भाग II
विश्लेषण के लिए फ्रेमवर्क

भारत की आजादी के बाद से ही विकेंद्रीकरण के माध्यम से विभिन्न स्तरों पर अधिकार, जिम्मेदारी और वित्तीय संसाधनों का पुनर्वितरण एक चर्चा का विषय रहा है। भौगोलिक, स्थलाकृतिक, भाषाई, धार्मिक, जातीय, सांस्कृतिक और आर्थिक विविधताओं से उत्पन्न राष्ट्र की विशालता और जटिलताओं ने शासन के एक ऐसे रूप को बढ़ावा देने की आवश्यकता को रेखांकित किया जो परिभाषित के संबंध में स्वतंत्रता के विभिन्न स्तरों के साथ क्षेत्र स्तर पर निर्णय लेने में सक्षम है और उसके अनुसार कार्य करता है। संकल्पनात्मक रूप से, विकेन्द्रीकरण शब्द की व्याख्या विभिन्न तरीकों - राजनीतिक, प्रशासनिक, राजकोषीय और बाजार या आर्थिक विकेन्द्रीकरण से की जाती है।

2. विश्लेषणात्मक रूप से एक ठोस स्तर पर विकेंद्रीकरण की समझ और किसी भी विकास कार्यक्रम या योजना के आउटपुट और परिणाम को निर्धारित करने के लिए किसी स्तर या किसी एजेंसी को किस हद तक अनुमति दी जाती है और किस सीमा तक उन साधनों पर प्रतिबंध लागू होते हैं जो लक्ष्य हासिल करते हैं, यह अक्सर नीति निर्माताओं के व्यक्तिपरक विश्वासों के कारण भिन्न होता हैं। व्यक्तिपरक विश्वासों और वस्तुनिष्ठ आकलन में यह वियोग एक फ्रेमवर्क की अनुपस्थिति से उत्पन्न होता है जो विकेंद्रीकरण प्रक्रिया की अवधारणाओं और अभ्यास में प्रभावी सामंजस्य स्थापित कर सकता है और उनपर कार्य कर सकता है। नीति निर्माताओं के लिए चुनौती यह है: हम अवधारणा को परिचालन के साथ कैसे मिलाते हैं?

3. विकेंद्रीकरण एक ऐसा प्रयास है जिसमें किसी भी प्रशासनिक ढांचे के निचले स्तर के लोग भाग लेने और निर्णय लेने की प्रक्रिया में शामिल हो सकते हैं। विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया में सक्रिय रूप से प्राधिकरण और प्रमुख सरकारी कार्यों की जिम्मेदारी राज्यों, स्थानीय सरकारों, निजी क्षेत्र या नागरिक समाज को हस्तांतरित कर दी जाती है। संरचनात्मक रूप से इसमें क्षेत्र, प्रक्रियाओं - राजनीतिक, प्रशासनिक, वित्तीय - और सार्वजनिक और निजी दोनों क्षेत्र की एजेंसियों के सन्दर्भ में स्तर शामिल होते हैं। इसके लिए आवश्यक जानकारी एकत्र करने और उसका विश्लेषण करने और उन पर सबसे उपयुक्त स्तर पर, और एक ऐसी प्रक्रिया के माध्यम से कार्य करने का महत्व है जो कार्य करने वालों (एजेंसियों) द्वारा निर्णय

लेने के स्तर पर सूचित विकल्प लेने के लिए एक उद्देश्य मूल्यांकन को सक्षम बनाता है। उदाहरण के लिए, क्या एक पहाड़ी क्षेत्र की ग्राम पंचायतों से संबंधित पहलुओं पर निर्णय लेने के लिए केंद्र के पास सभी आवश्यक जानकारी है? इसके अलावा, इसके सभी आयामों में जानकारी एकत्र करने की लागत बहुत अधिक हो सकती है। भले ही यह मान लिया जाए कि वर्तमान में सूचना प्रौद्योगिकी उपकरणों की मदद से यह किया जा सकता है, क्या निर्णय लेने वाली एजेंसी के पास उचित एप्रीसिएशन और आवेदन के लिए सभी सूचनाओं को आत्मसात करने और अवशोषित करने की क्षमता है?

4. प्राधिकरण और कार्यों को स्थानांतरित करने के प्रयोजनों के सही स्तर को हम कैसे परिभाषित करते हैं? भारत में, संविधान ने स्वयं सातवीं अनुसूची में विधायी शक्तियों और कार्यों को तीन सूचियों में विभाजित किया है। सूची I केंद्र के विषयों से संबंधित है, सूची II राज्यों से संबंधित विषयों पर विचार करती है और सूची III समवर्ती सूची नामक एक श्रेणी है जिसमें उन विषयों का विवरण है जो केंद्र और राज्यों दोनों के अधिकार क्षेत्र में होंगे, और परस्पर विरोधी कानून होने की स्थिति में, केंद्रीय संसद द्वारा पारित कानून लागू होगा। जबकि केंद्र सरकार और राज्य सरकारों की राज्य स्तर पर संवैधानिक भूमिका, शक्तियाँ और कर्तव्य निर्धारित किए गए हैं, मंडलों, जिलों, ब्लॉकों/ताल्लुकों/उप-मंडलों के प्रशासनिक रूप से परिभाषित क्षेत्राधिकार भी निर्धारित किए गए हैं। 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधनों द्वारा परिभाषित भूमिका और कार्यों के साथ पंचायतों और नगर पालिकाओं का गठन किया गया लेकिन स्थानीय सरकारों द्वारा प्रयोग की जाने वाली शक्तियों और कार्यों को राज्य विधानसभाओं द्वारा पारित कानूनों द्वारा सीमित किया गया है।

5. भूमि के कानून द्वारा निर्धारित क्षेत्र स्तरों के साथ, उनमें विविधता और जटिलताएं सूचना अंतराल का कारण बनती हैं और अनिश्चितताएं दर्शाती हैं। विकेंद्रीकृत का निर्णय इस अंतर को दूर करने के लिए एक उपकरण बन जाता है। यह भी सच है कि सभी क्षेत्रों में और स्तरों और विभिन्न गतिविधियों के बीच काफी हद तक अंतर-संबंध हैं। इन अंतर-संबंधों की बेहतर सराहना सक्षम करने और अच्छी तरह से एकीकृत और सुसंगत निर्णयों को बढ़ावा देने के लिए एक केंद्रीकृत निर्णय लेने की वकालत की जाती है। दूसरी ओर, विकेंद्रीकरण के पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि केंद्रीकृत निर्णय लेने में सूचनाओं का प्रवाह बहुत अधिक होना चाहिए और इन सूचनाओं की लागत इतनी अधिक हो सकती है कि यह इस निर्णय की दक्षता के लाभों से अधिक हो जाएगी। इसलिए, मुद्दा यह है कि केंद्रीकृत निर्णय लेने के माध्यम से हासिल सुसंगति और अक्षमताओं के साथ-साथ इस निर्णय लेने की प्रक्रिया के

लिए सूचना एकत्र करने में अधिक लागत के बीच एक समझौता किस हद तक हो सकता है? दूसरे शब्दों में, केंद्र या राज्य सरकारों द्वारा सरकार के निचले स्तरों पर थोपे गए "वन-साइज-फिट्स-आल" कार्यक्रमों और योजनाओं का विकल्प क्या है?

6. विकेन्द्रीकरण के संदर्भ में समझौते के स्तर का, प्रक्रियाओं और एजेंसियों के संदर्भ में विश्लेषण किया जाना चाहिए जो कि प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य का हिस्सा हैं। वे कौन से मुद्दे हैं जो एक केंद्रीकृत दृष्टिकोण या एक अधिक विकेंद्रीकृत वितरण के बीच चयन करने के संदर्भ में हमारे पास मौजूद विकल्पों का विश्लेषण और आकलन करने में हमारी सहायता कर सकते हैं?

7. उदाहरण के लिए, केंद्र और राज्य स्तर पर, CSS के संबंध में प्रश्नों का एक सेट प्रासंगिक प्रारंभिक बिंदु हो सकता है। ये हैं:-

(A) CSS जो पूरी तरह से राज्यों के कार्यक्षेत्र में होना चाहिए
(B) CSS जो राज्यों के कार्य क्षेत्र में होना चाहिए लेकिन बाह्यता और समानता के वजह से इसको केंद्र के राजकोषीय स्पेस में रखा जाना चाहिए, इसका वितरण केंद्र और राज्यों द्वारा संयुक्त रूप से तय किया जाएगा।
C) राज्यों की विशेष समस्याओं का ध्यान रखने के लिए CSS को केंद्र के पास रखा जाएगा। उदाहरण के लिए NE क्षेत्र की विशेष समस्याएं और CSS/ACA के माध्यम से विशिष्ट अनुदान।
(D) CSS जो पूरी तरह से केंद्रीय कार्य का हिस्सा होना चाहिए।
(E) क्या कुछ राज्य क्षेत्र की योजनाओं को अलग किया जा सकता है और कार्यान्वयन में स्थानीय सरकारों को अधिक लचीलेपन और स्वायत्तता को सक्षम करने के लिए केंद्रीय क्षेत्र की योजनाओं को समेकित किया जा सकता है?

8. राज्यों के स्तर पर भी, जो प्रश्न पूछे जाने की आवश्यकता है: क्या जिन निर्णयों को निचले स्तर पर प्रयोग किया जाना चाहिए, वे पदानुक्रम में उच्च स्तर पर प्रयोग किए जा रहे हैं? ऐसे मुद्दों के कुछ उदाहरण इस प्रकार हैं:

i. क्या खर्च को लागू करने और उसके आधार पर जिलों/नगर पालिकाओं/पंचायतों को कार्यों के हस्तांतरण में तुलनात्मक लाभ के आधार पर एक स्पष्ट गतिविधि मैपिंग हो सकती है;
   a. ऐसे कार्यक्रम/योजनाएं जिनका जिले पर अतिरिक्त प्रभाव नहीं है;

b. ऐसे कार्यक्रम/योजनाएं जिनका जिले के बाहर परंतु राज्य के अंदर प्रभाव पड़ता है;
c. कार्यक्रम / योजनाएं जिनके लिए राष्ट्रीय और राज्य स्तरीय गतिविधि के कारण जिला स्तर पर पूरक प्रयास की आवश्यकता होती है और इसके विपरीत भी।

ii. नीचे की संरचनाओं को प्रदान किए जा सकने वाले उपयुक्त राजस्व प्रबंधन क्या हैं?

iii. स्थानीय सरकारों को उनकी कर प्रणालियों में सुधार करने के लिए कैसे सक्षम बनाया जा सकता है, विशेष रूप से भूमि और संपत्ति पर कर और क्या उन्हें प्रतिधारण के लिए उन्हें हस्तांतरित किया जा सकता है?

iv. स्थानीय सरकारों की क्षमता के निर्माण के लिए क्या किया जा सकता है ताकि वे संसाधन जुटा सकें और कुशलता से सार्वजनिक सेवाएं दे सकें?

v. गाँव, ब्लॉक और जिला पंचायत क्षेत्राधिकारों के लिए राजकोषीय, जनसांख्यिकीय, भौगोलिक और आर्थिक डेटा वाली एक अद्यतन सूचना प्रणाली बनाने के लिए क्या किया जा सकता है?

9. स्तरों और एजेंसियों के बीच अंतर-संबंधों और अंतर-संबंधों की उचित सराहना के लिए, केवल प्रक्रियात्मक सुधारों से परे जाने के लिए एक अच्छे दृष्टिकोण की आवश्यकता है, जो सबसे उपयुक्त स्तर तक जवाबदेही के साथ निर्णय लेने की शक्तियां प्रदान करते हैं। उपर्युक्त मुद्दों में से प्रत्येक के समाधान पर पहुँचने में निहित गतिविधियों को व्यापक रूप से नीति निर्माण का मार्गदर्शन करने और लोक कल्याण को अधिकतम करने के लिए निर्णय लेने के लिए आवश्यक प्रत्यायोजित और विनियंत्रण का परीक्षण करने के लिए एक ढांचे में निम्नानुसार सारांशित किया जा सकता है। ये क्षेत्र के स्तर पर, शामिल प्रक्रियाओं में और पदानुक्रम में विभिन्न एजेंटों और संस्थानों से संबंधित हो सकते हैं।

I. जानकारी देना:

a. विश्लेषण के लिए मूल डेटा
b. जारी प्रयास का मूल्यांकन
c. विकास की रूपरेखा (प्रस्तावित या अपनाया जा रहा)
d. योजनाएं (सुझाई गई या स्वीकार की जा रही)
e. सुझाई गई योजनाओं पर प्रतिक्रिया देना।

II. कार्यान्वयन के लिए एजेंट

a. योजनाओं की सूचना प्राप्ति

b. निर्धारित प्रक्रियाओं को अपनाना (टेंडर्स, ऑडिट आदि के लिए)

c. दिए गए संसाधनों का उपयोग करना और योजना को क्रियान्वित करना

d. अनुपालन रिपोर्ट करना।

III. सौंपी गई योजना:

a. योजनाओं की प्रकृति, मानदंड, समय, कार्यक्रम, संसाधन आदि प्राप्त करना।

b. कुछ विश्लेषण के साथ, उपरोक्त से मिलान करने के लिए योजनाओं के स्थान, प्रकार-डिज़ाइन, अनुक्रमण आदि पर निर्णय लेना।

c. कार्यान्वयन और संसाधनों के लिए खाता।

IV. निर्णय लेना:

a. डेटा एकत्र करना, मिलाना और उसका विश्लेषण करना।

b. उद्देश्यों और विकल्पों पर विचार करना।

c. संसाधन जुटाना।

d. कार्रवाई की योजना और प्रोजेक्ट-चॉइस।

e. कार्यान्वित करना या कार्यान्वित करने का कारण बनना।[ii]

10. कहा गया है कि विकेन्द्रीकरण से शक्तियों का एक इष्टतम आवंटन होता है, क्योंकि यह अंतर-सरकारी प्रतिस्पर्धा का समर्थन करता है, जो बदले में, राजनेताओं और सार्वजनिक क्षेत्र के नौकरशाहों को वह करने के लिए प्रेरित करता है जो संगठनात्मक लागतों को जितना संभव हो उतना किफायती करने के लिए या नागरिकों द्वारा वांछित मात्रा और गुणों में समानता और सेवाओं की आपूर्ति (पुनर्वितरण सहित) के लिए आवश्यक है। जबकि, विकेंद्रीकरण की सीमा काफी हद तक राजनीतिक चिंताओं, मजबूरियों और सलाह पर निर्भर करती है। यदि नागरिकों को निर्णयों को प्रभावित करने और अधिक सार्वजनिक उत्तरदायित्व के लिए भारी आवाज और विकल्प की आवश्यकता है, तो नीति निर्माताओं और नागरिकों दोनों को आर्थिक दक्षता, सार्वजनिक उत्तरदायित्व और सशक्तिकरण के संदर्भ में विकेंद्रीकरण के लिए तर्काधार का विश्लेषण और मूल्यांकन करना होगा।

[ii] स्रोत - डॉ. वाई.वी. रेड्डी, नई दिल्ली (1978) - भारत में बहुस्तरीय योजना, पेज 127