

भारत में विकेंद्रीकरण की जटिलताएं और विश्लेषण।

यह पेपर भारत में किये गए विकेंद्रीकरण की अवधारणा को समझने की कोशिश करता है। इसके लिए पेपर को दो भागों में बांटा गया है। भाग I में हमने बहुस्तरीय सरकारी ढांचे में विकेंद्रीकरण की महत्वपूर्ण घटनाओं और उन जटिलताओं को प्रस्तुत किया है जो स्वतंत्रता के बाद से पिछले 75 वर्षों के दौरान इस अनुभव की विशेषता रही हैं। भाग II में, हमने एक ढांचा निर्धारित किया है जो नागरिकों को विकेंद्रीकरण की योजना या सीमा का विश्लेषण करते समय प्रासंगिक प्रश्न पूछने के लिए मार्गदर्शन करता है। दोनों भागों को दो अनुलग्नकों द्वारा पूरक प्रदान किया गया है। पहला, भाग I से जुड़ा हुआ है, दो पेपरों का सारांश है जो हाल ही में भारत में संघवाद की गतिशीलता पर सामने आए हैं और उनमें से एक पेपर पर की गई टिप्पणी का सारांश है। दूसरा अनुलग्नक भाग II से जुड़ी एक तालिका प्रस्तुत करता है जो नागरिकों के लिए CSS का विश्लेषण करने के लिए एक सरल अभ्यास प्रस्तुत करता है। इसका इरादा यह है कि किसी भी अन्य विषय का विश्लेषण करने के लिए किसी भी नागरिक द्वारा इसी तरह की रूपरेखा विकसित की जा सकती है जहां और अधिक स्थानीय भागीदारी या अधिक केंद्रीय नियंत्रण के पक्ष में वर्तमान व्यवस्था को पुनर्गठित करने की आवश्यकता हो सकती है।

भाग I

भारत में अनुभव

भारत में विकेंद्रीकरण के किसी भी सर्वेक्षण से स्तरों, संस्थाओं और एजेंसियों के बीच अंतर्संबंधों और अंतर्संबंधों की जटिलताओं का पता चलेगा। किसी नागरिक को यह निष्कर्ष निकालने में सक्षम बनाना मुश्किल हो जाता है कि उपयुक्त विकेंद्रीकरण हुआ है या नहीं। राष्ट्र ने विभिन्न स्तरों पर विकेंद्रीकरण की कई घटनाओं को देखा है, लेकिन ऐसा कुछ भी नहीं है जैसा कि प्रतीत होता है क्योंकि कोई स्पष्ट पैटर्न या रुझान नहीं हैं।

2. भारत सरकार अधिनियम 1919 के द्वारा प्रारंभ में ब्रिटिश प्रांतों में स्थानीय स्वशासी संगठनों की स्थापना का प्रावधान किया गया था। रियासतों को इस अधिनियम के संचालन से बाहर रखा गया था। 1922 में पंजाब में पंचायत अधिनियम, 1925 में मद्रास में ग्राम पंचायत अधिनियम, बंगाल में स्वशासन अधिनियम, मध्य प्रांतों और बरार और उत्तर प्रदेश सहित कई प्रांतों ने कानून जारी किया। भारत सरकार अधिनियम 1935 के द्वारा प्रांतीय स्वायत्तता और निर्वाचित सरकारों का प्रावधान किया गया। ब्रिटिश राज के दौरान भी

शक्तियों और कार्यों के विकेंद्रीकरण के एक दिलचस्प मामले के रूप में पूरे जिले पर अधिकार क्षेत्र के साथ एक जिला बोर्ड की संस्था बनायीं गई थी। ये निर्वाचित बॉडीज थीं, जिनमें एक सीमित मताधिकार के माध्यम से चुनाव होते थे और सार्वजनिक सड़कों के निर्माण, मरम्मत और रखरखाव और संचार के अन्य साधनों सहित व्यापक विषयों पर शक्तियाँ और कार्य निहित होते थे; सार्वजनिक अस्पतालों, औषधालयों, सरायों और विद्यालयों की स्थापना, प्रबंधन, रखरखाव और निरीक्षण तथा इन संस्थानों से जुड़े सभी भवनों का निर्माण और मरम्मत; शिक्षकों का प्रशिक्षण और छात्रवृत्ति की स्थापना; पीने, खाना पकाने और नहाने के प्रयोजनों के लिए पानी की आपूर्ति, भंडारण और प्रदूषण से संरक्षण; पेड़ों का रोपण और संरक्षण और कई अन्य कार्य जो आमतौर पर स्थानीय सरकारों से जुड़े होते हैं, शामिल थे। उन्हें राजस्व वसूल करने की शक्तियाँ दी गईं और स्थानांतरित विषयों के लिए प्रांतीय सरकारों द्वारा सहायता दिया जाता था।

3. संविधान सभा ने स्वयं संविधान के एक अलग हिस्से के रूप में "पंचायत राज" आधारित सरकार के निचले-ऊपर विकेंद्रीकृत मॉडल को शामिल करने के मुद्दे पर बहस की। महात्मा गांधी के आदर्शों के आधार पर, संविधान के आधार के रूप में ग्राम गणराज्यों के पक्ष में एक बहुत मजबूत राय थी। इस दृष्टिकोण के समर्थकों में एक उम्मीद थी कि प्रांत कुछ स्तर की स्थानीय आत्मनिर्भरता सुनिश्चित करने और "हमारे गांवों में प्राचीन गौरव की बहाली करने के लिए, जिसको महात्मा गांधी का समर्थन था" कुछ शक्तियों और कार्यों को गांवों को विकेंद्रीकृत करने में सक्षम होंगे। एक धारणा थी कि ग्राम पंचायतें अभी भी अतीत के "ग्राम गणराज्यों" की तरह ही थीं। लेकिन क्या यह अनुमान सही था? डॉ. बी.आर. अम्बेडकर ने पंचायतों के लिए एक अलग हिस्से को शामिल नहीं करने की वकालत की क्योंकि उनके लिए टोला "अज्ञानता, सांप्रदायिकता और स्थानीयता का अड़्डा" था। उन्हें डर था कि जमींदार और ऊंची जातियां पंचायतों का ग्रामीण समाज में कमजोर वर्गों का दमन और शोषण करने में इस्तेमाल करेंगी। एक समझौते के रूप में पंचायत राज को संविधान के भाग IV में एक निर्देशक सिद्धांत के रूप में रखा गया था, जो राज्य को "ग्राम पंचायतों को संगठित करने और उन्हें स्व-सरकार की इकाइयों के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए ऐसी शक्तियों और अधिकारों से संपन्न करने के लिए, आवश्यक हो" मात्र एक सदुपदेश है (अनुच्छेद 40)।

4. स्थानीय निकायों के महत्व को स्थानीय निकायों की राज्य सरकारों द्वारा व्यवसायों आदि पर कर लगाने की अनुमति देने वाले प्रावधानों को जारी रखने के सन्दर्भ में संविधान द्वारा मान्यता दी गई थी। उनसे अपेक्षित सेवाओं की तुलना में स्थानीय निकायों की

दयनीय वित्तीय स्थिति ने उन्हें कराधान के अतिरिक्त स्रोत प्रदान करने की आवश्यकता पर लगभग एकमत विचारों के साथ जीवंत बहस देखी। (संविधान सभा वाद-विवाद खंड IX, दिनांक: 9 अगस्त, 1949)। इस प्रकार, हमारे पास अनुच्छेद 276 में एक गैर-बाधा क्लॉज है, “ अनुच्छेद 246 में किसी बात के होते हुए भी, राज्य या नगर पालिका, जिला बोर्ड, स्थानीय बोर्ड या अन्य स्थानीय के लाभ के लिए करों से संबंधित राज्य के विधानमंडल का कोई अविधिमान्य कानून नहीं होगा जो पेशे, व्यापार, कॉलिंग या रोजगार के संबंध में कि यह आय कर से संबंधित है ...” हालांकि, बहस में ही डॉ. अम्बेडकर ने स्थानीय निकायों के माध्यम से विकेंद्रीकरण को नए संविधान में किस हद तक कायम रख सकते हैं, इस पर एक सीमा लगा दी थी। उद्धृत करने के लिए, "राज्यों और स्थानीय अधिकारियों के बीच संसाधनों के वितरण का प्रश्न राज्य द्वारा बनाए गए कानून द्वारा किया जाना बाकी है, क्योंकि स्थानीय प्राधिकरण विशुद्ध रूप से राज्य का निर्माण है। इसका कोई पूर्ण क्षेत्राधिकार नहीं है; यह कुछ उद्देश्यों के लिए बनाया गया है; उन उद्देश्यों को ठीक से पूरा न करने पर इसको राज्य द्वारा समाप्त किया जा सकता है। यह अनुच्छेद, जिसका मैं प्रस्ताव कर रहा हूँ, वास्तव में सामान्य नियम का एक अपवाद है कि संविधान में ऐसा कोई प्रावधान नहीं होना चाहिए जो राज्य के अधीनस्थ स्थानीय अधिकारियों के वित्तीय संसाधनों से संबंधित हो।"

5. केंद्र सरकार¹ द्वारा गठित एक विशेषज्ञ समिति ने पांच पूर्व शर्तों की पहचान की है जो विकेंद्रीकरण के डिजाइन, निचले स्तर से योजना प्रक्रिया और योजनाओं के कार्यान्वयन को सूचित करने वाली होनी चाहिए। ये हैं:

- (i) सहायकता के सिद्धांत के आधार पर पंचायतों के विभिन्न स्तरों के लिए एक स्पष्ट गतिविधि मानचित्रण;
- (ii) भागीदारीपूर्ण योजना कार्यान्वयन में महिलाओं सहित सभी हितधारकों, विशेष रूप से ऐतिहासिक रूप से भेदभावपूर्ण और सीमांत पर पड़े वर्गों की भागीदारी;
- (iii) असीमित तरीके से पर्याप्त निधियों का हस्तांतरण;
- (iv) लचीलापन और स्वायत्तता का एक उपाय सुनिश्चित करने के लिए योजनाओं का सुव्यवस्थित और समेकन करना;
- (v) महत्वपूर्ण राजस्व उगाहने की शक्तिया देना और स्थानीय सरकारों की क्षमता का निर्माण उन्हें सौंपे गए स्रोतों से राजस्व बढ़ाना और

(vi) उचित प्रबंधन और सांख्यिकीय सूचना प्रणाली का रखरखाव ताकि स्थानीय सरकारें योजनाओं को कुशलतापूर्वक डिजाइन और कार्यान्वित करने और संसाधन जुटाने और कार्यक्रमों का मूल्यांकन करने में सक्षम हों।

6. स्वतंत्रता के तुरंत बाद के दो दशकों में, और योजना आयोग के अंतर्गत केंद्रीय योजना के आगमन के साथ, विशेष रूप से वित्त, विकास योजना और आर्थिक नीति से संबंधित मामलों में केंद्रीकरण का एक चरण था। सार्वजनिक क्षेत्र के नेतृत्व में एक नियोजन प्रक्रिया को अपनाना और उद्योगों के विकास और स्थान को विनियमित करने के लिए शक्ति की धारणा, और केंद्र से बड़े पैमाने पर आने वाले निवेश के साथ सार्वजनिक क्षेत्र के लिए अधिकांश बुनियादी उद्योगों का आरक्षण टॉप-डाउन योजना और निर्णय लेना, कार्यान्वयन के लिए राज्यों और निचले स्तरों को एजेंसियों के रूप में छोड़ने की प्रक्रिया को पूरक बनाता है।

7. लेकिन जैसे-जैसे ग्रामीण पुनर्निर्माण को प्राथमिकता मिली, प्रथम पंचवर्षीय योजना में सामुदायिक विकास (CD) ब्लॉकों की स्थापना के प्रयोग शुरू हुए। एक जिले को लगभग 100 विषम गांवों में विकास खंडों नामक ब्लॉकों में विभाजित किया गया था। प्रारंभ में कार्यक्रम को केंद्र सरकार द्वारा वित्तपोषित किया गया था लेकिन बाद में राज्यों ने लागत साझा करना शुरू कर दिया। यह कल्पना की गई थी कि निर्णय लेने और विकास योजनाओं के कार्यान्वयन में लोगों की भागीदारी होगी।

8. पंचायतों पर बलवंत राय मेहता कमेटी की रिपोर्ट (1957) ने सीधे निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ ग्राम पंचायतों का गठन करने, अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सदस्यों के साथ पंचायत समिति और जिला परिषद का गठन करने और इन निकायों को सभी योजना और विकास गतिविधियों को सौंपने का आह्वान किया। देश भर में राज्यों की प्रतिक्रिया अलग-अलग थी। कुछ राज्यों ने बी आर मेहता मॉडल का पालन किया, लेकिन कई अन्य ने प्रभावी विकेंद्रीकरण के बिना अपने स्वयं के संस्करणों को लागू किया। योजना आयोग ने भी 1969 तक किसी भी जिला स्तरीय योजना दिशा-निर्देश को अधिसूचित नहीं किया था।

9. वित्तीय रूप से, प्रथम वित्त आयोग ने संघ और राज्यों के बीच करों के बंटवारे और सहायता अनुदान के लिए आधारभूत नियम निर्धारित किए गए। राजस्व संतुलन (कोई राजस्व घाटा नहीं) वाले सभी राज्यों का 'सुनहरा नियम' प्रमुख उद्देश्य था जिसे प्रथम आयोग ने प्रतिपादित, हस्तांतरण और अनुदान के मिश्रण के साथ अनुशंसित किया था। यह भी स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट किया गया था कि केंद्र और राज्यों दोनों की पूंजी की जरूरतों को बड़े पैमाने पर उधार ली गई धनराशि से पूरा करना होगा। तृतीय FC में असहमति नोट की

स्वीकृति योजना आयोग (PC) के क्षेत्र में आने वाले योजनागत अनुदानों के लिए जिम्मेदार बनाया तथा गैर-योजना खाते तक FC की भूमिका को सीमित किया है। इसने राजस्व संतुलन की प्रणाली को विकृत कर दिया, स्थिर सार्वजनिक वित्त के लिए राजस्व संतुलन बनाए रखने के लिए आवश्यक अविवेक की सीमा को हटा दिया और इस तरह बाद के FC की भूमिका को कमजोर कर दिया।

9. सत्तर और अस्सी के दशक में बहु-स्तरीय योजना दृष्टिकोण अपनाने की आवश्यकता को स्वीकार किया गया। 1969 में योजना आयोग जिला योजना के लिए विशेष दिशा-निर्देश लेकर आया। कुछ राज्यों ने जिला स्तरीय योजना प्रक्रिया के साथ क्षेत्रवार विकेन्द्रीकृत दृष्टिकोण अपनाया या जिलों को एक बड़े सन्निहित भौगोलिक क्षेत्र में जोड़ा। राष्ट्रीय स्तर पर, जनजातीय क्षेत्रों के लिए जनजातीय विकास (TD) कार्यक्रम शुरू किए गए थे, गहन कृषि विकास कार्यक्रम (IADP), सूखा प्रवण क्षेत्रों को एक लक्षित दृष्टिकोण (DPAP) के माध्यम से संबोधित किया गया, ग्रामीण विकास कार्यक्रम (DRDAs), तथा कमान क्षेत्र विकास कार्यक्रम के माध्यम से सिंचाई और कार्यान्वयन के लिए संस्था में गठित किए गए थे। केंद्र और राज्यों के संयुक्त स्वामित्व वाली अलग-अलग एजेंसियां नए प्रकार की सोसायटियां थीं, जो बजट से वित्तपोषित थीं लेकिन बजटीय नियमों के बाहर संचालित होती थीं। उदाहरण के लिए, DRDAs की संकल्पना जिला स्तर पर संचालित करने के लिए की गई थी, लेकिन गरीबी उन्मूलन और ग्रामीण विकास के लिए केंद्रीय रूप से तैयार की गई योजनाओं को लागू करने के लिए एजेंसियों के रूप में कार्य किया।

10. देश में बहु-स्तरीय योजना को शामिल करने के लिए किए गए विभिन्न प्रयास नीचे दी गई तालिका में हैं:

वर्ष	प्रकार	विचार और अवधारणाएँ
पहली योजना 51-56	सामुदायिक विकास ब्लॉक	राष्ट्रीय, राज्य, जिला और स्थानीय सामुदायिक स्तरों में योजना बनाने का अभ्यास।
दूसरी योजना 56-61	जिला विकास परिषद	लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया के माध्यम से ग्राम योजनाएँ बनाना और नियोजन में जन भागीदारी।
1957	बलवंत राय मेहता कमेटी	गांव, ब्लॉक, जिला पंचायत संस्थाओं की स्थापना हुयी।

1967	प्रशासनिक सुधार आयोग	दिए जाने वाले संसाधन/स्थानीय विविधताओं को समायोजित किया जाना, क्षेत्र के लिए उद्देश्यपूर्ण योजना।
1969	योजना आयोग	जिला योजना की अवधारणा और वार्षिक योजनाओं, मध्यम अवधि की योजनाओं और परिप्रेक्ष्य योजनाओं के ढांचे में योजना तैयार करने की कार्यप्रणाली का विस्तृत विवरण तथा दिशानिर्देश।
1978	प्रो. एम.एल. दन्तवाला	ग्राम और जिला स्तर की योजनाओं के बीच कड़ी बनाने के लिए ब्लॉक स्तर की योजना।
1983-84	केंद्र प्रायोजित योजना / भारतीय रिजर्व बैंक	जिला योजना/जिला ऋण योजना को मजबूत करना
1984	हनुमंता राव कमेटी	कार्यों, शक्तियों और वित्त का विकेन्द्रीकरण, जिला नियोजन निकायों और जिला नियोजन प्रकोष्ठों की स्थापना।
1985	जी.वी.के. राव कमेटी	ग्रामीण विकास के लिए प्रशासनिक व्यवस्था; जिला पंचायत के अंतर्गत सभी विकास कार्यक्रमों का प्रबंधन।

11. इस अवधि में बीमा, प्रमुख वाणिज्यिक बैंकों, कोयला खानों, विमानन आदि के राष्ट्रीयकरण के बाद सार्वजनिक क्षेत्र के प्रभुत्व का विस्तार भी दिखाई दिया। भले ही आर्थिक नीति निर्माण के केंद्रीकरण ने कुल सरकारी खर्च में राज्यों के हिस्से में कोई कमी नहीं दिखाई, यह केंद्र द्वारा अत्यधिक प्रभावित था क्योंकि केंद्रीय योजना के उद्देश्य को पूरा करने के लिए राज्यों को अपनी योजना तैयार करने की आवश्यकता थी। और उनकी पंचवर्षीय और वार्षिक योजनाओं को PC द्वारा अनुमोदित किया जाता है। राज्य के विभागों, जिलों, ब्लॉकों और स्थानीय निकायों ने मुख्य रूप से इन कार्यक्रमों के तहत एजेंसी का काम किया।

12. 1991 के सुधार पूरी तरह से केंद्रीय स्तर पर किए गए। बाजारों की बढ़ती भूमिका, के मद्देनजर सुधारों ने मूल रूप से निजी क्षेत्र से निपटने में केंद्र और राज्यों की सापेक्ष

स्थिति को बदल दिया। केंद्रीय मंत्रालयों और एजेंसियों द्वारा पहले इस्तेमाल की जाने वाली शक्तियों की एक बड़ी संख्या नियामक एजेंसियों को स्वायत्तता (arms-length) के दृष्टिकोण, स्थान पर नियंत्रण और उद्योगों और उद्यम की स्थापना (कुछ क्षेत्रों को छोड़कर), वित्तीय बाजारों की भूमिका में वृद्धि और निजी उद्यमिता को प्रोत्साहन, सार्वजनिक उपक्रमों के लिए शुरू की गई विनिवेश नीति के साथ स्थानांतरित कर दी गई थी क्योंकि अधिकांश सार्वजनिक वस्तुओं और उत्पादन के कारकों - भूमि, श्रम कानूनों, शक्ति, पुलिस और कानून व्यवस्था के लिए राज्य जिम्मेदार हैं - केंद्र के मुकाबले राज्यों के वितरण पर निजी क्षेत्र की निर्भरता बढ़ गई। सापेक्ष स्थिति में इस बदलाव से अर्थव्यवस्था को गतिशीलता का एक स्तर मिला। सार्वजनिक-निजी भागीदारी (PPP) के साथ भी प्रयोग हुए जहां सार्वजनिक और निजी क्षेत्र दोनों संयुक्त रूप से केंद्रीय और राज्य स्तर पर सार्वजनिक कार्यों के निर्वहन में भाग लेते हैं।

13. 1993 में संविधान के 73वें और 74वें संशोधनों ने स्थानीय स्वशासन को संवैधानिक दर्जा दिया और नीचे से विकेन्द्रीकृत योजना के लिए एक नया, अधिक राजनीतिक रूप से समर्थित, सार्वभौमिक मंच प्रदान करने के लिए डिज़ाइन किया गया था। ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए 29 व्यापक क्षेत्रों को सूचीबद्ध करने वाली संविधान की XI अनुसूची और शहरी स्थानीय निकायों के लिए 18 व्यापक क्षेत्रों को सूचीबद्ध करने वाली XII अनुसूची के साथ पंचायतों और नगर पालिकाओं के स्वशासन की संस्थाओं के रूप में उभरने की उम्मीद थी। लेकिन, दो अनुसूचियों में वर्णित कार्यों का हस्तांतरण राज्य द्वारा बनाए गए कानूनों (अनुच्छेद 243 जी और 243 डब्ल्यू) के अधीन रहा। कुछ अनिवार्य प्रावधानों को लागू करने में प्रगति हुई है जैसे कि चुनाव कराना, नीचे से विकास योजना की अवधारणा की जड़ें अभी तक मजबूत नहीं हुई हैं, यहां तक कि उन कुछ राज्यों में भी जहां स्थानीय सरकारों को शक्तियों का अपेक्षाकृत बड़ा हस्तांतरण और अनटाइड फंड का प्रावधान किया गया है। यह देखा गया है कि हलांकि ग्यारहवीं और बारहवीं अनुसूचियों में वर्णित कार्यों को विभिन्न योजनाओं में बांट दिया गया है और उनकी प्राथमिकता तय कर दी गई है, इसका मतलब यह है कि ग्रामीण स्थानीय निकाय कोई निर्णय नहीं लेते हैं, बल्कि राज्य/केंद्र सरकार द्वारा तैयार की गई योजनाओं को लागू करते हैं। दूसरा, राज्य सरकारों ने समय पर SFCs का गठन नहीं किया, और इस महत्वपूर्ण संवैधानिक तंत्र को मजबूत करने को उचित महत्व नहीं दिया गया। तीसरा, ग्रामीण स्थानीय सरकारों को राजस्व बढ़ाने के लिए प्रोत्साहन नहीं है।

इस हस्तांतरण का अधिकांश हिस्सा योजना आधारित है और उन्हें लागू करने में काफी व्यस्तता है-विशेष रूप से वे जिनमें ठेकेदारों को शामिल किया जाता है।

14. 2014 में योजना आयोग के उन्मूलन के साथ स्थानांतरण प्रणाली में एक संरचनात्मक बदलाव आया और 14 वें FC का पुरस्कार भी 15 वें FC द्वारा जारी रखा गया, जिसमें राज्यों में एक उच्च विचलन के माध्यम से एक संरचनागत बदलाव था। योजना राजस्व खर्च का एक बड़ा हिस्सा, जो अब तक योजना आयोग द्वारा नियंत्रित होता था, राज्यों के कर हिस्से में शामिल हुआ, जिससे बिना शर्त सूत्र-आधारित हस्तांतरण में वृद्धि हुई, जिससे राज्यों को अपनी नीतियों और खर्च की जरूरतों को मापने के लिए मौका मिला। स्थानीय निकायों के संबंध में 14वें FC ने उन्हें कानूनी और संवैधानिक स्थिति के अनुसार राज्य सरकारों के उत्तरदायित्व के रूप में मान्यता दिया। इसने स्थानीय निकायों को पूरी तरह से खुला अनुदान दिया और शर्तों को लागू करके "विकेंद्रीकरण की सुविधा के लिए केंद्रीकृत तंत्र" की सिफारिश से परहेज किया। अनुदान राज्य कानूनों के अनुसार सौंपी गई बुनियादी सेवाओं के प्रावधान के लिए कर्तव्यों और जिम्मेदारियों के लिए थे। इससे विपरीत, 15वें FC ने यह विचार किया कि कुछ राष्ट्रीय स्तर पर निर्धारित आवश्यकताएं पूरा करने के लिए स्थानीय निकायों की आवश्यकता थी और स्थानांतरित किए गए संसाधनों का लगभग 60 प्रतिशत सशर्त कर दिया जो FC द्वारा निर्धारित विशिष्ट क्षेत्रों से जुड़ा हुआ था और हस्तक्षेप और लक्ष्यों को बाह्य रूप से निर्धारित किया गया था। बाकी हस्तांतरण स्थानीय निकायों द्वारा खर्च किए जाने के लिए अप्रतिबंधित थे।

15. योजना आयोग के अंत से CSS में कमी नहीं हुई। वे केंद्रीय मंत्रालयों की अधिक योजनाओं के माध्यम से आए हैं, जिनमें से प्रत्येक कार्यान्वयन के लिए कुछ निर्धारित दिशानिर्देशों द्वारा संचालित होते हैं, विशिष्ट कार्यों के लिए निर्धारित धनराशि का उपयोग करते हैं तथा जिसमें उन योजनाओं और कार्यक्रमों से विचलन की बहुत कम गुंजाइश होती है और जिसके लिए केंद्रीय मंत्रालयों से अनुमोदन की आवश्यकता होती है। इस प्रकार, परिवर्तन और सहकारी संघवाद के ढांचे के भीतर विकेंद्रीकरण को बढ़ावा देने की घोषित नीति के बावजूद केंद्र सार्वजनिक स्थान में एक महत्वपूर्ण आवंटन भूमिका को बनाए रखना जारी रखा है।

16. व्यापक शोध और कई अनुभवजन्य अध्ययनों की समीक्षा के बाद मार्टिनेज-वाज़क्वेज़ जॉर्ज और मैकनाब (2003; पृष्ठ 1608) ने निष्कर्ष निकाला, "...विकेंद्रीकरण विकास को कैसे प्रभावित करता है, इसके बारे में हमारी जानकारी वर्तमान समय में बहुत सीमित है और इसके आधार पर हम कोई सलाह देने में सक्षम नहीं हैं। केंद्रीकृत सार्वजनिक खर्च पर

विकेंद्रीकृत की गतिशील श्रेष्ठता किसी भी तरह से स्पष्ट नहीं है।ⁱⁱⁱ विकेंद्रीकरण या केंद्रीकरण के उपाय का विश्लेषण करने में कठिनाई को स्पष्ट करने के लिए, उनके सापेक्ष गुण और एक इष्टतम परिणाम प्राप्त करने के लिए उठाए जाने वाले कदम दो अध्ययन और भारत में वर्तमान संघीय वास्तुकला पर एक टिप्पणी के संलग्न हैं। इन्हें अनुलग्नक 1 में संक्षेप में प्रस्तुत किया गया है।

17. प्रो. सुरेश बाबू के पेपर में तर्क दिया गया है कि एक सामंजस्यपूर्ण अंतर-सरकारी नीतिगत अंतःक्रिया, केंद्र और राज्यों के बीच 'लेनदेन' के लिए पर्याप्त जगह के साथ एक अच्छी तरह से काम करने वाली 'लचीली संघीय' संरचना की एक आवश्यक पूर्व शर्त है। बढ़े आर्थिक विकास को सुनिश्चित करने के लिए एक सामंजस्यपूर्ण संघीय संबंध बनाए रखना महत्वपूर्ण है जो "केंद्र और राज्यों दोनों के लिए लाभकारी स्थितियों के रास्ते खोलता है।" केंद्र द्वारा घोषित योजनाओं/कार्यक्रमों की मजबूत क्षेत्रीय दलों के साथ गठबंधन की राजनीति के युग में राज्यों से केंद्र के प्रभुत्व के लिए बढ़ती चुनौतियों का सामना करने के लिए, वह शासन के लिए संस्थागत ढांचे, नियामक दृष्टिकोण में मुद्दों और राज्यों की पूर्व-खाली नीतियों के एक समूह के बारे में नीतियों का विश्लेषण करता है। राज्यों द्वारा उठाए जाने वाले कई सुधार उपायों और कदमों का सुझाव, तथा केंद्र को राज्यों के साथ निरंतर जुड़े रहने के लिए पारस्परिक विश्वास का माहौल बनाने के लिए सुझाव दिया गया है जो एक सामंजस्यपूर्ण संघीय प्रणाली के लिए आवश्यक शर्तें होती हैं।

18. पेपर में अपनी टिप्पणी में प्रो. एम. गोविंद राव ने तर्क दिया कि यदि सभी पक्ष सहयोग से लाभान्वित होते हैं तो स्वैच्छिक कार्रवाई के माध्यम से "सहयोग" सुनिश्चित कर सकते हैं। जैसा कि वे लिखते हैं, "यदि कुछ लोगों को लाभ होता है और दूसरों को हानि होती है या यदि कुछ को दूसरों की तुलना में अधिक लाभ होता है, तो लाभ प्राप्त करने वाले लोगों को सहयोग के लिए सहमत होने के लिए हानि उठाने वालों की भरपाई करनी होगी। दूसरे शब्दों में एक संवैधानिक लोकतंत्र में, 'सहयोग' सुनिश्चित करने में, और उन क्षेत्रों में भी जहां सहयोग संभव है कई चुनौतियां मौजूद हैं, आपको अंतर-सरकारी समन्वय, सौदेबाजी और संघर्ष समाधान को सक्षम और बढ़ावा देने के लिए एक संस्थागत तंत्र की आवश्यकता होती है।" अंतर-सरकारी सौदेबाजी और विवाद समाधान के लिए एक संस्थागत तंत्र की जरूरत है, जिसकी भारत में कमी है। प्रोफेसर सुरेश बाबू द्वारा लेख में उठाए गए अधिकांश मुद्दों को असाइनमेंट सिस्टम या संस्थागत तंत्र को संशोधित करके या न्यायालयों को दे करके हल किया जा सकता है। "विशिष्ट उद्देश्य हस्तांतरण" योजनाओं के लिए, प्रो. सुरेश बाबू द्वारा लेख में उठाए गए अधिकांश मुद्दों को असाइनमेंट सिस्टम या संस्थागत तंत्र को

संशोधित करके या न्यायालयों का हवाला देकर हल किया जा सकता है। प्रो. राव के अपने गुरु राजा चेलिया द्वारा दी गई एक टिप्पणी के अनुसार, "हर कोई विकेंद्रीकरण चाहता है, लेकिन केवल अपने स्तर तक"।

19. प्रो. निर्विकार सिंह का पेपर केंद्र-राज्य संबंधों के संघीय आयाम में कोविड-19 महामारी से निपटने के लिए भारत की प्रतिक्रिया का केस विशिष्ट अध्ययन है। माध्यमिक अध्ययनों और 24 देशों से लिए गए उदाहरणों के आधार पर, वह महामारी जैसी परिस्थितियों में अंतर-सरकारी सहयोग के महत्व और उस सहयोग की प्रभावशीलता में भारी भिन्नता पर जोर देते हैं। उन्होंने निष्कर्ष निकाला कि सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच भी कई राज्य, शहर और यहां तक कि ग्रामीण स्थानीय सरकारों ने महामारी का प्रबंधन करने के लिए प्रयास किए, संपर्क ट्रेसिंग, स्थानीय लॉकडाउन, परीक्षण और कार्रवाई और समन्वय के असंख्य विवरणों का ध्यान रखते हुए वे जो भी उपाय प्रबंधित कर सकते थे, उन्हें स्थापित किया। केंद्र सरकार की भूमिका पर, उन्हें मिलता है कि, "(इन्होंने) महामारी के पहले चरण में जो कुछ करना चाहिए था, उसमें से बहुत कुछ किया, ऐसी नीतियों की मांग की जो राष्ट्रीय स्तर पर लाभकारी हों, और जहां अधिकार था वहां कार्य किया और तुलनात्मक लाभ, जिसमें आपातकालीन स्वास्थ्य देखभाल प्रतिक्रियाओं का प्रबंधन, व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरण (PPEs) और चिकित्सा आपूर्ति का उत्पादन और खरीद, और टीकों के विकास और उत्पादन को प्रोत्साहित करना शामिल है। लेकिन, खासकर जहाँ एक राज्य शामिल थे वहाँ यह विस्तृत अनुवर्ती कार्रवाई के पहलुओं में विफल रहा।”

20. प्रस्तुत किए गए आइटम, उदाहरण और अध्ययन, विकेंद्रीकरण की सीमा के साथ-साथ लाभों को मापने के लिए एक सच्चे एंकर को खोजने में जटिलताओं को प्रकट करते हैं। यहाँ मुद्दा एक केंद्रीकृत दृष्टिकोण और विश्लेषण से एक विकेंद्रीकृत मॉडल के बीच एक व्यापार-बंद का है - एक सूचित विकल्प बनाने और सही प्रश्न पूछने का है। भाग II में मुद्दों का एक ढांचा निर्धारित किया गया है जो नागरिकों को उन क्षेत्रों का आकलन और विश्लेषण करने में मदद कर सकता है जिनमें विकेंद्रीकृत शासन सभी के लिए लाभ की स्थिति पैदा कर सकता है।

ⁱ ग्रासरूट स्तर पर योजना: ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के लिए एक कार्यक्रम, विशेषज्ञ समूह की रिपोर्ट, पंचायत राज मंत्रालय नई दिल्ली 2006 (अध्यक्ष वी. रामचंद्रन)

ⁱⁱ उद्धरण स्रोत एम. गोविंद राव और टी.आर. रघुनंदन, पंचायत और आर्थिक विकास, कार्य पेपर संख्या 2011-86, NIPFP, मार्च 2011