भारत में लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण

प्रिलिम्स के लिये:

पंचायती राज संस्थान, 73वाँ और 74वाँ संवैधानिक संशोधन

मेन्स के लिये:

भारत में लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण

चर्चा में क्यों?

भारत में लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण को सुविधाजनक बनाने के लिये 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन अधिनियमों को पारित किये हुए लगभग 30 वर्ष हो गए हैं, लेकिन इस दिशा में वास्तविक प्रगति बहुत कम हुई है।

लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण:

- **विषय:**
  - लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण **राज्य के संसाधनों और कार्यों पर अधिकार को केंद्र से निचले स्तरों पर निर्वाचित अधिकारियों को स्थानांतरित करने** की प्रक्रिया है ताकि शासन में अधिक प्रत्यक्ष नागरिक भागीदारी को प्रोत्साहित किया जा सके।
  - भारतीय संविधान द्वारा परिकल्पित हस्तांतरण केवल प्रत्योजन नहीं है।
  - इसका तात्पर्य यह है कि **निर्धारित शासनिक कार्यों को कानून द्वारा औपचारिक रूप से स्थानीय सरकारों को सौंपा जाता** है, वित्तीय अनुदान और कर संबंधी उचित अंतरण द्वारा उनकी सहायता की जाती है तथा कर्मचारियों की सुविधा प्रदान की जाती है ताकि उनके पास अपनी ज़िम्मेदारियों को पूरा करने के लिये आवश्यक साधन हों।
- **संबंधित संवैधानिक प्रावधान:**
  - **स्थानीय सरकार, जिसमे पंचायत भी शामिल हैं, संविधान के अनुसार राज्य का विषय है,** परिणामस्वरूप पंचायतों को शक्ति और अधिकार का हस्तांतरण राज्यों के विवेक पर छोड़ दिया गया है।
  - **संविधान कहता है कि पंचायतों और नगरपालिकाओं को हर पाँच साल में चुना जाएगा** तथा राज्यों को कानून के माध्यम से कार्यों एवं ज़िम्मेदारियों को हस्तांतरित करने का आदेश दिया जाएगा।
  - भारत में संवैधानिक रूप से पंचायती राज संस्थानों (PRIs) की स्थापना करके **73 वें और 74वें संशोधनों** ने पंचायतों एवं नगरपालिकाओं को निर्वाचित स्थानीय सरकारों के रूप में स्थापित करना अनिवार्य कर दिया।
    - इन संशोधनों के द्वारा संविधान में दो नए भाग जोड़े गए, अर्थात् भाग IX शीर्षक "पंचायत" (73 वें संशोधन द्वारा) और भाग IXA शीर्षक "नगर पालिका" (74 वें संशोधन द्वारा जोड़ा गया)।
  - 11वीं अनुसूची में पंचायतों की शक्तियाँ, अधिकार और ज़िम्मेदारियाँ शामिल हैं।
  - 12वीं अनुसूची में नगर पालिकाओं की शक्तियाँ, अधिकार और ज़िम्मेदारियाँ शामिल हैं।
  - अनुच्छेद 40: ग्राम पंचायत का गठन

स्थानीय निकायों की प्रमुख उपलब्धियाँ:

- **महिला प्रतिनिधित्व में बढ़ोतरी:**
  - 73वें संशोधन अधिनियम के लागू होने के बाद से **निर्वाचित महिला प्रतिनिधियों का अनुपात लगातार बढ़** रहा है।

    - वर्तमान में भारत में **1 मलियिन नर्वाचति प्रतनिधियों के साथ 260,512 पंचायतें हैं, जनिमें 1.3 मलियिन महलिएँ** हैं।
    - जबकि **संसद और राज्य वधानसभाओं में** महलिाओं का **प्रतनिधित्वि केवल 7-8% है।** नर्वाचति स्थानीय प्रतनिधियों में से 49% (ओडशिा जैसे राज्यों में यह 50% को पार कर गया है) महलिएँ हैं।
- **वभिन्नि राज्यों के बीच स्वस्थ प्रतस्पिर्द्धा का नर्माण:**
    - 73वें और 74वें संशोधनों के पारति होने से **हस्तांतरण (3 एफ: कोष, कार्य और पदाधकारी) के संबंध में वभिन्नि राज्यों के बीच स्वस्थ प्रतस्पिर्द्धा पैदा हुई है।**
    - **उदाहरण:**
        - **केरल ने अपने 29 कार्य पंचायतों को हस्तांतरति कर दयि हैं।**
        - केरल से प्रेरति राजस्थान ने स्वास्थ्य, शकि्षा, महलिा और कृषि जैसे कई प्रमुख वभिाग पंचायती राज संस्थानों (PRI) को हस्तांतरति कयि हैं।
        - इसी तरह बहािर ने "पंचायत सरकार" के वचिार को प्रस्तुत कयिा है और ओडशिा जैसे राज्यों ने महलिाओं के लयि 50% सीटें बढ़ाई हैं।

भारत में स्थानीय नकिायों की समस्या:

- **अपर्याप्त नधि:** स्थानीय सरकारों को दयिा जाने वाला धन उनकी बुनयिादी आवश्यकताओं को पूरा करने के लयि अपर्याप्त होता है।
    - कई प्रकार की शर्तें धन के उपयोग को बाधति करती हैं, जसिमें **आवंटति बजट खर्च करने में अनम्यता भी शामलि है।**
    - स्थानीय सरकारों की अपने स्वयं के कर और उपयोगकर्त्ता शुल्कों को बढ़ाने के लयि नविश क्षमता बहुत कम है।
- **अवसंरचनात्मक चुनौतयिाँ:**
    - कुछ ग्राम पंचायतों (GPs) के पास अपना भवन नहीं है और **वे स्कूलों, आँगनवाड़ी केंद्रों तथा अन्य स्थानों के साथ जगह साझा** करते हैं।
        - कुछ के पास अपना भवन है लेकनि **शौचालय, पेयजल और बजिली कनेक्शन जैसी बुनयिादी सुवधिाओं का अभाव है।**
    - **ग्राम पंचायतों में इंटरनेट कनेक्शन** होने के बावजूद कई मामलों में वे काम नहीं कर रहे हैं। कसिी भी डेटा प्रवषि्टि उद्देश्यों के लयि **पंचायत अधकिारयिों को ब्लॉक वकिास कार्यालयों का दौरा करना पड़ता है जसिसे काम में देरी होती है।**
- **कर्मचारयिों की कमी:**
    - स्थानीय सरकारों के पास **बुनयिादी कार्य करने के लयि भी कर्मचारी नहीं हैं।**
    - इसके अलावा अधकिांश **कर्मचारयिों को उच्च स्तर के वभिागों द्वारा काम पर रखा जाता** है, जनिको स्थानीय सरकारों में प्रतनियिुक्ति पर रखा जाता है, इसलयि वे ज़म्मिेदारी महसूस नहीं करते हैं और एकीकृत वभिागीय प्रणाली के हस्सि के रूप में कार्य करते हैं।
- **असामयकि और वलिंबति चुनाव:**
    - राज्य अक्सर चुनावों को स्थगति कर देते हैं और स्थानीय सरकारों के लयि पंचवर्षीय चुनावों के संवैधानकि जनादेश का उल्लंघन करते हैं।
- **स्थानीय सरकार की नम्नि भूमकिा:**
    - स्थानीय सरकारें **स्थानीय वकिास के लयि नीति बनाने वाले नकिाय के बजाय केवल कार्यान्वयन मशीनरी के रूप में कार्य कर रही हैं।** प्रौद्योगकिी-सक्षम योजनाओं ने उनकी भूमकिा को और कम कर दयिा है।
- **भ्रष्टाचार:**
    - आपराधकि तत्त्व और ठेकेदार स्थानीय **सरकार के चुनावों की ओर आकर्षति होते हैं,** जो अपने पास उपलब्ध अत्यधकि धन के कारण जनता को लुभाते हैं। इस प्रकार भ्रष्टाचार की शृंखला का नर्माण होता है, जसिमें सभी स्तरों पर नर्वाचति प्रतनिधियों एवं अधकिारयिों के बीच भागीदारी शामलि होती है।
    - हालाँकि यह साबति करने के लयि कोई सबूत नहीं है कि वकिेंद्रीकरण के कारण भ्रष्टाचार बढ़ा है।

आगे की राह

- **ग्राम सभाओं का पुनरुद्धार:**
    - शहरी क्षेत्रों में [ग्राम सभाओं] **और वार्ड समतियिों को वास्तवकि रूप में लोगों की भागीदारी के उद्देश्य** को प्राप्त करने के लयि पुनर्जीवति करना होगा।
- **संगठनात्मक संरचना को सुदृढ़ बनाना:**
    - पर्याप्त जनशक्ति के साथ **स्थानीय सरकार के संगठनात्मक ढाँचे को मज़बूत करना होगा।**
    - पंचायतों के सुचारू संचालन को सुनश्चिति करने के लयि सहायक और तकनीकी कर्मचारयिों की भर्ती तथा नयिुक्ति के लयि गंभीर प्रयास कयि जाने चाहयि।
- **कराधान हेतु व्यापक तंत्र:**
    - स्थानीय स्तर पर कराधान के लयि एक **व्यापक तंत्र तैयार कयिा जाना चाहयि। स्थानीय कराधान के बनिा ग्राम पंचायतों को जवाबदेह नहीं ठहराया जा सकता है।**
- **वत्तिपोषण:**
    - पंचायती राज मंत्रालय को यह सुनश्चिति करने के लयि [वत्तित आयोग] **के अनुदानों और व्यय की नगिरानी करनी चाहयि ताकि अनुदानों की प्राप्ति में देरी न हो।**
        - यह भी सुनश्चिति कयिा जाना चाहयि कि अनुदानों का उचति और प्रभावी तरीके से उपयोग कयिा जाए।
    - पंचायतों को भी नयिमति रूप से **स्थानीय लेखापरीक्षा के लयि प्रोत्साहति कयिा जाना चाहयि ताकि वत्तित आयोग के अनुदान के मामले में देरी न हो।**

UPSC सविलि सेवा परीक्षा वगित वर्ष प्रश्न

प्रश्न. संवधिान (73वाँ संशोधन) अधनियिम, 1992, जसिका उद्देश्य देश में पंचायती राज संस्थाओं को बढ़ावा देना है, नम्निलखिति में से कसिका प्रावधान करता है? (2011)

1. ज़िला योजना समतियिों का गठन।
2. राज्य चुनाव आयोग सभी पंचायत चुनाव कराएंगे।
3. राज्य वत्ति आयोगों की स्थापना।

नीचे दयि गए कूट का प्रयोग कर सही उत्तर चुनयि:

(a) केवल 1
(b) केवल 1 और 2
(c) केवल 2 और 3
(d) 1, 2 और 3

उत्तर: (c)

व्याख्या:

- नगरपालकिाओं से संबंधति 74वें संवधिान संशोधन अधनियिम, 1992 के अनुच्छेद 243ZD में प्रावधान है कि प्रत्येक राज्य ज़िला स्तर पर ज़िला योजना समतिि का गठन करेगा, जो समग्र रूप से ज़िले के लयि वकिास योजना प्रस्तावति करके पंचायतों और नगरपालकिाओं द्वारा तैयार वकिास योजनाओं के समेकन हेतु ज़िम्मेदार होगी। **अतः कथन 1 सही नहीं है।**
- **73वें संवधिान संशोधन अधनियिम, 1992** के अनुच्छेद 243K में कहा गया है कि पंचायतों के सभी चुनावों के लयि नर्िवाचक नामावली तैयार करने और उसके संचालन का अधीक्षण, नर्दिेशन एवं नयिंत्रण राज्य चुनाव आयोग में नहिति होगा। **अत: कथन 2 सही है।**
- 73वें संवधिान संशोधन अधनियिम, 1992 का अनुच्छेद 243I कहता है कि प्रत्येक पाँचवें वर्ष की समाप्ति पर राज्यपाल पंचायतों की वत्तिीय स्थतिि की समीक्षा के लयि एक राज्य वत्ति आयोग का गठन करेगा। यह राज्य और पंचायतों के मध्य करों, शुल्क, टोल तथा शुल्क की शुद्ध आय के वतिरण एवं संभावति आवंटन/ वनियिोग व राज्य की संचति नधि से पंचायतों को सहायता अनुदान के संबंध में राज्यपाल से सफिारशि करेगा। **अत: कथन 3 सही है। अतः वकिल्प (c) सही** है।

प्रश्न. पंचायती राज व्यवस्था का मूल उद्देश्य नम्निलखिति में से कसि सुनश्चिति करना है? (2015)

1. वकिास में जन भागीदारी
2. राजनीतकि जवाबदेही
3. लोकतांत्रकि वकिेंद्रीकरण
4. वत्ति का संग्रहण

नीचे दयि गए कूट का प्रयोग कर सही उत्तर चुनयि:

(a) केवल 1, 2 और 3
(b) केवल 2 और 4
(c) केवल 1 और 3
(d) 1, 2, 3 और 4

उत्तर: c

व्याख्या:

- पंचायती राज व्यवस्था का मौलकि उद्देश्य वकिास और लोकतांत्रकि वकिेंद्रीकरण में लोगों की भागीदारी सुनश्चिति करना है। **अतः कथन 1 और 3 सही हैं।**
- पंचायती राज संस्थाओं की स्थापना स्वतः ही राजनीतकि उत्तरदायत्वि की ओर नहीं ले जाती है। **अत: कथन 2 सही नहीं है।**
- वत्ति का संग्रहण पंचायती राज का मूल उद्देश्य नहीं है, हालाँकि यह वत्ति और संसाधनों को ज़मीनी स्तर पर हस्तांतरति करता है। **अत: कथन 4 सही नहीं है। अतः वकिल्प (c) सही है।**

प्रश्न: स्थानीय स्वशासन को एक अभ्यास के रूप में सर्वोत्तम रूप से समझाया जा सकता है। (2017)

(a) संघवाद
(b) लोकतांत्रकि वकिेंद्रीकरण

(c) प्रशासनिक प्रतिनिधिमंडल
(d) प्रत्यक्ष लोकतंत्र

उत्तर: (b)

व्याख्या:

- लोकतंत्र का अर्थ है सत्ता का विकेंद्रीकरण और लोगों को अधिक से अधिक शक्ति प्रदान करना। स्थानीय स्वशासन को विकेंद्रीकरण एवं सहभागी लोकतंत्र के साधन के रूप में देखा जाता है।
- सामुदायिक विकास कार्यक्रम (1952) और राष्ट्रीय विस्तार सेवा (1953) के कामकाज की जाँच करने तथा उन्हें बेहतर कामकाज हेतु उपाय सुझाने के लिये भारत सरकार ने जनवरी 1957 में बलवंत राय मेहता की अध्यक्षता में एक समिति गठित की।
- समिति ने नवंबर 1957 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की और 'लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण' की योजना की स्थापना की सिफारिश की, जिसे अंततः पंचायती राज या स्थानीय स्वशासन की इकाई के रूप में जाना जाने लगा। **अतः विकल्प (b) सही है।**

?????:

प्रश्न. स्थानीय सरकार के एक भाग के रूप में भारत में पंचायत प्रणाली के महत्त्व का आकलन कीजिये। विकास परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिये पंचायतें सरकारी अनुदानों के अलावा किन स्रोतों की तलाश कर सकती हैं? **(2018)**

स्रोत: द हिंदू

PDF Refernece URL: https://www.drishtiias.com/hindi/printpdf/democratic-decentralisation-in-india