Swadeshi Research Foundation A Monthly Journal of Multidisciplinary Research
International Peer Reviewed, Refereed, Indexing & Impact Factor - 5.2, Ex- UGC S.N. 4990
ISSN : 2394-3580, Vol. - 12, No. – 4, February - 2025, Conference Special Issue 2nd
2025

लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण और शासन का बदलता स्वरूप

Abha Mukherjee
Assistant Professor, Dept. of Political Science, Gopinath Singh Mahila Mahavidyalaya, Garhwa, Jharkhand

परिचय :– जब भी लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की बात आती है इसका सीधा संबंध स्थानीय शासन से होता है। स्थानीय शासन व्यवस्था का इतिहास अत्यंत ही पुराना है, आज से लगभग 1200 वर्ष पूर्व भी ऐसी व्यवस्था समाज में थी और लगभग 600 वर्ष पहले तक के तो पुख्ता सबूत भी हैं। बात चाहे मध्यकाल की हो या फिर मुगल काल की ग्रामीण निकायों को प्रशासन की धुरी माना जाता था। किसी भी शासन व्यवस्था में इन निकायों की अहम भूमिका होती थी। प्राचीन काल में यह निकाय सामाजिक जीवन और सामाजिक एकजुटता का केंद्र माने जाते थे। यहां तक की ब्रिटिश शासन काल में यह संस्थाएं सामाजिक व राजनीतिक व्यवस्था का महत्वपूर्ण अंग थी। 1882 में "लॉर्ड रिपन" की पहल और मेयो संकल्प द्वारा बनाया गया अत्यंत आवश्यक लोकतांत्रिक ढांचा प्रदान किया गया।

1926 तक 8 प्रातों और 6 राज्यों द्वारा पंचायत अधिनियम कानून पारित किया जा चुके थे। हालांकि यह वैधानिक पंचायती केवल कुछ गांव तक ही सीमित थी और उनके कार्य भी सीमित थे इसीलिए हम कह सकते हैं कि एक जवाबदेह संस्था के रूप में वर्तमान स्थानीय स्वशासन भारत में ब्रिटिश शासन की विरासत है। हम सभी भारतीयों के हृदय में निवास करने वाले हमारे "बापू" महात्मा गांधी, जिन्होंने समाज के विकास और सामाजिक – राजनीतिक बदलाव के महत्वपूर्ण साधन के रूप में ग्रामीण पंचायत की भूमिका पर जोर दिया था। 1935 का भारत सरकार अधिनियम और इसके तहत प्रांतीय स्वायत्तता की स्थापना देश में पंचायतो की इतिहास में एक और महत्वपूर्ण मील का पत्थर साबित हुई।

गांधी जी ने ग्राम पंचायत को पूर्ण लोकतंत्र और व्यक्तिगत स्वतंत्रता पर आधारित एक पूर्ण गणराज्य के रूप में परिभाषित किया। संविधान के भाग चार राज्य के नीति निर्देशक सिद्धांत (DPSP) के अनुच्छेद 40 के तहत ग्राम पंचायत को स्थान दिया गया। अनुच्छेद में कहा गया कि राज्य ग्राम पंचायत को संगठित करने और धन मुहैया करने के लिए आवश्यक कदम उठाएंगे। उन्हें ऐसी शक्तियां और अधिकार दिए जाएंगे जो उन्हें स्थानीय स्वशासन की इकाइयों के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक हों।

उद्देश्य :– देश की आजादी के बाद लोगों की भागीदारी के माध्यम से ग्रामीण क्षेत्रों में अधिक से अधिक विकास प्राप्त करने के उद्देश्य से 1952 में पहला प्रमुख सामुदायिक विकास कार्यक्रम स्थापित किया गया। 1957 में योजना आयोग ने सामुदायिक विकास कार्यक्रम और राष्ट्रीय विस्तार सेवा कार्यक्रम का अध्ययन करने के लिए "बलवंत राय मेहता" के नेतृत्व में एक टीम का गठन किया जिसका लक्ष्य समाज में लोगों की भागीदारी की मात्रा का आकलन करना था। बलवंत राय मेहता समिति ने लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की जो योजना प्रस्तुत की थी उसमें समिति द्वारा तीन प्रकार की संस्थाओं की स्थापना पर जोर दिया गया जो इस प्रकार है।

- ग्राम स्तर पर ग्राम सभा।
- प्रखंड स्तर पर पंचायत समिति।
- जिला स्तर पर जिला परिषद।

त्री–स्तरीय पंचायती राज व्यवस्था को सर्वप्रथम 2 अक्टूबर 1959 को राजस्थान के नागौर जिले में लागू किया गया, इसके 10 दिनों के बाद आंध्र प्रदेश दूसरा राज्य ऐसा था जिसने इसे लागू किया। इसके पश्चात अन्य राज्यों ने इसे अपना लिया। स्थानीय शासन का मुख्य उद्देश्य जमीनी स्तर पर लोकतंत्र को हर क्षेत्र में मजबूत करना है। आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय को बढ़ावा देना है। भारत सरकार ने 73वां संविधान संशोधन अधिनियम 1992 पारित किया जिसके द्वारा ग्रामीण स्वशासी संस्थाओं अर्थात ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, माध्यमिक अथवा ब्लॉक स्तर पर क्षेत्र पंचायत एवं जिला स्तर पर जिला पंचायत को सशक्त बनाने के लिए शक्ति का विकेंद्रिकरण किया गया। राष्ट्रीय विकास के लिए शक्ति का विकेंद्रीकरण अत्यंत आवश्यक है। स्थानीय स्वशासन की सबसे महत्वपूर्ण विशेषताएं होती है कि यह देश के नागरिकों के सबसे करीब होती है। लोकतंत्र का सही अर्थ होता है सार्थक भागीदारी और उद्देश्यपूर्ण जवाबदेही। स्थानीय सरकार का क्षेत्राधिकार एक विशेष क्षेत्र तक सीमित होता है और यह उन्हीं लोगों के लिए कार्य करती है जो उसे क्षेत्र के निवासी हों। स्थानीय सरकार राज्य सरकार के अधीन होती है। सही मायनों में स्थानीय समस्याओं और जरूरत की समझ केंद्रीय या

राज्य सरकार की अपेक्षा स्थानीय लोगों को अधिक होती है। गांव से लेकर शहर तक अपनी रोजमर्रा की जिंदगी के आवश्यक पहलू को आसानी से समझने और परखने की क्षमता रखने वाले लोग सरकार तक अपनी मांग पहुंचने के लिए इन निकायों को ही सीढ़ी बनाते हैं।

24 अप्रैल 1993 में 73वां संविधान संशोधन अधिनियम लागू हुआ था। अतः 24 अप्रैल को "राष्ट्रीय पंचायत दिवस" के रूप में मनाया जाता है। इस संविधान संशोधन द्वारा संविधान के भाग 9 जोड़ा गया। पंचायती राज व्यवस्था को मजबूती देने में और राज्य की शासन व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने में यह लाभदायक सिद्ध हुई। इसी प्रकार 74 वें संशोधन अधिनियम के अंतर्गत ऐसी व्यवस्था की गई कि नगर निकायों को विशेष अधिकार प्रदान किये जाएं। भारतीय संविधान अनुच्छेद 40 में राज्य को ग्राम पंचायतों के संगठन का निर्देश दिया गया था परंतु नगर स्थानीय निकाय के बारे में कोई निर्देश नहीं था, नगर स्थानीय इकाइयों के बारे में राज्य सूची में क्रमांक 5 पर लिखा गया है। समवर्ती सूची के क्रमांक 20 पर "आर्थिक तथा सामाजिक नियोजन" अंकित है, जिसके अंतर्गत नियोजन भी आता है। इस प्रकार संविधान नगर स्थानीय शासन को राज्यों के अधिकार में रखता है। नगर स्थानीय इकाइयों में तीन प्रकार के सदस्य होते हैं। ❶ निर्वाचित ❷ मनोनीत और ❸ पदेन, इनमें भी निष्पक्ष निर्वाचन की व्यवस्था है।

73वें संशोधन के समान 74वां संशोधन में भी नगर स्थानीय निकायों को अनुसूचित जातियों, जनजातियों, पिछड़े वर्ग को तथा महिलाओं के लिए आरक्षण की व्यवस्था करता है।

नगरपालिका को जिला के विकास संबंधी अनेकों कार्यों का निष्पादन करने के अधिकार प्राप्त होते हैं। ग्राम से लेकर शहर तक की व्यवस्था सुदृढ़ करने की जिम्मेदारी नगर निगम पर होती है। राज्य के संशोधनों और कार्यों का जनता को अधिक से अधिक लाभ प्राप्त हो इसीलिए संविधान में यह प्रावधान किया गया। भारत में लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण को सुविधाजनक बनाने के लिए 73वां और 74वां संशोधन अधिनियम को पारित किए हुए लगभग 32 वर्ष हो गए लेकिन इस दिशा में वास्तविक प्रगति बहुत ही कम हुई है।

पंचायती राज व्यवस्था में स्थानीय समुदायों को अपने मामलों की जिम्मेदारी लेने और निर्णय लेने की प्रक्रिया में शामिल किया जाता है।

स्थानीय स्तर पर संसाधन जुटाकर प्रमुख सामाजिक आर्थिक चुनौतियों का समाधान किया जाता है। ग्रामीण नागरिकों को चुनाव प्रक्रिया में शामिल किया जाता है, ताकि अधिक से अधिक लोगों को चुनाव संबंधी जानकारी प्राप्त हो। अनुसूचित जनजातियों, अनुसूचित जातियों अन्य पिछड़ा वर्ग और महिला सहित समूह का प्रतिनिधित्व सुनिश्चित किया जाता है। पंचायती राज्य व्यवस्था के जरिए सामाजिक न्याय कानून को लागू किया जाता है इस व्यवस्था के जरिए क्षेत्र को अपने आर्थिक विकास की योजना बनाने और सामाजिक न्याय नीतियों को लागू करने की क्षमता दी जाती है। इन सभी विशेषताओं के साथ–साथ इस व्यवस्था का मुख्य उद्देश्य गांव का विकास करना होता है। क्योंकि महात्मा गांधी का कहना था कि जब तक गांव का विकास नहीं होगा तब तक एक सुदृढ़ राष्ट्र की कल्पना नहीं की जा सकती है। गांव के विकास में ही राष्ट्र का विकास संभव है।

व्याख्या :– चूंकि हमारे देश में लोकतांत्रिक शासन व्यवस्था है, हमें अपनी सरकार स्वयं चुनने की पूर्ण आजादी है, प्रत्यक्ष निर्वाचन की सुदृढ़ व्यवस्था है जनता का, जनता के द्वारा और जनता के लिए यही व्यवस्था है हमारे शासन की। संविधान द्वारा जो नियम या कहे कि कानून बनाए गए हैं उनके अंतर्गत कुछ अधिकार और कार्यों को औपचारिक रूप से स्थानीय प्रतिनिधियों का सौपा जाता है। अतः हम कह सकते हैं कि निर्धारित शासकीय कार्यों को कानून द्वारा औपचारिक रूप से स्थानीय सरकारों को सौप जाता है और वित्तीय अनुदान और कर संबंधी उचित व्यवस्था कर उनकी सहायता की जाती है तथा कर्मचारियों की सुविधा प्रदान की जाती है। ताकि उनके पास अपनी जिम्मेदारियां को पूरा करने के लिए आवश्यक साधन हो। संविधान संशोधन में पंचायत और नगर पालिकाओं को निर्वाचित स्थानीय सरकारों के रूप में स्थापित करना अनिवार्य कर दिया है।

वर्तमान शासन व्यवस्था की बात करें तो पंचायती राज व्यवस्था में शासन के स्वरूप में कई महत्वपूर्ण परिवर्तन हो रहे हैं जो इसे अधिक लोकतांत्रिक, सहभागी और प्रभावी बनाने की दिशा में अग्रसर हैं। जैसे –

1. विकेंद्रीकरण और स्थानीय स्वशासन :– इन संस्थाओं को अधिक अधिकार और जिम्मेदारियां दी जा

रही हैं जिसे स्थानीय स्तर पर निर्णय लेने की प्रक्रिया में लोगों की भागीदारी बढ़ रही है, समाज के छोटे कस्बों के लोग भी इसका लाभ ले पा रहे हैं। अधिक से अधिक जानकारी लोगों तक पहुंच रही है। जिससे राज्य की हर एक गतिविधियों की खबर जनता को मिल रही है।

ग्राम सभाओं को सशक्त बनाया जा रहा है समय–समय पर ग्राम सभा की बैठक हो रही है, जहां ग्रामीण अपने समस्याओं और विकास योजनाओं पर चर्चा कर सकते हैं।

2. महिलाओं की बढ़ती भागीदारी :– स्थानीय निकायों में महिलाओं के लिए आरक्षण ने उनकी राजनीति भागीदारी को बढ़ावा दिया है महिला जहां केवल मतदान में भाग लेती हैं आज के समय में महिलाएं चुनाव प्रचार से लेकर अन्य राजनीतिक मुद्दों पर भी अपना पूर्ण सहयोग दे रही हैं।

महिलाएं अब ग्राम पंचायतो, पंचायत समितियों और जिला परिषदों में सक्रिय भूमिका निभा रही हैं, जिससे शासन में लैंगिक समानता को बढ़ावा मिल रहा है, महिलाओं को अपने मौलिक अधिकार और कर्तव्यों का ज्ञान होने से समाज का एक बड़ा भाग जागरूक हो रहा है। स्त्री पुरुष के भेद को मिटाकर महिलाएं आर्थिक रूप से मजबूत हो रही हैं।

3. प्रौद्योगिकी का उपयोग :– विभिन्न तकनीकों का उपयोग, ई गवर्नेंस और डिजिटल तकनीक का उपयोग करके राज्य संस्थाओं के कामकाज को अधिक पारदर्शी और कुशल बनाया जा रहा है।

ऑनलाइन पोर्टल और मोबाइल एप्स के माध्यम से ग्रामीण नागरिक सरकारी योजनाओं और सेवाओं की जानकारी प्राप्त कर सकते हैं। और अगर वे लोग अपनी जानकारी से संतुष्ट न हो तो अपनी शिकायतें दर्ज कर सकते हैं। वर्तमान समय में शासन व्यवस्था के हर क्षेत्र में नई तकनीक के माध्यम से समय–समय पर जागरूकता अभियान चलाए जाते हैं। सूचना प्रौद्योगिकी के माध्यम से जमीनी स्तर तक हर योजना की विस्तृत जानकारी नागरिकों तक पहुंचाई जा रही है।

4. सामाजिक समावेश :– इन संस्थाओं के माध्यम से सामाजिक रूप से वंचित समूह जैसे अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति और अन्य पिछड़ी जाति के लोगों को सशक्त बनाने के लिए काम किया जा रहा है। झारखंड में PESA के तहत ऐसे अनेकों कार्यक्रम चलाए जा रहे हैं। इन समूहों के लिए विशेष योजना और कार्यक्रम चलाए जा रहे हैं ताकि वे विकास की मुख्य धारा में शामिल हो सके।

5. वित्तीय सशक्तिकरण :– पंचायती राज्य संस्थाओं को अधिक वित्तीय संसाधन उपलब्ध कराए जा रहे हैं जिससे वे अपनी विकास योजनाओं को प्रभावी ढंग से लागू कर सके। राज्य सरकार द्वारा इन संस्थाओं को अच्छी रकम दी जाती है जिसके कारण रोजगार और आय का उचित लाभ ग्रामीण ले पा रहे हैं। राज्य वित्त अयोगो के माध्यम से पंचायत को वित्तीय सहायता प्रदान कर रही है।

6. जवाबदेही और पारदर्शिता :– लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के कारण कामकाज में जवाबदेही और पारदर्शिता को बढ़ावा देने के लिए सामाजिक लेखा परीक्षा और नागरिक निगरानी जैसे उपाय किए जा रहे हैं। ऐसा नहीं है कि राज्य को इसकी जानकारी नहीं है विकास के काम की पूरी जवाबदेही बनती है राज्य परिषद की यह जिम्मेदारी होती है की किसी भी योजना की वास्तविकता की खबर रखें राज्य सरकार की पूरी नजर होती है।

सूचना के अधिकार अधिनियम के माध्यम से ग्रामीण नागरिक सरकारी कार्यों की जानकारी प्राप्त कर सकते हैं इन परिवर्तनों के परिणाम स्वरुप पंचायती राज्य व्यवस्था धीरे–धीरे अधिक प्रभावी और समावेशी हो रही है। जिससे ग्रामीण क्षेत्र का विकास तेजी से हो रहा है। भारत में विकास के साथ–साथ स्थानीय निकायों की कुछ समस्याएं भी हैं। जैसे –

- **अपर्याप्त निधि** :– राज्य सरकार जो स्थानीय निकायों को धन मुहैया कराती है वह उनकी बुनियादी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए अपर्याप्त होता है, कई प्रकार की शर्तें होती हैं जो धन के उपयोग को बाधित करती हैं। स्थानीय सरकारों की अपने स्वयं के कर और उपयोगकर्ता शुल्कों को बढ़ाने के लिए निवेश क्षमता बहुत कम है।
- **अवसर रचनात्मक चुनौतियां** :– कुछ पंचायत के पास अपना भवन नहीं है। स्कूलों, आंगनबाड़ी केन्द्रो तथा अन्य स्थानों पर काम होता है। और जिसके पास अपना भवन है तो शौचालय, पेयजल और बिजली कनेक्शन जैसी बुनियादी सुविधाओं का अभाव है, कर्मचारियों की कमी है, जिसके कारण बुनियादी कार्य का संपादन समय पर नहीं हो पता

है।

- **विलंबित चुनाव** :– राज्य सरकार चुनावों को स्थगित कर देते हैं और स्थानीय सरकारों के लिए पंचवर्षीय चुनाव के संवैधानिक जनादेश का उल्लंघन करते हैं। उदाहरण के तौर पर हम झारखंड राज्य का ही देखे तो स्थापना के बाद से अभी तक केवल तीन पंचायती चुनाव ही हुए हैं। कोविड–19 की वजह से 2021 का लंबित चुनाव अभी तक संपन्न नहीं हुआ है।
- **भ्रष्टाचार** :– समाज के कुछ ऐसे वर्ग हैं जो अपना वर्चस्व कायम रखने के लिए सत्ता के लालच से इन निकायों को सीढी के जैसे व्यवहार में लाना चाहते हैं। आपराधिक तत्व और ठेकेदार स्थानीय सरकार के चुनाव की ओर आकर्षित होते हैं जो अपना धन खर्च कर जनता को लुभाते हैं और इसी प्रकार भ्रष्टाचार की श्रृंखला का निर्माण होता है जिसे सभी स्तरों पर निर्वाचित प्रतिनिधियों एवं अधिकारियों के बीच भागीदारी होती है। हालांकि इसका कोई ठोस सबूत उपल्पब्ध नहीं है।

निष्कर्ष :– भारतीय संविधान में त्रिस्तरीय शासन प्रणाली की व्यवस्था की गई है ❶ शीर्ष पर केंद्र सरकार ❷ मध्य में राज्य सरकार और ❸ अंत में स्थानीय सरकार (इसमें ग्रामीण और नगर पालिकाएं शामिल हैं)। स्थानीय सरकार की प्रणाली को अपनाने का मुख्य उद्देश्य यही है कि इसके माध्यम से देश के सभी नागरिक अपने लोकतांत्रिक अधिकारों को प्राप्त कर सकें। यह तो सभी जानते हैं कि लोकतंत्र की सफलता सत्ता के विकेंद्रीकरण पर निर्भर करती है और स्थानीय स्वशासन के माध्यम से ही शक्तियों का सही विकेंद्रीकरण हो पता है।

स्वतंत्रता संघर्ष के समय गांधी जी ने सत्ता के विकेंद्रीकरण पर काफी जोर दिया था उनका कहना था कि ग्राम पंचायतों को मजबूत बनाना सत्ता के विकेंद्रीकरण का महत्वपूर्ण साधन है। जब संविधान तैयार हुआ तो स्थानीय सरकार का विषय राज्य को सौपा गया साथ ही इसे राज्य के नीति निर्देशक सिद्धांतों के प्रावधानों में शामिल किया गया अंततः वर्ष 1992 में संसद द्वारा 73 वां और 74वां में संवैधानिक संशोधन पारित किए गए। 73वां संविधान संशोधन स्थानीय सरकार से संबंधित है जिन्हें पंचायती राज्य संस्थाओं के रूप में भी जाना जाता है। 74वां संविधान संशोधन शहरी स्थानीय सरकारों से संबंधित है जिन्हें नगरपालिका भी कहा जाता है। जैसे–जैसे भारतीय राजनीति में बदलाव हो रहा है वैसे–वैसे स्थानीय सरकार की जवाबदेही भी बढ़ती जा रही है। प्रत्येक शासन व्यवस्था के कुछ सकारात्मक परिणाम सामने आते हैं तो कुछ नकारात्मक परिणाम भी होते हैं। आवश्यक है व्यवस्था में आए त्रुटियों का निराकरण कर एक सुव्यवस्थित और सुदृढ़ राष्ट्र का निर्माण करना। लोकतंत्र का सही अर्थ होता है सार्थक भागीदारी और उद्देश्य पूर्ण जवाबदेही, जीवंत और मजबूत स्थानीय शासन भागीदारी और मजबूती दोनों सुनिश्चित करता है। सरल शब्दों में कहें तो स्थानीय सरकार की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता यह होती है कि देश की आम नागरिकों के सबसे करीब होती है और इसीलिए यह लोकतंत्र में सब की भागीदारी सुनिश्चित करने में सक्षम होती है।

परंतु इनका क्षेत्र सीमित होता है और यह उन्हीं लोगों के लिए कार्य करती है जो उस क्षेत्र विशेष के निवासी हैं। स्थानीय सरकार राज्य सरकार के अधीन आती है और उसका निरीक्षण और पर्यवेक्षक भी राज्य सरकार द्वारा ही किया जाता है। राज्य सरकार इन निकायों पर पूरा ध्यान रखती है क्योंकि शासन की सबसे छोटी इकाई स्थानीय शासन व्यवस्था है, या यू कहे कि यह शासन की जड़ है, जड़ मजबूत होगा तभी तो पेड़ खड़ा रह पायेगा, इसीलिए राज्य सरकार स्थानीय सरकार को मजबूती प्रदान करती है। इन सब के बावजूद भी शासन व्यवस्था में अनेक संशोधन करना आवश्यक है जिससे अधिक से अधिक जरूरतमंदों को इसका लाभ मिले विशेष रूप से शिक्षा व्यवस्था में सुधार करना अत्यंत आवश्यक है क्योंकि शिक्षा के अभाव में ग्रामीण सरकार द्वारा चलाए जा रहे योजनाओं का पूर्ण लाभ नहीं ले पा रहे हैं। लोगों में जागरूकता है पर भी अपनी सुविधाओं से वंचित रह जाते हैं। वंशानुगत स्वामित्व का भी बोलबाला है जैसे मुखिया के घर वाले ही मुखिया बनेंगे ऐसा नहीं होना चाहिए। स्थानीय लोगों को उचित मार्गदर्शन नहीं मिल पाता है।

हम सभी भारतीय नागरिकों का यह कर्तव्य है कि हम अपनी शक्ति को पहचाने और समाज में अपने कर्तव्यों का निर्वहन करें। घर–घर जाकर शिक्षा का अलग जगाएं तभी हम एक सुदृढ़ शासन व्यवस्था की ओर अग्रसर हो पाएंगे। लोकतंत्र की सफलता का यही संकल्प है।

जनता का जनता के लिए और जनता द्वारा शासन ही प्रजातंत्र है। और प्रजातंत्र की जड़ों को मजबूत बनाने के लिए लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण का होना अत्यंत आवश्यक है।

संदर्भ सूची :–

- दुर्गादास बसु – 2015 पंचायती राज एक सिंहावलोकन कॉन्सेप्ट पब्लिशिंग कंपनी प्राइवेट लिमिटेड नई दिल्ली।
- डॉ. सुरेश चन्द्र सिंहल, भारत में राजनीतिक प्रक्रिया।
- https://www.drishtiias.com/hindi/daily-updates/daily-news-editorials/local-governments.