पंचायती राज और नगरीय स्थानीय संस्थाएं

[PANCHAYATI RAJ AND URBAN LOCAL BODIES]

भारत में पंचायती राज

भारत गांवों का देश है। गांवों की उन्नति और प्रगति पर ही भारत की उन्नति और प्रगति निर्भर करती है। भारत के संविधान निर्माता भी इस तथ्य से भली-भांति परिचित थे। अतः हमारे संविधान के **अनुच्छेद 40** में यह निर्देश दिया गया है कि, **"राज्य ग्राम पंचायतों के निर्माण के लिए कदम उठाएगा और उन्हें इतनी शक्ति और अधिकार प्रदान करेगा, जिससे कि वे स्वशासन की इकाई के रूप में कार्य कर सकें।"** भारत में जनतन्त्र का भविष्य इस बात पर निर्भर करता है कि ग्रामीण-जनों का शासन से कितना अधिक प्रत्यक्ष और सजीव सम्पर्क स्थापित हो पाता है। पंचायतें ही हमारे राष्ट्रीय जीवन की रीढ़ हैं।

पंचायत राज की संकल्पना

भारत में पंचायतों का इतिहास बहुत पुराना है। प्राचीन काल में आपसी झगड़ों का फैसला पंचायत ही करती थी, परन्तु अंग्रेजी राज के जमाने में पंचायतें धीरे-धीरे समाप्त हो गईं और सब काम प्रान्तीय सरकार करने लगी। स्वाधीनता प्राप्ति के बाद राज्य सरकारों ने पंचायतों की स्थापना की ओर विशेष ध्यान दिया और इनकी शुरुआत का श्रेय भी पं. जवाहरलाल नेहरू को है। नेहरू जी का लोकतान्त्रिक तरीकों में अटूट विश्वास था। सन् 1952 में उन्हीं की पहल पर सामुदायिक विकास कार्यक्रम प्रारम्भ हुआ।

सामुदायिक विकास कार्यक्रम

1950 में भारत का नया संविधान लागू हो गया। केन्द्र सरकार के अनेक महत्वपूर्ण कार्यों में 'पंचायती राज एवं सामुदायिक विकास मन्त्रालय' की स्थापना अत्यधिक महत्वपूर्ण थी। श्री एस. के. डे को मन्त्रालय का मन्त्री बनाया गया। 1952 में नेहरू जी की पहल पर सामुदायिक विकास कार्यक्रम इस उद्देश्य से प्रारम्भ किया गया कि आर्थिक नियोजन एवं सामाजिक पुनरुद्धार की राष्ट्रीय योजनाओं के प्रति देश की ग्रामीण जनता में सक्रिय रुचि उत्पन्न की जा सके। सरकार के साथ मिलकर ग्रामीण जनता स्वयं सहभागी होकर ग्रामीण एवं सामुदायिक विकास को सफल बनाए। इसमें प्रमुख रूप से निम्नलिखित कार्यों को पूरा करने का उद्देश्य रखा गया—

(1) ग्राम में सम्पर्क मार्गों का विकास।

(2) स्वास्थ्य कल्याण कार्यक्रम।

(3) प्राथमिक शिक्षा का विस्तार करना।

(4) कृषि की उपज बढ़ाने के लिए ग्रामीण किसानों को प्रशिक्षित करना।

(5) ग्रामीणों को विभिन्न क्षेत्रों में प्रशिक्षित कर आय एवं आत्मविश्वास बढ़ाना।

(6) यह प्रयास करना कि स्वयं ग्रामीण जनता इस विकास एवं कल्याण कार्यक्रम में आगे आए तथा सरकारी तन्त्र के सहयोग से कार्य करे।

उपर्युक्त उद्देश्यों में अधिक सफलता नहीं प्राप्त हो सकी। विशेष रूप से जनसहयोग, इन कार्यक्रमों में प्रभावी नहीं हो सका।

बलवन्तराय मेहता समिति का प्रतिवेदन

सामुदायिक विकास कार्यक्रम पर काफी खर्च हो चुकने और इसकी सफलता के लम्बे-चौड़े दावे के बाद इसकी जांच के लिए एक अध्ययन दल 1957 में नियुक्त किया गया। इस अध्ययन दल के अध्यक्ष श्री बलवन्तराय मेहता थे। इस दल ने सरकार को बताया कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम की बुनियादी त्रुटि यह है कि जनता का इसमें सहयोग नहीं मिला।

Scanned with CamScanner

'मेहता' अध्ययन दल ने 1957 के अन्त में अपनी रिपोर्ट में यह सिफारिश की कि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण और सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को सफल बनाने हेतु पंचायत राज संस्थाओं की तुरन्त शुरुआत की जानी चाहिए। अध्ययन दल ने इसे 'लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण' का नाम दिया। दल की प्रमुख सिफारिशें निम्नलिखित थीं—

(1) स्थानीय स्वशासन की गांव से लेकर जिला स्तर तक त्रिस्तरीय व्यवस्था होनी चाहिए—ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, खण्ड स्तर पर पंचायत समिति और जिला स्तर पर जिला परिषद।

(2) स्थानीय प्रशासन की इन संस्थाओं को प्रशासन की वास्तविक शक्तियां तथा उत्तरदायित्व प्रदान करना चाहिए।

(3) इन संस्थाओं को पर्याप्त संसाधन हस्तान्तरित करने चाहिए, जिससे ये अपना उत्तरदायित्व पूरा कर सकें।

(4) आयोजना के द्वारा बनाए गए आर्थिक एवं सामाजिक विकास के कार्यक्रमों को इन संस्थाओं के माध्यम से चलाया जाना चाहिए।

(5) इस नई व्यवस्था को लागू करके देखना चाहिए तथा भविष्य में अधिक कार्य शक्ति एवं उत्तरदायित्वों को सौंपने का कार्य करना चाहिए।

पंचायती राज पर अमल और कठिनाइयां एवं समस्याएं

पंचायत राज की उक्त योजना का उद्घाटन सबसे पहले 2 अक्टूबर, 1959 को प्रधानमन्त्री पं. नेहरू द्वारा राजस्थान के नागौर जिले में किया गया। इसके तुरन्त बाद इसे आन्ध्र प्रदेश तथा क्रमशः अन्य राज्यों में अपनाया गया। 1963 तक भारतीय संघ के सभी राज्यों में 'पंचायत राज' की स्थापना हो गई। लगभग एक दशक तक पंचायत राज की यह व्यवस्था उचित रूप से चली, लेकिन इसके बाद स्थिति संतोषजनक नहीं रही। भारतीय संघ के अधिकांश राज्यों में, इस व्यवस्था में अनेक समस्याओं ने घर कर लिया। कुछ राज्यों में तो व्यवहार में एक दशक से भी अधिक समय तक, पंचायत राज संस्थाओं के चुनाव नहीं हुए।

अशोक मेहता समिति की सिफारिशें

जनता पार्टी ने 12 सितम्बर, 1977 को पंचायती राज संस्थाओं की कार्य प्रणाली का अध्ययन करने एवं प्रचलित ढांचे में आवश्यक परिवर्तन सुझाने हेतु एक उच्चस्तरीय समिति नियुक्त की। श्री अशोक मेहता इस समिति के अध्यक्ष थे। समिति ने 1978 में अपनी रिपोर्ट केन्द्र सरकार को सौंप दी, जिसमें प्रमुख रूप से निम्नलिखित सिफारिशें की गईं—

(1) जिला परिषद को मजबूत बनाया जाए तथा ग्राम पंचायत की जगह मण्डल पंचायत की स्थापना की जाए अर्थात् पंचायती राज संस्थाओं के संगठन के दो स्तर हों—जिला परिषद तथा मण्डल पंचायत।

(2) राज्य में विकेन्द्रीकरण का प्रथम स्तर जिला हो तथा जिला परिषद को समस्त विकास कार्यों का केन्द्र विन्दु बनाया जाए।

(3) जिला स्तर के नीचे मण्डल पंचायत का गठन किया जाए, जिसमें करीब 15,000-20,000 जनसंख्या एवं 10-15 गांव शामिल हों।

(4) ग्राम पंचायत तथा पंचायत समिति को समाप्त कर देना चाहिए।

(5) मण्डल पंचायत तथा जिला परिषद का कार्यकाल 4 वर्ष हो।

(6) पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव में राजनीतिक दलों को भाग लेना चाहिए।

(7) पंचायती राज संस्थाएं समिति प्रणाली के आधार पर अपने कार्यों का सम्पादन करें।

डॉ. पी. वी. के. राव समिति

1985 में डॉ. पी. वी. के. राव की अध्यक्षता में एक समिति ग्रामीण विकास और गरीबी उन्मूलन के लिए उपयुक्त प्रशासनिक व्यवस्था की सिफारिश करने हेतु गठित की गई। इस समिति ने राज्य स्तर पर राज्य विकास परिषद, जिला स्तर पर जिला परिषद, मण्डल स्तर पर मण्डल पंचायत तथा ग्राम स्तर पर गांव सभा के गठन की सिफारिश की। समिति ने विभिन्न स्तरों पर अनुसूचित जाति तथा जनजाति एवं महिलाओं के लिए आरक्षण की भी सिफारिश की, लेकिन समिति की सिफारिश को अमान्य कर दिया गया।

Scanned with CamScanner

डॉ. एल. एम. सिंघवी समिति

1987 में पंचायती राज संस्थाओं के कार्यों की समीक्षा करने तथा उनमें सुधार करने के सम्बन्ध में सिफारिश करने के लिए सिंघवी समिति का गठन किया गया। इस समिति ने गांवों के पुनर्गठन और पंचायतों को पर्याप्त वित्तीय साधन सुलभ कराने की सिफारिश की।

1988 में पंचायती राज संस्थाओं पर विचार करने के लिए पी. के. थुंगन समिति का गठन किया गया। इस समिति ने अपने प्रतिवेदन में कहा कि पंचायती राज संस्थाओं को संविधान में स्थान दिया जाना चाहिए। इस समिति की सिफारिश के आधार पर 1989 में राजीव गांधी सरकार द्वारा 64वां संविधान संशोधन विधेयक लोकसभा में विचारार्थ प्रस्तुत किया गया, लेकिन इस विधेयक को राज्यसभा में आवश्यक बहुमत प्राप्त नहीं हुआ। दसवीं लोकसभा चुनाव के बाद स्थापित केन्द्रीय सरकार द्वारा पुनः इस दिशा में प्रयत्न किए गए तथा 1993 में पंचायत राज या ग्रामीण क्षेत्रों में स्थानीय स्व-शासन के सम्बन्ध में 73वां संविधान संशोधन अधिनियम पारित किया गया।

73वां संविधान संशोधन अधिनियम, 1992—इस संशोधन द्वारा संविधान में एक नया भाग, **भाग 9** तथा 16 अनुच्छेद व एक नई अनुसूची **ग्यारहवीं अनुसूची** जोड़ी गई है और 'पंचायती राज व्यवस्था' को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया है। यह अधिनियम 25-4-1993 से लागू हुआ है। इस संवैधानिक संशोधन के आधार पर पंचायत राज के सम्बन्ध में प्रमुख रूप से निम्नलिखित व्यवस्थाएं की गई हैं—

संरचना—गांव सभा—इस अधिनियम में प्राथमिक स्तर पर गांव सभा की व्यवस्था की गई है। प्रत्येक गांव के सभी वयस्क नागरिकों से मिलकर बनने वाली सभा को गांव सभा का नाम दिया गया है। इस प्रकार, यह ग्रामीण क्षेत्र में स्थानीय स्वशासन की प्रत्यक्ष लोकतन्त्रीय संस्था है। यह गांव सभा गांव के स्तर पर ऐसी शक्तियों का प्रयोग करेगी और ऐसे कार्यों को करेगी, जो राज्य विधानमण्डल विधि बनाकर निश्चित करें।

त्रिस्तरीय ढांचा—इस अधिनियम में गांव सभा के अतिरिक्त **'त्रिस्तरीय पंचायत राज संस्थाओं'** की व्यवस्था की गई है। पंचायत राज व्यवस्था के तीन स्तर हैं—ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, विकास खण्ड या मध्यवर्ती स्तर पर खण्ड समिति, क्षेत्र समिति या पंचायत समिति और जिला स्तर पर जिला परिषद्, लेकिन जिन राज्यों या संघीय राज्य क्षेत्रों की जनसंख्या 20 लाख से कम है, उन्हें स्वयं अपने सम्बन्ध में इस बात पर निर्णय लेना होगा कि मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत राज संस्था रखी जाए या नहीं।

पंचायतों की संरचना—पंचायतों के सभी स्थान पंचायत राज्य क्षेत्र के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने गए व्यक्तियों से भरे जाएंगे। इस उद्देश्य के लिए प्रत्येक पंचायत क्षेत्र को ऐसी रीति से निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित किया जाएगा कि प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र की जनसंख्या और उसको आवंटित स्थानों की संख्या के बीच अनुपात समस्त पंचायत क्षेत्र में यथा-साध्य एक ही हो।

ग्राम स्तर पर पंचायत का अध्यक्ष ऐसी रीति से चुना जाएगा, जो राज्य विधानमण्डल विधि द्वारा निर्धारित करे। मध्यवर्ती और जिला स्तर पर पंचायत के अध्यक्ष का निर्वाचन उसके सदस्यों द्वारा अपने में से किया जाएगा।

राज्य सरकार यदि चाहे, तो विधि बनाकर ग्राम पंचायत के अध्यक्ष को माध्यमिक स्तर पर व माध्यमिक स्तर के अध्यक्ष को जिला परिषद् में सदस्य के रूप में उपबन्धित कर सकती है।

राज्य विधानमण्डल, विधि द्वारा ऐसे लोकसभा व विधान सभा के सदस्यों, जिनके निर्वाचन क्षेत्र का कोई भाग किसी माध्यमिक या जिला पंचायत क्षेत्र में आता हो तथा ऐसे राज्य सभा व विधानपरिषद् सदस्य, जो कि उस क्षेत्र में मतदाता के रूप में पंजीकृत है, को माध्यमिक व जिला पंचायत का सदस्य बना सकती है।

चुनाव की विधि—पंचायत स्तर पर सभी ग्राम पंचायतों का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से होगा और जिला परिषद् के स्तर पर अप्रत्यक्ष चुनाव होगा। मध्यवर्ती स्तर की संस्था के अध्यक्ष का चुनाव प्रत्यक्ष हो या अप्रत्यक्ष यह बात सम्बन्धित राज्य सरकार द्वारा निश्चित की जाएगी।

आरक्षण—ग्राम पंचायतों में अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों तथा महिलाओं के लिए स्थान आरक्षित किए गए हैं। अनुसूचित जातियों और जनजातियों के लिए आरक्षित स्थानों की संख्या जनसंख्या के अनुपात में होगी। महिलाओं के लिए आरक्षण की व्यवस्था पहली बार की गई है और अब ग्राम पंचायतों में कम-से-कम 30 प्रतिशत पद महिलाओं के लिए आरक्षित हैं। अनुसूचित जातियों और जनजातियों के लिए आरक्षित स्थानों की जो संख्या होगी, उनमें भी 30 प्रतिशत स्थान उन जातियों की महिलाओं के लिए आरक्षित होंगे।

Scanned with CamScanner

अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और स्त्रियों के लिए आरक्षण की व्यवस्था ग्राम पंचायतों में अध्यक्ष पद (सरपंच) के लिए भी की गई है। अनुसूचित जातियों और जनजातियों के सम्बन्ध में अध्यक्ष पद के लिए उसी अनुपात में स्थान आरक्षित होंगे, जिस अनुपात में उस क्षेत्र में उनकी जनसंख्या है। ग्राम पंचायतों में अध्यक्ष पदों की कुल संख्या के 1/3 स्थान महिलाओं के लिए आरक्षित होंगे। प्रत्येक खण्ड में ग्राम पंचायत के अध्यक्ष पद पर महिलाओं के लिए यह आरक्षण **'चक्रानुक्रम'** (By rotation) से आवंटित किया जाएगा।

अनुसूचित जातियों और जनजातियों के लिए यह आरक्षण उस अवधि तक प्रभावी रहेगा, जिस अवधि तक अनुच्छेद 334 के अधीन उन्हें आरक्षण प्राप्त है। 62वें संवैधानिक संशोधन के अनुसार वर्तमान समय में यह अवधि 25 जनवरी, 2000 ई. तक है। महिलाओं के लिए आरक्षण की कोई समय-सीमा निर्धारित नहीं की गई है।

राज्य विधानमण्डल को यह अधिकार होगा कि यदि वह उचित समझे, तो ग्राम पंचायत में अध्यक्ष पद पर अन्य पिछड़े वर्गों के लिए आरक्षण की व्यवस्था कर सके। अनुसूचित जातियां, जनजातियां या महिलाएं, जिनके लिए आरक्षित स्थानों की व्यवस्था की गई है, उन्हें सामान्य निर्वाचन क्षेत्रों से भी चुनाव लड़ने का अधिकार होगा।

सदस्यों की योग्यताएं—पंचायत का सदस्य निर्वाचित होने के लिए निम्न योग्यताएं आवश्यक होंगी—

(i) नागरिक ने 21 वर्ष की आयु प्राप्त कर ली हो,

(ii) वह व्यक्ति प्रवृत्त विधि के अधीन राज्य विधानमण्डल के लिए निर्वाचित होने की योग्यता (आयु के अतिरिक्त अन्य योग्यताएं) रखता हो।

(iii) यदि वह सम्बन्धित राज्य विधानमण्डल द्वारा निर्मित विधि के अधीन पंचायत का सदस्य निर्वाचित होने के योग्य हो।

कार्यकाल—पंचायत राज संस्थाओं का कार्यकाल 5 **वर्ष** होगा। इसके पूर्व भी उनका विघटन किया जा सकता है। यदि उस समय प्रवृत्त किसी विधि के अधीन ऐसा उपबन्ध हो। किसी पंचायत के गठन के लिए चुनाव (क) पांच वर्ष की अवधि के पूर्व और (ख) विघटन की तिथि से 6 माह की अवधि समाप्त होने के पूर्व करा लिया जाएगा।

पंचायतों के निर्वाचन—पंचायतों के लिए निर्वाचक नामावली तैयार करने और पंचायतों के सभी निर्वाचनों के संचालन का अधीक्षण, निर्देशन और नियन्त्रण राज्य निर्वाचन आयोग में निहित होगा। इस कार्य के लिए राज्य में एक 'राज्य निर्वाचन आयुक्त' की नियुक्ति की जा सकती है।

शक्तियां, प्राधिकार और दायित्व—इस संविधान के उपबन्धों के अधीन रहते हुए राज्य का विधानमण्डल विधि द्वारा पंचायतों को ऐसी शक्तियां और प्राधिकार प्रदान कर सकता है, जो उन्हें स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने योग्य बना सकें। ग्यारहवीं अनुसूची में कुल 29 **विषयों** का उल्लेख है—(1) कृषि एवं कृषि विस्तार, (2) भूमि सुधार, चकबन्दी भूमि अनुरक्षण, (3) लघु सिंचाई, जल प्रबन्ध और जल आच्छादन, (4) पशु पालन, दुग्ध उद्योग व मुर्गी पालन, (5) मत्स्य उद्योग, (6) सामाजिक वनोद्योग एवं फार्म वनोद्योग, (7) लघु वन उत्पाद, (8) लघु उद्योग, जिसमें खाद्य प्रसंस्करण उद्योग भी है, (9) खादी, ग्राम एवं कुटीर उद्योग, (10) ग्रामीण आवासन, (11) पेय जल, (12) ईंधन व चारा, (13) सड़कें, पुलिया, पुल, नीघाट, जलमार्ग तथा संचार के अन्य साधन, (14) ग्रामीण विद्युतीकरण, (15) गैर पारम्परिक ऊर्जा स्रोत, (16) गरीबी उपशमन कार्यक्रम, (17) शिक्षा जिसमें प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालय भी हैं, (18) तकनीकी प्रशिक्षण और व्यावसायिक शिक्षा, (19) प्रौढ़ और अनौपचारिक शिक्षा, (20) पुस्तकालय, (21) सांस्कृतिक क्रिया कलाप, (22) बाजार व मेले, (23) स्वास्थ्य एवं स्वच्छता, जिसमें अस्पताल, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र और औषधालय भी हैं, (24) परिवार कल्याण, (25) स्त्री और बाल विकास, (26) समाज कल्याण, जिसमें विकलांग और मानसिक रूप से अविकसित भी हैं, (27) जनता के कमजोर वर्गों का, विशेष रूप से अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों का कल्याण, (28) लोक वितरण प्रणाली, (29) सामुदायिक आस्तियों का अनुरक्षण।

इन विषयों पर पंचायतों को विधि बनाने की शक्ति प्रदान की गई है।

कर अधिरोपित करने की शक्ति—राज्य विधि द्वारा किसी पंचायत को कर, शुल्क, पथकर, आदि का उद्ग्रहण करने, उनका संग्रह करने और उन्हें विनियोजित करने के लिए प्राधिकृत कर सकता है।

Scanned with CamScanner

वित्त आयोग की नियुक्ति—इस अधिनियम की एक महत्वपूर्ण बात यह है कि अब प्रत्येक पांच वर्ष बाद राज्य स्तर पर एक 'वित्त आयोग' का गठन होगा। यह वित्त आयोग राज्य सरकार और पंचायती राज संस्थाओं के बीच धन के बंटवारे के सम्बन्ध में सिफारिशें करेगा। आयोग यह भी तय करेगा कि राज्य के संचित कोष से पंचायतों को कितना धन दिया जाए। यह पंचायतों की वित्तीय स्थिति में सुधार के उपाय भी सुझाएगा। यह अपना प्रतिवेदन राज्य के राज्यपाल को देगा।

73वें संवैधानिक संशोधन के उपबन्ध संघ राज्य क्षेत्रों पर भी लागू होंगे, लेकिन ये उपबन्ध उत्तर-पूर्वी भारत के कुछ राज्यों और प. बंगाल राज्य के दार्जिलिंग जिले के पर्वतीय क्षेत्र पर लागू नहीं होंगे।

निर्वाचन सम्बन्धी मामलों में न्यायालयों के हस्तक्षेप का निषेध—अनुच्छेद 329 में यह कहा गया है कि निर्वाचन की प्रक्रिया प्रारम्भ हो जाने पर न्यायालय उसमें हस्तक्षेप नहीं कर सकते हैं। उसी प्रकार न्यायालयों को इस बात की अधिकारिता नहीं होगी कि वे अनुच्छेद 243ट के अधीन निर्वाचन क्षेत्रों के परिसीमन या स्थानों के आवंटन से सम्बन्धित किसी विधि की विधि मान्यता की परीक्षा करें।

नवीन पंचायती राज व्यवस्था का मूल्यांकन

9 अक्टूबर, 1995 को देश भर के पंचायत अध्यक्षों का दो दिवसीय सम्मेलन नई दिल्ली में आयोजित हुआ। सम्मेलन में पंचायतों को वित्तीय व न्यायिक अधिकार देने पर जोर दिया गया। पंचायतों को वित्तीय साधन देने की दृष्टि से केन्द्र सरकार ने आठवीं पंचवर्षीय योजना में देश भर की पंचायतों को कुल 30 हजार करोड़ रुपए से अधिक का अनुदान दिया है। 1998 में गठित 11वें वित्त आयोग का एक विचारार्थ विषय है—73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन के सन्दर्भ में पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति के उपाय सुझाना। इस प्रकार, राज्य पंचायत संस्थाओं को अधिक वित्तीय साधन देने की आवश्यकता अनुभव करते हुए इस दिशा में प्रयत्नशील है। यह भी कहा गया है कि न्याय को सरल और कम खर्चीला बनाने के लिए पंचायतों को न्यायिक अधिकार दिए जाने चाहिए। इस सम्मेलन में यह भी निश्चित किया गया कि बाल पोषाहार, सामूहिक बीमा और वृद्धावस्था पेंशन योजना पंचायतों के माध्यम से लागू की जाएगी।

नवीन संवैधानिक व्यवस्था के अन्तर्गत भी पंचायतों के प्रसंग में सब कुछ सन्तोषजनक नहीं है। 73वें संवैधानिक संशोधन को लागू हुए लगभग 6 वर्ष का समय हो चुका है, लेकिन अब तक भी **भारतीय संघ के तीन राज्यों तमिलनाडु, बिहार और उड़ीसा;** में पंचायतों के चुनाव नहीं हुए हैं। कुछ तकनीकी बातों को आधार बनाकर इन चुनावों को रोक दिया गया है। आवश्यकता इस बात की है कि संविधान द्वारा निर्धारित समय पर पंचायतों के चुनाव हों और पंचायतें दलगत राजनीति से अलग रहते हुए गांवों के उत्थान में लगकर, राष्ट्रीय चेतना के महत्वपूर्ण अंग बन जाएं।

नगरीय शासन—भारत में नगरीय शासन व्यवस्था प्राचीन काल से ही विद्यमान रही है। भारत में नगरों के प्रशासन के लिए किसी संस्था का निर्माण अंग्रेजों द्वारा 1687 में सर्वप्रथम मद्रास के लिए किया गया तथा वहां नगर निगम की स्थापना की गई। बाद में 1793 के चार्टर एक्ट द्वारा मद्रास, कलकत्ता तथा बम्बई के तीनों महानगरों में नगर निगमों की स्थापना की गई। बाद में धीरे-धीरे पूरे देश में नगर संस्थाओं की स्थापना की गई, लेकिन यह व्यवस्थित व एकरूप नहीं थी। इसी को एकरूपता एवं संवैधानिक स्तर प्रदान करने के लिए 74वां संविधान संशोधन अधिनियम 1993 पारित किया गया।

74वां संविधान संशोधन अधिनियम, 1993—नगरीय क्षेत्र में स्वायत्त शासन की व्यवस्था

इस संशोधन अधिनियम द्वारा संविधान में एक नया भाग, **भाग 9 क**, जिसमें कुल 18 अनुच्छेद हैं और एक नई अनुसूची **बारहवीं अनुसूची** जोड़कर नगरीय क्षेत्र की स्थानीय स्वशासन संस्थाओं (नगरपालिका, आदि) को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया है। 74वां संशोधन अधिनियम 1.6.1993 से प्रवृत्त हुआ है। इस संवैधानिक संशोधन के आधार पर नगरीय क्षेत्र में स्वायत्त शासन के सम्बन्ध में प्रमुख रूप से निम्न व्यवस्थाएं की गई हैं—

तीन प्रकार की परिषदें—भाग 9 क के उपबन्धों के अनुसार प्रत्येक राज्य के शहरी क्षेत्र में जनसंख्या और वित्तीय साधनों, आदि को दृष्टि में रखते हुए निम्न तीन प्रकार की परिषदें होंगी—

(क) किसी संक्रमणशील क्षेत्र के लिए अर्थात् ग्रामीण क्षेत्र से नगरीय क्षेत्र में परिवर्तित होने वाले क्षेत्र के लिए परिषद् इसे 'नगर पंचायत' या अन्य कोई नाम दिया जा सकता है।

(ख) किसी लघुतर क्षेत्र के लिए नगरपालिका परिषद।

(ग) किसी वृहत्तर नगरीय क्षेत्र के लिए 'नगर निगम' (Corporation) या महानगर पालिका।

Scanned with CamScanner

नगर पालिकाओं (तीनों प्रकार की नगर पालिकाओं) की संरचना—नगरपालिका वार्डों की संख्या सम्बन्धित नगर की जनसंख्या, आदि को दृष्टि में रखते हुए निश्चित की जाएगी और ऐसे प्रत्येक वार्ड से एक पार्षद का चुनाव प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर किया जाएगा। प्रत्येक राज्य का विधानमण्डल विधि के आधार पर प्रत्येक प्रकार की परिषद् में कुछ **'सह-सदस्यों' की व्यवस्था कर सकता है। इन 'सह-सदस्यों' को नगरपालिका परिषद की कार्यवाही में भाग लेने का अधिकार होगा लेकिन मत देने का अधिकार नहीं होगा।**

वार्ड समितियों का गठन और संरचना—ऐसी नगरपालिका जिसकी जनसंख्या तीन लाख या उससे अधिक है, प्रादेशिक क्षेत्र के भीतर एक या अधिक वार्ड को मिलाकर वार्ड समितियों का गठन किया जायेगा। राज्य विधानमण्डल उनके गठन, क्षेत्र और वार्ड समितियों में स्थानों के भरे जाने बारे में उपबन्ध करेगा।

राज्य विधानमण्डल वार्ड समितियों के अतिरिक्त भी अन्य समितियों का गठन कर सकेगा।

स्थानों का आरक्षण—नगरपालिका परिषद में अनुसूचित जातियों अनुसूचित जनजातियों तथा महिलाओं के लिए स्थान आरक्षित किए गए हैं। अनुसूचित जातियों तथा जनजातियों के लिए आरक्षित स्थानों की संख्या नगर की जनसंख्या में उनके अनुपात के आधार पर होगी। इसके अतिरिक्त, 30 प्रतिशत स्थान महिलाओं के लिए आरक्षित होंगे। सभी वर्गों के लिए आरक्षित स्थान नगरपालिका के विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों में **चक्रानुक्रम'** (by rotation) से आवंटित किए जाएंगे।

नगरपालिका के अध्यक्षों के पद अनुसूचित जातियों, जनजातियों और महिलाओं के लिए ऐसी रीति से आरक्षित किए जाएंगे, जैसा कि राज्य का विधानमण्डल विधि बनाकर उपबन्ध करे।

अनुसूचित जातियों और जनजातियों के लिए यह आरक्षण उस अवधि तक प्रभावी रहेगा, जिस अवधि तक अनुच्छेद 334 के अधीन उन्हें आरक्षण प्राप्त है। 62वें संवैधानिक संशोधन के अनुसार वर्तमान समय में यह अवधि 25 जनवरी 2000 ई. तक है। महिलाओं के लिए आरक्षण की कोई समय-सीमा निर्धारित नहीं की गई है।

अन्य पिछडे वर्गों के लिए आरक्षण—राज्य विधानमण्डल को यह अधिकार होगा कि वह अन्य पिछड़े वर्गों के नागरिकों के लिए कुछ स्थान नगरपालिका में या अध्यक्ष पद के लिए स्थान विधि बनाकर आरक्षित कर दे।

सदस्यों के लिए योग्यताएं—नगरपालिका परिषद का सदस्य चुने जाने के लिए निम्न योग्यताएं आवश्यक होंगी:

(i) नागरिक ने 21 वर्ष की आयु प्राप्त कर ली हो,

(ii) वह व्यक्ति प्रवृत्त विधि के अधीन राज्य विधानमण्डल के लिए निर्वाचित होने की योग्यता (आयु के अतिरिक्त अन्य योग्यताएं) रखता हो

(iii) वह सम्बन्धित राज्य विधानमण्डल द्वारा निर्मित विधि के अधीन नगरपालिका परिषद् का सदस्य निर्वाचित होने के योग्य हो।

कार्यकाल—इन तीनों श्रेणी की नगर परिषदों का कार्यकाल 5 **वर्ष** होगा। इसके पूर्व भी उनका विघटन किया जा सकता है यदि उस समय प्रवृत्त किसी विधि के अधीन ऐसा उपबन्ध हो, परन्तु विघटन के पूर्व नगरपालिका को उचित सुनवाई का अवसर दिया जाएगा। नगरपालिका परिषद के गठन के लिए चुनाव (क) पांच वर्ष की अवधि के पूर्व और (ख) विघटन की तिथि से 6 माह की अवधि समाप्त होने के पूर्व करा लिया जाएगा।

नगरपालिकाओं की शक्तियां, प्राधिकार और उत्तरदायित्व—इस संविधान के उपबन्धों के अधीन रहते हुए राज्य की विधानमण्डल विधि द्वारा नगरपालिकाओं को ऐसी शक्तियां और प्राधिकार प्रदान कर सकता है जो उन्हें स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक समझे। संविधान की बारहवीं अनुसूची में 18 **विषयों** का उल्लेख है, जिन पर नगरपालिकाओं को विधि बनाने की शक्ति प्रदान की गई है: (1) नगरीय योजना जिसके अन्तर्गत शहरी योजना भी है, (2) भूमि उपयोग का विनियम और भवनों का सन्निर्माण, (3) आर्थिक और सामाजिक विकास की योजना, (4) सड़कें और पुल, (5) घरेलू, औद्योगिक और वाणिज्यिक प्रयोजनों के लिए जल प्रदाय, (6) लोक स्वास्थ, स्वच्छता सफाई और कूड़ाकरकट प्रबन्ध, (7) अग्निशमन सेवाएं, (8) नगरीय वानिकी, पर्यावरण संरक्षण और पारिस्थितिकी पहलुओं की अभिवृद्धि, (9) समाज के दुर्बल वर्गों के, हितों का संरक्षण, (10) गंदी बस्ती सुधार और उन्नयन, (11) नगरीय निर्धनता कम करना, (12) नगरीय सुख-सुविधाओं जैसे पार्क, उद्यान खेलों के मैदानों की की व्यवस्था, (13) सांस्कृतिक, शैक्षणिक और सौन्दर्यपरक पहलुओं की अभिवृद्धि , (14) शव गाड़ना, और कब्रिस्तान,

Scanned with CamScanner

शवदाह और शमशान और विद्युत शवदाह, (15) कांजी पशुओं के प्रति क्रूरता निवारण, (16) जन्म-मरण सांख्यिकी जिसके अन्तर्गत जन्म और मृत्यु का रजिस्ट्रीकरण है, (17) लोक-सुखसुविधाएं जिसके अन्तर्गत पथ प्रकाश, पार्किंग स्थल, बस स्टाप और जन सुविधाएं हैं, (18) वैध शालाओं और वर्म शोधन शालाओं का विनियमन।

कर लगाने की शक्ति और नगरपालिका की निधियां—राज्य का विधानमण्डल विधि द्वारा नगरपालिकाओं को कर, शुल्क, पथकर और फीसें निर्धारित करने, संग्रहीत करने और विनियोजित करने के लिए प्राधिकृत कर सकता है। राज्य सरकार राज्य की संचित निधि से नगरपालिकाओं को सहायता अनुदान भी देगी।

वित्त आयोग—अनुच्छेद 243 झ के अधीन राज्य स्तर पर गठित वित्त आयोग नगर-पालिकाओं की वित्तीय स्थिति का भी पुनर्विलोकन करेगा। वित्त आयोग राज्य और नगरपालिकाओं के बीच के साधनों के वितरण तथा राज्य की संचित निधि से नगरपालिकाओं को दिए जाने वाले सहायता अनुदान की मात्रा के सम्बन्ध में सिफारिश करेगा। यह वित्त आयोग सुझाव देगा कि नगरपालिकाएं अपनी वित्तीय स्थिति में किस प्रकार सुधार कर सकती हैं।

नगरपालिकाओं के निर्वाचन— नगरपालिकाओं के लिए निर्वाचक नामावली तैयार करने और नगरपालिकाओं के सभी निर्वाचनों के संचालन का अधीक्षण, निर्देशन और नियन्त्रण 'निर्वाचन आयोग' में निहित होगा। इस कार्य के लिए राज्य में एक 'राज्य निर्वाचन आयुक्त' की नियुक्ति की जा सकती है।

भाग 9 के उपबन्ध संघ राज्य क्षेत्रों पर लागू होंगे, किन्तु ये उपबन्ध निम्न क्षेत्रों पर लागू नहीं होंगे:

(i) अनुच्छेद 34 के खण्ड (1) में निर्दिष्ट अनुसूचित क्षेत्र और खण्ड (2) में निर्दिष्ट जनजाति क्षेत्र

(ii) प. बंगाल राज्य के दार्जिलिंग जिले के पर्वतीय क्षेत्र। भाग 9 क की कोई बात 'दार्जिलिंग गोरखा पर्वतीय परिषद' के कार्यों एवं शक्तियों को प्रभावित नहीं करेगी।

इन दोनों अधिनियमों में सम्पूर्ण भारत के ग्रामीण और शहरी क्षेत्र के स्थानीय स्वशासन की मोटी रूपरेखा निर्धारित की गई है। राज्य के ग्रामीण और शहरी क्षेत्र के स्थानीय स्वशासन से सम्बन्धित कुछ अन्य बातों का निर्धारण, सम्बन्धित राज्य के विधानमण्डल द्वारा ही किया जाएगा।

निर्वाचन सम्बन्धी मामलों में न्यायालयों के हस्तक्षेप का वर्जन—न्यायालयों को इस बात की अधिकारिता नहीं होगी कि वे अनुच्छेद 243 क के अधीन निर्वाचन क्षेत्रों के परिसीमन या स्थानों के आवंटन से सम्बन्धित किसी की विधि मान्यता की परीक्षा करें।

जिला योजना समिति और महानगर योजना समिति—74वें संशोधन ने नगरपालिकाओ को संवैधानिक मान्यता प्रदान की है। इसके साथ ही इस संशोधन अधिनियम में यह कहा गया है कि प्रत्येक राज्य में दो समितियां गठित की जायेंगी :

(1) जिला स्तर पर जिला योजना समिति।

(2) प्रत्येक महानगर क्षेत्र में महानगर योजना समिति।

राज्य विधानमण्डल द्वारा बनाई गई विधि द्वारा, समिति के गठन और उसमें स्थानों के भरे जाने के विषय में प्रावधान किया जायेगा, किन्तु

(क) जिला योजना समिति की दशा में कम-से-कम $\frac{4}{5}$ सदस्य जिला स्तर की पंचायत और जिले की नगरपालिकाओं के निर्वाचित सदस्यों द्वारा अपने में से निर्वाचित किए जाएंगे। उनका अनुपात जिले में नगर और ग्राम की जनसंख्या के अनुपात में होगा।

(ख) महानगर योजना समिति की दशा में समिति के कम-से-कम $\frac{2}{3}$ सदस्य नगरपालिका के सदस्यों और पंचायतों के अध्यक्षों द्वारा अपने में से निर्वाचित किये जायेंगे। स्थानों का विभाजन उस क्षेत्र में नगरपालिकाओं और पंचायतों की जनसंख्या के अनुपात में होगा।

Scanned with CamScanner