खण्ड 2
विकेन्द्रीकरण

खण्ड 2 विकेन्द्रीकरण

इस खण्ड में केवल एक इकाई है जोकि विकेन्द्रीकरण पर आधारित है जिसमें शासन और लोकतन्त्र का बचाव किया गया है। इसके साथ ही लोगों द्वारा स्थानीय स्तर पर स्वशान को उन्नत करने के सम्बन्ध में विस्तार से चर्चा की गई है।

इकाई 4 विकेन्द्रीकरण : ग्रामीण और शहरी स्थानीय शासन

प्रभावपूर्ण शासन के लिए यह अत्यंत आवश्यक है कि वह सामान्य जन को सामान व वस्तुओं और सेवाओं की आपूर्ति समुचित रूप से सुनिश्चित करे। इसको बेहतर तरीके से तब जाना जा सकेगा जब सरकारों की शक्तियों (राज्य से जिला, जिला से ब्लाक स्तर और ब्लाक स्तर से गाँव स्तर तक) का विधिवत् विकेन्द्रीकरण किया जाए। अतः इस इकाई में विकेन्द्रीकरण के अर्थ और उसके महत्व पर विस्तार से चर्चा की गई है। इसमें स्वतंत्रता से लेकर अब तक की भारत में ग्रामीण स्थानीय शासन के विकास की एक लम्बी अवधि के क्रियाकलापों की विस्तार से चर्चा की गई हैं इकाई में 73वें संविधान संशोधन के अंतर्गत पंचायतों की प्रमुख विशेषताओं पर विस्तार से प्रकाश डाला गया है और पंचायत व्यवस्था की कमियों को भी विस्तार से स्पष्ट किया गया है। इसके अतिरिक्त, शहरी स्थानीय शासन में शहरी स्थानीय सरकार के ऐतिहासिक संदर्भों की संक्षेप में चर्चा की गई है। इसके साथ ही 74वें संविधान संशोधन की प्रमुख विशेषताओं पर ध्यान केन्द्रित करते हुए प्रकाश डाला गया है। भारत में शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकलापों से सम्बन्धित प्रमुख मुद्दों की भी विस्तारपूर्वक समीक्षा की गई है।

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY

इकाई 4 विकेन्द्रीकरण : ग्रामीण और शहरी स्थानीय शासन

इकाई की रूपरेखा

4.0 उद्देश्य

4.1 प्रस्तावना

4.2 विकेन्द्रीकरण का अर्थ

4.3 विकेन्द्रीकरण का महत्व

4.4 ग्रामीण स्थानीय शासन

4.5 पंचायतों का सांविधानिक स्तर

4.5.1 73वें संविधान संशोधन के अंतर्गत पंचायतों की विशेषताएँ

4.5.2 पंचायतों के षासकीय पक्ष

4.6 पंचायत व्यवस्था की कमियाँ

4.7 शहरी स्थानीय शासन

4.7.1 शहरी स्थानीय सरकार के संक्षिप्त ऐतिहासिक संदर्भ

4.8 नगरपालिकाओं की सांविधानिक स्थिति

4.8.1 नगरपालिकाओं की संरचना और संयोजन

4.8.2 शहरी विकास के संघीय मन्त्रालय

4.9 नगरपालिकाओं के कार्य और शासन की चुनौतियाँ

4.10 निष्कर्ष

4.11 शब्दावली

4.12 संदर्भ लेख

4.13 बोध प्रश्नों के उत्तर

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

4.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आपः

- विकेन्द्रीकरण (Decentralisation) के अर्थ तथा महत्व को समझ सकेंगे;
- ग्रामीण स्थानीय शासन की विकेन्द्रीकृत (Decentralised) व्यवस्था का विश्लेषण कर सकेंगे; और
- शहरी स्थानीय शासन के विकेन्द्रीकरण के ढाँचे का निर्धारण कर सकेंगे।

4.1 प्रस्तावना

भारत एक विषाल देश है जिसका निर्माण 29 राज्यों, 7 केन्द्र शासित प्रदेशों, 712 जिलों और लगभग 9,000 कस्बों और 7 लाख से अधिक गाँवों से हुआ है (ये आँकड़े सन् 2018 के हैं)। जैसा कि यह विशाल देश है, यह 15,200 कि.मी. में फैला हुआ है, इस पर शासन करने के

लिए सरकारों के विकेन्द्रीकृत मॉडल के माध्यम को अपनाया गया है। स्थानीय स्वशासन जोकि ग्राम पंचायतों के और नगरपालिकाओं के स्वरूप में बहुत पहले से मौजूद और व्यापक रूप से फैला हुआ था (प्राचीन काल, मुगलकाल और ब्रिटिश काल) और जो लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की जाँच में खरा उतरता है। विकेन्द्रीकरण शासन और लोकतंत्र की प्राचीर है। यह लोगों के द्वारा स्थानीय स्तर या स्वशासन के कारणों और कार्यों को उन्नत करता है।

भागीदारी, (Participatory) सरकार और विकास संसाधनों को गतिशील बनाने के लिए संभव बनाती है जिसमें केन्द्रीय स्तर पर शासित राजस्व के साधन व उपाय पहुँच नहीं पाते हैं। उपर्युक्त सभी कारणों के होते हुए भी भागीदारी की व्यवस्था अर्थपूर्ण होती है जो लोगों के बीच अपनी ज़िम्मेदारियों को समझने में सहायता करती है और इसके परिणामस्वरूप एक लोकतान्त्रिक राजनीति के आधार को मजबूत बनाती है। ये सब निर्धारण इस विषय को सिद्ध करते हुए मान्यता देते हैं कि विकेन्द्रीकरण अनेक समस्याओं के उत्तर है, और उनका समाधान प्रस्तुत करते हैं। इसकी श्रेष्ठता को मान्यता देने के पश्चात् भी विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया को अभी पूरी तरह से अर्थपूर्ण और मजबूत बनाना अभी बाकी है। राष्ट्रीय एकता को एकीकृत करने के लिए जो चिन्ताएँ हैं, वे सब विकेन्द्रीकरण के कारकों में सामान्यतया बाधा डालने का कार्य करती हैं यह सब न होते हुए भी इसे व्यापक रूप से स्वीकृत किया गया है कि आधारिक लोक सेवाओं के प्रभावी प्रावधानों और विकास कार्यक्रमों एवं नीतियों की योजनाओं और उनके कार्यान्वियन के लिए लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण आवश्यक है।

4.2 विकेन्द्रीकरण का अर्थ

विकेन्द्रीकरण शब्द अन्तर–परिवर्तन (Interchangeably) के रूप में प्रयोग किया जाता है जैसे कि विसंकेन्द्रण अथवा विमुद्रीकरण (Deconcentration), विचलन (Devolution) तथा प्रतिनिधिमण्डल (Delegation) इत्यादि, ये सब विभिन्न स्वगुणार्थी अर्थ प्रस्तुत करते हैं। विकेन्द्रीकरण का अर्थ राष्ट्रीय राजधानी से प्राधिकारिता की बदली या स्थान परिवर्तन करना होता है चाहे वह विकेन्द्रीकरण का माध्यम होता है, इसमें प्रतिनिधियों के द्वारा अधिकारियों को भरा जाता है अथवा स्थानीय प्राधिकारियों या स्थानीय निकायों को अपविकसित करके कार्य किए जाते हैं। प्रसिद्ध विद्वान एल. डी. व्हाइट कहते हैं कि सरकार के निचले स्तर से उच्च स्तर पर प्रशासनिक प्राधिकारियों के स्थानान्तरण को विकेन्द्रीकरण कहते हैं। विकेन्द्रीकरण स्थानान्तरण या कार्यों को अलग–अलग व खण्डित करने की प्रक्रिया को कहते हैं और केन्द्रीय प्राधिकारियों में स्थित वित्त या धन और अधिकारियों को क्षेत्रीय या स्थानीय प्राधिकार/प्राधिकारियों के अंतर्गत स्थानांतरित करते हैं। इसके साथ ही चीमा (Cheema) और रोन्डीनेल्ली (Rondinelli) "विकेन्द्रीकरण" की परिभाषा देते हुए लिखते हैं कि यह केन्द्र सरकार से योजनाओं, निर्णय–निर्माण या प्रशासनिक प्राधिकारों को इसके क्षेत्रीय संगठनों, स्थानीय प्रशासनिक इकाइयों या स्थानीय सरकार की इकाइयों को इनके स्थानांतरण कर विकेन्द्रित कर देते हैं, इसी का नाम, विकेन्द्रीकरण होता है। इसके अतिरिक्त, यह कहा जाता है कि विकेन्द्रीकरण विसंकेन्द्रीकरण तथा अवक्रमिकता दोनों प्रक्रियाओं की पद्धतियों को अपने आपमें समाहित करता है। मेड्डिक (Maddick) (1963 : 23) के अनुसार "विसंकेन्द्रण एक कानूनी केन्द्रीय विभाग के कर्मी को विशिष्ट कार्यों के लिए या उनको पूरा करने के लिए समुचित प्राधिकारिता के साथ प्रतिनिधि भेजा जाता है वह मुख्यालय से दूर स्थान पर स्थानांतरित हो जाता है। अवक्रमिक प्रक्रिया औपचारिक रूप से गठित की गई स्थानीय प्राधिकृत अधिकारीगण है जिनको विशिष्ट कार्यों को पूरा करने अथवा स्थानीय कार्यों को निष्पादित करने के लिए नियुक्ति व उनको अधिक शक्ति प्रदान करने की महत्वपूर्ण व्यवस्था या प्रक्रिया का नाम है।" अतः यह स्पष्ट रूप से विकेन्द्रीकरण

केवल प्रशासनिक प्राधिकारियों की बदली व स्थानांतरण करने का एक साधन ही नहीं है बल्कि यह एक राजनीतिक प्राधिकारियों को अवक्रमण करने का एक लोकतान्त्रिक साधन व उपाय भी है। राजनीतिक विकेन्द्रीकरण सरकार या स्थानीय प्राधिकारियों के नए स्तर या नई स्थिति के निहितार्थ होते हैं। प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण भौगोलिक या कार्यात्मक हो सकते हैं। भौगोलिक या क्षेत्रीय व प्रादेशिक विकेन्द्रीकरण में मुख्यालय से शक्तियों और कार्यों को प्रभावी रूप से निष्पादित करने के विकेन्द्रीकरण करके अभिकरणों को स्थापित या उनको भरा जाता है। कार्यात्मक विकेन्द्रीकरण महत्वपूर्ण होता है जोकि विशिष्ट इकाइयों या तकनीकी निकायों के कार्य निष्पादन के लिए विकेन्द्रीकृत किया जाता है जैसे कि कृषि लागत और मूल्य आयोग (Commission for Agricultural Costs and Prices), भारतीय दंतक परिशद (Dental Council of India) इत्यादि हो सकते हैं।

4.3 विकेन्द्रीकरण का महत्व

प्रभावी शासन सामान्य आम जन को वस्तुएँ और सेवाओं की आपूर्ति प्रदान करने के लिए अत्यंत आवश्यक है। परन्तु इसका आभास या स्वीकृत करना तब ही हो सकेगा जब सरकार की शक्तियों को (राज्य से जिलों, जिलों से मण्डलों, या खण्डों और मण्डलों से गाँव स्तर पर) उपर्युक्त तरीकों से विकेन्द्रीकृत किया जा सकेगा। विकेन्द्रीकरण के महत्वपूर्ण कारकों को निम्नलिखित रूप से अग्रगामी रूप से संलग्न किया गया हैः

प्रथम, शासन का विकेन्द्रीकरण विषम क्षेत्रों के लिए बहुत ही लाभदायक है। इसका अर्थ यह है कि केन्द्रित रूप से नियंत्रित योजनाएँ और कार्यक्रमों की समिति सेवाओं को ठीक करना होता है। वे कार्य जोकि स्थानीय योजना, संसाधनों को पैदा करना तथा स्थानीय स्तर पर लिए गए निर्णयों को बेहतर तरीकों से निष्पादित करना, उनको लागू करना होता है। इसके माध्यम से लाल फीताशाही के अत्यधिक व्ययों को और उच्च संरचित प्रक्रिया पर किए जाने वाले व्ययों को कम किया जा सकता है, उस पर पाबन्दी लगाई जा सकती है।

द्वितीय, शासन विकेन्द्रीकरण की अनेक सुरक्षाएँ उपलब्ध करा सकता है। यह कार्यक्रमों को समुचित रूप से निष्पादित कराने में समर्थ होता है। इसका सामाजिक लेखा लोगों के माध्यम से संपादित होता है जोकि सरकारी कार्यक्रमों को लाभ पहुँचाने में अत्यधिक सहयोगी हो सकता है और कार्यान्वयन में जो अन्तर होता है उसको ये न्यूनतम लीकेज, बदलना या परिवर्तित करना तथा सरकार की निधियों या धन के दुरुपयोग को अत्यधिक कम किया जा सकता है तथा समन्वयन से अधिक लाभ हो सकता है, इसकी पूरी संभावना होती है।

तृतीय, विकेन्द्रीकरण के माध्यम से कार्यों को स्थानीय जानकारी का प्रयोग करते हुए, इसमें अच्छे शासन की व्यवस्था सुनिश्चित होती है। लोक सेवकों तथा स्थानीय लोगों के बीच अन्तर्क्रिया या परस्पर सहयोग करने की गारन्टी होती है। ई–पंचायत एक मिशन मोड परियोजना है जिसको केन्द्र सरकार द्वारा कार्यान्वित किया गया है। पंचायत स्तर पर कम्प्यूटरीकरण व्यापक रूप से किया गया है विशेष कर इसका प्रयोग केरल, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, गुजरात, पष्चिम बंगाल, आन्ध्र प्रदेश और गोवा इस योजना में सम्मिलित हैं।

चतुर्थ, यदि लोगों को नीति निर्माण तथा कार्य निष्पादन में भागीदारी के लिए प्रोत्साहित किया जाए तो भारत के परम्परागत ग्रामीण समाज व्याप्त ऊँच नीच के भेदभाव को कम करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई जा सकती है। हीलर तर्क प्रस्तुत करते हैं कि स्थानीय सरकार को संगठित और शक्तिशाली बनाने को जो न्यायोचित बताया गया है। वह केवल सरकार को निचले स्तर और अधिक सक्षम बनाने की प्रक्रिया है बल्कि यह आधारित स्तर पर उत्तरदायित्व और भागीदारी को भी संवर्धन करने की एक बेहतर प्रक्रिया है (हीलर,

2001: 131–163)।

पंचम, चीमा और रोंडीनेल्ली आकलन करके अपने तर्क प्रस्तुत करते हैं कि "प्रशासन का विकेन्द्रीकरण करने का अर्थ है कि "विकेन्द्रीकरण विकासात्मक योजना में नागरिकों की भागीदारी संस्थागत करण विशेष सहयोग प्रदान करता है कृ यह अधिक लचीला, नवीनीकरण तथा प्रशासन को रचनात्मक बनाने के लिए नेतृत्व करता है कृ यह निर्णय निर्माण में स्थानीय लोगों की भागीदारी में वृद्धि करने के माध्यम से राजनीतिक स्थायित्व को पूरी तरह से सुनिश्चित करता है।"

रजनी कोठारी विकेन्द्रीकरण को एक अलग तरह से देखती हैं, उनका मानना है कि विकेन्द्रीकरण शासन की एक विकल्पनात्मक व्यवस्था है जो स्थानीय स्तर की समस्याओं का समाधान करने के "लोग केन्द्रित" दृष्टिकोण पर आधारित है। उनका आकलन है कि यह "षक्ति के केन्द्र पर लोगों को स्थापित" करने की एक प्रक्रिया है जो इसमें सहायता करती है ताकि वे लोग विकास प्रक्रिया के मूल इंजन बन जाएँ न कि केवल वे लाभार्थी के रूप में बने रहें" (कोठारी 1999: 48)।

अतः विकेन्द्रीकरण केन्द्रीकृत व्यवस्था की समस्याओं को सही करने तथा उनको सुधारने का कार्य करता है। इसके प्रायः निर्णय निर्माण तथा लोकतन्त्र की उन्नति में भागीदारी की संकल्पना जोड़ते हैं। इसके माध्यम से यह आकांक्षा की जाती है कि यह दक्षता, सक्षमता, सामाजिक समानता और विकास के भरपूर नेतृत्व का कार्य सम्पन्न करेगी।

4.4 ग्रामीण स्थानीय शासन

स्वतंत्र भारत में प्रथम दशक के दौरान राज्य सरकारों ने पंचायतों पर नए कानून पारित किए थे जिसमें उत्तर प्रदेश (1947), बिहार (1947), मद्रास (1950), पंजाब (1952), पष्चिम बंगाल (1957), बम्बई (1958) तथा अनेक राज्यों में जिनका नव गठन हुआ था, इन सबके परिणामस्वरूप देश के विभिन्न क्षेत्रों में प्रादेषिक मान्यता देना आरंभ हो गया था। भारत के संविधान का अनुच्छेद 40 पंचायतों के सम्बन्ध में हैं, इन सकारात्मक कार्यों तथा संवेग के द्वारा विभिन्न राज्यों में इन कानूनों को पारित किया गया जोकि बहुत ही महत्वपूर्ण हैं। यद्यपि, इन कानूनों के प्रावधानों की अलग–अलग तरह से भिन्नताएँ हैं। बहरहाल, इन सबका मुख्य उद्देश्य ग्रामीण पंचायतों की संगठित संरचना और उनको सषक्त बनाना है।

ग्रामीण भारत में, स्थानीय सरकार का ढाँचा सन् 1957 से पहले अत्यंत ही अस्तव्यस्त बना हुआ था। राष्ट्रीय समुदाय विकास परियोजना एवं विस्तार सेवा (बलवन्त राय मेहता की अध यक्षता में) पर बनी अध्ययन टीम की रिपोर्ट के प्रकाशन के परिणामस्वरूप स्थानीय स्व सरकार निर्माण करने में एक बहुत ही तीव्र गति प्रदान की गई थी। द्वितीय पंचवर्शीय योजना के द्वारा इस विषय पर विशेष बल देते हुए ढाँचे की स्थापना करने की अत्यंत आवश्यकता थी जिसमें ग्राम पंचायतों को उच्च स्तर पर सभी महत्वपूर्ण व व्यापक संगठनों में मौलिक रूप से जोड़ा गया तथा उनकी भागीदारी निश्चित की गई। बलवन्त राय मेहता की रिपोर्ट पर बनी अध्ययन टीम ने अपनी पंचायत व्यवस्था को स्तरीकृत करने के प्रस्ताव द्वारा पंचायत के तीन स्तर निर्धारित किए, जैसे कि ग्रामीण सतर पर पंचायतें, खंड/ताल्लुक (ग्रामीण समूह) या उपमण्डल स्तर और जिला पंचायतें (जिला बोर्ड/परिशद) जिला स्तर पर बनाई गई।

नई तीन स्तरीय ग्रामीण स्थानीय निकाय व्यवस्था का नाम तत्कालीन प्रधानमंत्री जवाहरलाल नेहरु के सुझाव पर पंचायती राज (Panchayati Raj - PR) रखा गया था। सन् 1959 में

पंचायती राज की स्थापना के मुख्य अग्रसर राजस्थान और आंध्र प्रदेश राज्य थे। आगामी दो दशकों तक पंचायती राज का काम अवरुद्ध रहा और इसके बाद ग्रामीण क्षेत्रों में विकास कार्यक्रमों की उन्नति में इसकी भूमिका की दक्षता में गिरावट आनी प्रारंभ हो गई थी। इस संदर्भ में पंचायती राज संस्थाओं (Panchayati Raj Institutions – PRIs) पर अशोक मेहता समिति रिपोर्ट (1978) में अषोक मेहता ने कहा कि : ″पंचायती राज संस्थाओं को समाज के आर्थिक और सामाजिक रूप से लाभकारी प्राप्त करने वाले वर्गों के द्वारा प्राधिकार के अंतर्गत कार्य करना हैं और इस प्रकार से अल्पतंत्रीय बलों या शक्तिशाली लोग इसके लाभों पर अपना कब्जा बनाए हुए हैं तथा इसके परिणामस्वरूप कमजोर वर्गों को इसका कोई लाभ नहीं मिल रहा है।″

इस समिति ने पंचायती राज संस्थाओं को उन्नत करने के लिए शक्ति से इसका समर्थन किया था। इसने अपने प्रतिवेदन में कहा कि ″यदि पंचायती राज संस्थाएँ विकास प्रक्रिया योजना में शामिल होंगी, यह वास्तविक होंगीं इसके कार्यक्रम वांछित आवश्यकताओं तथा लोगों की प्राथमिकताओं और इनके कार्यान्वयन में लोगों को शामिल करते हुए उनकी भागीदारी निश्चित की जाएगी। ″समिति ने पंचायती राज व्यवस्था को दो स्तरों में बनाने का सुझाव दिया पहला निकाय जिला स्तर पर (जिला परिशद) होगा और दूसरा जिला स्तर से नीचे ग्रामीण समूहों के लिए होगा (इसे मण्डल पंचायत के रूप में जाना जाता है)। यहाँ पर यह उल्लेख करना आवश्यक है कि अषोक मेहता समिति के सुझावों को स्वीकार नहीं किया गया था, क्योंकि संघ स्तर पर षासक दल का राज बदल गया था और केन्द्र सरकार ने इसको अस्वीकार कर दिया था। हालाँकि कुछ राज्यों में पंचायती राज को मान्यता दे दी गई थी। इनमें प्रमुख राज्य थेः कर्नाटक (1987), आंध्र प्रदेश (1987), मध्यप्रदेश (1990)। इसके साथ ही कर्नाटक और आन्ध्र प्रदेश राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं में सांविधानिक परिवर्तन व्यापकता से किए गए थे। इन सबमें अशोक मेहता समिति द्वारा दिए गए सुझावों को स्वीकार कर लिया था।

4.5 पंचायतों का सांविधानिक स्तर

जमीनी स्तर पर लोकतन्त्र की भाषाई स्थिति को देखने के लिए एल. एम. सिंधवी की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया गया था जिसकी रिपोर्ट उन्होंने सन् 1986 में प्रस्तुत की थी और उन्होंने अपने सुझावों में कहा कि ″स्थानीय स्वशासन को संविधान में नए अध्याय को शामिल करते हुए उसे सांविधानिक मान्यता, संरक्षित और सुरक्षित किया जाना चाहिए। मई, 1989 में उस समय के तत्कालीन प्रधानमन्त्री राजीव गान्धी सरकार के संविधान का 64वाँ संशोधन बिल लोकसभा में प्रस्तुत किया, और स्थानीय सरकारी इकाइयों को सांविधानिक स्तर की मजूरी प्रदान की गई थी, परन्तु राज्य सभा में आवश्यक समर्थन न मिलने के कारण यह बिल अधिनियम बनने में असफल हो गया था।

दो वर्ष के पश्चात् सन् 1991 में, संविधान (बहत्तरवे संशोधन) संशोधन बिल 1991 में लोकसभा में रखा गया, यहाँ पर पारित होने के पश्चात् इस बिल को राज्य सभा में रखा गया और वह बिल राज्य सभा में भी पारित हो गया। इसके बाद दिसम्बर 1992 में यह बिल संसद के दोनों सदनों में पारित हो गया। देश के आधे से अधिक राज्यों के द्वारा अनुसमर्थन होने के पश्चात् अप्रैल, 1993 में इस बिल पर राष्ट्रपति के हस्ताक्षर हो गए। और यह बिल अधिनियम बन गया अर्थात् पंचायती राज संस्थाओं पंचायती राज संविधान (तेहत्तरवे संशोधान) अधिनियम 1992 बन गया। इसमें एक नये भाग IX को जोड़ा गया जो पंचायतों के सम्बन्ध में हैं। इसके साथ ही इसमें विषय से सम्बन्धित एक नई ग्यारहवीं अनुसूची को भी सम्मिलित किया गया जिनमें आर्थिक विकास तथा सामाजिक न्याय को पंचायतों के अंतर्गत

की जाने वाली अन्य योजनाओं के कार्यान्वयन को सम्मिलित किया गया है। इस अधिनियम में यह व्यादेश है कि पंचायती राज संस्थाओं की कमोवेश समान संरचना को राज्यों की सभी सरकारें अपनाए और उनका कार्यान्वयन करें।

4.5.1 73वें संविधान संशोधन के अंतर्गत पंचायतों की विशेषताएँ

पंचायत का अर्थ स्वशासन की संस्था जिसकी स्थापना संविधान के अनुच्छेद 243 ख के अंतर्गत ग्रामीण क्षेत्रों में कार्य करने के लिए की गई है। देश में लगभग 2.55 लाख चुनी हुई ग्राम पंचायतें हैं और इसके साथ 28 लाख से अधिक चुने हुए सदस्य हैं (जून, 2017)। इसकी मुख्य विशेषताएँ निम्न प्रकार हैः

तीन स्तरीय व्यवस्था की संरचना और संयोजनः संविधान के भाग IX के अंतर्गत पंचायतों के तीन स्तरीय व्यवस्था की परिकल्पना की गई है। ग्राम पंचायत, माध्यमिक पंचायत (जहाँ पर 20 लाख से अधिक की जनसंख्या हो) तथा जिला पंचायत (राज्यों अथवा संघ शासित प्रदेशों में जहाँ पर 20 लाख से कम की जनसंख्या के मामलों में केवल दो स्तरीय व्यवस्था लागू की जाएगी)। इसमें ग्राम सभा का गठन भी उपलब्ध कराया गया है (सामान्य विधान सभा क्षेत्रों में पंजीकृत मतदाता जो ग्राम पंचायत के क्षेत्र में निवास करते हों) जो स्थानीय शासन में गाँवों की सीधी भागीदारी के लिए एक मंच अथवा संगठन का गठन किया गया है।

पंचायत के पदों को भरने के लिए तीन स्तरीय व्यवस्था के अंतर्गत सीधे चुनावों के माध्यम से चयन किए जाएँगे। इसके अतिरिक्त पंचायतों का अध्यक्ष माध्यमिक स्तर पर पंचायतों के सदस्यों में से चुना जा सकता है। पंचायतों के चुने हुए सदस्यों व संगठन की अवधि 5 वर्ष की होगी। इसके साथ एक अनुबंध है कि किसी पंचायत का निर्वतन या अधिक्रमण होने की स्थिति में छः महीने की अवधि के अन्दर चुनाव कराना अनिवार्य होगा।

अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों और महिलाओं का आरक्षणः संविधान के (तेहत्तरवे संशोधन) अधिनियम के अंतर्गत (क) अनुसूचित जाति, (ख) अनुसूचित जनजातियों को उनकी जनसंख्या के अनुपात के अनुसार आरक्षण उपलब्ध कराने की व्यवस्था की गई है। इन आरक्षित पदों या सीटों के कुछ आरक्षित पदों के 1/3 सीटें अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति से सम्बन्धित महिलाओं के लिए आरक्षित पदों पर चुना जाना अनिवार्य है। इसके अतिरिक्त 1/3 के अनुपात से कम से कम संख्या पर कुल सीटों के प्रत्येक पंचायत में प्रत्यक्ष चुनावों के माध्यम से महिलाओं के लिए आरक्षित पदों को भरा जाएगा।

शक्तियाँ, उत्तरदायित्व और वित्तीय संसाधनः संविधान के (तेहत्तरवे संशोधन) अधिनियम के माध्यम से राज्यों के विधानमंडलों को पंचायतों को शक्तियाँ प्रदत्त करने के लिए व्यवस्था की है जैसे कि स्वशासन की संस्थाओं के रूप में उनको कार्य निष्पादन के लिए आवश्यक शक्तियाँ और प्राधिकार प्रदान किए गए हैं वे अपनी ज़िम्मेदारियों को निम्न प्रकार से निभा सकते हैं जैसे कि (क) आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएँ तैयार कर सकते हैं, (ख) आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाओं को कार्यान्वित कर सकते हैं, और (ग) संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में उल्लिखित 29 मदों के सम्बन्ध में कार्य कर सकते हैं। पंचायतें अपने कार्यों को पूरा करने के लिए समुचित अनुदान और निधि प्राप्त करने के लिये अधिकृत होंगी। वे कर लेने तथा समुचित करों, शुल्कों तथा टोल इत्यादि लगाने के लिए अधिकृत की गई हैं।

वित्त और चुनाव आयोगों का गठनः इस अधिनियम के माध्यम से राज्यों की सरकारों को यह शक्ति प्रदान की गई है कि केवल वे पंचायतों का चुनाव कराने के लिए चुनाव आयोग का गठन नहीं करेंगे बल्कि प्रत्येक 5 वर्ष की अवधि के लिए राज्य वित्त आयोग का गठन करने के लिए भी शक्ति प्रदत्त की गई है। राज्य वित्त आयोग (State Finance Commission - SFC) की स्थापना का उद्देश्य यह है कि वह वित्तीय संसाधनों का राज्य और स्थानीय सरकारों के बीच बंटवारे के नियमों का निर्माण करते हुए उनकी सिफारिशें भी करेगा (षहरी और ग्रामीण दोनों क्षेत्रों के लिए) राज्य वित्त आयोग राज्य और पंचायतों के बीच करों, षुल्कों, टोल करों और फीस इत्यादि को लगाने के लिए राज्यपाल को अपनी सिफारिशें भेज सकता है। वह करों, षुल्कों, टोल करों और फीस का निर्धारण करेगा जिसमें वह प्रदत्त करने या अनुचित रूप से पंचायतों को राज्य के समायोजित कोष से पंचायतों को अनुदान सहायता उपलब्ध करा सकेगा जोकि पंचायतों को अपनी वित्तीय स्थिति को सुधारने के लिए जितनी उनकी आवश्यकता होगी, सभी उपायों को पूरा करने की उसकी ज़िम्मेदारी होगी।

4.5.2 पंचायतों के शासकीय पक्ष

संविधान के (तेहत्तरवे संशोधन) अधिनियम भारत में पंचायतों के लिए सांविधानिक स्तर और ढाँचागत अधिकार प्रदत्त करता है, यह पंचायतों के निर्माण में एक सकारात्मक और महत्वपूर्ण कदम है, यह स्थानीय लोकतान्त्रिक संस्थाओं को गतिशील बनाने में एक महत्वपूर्ण योगदान प्रदान करता है और ग्रामीण लोगों के बीच चल रही लोकतान्त्रिक और विकास की प्रक्रिया के लिए बहुत ही महत्वपूर्ण व्यवस्था है। राज्य सरकारें संविधान के (तेहत्तरवे संशोधन) अधिनियम के अंतर्गत दिए गए उपायों को पूरा करने के लिए प्रतिबद्ध हैं। परन्तु अनेक राज्यों के बीच पंचायतों को स्वायत्तता के विस्तार के लिए अनुदान देने के सम्बन्ध में अनेक भिन्नताएँ भी बनी हुई हैं, यह भिन्नताएँ इस सम्बन्ध में बहुत ही महत्वपूर्ण हैं।

पंचायती राज का संघीय मन्त्रालयः संघीय मन्त्रालय संशोधित अधिनियम के प्रावधानों को राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों में लागू करने, प्रोत्साहित करने, मार्गदर्शन तथा सहयोग देने के लिए महत्वपूर्ण भूमिका निभाने का कार्य कर रहा है। पंचायती राज मंत्रालय (Ministry of Panchayati Raj - MoPR)) का गठन सन् 2004 में किया गया था। इसका प्राथमिक उद्देश्य संविधान के भाग IX के प्रावधानों को लागू कराने को सुनिश्चित करना था। पंचायती राज संस्थाओं में काम करने वाले लोगों के लिए मंत्रालय प्रशिक्षण कार्यक्रमों को भी प्रायोजित करता है, इसका उद्देश्य क्षमता निर्माण और शासन करने की योग्यताओं को विकसित करना है ताकि ये लोग अपनी कार्य क्षमताओं का भरपूर प्रयोग कर सकें। पंचायत राज्य का विषय क्षेत्र है और इसलिए, पंचायती राज मन्त्रालय पंचायती राज को उन्नत करने, प्रोत्साहित करने एवं विभिन्न योजनाओं को पूरा करने के लिए और उसका समर्थन करने के लिए राज्य के साथ सहयोग और कार्यान्वित करता है। एक बहुत ही महत्वकांक्षी ई–पंचायत है जिसका लक्ष्य 2.2 लाख लोगों को लाभ पहुँचाना है। यह योजना पंचायतों के आंतरिक कार्य प्रक्रिया के संचालन पर केन्द्रित की गई है। इसके अतिरिक्त मन्त्रालय सॉफ्टवेयर उपलब्ध कराने के लिए भी प्रतिबद्ध है जिसमें कम्प्यूटरों की सेवा सम्मिलित है।

मन्त्रालय ने कुछ संगठनों की रचना की है जिसमें शक्तियों और मुद्दों के समुचित अपविकास को रोकना प्रमुख लक्ष्य है जैसे कि मानव शक्ति की कमी, संरचनाओं की कमियाँ या क्षमताओं का अभाव जैसे प्रश्नों को हल करने पर ध्यान दिया गया है जिसके परिणामस्वरूप पंचायतों के कार्यों में अत्यधिक बाधाओं का सामना करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त

चौदहवाँ वित्तीय आयोग (Fourteenth Finance Commission - FFC) की स्थापना की है (सन् 2015 से 2020 की अवधि के लिए) जिसका उद्देश्य सामाजिक और आर्थिक सषक्तीकरण पर ध्यान देते हुए स्थानीय स्तर पर एक मुखीय योजनाओ ंको सूत्रबद्ध करने के अवसर प्रदान किए गए हैं। इसका सबसे महत्वपूर्ण तत्व यह है कि सभी पंचायतों को सीधे ही केन्द्रीय अनुदान देने के प्रावधान निश्चित किए गए हैं। ये सब राज्य सरकार के माध्यम से नहीं दिए जाएँगे अर्थात सीधे ही केन्द्र सरकार पंचायतों को उपलब्ध कराएगी।

4.6 पंचायत व्यवस्था की कमियाँ

विकेन्द्रीकरण शासन प्रभावी होने को निश्चित करता है जोकि नागरिकों को सेवाओं की आपूर्ति करने के लिए सीधा ही मुख्य रूप से लक्षित करता है। परन्तु पंचायत व्यवस्था की ध्यानपूर्वक समीक्षा करने के बाद पता लगा है कि पंचायती राज व्यवस्था अनेक कमजोरियों से ग्रसित है।

प्रथम, अनेक राज्यों में बहुत सारी पंचायतें बहुत कम जनसंख्या में मौजूद हैं। इसलिए उनके पास मूल सेवाएँ तथा कार्यकलाप स्वायत्तपूर्णता से प्राप्त करने के लिए अपने न्यूनतम संसाधन उपलब्ध नहीं है जिसके परिणामस्वरूप उनको किसी प्रकार का लाभ नहीं मिल रहा है। ये राज्य सरकारों के ऊपर इतने निर्भर हैं कि वे वित्तीय और प्रशासनिक सहयोग के लिए उनकी ओर ताकते रहते हैं। वे केवल अपनी स्वायत्तता को नहीं बदल देते हैं अपितु कार्यक्रमों के प्रस्तावित कार्यक्रमों में अनिश्चितता के तत्वों को भी प्रस्तुत करते हैं।

द्वितीय, चुने गए सदस्य विशेषकर महिलाएँ भागीदारी के दृष्टिकोण की पूर्ति नहीं करती हैं, यह उनमें बहुत कमी हैं कि वे सक्रिय नहीं रहती हैं, वे सामाजिक–आर्थिक गतिविधियों में भागीदारी करने में या आगे आने में झिझकती हैं। इसके अतिरिक्त चुने हुए सदस्यों तथा अध्यक्ष जो ग्राम पंचायतों से चुने जाते हैं उनका वास्तविक प्रतिशत तथा खराब शैक्षिक प्रवीणता होती है। इस प्रकार से उनकी कार्यात्मक भूमिका बहुत ही कमजोर होती है।

तृतीय – पंचायत का प्रशासन, दक्षता, क्षमता, संभावना और सामाजिक समता और लोक उत्तरदायित्व के आवश्यक स्तरों को पूरा नहीं कर पाते हैं अथवा उन पर खरे नहीं उतरते हैं। यह समुचित संगठित पंचायत प्रशासनिक सेवाओं को प्राप्त करने में उपस्थित नहीं होते हैं जिसे वे कर सकते थे किन्तु न करने के कारण वे राज्य सरकार के द्वारा नियुक्त किए गए कर्मचारियों पर निर्भर हो जाते हैं और उन पर विश्वास करते हैं। इसके अतिरिक्त वे अपने परिप्रेक्ष्य भूमिका जो सरकार के द्वारा प्रदत्त की गई है उस भूमिका को ठीक से समझ नहीं पाते हैं तथा पंचायत व्यवस्था के अन्दर चुने गए प्रतिनिधियों को अपने अधिकारों का ज्ञान न होने से तथा इसके परिणामस्वरूप दोनों के बीच अनबन पैदा हो जाती है।

चतुर्थ – वास्तविक सांविधानिक कार्यों का अपविकास विशेषकर पंचायत व्यवस्था में वांछित वित्त और प्रशासनिक कार्मिकों या अधिकारियों के स्थानान्तरण, शक्तियों और कार्यक्रमों की जो क्षति हुई है ये अनेक राज्यों में चरणबद्ध और अपर्याप्त अवस्था में हुआ है। इस तरह से अधिकतर राज्यों में लगभग सभी पंचायतों में अध्यक्षों के हताष होने का मुख्य कारण रहा है।

पंचम – जिले के अन्दर स्थानीय सरकार के दो भागों के बीच कार्यों के विभाजन, तथा उनके निष्पादन के सम्बन्ध में सहयोग या तालमेल की बहुत कमी रही है जैसे कि पंचायतों और नगरनिगमों के बीच की समस्याएँ। इसके अतिरिक्त, पंचायत व्यवस्था और जिला प्रशासन कार्यालय, या सरकारी क्षेत्रीय कार्यालयों के बीच समन्वयन की कमी रही है और

यही मंशा रही है कि यह कमजोर रहे अथवा इनमें आपस में विवाद बना रहे। इससे अनेक जिलों में पंचायत कार्यों के लिए सहायता व्यवस्था में दिशा परिवर्तन हुआ है।

छः – पंचायती राज संस्थाओं में सबसे बड़ी चिन्ता का विषय एक भ्रष्टाचार का क्षेत्र रहा है। 24 अप्रैल, 2018 को राष्ट्रीय पंचायती राज दिवस के उपलक्ष्य पर प्रधानमंत्री ने पंचायती राज संस्थाओं के सदस्यों के समक्ष कहा कि वे लोग पारदर्शिता को ध्यान में रखते हुए सरकारी फंडों को समुचित रूप से उपयोग व प्रयोग करने पर विशेष ध्यान देकर कार्यों का निष्पादन करें। पंचायत स्तर पर निधियों यानी कि कोष के दुरुपयोग करने के गंभीर आरोप लगे हैं। अतः सबसे बड़ी बाधाएँ जो हैं वे हैं अपर्याप्त वित्तीय शक्तियाँ, मानव शक्ति की कमी, अपर्याप्त संरचनाएँ तथा पंचायतों के कार्यकर्त्ताओं की सीमित योग्यताएँ व क्षमताएँ रही हैं।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणीः क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) विकेन्द्रीकरण को परिभाषित कीजिये और इसके महत्व पर चर्चा कीजिए।

....

....

....

....

....

2) संविधान के (तेहत्तरवे संशोधन) अधिनियम की प्रमुख विशेषताओं की चर्चा कीजिए।

....

....

....

....

....

4.7 शहरी स्थानीय शासन

स्थानीय सरकार के अन्दर शहरी शासन की सबसे बड़ी चुनौतियाँ हैं यह केवल राज्य सरकार में ही व्याप्त नहीं हैं अपितु संघीय सरकार में भी व्याप्त हैं। शहरी सरकार का विषय बहुत ही महत्वपूर्ण है जिससे शहरीकरण और कस्बों तथा नगरों के अव्यवस्थित अपूर्व संवर्धन होने से पैदा होने वाली बड़े पैमाने पर समस्याओं का सामना करना पड़ता है।

शहरी शासन से सम्बन्धित विभिन्न मुद्दों पर चर्चा करने से पहले "शहरी विकेन्द्रीकरण शब्द की संकल्पनात्मक विषय चर्चा करना समुचित रहेगा जिसे हम यहाँ पर प्रस्तुत कर रहे हैं। शहरी विकेन्द्रीकरण की परिभाषा नगर के बाहरी किनारों पर बसे आवासीय जनसंख्या वास क्षेत्र की गतिविधियों से सम्बन्धित है जोकि वाणिज्यिक तथा वित्तीय परिसरों के दूर बसी होती हैं। मूलर का मानना है कि शहरी विकेन्द्रीकरण का "अर्थ है कि नगर से दूर या उसके साथ लगता हुआ क्षेत्र जहाँ पर लोग विशेष स्थानों पर बस गए हों और वे वहाँ के निवासियों ने अपने उपनगर बसा लिए हों" (मूलर, XI)।

4.7.1 शहरी स्थानीय सरकार के संक्षिप्त ऐतिहासिक संदर्भ

भारत में नगरपालिका निकायों का एक लम्बा इतिहास है। इस प्रकार की पहली नगर निगम की स्थापना सन् 1688 में मद्रास की पूर्व प्रेजीडेंसी टाउन में हुई थी, और इसके पश्चात् सन् 1726 में बम्बई और कलकत्ता में स्थापना हुई। संविधान शहरी स्थानीय स्वशासन को सांविधानिक रूप से बनाने के लिए बाध्य नहीं था। जबकि राज्य के नीति निदेशक सिद्धान्तों में ग्राम पंचायतों के निर्माण का प्रावधान मौजूद है परन्तु यहाँ पर नगर निगमों या शहरी स्थानीय निकायों (Urban Local Bodies - ULBs) के सम्बन्ध में कोई समान रूप से प्रावधान का उल्लेख नहीं किया गया है। सन् 1985 में, केन्द्रीय शहरी विकास मंत्रालय की स्थापना की, इसके माध्यम से क्षेत्रों या शहरी विकास में होने वाले कार्यक्रमों के सम्बन्ध में व्यापक नीतियों को सूत्रबद्ध करने तथा उनकी निगरानी करने के कार्यों को मंत्रालय ने अपने हाथ में लिया था।

4.8 नगरपालिकाओं की सांविधानिक स्थिति

शहरी स्थानीय शासन की कमजोर स्थिति की जाँच परख करने के लिए राष्ट्रीय शहरीकरण आयोग (National Commission on Urbanisation – NCU) स्थापित किया गया। आयोग ने सन् 1988 में अपनी रिपोर्ट में जो चिन्ताएँ व्यक्त की हैं वे इस प्रकार हैं: "हमारे नगरों और कस्बों की अक्षमताएँ, अप्रचलित, कठोर तथा अनुपयोगी कानूनों, नियामक प्रावधानों और मानकों के कारण निर्मित हुए हैं शहरी केन्द्रों को विविध गतिविधियों के साथ में संकेन्द्रित होते हुए इनको सम्पत्ति व धन उपार्जन करने के साधन होने चाहिए थे जबकि इस के स्थान पर अनउपार्जित पैरासाइट में परिवर्तित हो गए हैं इनके अपने पैरों पर खड़े होने के स्थान पर यह अन्य साधनों से सहायता के लिए माँग करते हैं।"

इसके परिणामस्वरूप सन् 1989 में संसद में 65वाँ संविधान संशोधन बिल रखा गया जिसका उद्देश्य भारत में नगरपालिका सरकार को गति प्रदान करना व उसका संवर्धन करना था। संशोधन में यह निश्चित किया गया था कि नगरपालिका निकायों को आवश्यक शक्तियाँ उपलब्ध कराएँ और उनको प्रधिकार दिए जाएँ ताकि वे स्थानीय सरकार की इकाइयों के रूप में अपने कार्यों को क्षमतापूर्ण व प्रभावी रूप से निष्पादित कर सकें। परन्तु यह अधिनियम नहीं बन सका था। सन् 1992 तक पंचायती राज पर कानून विधानमण्डल में मौजूद था अथवा यह उस प्रक्रिया के अंतर्गत था। संविधान का (74वाँ संशोधन) अधिनियम, 1992 जोकि अप्रैल, 1993 से लागू हुआ। इस संशोधित अधिनियम (भारत के संविधान का भाग XIक का निर्माण किया गया) में नगरपालिकाओं को सांविधानिक स्तर दिया गया और इसके अनुसूचित और आदिवासी क्षेत्रों को छोड़कर इसके सभी कानूनी प्रावधानों को सभी राज्यों तथा केन्द्र शासित प्रदेशों पर लागू किया गया।

4.8.1 नगरपालिकाओं की संरचना और संयोजन

जबकि शहरी शासन की संरचना में कहीं भी समानता या एकरूपता नहीं है, सभी राज्यों में विकेन्द्रीकरण की संस्थाओं के रूप में शहरी स्थानीय निकाय स्थापित हैं जोकि प्रायः विषुद्ध रूप में स्थानीय प्रकार की सेवाओं को उपलब्ध कराते हैं। इनको जनगणना की रिपोर्ट के अनुसार तथा उसमें परिभाषित शहरी क्षेत्रों के पदनाम दिए गए हैं तथा राज्य/केन्द्र सरकार के प्राधिकरणों के द्वारा निश्चित किए गए विशेष महत्वपूर्ण क्षेत्रों को भी इसमें सम्मिलित किया गया है। शहरी बस्तियों के विवेकपूर्ण निर्णयों के आयामों के अंतर्गत लघु टाउनों को भी इसमें सम्मिलित किया गया है किन्तु इनकी आवश्यक जनसंख्या 10,000 की नहीं हो जाती है तब तक इनमें नगरपालिकाओं की स्थापना नहीं की जाती है,

जब यह शर्तों को पूरा कर लेते हैं इनको पूर्ण रूप से चुनी हुई परिशदों के साथ पूर्ण नगरपालिकाओं का दर्जा दे दिया जाता है। इसके पश्चात् जब यह नगरपालिका की जनसंख्या 3,00,000 के लगभग हो जाती है तब सामान्य रूप से नगर निगम का स्तर घोषित कर वहाँ पर इनको स्थापित कर दिया जाता है।

संविधान का (74वाँ संशोधन) अधिनियम का प्रावधान नगरपालिकाओं के निकायों के तीन प्रकारों की पहचान करता हैः

1) नगर पंचायत (जो भी इसका नाम दे सकते हैं): संक्रमणात्मक क्षेत्र के लिए होता है जिसको स्वयं ही ग्रामीण क्षेत्र से शहरी क्षेत्र में बदल दिया जाता है या परिवर्तित हो जाता है;

2) नगरपालिका परिषदः "यह लघुतम शहरी क्षेत्र" होता है; और

3) नगर निगमः यह "व्यापक शहरी क्षेत्र" के लिए होता है।

वार्ड समितियाँ (Ward Committees): संविधान का (74वाँ संशोधन) अधिनियम चुनी हुई वार्ड समितियों और आंचलिक समितियों (zonal committees) का प्रावधान प्रदत्त करता है, इनकी स्थापना बड़े शहरों में होगी और नगर परिशदों में उनके अध्यक्षों के प्रतिनिधि उनमें सम्मिलित होंगे।

प्रत्येक राज्य सरकार उपर्युक्त नगरपालिका निकायों के तीन प्रकारों के लिए कसौटियाँ निश्चित करेंगी। इसके अतिरिक्त इन तीन श्रेणियाँ के औद्योगिक नगरों की स्थापना के लिए इसमें प्रावधान मौजूद हैं। इसमें निकायों को चुनने की आवश्यकता नहीं होगी। इसके साथ ही संविधान के (74वें संशोधन) अधिनियम के प्रावधान सैनिक छावनियों (cantonments) की स्थिति को प्रभावित नहीं करते हैं। नगरपालिकाओं के सदस्य सामान्यतः प्रत्यक्ष चुनाव के द्वारा चुने जाएँगे। राज्य का विधानमण्डल नगरपालिका में अपने प्रतिनिधि भेजने के लिए कानून बना सकता है, (i) नगरपालिका प्रशासन में किसी व्यक्ति की विशिष्ट ज्ञान या जानकारी होने पर, (ii) संसद के सदस्यों और राज्य विधानमण्डल के सदस्य; तथा (iii) नगर निगम होने के मामले में वार्ड और आंचलिक समितियों के अध्यक्ष हो सकते हैं।

चुनी हुई नगरपालिका निकायों की कार्यकाल अवधि: चुनी हुई नगरपालिका निकायों की कार्यकाल अवधि 5 वर्ष की होती है। नगरपालिका निकाय समय से पहले निकाय को भंग करने के मामले में युक्तियुक्त अवसर को देखा जाता है और उनको सुना जाता है जिसमें नगरपालिका निकाय सम्बन्धित होते है। नगरपालिका के भंग होने के पश्चात् पुनः जाने पर उसको केवल उतने समय के लिए अपने कार्यकाल में रखना पड़ता है जो भंग होने से पहले का समय या यानी शेष बचे हुए कार्यकाल के लिए कालावधि मानी जाएगी।

अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों और महिलाओं का आरक्षणः नगरपालिकाओं में अनुसूचित जातियों (Scheduled Castes – SCs)/अनुसूचित जनजातियों (Scheduled Tribes – STs)/के लिए उनकी जनसंख्या के अनुपात के अनुसार सीटों का आरक्षण होगा और कुल सीटों की संख्या का 1/3 सीटों का आरक्षण महिलाओं के लिए होगा। इसमें अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों से सम्बन्धित महिलाओं का कोटा भी सम्मिलित होगा। नगरपालिकाओं के अध्यक्ष के पदों के आरक्षण का कानूनी तरीका किस तरह से निर्धारित किया जाएगा इस राज्य के विधानमण्डल के द्वारा निर्धारित करने पर छोड़ दिया गया है।

नगरपालिकाओं की शक्तियाँ, प्राधिकार और उत्तरदायित्व: स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने के लिए नगरपालिकाओं को शक्तियाँ प्रदान की गई हैं, इनको राज्य के

विधानमण्डल के द्वारा ज़िम्मेदारियाँ दे सकते हैंः (i) आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएँ बनाना; (ii) योजनाओं को कार्यान्वित करना; तथा (iii) बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित 18 मदों में मौजूदा मामले।

राज्य के विधानमण्डल कानून के द्वारा नगरपालिका को समुचित करों, शुल्क, टोल कर इत्यादि वसूल करने के लिए प्राधिकृत कर सकता है। वह एक नगरपालिका को विभिन्न करों, शुल्कों इत्यादि को वसूलने के लिए भी प्राधिकृत कर सकता है जिनको राज्य सरकार स्वयं वसूलती हो। इसके अतिरिक्त राज्य सरकार उनको सहायता अनुदान भी प्रदत्त कर सकती है।

राज्य वित्त आयोगः राज्य वित्त आयोग की नियुक्ति संविधान के अनुच्छेद 243—1 के अंतर्गत पंचायतों के लिए की जाती है, यह नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति का पुनरीक्षण भी करेगा और राज्यपाल को अपने सिफारिशें निम्नलिखित रूप से भेजेगाः

क) नियम जिनके अंतर्गत शासित होने चाहिएः (i) यह करों, षुल्क, टोल कर इत्यादि वसूली योग्य शुल्क को राज्य और नगरपालिका के बीच आबंटन का कार्य करेगा और नगरपालिकाओं को सभी स्तरों पर आबंटन करेगा, (ii) नगरपालिकाओं को जाने वाले करों, शुल्कों, टोल करों और शुल्कों का निर्धारण करेगा; (iii) राज्य के समेकित कोष से नगरपालिकाओं को सहायता अनुदान देगा।

ख) नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति को सुधारने के लिए आवश्यक उपाय किए जाएँगे; और

ग) कोई अन्य मामला भी हो सकता है जिसे राज्य के राज्यपाल द्वारा संदर्भित किया जाए।

वित्त आयोग की नियुक्ति संविधान के अनुच्छेद 280 के अंतर्गत की जाएगी, यह राज्य के समेकित फंड के संवर्धन में आवश्यक उपायों के सम्बन्ध में अपनी सिफारिशें भी कर सकेगा और राज्य में नगरपालिकाओं को अनुपूरक संसाधनों की उपलब्धि भी करा सकेगा।

नगरपालिकाओं के चुनावः राज्य निर्वाचन आयोग की नियुक्ति संविधान के अनुच्छेद 243 के अंतर्गत की जाती है, इसके पास निर्देश और नियन्त्रण करने की शक्ति होगीः (i) यह इनके लिए निर्वाचक सूची तैयार करेगा; तथा (ii) नगरपालिकाओं के सभी चुनावों का संचालन करेगा।

महानगरीय समितियों का गठन

संविधान के (74वें संशोधन) अधिनियम में एक महानगरीय योजना समिति (Metropolitan Planning Committee) के गठन का प्रावधान रखा गया है जो सम्पूर्ण महानगरीय क्षेत्र के लिए विकास योजना तैयार करेगी और इस योजना को राज्य सरकार के पास भेज देगी।

इन समितियों का गठन और इसके कार्यों के प्रकारों को जिसमें अध्यक्ष को चुना जाएगा और इनकी सीटों को भरने के लिए राज्य विधानमण्डल द्वारा निर्धारित कानूनों के तहत निष्पादित किए जाएँगे।

इसके कार्यों को करने के सम्बन्ध में महानगरीय योजना समिति के द्वारा निष्पादित किए जाएँगे, (सम्पूर्ण महानगरीय क्षेत्र के लिए विकास योजना तैयार करना), इसके राज्य सरकार की विधानमण्डल महानगरीय क्षेत्र के लिए योजनाओं और संयोजन के लिए तथा कार्य निष्पादन के लिए कानूनी प्रावधानों का निर्माण करेगी।

4.8.2 शहरी विकास के संघीय मन्त्रालय

शहरी विकास मन्त्रालय की व्यापक नीति सूत्रीकरण तथा शहरी विकास के क्षेत्र में कार्यक्रमों की निगरानी करने की ज़िम्मेदारी है। वैसे शहरी विकास का कार्य क्षेत्र राज्य का विषय है कि भारत सरकार इसमें संयोजन और निगरानी की भूमिका निभाने का कार्य करती है तथा केन्द्र द्वारा प्रायोजित अनेक योजनाओं के माध्यम से शहरी विकास के कार्यों में भरपूर सहयोग देती हैं। इसके अतिरिक्त मन्त्रालय नीति मार्गदर्शन, विधानमण्डलीय मार्गदर्शन तथा क्षेत्रीय कार्यक्रमों के निर्माण के माध्यम से शहरी क्षेत्र के विभिन्न मुद्दों के समाधान के लिए भी अपना सहयोग देता है।

4.9 नगरपालिकाओं के कार्य और शासन की चुनौतियाँ

भारत जैसे विकासशील देश में, त्वरित शहरीकरण हुआ है जिसके अनेक कारण हैं जैसे कि जनसंख्या वृद्धि और ग्रामीण क्षेत्रों से लोगों का आव्रजन (migration) होना मुख्य कारण है, और संरचनाओं तथा अच्छे शासन की शर्तों में आधुनिकीकरण द्वारा सब कुछ असंगत या अव्यवस्थित हो गया है। शहरीकरण के साथ इससे जुड़े मुद्दे तथा समस्याओं के सम्बन्ध में चिन्ताओं की वृद्धि हुई है जैसे कि पर्यावरणीय प्रदूषण, मलीन बस्तियाँ, शहरी गरीबी और सुविधाओं तथा सेवाओं का नितांत अभाव उभर कर सामने आया है। इस शहरीकरण की जो वृद्धि हुई है, यह केवल प्राकृतिक पर्यावरण के लिए ही संकटपूर्ण चुनौती नहीं है बल्कि सेवाओं की अच्छी व गुणवत्तापूर्ण उपलब्धियों के लिए भी संकटपूर्ण स्थिति है। जैसा कि देश लगातार शहरीकरण की दिशा में बढ़ रहा है, साथ ही ग्रामीण क्षेत्रों से भारी संख्या में लोगों का शहरों में आव्रजन हो रहा है। नगर के मौजूदा संसाधनों तथा शहरी शासन के लिए प्रभावी योजनाओं के प्रबंधन के लिए समेकित तथा विकेन्द्रीकरण दृष्टिकोण में गहरे संकट का सामना करना पड़ रहा है व बढ़ती हुई शहरी जनसंख्या को सुविधाओं से सज्जित करने में अत्यधिक कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा है।

द्वितीय, वित्तीय साधनों की स्थिति बहुत ही संकटपूर्ण है जो प्रभावी शासन के लिए एक बाध ाा है। स्थानीय वित्त की समुचित संरचना – करों का मिश्रण, प्रयोगकर्त्ताओं पर षुल्क तथा स्थानांतरण – यह निश्चित करना आवश्यक है जिससे शहरी स्थानीय निकायों का वित्तीय संसाधनों तक पहुँच हो जिनके लिए वे आवश्यक हैं, जो उनको कार्य सौंपे गए हैं, वे भी न्यायगत होने चाहिए। हालाँकि, राजस्व संसाधन उनकी ज़िम्मेदारियों को निभाने के लिए अनुरूप नहीं होती है, यानी की कम होती है। उनके प्रमुख कर राजस्व स्रोत पर समुचित कर तथा षुल्क, जुर्माना और किराया की वसूली समुचित रूप से होनी चाहिए। इसके साथ असमानतापूर्ण, उनके व्ययों को राज्य सरकार के द्वारा अनुदान सहायता तथा ऋणों से की जाती है। अनेक उदाहरण मौजूद हैं कि राज्य सरकार केवल एक विवरण अभिकरण होती है जोकि इस अर्थ में कि वह केन्द्र या अन्तर्राष्ट्रीय निधि उपलब्ध कराने वाले अभिकरणों से कोष प्राप्त करती है और वह शहरी स्थानीय निकायों में वितरण कर देती है। इसके अतिरिक्त नगरपालिका निकायों के संसाधनों के स्रोतों को व्यापक रूप से सीमित कर दिया जाता है या उनको प्रतिबन्धित कर दिया जाता है, इसके साथ राज्य सरकारें प्रायः बाज़ार से सीधे ही ऋण लेने के लिए रोक देती हैं। यहाँ तक कि जो वित्तीय संस्थानों से जोकि ऋण देने का कार्य करती हैं उनसे ऋण लेने के लिए भी राज्य सरकार को अनुमति प्राप्त करनी होती है। इसी तरह से राज्य स्थानीय निकायों को कर प्राप्त करने या वसूलने की शक्ति पर नियंत्रण को बनाए रखते हैं।

तृतीय, नगरपालिका निकाय यद्यपि सांविधानिक रूप से कानूनी प्राधिकार को धारण करते हैं, किन्तु व्यवहार में ऐसा नहीं होता है "राज्य सरकारें लगातार समान या समकक्ष विधानों

या प्रशासनिक निर्णयों के द्वारा नगरपालिकाओं पर बराबर अपना आधिपात्य बनाए रखते हैं। "राज्यों के द्वारा नगरपालिकाओं पर असीमित अधिकारों को थोपते हुए उनके यानी कि निकायों के अधिकारों पर प्रायः अतिक्रम करते हैं जिसके परिणामस्वरूप शासन द्वारा उपेक्षित लक्ष्य को प्राप्त करने में बाधा आती है और लक्ष्य प्रभावित होता है। यह देखा गया है कि अधिकतर राज्य की स्थानीय सरकारें राज्य के विभागों का ही एक विस्तृत रूप होती हैं। यहाँ तक कि अनेक राज्य सरकारें इस सम्बन्ध में झूठे दावे करती हैं। इस तरह से बाधयकारी प्रावधानों के होने के बावजूद राज्यों द्वारा पालन नहीं किया जाता है जैसे कि कर्नाटक और तमिलनाडु राज्य सरकारों ने अभी तक बंगलौर और चैन्नई महानगरीय क्षेत्रों के लिए महानगरीय योजना समितियों का गठन नहीं किया है जोकि सांविधानिक प्रावधानों का स्पष्ट उल्लंघन है।

चतुर्थ, अधिकतर राज्यों में राज्य सरकारों की ओर से या उनकी तरफ से नगरपालिकाओं के चुनावों को कराने में विलम्ब करते हैं तथा अपने स्वार्थों की पूर्ति के लिए इस तरह के अवैधानिक कार्यों को निष्पादित करते रहते हैं। उदाहरण के लिए, राज्य चुनाव आयोग (State Election Commissioner - SEC) की पहल पर भारत के उच्चतम न्यायालय ने कर्नाटक राज्य को आदेश दिया है कि वह शहरी स्थानीय निकायों के चुनावों को सम्पन्न कराने में अपनी पूरी सहायता और सहयोग चुनाव आयोग को प्रदत्त करें।

यह विचार ध्यान में रखा जाना चाहिए कि एक संघीय संरचना तथा ग्रामीण लोकतन्त्र की एक लम्बी परम्परा रही है कि जिसका उद्देश्य प्राधिकार का विकेन्द्रीकरण रहा है। हालाँकि, ऐसा लगता है कि इसको भौतिक रूप से पूरा नहीं किया गया है। विकेन्द्रीकरण का विषय ऐसा न ही उससे अग्रिम रहा है। जो ढाँचा प्रस्तुत किया गया है, इसमें ऐसा लगता है कि अभी तक भी स्थानीय निकाय अपने अधिकार और कार्यों को राज्यों के प्रतिनियुक्त या उनके प्रतिनिधियों के माध्यम से ही प्राप्त करते हैं और स्थानीय निकायों के कार्य और उनके वास्तविक अधिकार क्षेत्र जो उनके अपने होने चाहिए, वे वास्तव में बहुत ही सीमित किए गए हैं। शहरी स्थानीय संस्थाएँ अभी तक भी लगातार अपने कोष लेने के लिए राज्य सरकारों पर अत्यधिक निर्भर होती हैं। स्थानीय निकायों के प्राधिकार को विभिन्न तरीकों व साधनों से कम कर दिया है, उनका न्यूनीकरण कर दिया गया है जैसे कि उनके चुनावों को प्रसुप्त अवस्था में रखा जाता है और उनके वित्तीय नियंत्रण को लगातार बनाए रखा जाता है।

बोध प्रश्न 2

टिप्पणीः क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) नगरपालिकाओं की संरचना और उनके संयोजन पर टिप्पणी लिखिए।

....

....

....

....

....

....

....

2) भारत में शहरी स्थानीय निकायों के कार्यों से सम्बन्धित मुद्दों की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिए।

....

....

....

....

....

4.10 निष्कर्ष

वर्तमान समय में, आज लोग यह आशा करते हैं कि स्थानीय सरकार के प्रबल रूप से सुधार और उसके आकार प्रकार में व्यापकता व विशालता लाई जाए जिससे के उद्देश्य लोकतान्त्रिकरण तथा विकास को ऊँचे स्तर पर पहुँचाने की प्रक्रिया में सहयोग दिया जा सके। हालाँकि ये केन्द्र सरकार, राज्य सरकारों, स्थानीय सरकारों के चुने हुए प्रतिनिधियों, और इसी प्रकार से राजनीतिक दलों पर अपने अलग–अलग प्रबल भूमिकाओं को निभाने तथा पंचायतों में सुधार करने की तीव्र सफलता के लिए अर्थपूर्ण कार्य निष्पादन के लिए उन पर निर्भर रहते हैं।

स्थानीय शासन नागरिकों के सम्पूर्ण विकास का एक महत्वपूर्ण कारक है परन्तु यह अपना स्वरूप सरकार को चुनौती देता है। अच्छे शासन का प्रतिफल नागरिकों, लोकतान्त्रिक संस्थाओं तक पहुँचने की दिशा में जैसे कि नगरपालिका सरकार और पंचायतों को समुचित संसाधनों और कार्यात्मक स्वायत्तता की देखभाल, पोषण और प्रावधानों की नितांत आवश्यकता है। परन्तु राज्य से शक्ति का स्थानान्तरण और प्राधिकार का देना कठिन दिखाई देता है। संविधान के 73वें और 74वें संशोधन अधिनियमों के बावजूद शहरी स्थानीय निकाय सभी मोर्चों पर वित्तीय अनिश्चितता की स्थिति उनमें अपने आप में बनी हुई है। यह स्थिति स्थानीय सरकारी संस्थाओं के कार्यों को गंभीरता से प्रभावित करती है। ऐसा कोई संकेत दिखाई नहीं दे रहा है कि राज्य विधानमण्डल की शक्तियाँ और प्राधिकार क्रमांक रूप से शहरी स्थानीय निकायों को स्थानांतरित हो जाएँगे। इसके साथ यह भी स्वीकार करना आवश्यक है कि अधिकतर स्थानीय निकाय अपनी मौजूदा कर वसूली की शक्तियों को अत्यधिक रूप से वसूलने के लिए लालयित हैं। इसका सबसे बड़ा कारण जनवाद है। सूचनाओं के लिंक होने की शिकायतें भी मौजूद हैं। विधायकों और निगम पार्शदों द्वारा कराए गए विभिन्न वार्डों में कार्य कराने के लिए ठेकेदारों से कुछ कमीषन के प्रतिशत को लेने के सम्बन्ध में उनकी षर्मनाम कार्यकलापों को देखा जाता है, यह उनकी हरकतें सहनीय नहीं हैं। इस लिए एक व्यक्ति यह तर्क दे सकता है कि स्व–सरकार की संस्थाओं के रूप में चुने गए निकाय काम नहीं करते हैं अथवा यह सक्षम नहीं हैं।स्थानीय निकायों के सषक्तीकरण करने से शासन की बेहतर गुणवत्ता की आशा की जा सकती है। परन्तु अनेक राज्यों और स्थानीय निकायों में इनके परिणाम हमको हतोत्साहित करते हैं। चुने हुए कार्यकर्त्ताओं की ज़िम्मेदारियाँ बट्टे खाते पर हैं। नागरिकों की ओर सतर्ककता का भी नितांत अभाव है। यहाँ पर यह उल्लेख करने की आवश्यकता नहीं है कि मौजूदा शासन की प्रक्रिया तथा सेवाओं की आपूर्ति को निर्णायक रूप से सुधारने की अत्यंत आवश्यकता है जो स्थानीय स्तर पर की जानी चाहिए। तब ही स्थानीय स्वशासन के लक्ष्य को प्राप्त करने का उद्देश्य पूरा होगा।

4.11 शब्दावली

शासन (Governance): शासन शब्द का अर्थ क्रिया व कार्य अथवा राज्य के द्वारा किए जाने वाले कार्यों की प्रक्रिया और तरीके इत्यादि। अच्छे शासन के अनेक तत्व होते हैं जैसे कि उत्तरदायित्व, भागीदारी और पारदर्शिता तथा विधि के शासन पर आधारित विधि का ढाँचा।

विकेन्द्रीकरण (Decentralisation): विकेन्द्रीकरण हस्तांतरण की एक प्रक्रिया है अथवा केन्द्रीय प्राधिकारिता से कार्यों, निधियों और कार्मिकों व पदाधिकारियों को विकेन्द्रीकृत करते हुए क्षेत्रीय या स्थानीय प्राधिकारी/प्राधिकारियों को हस्तांतरित करते हैं।

4.12 संदर्भ लेख

Cheema, G.S. & Rondinelli, D.A. (1983). *Decentralisation and Development*. California: Sage.

Khanna, B.S. (1999). *Rural Local Government in India and South Asia*. New Delhi: Deep Publication.

Kumar, G. (2006). *Local Democracy in India.* New Delhi: Sage.

Heller, P. (2001). Moving the State. *Politics & State*. 29.

Maddick, H. (1963). *Democracy, Decentralisation and Development*. Bombay: Asia.

Muller, P.O. (1981). *Contemporary Suburlian America.* New Jersey: Prentice-Hall.

Second Administrative Reforms Commission. (2007). *6th Report: Local Governance*. Delhi: Department of Administrative Reforms & Public Grievances.

Tinker, H. (1954). *Foundation of Local Self-Government in India.* London: Athlone Press.

White, L.D. (1955). *Introduction to the Study of Public Administration.* New Delhi: Macmillan.

4.13 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिए:
   - विकेन्द्रीकरण के अर्थ
   - विकेन्द्रीकरण की संकल्पना
   - परिभाषा
   - इसकी प्रभावकारिता

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिए:
   - अधिनियम की प्रमुख विशेषताएँ
   - तीन स्तरीय व्यवस्था और संयोजन

- अनुसूचित जातियों/अनुसूजित जनजातियों और महिलाओं के लिए आरक्षण
- शक्तियाँ, ज़िम्मेदारियाँ तथा वित्तीय संसाधन
- वित्त का सांविधानिक संगठन और चुनाव आयोग

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिएः
   - नगर निगमों और नगरपालिकाओं के निकायों के विभिन्न प्रकार
   - वार्ड कमेटियाँ
   - चुनी गई नगरपालिकाओं के निकायों की अवधि
   - अनुसूचित जातियों/अनुसूजित जनजातियों और महिलाओं के लिए आरक्षण
2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिएः
   - शहरी स्थानीय निकायों के कार्य
   - शहरीकरण के साथ जुड़े हुए मुद्दों के सम्बन्ध में बढ़ती हुई चिन्ताएँ

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY