नतीजे पर पहुँचे कि सिविल सोसाइटी संगठन दूर दराज के ग्रामीण क्षेत्रों में मजबुत जवाबदेही के लिए दवाब बनाते हैं और जवाबदेही तब ज्यादा आधारयुक्त होती है जबकि जनता राज्य सत्ता के बाहर लोक सवेकों के नियमित और अनियमित कार्यों के प्रति जागरूकता हेतु संगठित होती है।

दूसरा आकलन है कि वो संगठन जो सिविल सोसाईटी से बाहर रहकर गरीबों और हाशिए पर चले गये लोगों को सबल बनाने के दिशा में काम कर सकते हैं, जैसे कि स्वयंसेवी संगठन, गरीबों को विस्तृत क्षितिज उपलब्ध कराने में सहयोग कर सकते हैं जिससे कि वो ज्यादा मजबूत और ऊपर तक का राजनीतिक सम्पर्क स्थापित कर सकें। द्वितीय वे उनके राजनीतिक क्रियाकलापों का कुछ व्ययों को उठाने का जिम्मा ले लें। तृतीय वे गरीबों को सामुदायिक कार्यों में व्यस्त करने हेतु प्रोत्साहित कर या संवैधानिक अधिकारों, राजनीतिक जुड़ाव और राजनीतिक अवसरों से अवगत करा सकते हैं।

!! संदर्भ !!

1. इकोनोमिस्ट, 2001, नई दिल्ली
2. वर्ल्ड बैंक की रिर्पोट, 2001 नई दिल्ली
3. वर्ल्ड बैंक की रिर्पोट, 2001 नई दिल्ली
4. मुकेश माथुर, 2003, पंचायती राज इन्सटीच्यूसन्स एण्ड द स्टेट फाइनांस कमीशन, आक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, नई दिल्ली