I.G.N.O.U. Based

NEERAJ®

M.P.A.-16

विकेन्द्रीकरण तथा स्थानीय शासन

(DECENTRALIZATION AND LOCAL GOVERNANCE)

Ved Prakash Sharma M.A. (Pol. Science)

Question Bank** Cum **Chapterwise Reference Book
Including **Many Solved Question Papers**

NEERAJ PUBLICATIONS
(Publishers of Educational Books)

Retail Sales Office:
1507, 1st Floor, Nai Sarak, Delhi - 6
Mob.: 8510009872, 8510009878
E-mail: info@neerajbooks.com
Website: www.neerajbooks.com

MRP ₹ 240/-

Published by:

NEERAJ PUBLICATIONS

Sales Office : **1507, 1st Floor, Nai Sarak, Delhi-110 006**

E-mail: **info@neerajbooks.com**

Website: **www.neerajbooks.com**

Reprint Edition with Updation of Sample Question Papers Only	Typesetting by: Competent Computers	Printed at: Novelty Printer

Notes:

1. *For the best & up-to-date study & results, please prefer the recommended textbooks/study material only.*
2. *This book is just a Guide Book/Reference Book published by NEERAJ PUBLICATIONS based on the suggested syllabus by a particular Board/University.*
3. *The information and data etc. given in this Book are from the best of the data arranged by the Author, but for the complete and up-to-date information and data etc. see the Govt. of India Publications/textbooks recommended by the Board/University.*
4. *Publisher is not responsible for any omission or error though every care has been taken while preparing, printing, composing and proof reading of the Book. As all the Composing, Printing, Publishing and Proof Reading, etc. are done by Human only and chances of Human Error could not be denied. If any reader is not satisfied, then he is requested not to buy this book.*
5. *In case of any dispute whatsoever the maximum anybody can claim against NEERAJ PUBLICATIONS is just for the price of the Book.*
6. *If anyone finds any mistake or error in this Book, he is requested to inform the Publisher, so that the same could be rectified and he would be provided the rectified Book free of cost.*
7. *The number of questions in NEERAJ study materials are indicative of general scope and design of the question paper.*
8. *Question Paper and their answers given in this Book provide you just the approximate pattern of the actual paper and is prepared based on the memory only. However, the actual Question Paper might somewhat vary in its contents, distribution of marks and their level of difficulty.*
9. *Any type of ONLINE Sale/Resale of "NEERAJ IGNOU BOOKS/NEERAJ BOOKS" published by "NEERAJ PUBLICATIONS" on Websites, Web Portals, Online Shopping Sites, like Amazon, Flipkart, Ebay, Snapdeal, etc. is strictly not permitted without prior written permission from NEERAJ PUBLICATIONS. Any such online sale activity by an Individual, Company, Dealer, Bookseller, Book Trader or Distributor will be termed as ILLEGAL SALE of NEERAJ IGNOU BOOKS/NEERAJ BOOKS and will invite legal action against the offenders.*
10. *Subject to Delhi Jurisdiction only.*

© Reserved with the Publishers only.

Spl. Note: *This book or part thereof cannot be translated or reproduced in any form (except for review or criticism) without the written permission of the publishers.*

Get Books by Post (Pay Cash on Delivery)

If you want to Buy NEERAJ BOOKS for IGNOU Courses then please order your complete requirement at our Website www.neerajbooks.com . where you can select your Required NEERAJ IGNOU BOOKS after seeing the Details of the Course, Name of the Book, Printed Price & the Cover-pages (Title) of NEERAJ IGNOU BOOKS.

While placing your Order at our Website www.neerajbooks.com You may also avail the Various "Special Discount Schemes" being offered by our Company at our Official website www.neerajbooks.com.

We also have "Cash of Delivery" facility where there is No Need To Pay In Advance, the Books Shall be Sent to you Through "Cash on Delivery" service (All The Payment including the Price of the Book & the Postal Charges etc.) are to be Paid to the Delivery Person at the time when You take the Delivery of the Books & they shall Pass the Value of the Goods to us. We usually dispatch the books Nearly within 3-4 days after we receive your order and it takes Nearly 4-5 days in the postal service to reach your Destination (In total it take nearly 8-9 days).

NEERAJ PUBLICATIONS

(Publishers of Educational Books)

1507, 1st Floor, NAI SARAK, DELHI - 110006

Mob.: 8510009872, 8510009878

E-mail: **info@neerajbooks.com** *Website:* **www.neerajbooks.com**

CONTENTS

विकेन्द्रीकरण तथा स्थानीय शासन
(Decentralization and Local Governance)

Question Bank – (Previous Year Solved Question Papers)

Question Paper—Exam Held in February-2021 (Solved)	**1**
Question Paper—June, 2019 (Solved)	**1**
Question Paper—December, 2018 (Solved)	**1**
Question Paper—June, 2018 (Solved)	**1**
Question Paper—December, 2017 (Solved)	**1-3**
Question Paper—June, 2017 (Solved)	**1**
Question Paper—December, 2016 (Solved)	**1**
Question Paper—June, 2016 (Solved)	**1**
Question Paper—December, 2015 (Solved)	**1-2**
Question Paper—June, 2015 (Solved)	**1**
Question Paper—June, 2014 (Solved)	**1**
Question Paper—June, 2013 (Solved)	**1**
Question Paper—June, 2012 (Solved)	**1**
Question Paper—June, 2011 (Solved)	**1**

S.No. **Chapterwise Reference Book** *Page*

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की संकल्पना
(Concept of Democratic Decentralization)

1. लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की संकल्पना, विकास और महत्त्व **1**
(Concept, Evolution and Significance of Democratic Decentralization)

2. लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के संदर्भात्मक आयाम–I: राजनीतिक, संवैधानिक और प्रशासनिक **7**
(Contextual Dimensions of Democratic Decentralization–I: Political, Constitutional and Administrative)

3. लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के संदर्भात्मक आयाम–II: राजनीतिक, संवैधानिक और प्रशासनिक **13**
(Contextual Dimensions of Democratic Decentralization–II: Political, Constitutional and Administrative)

विकेन्द्रित विकास (Decentralized Development)

4. समकालीन व्यवस्थाओं में विकेन्द्रीकरण को समझना **22**
(Understanding Decentralization in Contemporary Settings)

S.No.	Chapter	Page
5.	विकेन्द्रित विकास के घटक–I: सशक्तीकरण (Components of Decentralized Development–I: Empowerment)	29
6.	विकेन्द्रित विकास के घटक–II: सामाजिक-आर्थिक और राजनीतिक प्रशासन (Components of Decentralized Development–II: Socio-Economic and Politico-Administrative)	35
7.	विकेन्द्रित विकास के घटक–III: विकास के लाभों का समान वितरण (Components of Decentralized Development–III: Equal Distribution of Benefits of Development)	41
	सहयोग के माध्यम से विकेन्द्रित विकास (Decentralized Development with Collaboration)	
8.	सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच भागीदारी–I: संघ और राज्य सरकारें (Partnership among Different Levels of Government-I: Union and State Governments)	47
9.	सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच भागीदारी–II: स्थानीय प्राधिकरण और विशिष्ट कार्य अभिकरण (Partnership among Different Levels of Government-II: Local Authorities and Special Purpose Agencies)	52
10.	स्थानीय सरकार और गैर-राज्य अभिकरणों/अभिकर्त्ताओं के बीच भागीदारी (Partnership between Local Government and Non-state Agencies /Actors)	62
11.	विकेन्द्रित विकास का प्रभाव (Impact of Decentralized Development)	69
	स्थानीय शासन के प्रकार (Types of Local Government)	
12.	स्थानीय शासन का विकास (73वें और 74वें संविधान संशोधन से पहले) [Evolution of Local Governance (Before 73rd & 74th Amendment)]	75
13.	73वें और 74वें संविधान संशोधन अधिनियमों की विशेषताएं (Features of 73rd and 74th Constitutional Amendments)	82
14.	ग्रामीण स्थानीय संस्थाओं की संगठनात्मक संरचना (Organizational Structure of Rural Local Bodies)	88
15.	शहरी स्थानीय निकायों की संगठनात्मक संरचना (Organizational Structure of Urban Local Bodies)	96
16.	अंतर-स्थानीय सरकार संबंध–I: ग्रामीण (Intra-Local Government Relationship-I: Rural)	105
17.	अंतर-स्थानीय सरकार संबंध–II: शहरी (Intra-local Government Relationship-II: Urban)	112
	उभरते विषय और प्रवृत्तियाँ (Emerging Issues and Trends)	
18.	विकास योजना : प्रकृति और क्षेत्र (Development Planning: Nature and Scope)	118

S.No.	*Chapter*	*Page*
19.	लघु स्तरीय योजनाएँ : निर्माण और कार्यान्वयन (Mircro Level Plans: Formulation and Implementation)	**124**
20.	संरचनात्मक सुधार : संसाधन, वित्त, शक्तियाँ और कार्य (Micro Level Plans: Formulation and Implementation)	**130**
21.	जमीनी स्तर के कर्मियों का क्षमता-निर्माण (Capacity-building of Grassroot Functionaries)	**138**
22.	सतत विकास और विकेन्द्रीकृत शासन की चुनौतियां (Sustainable Development and Challenges to Decentralized Governance)	**143**
23.	विकेन्द्रीकरण : संभावनाएँ (Decentralization: The Road Ahead)	**150**

■ ■

Sample Preview
of the
Solved
Sample Question
Papers

Published by:

NEERAJ
PUBLICATIONS
www.neerajbooks.com

QUESTION PAPER

Exam Held in

February – 2021

(Solved)

विकेन्द्रीकरण और स्थानीय शासन

M.P.A.-16

समय : 3 घण्टे] *[अधिकतम अंक : 100*

नोट : किन्हीं पाँच प्रश्नों के उत्तर दीजिए। प्रत्येक भाग में से कम-से-कम **दो** प्रश्न अवश्य कीजिए। सभी प्रश्नों के अंक **समान** हैं।

भाग–I

प्रश्न 1. लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के आर्थिक संदर्भ की संक्षेप में चर्चा कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-3, पृष्ठ-16, 'आर्थिक संदर्भ'

प्रश्न 2. विकेंद्रीकरण के सामाजिक-आर्थिक और राजनीतिक-प्रशासनिक घटकों को सुदृढ़ करने हेतु उपायों की चर्चा कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-6, पृष्ठ-39, प्रश्न 2

प्रश्न 3. संसाधनों के वितरण के लिए लोगों की प्राथमिकताओं को प्रभावित करने वाले कारकों की व्याख्या कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-7, पृष्ठ-44, 'संसाधनों का समाज में व्यापक वितरण करने के लिए लोगों की प्राथमिकता को प्रभावित करने वाले कारक'

प्रश्न 4. भागीदारी के विभिन्न क्षेत्रों में पर एक टिप्पणी लिखिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-8, पृष्ठ-47, 'भागीदारी के विभिन्न क्षेत्र'

प्रश्न 5. कृषि के क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरणों के बीच भागीदारी का वर्णन कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-9, पृष्ठ-55, 'कृषि क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरणों के बीच भागीदारी'

भाग–II

प्रश्न 6. "भागीदारी कार्यक्रम की निहित सीमाओं का समाधान करके उसे सुशासन के स्वरूप (मॉडल) की पराकाष्ठा में परिवर्तित किया जा सकता है।" टिप्पणी कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-10, पृष्ठ-66, 'भागीदारी : अच्छे शासन का स्वरूप (मॉडल)', 'महत्त्वपूर्ण सफलता अंतर'

प्रश्न 7. पंचायती राज संस्थाओं और विशेष तौर पर ग्राम सभा के अधिकारों और कार्यों के अवमूल्यन की समीक्षा कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-14, पृष्ठ-89, 'पंचायती राज व्यवस्था की संरचना', पृष्ठ 92, 'अधिकारों और कार्यों का हस्तांतरण : वास्तविक स्थिति'

प्रश्न 8. लघु-स्तरीय आयोजना के मुद्दों पर संक्षेप में प्रकाश डालिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-19, पृष्ठ-124, 'लघु स्तरीय आयोजना के मुद्दे'

प्रश्न 9. स्थानीय निकायों की शक्तियों और कार्यों का वर्णन कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-20, पृष्ठ-131, 'स्थानीय निकायों की शक्ति और प्रकार्य'

प्रश्न 10. "विकेंद्रित शासन में सुधारों ने लोकतंत्र को सुदृढ़ बनाकर प्रशासन की शक्तियों का हस्तांतरण किया है।' विवेचन कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-23, पृष्ठ-151, 'गहराता लोकतंत्र', 'वित्तीय हस्तांतरण', पृष्ठ-152, 'प्रशासनिक विकेंद्रीकरण'

■■

Neeraj Publications www.neerajbooks.com

QUESTION PAPER

(June – 2019)

(Solved)

विकेन्द्रीकरण तथा स्थानीय शासन

समय : 3 घण्टे] *[अधिकतम अंक : 100*

नोट : किन्हीं पाँच प्रश्नों के उत्तर दीजिए। प्रत्येक भाग में से कम से कम **दो** प्रश्न अवश्य कीजिए। सभी प्रश्नों के अंक **समान** हैं।

भाग–I

प्रश्न 1. लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण को परिभाषित कीजिए और इसके विकास की चर्चा कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-1, पृष्ठ 1, 'लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की संकल्पना', पृष्ठ 2, 'लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का विकास'

प्रश्न 2. भारत में विकेन्द्रीकरण के संवैधानिक आयामों की चर्चा कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-2, पृष्ठ 9, 'संवैधानिक आयाम'

प्रश्न 3. 'सशक्तिकरण, लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का प्रमुख घटक है।' टिप्पणी कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-5, पृष्ठ 29, 'सशक्तिकरण संकल्पना'

प्रश्न 4. सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच भागीदारी सुनिश्चित करने में सरकार की चार महत्वपूर्ण भूमिकाओं का विवेचन कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-9, पृष्ठ 57, 'विभिन्न अभिकरणों को सशक्त बनाना'

प्रश्न 5. भारत में शिक्षा के क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरणों के बीच भागीदारी पर एक टिप्पणी लिखिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-9, पृष्ठ 52, 'शिक्षा के क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकरणों और विशिष्ट कार्य अभिकरणों के बीच भागीदारी'

भाग–II

प्रश्न 6. 73वें संविधान संशोधन अधिनियम की प्रमुख विशेषताओं का आलोचनात्मक विवेचन कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-13, पृष्ठ 82, 'परिचय', '73वें संविधान संशोधन की विशेषताएं', पृष्ठ 83, '73वें संविधान संशोधन अधिनियम में ग्राम सभा का दर्जा', पृष्ठ 87, प्रश्न-2

प्रश्न 7. ग्यारहवीं अनुसूची के संदर्भ में अंतः स्तरीय दायित्वों की व्याख्या कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-16, पृष्ठ 107, 'अंतः स्तरीय दायित्व : ग्यारहवीं अनुसूची'

प्रश्न 8. विकास योजना के मूलाधारों का उल्लेख कीजिए और इसकी प्रमुख आवश्यकताओं पर प्रकाश डालिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-18, पृष्ठ 118, 'विकास योजना का मूलाधार', पृष्ठ 122, प्रश्न-2

प्रश्न 9. जन-भागीदारी के तौर-तरीकों की चर्चा कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-20, पृष्ठ 132, 'जन भागीदारी के तौर-तरीके'

प्रश्न 10. शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों में सतत विकास पर एक टिप्पणी लिखिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-22, पृष्ठ 144, 'शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों में सतत विकास'

■■

Sample Preview
of
The Chapter

Published by:

NEERAJ
PUBLICATIONS
www.neerajbooks.com

विकेन्द्रीकरण और स्थानीय शासन

(Decentralization and Local Governance)

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की संकल्पना
(Concept of Democratic Decentralization)

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की संकल्पना, विकास और महत्त्व

(Concept, Evolution and Significance of Democratic Decentralization)

1

Neeraj Publications www.neerajbooks.com

परिचय

21वीं शताब्दी के प्रारम्भ से ही लोकतंत्र में सुधारात्मक बदलाव लाने के लिए नीतिगत और सैद्धान्तिक विकेन्द्रीकृत शासन (Decentralized Governance) व्यवस्था लागू की गई। इन सुधारात्मक परिवर्तनों से पारदर्शिता (Transparency), संवेदनशीलता (Responsiveness) और जवाबदेही (Accountability) जैसे गुण उत्पन्न होते हैं, जो सुशासन को सुनिश्चित और संचालित करते हैं। वर्तमान व्यवस्था में विकेन्द्रीकरण और लोकतंत्र विकास के प्रमुख सिद्धांत हैं। तीव्र गति से सामाजिक परिवर्तन और विकासात्मक गतिविधियों में भूमण्डलीकरण, निजीकरण और उदारीकरण जैसी प्रवृत्तियों का सामना करने के लिए नौकरशाही मुक्तिकरण (Debureaucratisation) और विकेन्द्रीकरण को सर्वश्रेष्ठ और सक्षम पाया गया है। इस अध्याय के अन्तर्गत लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की संकल्पना, लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के विकास और महत्त्व एवं भारत में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के स्वरूप की चर्चा की गई है।

अध्याय का विहंगावलोकन

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की संकल्पना

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण को जानने के लिए 'लोकतांत्रिक' तथा 'विकेन्द्रीकरण' जैसे शब्दों को जानना अत्यंत आवश्यक है। लोकतांत्रिक शब्द विकेन्द्रीकरण की संकल्पना की प्रकृति और उसके उद्देश्य को बताता है, जो एक संस्थात्मक संरचना के रूप में इसका दावा भी करता है। विकेन्द्रीकरण शब्द प्रमुखत: लोकतंत्र में निहित लक्ष्यों के अनुभव की पद्धति का संकेत है। विकेन्द्रीकरण का अभिप्राय योजना निर्माण, निर्णय करना अथवा प्रशासनिक अधिकारों को केन्द्र सरकार से उसके क्षेत्रीय संगठनों, स्थानीय प्रशासनिक संस्थाओं, अर्द्ध-स्वायत्त संगठनों, स्थानीय सरकारों अथवा गैर-सरकारी संगठनों को हस्तांतरित करना है।

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण और प्रत्यायोजन में अंतर है। प्रत्यायोजन का अर्थ उच्च स्तर से निम्न स्तर के अधिकारी को अधिकार प्रदान करना है, जिनका प्रयोग अधिकार के रूप में नहीं, बल्कि छूट के रूप में किया जाता है, जबकि लोकतांत्रिक

www.neerajbooks.com

विकेन्द्रीकरण उच्च अधिकारी स्तर द्वारा निम्न स्तर पर प्रयोग किए जाने वाले अधिकार में छूट नहीं अपितु अधिकार के रूप में प्रदान करना है।

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की भावना प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण से अलग है। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण से अत्यंत विस्तृत और जनसुलभ है। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का लक्ष्य सरकार के साथ राष्ट्रीय, क्षेत्रीय और स्थानीय समस्त स्तरों पर अधिकतर लोगों को जोड़ना है। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण स्थानीय कल्याण के लिए जन परियोजनाओं को स्वायत्ततापूर्वक प्रारंभ करने और उन्हें लागू करने तथा संचालित करने के लिए लोक अधिकारों को सहयोग प्रदान करता है।

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण को लोकतांत्रिक केन्द्रवाद से अलग समझना चाहिए। लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण लोकतंत्र को केन्द्रीयवाद से जोड़ता है। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण अपकेन्द्री होता है, जिसका प्रमुख उद्देश्य उच्च स्तर से अधीनस्थ स्तरों पर अधिकारों का हस्तांतरण करना है। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण क्षेत्रीय स्व-सरकार को लोकतांत्रिक बनाने का तर्क प्रस्तुत करता है, ताकि यह क्षेत्रीय मामलों के प्रबंधन में अधिकाधिक अधिकारों का उपयोग कर सके, ज्यादा जिम्मेदार बन सके, ज्यादा रुचि ले सके तथा अत्यधिक स्वायत्तता का अनुभव कर सके। विकेन्द्रीकरण को सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक विकास की आवश्यक शर्त के रूप में जाना जाता है। यह सामाजिक सामंजस्य, सामुदायिक भावना और राजनीतिक स्थिरता का निर्माण करता है।

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का विकास

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के विकास के अन्तर्गत द्वितीय विश्व युद्ध के बाद नवनिर्मित राष्ट्र-राज्यों ने उत्थान केन्द्रित मॉडल को अपनाया है। यह बात सिद्ध हो चुकी है कि उत्थान केन्द्रित मॉडल विकास के लिए केवल आर्थिक प्रगति और देश के सकल घरेलू उत्पाद में वृद्धि पर ध्यान देता है। विकासशील देशों में विकास संबंधी योजना और प्रशासन पर केन्द्र सरकार द्वारा नियंत्रण के विषय में विस्तृत चर्चा हुई है। विगत 50 वर्षों में भारत में सुनियोजित विकास के पूर्व अनुभव और कल्याणकारी लक्ष्यों की प्राप्ति, गरीबी उन्मूलन व सामाजिक असमानता को दूर करने तथा सामाजिक न्याय के साथ आर्थिक उत्थान आदि के विषय में शंकाएं उत्पन्न हुई हैं। विकास का अर्थ वर्तमान स्थिति में अपेक्षाकृत ऐसी अत्यधिक श्रेष्ठ स्थिति की परिवर्तन प्रक्रिया है, जिसमें नागरिकों और संस्थाओं के सुविचारित हस्तक्षेप हों। विकास का नया मॉडल इस बात पर जोर देता है कि आर्थिक विकास के साथ-साथ नागरिकों, परिवारों और समुदायों के जीवन स्तर की गुणवत्ता का विकास भी निर्धारित किया जाना चाहिए। इस प्रक्रिया से निर्णय-निर्माण में लोगों की अत्यधिक सहभागिता, रोजगार के अवसरों को उत्पन्न करना और शिक्षा, स्वास्थ्य और संचार जैसी मूलभूत सेवाओं में नागरिकों की पहुंच स्थापित करने के द्वारा संभव बनाया जा सकता है। समाज के पिछड़े वर्गों की मूलभूत आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए उन्हें विकास प्रक्रिया में सम्मिलित करने के प्रयासों द्वारा विकास को स्थायी बनाया जा सकता है। इससे असमानता को कम किया जा सकता है तथा अमीर और गरीब वर्गों के मध्य लगातार बढ़ते अंतराल को रोका जा सकता है।

ऐतिहासिक दृष्टि से अत्यधिक केन्द्रीकृत राजतंत्र भारत के औपनिवेशिक प्रशासन के लंबे दौर में प्रान्तों के स्तर पर धीरे-धीरे विकेन्द्रीकृत हो गया था। औपनिवेशिक शासन के दौरान विकेन्द्रीकरण विवाद को 1882 के प्रसिद्ध रिपन प्रस्ताव में देखा जा सकता है। प्रशासन में भारतीयों को प्रशिक्षित करने, उन्हें अनुभव से सीखने के योग्य बनाने और शिक्षित वर्ग की राजनीतिक हिस्सेदारी के लिए मार्ग खोलने के लिए रिपन ने स्थानीय संस्थाओं की स्थापना के लिए विकेन्द्रीकरण के मुद्दे की जोरदार वकालत की थी। भारत सरकार अधिनियम, 1919 के तहत मांटेग्यू-चेम्सफोर्ड सुधारों में प्रान्तों में 'द्वितंत्र' लागू किया गया, जिसमें कुछ विभागों को विधायिका के प्रति उत्तरदायी रखा गया और शेष विभागों को सरकारी अधिकारियों के अधीन रखा गया, परन्तु कुछ कारणों से यह शासन व्यवस्था असफल रही, फिर भी विकेन्द्रीकरण की दिशा में यह प्रयास प्रशंसनीय है।

1935 के अधिनियम के तहत भी पहली बार एक संघीय प्रणाली की सरकार की व्यवस्था हुई और विभिन्न प्रान्तों को 'स्वायत्तता' दी गई। अब इस व्यवस्था में गवर्नर प्रान्तीय सरकार के कार्यों में कम-से-कम हस्तक्षेप करेंगे, यह आशा की जाने लगी। केन्द्रीय सरकार से प्रान्तीय सरकारों को अधिकारों के विकेन्द्रीकरण की यह प्रक्रिया भारत में अंग्रेजी राज के तहत जानबूझकर चलाई गई। औपनिवेशिक शासन के दौरान शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों में स्थानीय स्वायत्तशासी निकायों की स्थापना की गई, परंतु स्वतंत्रता के बाद विकेन्द्रीकरण की समस्या वृहत स्तर पर उभरकर सामने आई है। आज पंचायती राज के संवैधानिक संरक्षण का तरीका विवादास्पद होता जा रहा है। औपनिवेशिक राज के दौरान विकेन्द्रीकरण का प्रयास उल्लेखनीय था।

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का महत्त्व

विकेन्द्रीकरण एक ऐसी व्यवस्था होती है, जिसमें आदेश देने का अंतिम अधिकार और परिणामों की अंतिम जिम्मेदारी देश के विभिन्न भागों में स्थित घटकों की होती है।

आज प्रशासन में तेजी से विकास और सामाजिक-आर्थिक बदलाव हो रहे हैं, इसलिए विकासशील देशों में अब इस बात को लेकर चिंता है कि विकास के क्या नए तरीके अपनाए जाएँ,

www.neerajbooks.com

www.neerajbooks.com

विकेन्द्रीकरण इस दिशा उमें आशान्वित करता है। विकेन्द्रीकरण में प्रशासन को नागरिकों के स्तर तक लाना और उपभोक्ता वर्ग तथा प्रशासन के बीच प्रत्यक्ष संबंधों की स्थापना करना इसके महत्त्व को दर्शाता है। विकेन्द्रीकरण को आज महत्त्व दिए जाने के कई कारण हैं–पहला, इसे प्रशासन के स्थानीय एककों से जल्दी-से-जल्दी खाद्य, आवास, पानी जैसी बुनियादी सार्वजनिक सेवाओं की आपूर्ति की आवश्यकता के कारण। दूसरा, विकासशील देशों की अधिकांश जनता का गाँवों में निवास है। ये ग्रामीण क्षेत्र प्राय: शहरों से कटे रहते हैं, इसलिए इन्हें शहरों से जोड़ने के लिए विकेन्द्रीकरण महत्त्वपूर्ण उपाय है। देश में क्षेत्रीय समस्याओं के जवाब में प्रशासन को विकेन्द्रीकृत करने की जरूरत है। प्रशासन के क्षेत्रों और स्थानीय बस्तियों में से निकल आने से क्षेत्रीय और स्थानीय संसाधनों का प्रयोग होगा। इस प्रकार विकेन्द्रीकरण से विकास सुविधाजनक बनता है।

राजनीतिक संदर्भ में स्थानीय भागीदारी से योजना बनाने का काम आसान हो जाता है। इसके माध्यम से स्थानीय लोग अपनी आवाज बुलंद कर सकते हैं। प्रशासन की दृष्टि से विकेन्द्रीकरण का महत्त्व इस बात से साबित होता है कि स्थानीय क्षेत्रों को अधिशासित करने की स्थानीय क्षमता स्थानीय मुद्दों पर निर्णय लेने की प्रक्रिया में लगातार भागीदारी के जरिए और भी बढ़ जाती है। अत: यह कहा जा सकता है कि विकेन्द्रीकरण से यह आशा की जाती है कि वह स्थानीय लोगों की भागीदारी और उनके समर्थन को विकास की गतिविधियों में लगाएगा।

भारत में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण

विगत अनेक वर्षों से यह अनुभव किया गया कि विकसित लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की मूल भावना का अनुपालन सीमित रूप से हो रहा है। 1959 में पंचायती राज की स्थापना से ही योजना प्रक्रिया के मूलभूत अथवा बुनियादी स्तर पर शासन एक बड़ी चिन्ता का विषय रहा है। भारत में विकेन्द्रीकृत शासन की दिशा में 73वां और 74वां संविधान संशोधन महत्त्वपूर्ण प्रयास रहे हैं। 73वां संविधान संशोधन अधिनियम ग्रामीण स्थानीय संस्थाओं में सुधारों से संबंधित है, जबकि 74वां संविधान संशोधन अधिनियम शहरी स्थानीय संस्थाओं में सुधारों से संबंधित है। ये संविधान संशोधन ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय संस्थाओं की संवैधानिक मान्यता पर आधारित हैं। इन अधिनियमों का प्रमुख उद्देश्य योजना प्रक्रिया में नागरिकों की सहभागिता को जोड़ना है।

ग्रामीण क्षेत्रों में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण–स्वतंत्रता के पश्चात ग्रामीण विकास कार्यक्रमों का प्रमुख लक्ष्य विकास प्रक्रिया में सक्रिय सहभागिता द्वारा निर्धन वर्ग का जीवन स्तर सुधारना था। विकास की प्रक्रिया में ग्रामीणों की सहभागिता को बढ़ाने के लिए तथा विकेन्द्रित योजना में उन्हें सम्मिलित करने के लिए भारत सरकार ने 1992 में 73वां संविधान संशोधन किया, जिसके माध्यम से पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक मान्यता प्राप्त हुई।

73वें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा संविधान पंचायतों को स्थानीय स्वसशासन की संस्थाओं के रूप में देखता है, जिन्हें राज्य विधानमण्डल की तरफ से अधिकारों और कार्यों द्वारा हस्तांतरण का अधिकार है। ग्राम पंचायतों को योजना निर्माण की जिम्मेदारी दी गई, जिसे ग्रामीण लोगों द्वारा ग्रामसभा के माध्यम से पूरा किया जाता है। यह संशोधन जिला स्तर और निचले स्तरों तक विकेन्द्रीकृत शासन प्रदान करता है। इस संशोधन द्वारा जिला, खण्ड और गाँव स्तर पर जनअभिकेन्द्रित संस्थाओं की स्थापना की गई है। इस संशोधन में 11वीं अनुसूची में पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांरित किए जाने वाले 29 विषयों को सूचीबद्ध किया गया है। इन संविधान संशोधनों द्वारा राज्य चुनाव आयोग और राज्य वित्त आयोग की भी स्थापना की गई है, जिनसे ग्रामीण क्षेत्रों में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया में महत्त्वपूर्ण सुधार हुआ है।

शहरी क्षेत्रों में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण–वर्तमान दशकों में अनेक अन्य विकासशील देशों की तरह भारत में तीव्र गति से प्रगति हुई है। 20वीं शताब्दी में भारत की शहरी जनसंख्या 10 प्रतिशत थी, जो 1990 के दशक में 26 प्रतिशत तक पहुंच गई। अनुमान लगाया जा रहा है कि 2025 तक भारत की आधी जनसंख्या शहरी जनसंख्या होगी। दसवीं पंचवर्षीय योजना के अनुसार 2020 तक शहरी जनसंख्या कुल जनसंख्या के 28 प्रतिशत से बढ़कर 40 प्रतिशत तक हो जाएगी। स्थानीय सरकार की संस्थाओं के रूप में नगर संस्थाएं, जैसे–पंचायतें, संरचनात्मक, कार्यात्मक और वित्तीय समस्याओं के कारण सुचारु रूप से कार्य नहीं कर रही हैं। उन्हें मजबूती प्रदान करने के लिए समय-समय पर अनेक समितियां और आयोग गठित किए गए हैं। शहरी शासन को सशक्त बनाने के लिए भारतीय संसद ने 1992 में 74वें संविधान संशोधन अधिनियम को लागू किया। यह अधिनियम न केवल शहरी स्थानीय संस्थाओं को संवैधानिक स्थिति प्रदान करता है, अपितु उनकी लोकतांत्रिक कार्यप्रणाली, संसाधनों और अधिकारों को सशक्त बनाने के लिए अनेक उपाय सम्मिलित करता है। इस अधिनियम का प्रमुख लक्ष्य विकेन्द्रीकरण पर अधिक ध्यान देना और शहरी क्षेत्रों में लोकतांत्रिक संरचना स्थापित करना है।

जनजातीय और अनुसूचित क्षेत्रों में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण–पाँचवीं और छठी अनुसूची के माध्यम से संविधान में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के हितों, उनकी स्वायत्तता और उनके अधिकारों की सुरक्षा के लिए विशेष प्रावधान किए गए हैं। पाँचवीं अनुसूची अनुसूचित क्षेत्रों में जनजातीय

www.neerajbooks.com

www.neerajbooks.com

अधिकार वाले क्षेत्रों की और राज्य स्तर पर सलाहकार परिषद के गठन की अधिसूचना जारी करती है। छठी अनुसूची स्वायत्त जिला परिषदें और स्वायत्त क्षेत्रों की स्थापना करती है, जिन्हें वैधानिक, न्यायिक, कार्यकारिणी और वित्तीय अधिकार प्रदान किए गए हैं। जनजातीय और अनुसूचित क्षेत्रों में पंचायती राज संस्थाओं की तरह संरचनाएं बनाने के लिए व्यापक विवरण तैयार करने के लिए भारत सरकार ने दिलीप सिंह भूरिया की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया। इस समिति ने निम्नलिखित अनुशंसाएं प्रस्तुत की गई हैं–

ग्राम सभा–73वें संशोधन की एक महत्त्वपूर्ण विशेषता प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की संस्था ग्राम सभा को मान्यता प्रदान करना है। गाँवों के समूह के अन्दर के सभी वयस्क निवासी ग्राम सभा के सदस्य होते हैं और इस कारण देश में प्रत्यक्ष लोकतंत्र की यह एकमात्र संस्था है।

ग्राम पंचायत–देश में पंचायती राज का निचला स्तर ग्राम स्तरीय पंचायत होता है। पंचायत के रूप में यह अधिकांश राज्यों में जाना जाता है। ग्राम पंचायत की सदस्य संख्या का निर्धारण गाँव की जनसंख्या के आधार पर किया जाता है। इसी कारण प्रत्येक गाँव की पंचायतों की सदस्य संख्या भिन्न-भिन्न होती है। चुनाव एकल सदस्य चुनाव क्षेत्र के आधार पर करवाए जाते हैं। कुल सीटों की संख्या का एक-तिहाई महिलाओं के लिए आरक्षित होता है और कुछ अनुसूचित जातियों और जनजातियों की महिलाओं के लिए आरक्षित होता है।

खण्ड/ताल्लुक स्तर की संस्था–यह समिति द्वारा प्रस्तावित अगली उच्चस्तरीय संस्था है। समिति ने जिला स्तर पर स्वायत्त जिला परिषद की चुनी हुई संस्था का भी सुझाव दिया है, जिसे छठी अनुसूची के अंतर्गत शामिल जनजातीय क्षेत्रों के लिए वैधानिक, कार्यकारी और न्यायिक अधिकार प्राप्त होंगे। भूरिया समिति ने सामान्य संदर्भ में सुझाव दिया कि अनुसूचित और जनजातीय क्षेत्रों को बढ़ती ऋणग्रस्तता, भूमि हस्तांतरण, वन कटाई, पारिस्थितिकीय विकार, औद्योगिकीकरण और आधुनिकीकरण के कारण होने वाले विस्थापन, आबकारी नीति, मद्य एवं नशीले द्रव्य व्यसन, जल संग्रह आदि समस्याओं के समाधान के लिए पर्याप्त अधिकार प्रदान किए जाने चाहिए।

अभ्यास-प्रश्न

प्रश्न 1. स्थानीय स्व-सरकारी संस्थाओं की संरचना, अधिकार और कार्यों पर एक संक्षिप्त टिप्पणी लिखिए।

उत्तर–भारतीय संदर्भ में प्रमुख स्थानीय स्व-सरकारी संस्थाएं पंचायती राज संस्थाएं हैं। यह संस्था प्राचीन समय से भारतीय ग्रामीण जीवन की आधारशिला रही है। देश की स्वतंत्रता के बाद 1957 के पंचायती राज अधिनियम ने गाँव, खण्ड और जिला स्तरों पर ग्रामीण राजनीतिक भागीदारी और निर्णय प्रक्रिया की तीन स्तरीय संरचना प्रदान की है। 1990 के दशक में 73वें व 74वें संविधान संशोधन के द्वारा वित्त व चुनाव जैसे विषयों के संदर्भ में पंचायतों को और अधिक अधिकार प्रदान किए गए हैं।

नए संवैधानिक प्रावधानों की एक महत्त्वपूर्ण विशेषता थी, महिलाओं को अधिकार सम्पन्न बनाना। निर्वाचित स्थानों पर महिलाओं के लिए 33 प्रतिशत आरक्षण पर विचार किया गया। परिणामत: गत दशकों में गाँवों में काफी महिलाएं पंच और सरपंच बनीं। आधिकारिक पदों पर ग्रामीण महिलाओं के उत्थान ने उनके जीवन और सामाजिक स्थितियों में निश्चित रूप से कुछ सुधार किया है।

स्थानीय स्व-सरकारी संस्थाओं को सामान्यत: निगम और नगर निकाय के संगठनों के दो भागों में विभाजित किया जा सकता है–

(क) विचारक और (ख) कार्यकारी। निगम परिषद अथवा नगरपालिका बोर्ड या परिषद में लोगों द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। यह भाग विचारक अर्थात विचार-विमर्श करने वाला अंग होता है, जो एक विधायिका की तरह काम करता है। इसके द्वारा नगर नीतियों और निष्पादन पर चर्चा तथा बहस की जाती है। यह शहरी स्थानीय निकाय के बजट को पारित करता है, टैक्स लगाने से सम्बन्धित संसाधन उत्पन्न करने वाली सेवाओं की दरें निश्चित करता है और नगर प्रशासन के अन्य पहलुओं पर व्यापक नीतियाँ बनाता है। यह नगरपालिका के प्रशासन पर निगाह रखने के साथ ही कार्यपालिका को उसके द्वारा किए गए अथवा न किए गए कार्यों के लिए उत्तरदायी मानता है, जैसे-अगर जल-आपूर्ति अच्छी तरह से नहीं हो रही है अथवा कोई संक्रामक रोग फैल गया है तो यह विचारक अंग प्रशासन की भूमिका की आलोचना करता है और साथ ही सुधार के उपाय भी बतलाता है। अधिकारी एवं अन्य स्थायी कर्मचारी नगरपालिका के प्रशासन के कार्यकारी अंग की देखभाल करते हैं। निगमों में निगमायुक्त कार्यकारी अध्यक्ष होता है तथा अन्य अधिकारी होते हैं, जैसे-इंजीनियर्स, वित्तीय अधिकारी, स्वास्थ्य अधिकारी आदि; जो अध्यक्ष के नियंत्रण और निरीक्षण के अन्तर्गत कार्य करते हैं। दिल्ली अथवा मुम्बई नगर निगमों जैसे बड़े निगमों के आयुक्त प्राय: आई.ए.एस. अधिकारी होते हैं। नगर संस्थाओं के कार्यकारी अधिकारी की स्थिति भी इसी प्रकार की होती है, जो नगर संस्था के पूरे प्रशासन को देखता है।

सामान्यत: नगरपालिका के कार्यों को दो भागों में विभाजित किया जाता है–अनिवार्य और ऐच्छिक। अनिवार्य कार्यों के अन्तर्गत

www.neerajbooks.com