
इकाई 4 विधायी ढांचा: चौहत्तरवाँ संवैधानिक संशोधन अधिनियम और पुष्टिकरण
विधायन*

इकाई की रूपरेखा

- 4.0 उद्देश्य
- 4.1 प्रस्तावना
- 4.2 संविधान के (चौहत्तरवें संशोधन), अधिनियम, 1992 के तहत प्रावधान
- 4.3 पंजाब नगरपालिका अधिनियम, 1911 और पंजाब नगर निगम अधिनियम 1976
- 4.4 कर्नाटक नगरपालिका अधिनियम 1964 और कर्नाटक नगर निगम अधिनियम 1976
- 4.5 संविधान के (चौहत्तरवें संशोधन), अधिनियम, 1992 के साथ राज्यों के नगरपालिका कानूनों का अनुपालन
- 4.6 मूल्यांकन
- 4.7 निष्कर्ष
- 4.8 शब्दावली
- 4.9 संदर्भ लेख
- 4.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

* प्रोफेसर रवनीत कौर, पंजाबी विश्वविद्यालय, पटियाला

4.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात्, आप:

- चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम की आवश्यकता की व्याख्या कर सकेंगे,
- शहरी स्थानीय शासन के संबंध में विभिन्न संवैधानिक प्रावधानों का वर्णन कर सकेंगे,
- पंजाब नगरपालिका कानूनों में किए गए वैधानिक परिवर्तनों और चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के बाद वास्तविक स्थिति पर चर्चा कर सकेंगे,
- वैधानिक प्रावधानों और कर्नाटक नगरपालिका कानूनों की वास्तविक स्थिति के बीच तुलना कर सकेंगे,
- राज्य स्तर पर शहरी स्थानीय निकायों के प्रदर्शन पर प्रकाश डाल सकेंगे; तथा
- चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुपालन को सुनिश्चित करने के उपायों पर चर्चा कर सकेंगे।

4.1 प्रस्तावना

भारत में शहरी स्थानीय स्वशासन प्रणाली (शहरी स्थानीय सरकार) ईस्ट इंडिया कंपनी द्वारा 1688 में मद्रास नगर निगम की स्थापना के साथ आरंभ की गई थी। 1870 में, लॉर्ड मेयो और 1882 में, लॉर्ड रिपन ने रॉयल कमीशन (1907), भारत सरकार

अधिनियम 1919 के बाद, साइमन कमीशन 1925 और भारत सरकार अधिनियम 1935 में स्थानीय स्व-सरकारी संस्थानों को सशक्त बनाने का प्रयास किया गया। शहरी स्थानीय स्वशासन प्रणाली के इन सभी प्रयासों के बावजूद, इन निकायों ने कार्यो, अधिकार क्षेत्र और वित्तीय स्वायत्तता के स्पष्ट सीमांकन के बिना कार्य करना जारी रखा है।

स्वतंत्रता के बाद, भारत ने अपना स्वयं का संविधान अपनाया, लेकिन भारतीय संविधान में शहरी स्थानीय स्वशासन के संबंध में अपर्याप्त प्रावधान थे जो यह दर्शाते हैं कि शहरी क्षेत्रों में स्थानीय स्वशासन की गतिविधियों को आरंभ में एक अनिवार्य कार्य के रूप में नहीं माना जाता था। राज्य के नीति निर्देशक तत्व केवल ग्राम पंचायतों को संदर्भित करते हैं। राज्य सूची, जिसमें स्थानीय स्वशासन का विषय शामिल है; स्थानीय स्वशासन या ग्राम प्रशासन के उद्देश्यों के लिए नगर निगमों, सुधार ट्रस्टों, जिला बोर्डों, खनन समाधान प्राधिकरणों और अन्य स्थानीय प्राधिकरणों को संवैधानिक अधिकार प्रदान करने के लिए निहित संदर्भ दर्शाती है।

शहरी विकास किसी भी देश में सतत विकास लाने के लिए एक अनिवार्य घटक है, इस प्रकार शहरी स्थानीय क्षेत्रों के मामलों के प्रबंधन में नागरिकों की सक्रिय भागीदारी लोकतंत्र को जमीनी स्तर पर मजबूत करने के लिए अनिवार्य हो जाता है। लगभग प्रत्येक राज्य का अपना-अपना नगरपालिका अधिनियम था, लेकिन संवैधानिक शासनादेश की कमी के कारण, इन निकायों को राज्यों के सृजन के रूप में छोड़ दिया

गया था। इन निकायों के अनियमित चुनाव, अनिश्चितकालीन और बार-बार निलंबन, शक्तियों और धन के अपर्याप्त हस्तांतरण ने शहरी स्थानीय निकायों के लोकतांत्रिक स्वरूप को कमजोर कर दिया। उपरोक्त परिदृश्य में, संविधान द्वारा गांटीकृत तंत्र विकसित करने की प्रबल आवश्यकता अनुभव की गई ताकि भारत में राज्य सरकार के साथ संबंधों को परिभाषित करने और सुधारने, कार्यों और कराधान शक्तियों के स्पष्ट सीमांकन, नियमित चुनाव सुनिश्चित करने, विभिन्न विकास योजनाओं और परियोजनाओं की योजना और कार्यान्वयन में निर्वाचित सदस्यों की भागीदारी और कमजोर वर्ग विशेष रूप से महिलाओं, अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए सीटों की संख्या के न्यूनतम आरक्षण के माध्यम से समाज के सभी वर्गों का पर्याप्त प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करना ताकि, भारत में शहरी स्थानीय स्व-सरकारी निकायों को मजबूत किया जा सके।

शहरी स्थानीय सरकार प्रणाली की संवैधानिक स्थिति

शहरी सुधारों का आरंभ 1985 से हुआ था, जब पहली बार भारत सरकार शहरी विकास के रूप में जाना जाने वाला एक मंत्रालय बनाया गया था। शहरी विकास (UD) मंत्रालय ने 1986 में राष्ट्रीय शहरीकरण आयोग (NCU) भी बनाया जिसने शहरी मुद्दों और रणनीतियों का विस्तार से अध्ययन किया और अपनी रिपोर्ट को अंतिम रूप देने से पूर्व कई कार्यशालाओं, सेमिनारों, परामर्शों का आयोजन किया। प्रक्रियाओं में स्थानीय, जिला और राज्य स्तर के परामर्श और सामयिक मुद्दों पर शोध अध्ययन की एक

श्रृंखला शामिल थी। राष्ट्रीय शहरीकरण आयोग की रिपोर्ट ने विधायी कार्यों के लिए मार्ग प्रशस्त किया।

संयुक्त संसदीय समिति ने नगर पालिकाओं के कामकाज का व्यापक और गहन अध्ययन किया और राज्य सरकारों के साथ विस्तृत चर्चा की। शहरी स्थानीय स्वशासन से संबंधित कानून के संबंध में प्रस्तावित विधेयक 22 दिसंबर 1992 को लोकसभा द्वारा और 23 दिसंबर 1992 को राज्य सभा द्वारा पारित किया गया था। इसे 20 अप्रैल, 1993 को राष्ट्रपति की सहमति प्राप्त हुई थी। चौहत्तरवाँ संवैधानिक संशोधन अधिनियम 1992, पहली बार 1 जून 1993 को लागू हुआ था। राज्य सरकारों को अपने मौजूदा कानूनों में आवश्यक परिवर्तन लाने के लिए एक वर्ष की समय अवधि दी गई ताकि चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप सुनिश्चित किया जा सके। नगर पालिकाओं के गठन और रचना के संबंध में विभिन्न प्रावधानों को शामिल करने के लिए राज्य नगरपालिका कानूनों में संशोधन किया गया है, 5 वर्ष का कार्यकाल (निश्चित अवधि), भंग होने की स्थिति में 6 माह के भीतर पुनःनिर्वाचन, प्रशासनिक और वित्तीय कार्य और शक्तियां, राज्य वित्त आयोग, राज्य चुनाव आयोग, जिला योजना समिति, महानगर, योजना समिति की स्थापना इसके प्रमुख परिवर्तन हैं।

इस इकाई में, हम चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों और विशेषताओं और पूर्वोक्त संशोधन अधिनियम के साथ विभिन्न राज्य नगरपालिका कानूनों की स्थिति और अनुरूपता के स्तर पर विस्तार से चर्चा करेंगे।

4.2 संविधान के (चौहत्तरवें संशोधन) अधिनियम, 1992 के तहत प्रावधान

जैसा कि उपर कहा गया है कि चौहत्तरवाँ संविधान संशोधन अधिनियम 1992, जून 1, 1993 को लागू हुआ और संविधान में नया भाग IXA से संबंधित नगर पालिकाओं (अनुच्छेद 243P से 243ZG तक विभिन्न प्रावधानों की व्याख्या करने वाले खंडों के साथ) को 12वीं अनुसूची में डाला गया था। जो उन मामलों/कार्यों को परिभाषित करती है जिनके संबंध में 243W को नगरपालिकाओं द्वारा आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय की योजनाओं को लागू किया जाना है।

i) नगरपालिकाओं का गठन

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुसार, राज्य सरकार का यह कर्तव्य है कि वह अनुच्छेद 243Q के अनुसार जनसंख्या, जनसंख्या घनत्व, क्षेत्र के आकार, स्थानीय शासी निकाय के लिए उत्पन्न राजस्व, रोजगार के प्रतिशत/कृषि या गैर कृषि गतिविधियों आदि पर निर्भरता के आधार पर तीन प्रकार की नगरपालिकाओं का गठन करते हैं।।

क) ग्रामीण से शहरी क्षेत्र में संक्रमणकालीन क्षेत्रों के लिए नगर पंचायत जिसका अर्थ है, एक ऐसा क्षेत्र जो न तो पूर्णतया ग्रामीण है न शहरी। बल्कि अपने सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक पहलुओं के संबंध में अभी तक पूरी तरह से शहरीकृत क्षेत्र के रूप में विकसित नहीं हुआ है। कहने का तात्पर्य यह है कि

ऐसे क्षेत्र की 25 प्रतिशत जनसंख्या कृषि पर निर्भर है और शेष औद्योगिक और सेवा क्षेत्र के रोजगार पर निर्भर है।

ख) छोटे शहरी क्षेत्र के लिए नगर परिषद;

ग) एक बड़े शहरी क्षेत्र के लिए नगर निगम।

सैन्य छावनी क्षेत्रों को इन तीनों रूपों में से किसी एक के अंतर्गत आने वाले क्षेत्र से बाहर रखा गया है। औद्योगिक नगर के रूप में घोषित कोई भी क्षेत्र शहरी स्थानीय सरकार के तीन रूपों में से किसी के भी अंतर्गत नहीं आता है। जनसांख्यिकीय और अन्य कारक जिन पर इन निकायों का गठन आधारित है, अलग-अलग राज्यों में भिन्न होता है, इस प्रकार, संबंधित राज्य विधानमंडल किसी विशेष क्षेत्र के लिए शहरी स्थानीय सरकार के रूप की घोषणा करने के लिए अपने स्वयं के कानून बनाते हैं।

ii) नगरपालिकाओं की रचना

राज्य सरकार पार्षदों के प्रत्यक्ष चुनाव कराने के लिए जिम्मेदार है [243R (1)]। निर्वाचित होने वाले पार्षदों की संख्या भी राज्य सरकार द्वारा तय की जाती है। प्रत्यक्ष चुनाव कराने का उद्देश्य स्थानीय लोगों को अपने क्षेत्र पर शासन करने और स्थानीय स्तर पर योजनाओं, परियोजनाओं और कार्यक्रमों में भाग लेने का अवसर प्रदान करना है, इस प्रकार इसका उद्देश्य लोकतांत्रिक व्यवस्था को जमीनी स्तर तक लाने के वास्तविक उद्देश्यों को प्राप्त करना है।

प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित पार्षदों के साथ, नगरपालिका के कामकाज में विशेष ज्ञान या अनुभव वाले व्यक्ति, जो अन्यथा, विभिन्न कारणों से चुनाव प्रक्रिया में भाग नहीं लेते हैं, उन्हें भी नामित किया जा सकता है [243 R (2ai)]। इसका उद्देश्य स्थानीय क्षेत्र की बेहतरी के लिए अपनी क्षमता का उपयोग करना है, हालांकि उन्हें शहरी स्थानीय सरकार में वोट देने का अधिकार नहीं है। नगरपालिका के क्षेत्र से आने वाले लोग, सदन और राज्य विधानसभा के लिए चुना गया कोई भी व्यक्ति भी इसका पदेन सदस्य होता है। कोई भी पंजीकृत निर्वाचक जो राज्यों की परिषद और राज्य विधान परिषद के सदस्य के रूप में सेवारत है, वह भी इसका पदेन सदस्य होता है। यह प्रावधान विशेष रूप से स्थानीय निकाय के संसाधनों को बढ़ाने में सहायता करता है क्योंकि ऐसे सदस्य जैसे लोकसभा/राज्यसभा/ SLA के निर्वाचित सदस्य प्रायः स्थानीय और राज्य/संघ प्रशासन के बीच समन्वय, संपर्क निकाय के रूप में कार्य करते हैं। अनुच्छेद 243 S की धारा 5 के अनुसार गठित समितियों के सभी अध्यक्ष इसके सदस्य होते हैं। क्षेत्र के संपूर्ण विकास के लिए वार्ड समितियों सहित विभिन्न समितियों का गठन किया जाता है, इस प्रकार, सदस्यों के रूप में उनके अध्यक्ष होने से यथार्थवादी और संभावी योजना निर्माण और कार्यान्वयन सुनिश्चित होता है। इन निकायों के अध्यक्षों के चुनाव की प्रक्रिया भी राज्य सरकारों को सौंपा गया है। अनुच्छेद 243वी (2) के अंतर्गत नगरपालिका के किसी भी सदस्य के अयोग्यता से संबंधित मामलों को तय करने का अधिकार भी राज्य सरकार की सीमा में आता है।

iii) वार्ड समितियों का गठन और संरचना

राज्य सरकार को 3 लाख या उससे अधिक जनसंख्या वाले सभी नगर पालिकाओं में वार्ड समितियों का गठन करने और उनकी रचना करने का भी निर्णय लिया गया (243s)। वार्ड समितियां शहरी स्थानीय स्वशासन और नागरिकों के बीच एक सेतु का काम कर सकती हैं और स्थानीय स्तर की योजना में नागरिकों की भागीदारी के लिए एक स्थान प्रदान कर सकती हैं। वार्ड, विकास योजनाओं की तैयारी करने और प्रस्तुत करने, आवंटित धन का उचित उपयोग सुनिश्चित करने और सार्वजनिक उपयोगिताओं के रखरखाव और निगम की संपत्ति की सुरक्षा जैसे कर्तव्यों का पालन करता है।

iv) सीटों का आरक्षण

अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और महिलाओं का पर्याप्त प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करने के लिए अनुच्छेद 243T के अंतर्गत सीटें आरक्षित की गई हैं। अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के लिए आरक्षित सीटों का कुल संख्या का अनुपात नगरपालिका क्षेत्र में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति की जनसंख्या के अनुपात के लगभग समान है। अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के लिए आरक्षित सीटों की कुल संख्या का न्यूनतम एक-तिहाई (1/3) में से अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति से संबंधित महिलाओं के लिए आरक्षित हैं। अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति की महिलाओं के लिए आरक्षित सीटों सहित सीटों की कुल संख्या का एक-तिहाई (1/3) महिलाओं के लिए आरक्षित है। अधिकतर राज्यों ने महिलाओं के लिए आरक्षित सीटों की संख्या में 50 प्रतिशत की वृद्धि की है। उपरोक्त

प्रावधान केवल प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सदस्यों पर लागू होता है। राज्य सरकार अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति और महिलाओं के मामले में अध्यक्षों के कार्यालयों के लिए आरक्षण मानदंड तय करती है। पिछड़े वर्गों के सदस्यों या नगरपालिकाओं के अध्यक्ष के रूप में राज्य सरकार के पास सदस्यों के आरक्षण की सीटों की संख्या की वैकल्पिक शक्ति है।

v) नगरपालिका की अवधि

एकरूपता लाने के लिए प्रत्येक नगरपालिका का कार्यकाल उसकी पहली बैठक (243U) के लिए नियत तिथि से पांच वर्ष के लिए निर्धारित किया गया है, राज्य सरकार मुख्य चुनाव आयोग के कार्यालय के माध्यम से नगरपालिका की अवधि की समाप्ति से पूर्व चुनाव कराने के लिए जिम्मेदार है। राज्य सरकार के पास शहरी स्थानीय निकाय को निलंबित करने का अधिकार/शक्ति नहीं है लेकिन किसी भी नगरपालिका को भंग करने का अधिकार है, लेकिन उसके भंग होने से पूर्व संबंधित नगरपालिका को एक उचित अवसर प्रदान किया जाना चाहिए। भंग होने की स्थिति में भंग की तिथि से छह माह के भीतर चुनाव कराना होता है। अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, पिछले भंग के कारण गठित नगरपालिका को केवल शेष कार्यकाल का आनंद मिलेगा।

vi) नगरपालिकाओं की शक्तियाँ, प्राधिकरण और जिम्मेदारियां

विकेंद्रीकरण केंद्र तथा राज्य सरकारों के बीच राज्य के ग्रामीण और शहरी स्थानीय सरकारों के सत्ता और अधिकार के संतुलित बंटवारे की मांग करता है। नगर पालिकाओं को वास्तव में स्थानीय स्वशासन की एक इकाई बनाने और उन्हें अपने संबंधित क्षेत्रों का प्रबंध करने और सहभागी लोकतंत्र सुनिश्चित करने में सक्षम बनाते हैं।

कार्यात्मक क्षेत्र

राज्य सरकारों को अपेक्षित शक्तियां और अधिकार प्रदान किए जाते हैं ताकि वे आर्थिक विकास लाने और सामाजिक न्याय सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न योजनाओं, परियोजनाओं और कार्यक्रमों आदि को लागू करने के लिए 12वीं अनुसूची में सूचीबद्ध मामलों के संबंध में उनके कार्यों और जिम्मेदारियों को पूरा करने में योजनाएँ तैयार कर सकें। संविधान की 12वीं अनुसूची अनुच्छेद 243w के अंतर्गत नगरपालिकाओं को सौंपे गए विस्तृत मामलें/कार्य (18 कार्य) निम्नलिखितनुसार है।

- अग्निशमन सेवाएं
- जलापूर्ति
- शहरी वानिकी
- सड़कें और पुल
- गंदी बस्तियों का सुधार

- कमजोर वर्गों का हित
- शहरी गरीबी उन्मूलन
- संस्कृति, शिक्षा और सौंदर्य संबंधी पहलू को बढ़ावा देना
- सामाजिक आर्थिक योजना
- शहरी योजना जैसे नगर-योजना
- भूमि उपयोग का विनियमन और भवनों का निर्माण
- जन्म और मृत्यु का पंजीकरण
- बूचड़खानों का पंजीकरण
- मवेशी तालाब
- शवाधान भूमि और श्मशान
- शहरी सुविधाएं जैसे सड़का का प्रकाश प्रबंध
- जन-स्वास्थ्य, स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन
- बूचड़खानों और चर्मशोधन का विनियमन

vii) नगरपालिकाओं के वित्त

उपर्युक्त कार्यों को सफलतापूर्वक करने के अनुच्छेद लिये 243x इस संबंध में प्रावधानों की व्याख्या करता है। राज्य विधायिका कानून की उचित प्रक्रिया के माध्यम से नगरपालिकाओं को उचित कर, शुल्क, टोल और शुल्क लगाने, एकत्र करने के लिए अधिकृत कर सकता है। यह करों, शुल्कों, टोलों और शुल्कों में हिस्सा भी आवंटित कर

सकता है जो राज्य सरकार द्वारा लगाए और एकत्र किए जाते हैं और यह राज्य के संचित वित्त से सहायता अनुदान भी प्राप्त कर सकता है। यह धन को जमा करने और निकालने के लिए नगरपालिकाओं द्वारा वित्त (निधियों) के गठन का भी प्रावधान करता है।

viii) अनुच्छेद 243Y के अनुसार वित्त आयोग का गठन

पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा के लिए अनुच्छेद 243I के अंतर्गत गठित वित्त आयोग को भी नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने का कार्य सौंपा गया है। यह निम्नलिखित सिफारिशें करता है:

- i) राज्य और नगरपालिकाओं के बीच वितरित करने के लिए करों, शुल्कों, टोल और फीस की शुद्ध आय जो राज्य सरकार द्वारा लगाए जाने योग्य है;
 - ii) राज्य में सभी स्तरों पर नगरपालिकाओं के बीच ऐसी आय के हिस्से के आवंटन के लिए;
 - iii) नगरपालिकाओं द्वारा नियत या विनियोजित किए जाने वाले करों, शुल्कों, टोलों और शुल्कों (अधिभारों) को निर्धारित करने के लिए;
 - iv) राज्य के संचित वित्त से नगरपालिकाओं को सहायता अनुदान;
 - v) नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति में सुधार के लिए आवश्यक उपाय।
- ix) नगरपालिकाओं के खातों की लेखा परीक्षा**

अनुच्छेद 243Z के अंतर्गत नगरपालिकाओं के खातों का रखरखाव और उनकी लेखा परीक्षा संबंधित राज्य कानून के प्रावधानों के अनुसार किए जाते हैं। राज्य विधानमंडल स्थानीय जरूरतों और उपलब्ध संस्थागत ढांचे के अनुसार इस उद्देश्य के लिए उपयुक्त प्रावधान कर सकते हैं।

x) नगरपालिकाओं के लिए चुनाव

भारतीय संविधान के भाग IX के अनुच्छेद 243K के अंतर्गत गठित राज्य चुनाव आयोग को निर्वाचक नामावली तैयार करने और नगरपालिकाओं के सुचारू, स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव के लिए भी संचालन, निर्देशन और नियंत्रण की शक्ति प्रदान की गई है। यह कार्य अनुच्छेद 243ZA के अंतर्गत सौंपा गया है।

xi) जिला योजना समिति

नगरपालिकाओं में आर्थिक विकास लाने, सामाजिक न्याय सुनिश्चित करने और विभिन्न योजनाओं को अपने-अपने अधिकार क्षेत्र में लागू करने की योजना तैयार करने और लागू करने की शक्ति है जैसा कि इस इकाई में पहले चर्चा की गई है। लेकिन एक प्रमुख तथ्य को ध्यान में रखना होगा कि नगरपालिकाएं केवल शहरी क्षेत्रों के लिए शासी निकाय हैं और जिला प्रशासन की मूल इकाई होने के कारण ग्रामीण क्षेत्र भी शामिल हैं। इस प्रकार पंचायती राज्य संस्थाओं और नगरपालिकाओं जैसे विभिन्न शासी निकायों के बीच समन्वय और सामंजस्य लाने के लिए व्यापक योजना तंत्र विकसित

करना होता है। यह सीमित संसाधनों के सर्वोत्तम उपयोग और संसाधनों के विवेकपूर्ण निवेश के लिए आवश्यक है।

इस उद्देश्य से पंचायती राज संस्थाओं और नगरपालिकाओं की योजनाओं के समेकन के लिए इस अधिनियम में जिला स्तर पर योजना समिति के गठन का प्रावधान अनुच्छेद 243ZD के अंतर्गत शामिल किया गया है ताकि जिले का समस्त विकास सुनिश्चित हो सके। यह निर्धारित किया गया है कि कुल संख्या का 4/5 भाग इसके सदस्यों को पंचायती राज संस्थाओं और नगरपालिकाओं के प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यों में से चुना जाना चाहिए और उनका प्रतिनिधित्व जिले में ग्रामीण और शहरी जनसंख्या के अनुपात में होना चाहिए। जिला योजना समिति निम्नलिखित को ध्यान में रखते हुए योजनाएँ निर्मित करती है:

- स्थानीक योजना, पानी का बंटवारा, अन्य भौतिक और प्राकृतिक संसाधनों, बुनियादी ढांचे के एकीकृत विकास और पर्यावरण संरक्षण, उपलब्ध वित्तीय और अन्य संसाधनों की सीमा और प्रकार सहित पंचायतों और नगरपालिकाओं के बीच सामान्य हित।
- मसौदा योजनाओं को समिति के अध्यक्ष द्वारा राज्य सरकार को अग्रेषित किया जाता है।

xii) महानगर योजना के लिए समिति

10 लाख और उससे अधिक की आबादी वाले महानगरों के रूप में नामित क्षेत्रों के लिए अनुच्छेद 243ZE के अंतर्गत एक महानगर योजना समिति के गठन का प्रावधान है। इसका उद्देश्य समस्त रूप से महानगर क्षेत्र के लिए एक समेकित और व्यापक योजना तैयार करना है।

यह निर्धारित किया गया है कि इसके सदस्यों की कुल संख्या के दो-तिहाई में से नगरपालिकाओं के प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यों और महानगरीय क्षेत्र में पंचायतों के निर्वाचित अध्यक्षों में से चुने जाने चाहिए और उनका प्रतिनिधित्व उस क्षेत्र में ग्रामीण और शहरी जनसंख्या के अनुपात में होना चाहिए। संघ, राज्य और स्थानीय सरकार के बीच बेहतर योजना, घनिष्ठ सहयोग और समन्वय सुनिश्चित करने के लिए, यदि आवश्यक समझा जाए तो विभिन्न संघ और राज्य स्तरीय समितियों, संगठनों और संस्थानों का प्रतिनिधित्व करने का प्रावधान किया गया है।

महानगर योजना समिति को निम्नलिखित को ध्यान में रखते हुए मसौदा योजना तैयार करनी होती है:

- क्षेत्र की पंचायतों और नगरपालिकाओं द्वारा तैयार की गई मसौदा विकास योजनाएं, पंचायतों और नगरपालिकाओं के बीच के साझाहित, जिसमें समन्वित स्थानिक योजना, पानी का बंटवारा, अन्य भौतिक और प्राकृतिक संसाधन, बुनियादी ढांचे का एकीकृत विकास और पर्यावरण संरक्षण संघ एवं राज्य सरकारों उपलब्ध वित्तीय और अन्य संसाधनों के द्वारा किए गए संभावित निवेश

की सीमा और प्रकृति शामिल हैं। मसौदा योजना को संघ और राज्य दोनों सरकारों द्वारा निर्धारित समस्त उद्देश्यों और प्राथमिकताओं को ध्यान में रखते हुए तैयार किया जाता है। मसौदा योजनाओं को समिति के अध्यक्ष द्वारा राज्य सरकार को अग्रेषित किया जाता है।

- अनुच्छेद 243ZC के अनुसार, भाग IXA में कुछ भी संविधान के अनुच्छेद 244 में निर्दिष्ट अनुसूचित क्षेत्रों और जनजातीय क्षेत्रों पर लागू नहीं होगा। हालांकि, संसद कानून द्वारा इन क्षेत्रों में भाग IXA के प्रावधानों का विस्तार ऐसे अपवादों और संशोधनों के अधीन कर सकती है जैसाकि उस कानून में निर्दिष्ट किया जा सकता है। शहरी विकास मंत्रालय ने यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक कदम उठाए कि राज्य नगरपालिका कानूनों के प्रावधानों को उपरोक्त चर्चित अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप लायें। 31 मई 1994 को राज्य, सरकारों द्वारा अनुरूपता कानूनों के लिए लक्ष्य तिथि के रूप में निर्धारित किया गया था। यह शहरी विकास मंत्रालय द्वारा किए गए विभिन्न उपायों के माध्यम से प्राप्त किया गया था जिसमें राज्य स्तर के पदाधिकारियों के साथ बैठकों और लगातार पत्राचार का आयोजन शामिल था।

बोध प्रश्न 1

- टिप्पणी : (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।
- (ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) भारत में सबसे प्राचीन शहरी स्थानीय निकाय कौन सा है?

.....

.....

.....

.....

.....

2) अनुच्छेद 243D और E द्वारा बनाए गए संस्थान कौन से हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

4.3 पंजाब नगरपालिका अधिनियम, 1911 और पंजाब नगर निगम अधिनियम 1976

भारत के विभिन्न राज्यों के विधानों के प्रावधानों और विशेषताओं को सांझा करना महत्वपूर्ण है ताकि इस संशोधन अधिनियम के साथ उनके संबंधित नगरपालिका कानूनों के अनुरूप स्थिति और स्तर का पता लगाया जा सके।

पंजाब में, शहरी स्थानीय स्व-सरकार को कानूनी दर्जा प्रदान करने का पहला प्रयास 20वीं शताब्दी के आरंभ में पंजाब नगरपालिका अधिनियम 1911 के साथ किया गया था, जिसके बाद पंजाब नगर निगम अधिनियम 1976 था। पंजाब नगर निगम अधिनियम को 1994 में चौहत्तरवें संवैधानिक संशोधन अधिनियम के प्रावधानों को शामिल करने के लिए संशोधित किया गया था। चौहत्तरवें संवैधानिक संशोधन अधिनियम का उद्देश्य शहरी स्थानीय स्व-सरकारी निकायों को उनके दैनिक कामकाज में राज्य सरकार के न्यूनतम हस्तक्षेप के साथ स्वायत्तता प्रदान करता था।

पंजाब राज्य विधानमंडल द्वारा पारित 1994 का अनुरूपता विधान चौहत्तरवें संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के शब्दशः समावेश को ही प्रकट करता है। इन निकायों को वास्तव में लोकतांत्रिक तरीके से कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए शक्ति, अधिकार और धन का हस्तांतरण आंशिक रूप से पूरा किया गया है। योजना तैयार करने का कार्य करने के लिए नगरपालिकाओं को न तो अधिकार दिया गया है और न ही अपेक्षित जनशक्ति या कौशल है। खराब प्रबंधकीय और प्रशासनिक क्षमताएं, पुरानी तकनीक, धन की कमी, अपर्याप्त बुनियादी ढांचा, विशेष रूप से शहरी गरीबों और समाज के अन्य कमजोर वर्गों के लिए सेवाओं के अपर्याप्त वितरण के साथ पंजाब में शहरी क्षेत्रों की बढ़ती जनसंख्या की सेवा में इन निकायों के विकास में बाधा डालने वाले प्रमुख मुद्दे हैं।

शहरी क्षेत्रों में जनसंख्या की सघनता और ग्रामीण क्षेत्रों से प्रवास के असमान वृद्धि के कारण मूल नागरिक सेवाओं जैसे जल आपूर्ति, सीवरेज, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन और शहरी बुनियादी ढांचे, आवास, सड़क और परिवहन का खराब वितरण हुआ है। 12वीं अनुसूची नगरपालिकाओं द्वारा किए जाने वाले कार्यों को सूचीबद्ध करती है। पंजाब में भी अन्य जगहों की तरह, अधिकांश कार्यों को करने में, जल आपूर्ति और सीवरेज बोर्ड, पंजाब शहरी योजना और विकास प्राधिकरण आदि जैसी पैरास्टेटल एजेंसियों की क्रमशः जलापूर्ति और शहरी नियोजन को विनियमित करने में समानांतर भागीदारी होती है। इससे एक ओर शहरी स्थानीय निकायों के अधिकार और स्वायत्तता में कमी आई है और साथ ही कार्यों में अतिव्यापन हुआ है इसके कारण जिम्मेदारी तय करने में अनिश्चिता भी आई है। नगरपालिकाओं की भागीदारी के बिना राज्य सरकार द्वारा अभी भी कर लगाने की शक्ति का प्रयोग किया जाता है। बजट अनुमानों को राज्य अधिनियम, 1976 की धारा 90, करों और शुल्क के संदर्भ में शहरी स्थानीय निकाय की कराधान शक्तियों से संबंधित है। लेकिन राज्य सरकार कर, छूट और संशोधन की दरें तय करती है। राज्य सरकार की नीतियों के कारण महत्वपूर्ण करों जैसे चुंगी, संपत्ति कर और उपयोगकर्ता शुल्क आदि के मूल्यांकन, दर निर्धारण, प्रशासन और प्रबंधन में गंभीर कमियाँ हैं।

अब तक यह राज्य वित्त आयोगों का गठन किया जा चुका है। छठें वित्त आयोग ने राज्य विधानमंडल को सौंपी अपनी रिपोर्ट में कहा था कि राज्य सरकार ने चौथे और पांचवें राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों को स्वीकार करने के बावजूद पूरे दशक

अर्थात् 2011–12 से 2019–2020 तक स्थानीय निकायों को कोई फंड जारी नहीं किया था। रिपोर्ट में आगे कहा गया है कि चौदहवें केंद्रीय वित्त आयोग द्वारा संस्तुत अनुदान जारी करना और शहरी स्थानीय निकायों को चुंगी के उन्मूलन के कारण राजस्व ही हानि का मुआवजा भी आंशिक और विलंबित था।

राज्य वित्त आयोग ने स्वीकृत अनुशंसाओं को लागू करने और शहरी स्थानीय निकायों को अनुदान और प्रतिपूरक भुगतान समय पर जारी करने के लिए तंत्र स्थापित करने की आवश्यकता पर बल दिया है। यह सिफारिश की गई है कि शहरी स्थानीय निकाय स्वशासन प्रणाली को संपत्ति कर, चुंगी, उपयोगकर्ता शुल्क और अन्य करों और करारोपण से आय जुटाकर अपने वित्तीय संसाधन आधार को मजबूत करने की आवश्यकता है ताकि इन निकायों के वित्तीय प्रदर्शन में सुधार हो सके।

4.4 कर्नाटक नगरपालिका अधिनियम 1964 और कर्नाटक नगर निगम अधिनियम 1976

कर्नाटक राज्य में शहरी स्थानीय निकाय दो अधिनियमों अर्थात् कर्नाटक नगरपालिका अधिनियम 1964 और कर्नाटक नगर निगम अधिनियम 1976 द्वारा शामिल होते हैं। इन अधिनियमों को चौहत्तरवें संवैधानिक संशोधन अधिनियम के प्रावधानों को शामिल करने के लिए संशोधित किया गया है। गठन, संरचना, शहरी स्थानीय निकायों की अवधि, वार्ड समितियों के गठन के संबंध में, प्रावधानों का उचित सीमा तक पालन किया गया है। यह पता चला है कि राज्य सरकार ने मौजूदा कानूनों में संशोधन के माध्यम से

12वीं अनुसूची के अंतर्गत सूचीबद्ध 18 कार्यों में से 17 का स्थानांतरण कर दिया गया है। जबकि अग्निशमन (दमकल) सेवाओं का स्थानांतरण नहीं किया गया था। शवाधान करने, पशु तालाबों और बूचड़खानों से संबंधित केवल तीन कार्य इन निकायों को पूर्णरूप से सौंपे गए थे। योजना बनाने, कमजोर वर्गों के हितों की रक्षा और गरीबी उन्मूलन योजनाओं आदि सहित 14 कार्यों के संबंध में, शहरी स्थानीय निकाय की भूमिका तैयारी प्रक्रिया में किसी भी भागीदारी के बिना कार्यान्वयन एजेंसियों के रूप में कार्य करने के लिए बहुत सीमित है क्योंकि राज्य सरकार और पैरास्टेटल एजेंसियां वास्तविक शक्ति रखती हैं। संबंधित परिषदों द्वारा पूर्व अनुमोदन के बावजूद शहरी स्थानीय निकाय के अपने स्रोतों से प्राप्त कार्यों के लिए जिला प्रशासन की स्वीकृति लेने की आवश्यकता शहरी स्थानीय निकाय की स्वायत्तता के विरुद्ध थी। इसलिए पैरास्टेटल्स के अस्तित्व ने शहरी नियोजन और भूमि उपयोग के विनियमन, मलिन बस्तियों के सुधार और जल आपूर्ति तथा स्वच्छता जैसे कार्यों के कार्यान्वयन में शहरी स्थानीय निकाय की स्वायत्तता को महत्वपूर्ण रूप से नष्ट कर दिया।

राज्य ने शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय और प्रशासनिक शक्तियों को सीमित कर दिया जिससे वित्त के उपयोग में बाधा उत्पन्न हुई। बजट कार्य त्रुटिपूर्ण था और इसके परिणामस्वरूप अवास्तविक और अवैज्ञानिक बजट तैयार किए गए। शहरी स्थानीय निकाय बड़े पैमाने पर वित्तीय हस्तांतरण पर निर्भर थे, जो उनके कुल राजस्व का लगभग 63 प्रतिशत था।

शहरी स्थानीय निकायों का स्वयं का राजस्व उनके कुल राजस्व का केवल 37 प्रतिशत था। राज्य के कानूनों ने शहरी स्थानीय निकायों को अपना स्वयं का राजस्व उत्पन्न करने में पूर्ण स्वायत्तता प्रदान नहीं की। शहरी स्थानीय निकाय के पास एक बड़ा स्वतंत्र कर क्षेत्र नहीं है। भूमि और भवनों पर संपत्ति कर शहरी स्थानीय निकाय के स्वयं के राजस्व का मुख्य आधार है। शहरी स्थानीय निकाय के स्वयं के गैर-कर राजस्व में जल शुल्क, वाणिज्यिक प्रतिष्ठानों से किराया, व्यापार लाइसेंस, योजनाओं/नाम परिवर्तन की मंजूरी आदि के लिए शुल्क शामिल हैं। राज्य के कानूनों से ज्ञात हुआ है कि शहरी स्थानीय निकाय को कुछ करों को एकत्र करने का अधिकार, संबंधित शक्तियां दरो और उसे संशोधन (विज्ञापन कर), संग्रह की प्रक्रिया (संपत्ति कर), मूल्यांकन की विधि, छूट, रियायतें (संपत्ति कर, विज्ञापन कर) आदि, राज्य सरकार के साथ निहित थे। इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकायों के पास स्वयं का राजस्व उत्पन्न करने में पूर्ण स्वायत्तता का अभाव था।

कर्नाटका नगरपालिका अधिनियम, 1976 की धारा 140 के अनुसार, एक बड़े शहरी क्षेत्र की सीमा के भीतर स्थित अचल संपत्ति की असीमता में, अचल संपत्ति के हस्तांतरण पर शुल्क ब्रिकी, उपहार, गिरवी के दस्तावेजों पर विनिमय और पट्टे पर कर्नाटक स्टाम्प अधिनियम, 1957 द्वारा लगाए शुल्क के दो प्रतिशत की दर से अधिभार के रूप में लगाया जाएगा। शहरी क्षेत्रों में स्थित भूमि और अन्य संपत्तियों के संबंध में एकत्र की गई पूर्णराशि निरीक्षक द्वारा शहरी स्थानीय निकायों की जनसंख्या के अनुपात में राज्य के शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित की जाएगी।

संग्रह शुल्क के लिए 10 प्रतिशत की कटौती के बाद सामान्य पंजीकरण और स्टाम्प आयुक्त द्वारा इसे लगाया जाता है। लेकिन प्रायः इसे शहरी स्थानीय निकाय को स्थानांतरित करने में अनावश्यक देरी हुई है। (चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के कार्यान्वयन की कार्य लेखापरीक्षा, भारत के नियंत्रक महालेखा परीक्षक की रिपोर्ट, कर्नाटक सरकार की वर्ष 2020 की रिपोर्ट संख्या 2, (cag.gov.in/en/audit-report/details/1107601#))

4.5 संविधान के (चौहत्तरवें संशोधन) अधिनियम, 1992 के साथ राज्य नगरपालिका कानूनों का अनुपालन

शहरी विकास मंत्रालय द्वारा यह कहा गया है कि राज्यों ने चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुरूप सुनिश्चित करने के लिए अपने-अपने नगर कानूनों में आवश्यक संशोधन किए हैं। लेकिन राज्य सरकार की विभिन्न रिपोर्टों से एकत्र किए गए आंकड़ों से पता चलता है कि यद्यपि वैधानिक संशोधन लाए गए हैं, लेकिन कुछ प्रावधान विशेष रूप से वार्ड समितियों, जिला योजना समितियों आदि के गठन को वास्तविकता में लागू नहीं किया गया है। कुछ राज्यों के लिए अनुपालन की स्थिति प्रदान करने का प्रयास किया गया है। निम्नलिखित तालिका इस संबंध में राज्यनुसार स्थिति दर्शाती है।

तालिका 4.1: चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के साथ राज्य नगरपालिका कानूनों की पुष्टि की स्थिति

| क्रमांक | राज्य | शहरी | सीटों | चुनाव का | वार्ड | DPC | SFC |
|---------|-------|------|-------|----------|-------|-----|-----|
|---------|-------|------|-------|----------|-------|-----|-----|

| | | स्थानीय निकायों की संरचना | का नियमत संचालन | नियमत संचालन | समितियों का गठन | का गठन | का गठन |
|-----|-------------------|---------------------------------|-----------------------|-----------------|--------------------|-----------|-----------|
| 1. | आंध्र प्रदेश | हाँ | हाँ | हाँ | हाँ | UC | हाँ |
| 2. | अरुणाचल प्रदेश | UC | UC | UC | UC | हाँ | हाँ |
| 3. | असम | हाँ | हाँ | हाँ | UC | हाँ | हाँ |
| 4. | बिहार | हाँ | हाँ | हाँ | UC | हाँ | हाँ |
| 5. | छत्तीसगढ़ | हाँ | हाँ | UC | हाँ | हाँ | हाँ |
| 6. | दिल्ली | हाँ | हाँ | हाँ | हाँ | UC | हाँ |
| 7. | गोआ | हाँ | हाँ | हाँ | UC | UC | हाँ |
| 8. | गुजरात | हाँ | हाँ | हाँ | UC | UC | हाँ |
| 9. | हरियाणा | हाँ | हाँ | हाँ | UC | हाँ | हाँ |
| 10. | हिमाचल प्रदेश | हाँ | हाँ | हाँ | UC | UC | हाँ |
| 11. | झारखंड | हाँ | हाँ | UC | UC | UC | हाँ |
| 12. | कर्नाटक | हाँ | हाँ | हाँ | हाँ | हाँ | हाँ |
| 13. | तमिलनाडु | हाँ | हाँ | हाँ | हाँ | हाँ | हाँ |
| 14. | पंजाब | हाँ | हाँ | हाँ | हाँ | UC | हाँ |
| 15. | मध्य प्रदेश | हाँ | हाँ | हाँ | हाँ | हाँ | हाँ |

स्रोत:

4.6 मूल्यांकन

इकाई के पिछले भाग में हुई चर्चा से पता चलता है कि यद्यपि, देश के सभी राज्यों ने अपने-अपने नगरपालिका कानूनों में परिवर्तन किए हैं, लेकिन बहुत कुछ कागजों पर ही रह गया है। शहरी स्थानीय निकाय की गठन संरचना निश्चित, अवधि, आरक्षण से संबंधित प्रावधानों को पूरा कर लिया गया है।

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम से पूर्व, नगरपालिकाओं को भारतीय संविधान के अनुच्छेद 12 के अंतर्गत स्थानीय या अन्य प्राधिकरण के तहत वर्गीकृत किया गया था। संविधान संशोधन विधेयक 2016 के माध्यम से या 'स्वशासन' की संस्था द्वारा नगरपालिकाओं के लिए दर्जा मांगा गया था, जिससे भारतीय संविधान के अनुच्छेद 12 के अंतर्गत राज्य की परिभाषा की सीमा का विस्तार हुआ। विभिन्न सरकारी रिपोर्टों और शोध अध्ययनों से पता चलता है कि केवल मामूली परिवर्तन जो अनिवार्य थे, किए गए हैं और राज्य और पैरास्टल एजेंसियों द्वारा शहरी स्थानीय निकाय के कार्यों को करने के कारण अधिनियम का वास्तविक उद्देश्य विफल हो गया है।

243w के अनुसार, जो कार्य नियत या सौंपे जाते हैं, वो विवेकाधीन धारा के अनुसार प्रस्तुत किए जाते हैं और वित्तीय शक्तियाँ 243X के अनुसार सौंपे जाते हैं। यहाँ तक कि 243D और 243ZE की अनिवार्य धाराएं अपने सही अर्थों में लागू नहीं होती इस संबंध में निम्न कार्रवाईयों पर विचार करना महत्वपूर्ण है:

- i) शहरी स्थानीय निकाय के कामकाज में सुधार करने के लिए, इस दृढ़ता से सिफारिश की जाती है कि राज्य को कार्यों और वित्तियों को सौंपने पर पुनः

विचार करना चाहिए और राज्य विभागों और अन्य पैरास्टेटल एजेंसियों की भूमिका का परिसीमन करना चाहिए था शहरी स्थानीय निकाय को जमीनी स्तर पर स्वायत्त निकायों के रूप में स्वतंत्र रूप से कार्य करने के लिए आवश्यक स्वतंत्रता प्रदान करनी चाहिए।

- ii) योजना, विनियमन, गंदी बस्तियों के विकास और जल आपूर्ति तथा स्वच्छता के कार्यों में लोकतांत्रिक रूप से निर्वाचित शहरी स्थानीय निकाय को पूर्ण रूप से शामिल करने की आवश्यकता है। यथार्थवादी और आर्थिक रूप से व्यवहार्य योजना बनाने के लिए जिला योजना समिति और महानगर योजना समिति को अधिकार दिया जाना चाहिए।
- iii) राज्य वित्त आयोग का समय पर गठन किया जाए और उनकी सिफारिशों को लागू किया जाए ताकि, शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय आधार को मजबूत किया जा सके। अनुदानों और साझा कर प्राप्ति को समय पर जारी किया जाना चाहिए। इसका निश्चित रूप से शहरी स्थानीय निकाय द्वारा सेवा वितरण पर सकारात्मक प्रभाव पड़ेगा।
- iv) स्थानीय वित्तीय स्वायत्तता स्थानीय निर्भरता से विपरीत रूप से संबंधित है, इस प्रकार, यदि वित्तीय स्वायत्तता अधिक है तो राजकोषीय हस्तांतरण पर कम निर्भरता होगी। वित्तीय स्वायत्ता वित्तीय और प्रशासनिक शक्तियों के विकेंद्रीकरण के माध्यम से प्राप्त की जा सकती है जो आगे की ओर ले जाएगी:

- v) निर्वाचित और राज्य द्वारा नियुक्त पदाधिकारियों के बीच समन्वय के साथ एक कुशल और विश्वसनीय प्रशासन बनाया जाना;
- vi) निर्वाचित प्रतिनिधियों की अधिक भागीदारी के साथ स्थानीय शासन को तेज बनाना और सुधारना;
- vii) विशेष रूप से सेवा वितरण के संबंध में, निर्णय लेने की प्रक्रिया में भाग लेने के लिए स्थानीय लोगों की बेहतर क्षमता के साथ जवाबदेही और उत्तरदायित्व को बढ़ाता है, और प्रेरणा में वृद्धि करता है।

बोध प्रश्न 2

- टिप्पणी : (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।
- (ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

- 1) राज्य वित्त आयोग किस अनुच्छेद के अंतर्गत बनाया गया है?

.....

.....

.....

.....

.....

2) पंजाब में चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के साथ राज्य और नगरपालिका का कानूनों की अनुपालन की जाँच कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के बाद कर्नाटक में कितने कार्यों को स्थानांतरित किया गया?

.....

.....

.....

.....

.....

4.7 निष्कर्ष

चौहत्तरवें संविधान संशोधन ने नागरिकों, शासन और शक्तियों के हस्तांतरण के तरीके में पर्याप्त परिवर्तन किया है। इसका उद्देश्य शहरी स्थानीय निकाय के बीच एकरूपता

लाना, स्थानीय लोगों के प्रतिनिधित्व और भागीदारी के माध्यम से प्रशासन के आधार को मजबूत करना, स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव का संचालन, शक्ति और वित्तीय संसाधनों और कार्यों का हस्तांतरण करना है। चौहत्तरवाँ संविधान संशोधन अधिनियम विधायी अनुपालन के माध्यम से राज्य को नगरपालिकाओं की सीमा और क्षेत्र को परिभाषित करने का लचीलापन सौंपता है लेकिन उद्देश्यों को केवल राज्य प्राधिकरणों की मजबूत राजनीतिक इच्छाशक्ति के माध्यम से प्राप्त किया जा सकता है ताकि स्थानीय स्वशासन की स्वायत्त इकाई के रूप में सेवा करने के लिए आवश्यक प्रशासनिक और वित्तीय शक्तियों और अधिकार को साझा और विस्तारित किया जा सके।

4.8 शब्दावली

समिति : समिति का अर्थ है अनुच्छेद 243s के अंतर्गत गठित समिति। वार्ड समितियां शहरी स्थानीय स्वशासन और नागरिकों के बीच सेतु का काम कर सकती है और स्थानीय स्तर की योजना में नागरिकों की भागीदारी के लिए एक स्थान प्रदान करती हैं। वे वित्तीय निधियों के आवंटन के लिए वार्ड विकास योजनाओं की तैयारी करने, आवंटित धन का उचित उपयोग सुनिश्चित करने और सार्वजनिक उपयोगिताओं का रखरखाव और निगम की संपत्ति की सुरक्षा करने जैसे कर्तव्यों का पालन करती है।

महानगर क्षेत्र : दस लाख या अधिक आबादी वाला क्षेत्र जिसमें एक या एक से अधिक जिलें शामिल हो और दो या अधिक नगरपालिकाओं या पंचायतों या अन्य निकटवर्ती क्षेत्र शामिल हों, जिसे राज्यपाल द्वारा सार्वजनिक अधिसूचना द्वारा महानगर क्षेत्र के रूप में निर्दिष्ट किया गया हो।

नगरपालिका क्षेत्र : नगरपालिका क्षेत्र का अर्थ है किसी नगरपालिका का प्रादेशिक क्षेत्र जिसे राज्यपाल (गर्वनर) द्वारा अधिसूचित किया जाता है।

नगरपालिका : नगरपालिका का अर्थ है, अनुच्छेद 243Q के अंतर्गत गठित स्वशासन की एक संस्था।

4.9 संदर्भ

3iNetwork. (2006). *India Infrastructure Report*. (2006). New Delhi & New York: Oxford University Press

Aizaz, R.(2007). *Challenges for Local Government in India*. Asia Research Centre Working Paper 19. London: ARC, London School of Economics and Political Science

Bagchi, S. and Chatopadhyay, S. (2004). Decentralised Urban Governance in India, Implications for Financing of Urban Infrastructure. *Economic and Political Weekly*. 39(49), 52 53-5260.

Chandler, D.A. (1992). *Local Government in Liberal Democracies*. London: New Peterlance

Governance and Development. (n.d.). Retrieved from

<https://niti.gov.in/planningcommission.gov.in/docs/plans/mta/midterm/english-pdf/chapter-17.pdf>

Government of Karnataka. (2020). *Report of the Comptroller Auditor General of India; Performance Audit of 74th Constitutional Amendment Act*. Retrieved from https://cag.gov.in/webroot/uploads/download_audit_report/2020/Full%20report%20%20English-05f757c1f8c7e46.52858465.pdf

Rai, N. & Singh, A.K. (n.d.). *Decentralised and Urban Governance in India*. Retrieved from <http://rcueslucknow.org/publication/decentralization.pdf>

The Constitution (Seventy-Fourth Amendment) Act, 1992. Retrieved from

www.india.gov.in/my-government/constitution-india/amendments/constitution-india-seventy-fourth-amendment-act-1992

4.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए:

- मद्रास नगर निगम

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए:

- 1985

3) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए:

- जिला योजना समितियाँ और महानगर योजना समितियाँ

बोध प्रश्न 2

- 1) अनुच्छेद 243I
- 2) पंजाब नगर निगम अधिनियम, 1976
- 3) 17 कार्य



ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 5 नगरपालिका चुनाव*

इकाई की रूपरेखा

- 5.0 उद्देश्य
- 5.1 प्रस्तावना
- 5.2 नगरपालिका चुनावों का महत्व
- 5.3 नगरपालिका चुनाव : एक संक्षिप्त इतिहास
- 5.4 भारत में नगरपालिका चुनाव की प्रक्रिया
- 5.5 राज्य निर्वाचन आयोग की भूमिका
- 5.6 चुनाव अधिकरण
- 5.7 चुनावों के दौरान होने वाली आम भ्रष्ट गतिविधियाँ
- 5.8 नगरपालिका चुनाव: कुछ विशिष्ट मामलें
- 5.9 निष्कर्ष
- 5.10 शब्दावली
- 5.11 संदर्भ लेख
- 5.12 बोध प्रश्नों के उत्तर

5.0 उद्देश्य

* प्रोफेसर सिंदर सिंह, प्रोफेसर, लोक प्रशासन विभाग, यू. एस. ओ. एल., पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़

इस इकाई के अध्ययन के बाद आप:

- नगरपालिका चुनावों के महत्व को उजागर कर सकेंगे;
- चुनाव प्रक्रिया का वर्णन कर सकेंगे;
- राज्य निर्वाचन आयोग की भूमिका की व्याख्या कर सकेंगे; और
- चुनाव में आम भ्रष्ट गतिविधियों की चर्चा कर सकेंगे।

5.1 प्रस्तावना

भारत में चुनावों का आयोजन करने का दायित्व दो संवैधानिक संस्थाएँ निभाती हैं – भारतीय निर्वाचन आयोग तथा राज्य निर्वाचन आयोग, जैसा कि संविधान के अनुच्छेद 243 K तथा 243 ZA में उल्लिखित है। चुनाव आयोग को ही भारत के राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति संसद सदस्य तथा राज्यों की विधान सभाओं एवं विधान परिषदों के चुनाव कराने का अधिकार प्राप्त है। अनुच्छेद 243 K तथा 243 ZA के अनुसार राज्य निर्वाचन आयोग नगरपालिकाओं के चुनाव संबंधी निर्देश जारी करते हैं तथा चुनावों का नियंत्रण करते हैं। इस उपागम में हम नगरपालिकाओं के चुनावों के महत्व तथा विधियों तथा उनमें राज्य निर्वाचन आयोगों की भूमिका पर प्रकाश डालेंगे।

5.2 नगरपालिका चुनावों का महत्व

लोकतंत्र का निर्माण भागीदारी और प्रतिनिधित्व मूल स्वशासन पर होता है। भारतीय संविधान सुदृढ़ लोकतांत्रिक आधार प्रदान करता है। उसी के अनुसार स्थानीय लोकतंत्र

पर विशेष रूप से ध्यान दिया गया है। सार्वभौमिक मताधिकार द्वारा मतदान प्रक्रिया संपन्न कराते हुए स्थानीय लोकतंत्र की स्थापना की जाती है। (अनुच्छेद 326)

अनुच्छेद 243 K तथा 243 ZA की स्थापना द्वारा इसे और मजबूत किया गया। ये अनुच्छेद यह निर्धारित करते हैं कि स्थानीय निकायों – पंचायत तथा नगरपालिकाओं के चुनाव कराना राज्य की जिम्मेदारी है। इस संदर्भ में राष्ट्र ने चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के रूप में एक महत्वपूर्ण राजनीतिक विकास देखा और जमीनी स्तर पर लोकतंत्र का वैशमेट्रिक माप इसके द्वारा शुरू की गई चुनावी प्रक्रिया है।

5.3 नगरपालिका चुनाव : एक संक्षिप्त इतिहास

स्थानीय सरकारों की जड़ें प्राचीन भारत में बहुत गहरी थीं। भारत में इसी परम्परा को आगे बढ़ाया गया। खुदाई से प्राप्त साक्ष्यों तथा पुरातात्विक विश्लेषणों से मिले ऐतिहासिक विवरणों के आधार पर यह साबित हो जाता है कि सुदूर अतीत में भी भारत में स्थानीय सरकारें अस्तित्व में थीं। वेदों, महाराज मनुद्वारा लिखित ग्रंथों तथा मेगस्थनीज जैसे कुछ वैश्विक यात्रियों के द्वारा दिये गये विवरणों से यह संकेत मिलता है कि बौद्ध काल से पहले भारत में स्थानीय सरकारें हुआ करती थीं। भारत के प्रसिद्ध ग्रंथ रामायण और महाभारत में भी अनेक प्रकार की स्थानीय सरकारों के वर्णन हैं। पौरा, निगम, पौगा तथा गण आदि संगठन स्थानीय विधायी तथा प्रशासनिक निकायों के रूप में कार्य करते थे, विविध माध्यमों से कर वसूल करना आदि।

स्थानीय सरकारों का चलन बाद में आने वाले हिन्दू शासन काल में भी नगर समितियों के द्वारा जारी रहा जिन्हें गोष्ठियाँ तथा महाजन समिति आदि नामों से जाना गया।

आजादी के बाद का समय

स्वाधीनता की प्राप्ति के बाद का समय सार्वजनिक जीवन के नये क्षितिज तथा सम्बंधित कार्यों का नवप्रभात लेकर आया। यद्यपि ब्रिटिशकाल में भारत में नगरीय प्रशासन के क्षेत्र में विकास के नये प्रतिमान सफलतापूर्वक लागू किये गये, फिर भी सुस्पष्ट और सुव्यस्थित स्थानीय सरकारें आजादी के बाद स्वतंत्र भारत में अस्तित्व में आईं। जिन्होंने परिवर्तन के नये द्वार खोले, क्योंकि भारत के संविधान में स्थानीय सरकारों को अनेक प्रकार की नई शक्तियां प्रदान की गई थीं। यहीं से समिति प्रथा का भी जन्म हुआ। जिसका प्रमुख उद्देश्य प्रशासन को अधिक स्पष्ट और व्यावहारिक बनाना था। इनमें से प्रमुख हैं – स्थानीय सरकार के लिये केन्द्रीय परिषद, ग्रामीण व नगरीय संबंध समिति, नगरीकरण हेतु राष्ट्रीय आयोग आदि, फिर भी अत्यधिक सक्षम व प्रभावी परिवर्तन तेहत्तरवें और चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम 1992 के बाद दिखाई पड़े। इस अधिनियम ने भारत में ग्रामीण एवं नगरीय स्वशासन का सशक्तिकरण किया।

इस अधिनियम में यह अनुबंध है कि जनादेश का अक्षरशः पालन किया जायेगा और स्थानीय प्रशासनिक निकायों को अपने अधिपत्य में लेने तथा उनमें अनावश्यक हस्तक्षेप करने का अधिकार राज्य सरकारों को नहीं होगा। यदि कोई राज्य सरकार

नगरपालिका को भंग करती है तो छः महीने के अंदर उसे उसके चुनाव कराने होंगे। चुनाव कराने का दायित्व राज्य निर्वाचन आयोग का होगा, (अनुच्छेद 243 ZA) कार्यकारी प्राधिकरणों का नहीं।

5.4 भारत में नगरपालिका चुनाव प्रक्रिया

पूरे देश में 4259 नगरीय स्थानीय निकाय हैं (जिनमें 2009 नगर निगम हैं, 2171 नगरपालिकायें हैं तथा 1879 नगर पंचायते हैं)। इन सभी निकायों में वैधानिक मतदाताओं द्वारा पार्षदों के चुनाव कराये जाते हैं। कमजोर वर्गों के लिये स्थान आरक्षित किये जाते हैं जैसे – अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, महिलायें तथा अन्य विशिष्ट समूह जिनका विवरण नगर पालिका अधिनियम में दिया गया है।

संबंधित नगरपालिका अधिनियम के अनुसार सदस्यता का विस्तार कुछ विशिष्ट व्यक्तियों के लिये पदेन क्षमता के अंतर्गत किया जाता है जैसे – संसद सदस्य तथा विधान सभा सदस्य। राज्य महत्वपूर्ण व्यक्तियों को प्रतिनिधित्व के विस्तार हेतु नामांकित भी कर सकता है। जैसे – खेल, चिकित्सा तथा सांस्कृतिक संस्थानों से जुड़े महत्वपूर्ण व्यक्ति।

तालिका संख्या 5.1: नगर निगमों की कुल संख्या नगर परिषदों तथा नगर निगमों

| राज्यों के नाम | नगर परिषदों | नगर निगमों | नगर पंचायतों | कुल |
|----------------|-------------|------------|--------------|-----|
| आंध्र प्रदेश | 14 | 72 | 24 | 110 |
| अरुणाचल प्रदेश | 0 | 2 | 0 | 2 |

| | | | | |
|------------------|----|-----|-----|-----|
| आसम | 1 | 31 | 56 | 88 |
| बिहार | 13 | 44 | 85 | 142 |
| छत्तीसगढ़ | 13 | 44 | 109 | 166 |
| गोवा | 1 | 13 | 0 | 14 |
| गुजरात | 8 | 162 | 0 | 170 |
| हरियाणा | 10 | 71 | 0 | 81 |
| हिमाचल प्रदेश | 2 | 31 | 21 | 54 |
| जम्मू एवं कश्मीर | 2 | 76 | 0 | 78 |
| झारखंड | 10 | 20 | 18 | 48 |
| कर्नाटक | 11 | 173 | 88 | 272 |
| केरल | 6 | 87 | 0 | 93 |
| मध्य प्रदेश | 16 | 362 | 0 | 378 |
| महाराष्ट्र | 27 | 231 | 133 | 391 |
| मणिपुर | 1 | 21 | 5 | 27 |
| मेघालय | 0 | 6 | 0 | 6 |
| मिज़ोरम | 1 | 0 | 0 | 1 |
| नागालैंड | 0 | 3 | 29 | 32 |
| उड़ीसा | 5 | 47 | 62 | 114 |
| पंजाब | 10 | 101 | 56 | 167 |
| राजस्थान | 7 | 34 | 150 | 191 |
| सिक्किम | 1 | 3 | 3 | 7 |
| तमिलनाडु | 12 | 124 | 528 | 664 |
| तेलंगाना | 6 | 45 | 23 | 74 |
| त्रिपुरा | 1 | 13 | 6 | 20 |
| उत्तर प्रदेश | 16 | 198 | 438 | 652 |

| | | | | |
|------------------|-----|------|------|------|
| उत्तराखंड | 8 | 42 | 42 | 92 |
| वेस्ट बंगाल | 7 | 115 | 3 | 125 |
| भारत (सभी राज्य) | 209 | 2171 | 1879 | 4259 |

स्रोत : आई.सी.आर.आई.ई.आर

1992 का विकेंद्रीकरण ऐसे भारत में जमीनी लोकतंत्र के लिए ताजा हवा का मौका लेकर आया है, जहां विविधताओं व जटिलताओं का परिमाण पहले से ही बहुत ऊँचा है, तो फिर वहां राजनैतिक पद्धति, चुनावों की सततता, प्रैस की स्वतंत्रता का चुनावों में अनुपालन होना अत्यन्त आवश्यक है। उपयुक्त विवरण को देखते हुए तथा अनुच्छेद 243 ZA का पालन करते हुए नगरपालिका चुनाव पद्धति की व्याख्या इस प्रकार की गई है –

- i) **विधायीकरण हेतु** – राज्य सरकार के विधान मंडल द्वारा निर्मित नगरपालिका अधिक नियम के तहत नगर निगमों के चुनाव कराये जाते हैं। जबकि नगरपालिकाओं तथा नगर पंचायतों के चुनाव नगर पालिका अधिनियम के तहत कराये जाते हैं।
- ii) **नगर निगम के चुनाव** – चुनावों की तैयारी, उनकी सम्पन्नता तथा निरीक्षण का दायित्व प्रत्येक राज्य सरकार द्वारा गठित चुनाव-आयोग पर रहता है।
- iii) **कार्यकाल** – जब तक कि भंग नहीं कर दिया जाता, तब तक कार्यकाल पूरे पाँच वर्ष का होता है। नगर निगम के गठन के लिए चुनाव अवधि के पूरे होने

तक अथवा पूरे होने के बाद भंग होने के 6 महीने के अन्दर-अन्दर कराये जाते हैं। अनुभाग-1 के अनुसार दूसरी स्थिति में बीच में भंग किए जाने की स्थिति में यह बची हुई अवधि तक ही चलती है।

iv) मेयर के चुनाव की विधि – मेयर का चुनाव भी नगर निगम अधिनियम के अनुसार कराया जाता है। विभिन्न राज्यों में इसकी प्रविधियां अलग-अलग हैं। कुछ राज्यों में मेयर का चुनाव नगर निगम के चुने हुए सदस्य (पार्षदों) एकल मतदान प्रणाली द्वारा कराये जाते हैं, तथा कुछ राज्यों में जैसाकि उत्तर प्रदेश में मेयर को वैधानिक मतदाताओं द्वारा सीधे मतदान करके चुना जाता है।

मेयर के चुनाव के लिये अनुच्छेद 59 के अनुसार पार्षदों द्वारा एक सभा का आयोजन किया जाता है जिसका समापतित्व एक ऐसा पार्षद करता है जो प्रत्याशी नहीं होता। मेयर पद के लिये हर प्रत्याशी को नामांकन पत्र भरकर अपना नामांकन करना होता है जिसे फॉर्म 1 कहा जाता है। नामांकन पत्र पर प्रत्याशी के हस्ताक्षर होते हैं तथा दो अन्य सदस्यों के हस्ताक्षर आवश्यक होते हैं जिनमें से एक प्रस्तावक होता है और दूसरा समर्थक।

विधिवत भरने तथा हस्ताक्षर करने के बाद नामांकन पत्र नगरपालिका सचिव अथवा पीठासीन अधिकारी द्वारा मान्यता प्राप्त अन्य अधिकारी विशेष को सौंप दिया जाता है। मेयर का चुनाव नगर पार्षद करते हैं जो नगरीय मतदाताओं द्वारा सीधे चुनाव प्रणाली से चुनकर आते हैं। यद्यपि मेयर नगर पालिका निकाय

का राजनैतिक एवं कार्यकारी अध्यक्ष होता है फिर भी उसके पद को नाममात्र का ही समझा जाता है, क्योंकि असली कार्यकारी शक्तियां सरकार द्वारा नियुक्त किये गये नगर आयुक्त में निहित होती हैं।

v) **मेयर का कार्यकाल** – मेयर का कार्यकाल भी विभिन्न राज्यों में अलग-अलग होता है। कुछ राज्यों में मेयर का चुनाव 5 वर्षों के लिये किया जाता है और कुछ, जैसे कर्नाटक और दिल्ली में मेयर का चुनाव केवल एक वर्ष के लिये किया जाता है। दोनों स्थितियों में प्रत्याशी के बारे में आरक्षण की व्यवस्था का पालन होता है।

vi) **पार्षदों का साधारण चुनाव** – पार्षदों के चुनाव के लिये अनुच्छेद 4 के अंतर्गत साधारण चुनाव कराये जाते हैं। चुनावों की घोषणा प्रशासक द्वारा सूचनार्थ गजट जारी करके की जाती है। इसके लिये एक या अनेक बार नोटिफिकेशन प्रकाशित किये जाते हैं जिनमें हर वार्ड को पार्षदों के चुनाव कराने के लिये निर्देश जारी किये जाते हैं। इन निर्देशों में कानून और व्यवस्था के प्रावधानों को केन्द्र में रखा जाता है।

vii) **चुनाव कराने के अधिकार राज्य सरकारों में निहित होते हैं** – राज्य सरकारें अपने-अपने नगरपालिका अधिनियमों के अनुसार स्थानीय निकायों के चुनाव कराने के लिये सामान्य चुनावों के लिये निर्देश जारी करते हैं जिनमें सभी नगरपालिकाओं अथवा नगरपालिका समूहों के मतदान की तिथियाँ घोषित की

जाती हैं। नगरपालिका अधिनियम के संबंधित अनुभाग द्वारा अधिसूचना जारी किये जाने के बाद तुरंत ही चुनाव आयोग सामान्य चुनाव कराने अथवा औपचारिक रिक्तियों से संबंधित चुनाव कराने के लिये आवश्यक कदम उठाना आरंभ कर देते हैं।

जब कभी किसी सदस्य की मृत्यु, त्यागपत्र, निष्कासन अथवा अन्य कारण से रिक्त हुए स्थान को भरना होता है तो चुनाव का आयोजन किया जाता है। यदि स्थान महिला अथवा अनुसूचित जाति या पिछड़े वर्ग के सदस्य द्वारा रिक्त किया जाता है तो इसके स्थान पर उसी श्रेणी के प्रत्याशी को चुनाव में उतारा जाता है।

नियमानुसार औपचारिक रिक्ति की पूर्ति के लिये चुना गया व्यक्ति केवल स्थान रिक्त करने वाले व्यक्ति की सदस्यता अवधि के बाकी बचे समय तक के लिये ही चुना जाता है। नगरपालिका के सदस्यों के चुनाव के लिये कुछ स्थान अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति अथवा पिछड़ा वर्ग तथा महिलाओं के लिये नगरपालिका अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार प्रत्येक राज्य में सुनिश्चित किये जाते हैं।

- viii) अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के चुनाव** – नगर निगम के मेयर की तरह ही उसके अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के भी चुनाव कराये जाते हैं। हर नगर पालिका अपने सदस्यों में से ही किसी एक को नगरपालिका समिति का अध्यक्ष चुनती है।

इसके लिये राज्य सरकार द्वारा अध्यक्ष पद पर नियुक्ति हेतु अधिसूचना जारी करके उसका चुनाव कराया जाता है। इसी प्रकार हर नगरपालिका समिति अपने में से किसी एक सदस्य को उपाध्यक्ष पद के लिये चुनती है। सामान्यतः पदेन सदस्य को अध्यक्ष अथवा उपाध्यक्ष चुने जाने का प्रावधान नहीं है।

ix) वार्ड एवं सदस्यता – चुनावों के उद्देश्य से पूरे नगर को मतदान वार्डों में विभाजित कर दिया जाता है, और सामान्यतः प्रत्येक वार्ड से एक सदस्य का चुनाव किया जाता है। एकल सदस्यता वार्ड की स्थिति में नगरपालिका के क्षेत्र को वार्डों की संख्या से विभाजित करके पार्षदीय वार्डों की गणना की जाती है। उदाहरण के लिये यदि पचास पार्षद चुन कर आये हैं तो नगरपालिका क्षेत्र को पचास वार्डों में विभाजित किया जाता है। नगरों के विस्तार तथा नगरों में होने वाली जनसंख्या वृद्धि के आधार पर वार्डों की संख्या में संशोधन किये जा सकते हैं। प्रत्येक नागरिक जिसकी आयु 21 वर्ष है और जो नगरपालिका के चुनावों में मतदान की योग्यता रखता है वह नगरपालिका पार्षद के चुनावों में प्रत्याशी बन सकता है। लेकिन निम्न में से किसी एक श्रेणी में आने वाला व्यक्ति प्रत्याशी नहीं बन सकता।

- जो नगरपालिका का कर्मचारी या अधिकारी हो।
- जो किसी सरकारी पद पर कार्यरत हो अथवा वेतन प्राप्त करता हो।

- जिसे राज्य अथवा राष्ट्रीय विधायिका के चुनाव के लिये अयोग्य घोषित कर दिया गया हो।
- जिसकी मानसिक अवस्था सामान्य न हो।
- जिसे दिवालिया घोषित कर दिया गया हो।
- जिसे किसी प्रकार के अपराध के लिये सजा दी गई हो।
- जो किसी अन्य नगर पालिका का सदस्य हो।

5.5 राज्य निर्वाचन आयोग की भूमिका

हमने लोकतांत्रिक ढाँचे में स्थानीय चुनावों के महत्व का वर्णन किया। यद्यपि जब से देश को आजादी मिली तब से सरकारों ने स्थानीय निकायों के विकास में उतनी रुचि नहीं दिखाई जितनी जरूरी थी। ज्यादातर राज्यों में स्थानीय निकायों के चुनावों को जान-बूझकर टाला गया, उनके चुनाव या तो कराये ही नहीं गये या फिर बहुत लम्बे समय बाद कराये गये। कहीं-कहीं पर तो जो चुनाव हर पांच वर्ष बाद होने चाहिये थे वो दस साल या बीस साल बाद कराये गये। इस समस्या के समाधान के लिये बार-बार देश के कोने-कोने से आवाजें उठीं कि स्थानीय निकायों को सुचारू रूप से चलाने के लिये विधिवत चुनाव कराये जाये। इन आवाजों का नतीजा यह हुआ कि संविधान में तेहत्तरवें और चौहत्तरवें संशोधन किये गये, जिनके आधार पर संवैधानिक संशोधन जारी हुए और राज्य निर्वाचन आयोग (SEC) गठित किये गये। इनका गठन

राज्यपाल द्वारा किया गया था इनका उद्देश्य था ग्राम पंचायतों तथा नगरपालिकाओं के चुनावों का निरीक्षण करना, उन्हें दिशा देना तथा नियंत्रित करना।

इस मामले में अनुच्छेद 243 ZA अनुच्छेद 243 K के साथ मिलकर राज्य निर्वाचन आयोग को यह अधिकार प्रदान करता है कि वह पंचायतों तथा नगर पालिकाओं के चुनावों का निरीक्षण करे उन्हें दिशा प्रदान करे तथा अपने नियंत्रण में सुव्यवस्थित रूप से चुनाव करवाये।

अनुच्छेद 243-U को संवैधानिक संशोधन द्वारा अस्तित्व में लाया गया जो स्थानीय निकायों के कार्यकाल को 5 वर्ष निर्धारित करता है और यह प्रावधान प्रस्तुत करता है कि हर स्थानीय निकाय के चुनाव 5 वर्ष की अवधि पूरी होने के बाद छः महीने के अन्दर अनिवार्य रूप से कराने होंगे। यही संशोधन राज्य निर्वाचन आयोगों को यह अधिकार देता है कि वह हर पांच वर्ष बाद स्थानीय निकाय के चुनावों की व्यवस्था करें और यदि किसी निकाय को बीच में चुनाव कराने की आवश्यकता महसूस हो तो उसकी भी व्यवस्था करें।

दीवानी अदालत के रूप में चुनाव आयोग

अनेक मामलों में चुनाव आयोग को दीवानी अदालत के रूप में कार्य करने के अधिकार प्राप्त हैं। जैसे :-

- i) किसी व्यक्ति की उपस्थिति के लिये उसे उपस्थित होने का आदेश जारी करना तथा उपस्थित होने का दवाब बनाना।
- ii) किसी मामले की खोजबीन करना तथा उससे संबंधित कागजात व अन्य संबंधित सामग्री प्रस्तुत करने के आदेश जारी करना जिन्हें साक्ष्य के रूप में प्रस्तुत किया जाना संभव है।
- iii) सार्वजनिक विवरण अथवा लिखित विवरण प्राप्त करने की किसी कार्यलय अथवा न्यायालय से मांग करना।
- iv) साक्ष्य के रूप में हलफनामे स्वीकार करना।
- v) साक्ष्यों अथवा लिखित कागजातों के निरीक्षण के आदेश जारी करना।

इनके अलावा राज्य निर्वाचन आयोग किसी भी व्यक्ति की किसी भी अवसर पर जांच करने का अधिकार रखता है जिसके खिलाफ पूछताछ का मामला बनता हो। राज्य निर्वाचन आयोग दीवानी अदालत के रूप में काम कर सकता है (जब भारतीय दंड संहिता 1860 के अनुसार अनुच्छेद 175 अनुच्छेद 178 अनुच्छेद 179 अनुच्छेद 180 अथवा 228 के अंतर्गत मामला बनता है।) ऐसे व्यक्ति को आयोग के सामने उपस्थित होना पड़ेगा और प्राप्त जानकारियों के आधार पर चुनाव आयोग उसके अपराध को सुनिश्चित करेगा और आरोपी को सजा देने के लिये उसे न्यायाधीश के समक्ष प्रस्तुत करेगा।

राज्य सरकार विभिन्न उद्देश्यों से संबंधित मामलों में कानून बना सकती है। जैसे :-

- i) पीठासीन अधिकारियों तथा बूथ अधिकारियों के कर्तव्य।
- ii) चुनाव विवरणिका के संदर्भ में मतदाता के नाम की जांच करना।
- iii) मतदान आरम्भ करने की विधि – (किसी भी चुनाव क्षेत्र में)।
- iv) यदि किसी एक मत से किसी प्रत्याशी की जीत या हार का फैसला होना हो तो उसे सुनिश्चित करने की विधि का पालन करके।
- v) वोटिंग मशीन द्वारा वोट डालने की विधि की व्याख्या करना तथा उस चुनाव केन्द्र पर जहां मशीन का इस्तेमाल होना है, मशीन के इस्तेमाल करने की विधि का पालन करवाना।
- vi) चुनाव परिणाम की घोषणा से पहले मतदान पत्रों की गिनती के समय सुरक्षा की व्यवस्था करना।
- vii) वोटिंग मशीन द्वारा डाले गये वोटों की गिनती करने की विधि सुनिश्चित करना।
- viii) मतदाता पेटियों, वोटिंग मशीनों, मतदाता पत्रों तथा अन्य आवश्यक कागजात को विशिष्ट अवधि तक अपने संरक्षण में सुरक्षित रखना तथा इन सबसे संबंधित कागजात तैयार करवाना तथा उनका निरीक्षण करना।

- ix) चुनाव संबंधी दावों अथवा एतराजों की सुनवाई के लिये स्थान, तिथि और समय की व्यवस्था करना।
- x) उन विधियों का निर्धारण करना जिनके द्वारा ऐसे दावों अथवा विरोधों की सुनवाई की जायेगी तथा सुनवाई के उपरांत उनकी परिसमाप्ति करना।
- xi) विभिन्न चुनाव क्षेत्रों के लिये मतदाता सूचियों को अंतिम रूप देकर उनका प्रकाशन करवाना।
- xii) चुनाव प्रतिनिधियों तथा चुनाव व्यय आदि सुनिश्चित करना।

बोध प्रश्न 1

- टिप्पणी : (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।
- (ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

- 1) भारत में चुनाव प्रक्रिया की व्याख्या कीजिये

2) राज्य निर्वाचन आयोग की प्रमुख शक्तियों क्या हैं?

जैसा कि पहले कहा जा चुका है राज्य निर्वाचन आयोग हर राज्य में स्थानीय निकायों के स्वतंत्र तथा निष्पक्ष चुनाव कराने के लिये बनाया गया है। इस उद्देश्य को पूरा करने के लिये चुनाव आयोग को अनेक प्रकार के कार्य करने होते हैं जो चुनाव प्रक्रियाओं से संबंधित होते हैं। इन कार्यों को पूरा करने के लिये चुनाव आयोग अनुच्छेद 243 K के अंतर्गत जो शक्तियां प्राप्त करता है वो हैं स्थानीय निकायों के चुनावों का निरीक्षण करना, उन्हें दिशा प्रदान करना तथा नियंत्रित करना अधिकतर राज्यों में चुनाव आयोग जिन कार्यों को संपन्न करता है। उनका विवरण नीचे दिया गया है –

i) मतदाता सूचियां तैयार करना :- हर पंचायत तथा नगर पालिका में मतदाता सूचियां उपलब्ध होती हैं जिन्हें राज्य निर्वाचन आयोग की देखरेख, दिशा निर्देशन तथा नियंत्रण में तैयार किया जाता है। चुनाव अधिनियम के अनुसार मतदाता सूचियों का निर्माण हर चुनाव क्षेत्र के लिये अलग-अलग किया जाता

है। इसके अतिरिक्त इन चुनाव सूचियों में संशोधन करना भी चुनाव आयोग का कार्य है—

अ) प्रत्येक आम चुनाव से पहले,

ब) प्रत्येक उपचुनाव से पहले औपचारिक रिक्तियों की पूर्ति के लिये,

ii) नामांकन की तिथि आदि सुनिश्चित करना आदि: किसी चुनाव क्षेत्र में चुनाव अधिसूचना जारी होने के बाद राज्य निर्वाचन आयोग :-

क) नामांकन की अंतिम तिथि तय करता है जो प्रायः जारी की गई पहली अधिसूचना के सात दिन बाद रखी जाती है, और यदि उस दिन कोई अवकाश दिवस पड़ता हो तो उस दिन छोड़कर अगले दिन को नामांकन की अगली तिथि माना जाता है।

ख) नामांकन की जांच के लिए तिथि सुनिश्चित करना।

ग) नाम वापस लेने की तिथि तय करना।

घ) मतदान की तिथि तय करना।

न) मतदान समाप्त होने की तिथि तय करना।

iii) चुनाव की सार्वजनिक सूचना :- चुनाव की अधिसूचना जारी होने के बाद 'रिटनिंग अधिकारी चुनाव सम्बंधी सूचना जारी करता है जिसमें चुनाव के लिए

प्रत्याशियों के नामांकन मांगें जाते हैं तथा निर्वाचन के लिए नामांकन दाखिल करने के स्थान की घोषणा की जाती है।

iv) चुनाव हेतु प्रत्याशी का नामांकन – कोई भी नागरिक किसी एक चुनाव क्षेत्र में चुनाव लड़ने के लिए नामांकन पत्र भर सकता है यदि वह ऐसा करने की योग्यता रखता है।

v) चुनाव लड़ने वाले प्रत्याशियों की सूची का प्रकाशन :- नाम वापस लेने की तिथि बीतते ही रिटर्निंग अधिकारी चुनाव लड़ने वाली प्रत्याशियों की सूची तैयार करवाता है। नामांकित प्रत्याशियों की वैधता की सूची जिन्होंने अपने नाम वापस नहीं लिए हैं। इस सूची में प्रत्याशियों के नाम अक्षक क्रमों में लिखे जाते हैं, साथ ही उनके पते तथा अन्य सम्बन्धित जानकारियाँ शामिल की जाती है।

vi) मतदान-समय-निश्चयन :- राज्य निर्वाचन आयोग मतदान समय निर्धारित करता है और उसे प्रकाशित किया जाता है। सामान्यतः दिन में 8 घंटे का समय मतदान के लिए सुनिश्चित किया जाता है।

vii) आपात काल में चुनावों का सथगन :- यदि किसी मतदान केंद्र पर मतदान में बाधा उत्पन्न हो जाती है, तो पीठासीन अधिकारी, अपने अधिकार से चुनाव स्थापित करने की घोषणा कर सकता है।

- viii) मत-गणना :-** पंचायत अथवा नगरपालिका के हर चुनाव के बाद प्रत्याशियों के लिये डाले गये मतों की गणना रिटर्निंग अधिकारी की देखरेख तथा निर्देशन में की जाती है।
- ix) एक राष्ट्र एक चुनाव :-** इस बाल के प्रयास किये जाते हैं कि पूरे देश में सभी स्तर के चुनाव एक साथ हों जिससे भारत में केन्द्र राज्य तथा स्थानीय स्तर पर होने वाले चुनावी खर्चों को कम किया जा सके। चुनाव आयोग ने एक राष्ट्र एक चुनाव प्रणाली लागू करने के लिये 1999 में तथा 2004 में बात उठाई थी। विधि आयोग भी 2015 की 255वीं रिपोर्ट में सभी चुनावों को एक साथ कराने की बात उठा चुका है। इस विषय पर सबसे पहले सर्वसम्पति प्राप्त करने की आवश्यकता है। इसके साथ ही सामान्य मतदाता सूची भी तैयार करानी होगी। वर्तमान समय में चुनाव कराये जाने के लिये जो मतदाता सूचियां तैयार की जाती हैं वे सभी राज्यों में तथा केन्द्र शासित क्षेत्रों में अलग-अलग होती हैं। इन्हें तालिका संख्या 2 में देखा जा सकता है।

तालिका संख्या 5.2:

कुछ राज्यों द्वारा प्रयोग में लाये जाने वाली मतदाता सूची। वे राज्य जो नगरपालिका चुनावों के लिये एक ही मतदाता सूची इस्तेमाल करते हैं तथा वे राज्य जो अलग-अलग सूचियां इस्तेमाल करते हैं, उनका विवरण इस प्रकार है :-

| राज्य | नगरपालिका चुनावों के लिये एक मतदाता सूची | नगरपालिका चुनावों के लिये अलग मतदाता सूची |
|----------------|--|---|
| दिल्ली | एक सूची | |
| हरियाणा | एक सूची | |
| पंजाब | एक सूची | |
| हिमाचल प्रदेश | एक सूची | |
| जम्मू कश्मीर | एक सूची | अलग |
| लद्दाख | | अलग |
| पश्चिम बंगाल | | Partially different |
| अरुणाचल प्रदेश | | अलग |
| मिजोरम | | अलग |

अन्य राज्यों में अलग-अलग मतदाता सूचियां तैयार की जाती हैं।

5.6 चुनाव अधिकरण

कुछ राज्यों में राज्य स्तर पर चुनाव संबंधी विवादों को निपटाने के लिये चुनाव अधिकरणों का प्रावधान है। इस संदर्भ में पंजाब की व्यवस्था उल्लेखनीय है। पंजाब में राज्य सरकार ने राज्य निर्वाचन आयोग की सहमति से चुनाव अधिकरण का गठन हर जिले में, तथा जिले के उपभागों के मुख्यालयों में किया है। राज्य सरकार सरकारी गजट में अधिसूचना जारी करके आई.ए.एस तथा पी.सी.ए.एस. स्तर के अधिकारी को जिसे राज्य सरकार में प्रशासन, कानूनी अथवा न्याय संबंधी अनुभव प्राप्त हैं, उसे एक चुनाव अधिकरण का पीठाधीन अधिकारी नियुक्त करती है। उल्लेखनीय बात यह है कि किसी भी चुनाव पर प्रश्न नहीं उठाया जा सकता है। अधिनियम के संदर्भ में चुनाव

याचिका दाखिल करके ही आपत्ति दर्ज कराने का प्रावधान है। इस संदर्भ में अधिकार प्राप्त चुनाव अधिकरण को इन चुनाव याचिकाओं पर विचार करने का दायित्व दिया गया है। चुनाव अधिकरण स्वविवेक से न्यायानुसार अथवा सुविधानुसार चुनाव याचिका पर पूरी तरह अथवा आंशिक रूप से मुख्यालयों के अतिरिक्त किसी और स्थान पर भी विचार कर सकता है।

चुनाव अधिकरण की कार्य प्रविधि :

अधिनियम के प्रावधान के अनुसार हर चुनाव याचिका पर चुनाव अधिकरण विचार करता है। दीवानी कोड प्रविधि, 1908 (केन्द्रीय अधिनियम 5, 1908) के अनुसार चुनाव अधिकरण जितनी जल्दी संभव हो सकता है उतनी जल्दी प्राप्त हुई याचिका पर विचार करता है। अपने विवेक के अनुसार चुनाव अधिकरण याचिका के समर्थन में दिये गये विवरणों तथा साक्ष्यों के आधार पर यदि यह पाता है कि साक्ष्य प्रमाणिक नहीं हैं अथवा चुनाव प्रक्रिया में व्यवधान डालने के उद्देश्य से यून ही तैयार किये गये हैं तो वह याचिका पर विचार करने से इनकार कर सकता है अथवा याचिका को खारिज कर सकता है।” (पंजाब राज्य निर्वाचन आयोग अधिनियम, 1994) भारतीय साक्ष्य अधिनियम 1872 (केन्द्रीय अधिनियम -1, 1872) में दिये गये प्रावधान चुनाव याचिका के मामले में पूरी तरह लागू होते हैं। सबसे पहले भ्रष्ट प्रयोजनों पर विचार किया जाता है, तथा ऐसे मतदान संबंधी अपराधों पर विचार किया जाता है जो चुनाव के दौरान देखे गये हैं।

5.7 चुनावों के दौरान होने वाली कुछ आम भ्रष्ट गतिविधियां

भ्रष्ट गतिविधियों पर विचार करने से पहले यह जान लेना अच्छा होगा कि इस प्रकार की भ्रष्ट गतिविधियां चुनावों के दौरान अपनाई जाती हैं। राज्य निर्वाचन आयोग अधिनियम (पंजाब) के अनुसार निम्न प्रकार की गतिविधियां देखने में आई हैं।

I रिश्वत

- i) प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से प्रत्याशी अथवा उसके चुनाव प्रतिनिधि द्वारा दिया जाने वाला कोई उपहार अथवा वचन जिसमें (अ) एक व्यक्ति प्रत्याशी के रूप में खड़ा होगा अथवा नहीं होगा या (ब) कोई मतदाता मतदान करेगा अथवा मतदान नहीं करेगा, किसी खास लालच अथवा किसी अन्य वजह के कारण।
 - क) एक नागरिक अगर प्रत्याशी के रूप में खड़ा होता है अथवा नहीं होता है या फिर अपना नाम वापस ले लेता है अथवा नहीं लेता है या
 - ख) कोई निर्वाचक मतदान करता है अथवा मतदान नहीं करता।
- ii) यदि किसी प्रकार के लालच, रिश्वत प्राप्त करने का प्रमाण प्राप्त होता है या फिर लाभ पहुंचाने की मंशा दिखाई पड़ती है :

- क) एक व्यक्ति के द्वारा जो कि चुनाव में खड़ा हो रहा है अथवा चुनाव में खड़े होने से इनकार कर रहा है अथवा
- ख) एक व्यक्ति जो मतदान में भाग ले रहा है अथवा मतदान में भाग लेने से मना कर रहा है अथवा कोई प्रत्याशी अपना नाम वापस ले रहा है अथवा वापस नहीं ले रहा।

II अवांछित प्रभाव डालना जैसे कोई बाधा पैदा करना किसी प्रत्याशी की ओर से चुनाव प्रक्रिया में बाधा डालना अथवा प्रत्याशी की सहमति से अन्य व्यक्ति द्वारा व्यवधान डालने का प्रयास किया जाना जिससे किसी व्यक्ति को मतदान करने से रोका जा सके इस संदर्भ में अधिनियम में प्रावधान है कि

- i) बिना किसी पूर्वाग्रह के यदि ऐसा व्यक्ति जो
- क) किसी प्रत्याशी को धमकी देता है अथवा मतदान कर्ता को धमकाता है जिसमें उन्हें चोटें भी आती हैं या उनका सामाजिक बहिष्करण करने और सामुदायिक भावना से जाति अथवा समुदाय से बाहर करने की मंशा प्रकट होती है।
- ख) यदि किसी प्रत्याशी को अभिप्रेरित किया जाता है अथवा निर्वाचक प्रत्याशी के बारे में ऐसा विश्वास रखते हुए मतदान करता है कि यदि उसके पक्ष में मतदान नहीं किया गया तो वह नाराज हो

जायेगा अथवा आध्यात्मिक रूप से हानि पहुंचायेगा अथवा उसका कोई आध्यात्मिक महत्व है।

स) यदि ऐसा समझा जाता है कि कोई व्यक्ति किसी के मतदान करने के अधिकार में बाधा पहुंचा रहा है चाहे वह अधिकार प्रत्याशी का हो अथवा निर्वाचक का तो उसे अपराधी माना जायेगा।

ii) सार्वजनिक नीति की घोषणा अथवा कोई ऐसा कार्य जिसके पीछे चुनाव प्रक्रिया में बाधा पहुंचाने की नीयत नहीं है तो उसे अपराध नहीं माना जायेगा।

III प्रत्याशी द्वारा अथवा प्रत्याशी के प्रतिनिधि द्वारा प्रत्याशी की सहमति से अथवा प्रत्याशी के चुनाव प्रतिनिधि द्वारा किसी व्यक्ति को धर्म, जाति, समुदाय अथवा भाषा के आधार पर मतदान करने से रोकना अथवा इन सबके आधार पर मतदान करना अथवा धार्मिक चिन्ह का इस्तेमाल करना, राष्ट्रीय चिन्ह जैसे राष्ट्र ध्वज का इस्तेमाल करना, राष्ट्रीय चिन्ह जैसे राष्ट्र ध्वज का इस्तेमाल करना जिसके पीछे प्रत्याशी को लाभ पहुंचाने की नीयत हो।

IV शत्रुता की भावना भड़काना अथवा भारत के नागरिकों के बीच वर्गों के आधार पर घृणा की भावना पैदा करना, धर्म, जाति, नस्ल, समुदाय, भाषा आदि आधारों पर प्रत्याशी द्वारा अथवा उसके प्रतिनिधि द्वारा प्रत्याशी की सहमति से अथवा

प्रत्याशी के चुनाव प्रतिनिधि द्वारा प्रत्याशी के पक्ष में उठाये जाने वाला कोई भी कदम।

V प्रत्याशी द्वारा सती प्रथा को महिमा मण्डित करने अथवा उसके प्रतिनिधि द्वारा प्रत्याशी की सहमति से अथवा प्रत्याशी के चुनाव प्रतिनिधि द्वारा प्रत्याशी के पक्ष में ऐसा कोई दुष्प्रचार किया जाना यदि सती प्रथा को महिमा मण्डित करने से संबंधित कोई कदम उठाया जाता है तो सती प्रथा रोकथाम अधिनियम 1987 के अनुसार उसके खिलाफ कार्रवाई की जायेगी।

VI यदि किसी प्रत्याशी के चरित्र के बारे में अफवाहें उड़ाई जाती हैं अथवा एक प्रत्याशी द्वारा दूसरे प्रत्याशी के चरित्र पर आरोप लगाने संबंधी सामग्री प्रत्याशी द्वारा उसके प्रतिनिधि द्वारा उसके प्रत्याशी की सहमति से अथवा प्रत्याशी के चुनाव प्रतिनिधि द्वारा ऐसी कोई सामग्री प्रकाशित की जाती है जो दूसरे प्रत्याशी के बारे में दुष्प्रचार कर रही हो या प्रत्याशी के नाम वापस लेने संबंधी अफवाहें फैलाने का प्रयास अथवा प्रत्याशी के बारे में या प्रत्याशी द्वारा पूर्वाग्रह से दुष्प्रचार करने का प्रयास।

VII प्रत्याशी द्वारा अथवा उसकी सहमति से उसके प्रतिनिधि द्वारा अथवा उसके चुनाव प्रतिनिधि द्वारा यदि किसी ऐसे वाहन का इस्तेमाल किया जाता है जो मतदाताओं को मतदान स्थली तक मुफ्त में ले जायेगा तो प्रत्याशी के परिवार स्वयं प्रत्याशी अथवा उसके प्रतिनिधि द्वारा उठाया गया ऐसा कोई भी कदम।

किसी निर्वाचक द्वारा किसी वाहन को किराये पर लिया जाना अथवा अनेक निर्वाचकों द्वारा मिलकर किसी वाहन को किराये पर लेना और उसका इस्तेमाल उन्हें तथा अन्य मतदाताओं को मतदान स्थल तक पहुंचाने के लिये करना भ्रष्ट गतिविधि नहीं माना जायेगा। यदि किसी वाहन को इस तरह किराये पर लिया जाता है तो वो चाहे इंजन द्वारा चलाया जा रहा हो या बिना इंजन का वाहन हो किसी भी प्रकार का सार्वजनिक यातायात वाला वाहन अथवा रेलवे विभाग का संसाधन यदि उसे मतदाता अथवा मतदाताओं की ओर से किराये पर लिया गया है तो वह भ्रष्ट गतिविधि नहीं माना जायेगा।

VIII प्रत्याशी, प्रत्याशी की सहमति से उसके प्रतिनिधि अथवा प्रत्याशी के चुनाव प्रतिनिधि द्वारा प्राप्त करने खरीदने अथवा उकसाने अथवा प्रयास करने, प्राप्त करने अथवा उकसाने के प्रयास करने जैसी गतिविधि अपनाई जाती है जिससे प्रत्याशी के चुने जाने पर प्रभाव पड़ता है तो वह भ्रष्ट गतिविधि मानी जायेगी।

IX मतदान केन्द्र पर कब्जा करना – यदि कोई प्रत्याशी अथवा प्रत्याशी की सहमति से उसका प्रतिनिधि अथवा उसका चुनाव प्रतिनिधि मतदान केन्द्र पर कब्जा करता है अथवा कब्जा करने के अपराध में शामिल पाया जाता है तो इसे भ्रष्ट गतिविधि करार दिया जायेगा और गंभीर अपराध माना जायेगा।

5.8 नगर पालिका चुनाव: कुछ विशिष्ट मामलें

आठवीं योजना (1992-97) भागीदारी विकास पद्धति की आवश्यकता पर जोर देती है तथा इसके लिए विभिन्न स्तरों पर संस्थानों का निर्माण करने तथा उनके सशक्तिकरण पर जोर देती है। उसके लिए व्यापक रूप से वित्तीय, प्रबंधन सम्बंधी, प्रौद्योगिकी सम्बंधी तथा निर्णयात्मक दायित्व निवर्हन की जरूरत है। यह संशोधन यह विविध, आयामी संशोधन की लोकतांत्रिक रूप से विकेंद्रीकृत ढांचे की परिणिति की पहल करता है। पाँच वर्षों तक चुनावों द्वारा स्थानीय निकायों के हाथों में दायित्व सौंपने की प्रविधि द्वारा लोकतांत्रिक व्यवस्था को जमीनी स्तर पर विकसित किया जा सकता है जिसमें महिलाओं तथा समाज के कमजोर वर्गों का प्रतिनिधित्व शामिल रहेगा। धन राशियों का वित्तीय हस्तांतरण तथा व्यापक रूप से दायित्वों का वितरण किया जा सकेगा। यद्यपि विकेंद्रीकृत सरकार की तीसरी लोकतांत्रिक पर्व के बारे में मिली-जुली प्रतिक्रिया प्राप्त हुई है, जिसका विवरण नीचे दिया जा रहा है।

- i) **मेयर का चुनाव** – नगरीय स्वशासन की सफलता के लिए इस बात पर विशेष रूप से विचार किया जाना जरूरी है कि मेयर का चुनाव प्रत्यक्ष मतदान प्रणाली द्वारा किया जाय अथवा प्रत्यक्ष मतदान प्रणाली द्वारा भारत में मेयर के चुनाव को लेकर हाल के दशकों में अनेक प्रयोग हुए हैं। कुछ राज्यों में प्रत्यक्ष मतदान प्रणाली अपनाई गई है, और कुछ ने कोशिश करने के बाद इस विधि से मुक्ति पा ली है।

उत्तराखंड छत्तीस गढ़, झारखंड, उत्तर प्रदेश तथा तमिलनाडु में मेयर पद के लिए प्रत्यक्ष चुनाव प्रणाली अपनाई गई है। यद्यपि मेयर की शक्तियां सीमित हैं तथा अनेक प्रकार की है। फिर भी मध्यप्रदेश में 1998 से प्रत्यक्ष मतदान प्रणाली अपनाई गई है, जबकि मेयर को पार्षदों से एमआईसी प्राप्त करनी होती है कि वे उसे सभी सभाओं की अध्यक्षता करने तथा विचार विमर्श में सहयोग करें। इस प्रकार यह चुनाव में राष्ट्रपति प्रणाली या कार्य संपादन में मंत्रीमंडल प्रणाली का प्रतिनिधित्व करता है। (2019 में, मध्य प्रदेश ने अप्रत्यक्ष चुनाव प्रणाली द्वारा मेयर का चुनाव करने की प्रथा का पालन किया। परिषद में मेयर प्रणाली कलकत्ता नगरपालिका में अपनाई गई है।

- ii) **नगर पालिका चुनावों में महिलाओं की भागीदारी** – महिलाएं समाज का प्रमुख अंग हैं, फिर भी अभी विकसित तथा विकासशील राष्ट्रों में प्रशासन में महिलाओं की भागीदारी का स्तर अलग-अलग है। इस स्थिति का मुकाबला करने के लिए भारत ने संविधान में संशोधन किया परन्तु अब भी भारत में महिलाओं की भागीदारी की स्थिति अभी संतोषजनक नहीं है।

केरल, पंजाब आदि राज्यों में महिलाओं की भागीदारी बढ़ी है। फिर भी कुछ राज्यों जैसे आंध्रप्रदेश, मध्यप्रदेश, उत्तरप्रदेश महिलाओं की भागीदारी अभी औसत से कम हैं। सरकार प्रयत्न रही है कि महिलाओं की भागीदारी बढ़े, इसके लिए विद्यायन द्वारा राजनीति में और अधिक महिलाओं को शामिल किया

गया है, परन्तु स्थिति अभी भी समरस नहीं है। हरियाणा जैसे राज्यों में अब भी पर्दा-प्रथा जारी है।

iii) नगरीय मतदाताओं में मतदान से बचने की प्रवृत्ति

महाराष्ट्र एक ऐसा प्रांत है जहां नगरीकरण सबसे अधिक हुआ है। महाराष्ट्र 44 प्रतिशत आबादी नगरों में निवास करती है। स्थानीय निकायों के चुनाव महाराष्ट्र के चुनाव आयोग द्वारा संपन्न कराये जाते हैं। महाराष्ट्र में राज्य निर्वाचन आयोग की स्थापना 1994 में हुई थी, तब से अब तक 1994 से 2017 तक स्थानीय निकायों के चार बार चुनाव हो चुके हैं। नगरपालिका निकायों के सामने सबसे अधिक गंभीर समस्याएँ इस मामले को लेकर आई हैं कि वहाँ इन निकायों के चुनाव में मतदान का अनुपात कम रहा है। मतदान का औसत अनुमान केवल 54.5 प्रतिशत आंका गया है। इससे भी ज्यादा आश्चर्य की बात यह है कि बड़े नगर निगम जहां अधिक पढ़ें लिखे और अधिक संपन्न लोग रहते हैं उनमें चुनाव के प्रति अभिरुचि कमतर देखी गई है।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणी : (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) नगरपालिकाओं के चुनावों से संबंधित तीन प्रमुख कार्यों की चर्चा कीजिये?

- 2) नगरपालिका के चुनावों के दौरान घटित होनी वाली किन्हीं चार भ्रष्ट गतिविधियां तथा चुनावी अपराधों का उल्लेख कीजिये।

5.9 निष्कर्ष

वर्तमान नगरीय सुधारों तथा प्रतिनिधित्ववादी लोकतंत्र में नगरीय स्थानीय सरकारों का विशेष महत्व है। चुनाव सुधारों के माध्यम से चुनकर बनाई गई संस्थाओं की सततता बनाये रखने के लिए लगातार प्रयास किये गये हैं। इससे जमीनी स्तर पर नेतृत्व के विकास की प्रक्रिया को साझा जाता है जो एक स्वस्थ लोकतंत्र के हित में है। वर्तमान व्यवस्था यह स्पष्ट करती है कि नगरीय निकायों को सुचारू रूप से संचालित करने के

लिये नगरपालिकाओं के लगातार निष्पक्ष चुनाव कराये जाते रहे हैं, विभिन्न नगर पालिकाओं का निर्माण किया गया है जिनमें आरक्षित स्थानों की विधिवत व्यवस्था की गई है तथा नगरीय स्थानीय निकाय सुचारू रूप से अपने काम करते रहें, इसके लिये उन्हें समुचित सहयोग दिये गये हैं तथा आवश्यक परिवर्तन भी किये गये हैं।

लगातार चुनाव कराये जाने की व्यवस्था में बहुत सुधार हुआ है। अधिकतर राज्यों से प्राप्त होने वाली सूचनाओं से पता चलता है कि अब चुनाव पूरी तरह निष्पक्ष होने लगे हैं। यद्यपि संशोधनों एवं सुधारों की संभावनाओं से कभी इनकार नहीं किया जा सकता। यू.एन.डी.पी. की रिपोर्ट के अनुसार सरकारों द्वारा स्थानीय निकायों के चुनावों में संशोधन करने की सिफारिशों को स्वीकार किया गया है इनमें चुनाव संबंधी कानूनों का विश्लेषण करना, स्थानीय निकायों की क्षमताओं में वृद्धि करना नागरिक शिक्षा पर अधिक ध्यान देना चुनावों के समयों का समुचित निर्धारण करना आदि कार्य शामिल हैं जो स्थानीय निकायों के चुनावों में निरन्तर सुधार लाने तथा उच्च स्तरीय प्रौद्योगिकियों को अपनाने, लैंगिक समानता का ध्यान रखने तथा कुल मिलाकर अच्छे प्रबंधन को अपनाने पर जोर देना शामिल है।

5.10 शब्दावली

विकेंद्रीकरण – प्रशासनिक विकेंद्रीयकरण से शक्तियों का पुनर्विभाजन होता है। जिम्मेदारियों तथा वित्तीय संसाधनों को जन सामान्य के हितों में सरकार इस्तेमाल करने लगती है।

यह एक प्रकार से जिम्मेदारियों का हस्तांतरण है। केंद्र सरकार से तथा उसकी एजेंसियों को निचले स्तर पर मौजूद सरकारी एजेंसियों की इकाइयों के पास पहुँचाया जाता है और सहयोगी प्रशासनिक इकाइयाँ, अधीनस्थ इकाइयाँ अथवा अर्धस्वायत्त सार्वजनिक अधिकारियों अथवा सहकारिताओं या क्षेत्र-वार क्षेत्रीय अथवा कार्यरत अधिकारियों को प्रदान की जाती है।

नामांकन

— सार्वजनिक पद सम्हालने के लिए चुनाव लड़ने की प्रत्याशिता प्राप्त करने के लिए जिस प्रक्रिया से गुजरना पड़ता है, उसका पहला चरण नामांकन कहलाता है।

चुनाव अधिकारी

— क्रमिक तथा निष्पक्ष चुनाव करवाने के दायित्व का समत्ता से निर्वहन करने वाला अधिकारी चुनाव अधिकारी कहलाता है।

निर्वाचन अधिकारी

— वह अधिकारी जो किसी निर्वाचन क्षेत्र विशेष की चुनाव प्रक्रिया को नियंत्रित करता है उसे निर्वाचन अधिकारी कहा जाता है।

चुनाव

— चुनाव वह लोकतांत्रिक प्रक्रिया है जिसके द्वारा जनता अपने बीच से जन-प्रतिनिधियों का चुनाव करती है।

जनता द्वारा चुने गये प्रतिनिधि ही विभिन्न स्तरों पर सत्ता का दायित्व सम्भालते हैं तथा प्रशासनिक कार्यों को दिशा व नेतृत्व प्रदान करते हैं।

मेयर

- मेयर का कार्यालय नगर निगम के सभापति की भूमिका अदा करता है, साथ ही नगर निगम के सभी उत्सवों में शीर्ष स्थान ग्रहण करता है, उसे नगर का प्रथम नागरिक कहा जाता है।

नगर निगम

- नगर निगम एक नगरीय क्षेत्र का स्थानीय निकाय है जो दस लाख से ज्यादा की जनसंख्या वाले नगरीय क्षेत्र के प्रशासनिक कार्य देखता है।

नगरीकरण

- ग्रामीण आंचलों से निरंतर लोग नगरीय क्षेत्रों में आते रहते हैं। इस प्रक्रिया के चलते दुनिया के विभिन्न देशों में ग्रामीण क्षेत्रों में आबादी घटती जा रही है। समाज इस परिवर्तन को स्वीकार कर रहा है। अतः यह प्रक्रिया जारी है – यही नगरीकरण है।

5.11 संदर्भ लेख

Government of India.(2018). *Statistical Year Book India*. Retrieved from <http://mospi.nic.in/publication/statistical-year-book-india>

ICRIER.(2009). *State of Municipal Finances in India. A Study Prepared for the Fifteenth Finance Commission.* Retrieved from https://fincomindia.nic.in/writereaddata/html_en_files/fincom15/StudyReports/State%20of%20Municipal%20Finances%20in%20India.pdf

Idicula, M. (23rd August, 2016). Should mayors be directly elected? *The Hindu*. Chennai.

Lama-Rewal, S.T. (2009). *Studying Elections in India: Scientific and Political Debate.* Retrieved from <https://journals.openedition.org/samaj/2784?file=1>

Maringanti, A. (9th December, 2020). In Hyderabad municipal poll, critical issues got lost. Retrieved from <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/greater-hyderabad-municipal-corporation-elections-trs-aimim-bjp-hinhu-nationalism-7097166/>

Municipal Corporation, Chandigarh. *Election Procedure.* Retrieved from <http://mcchandigarh.gov.in/?q=election-procedure>

Parchure, P. & Taule. (2017). Why people do not vote in Municipal Corporation elections: A BMC Study. Pune, India: Gokhale Institute of Politics and Economics.

Priyam, M. (2015) Electing the Ruling Party and the Opposition: Voter Deliberations from SangamVihar, Delhi, Lok Sabha Elections 2014. *Studies in Indian Politics.* 3(1), 94-110.

The Punjab State Election Commission Act, 1994. Retrieved from <http://www.bareactslive.com/pun/pu/htm>

5.12 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

- 1) आपका उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिये:

- भाग 5.4 का अध्ययन कीजिये।
- 2) आपका उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिये:
- स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनाव कराने के लिए नियम बनाना, किसी व्यक्ति की बुलाना, दस्तावेज, साक्ष्य प्राप्त करना तथा किसी भी सार्वजनिक दस्तावेज की माँग करना।

बोध प्रश्न 2

- 1) आपका उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिये:
- वार्डों की सीमांकन
 - मतदाता सूची तैयार करना
 - निर्वाचन अधिकारियों तथा अन्य कर्मचारियों की नियुक्ति
- 2) आपका उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिये:
- रिश्वत
 - मतदाताओं को प्रभाव करना
 - समुदायों के बीच शत्रुता की भावना पैदा करना और
 - मतदान केंद्र पर कब्जा करना।

इकाई 6 भारत में शहरी नियोजन*

इकाई की रूपरेखा

6.0 उद्देश्य

6.1 प्रस्तावना

6.2 शहरी नियोजन: सिद्धांत और उद्देश्य

6.3 शहरी नियोजन प्रक्रिया

6.4 शहरी नियोजन के प्रकार

6.5 स्थानीय क्षेत्र योजनाएँ और नगर नियोजन योजनाएँ

6.6 भारत में शहरी नियोजन का वर्तमान परिदृश्य

6.7 निष्कर्ष

6.8 शब्दावली

6.9 संदर्भ

6.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

6.0 उद्देश्य

* डॉ. कुसुम लता, सह-आचार्य, भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, नई दिल्ली

इस इकाई का अध्ययन करने के पश्चात, आप

- भारत में शहरी नियोजन के अर्थ और महत्व की व्याख्या कर सकेंगे;
- शहरी नियोजन के उद्देश्यों पर चर्चा कर सकेंगे;
- शहरी नियोजन के प्रकारों का वर्णन कर सकेंगे;
- स्थानीय क्षेत्र योजनाओं और नगर नियोजन योजनाओं का उल्लेख कर सकेंगे; तथा
- भारत में शहरी नियोजन के वर्तमान परिदृश्य का परीक्षण करें।

6.1 प्रस्तावना

यह इकाई भारत में नगर नियोजन के इतिहास की रूप रेखा प्रस्तुत करती है। वर्तमान संदर्भ में योजना के विकास के साथ-साथ योजना के उद्देश्यों और साधनों का उल्लेख भी किया गया है। यह इकाई, योजना और कार्यान्वयन के बीच के अंतर का स्पष्ट विवरण प्रस्तुत करती है।

भारत में नगर नियोजन उतना ही पुराना है जितना कि भारत का इतिहास। प्राचीन भारत में, नगर नियोजन का संदर्भ सिंधु घाटी सभ्यता (तीसरी से दूसरी सहस्राब्दी ईसा पूर्व) और बाद में वैदिक काल में मिलता है।

सिंधु घाटी सभ्यता (हड़प्पा सभ्यता) एक पूर्व-वैदिक काल का तथ्य है, जो भारत में सबसे पुरानी ज्ञात शहरी संस्कृति है। यह उत्तम जल निकासी और स्वच्छता प्रणालियों के साथ नगर नियोजन का सबसे अच्छा उदाहरण है। हड़प्पा और मोहनजो-दारो दोनों दो मुख्य भागों में

विभाजित थे। किले की तरह ऊंचे और ऊपरी संरक्षित भाग में उच्च/शासक वर्ग के लोगों द्वारा प्रयोग किया जाता था; और दूसरे भाग की ऊंचाई पहले की तुलना में कम थी जो आम तौर पर एक वर्ग मील में फैला हुआ था, उस क्षेत्र में आम लोग रहते थे।

सिंधु घाटी की मुख्य सड़कें पहिएदार वाहनों के लिए अत्यधिक चौड़ी थीं और वहाँ जनता के कल्याण के लिए लैंप थे। घरों को तीन मुख्य समूहों में विभाजित किया गया था निवास-स्थान आवास घर, बड़े भवन और सार्वजनिक स्नानागार। अमीर बहु-कमरे वाले विशाल घरों में रहते थे, जबकि गरीब वर्ग छोटे घरों में रहता था। नगर नियोजन वैदिक काल में प्रचलित था, जैसा कि विभिन्न प्राचीन ग्रंथों और पुराणों से स्पष्ट है। साथ ही, वैदिक काल में भवन-निर्माण का विज्ञान काफी उन्नत था। मानसारा के शिल्पा शास्त्र और कौटिल्य के अर्थ शास्त्र जैसे विभिन्न ग्रंथ नागरिक कला के विकास का स्पष्ट उल्लेख करते हैं। इन ग्रंथों के अनुसार प्राचीन नगरों को आकार, प्रकार और उद्देश्य के आधार पर वर्गीकृत किया गया है। प्रकार और उद्देश्य के अनुसार, प्राचीन नगरों को आठ प्रकारों में विभाजित किया गया था: i) दंडक, ii) नंद्यवर्त, iii) सर्वतोभद्र, iv) स्वस्तिक, v) प्रस्तर, vi) पद्मक, vii) कर्मुख, और viii) चतुर्मुख। वैदिक नगरों के उदाहरण मदुरै और कांचीपुरम हैं जिनके केंद्र में मंदिर हैं और चारों ओर संकरी या चौकोर गलियां/ सड़कें हैं।

मुगल काल के दौरान, नगर नियोजन की सीमा में मुस्लिम वास्तुकला और संस्कृति का विकास हुआ। इस काल के शहरों के उदाहरण आगरा, अजमेर, भरतपुर, दिल्ली, फतेहपुर सीकरी आदि हैं। इस अवधि के दौरान सम्राट के वास्तुकारों की टीम के साथ, सम्राट के

परिवारों के उपयोग के लिए कई स्मारकों का निर्माण किया। 1720 के दशक के दौरान, महाराजा सवाई जय सिंह द्वारा निर्मित जयपुर शहर में मुख्य सड़कों, आवासीय क्षेत्रों आदि पर वास्तुशिल्प और भूमि उपयोग नियंत्रण के साथ व्यवस्थापन योजना के वैदिक सिद्धांतों का पुनरुद्धार हुआ।

ब्रिटिश काल के दौरान शहरों को रक्षा, व्यापार और वाणिज्य के उद्देश्यों के लिए बंदरगाह कस्बों के साथ रणनीतिक संपर्कों के साथ विकसित किया गया था। अंग्रेजों ने इन शहरों/कस्बों में स्वच्छता की स्थिति बनाए रखने की नगरपालिका की समस्या के समाधान के लिए तकनीक और समाधान विकसित किए। जिसके लिए उन्होंने कलकत्ता, बॉम्बे और मद्रास प्रेसीडेंसी में नगर सुधार समिति/बोर्ड और स्वच्छता आयोग का गठन किया। वर्ष 1915 में, प्रसिद्ध नगर योजनाकार और प्रशासक पैट्रिक गेडेस को शहरी नियोजन के मुद्दों पर सलाह देने के लिए मद्रास प्रेसीडेंसी के गवर्नर द्वारा आमंत्रित किया गया था। मद्रास प्रेसीडेंसी में नगर/कस्बों पर रिपोर्ट, 1915 में पैट्रिक गेडेस ने इस बात पर प्रकाश डाला कि "नगर नियोजन केवल स्थान नियोजन नहीं है, न ही कार्य नियोजन। यदि इसे सफल होना है तो यह लोक नियोजन होना चाहिए।" उनके दौरे का परिणाम, ब्रिटिश आवास और नगर नियोजन अधिनियम, 1909 के पैटर्न पर बॉम्बे और मद्रास प्रेसीडेंसी द्वारा नगर नियोजन अधिनियम का अधिनियमन था। तब से, विभिन्न राज्यों द्वारा बड़ी संख्या में नगर नियोजन अधिनियम बनाए गए, फिर भी इन अधिनियमों के तहत जो प्रगति हुई वह बहुत धीमी थी।

स्वतंत्रता के पश्चात, शहरी नियोजन और शहरी विकास में नई पहल की गई। नगर एवं ग्राम नियोजन संगठन ने एक मॉडल टाउन प्लानिंग एक्ट, 1962 तैयार किया। इसके बाद भूमि

अधिग्रहण अधिनियम, नगर एवं ग्राम नियोजन अधिनियम आदि और अधिक कानून बनाए गए। विकास प्राधिकरणों का निर्माण, 1952 में और कार्य, आवास व आपूर्ति मंत्रालय का निर्माण, 1985 में इसका नाम बदलकर शहरी विकास मंत्रालय कर दिया गया, इसके पश्चात दो बार मंत्रालय विभाजित और विलय हुआ और अंत में, आज यह सभी शहरी क्षेत्रों और मुद्दों के जनादेश के साथ आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय है।

दिशात्मक नियोजन की धारा में नगर नियोजन विधानों ने बुनियादी सेवाओं के प्रावधान के लिए शहरी स्थान के भौतिक विकास के संदर्भ में शहरों के लिए महायोजना तैयार करने का प्रावधान किया। इन विधानों ने शहर की सीमाओं को परिधीय क्षेत्रों तक विस्तारित करने और उनका प्रादेशिक/क्षेत्रीय समूह तक उन्नयन तथा उसकी उप-प्रणालियों के लिए पूर्व शहरी विस्तार की योजना का अनुमान नहीं लगाया था।

शब्द "शहरी नियोजन" एक शहरी बस्ती के विभिन्न भूमि उपयोगों की व्यवस्था को व्यक्त करता है – चाहे वह नगर, शहर, मेट्रो शहर या मेगा सिटी हो, एक तरह से बस्तियां अपनी पहचान प्राप्त करती हैं। शहरी नियोजन एक तकनीकी और राजनीतिक प्रक्रिया है, जो भूमि के विकास, पर्यावरण के संरक्षण और उपयोग, लोक कल्याण और पर्यावरण के अध्ययन के लिए समर्पित है। परिवहन, जल आपूर्ति, सीवरेज, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, शैक्षणिक संस्थान, स्वास्थ्य संस्थान, संचार और वैधानिक अनुमति जैसे भौतिक और सामाजिक बुनियादी ढांचे से युक्त बुनियादी ढांचा शहरी नियोजन के बहुत महत्वपूर्ण पहलू हैं।

इस इकाई में हम भारत में नियोजन के विकास, शहरी नियोजन के उद्देश्य, प्रक्रिया और भारत में शहरी नियोजन के वर्तमान परिदृश्य पर ध्यान देंगे।

6.2 शहरी नियोजन : सिद्धांत और उद्देश्य

किसी देश/राज्य/जिले/क्षेत्र का शहरी विकास मुख्य रूप से इस बात पर निर्भर करता है कि शहरी बस्तियों अर्थात् शहर, नगर, मेट्रो या मेगा सिटी का कितनी प्रभावी ढंग से योजना और प्रबंधन किया गया है। शहरी नियोजन और प्रबंधन शहरी शासन की व्यापक सीमा में आता है। अतः तकनीकी रूप से यह कहा जा सकता है कि किसी देश के शहरी क्षेत्र का विकास, जो सकल घरेलू उत्पाद का अधिकतम प्रतिशत योगदान देता है, उसके शहरी क्षेत्रों के सुशासन पर निर्भर करता है। सुशासन के 8 मानदंड हैं, लेकिन इसका मूल आधार शहरी क्षेत्रों की योजना बनाना और उनका प्रबंधन करना है। इसलिए बस्तियों का नियोजन शहरी या ग्रामीण भूमि/स्थान पर उतना ही महत्वपूर्ण है जितना कि आर्थिक नियोजन।

शहरी नियोजन के सिद्धांतों में भूगोल, अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, इंजीनियरिंग और वास्तुकला जैसे विभिन्न क्षेत्रों का ज्ञान शामिल है। शहरी नियोजन के मार्गदर्शक सिद्धांत उस जनसंख्या के पूर्वानुमान से आरम्भ होते हैं जिसके लिए योजना तैयार की जानी है, उसके बाद प्रमुख निम्नलिखित 7 पहलुओं को उपयुक्त रूप से नियोजित और प्रदान किया जाना है:

i) आवास

ii) सार्वजनिक और अर्ध-सार्वजनिक कार्यालय

iii) वाणिज्यिक सुविधाएं

iv) मनोरंजन केंद्र

v) सड़कें और परिवहन

vi) हरित पट्टी/हरित आवरण

vii) क्षेत्रीकरण

शहरी नियोजन के भाग के रूप में तैयार की गई सांविधिक और असांविधिक योजनाएं; नियोजन के अनुकूल सिद्धांतों को उचित पहचान देती हैं। फिर भी, विभिन्न रुचि समूहों के कारण, हम आमतौर पर सिद्धांतों और वास्तविक जीवन की स्थिति में महत्वपूर्ण भिन्नता देखते हैं।

शहरी नियोजन का मुख्य उद्देश्य शहरी बस्तियों में रहने वालों को जीवन की अच्छी गुणवत्ता वाली सुविधाएं प्रदान करना है। शहरी निवासियों/लोगों के लिए आवश्यक प्रमुख निम्नलिखित चार पहलुओं को प्रदान करने या बनाए रखने के लिए उद्देश्यों को तैयार करने और कार्यनीतियों को अपनाने के द्वारा इस लक्ष्य को प्राप्त किया जा सकता है।

i) **सुविधा/आराम:** इसमें बिजली, पर्याप्त जल की आपूर्ति, परिवहन सुविधाएं, सीवेज और कचरे के आसान निपटान जैसे भौतिक बुनियादी ढांचे का प्रावधान शामिल है। खुले स्थान, पार्क, टाउन हॉल, खेल के मैदान, मॉल, स्टेडियम, सभागार आदि जैसी मनोरंजक सुविधाएं भी लोगों के मनोरंजन के लिए आवश्यक हैं।

ii) **सौंदर्यशास्त्र:** इसे शहरी बस्ती के भीतर और आसपास के प्राकृतिक तत्वों द्वारा और इसके विभिन्न घटकों को वास्तुशिल्प परिसज्जा देकर भी समझा जा सकता है। इसमें न केवल प्राकृतिक तत्व शामिल हैं, बल्कि सार्वजनिक और अर्ध-सार्वजनिक भवनों, प्राचीन वास्तुशिल्प भवनों, मंदिरों, चर्चों, सांस्कृतिक और ऐतिहासिक महत्व की इमारतों पर वास्तुशिल्प नियंत्रण भी शामिल है।

iii) **पर्यावरण:** इसे इस दृष्टिकोण से समझा जा सकता है कि मनुष्य की गतिविधियों का निर्मित और प्राकृतिक पर्यावरण दोनों पर नकारात्मक प्रभाव नहीं होना चाहिए। वर्तमान संदर्भ में, इसमें जलवायु परिवर्तन पर प्रभाव भी शामिल है।

iv) **अच्छा स्वास्थ्य:** शहरी नियोजन में स्वास्थ्य के उद्देश्य को भूमि का सही उपयोग करके जनता के लिए सामाजिक बुनियादी ढांचा, पार्क और खेल के मैदान उपलब्ध कराकर, विभिन्न प्रकार के प्रदूषण को न्यूनतम संभव स्तर आदि तक बनाए रखते हुए समायोजित किया जाता है।

6.3 शहरी नियोजन प्रक्रिया

योजना प्रक्रिया में व्यावसायिक योजनाकारों, राजनीतिक व्यवस्था और लोगों के बीच परस्पर क्रिया शामिल है। स्वतंत्रता के पश्चात, शहरी नियोजन प्रक्रिया का पालन किया जा रहा था, जो टॉप-डाउन (ऊपर से नीचे) उपागम पर मान्य था, जिसमें व्यावसायिक योजनाकार शहर/कस्बे के लिए योजना तैयार करते हैं और राज्य सरकार इसे एक कानूनी दस्तावेज बनाकर अनुमोदित करती है। दिल्ली के मामले में, 1962, 2001 और 2021 के तीन मास्टर

प्लान संसद द्वारा अनुमोदित और अधिसूचित किए गए हैं। योजनाकारों और राजनीतिक व्यवस्था के बीच परस्पर क्रिया टॉप-डाउन उपागम पर प्रबल है और लोगों की भागीदारी सीमित है। 20वीं शताब्दी के अंत तक, नियोजन के इस उपागम को निम्नानुसार संक्षेपित किया गया है:

- व्यावसायिक योजनाकार मसौदा योजना तैयार करते हैं, जो आमतौर पर 20 वर्ष के परिप्रेक्ष्य के लिए होती है,
- मसौदा योजना दस्तावेज (प्रस्तावित भू-उपयोग मानचित्र को छोड़कर), लोगों की आपत्तियों और सुझावों के लिए सीमित अवधि के लिए साझा किया जाता है,
- मसौदा योजना को योजनाकारों द्वारा उठाई गई आपत्तियों को दूर करने और लोगों द्वारा साझा किए गए प्रासंगिक सुझावों को शामिल करने के बाद अंतिम रूप दिया जाता है, और
- अंतिम योजना, गोपनीय प्रस्तावित भू-उपयोग मानचित्र के साथ, अनुमोदन और अधिसूचना के लिए विधान सभा को प्रस्तुत किया जाता है।

इस योजना प्रक्रिया में अब परिवर्तन आया है और बॉटम-अप (नीचे से ऊपर की ओर) उपागम मुख्य विकल्प बन गया है, क्योंकि इसमें योजना तैयार करने की प्रक्रिया में भी लोग शामिल होते हैं। बॉटम-अप उपागम का विचार नया नहीं है, इसका पता 60 के दशक में लगाया जा सकता है जब इसे योजना समुदाय और प्रशासकों के बीच देखा जाने लगा। 74वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 ने शहरी और क्षेत्रीय नियोजन में बहु-हितधारकों की

भागीदारी की नींव रखी। समस्याओं और आवश्यकताओं की पहचान करने, उपलब्ध संसाधनों का आकलन करने और अंत में प्रस्तावों की योजना बनाने और प्राथमिकता देने जैसे सभी चरणों में लोगों या सामुदायिक भागीदारी की आवश्यकता है। सामुदायिक भागीदारी में रेजिडेंट वेलफेयर एसोसिएशन (निवासी कल्याण संघ), समुदाय आधारित संगठन, सामाजिक कार्यकर्ता आदि शामिल होते हैं। योजना के सभी चरणों में, सामुदायिक भागीदारी के साथ, परिणामतः जनता के कम प्रतिरोध के साथ, योजना को अंतिम रूप दिया जाता है; और लोगों में अपने शहर की योजना के रूप में गर्व की भावना विकसित होती है, क्योंकि वह उनके द्वारा तैयार की गई योजना है और वे इसके नियमों का पालन करते हैं। भारत में, हितधारकों की भागीदारी में जागरूकता से लेकर धारणा और निर्णय लेने तक में सुधार हुआ है (Roy 2009)।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणी: i) उत्तर लिखने के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

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

1) स्वतंत्रता के पश्चात की अवधि में, शहरी नियोजन और शहरी विकास में महत्वपूर्ण पहलों पर चर्चा कीजिए।

.....
.....
.....
.....

2) परिवारों को गुणवत्तापूर्ण जीवन के लिए सुविधाएं प्रदान करने के लिए योजना में आवश्यक चार पहलुओं का उल्लेख कीजिए।

.....
.....
.....
.....

6.4 शहरी नियोजन के प्रकार

जुलाई 2017 में शहरी विकास मंत्रालय का नाम (1985 से) बदलकर आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय कर दिया गया, जो भारत के शहरी क्षेत्र के लिए नीतियां और कार्यक्रम तैयार कर रहा है। 1996 में, इंस्टीट्यूट ऑफ टाउन प्लानर्स, भारत ने शहरी विकास योजना निर्माण और कार्यान्वयन के लिए दिशानिर्देश तैयार किए जो शहरी क्षेत्र के हितधारकों के लिए बाइबल बन गए। समय बीतने के साथ, तेजी से शहरीकरण, वैश्वीकरण, तथा सूचना और संचार प्रौद्योगिकियों की प्रगति जैसे अनेक नए विकासों ने शहरी क्षेत्र को और अधिक गतिशील बना दिया। इसके परिणामस्वरूप, समावेशी योजना जैसे शहरी क्षेत्र की योजना; स्थायी आवास;

शहरी क्षेत्र के आसपास के क्षेत्र की क्षेत्रीय योजना; भूमि उपयोग और परिवहन का एकीकरण; आपदा सिसिलियेन्स; विकलांग नागरिकों के लिए बाधामुक्त योजना; संचार, बिजली, सड़कों, जल आपूर्ति, सीवरेज, ठोस अपशिष्ट, आदि के नेटवर्क बनाते समय कई नए पहलुओं पर विचार किया गया। योजना तैयार करने और कार्यान्वयन के दौरान इन सभी पहलुओं पर विचार किया जाना चाहिए। इसलिए 2015 में मंत्रालय ने शहरी और इसके आसपास के क्षेत्र दोनों पर विचार करके शहरी विकास योजना-निर्माण और कार्यान्वयन दिशा-निर्देशों(Urban Development Plans Formulation & Implementation Guidelines) का संशोधित संस्करण जारी किया। जिससे विकास योजना तैयार की जाए। यह एक सर्वविदित तथ्य है कि एक इकाई के रूप में शहर आसपास के ग्रामीण क्षेत्र के बिना स्थायी नहीं रह सकता। इस आधार पर अधिकांश मेट्रो शहरों में प्राधिकरण/बोर्ड होते हैं, जिनके पास अपने महानगरीय क्षेत्रों या क्षेत्रों की योजना बनाने का अधिकार होता है, जिनमें से भारत में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र अपनी तरह का पहला है— शहरी और क्षेत्रीय विकास योजना-निर्माण और कार्यान्वयन दिशा-निर्देश (Urban and Regional Development Plans & Implementation Guidelines,2014) लगभग सभी शहरी हितधारकों के लिए नई और अद्यतन बाइबल है।

यह दिशा-निर्देश शहरी पुनरोद्धार योजना, शहर विकास योजना, व्यापक गतिशीलता योजना, शहर स्वच्छता योजना, तटीय क्षेत्र प्रबंधन योजना इत्यादि जैसे कानूनी और गैर-कानूनी योजनाओं पर उचित विचार के साथ एक विस्तृत योजना प्रणाली ढांचे का सुझाव देता है। यह ढांचा पदानुक्रम, स्थानिक सीमा योजना का पैमाना, योजना में दिए गए विवरण, कार्य और

उनकी विशेषता पर आधारित है। योजना प्रणाली ढांचे में, योजना के मुख्य क्षेत्र के लिए चार योजनाएं और विशिष्ट और निवेश नियोजन के लिए तीन योजनाएं शामिल हैं। ये निम्नलिखित हैं :

क) योजना का मुख्य क्षेत्र

i) विकासशील दृष्टि और शहरी तथा क्षेत्रीय विकास के लिए एक नीतिगत ढांचे के दायरे के साथ 20–30 वर्ष की समय सीमा के लिए परिप्रेक्ष्य योजना और आगे की जानकारी आवश्यक है। इस श्रेणी के अंतर्गत आने वाली विभिन्न योजनाएं दीर्घ-कालिक परिप्रेक्ष्य दृष्टि दस्तावेज, संकल्पना योजना और मिशन विवरण हैं।

ii) विकास के लिए क्षेत्र और क्षेत्रीय संसाधनों की पहचान की समय सीमा के साथ 20 वर्षों की समय सीमा के लिए क्षेत्रीय योजना जिसके भीतर जिला योजना समिति द्वारा व्यवस्थापित (शहरी और ग्रामीण) योजना तैयार और विनियमित की जानी है, उदाहरण के लिए क्षेत्रीय और उप-क्षेत्रीय योजनाएँ।

iii) विकास प्राधिकरण/महानगर योजना समिति के नियंत्रणाधीन शहरी क्षेत्रों, उप-नगरीय क्षेत्रों के लिए व्यापक विकास योजना तैयार करने की सीमा के साथ 20 से 30 वर्षों की समय सीमा के लिए विकास योजना और प्रत्येक 5 वर्ष में समीक्षा का प्रावधान है। इस श्रेणी के अंतर्गत आने वाली विभिन्न योजनाएं जिला विकास योजना (गतिशीलता 1), शहर/महानगर विकास योजना (गतिशीलता 2), शहर की उपयोगिता का मास्टर प्लान और संशोधित विकास योजना हैं।

iv) 5 से 20 वर्ष की समय सीमा के लिए स्थानीय क्षेत्र योजना और उप-शहर भूमि उपयोग योजना और शहरी बुनियादी ढांचे, गतिशीलता और सेवाओं के साथ एकीकरण के विस्तार की सीमा के साथ प्रत्येक 5 वर्ष में समीक्षा का प्रावधान है। इस श्रेणी के अंतर्गत आने वाली विभिन्न योजनाएँ नगर नियोजन योजनाएँ, क्षेत्रीय योजना/उप-नगर योजना, वार्ड समिति योजना, क्षेत्र योजना, तटीय क्षेत्र प्रबंधन योजना तथा शहरी पुनर्विकास योजना हैं। मिजोरम में, स्थानीय क्षेत्र योजना को विकसित करने और वितरित करने के लिए स्थानीय परिषदें बनाई जाती हैं।

ख) विशिष्ट और निवेश योजना

i) 5 से 20 वर्ष की समय सीमा के लिए, विशेष प्रयोजन योजना और शहरी उपयोगिताओं के भीतर 30 वर्ष की योजना उन विशेष क्षेत्रों की जरूरतों की पहचान करने की सीमा के साथ है जिन्हें विकास योजना के ढांचे के भीतर विशेष योजना की आवश्यकता होती है। इस श्रेणी के अंतर्गत आने वाली विभिन्न योजनाएं शहर विकास योजना, व्यापक गतिशीलता योजना, शहर स्वच्छता योजना (JNNURM के अनुसार); आपदा प्रबंधन योजना (एनडीएमए के अनुसार), स्लम पुनर्विकास योजना (RAY के अनुसार); पर्यटन मास्टर प्लान; पर्यावरण संरक्षण योजना और विरासत संरक्षण योजना हैं।

ii) वार्षिक भौतिक और वित्तीय संसाधन आवश्यकता के संदर्भ में, विकास योजना के अनुवाद की सीमा के साथ एक वर्ष की समय सीमा के लिए वार्षिक योजना और प्रदर्शन मील के

पत्थर के साथ निगरानी योजना कार्यान्वयन। इस श्रेणी के अंतर्गत आने वाली विभिन्न योजनाएं निवेश योजना, लेखा परीक्षा और निगरानी योजना हैं।

iii) परियोजना से संबंधित निवेश, लागत और विवरणियां (रिटर्न) पर ध्यान देने की सीमा के साथ 5 से 20 वर्षों की समय सीमा के लिए परियोजना/अनुसंधान; तथा योजना तैयार करने से पहले या बाद में अध्ययन आवश्यक है। इस श्रेणी के अंतर्गत आने वाली विभिन्न परियोजनाएं/अध्ययन पूर्व-व्यवहार्यता और व्यवहार्यता अध्ययन, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट, योजनाएं और उप-परियोजनाएं, सर्वेक्षण और अध्ययन तथा रिवरफ्रंट विकास परियोजनाएं हैं।

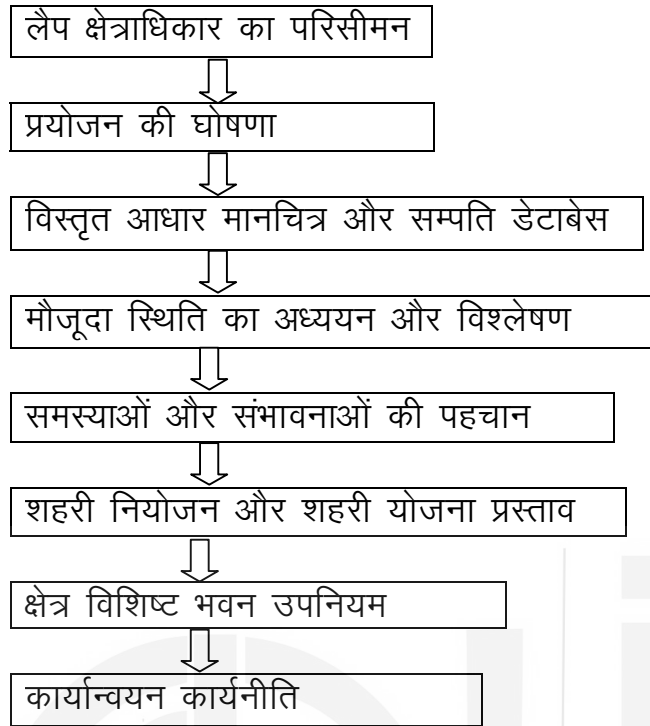
6.5 स्थानीय क्षेत्र योजनाएँ और नगर नियोजन योजनाएँ

नियोजन प्रक्रिया और योजना के प्रकारों के उल्लेख के पश्चात, यह अनुभाग स्थानीय क्षेत्र योजना (LAP) और नगर नियोजन योजना (TPS) को उजागर करेगा।

स्थानीय क्षेत्र योजनाएँ

स्थानीय क्षेत्र योजना एक कार्यात्मक शहर/कस्बे के मौजूदा छोटे क्षेत्र के लिए तैयार की जाती है, और एक भूरा-क्षेत्र (ब्राउन-फील्ड) विकास है। जबकि नगर नियोजन योजना मौजूदा शहर/कस्बे से लगे हुए विस्तृत/नए क्षेत्र के लिए तैयार की गई है और एक हरित-क्षेत्र (ग्रीन-फील्ड) विकास है। स्थानीय क्षेत्र योजना क्षेत्र में सुधार और मूल सेवाओं को आसानी से सुलभ बनाने पर केंद्रित है। ये योजनाएँ विकास योजना, वैधानिक/कानूनी योजना के प्रस्तावित ढांचे के भीतर तैयार की गई हैं। इन योजनाओं के माध्यम से बुनियादी ढांचे की कमी – परिवहन बुनियादी ढांचे, मूल सेवाओं और सामाजिक सुविधाओं की पहचान की जा

सकती है; सभी सामाजिक-आर्थिक समूहों, लिंग और आयु की गतिशीलता और गतिविधियों की योजना बनाई जा सकती है; तथा मांग को पूरा करने वाले प्रस्तावों को वार्ड स्तरीय योजनाओं में तैयार किया गया और एकीकृत किया गया, जिन्होंने नगरपालिका बजट आवंटित किया है। स्थानीय क्षेत्र योजना परस्पर विरोधी भूमि उपयोगों को भी सूचित कर सकता है। इन योजनाओं को नगर निगम के बजट से जोड़ा जाना चाहिए जो योजनाओं को अधिक यथार्थवादी और लागू करने में आसान बना देगा। स्थानीय क्षेत्र योजना से प्राप्त इनपुट का उपयोग विकास योजना के निर्माण के दौरान या इसकी मध्यावधि समीक्षा के दौरान किया जाना चाहिए जो स्थानीय समुदाय की आकांक्षाओं को संकलित करने के लिए ऊपर से नीचे (टॉप-डाउन) नियोजन और नीचे से ऊपर (बॉटम-अप) प्रयासों के एकीकरण को सक्षम करेगा। कुछ अपवादों को छोड़कर, नीचे से ऊपर (बॉटम-अप) नियोजन नहीं हो रहा है। स्थानीय क्षेत्र योजना प्रभावी होंगी यदि इसे संस्थागत और वित्तीय तंत्र के साथ एकीकृत नहीं किया जाता है। दिल्ली नगर निगम द्वारा दिल्ली के लिए एलएपी तैयार करते समय अपनाई जाने वाली गतिविधियों का क्रम निम्नलिखित है।



चित्र 1: दिल्ली एलएपी प्रक्रिया

स्रोत: (EPC & SVC, 2008; EPC & TRF, 2007)

ii) नगर नियोजन योजनाएँ

गुजरात नगर नियोजन और शहरी विकास अधिनियम (GTPUDA), 1976 अन्य राज्यों के अधिनियमों की तुलना में शहरी नियोजन के लिए एक मजबूत कानून है। अधिनियम के अनुसार दो चरणों वाली शहरी नियोजन प्रक्रिया अनिवार्य है, जिसमें पहला चरण पूरे शहर या विकास क्षेत्र के लिए "विकास योजना" तैयार करना है, और दूसरा चरण विकास क्षेत्र के छोटे भाग के लिए "नगर नियोजन योजनाएं" तैयार करना है। इसमें निम्नलिखित तीन मुख्य चरण शामिल हैं:

i) नगर नियोजन या कम भूमि के प्लॉट पुनर्गठन योजना में, विकसित किए जाने वाले क्षेत्र के आवरण के लिए मिलाया जाता है और इसके विकास को भूमि-मालिकों की भागीदारी के साथ, बिना अनिवार्य रूप से भूमि अधिग्रहण के वित्तपोषित किया जाता है।

ii) सड़कों, उपयोगिताओं और सेवाओं के नेटवर्क को विकसित करने के लिए भूमि की आवश्यकता होती है जिसे विकास प्राधिकरण/बुनियादी ढांचा प्रदान करने वाली एजेंसी द्वारा लिया जाता है और भूमि के विकसित क्षेत्रों को भूमि मालिकों को पुनर्वितरित किया जाता है।

iii) पुनर्गठित भूखंड, मालिकों को उनकी भूमि जोत के अनुपात में आवंटित किए जाते हैं।

इस प्रकार सफल नगर नियोजन योजना नए क्षेत्रों को विकासशील शहर में एकीकृत करती है। यह योजना आमतौर पर, 100 से 200 हेक्टेयर भूमि के लिए तैयार किया जाता है, जिसमें नए विकास क्षेत्रों के लिए आवश्यक बुनियादी ढांचे और लागत अनुमानों का विवरण होता है। नगर नियोजन योजना भूमि को इकट्ठा करने और/या भूमि विकसित करने के लिए उपयोग किए जाने वाले साधनों में से एक है। अन्य साधनों में भूमि अधिग्रहण, भूमि आरक्षण, हस्तांतरणीय विकास अधिकार और निर्देशित भूमि विकास शामिल हैं। भूमि जनसमूह और विकास के लिए नगर नियोजन योजना की तैयारी को पहले महाराष्ट्र क्षेत्रीय और नगर नियोजन अधिनियम, 1966 में शामिल किया गया था। बाद में गुजरात नगर नियोजन और शहरी विकास अधिनियम, 1976 ने इसे विकास योजना के आगे महत्वपूर्ण कदम के रूप में शामिल किया।

6.6 भारत में शहरी नियोजन का वर्तमान परिदृश्य

योजना की वर्तमान अवधारणा 19वीं शताब्दी में यूरोप के औद्योगिक शहरों की समस्याओं से उत्पन्न हुई है। इसने गार्डन सिटी, न्यू टाउन से स्मार्ट सिटी अवधारणाओं तक की यात्रा को तय किया है। औपनिवेशिक काल के दौरान, क्षेत्रीय और स्थानीय नियोजन का व्यापक आधार पर अभ्यास नहीं किया गया था।

- स्वतंत्रता के पश्चात, भारत में शहरी नियोजन दिल्ली विकास अधिनियम, 1957 से लिया गया है, जो एक प्रकार का पहला कदम था। इसके बाद राजस्थान शहरी सुधार अधिनियम, 1959, महाराष्ट्र क्षेत्रीय और नगर नियोजन अधिनियम, 1966, उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन और विकास अधिनियम, 1973, आंध्र प्रदेश शहरी क्षेत्र (विकास) अधिनियम, 1975 और गुजरात नगर नियोजन और शहरी विकास अधिनियम, 1976 का पालन किया गया, आदि।

- तत्पश्चात एमपीसी/डीपीसी (महानगर/जिला योजना समितियाँ) 1992 के 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुच्छेद 243ZD और ZE के अनुसार स्थापित की गईं। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार UDPI 1996 और URDPFI 2015 दिशा-निर्देश लेकर आई। इन प्रयासों ने भारत में प्रचलित शहरी नियोजन को निर्देशित किया।

भारत सरकार ने विशिष्ट दिशा-निर्देशों और मानदंडों के साथ हरित शहर को लागू करने के लिए 2017 और 2018 में ऊर्जा संरक्षण भवन कोड (ECBC) भी तैयार किया। जबकि 2017 ECBC में वाणिज्यिक उपयोग 2018 आवासीय उपयोग पर केंद्रित है।

तदनुसार, अधिकांश राज्यों ने नगर नियोजन गतिविधियों को लागू करने के लिए नगर नियोजन अधिनियम पारित किए हैं। चूंकि शहरी विकास राज्य का विषय है, इसलिए राज्य सरकारों को किसी शहर/कस्बे में विकास क्षेत्रों को अधिसूचित करने और ऐसे क्षेत्रों के लिए शहरी विकास प्राधिकरणों का गठन करने का अधिकार है। ऐसे प्राधिकरणों को अधिनियम की धारा 23 के अनुसार निम्नलिखित शक्तियां दी गई हैं:

i) शहरी विकास क्षेत्र के लिए विकास योजनाएँ तैयार करना।

ii) नगर नियोजन योजनाएँ तैयार करना।

iii) विकास योजनाओं या नगर नियोजन योजनाओं को तैयार करने के लिए शहरी विकास क्षेत्र में सर्वेक्षण करना।

iv) शहरी भूमि के नियोजन, विकास और उपयोग से संबंधित मामलों में शहरी विकास क्षेत्र में कार्यरत स्थानीय प्राधिकरण या प्राधिकरणों और अन्य वैधानिक प्राधिकरणों का मार्गदर्शन, निर्देशन और सहायता करना।

v) शहरी विकास क्षेत्र में, विकास योजना के अनुसार विकासात्मक गतिविधियों को नियंत्रित करना।

vi) जल आपूर्ति, सीवेज के निपटान और अन्य सेवाओं और सुविधाओं के प्रावधान के संबंध में कार्यों को निष्पादित करना।

vii) चल या अचल संपत्ति का अधिग्रहण, धारण, प्रबंधन और निपटान करना।

viii) किसी स्थानीय प्राधिकरण, व्यक्तियों या संगठन के साथ अनुबंध, समझौते या व्यवस्था में प्रवेश करना।

ix) शहरी विकास क्षेत्र में राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर सौंपे गए किसी भी विकास कार्य को करना।

शहरी क्षेत्रों के लिए योजना बनाने में शामिल संस्थान काफी विविध हैं। इसमें निम्नलिखित शामिल हैं:

i) **राष्ट्रीय स्तर पर:** आवास और शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय (MoHUA) नोडल मंत्रालय के रूप में, नीति आयोग, गृह मंत्रालय (राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण, पर्यावरण मंत्रालय— ऊर्जा दक्षता और पर्यावरण संरक्षण मंत्रालय और जल संसाधन मंत्रालय (मेट्रो शहरों में जल उपचार) ये मंत्रालय, विभाग और संगठन एजेंसियों, राज्यों को संशोधनों के साथ या उसके बिना अपनाने के लिए दिशा-निर्देश, मॉडल अधिनियम आदि तैयार करने की वकालत कर रहे हैं।

ii) **राज्य स्तर पर:** यूडी मंत्रालय (शहरी विकास, और स्थानीय सरकार, आवास, पैरा स्टेटल्स— आवास, पानी और स्वच्छता, पर्यावरण, वित्त, राज्य योजना बोर्ड, बुनियादी ढांचा एजेंसियां, राज्य आपदा प्रबंधन एजेंसी, राज्य समिति वित्त आयोग और महानगर योजना समितियां।

iii) स्थानीय स्तर पर: शहरी सरकार अर्थात नगर निगम, नगर पालिका/नगर परिषद/नगर पालिका बोर्ड, नगर पंचायत-मूल संस्था, वार्ड (समितियां) समितियां और पैरास्टेटल्स – विकास एजेंसी, उपयोगिताएं और सेवा एजेंसियां।

iv) साथ ही मौजूदा/नए शहरों या मेट्रो केंद्रों के भीतर के हिस्सों के लिए शहर की योजना और विकास के लिए संस्थान बनाए गए थे। इनमें डीडीए (दिल्ली विकास प्राधिकरण), सिडको (शहर और औद्योगिक विकास निगम), सीएमपीओ (कलकत्ता महानगर योजना संगठन) आदि जैसे विभिन्न संगठन शामिल हैं। इसी तरह हमारे पास नगर स्तर पर विकास प्राधिकरण / सुधार ट्रस्ट हैं।

स्वतंत्र भारत के के पश्चात में नियोजन प्रक्रिया

कानूनी योजना दस्तावेज अर्थात दिल्ली का मास्टर प्लान जो कई शहरों के लिए प्रेरणा स्रोत बन गया, यह छह दशकों में कैसे विकसित हुआ, इसका अगले अनुच्छेद में सारांश दिया गया है। इससे महायोजना का लक्ष्य, उद्देश्य और प्रक्रिया कैसे विकसित हुई है, इसकी उचित जानकारी मिलेगी।

i) महायोजना दिल्ली (एमपीडी) I (1962–82)

1 सितंबर 1962 को परिचालित दिल्ली की प्रथम महायोजना, जिसे आमतौर पर MPD-62 के रूप में दर्शाया जाता है, इसे भारत में आधुनिक नियोजन की दिशा में पहला कदम माना जाता है। 20 वर्ष के परिप्रेक्ष्य अर्थात 1962–1981 के साथ योजना, दिल्ली विकास अधिनियम,

1957 के प्रावधान के अनुसार तैयार की गई थी। फोर्ड फाउंडेशन टीम ने दिल्ली के एकीकृत विकास के उद्देश्य से योजना तैयार करने में, दिल्ली विकास प्राधिकरण (डीडीए) टीम की सहायता की थी। बड़े पैमाने पर भूमि अधिग्रहण, लगभग 25000 हेक्टेयर भूमि का विकास और अंततः भूमि निपटान नीति MPD-62 के लक्ष्यों और उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए डीडीए द्वारा उपयोग किए जाने वाले व्यापक साधन थे।

एमपीडी-62 को 1981 तक दिल्ली की 53 लाख जनसंख्या के लिए तैयार किया गया था। नरेला, गुड़गांव, गाजियाबाद, फरीदाबाद आदि को रिंग टाउन मानकर दिल्ली के क्षेत्रीय संदर्भ को उचित महत्व दिया गया था। इस योजना में विस्तृत क्षेत्रीकरण और उप-विभागीय नियम थे। इस योजना में बहु-संगम (पॉली-नोडल) पदानुक्रमित विकास शुरू किया गया था और नियोजन इकाई की 15000 जनसंख्या और सहायक सुविधाओं के साथ प्रतिवेश के रूप में कल्पना की गई थी।

एमपीडी-62 से सीखे गए अनुभव और शिक्षाएँ: अत्यधिक जनसंख्या वृद्धि के परिणामस्वरूप योजना अनुमानों की तुलना में 15 लाख से अधिक जनसंख्या थी ; भू-उपयोग नियंत्रण के बावजूद आवासीय क्षेत्रों में मिश्रित भू-उपयोग जारी रहा; भूमि का व्यापक उपयोग किया गया, जिसके परिणामस्वरूप उच्च घनत्व हुआ; अनौपचारिक क्षेत्र को उनके घातीय वृद्धि के कारण छोड़ दिया गया; गैर-अनुरूप औद्योगिक इकाइयों को स्थानांतरित करने के प्रस्ताव से वांछित परिणाम नहीं मिले।

MPD1982-2001

दिल्ली की दूसरी महायोजना। संशोधित योजना, एमपीडी-2001, भारत सरकार द्वारा अनुमोदित और 1 अगस्त 1990 को परिचालित हुई थी। यह 1981 से 2001 की परिप्रेक्ष्य अवधि के लिए थी। योजना तैयार करते समय महत्वपूर्ण पहलुओं पर विचार किया गया जैसे कि दिल्ली और उसके क्षेत्र की एकीकृत योजना तैयार की जाएगी, पारिस्थितिक संतुलन बनाए रखा जाएगा, शहर के केंद्र को अपने क्षेत्र के अभिन्न अंग के रूप में विकेंद्रीकृत और नियोजित किया जाएगा, शहरी विकास को श्रेणीबद्ध और निम्न वृद्धि-उच्च घनत्व का होगा तथा शहरी विरासत को संरक्षित किया जाएगा।

एमपीडी 2001 के लिए मार्गदर्शक सिद्धांतों में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र (एनसीआर) को दिल्ली की जनसंख्या को नियंत्रित करने के लिए विकसित किया जाना था; प्रतिबंधों के साथ मिश्रित उपयोग की अनुमति; लुटियन बंगला क्षेत्र (LBZ) को छोड़कर शहरी क्षेत्रों का घनत्व; एनसीआर को ध्यान में रखते हुए निर्धारित औद्योगिक नीति और मानदंड शामिल हैं। इसकी प्रमुख उपलब्धियों के अंतर्गत 10.0 लाख से अधिक परिवारों को विभिन्न प्रकार के आवास वाली आश्रय सुविधाएं प्रदान की गईं, रोहिणी, द्वारका और नरेला जैसी नई शहरी एकीकरण परियोजनाएं शुरू की गईं; लगभग 2.8 लाख अवैध निवासियों के परिवारों को आवास प्रदान किया; सामूहिक तीव्र परिवर्तन प्रणाली (MRTS) नेटवर्क आवश्यक संयोजकता (कनेक्टिविटी) लाने की योजना बनाई; और लगभग 5000 हेक्टेयर क्षेत्र में विभिन्न स्तरों पर हरियाली का विकास हुआ।

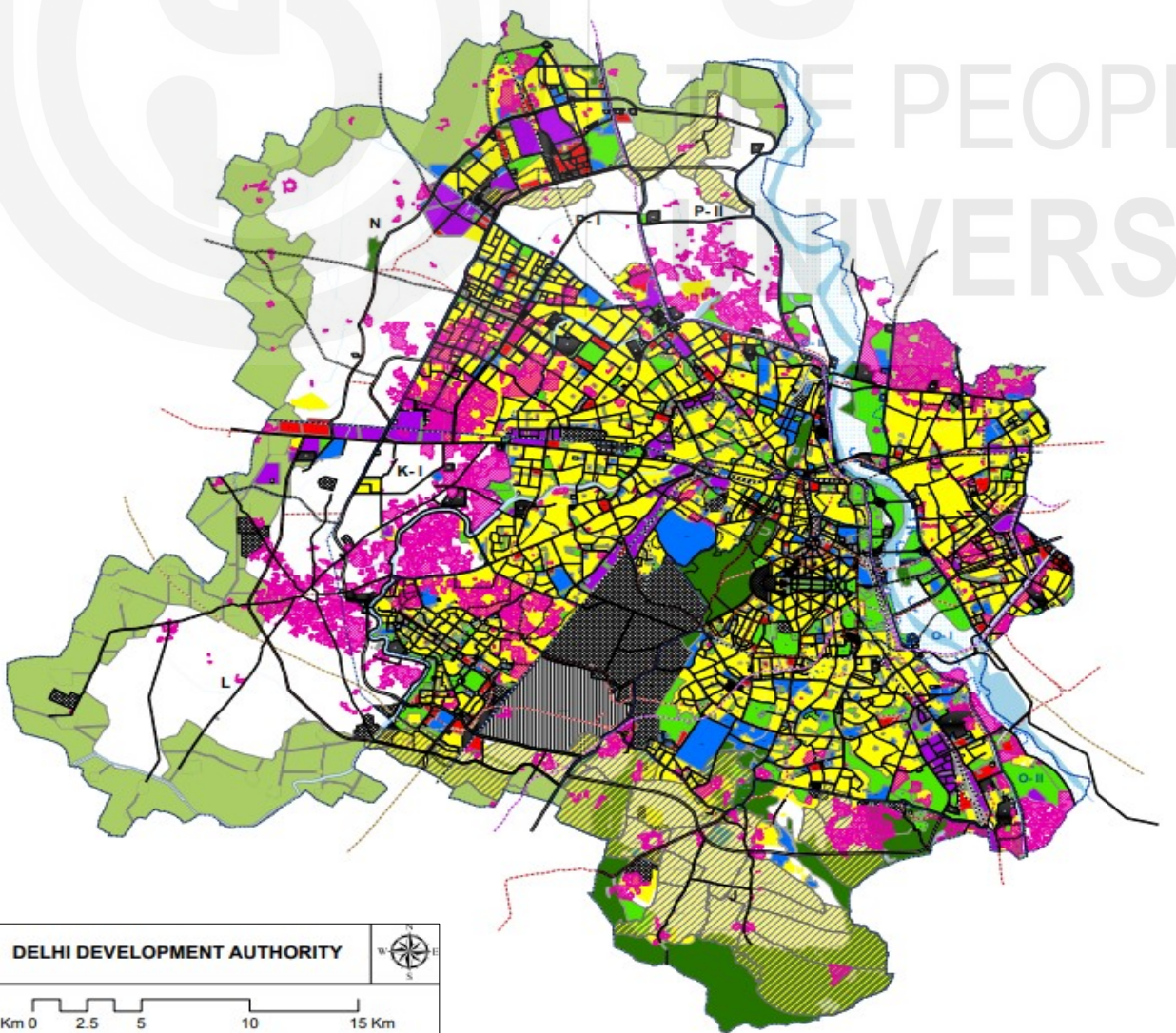
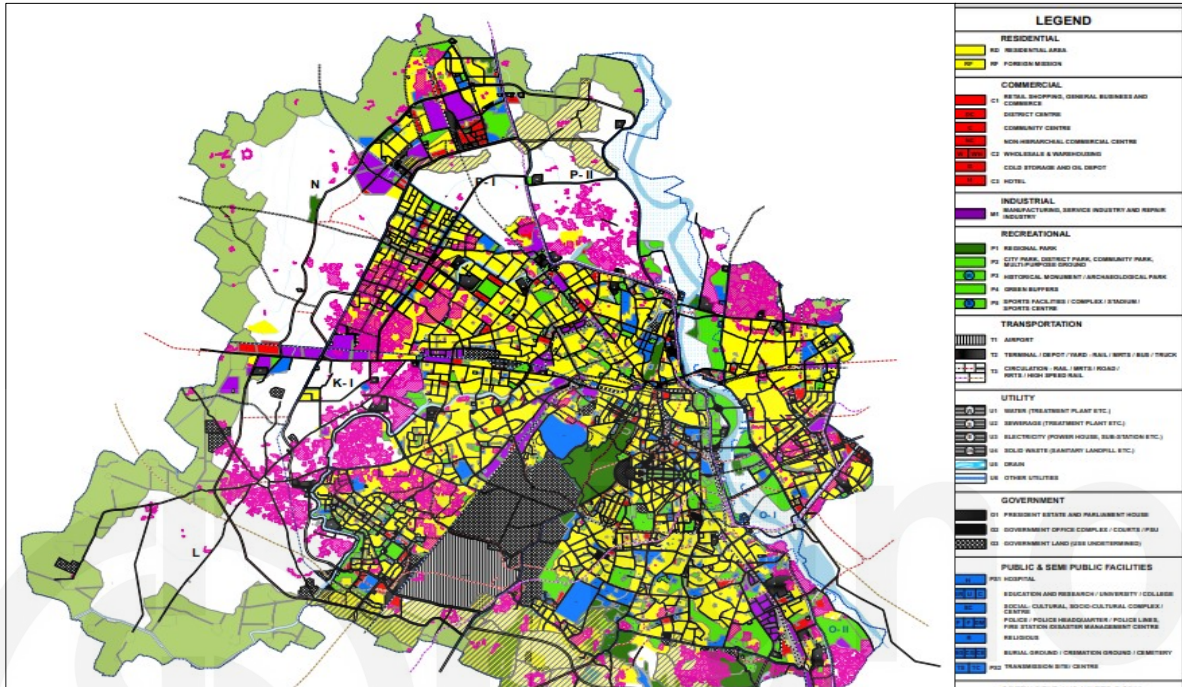
iii) एमपीडी 2001-2021

दिल्ली की तीसरी महायोजना, एमपीडी- 2021 थी जिसे भारत सरकार द्वारा अनुमोदित किया गया था और 7 फरवरी 2007 को अधिसूचित किया गया था। मई 2010 में, पुनर्मुद्रित संस्करण अक्टूबर 2009 तक संशोधनों के साथ लाया गया था और 31 मार्च 2017 तक भारत सरकार द्वारा अधिसूचित संशोधनों को शामिल करने के बाद फिर से पुनर्मुद्रित किया गया था। महायोजना 2021 के लिए एक दृष्टि की परिकल्पना की गई और 2001 से 2021 की परिप्रेक्ष्य अवधि के लिए नीतिगत दिशा-निर्देश तैयार किए गए। दृष्टि "दिल्ली को एक वैश्विक महानगर और एक विश्व स्तरीय शहर बनाना है, जहां सभी लोग एक सतत वातावरण में जीवन को बेहतर गुणवत्ता के साथ रहने के लिए उत्पादक कार्यों में लगे रहेंगे"। MPD-2021 की तैयारी में विशेषज्ञ और व्यावसायिक, प्रसिद्ध व्यक्ति, जन प्रतिनिधि, संबंधित विभाग, क्षेत्रीय अध्ययन, और सेमिनारों की श्रृंखला शामिल है जो राजनेताओं, प्रशासकों, स्थानीय निकायों और RWA आदि को आमंत्रित करते हैं। व्यापक 12 पहलुओं को शामिल करने वाले उप-समूह थे: जनसांख्यिकी, क्षेत्रीय और उप-क्षेत्रीय संदर्भ, आश्रय, व्यापार और वाणिज्य, उद्योग, भौतिक आधारभूत संरचना, यातायात और परिवहन, सामाजिक आधारभूत संरचना, मिश्रित भूमि उपयोग, संरक्षण और शहरी नवीनीकरण, पर्यावरण और प्रदूषण तथा विकास नियंत्रण। 18 महत्वपूर्ण क्षेत्रों पर ध्यान केंद्रित करके महायोजना में पूरे शहर को शामिल किया गया है। इन महत्वपूर्ण क्षेत्रों में भूमि नीति; सार्वजनिक भागीदारी और योजना कार्यान्वयन; पुनर्विकास; आश्रय; गरीबों के लिए आवास; वातावरण; अनधिकृत कॉलोनियां; मिश्रित उपयोग; व्यापार एवं वाणिज्य; अनौपचारिक क्षेत्र; उद्योग; विरासत का संरक्षण; परिवहन; स्वास्थ्य बुनियादी ढांचा; शिक्षण सुविधाएं; आपदा प्रबंधन; खेल सुविधाओं का प्रावधान और

बुनियादी ढांचे के विकास पर ध्यान देना शामिल हैं। 2021 तक, दिल्ली के लिए NCR योजना-2021 द्वारा अनुमानित जनसंख्या 220-230 लाख है। दिल्ली की महायोजना 2021 ने इस जनसंख्या को पूरा करने के लिए विभिन्न भू-उपयोग और बुनियादी ढांचे की योजना बनाई। महायोजना तैयार करने में निम्नलिखित चरण शामिल थे:

- i) सेमिनारों की श्रृंखला और आवास कल्याण संघ आदि के साथ बातचीत के माध्यम से जनभागीदारी
- ii) उप-समूहों की सिफारिशें
- iii) केंद्र/राज्य सरकार और प्राधिकरण सलाह
- iv) मसौदा योजना
- v) आपत्तियों और सुझावों को आमंत्रित करने के लिए सार्वजनिक नोटिस जारी करने के लिए भारत सरकार का अनुमोदन।
- vi) आपत्तियों और सुझावों पर विचार
- vii) अंतिम योजना

चित्र 6.11: महायोजना दिल्ली-2021



जून
2021
तक,

2041 की महायोजना का मसौदा जारी किया गया। मसौदा एमपीडी-41, 2021 के अंत तक तैयार हो जाएगा। डीडीए ने इस योजना की कार्यनीति और सक्षम ढांचा परिभाषित किया है, क्योंकि यह एनसीटी-डी के भविष्य के विकास का मार्गदर्शन करने के लिए पिछली महायोजना से सीखी गई शिक्षाओं पर आधारित है। 2041 महायोजना के तहत मुख्य केंद्रित क्षेत्र: मनोरंजन और अवकाश के लिए उच्च गुणवत्ता वाले हरे-नीले क्षेत्र प्रदान करना और जलवायु परिवर्तन के प्रभाव के संबंध में दिल्ली की तैयारियों को बढ़ाना और प्रदूषण से निपटने के तरीकों को विकसित करना।

योजना और कार्यान्वयन के बीच का अंतर

नीचे से ऊपर के मुद्दों के साथ एकीकृत किए बिना ऊपर से नीचे के दृष्टिकोण को लेकर दिल्ली से लेकर अन्य शहरों तक योजना और कार्यान्वयन में अंतर रहा है। जो अनियोजित विकास के पैमाने में पूर्णतया दिखाई देता है। कुछ निम्नलिखित मुख्य कारक इस अंतराल के कारण रहे हैं जैसे:

- i) भूमि उपयोग/भौतिक योजना के साथ निवेश योजना/संसाधनों का अभाव।
- ii) एजेंसियों की बहुलता। (केंद्रीय, राज्य और स्थानीय स्तर पर अनेक संस्थान शामिल हैं जिनमें एक शहर में मंत्रालय, विभाग, प्राधिकरण, बोर्ड और विकेंद्रीकृत समितियां शामिल हैं।
- iii) ऊर्ध्वाधर और क्षैतिज समन्वय का अभाव। उपरोक्त (2) एजेंसियों में समन्वय की कमी है।

iv) विविध और अस्थिर राजनीतिक अर्थव्यवस्था में व्यवस्थित शहरी विकास पर आम सहमति का अभाव

बोध प्रश्न 2

टिप्पणी: i) उत्तर लिखने के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

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

1) नियोजन के मुख्य क्षेत्र के लिए नियोजन प्रणाली ढांचे का वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

2) राज्य नगर नियोजन अधिनियम की धारा 23 के अनुसार शहरी विकास प्राधिकरणों को कौन सी 9 प्रमुख शक्तियाँ दी गई हैं?

.....

.....

.....

.....

6.7 निष्कर्ष

भारत अर्ध-शहरी से शहरी बहुसंख्यक समाज में परिवर्तन के दौर से गुजर रहा है। इस प्रक्रिया के भाग के रूप में तमिलनाडु जैसे कुछ राज्यों ने शहरी बहुमत का दर्जा प्राप्त कर लिया है, जबकि महाराष्ट्र, गुजरात और कर्नाटक जैसे कई अन्य राज्य तमिलनाडु के निकट हैं। यह भी देखा गया है कि इन राज्यों की राज्य सकल घरेलू उत्पाद बिहार जैसे निम्न शहरीकृत राज्यों की तुलना में बहुत अधिक है। तदनुसार, राष्ट्रीय विकास का मार्ग विभिन्न राज्यों के नियोजित शहरीकरण से होकर जाता है। इसलिए, भारत में शहरी नियोजन विकास नीतियों का एक अभिन्न और महत्वपूर्ण भाग है।

6.8 शब्दावली

महायोजना : यह दिल्ली के नियोजित विकास को दर्शाती है, जो 1957 के डीडी अधिनियम की धारा 7-11ए के तहत डीडीए का मुख्य कार्य है। विकास प्राधिकरण दिल्ली के मास्टर प्लान-2001 के व्यापक संशोधन में कार्यरत हुआ है और इसके साथ महायोजना विशेष रूप से बढ़ती जनसंख्या और शहर की बदलती आवश्यकताओं की जरूरतों को पूरा करने के लिए 2021 तक का एक परिप्रेक्ष्य तैयार कर रहा है।

6.9 संदर्भ

Adams, D. (1994). *Urban Planning and the Development Process*. Routledge.

Bhardwaj, R.K. (1978). *The Problems of Urban Development in India*. In S.K.Sharma(eds) *Dynamics of Development*. New Delhi, India: Concept Publications.

Blowers, A. (1993). *Planning for Sustainable Environment- A Report by Town and Country Planning Association*. London: Earthscan Publications Ltd.

Delhi Development Authority. (2007). *Master Plan for Delhi-2021*. Retrieved from <http://119.226.139.196/ddaweb/pdf/Planning/reprint%20mpd2021.pdf>

Government of India. (1996). *Urban Development Plans Formulation & Implementation Guidelines*. Retrieved from https://www.indiawaterportal.org/sites/default/files/iwp2/Urban_Development_Plans_Formulation_and_Implementation_Guidelines__UDPFI__Ministry_of_Urban_Affairs_and_Employment_GOI_1996.pdf

Hooja, R. (1990). *Planning, Interlocked markets and Rural Development*. Jaipur, India: Rawat Publications.

Lewis, M. (1938). *The Culture of Cities*. New York: Open Road.

Master Plan for Delhi-2021. Retrieved from <http://119.226.139.196/ddaweb/pdf/Planning/landuse%20map%202021.jpg>

Mishra, R.P. (1978). *Million Cities in India*. New Delhi, India: Vikas Publishing House.

Nallathiga, R (2009). From master plan to vision plan: The changing role of plans and plan making in city development (with reference to Mumbai). *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*. Number 4(4(13)), 141-157.

Rodwin, L. (1975). *Urban Planning in Developing Countries*. Washington, D.C.,

Rowland, B. (1953). *The Art and Architecture of India (The Pelican History of Art)*. Baltimore: Penguin books.

Roy, U.K. & Ganguly, M. (2009). *Integration of Top down & Bottom-up approach in Urban and Regional Planning: West Bengal Experience of Draft Development Plans (DDP) and beyond*. Retrieved from <http://mohua.gov.in/upload/uploadfiles/files/URDPFI%20Guidelines%20Vol%20I.pdf>

Sachdeva, P. (1993). *Urban Local Government and Administration in India*. Allahabad, India: Kitab Mahal.

6.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए:

- उत्तर के लिए अनुभाग 6.1 का अध्ययन कीजिए।

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए:

- उत्तर के लिए अनुभाग 6.2 का अध्ययन कीजिए।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए:

- उत्तर के लिए अनुभाग 6.4 का अध्ययन कीजिए।

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए:

- उत्तर के लिए अनुभाग 6.6 का अध्ययन कीजिए।