पंद्रहवीं रपोर्ट

सत्यमेव जयते

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

राज्य और जिला प्रशासन

अप्रैल 2009

भारत सरकार

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

पंद्रहवीं रिपोर्ट

राज्य और जिला प्रशासन

अप्रैल 2009

भारत सरकार
कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय
प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग
संकल्प

नई दिल्ली, दिनांक 31 अगस्त, 2005

सं.के-11022/9/2004-आरसी-राष्ट्रपति लोक प्रशासन प्रणाली के पुनरुद्धार के लिए एक विस्तृत ब्लूप्रिंट तैयार करने हेतु दूसरा प्रशासनिक सुधार आयोग नामक एक जांच आयोग गठित करते हैं।

2. आयोग में निम्नलिखित शामिल होंगेः

(i)	श्री वीरप्पा मोइली	-	अध्यक्ष
(ii)	श्री वी. रामचंद्रन	-	सदस्य
(iii)	डॉ. ए.पी. मुखर्जी	-	सदस्य
(iv)	डॉ. ए.एच. कालरो	-	सदस्य
(v)	डॉ. जयप्रकाश नारायण	-	सदस्य
(vi)	श्रीमती विनीता राय	-	सदस्य-सचिव

3. आयोग सरकार को सभी स्तरों पर एक सहक्रियात्मक, प्रत्युत्तरदायी, जिम्मेदार, सतत और सक्षम प्रशासन प्राप्त करने के लिए उपायों का सुझाव देगा।

आयोग अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित पर विचार करेगाः

(i) भारत सरकार का संगठनात्मक ढांचा
(ii) अधिशासन में नैतिकता
(iii) कार्मिक प्रशासन का पुनःमार्जन
(iv) वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों का सुदृढ़ीकरण
(v) राज्य स्तर पर प्रभावी प्रशासन सुनिश्चित करने के लिए उपाय
(vi) प्रभावी जिला प्रशासन सुनिश्चित करने के लिए उपाय
(vii) स्थानीय स्व-शासन/पंचायती राज संस्थाएं
(viii) सामाजिक पूंजी, न्यास और भागीदार जन सेवा सुपुर्दगी
(ix) नागरिक-केद्रित प्रशासन
(x) ई-गवर्नेंस का संवर्धन
(xi) संघीय राज्यतंत्र के मुद्दे
(xii) संकट प्रबंधन
(xiii) लोक व्यवस्था

प्रत्येक शीर्ष के अधीन जांच किए जाने वाले कुछ मुद्दे इस संकल्प की अनुसूची के रुप में संलग्न विचारार्थ विषयों में दिए गए हैं।

4. आयोग अपने सीमाक्षेत्र से रक्षा, रेलवे, विदेश कार्य, सुरक्षा और आसूचना को प्रशासन तथा साथ ही केन्द्र-राज्य संबंधों, न्यायिक सुधार आदि जैसे विषयों की विस्तृत जांच को हटा सकता है, जिनकी अन्य निकायों द्वारा पहले से जांच की जा रही है। तथापि, आयोग सरकार अथवा इसकी किसी सेवा एजेंसियों के तंत्र के पुनर्गठन की सिफारिश करने में इन क्षेत्रों की समस्याओं का ध्यान रखने के लिए स्वतंत्र होगा।

5. आयोग राज्य सरकारों के साथ परामर्श की आवश्यकता पर विधिवत विचार करेगा।

6. आयोग स्वयं अपनी कार्यविधियां (आयोग द्वारा जैसा उपयुक्त समझा जाए राज्य सरकारों के साथ परामर्श सहित) तैयार करेगा और अपनी सहायता के लिए समितियां, परामर्शदाता/ सलाहकार नियुक्त कर सकता है। आयोग इस विषय पर उपलब्ध मौजूदा सामग्री और रिपोर्टों पर गौर कर सकता है तथा प्रारंभ से सभी मुद्दों पर ध्यान देने का प्रयास करने की बजाय उसी पर आगे विचार कर सकता है।

7. भारत सरकार के मंत्रालय और विभाग आयोग द्वारा यथा अपेक्षित सूचना और दस्तावेज तथा अन्य सहायता प्रदान करेंगे। भारत सरकार विश्वास करती है कि राज्य सरकारें और अन्य सभी संबंधित आयोग को अपना पूर्ण सहयोग और सहायता देंगे।

8. आयोग अपने गठन के एक वर्ष के भीतर कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय, भारत सरकार को अपनी रिपोर्ट (रिपोर्टें) प्रस्तुत करेगा।

ह./-
(पी.आई.सुव्रथन)
अपर सचिव, भारत सरकार

संगठन

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

1. डॉ. एम. वीरप्पा मोइली, अध्यक्ष*
2. श्री वी. रामचंद्रन, सदस्य**
3. डॉ ए.पी. मुखर्जी, सदस्य
4. डॉ ए.एच. कालरो, सदस्य
5. डॉ. जय प्रकाश नारायण, सदस्य***
6. श्रीमती विनीता राय, सदस्य-सचिव

आयोग के अधिकारीगण

1. श्री अनिल भूषण प्रसाद, अपर सचिव
2. श्री पी.एस. खरोला, संयुक्त सचिव#
3. श्री आर.के. सिंह, अध्यक्ष के निजी सचिव#
4. श्री संजीव कुमार, निदेशक
5. श्री साही संजय कुमार, उप सचिव

---

* डॉ एम. वीरप्पा मोइली-अध्यक्ष ने दिनांक 1 अप्रैल, 2009 से त्यागपत्र दिया (संकल्प सं.के-11022/ 26/2007-एआर, दिनांक 1 अप्रैल, 2009)

** श्री वी. रामचंद्रन को संकल्प सं.के-11022/26/2007-एआर, दिनांक 27 अप्रैल, 2009 द्वारा कार्यकारी अध्यक्ष नियुक्त किया गया था।

*** डॉ जयप्रकाश नारायण, सदस्य ने दिनांक 1 दिसम्बर, 2007 से त्यागपत्र दिया (संकल्प सं.के-11022/ 26/2007-एआर, दिनांक 17 अगस्त, 2007)

दिनांक 31.03.2009 तक

विषय - वस्तु

		पृष्ठ संख्या
अध्याय 1	**प्रस्तावना**	**1**
अध्याय 2	**राज्य प्रशासन**	**2**
	2.1 प्रस्तावना	
	2.2 अपनी पूर्व रिपोर्टों में आयोग की संगत सिफारिशें	
	2.3 राज्य सरकारों का पुनर्गठन	
	2.4 राज्य सिविल सेवाओं का पुनःमार्जन	
	2.5 राज्य लोक सेवा आयोग	
अध्याय 3	**जिला प्रशासन**	**3**
	3.1 प्रस्तावना	
	3.2 जिला समाहर्ता/उपायुक्त की संस्था	
	3.3 कार्यात्मक और संरचनात्मक सुधार	
अध्याय 4	**संघ राज्य क्षेत्रों का प्रशासन**	**4**
	4.1 राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों का विकास	
	4.2 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली	
	4.3 चंडीगढ़	
	4.4 पुडुचेरी	
	4.5 अंदमान और निकोबार द्वीपसमूह	
	4.6 लक्षद्वीप	
	4.7 दमन और दीव और दादरा एवं नगर हवेली	
अध्याय 5	**पूर्वोत्तर राज्यों में अधिशासन संबंधी मुद्दे**	**5**
	5.1 प्रस्तावना	
	5.2 प्राकृतिक संसाधन और बाधाएं	
	5.3 क्षेत्रीय विवाद और हिंसा के रूप में प्रकट स्थानों में जातीय विवाद (विद्रोह और कानून एवं व्यवस्था की समस्या)	
	5.4 असम, मेघालय, त्रिपुरा और मिजोरम के संबंध में संविधान की छठी अनुसूची के उपबंध	

5.5 विषयों/कार्यकलापों का स्वायत्तशासी परिषदों को तदर्थ स्थानान्तरण
5.6 ग्राम स्तर पर अनिर्वाचित प्रथागत प्रमुखों/निकायों का आधिपत्य, छठी अनुसूची के क्षेत्रों में ग्राम स्व-अधिशासन का मुद्दा
5.7 छठी अनुसूची और 73वें संशोधन के बीच संबंध का अभाव
5.8 छठी अनुसूची के क्षेत्रों से संबंधित असम, मेघालय, त्रिपुरा और मिजोरम के राज्यपालों की विशेष शक्तियां
5.9 पूर्वोत्तर राज्यों पर लागू अनुच्छेद 371क, 371ख, 371ग, 371च, 371छ और 371ज के अधीन संविधान में विशेष उपबंध
5.10 राज्य अधिनियमनों द्वारा सृजित विशेष स्वायत्तशासी परिषदें (असम और मेघालय में)
5.11 छठी अनुसूची के बाहर जनजातीय क्षेत्रों के मुद्दे
5.12 कार्मिक प्रबंधन और प्रशासन का क्षमता निर्माण
5.13 छठी अनुसूची के क्षेत्रों में भर्ती के मुद्दे
5.14 क्षेत्रीय संस्थान
5.15 राज्य विशिष्ट मुद्दे
5.15.1 असम
5.15.2 अरुणाचल प्रदेश
5.15.3 मणिपुर
5.15.4 मेघालय
5.15.5 मिजोरम
5.15.6 नागालैंड
5.15.7 सिक्किम
5.15.8 त्रिपुरा

अध्याय 6 राज्य वित्त व्यवस्था का प्रबंधन 6

निष्कर्ष

सिफारिशों का सारांश

सारणियों की सूची 7

सारणी सं.	शीर्षक	
2.1	विभिन्न राज्यों की विधानसभा की सुदृढ़ता	1
2.2	लोक सेवा आयोगों का गठन	2
3.1	जिला समाहर्ता/उपायुक्त के कार्य	
3.2	आंध्र प्रदेश में राजस्व विभाग का कार्य	
4.1	संविधान के प्रारंभ में राज्य का ढांचा	

4.2 संघ राज्य क्षेत्रों से संबंधित सांख्यिकीय ब्यौरे
4.3 संघ राज्य क्षेत्रों से संबंधित सांख्यिकीय ब्यौरे
4.4 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली के अधिशासन मुद्दों पर विभिन्न समितियों की सिफारिशें
4.5 विभिन्न राज्यों में मेयर के निर्वाचन की शर्तें और तरीके
4.6 बालकृष्णन समिति का सुझाव
4.7 वीरेन्द्र प्रकाश समिति का सुझाव
4.8 एमसीडी के विभाजन से संबंधित दिल्ली सरकार का प्रस्ताव
4.9 मांग सं. 55-अनुदानों की मांग-बजट 2008-09
4.10 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सीमाएं
4.11 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड का गठन
4.12 चंडीगढ़ के संबंध में प्रस्तावित वित्तीय प्रत्यायोजन
4.13 पुडुचेरी प्रशासन के संबंध में प्रस्तावित वित्तीय प्रत्यायोजन
4.14 अंदमान और निकोबार प्रशासन के संबंध में प्रस्तावित वित्तीय प्रत्यायोजन
4.15 लक्षद्वीप प्रशासन के संबंध में प्रस्तावित वित्तीय प्रत्यायोजन
4.16 दमन एवं दीव और दादरा एवं नगर हवेली प्रशासन के संबंध में प्रस्तावित वित्तीय प्रत्यायोजन
5.1 पूर्वोत्तर राज्य : विभिन्न विकास संकेतक
5.2 छठी अनुसूची के क्षेत्रों के संबंध में राज्यपालों को विशेष शक्तियां
5.3 असम, त्रिपुरा और मिजोरम के राज्यापालों को अतिरिक्त शक्तियां
5.4 असम, मेघालय और मिजोरम के जनजातीय क्षेत्रों के लिए संघ और राज्य के कानूनों की प्रयोज्यता
5.5 अखिल भारतीय सेवाओं में पूर्वोत्तर क्षेत्र से अनुसूचित जनजाति के उम्मीदवारों का प्रतिनिधित्व
5.6 अनुसूचित जनजाति श्रेणी से समग्र नियुक्ति में पूर्वोत्तर क्षेत्र से अनुसूचित जनजाति के उम्मीदवारों का प्रतिशत हिस्सा
5.7 असम में छठी अनुसूची के परिषदों से संबंधित बुनियादी तथ्य
5.8 केएएसी और एनएचएसी का संक्षिप्त विवरण
5.9 केएएसी और एनएचएसी की शक्तियां और कार्य
5.10 असम में जनजाति विशिष्ट स्वायत्तशासी परिषदों की सारांश सूचना
5.11 मणिपुर की पर्वतीय जिला परिषदें
5.12 मेघालय की स्वायत्तशासी परिषदों से संबद्ध सांख्यिकी
5.13 मेघालय की स्वायत्तशासी परिषदों का संक्षिप्त विवरण
5.14 मेघालय की स्वायत्तशासी परिषदों की शक्तियां और कार्य
5.15 मिजोरम की स्वायत्तशासी परिषदों का संक्षिप्त विवरण
5.16 मिजोरम की स्वायत्तशासी परिषदों को सौंपे गए कार्यकलाप
5.17 नागालैंड में ग्राम विकास बोर्ड

5.18 सिक्किम में अखिल भारतीय सेवाओं की संवर्ग संख्या
5.19 टीटीएडीसी की संरचना
6.1 संयुक्त राजस्व प्राप्तियों और व्यय में राज्यों का हिस्सा

चित्रों की सूची **7**

चिंत्र सं. **शीर्षक** **8**

5.1 पूर्वोत्तर राज्यों का मानचित्र

बॉक्स की सूची

बॉक्स सं. **शीर्षक**

3.1 स्वास्थ्य क्षेत्र में जिला समाहर्ता की भूमिका
3.2 "स्कोर"-बिहार में ई-पंजीकरण (मुजफ्फरपुर पंजीकरण कार्यालय का एक मामला अध्ययन)
3.3 सुधरी हुई स्वास्थ्य और सफाई पद्धतियां, जिला सरगुजा, छत्तीसगढ़
4.1 दिल्ली विकास प्राधिकरण की वर्तमान संरचना
4.2 धानीखारी बांध को ऊंचा करना : एक पेय जलापूर्ति स्कीम का मामला अध्ययन
5.1 पूर्वोत्तर क्षेत्र की सामाजिक-आर्थिक और सांस्कृतिक विशेषताएं
5.2 पूर्वोत्तर क्षेत्र के लिए कल्पनादृष्टि विवरण-2020 का प्रयोजन
5.3 पूर्वोत्तर क्षेत्र में क्षेत्रीय संस्थानों की एक निदर्शी सूची
5.4 मणिपुर में नागा और कुकी पारम्परिक प्रणाली
5.5 प्राथमिक शिक्षा का सामुदायीकरण; सामाजिक लेखापरीक्षा का महत्व
6.1 महाराष्ट्र में आकस्मिक देयता

संकेताक्षरों की सूची

संकेताक्षर	**पूर्ण रूप**
एडीसी	स्वायत्तशासी जिला परिषद
एईसी	क्षेत्र कार्यकारी समिति
एएनएसईटी	अनंतपुर रोजगार और प्रशिक्षण सोसायटी
एपीडब्ल्यूएएलटीए अधिनियम	आंध्रप्रदेश जल, भूमि और वृक्ष अधिनियम
एआरसी	प्रशासनिक सुधार आयोग
एएसएचए	मान्यताप्राप्त सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्ता

एटीआई	प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थान
बीटीसी	बोडोलैंड क्षेत्रीय परिषद
सीएडीसी	चकमा स्वायत्तशासी जिला परिषद
सीडीसी	चुनाव क्षेत्र विकास समिति
सीई	कार्यकारी समिति
सीईएम	मुख्य कार्यकारी सदस्य
सीजे	मुख्य न्यायाधीश
सीएमए	काउंटर मैगनेट क्षेत्र
सीपीआईएस	कार्मिक सूचना प्रणाली का कम्प्यूटरीकरण
सीआरपीसी	आपराधिक कार्यविधि संहिता
दानिक्स	दिल्ली, अंदमान और निकोबार द्वीपसमूह सिविल सेवा
डीसी	उपायुक्त
डीडीए	दिल्ली विकास प्राधिकरण
डीडीएमसी	जिला आपदा प्रबंधन समिति
डीएफआर	वित्तीय शक्ति प्रत्यायोजन नियम
डीएचएस	जिला स्वास्थ्य सोसायटी
डीआईसी	जिला उद्योग केंद्र
डीएमसी एक्ट	दिल्ली नगर निगम अधिनियम, 1957
डीएमआरसी	दिल्ली मेट्रो रेल कारपोरेशन
डीपीसी	जिला योजना समिति
डीआरडीए	जिला ग्रामीण विकास एजेंसी
डीडब्ल्यूएससी	जिला जल और सफाई समिति
ईआईएन	कर्मचारी पहचान संख्या
जीएचएडीसी	गारो पर्वतीय स्वायत्तशासी जिला परिषद
जीएनसीटी	राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र सरकार
जीपी	गांव पंचायत
जीएसडीपी	सकल राज्य घरेलू उत्पाद
जीएस	ग्राम सभा
एचएडीसी	पर्वतीय स्वायत्तशासी जिला परिषद
एचओडी	विभागाध्यक्ष
एचआरडी	मानव संसाधन विकास
आईएएस	भारतीय प्रशासनिक सेवा
आईएवाई	इंदिरा आवास योजना
आईसीएआर	भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद
आईसीडीएस	एकीकृत बाल विकास योजना
आईडीए	द्वीपसमूह विकास प्राधिकरण

आईडीबी	सिंचाई विकास बोर्ड
आईएफएडी	अंतर्राष्ट्रीय कृषि विकास निधि
आईएफएएस	भारतीय सीमावर्ती प्रशासनिक सेवा
आईएफएस	भारतीय विदेश सेवा
आईआईएम	भारतीय प्रबंध संस्थान
आईआईटी	भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान
आईपीसी	भारतीय दंड संहिता
आईपीएस	भारतीय पुलिस सेवा
आईएसबीटी	अन्तर्राज्यीय बस अड्डा
जेएचएडीसी	जैन्तिया पर्वतीय स्वायत्तशासी जिला परिषद
केएएसी	कारबी एंगलोंग स्वायत्तशासी परिषद
केएचएडीसी	खासी पर्वतीय स्वायत्तशासी जिला परिषद
एलएडीसी	लाई स्वायत्तशासी जिला परिषद
एलडीसी	अवर श्रेणी लिपिक
एलजी	लेफ्टिनेंट गवर्नर
एमएडीसी	मारा स्वायत्तशासी जिला परिषद
एमसीडी	दिल्ली नगर निगम
एमईए	विदेश मंत्रालय
एमएचवीएए	मणिपुर पर्वतीय ग्राम प्राधिकरण अधिनियम
एमएलए	विधानसभा सदस्य
एमएनएफ	मिजो नेशनल फ्रंट
एमओयू	समझौता ज्ञापन
एमपी	संसद सदस्य
एमपीसी	महानगर योजना समिति
एमपीएसपीएल	मणिपुर सरकारी कर्मचारी दायित्व
एनएबीएआरडी (नाबार्ड)	राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक
एनएआरएमजी	प्राकृतिक संसाधन प्रबंध समूह
एनसीएचएसी	उत्तरी कछार पर्वतीय स्वायत्तशासी परिषद
एनसीआर	राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र
एनसीटी	राष्ट्रीय राजधानी परिक्षेत्र
एनडीसी	राष्ट्रीय विकास परिषद
एनडीएमसी	नई दिल्ली नगर परिषद
एनईसी	पूर्वोत्तर परिषद
एनईईपीसीओ (नीपको)	पूर्वोत्तर विद्युत निगम
एनईएफए	पूर्वोत्तर सीमांत एजेंसी
एनईआईजीआरआईएमएस	पूर्वोत्तर इंदिरा गांधी क्षेत्रीय चिकित्सा विज्ञान संस्थान

एनईएचयू	पूर्वोत्तर पर्वतीय विश्वविद्यालय
एनईपीए	पूर्वोत्तर पुलिस अकादमी
एनईआर	पूर्वोत्तर क्षेत्र
एनईआरसीओआरएमपी	पूर्वोत्तर क्षेत्र उपरी भूमि क्षेत्र समुदाय संसाधन परियोजना
एनजीओ	गैर-सरकारी संगठन
एनएचएआई	भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण
एनआईसी	राष्ट्रीय सूचना केंद्र
एनआईआरडी	राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान
एनआरईजीए	राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम
एनआरएचएम	राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन
एनएससीएन	राष्ट्रीय नागालैंड समाजवादी परिषद
एनडब्ल्यूएफपी	उत्तर-पश्चिम सीमांत प्रांत
ओएसडी	विशेष कार्य अधिकारी
पीडीएस	सार्वजनिक वितरण प्रणाली
पीईएसए	पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तार) अधिनियम, 1996
पीआरआई	पंचायती राज संस्थाएं
पीडब्ल्यूडी	लोक निर्माण विभाग
आरडी	ग्रामीण विकास
आरओआर	अधिकार का रिकार्ड
आरटीआई	सूचना का अधिकार
एसजीआरवाई	संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना
एसआईपीएआरडी	राज्य लोक प्रशासन और ग्रामीण विकास संस्थान
एसटी	अनुसूचित जनजाति
टीटीएडीसी	त्रिपुरा जनजातीय क्षेत्र स्वायत्तशासी जिला परिषद
यूडी	शहरी विकास
यूएलबी	शहरी स्थानीय निकाय
यूपीएससी	संघ लोक सेवा आयोग
यूटी	संघ राज्य क्षेत्र
वीसी	ग्राम परिषद
वीडीबी	ग्राम विकास बोर्ड
वीईसी	ग्राम शिक्षा समिति
जेडपी	जिला परिषद/जिला पंचायत

1

प्रस्तावना

1.1 राज्य स्तर पर प्रशासन देश में लोक प्रशासन प्रणाली की शुरूआत है। चाहे वह राशन अथवा मतदाता पहचान पत्र, खाद्यानों की अधिप्राप्ति, रोजगार गारंटी योजना के कार्यान्वयन, पेय जल की आपूर्ति, भूमि के रिकार्ड का परिवर्तन, प्राथमिक स्कूलों और स्वास्थ्य परिचर्या केन्द्रों के कार्यकरण अथवा गांवों में महामारियों के नियंत्रण का मुद्दा हो, राज्य और जिला प्रशासन के सहायक कार्य हैं, जिससे नागरिकों को परस्पर क्रिया करनी होती है।

1.2 राज्य और जिला प्रशासन की संस्थाएं प्राथमिक रूप से नागरिकों को ये सेवाएं प्रदान करने के लिए मौजूद होती हैं। सरकार के कार्यकरण और आम आदमी के साथ उसकी परस्पर क्रिया के प्रत्येक पहलू के लिए निर्धारित नियम और कार्यविधियां होती हैं परंतु नौकरशाही की कमजोरियों, प्रशासन की बढ़ती हुई जटिलताओं और प्रतिबद्धता तथा प्रत्युत्तरदायिता के अभाव के कारण ''सरकार'' और ''अधिशासन'' के बीच काफी बड़ी खाई उत्पन्न हो गई है।

1.3 इस पृष्ठभूमि में, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग के विचारार्थ विषय निम्नलिखित मुद्दों को अभिज्ञात करते हैं, जिनपर आयोग को विशिष्ट सिफारिशें करने के लिए कहा गया है।

5. राज्य स्तर पर प्रभावी प्रशासन सुनिश्चित करने के उपाय

5.1 संकल्पित परिणाम प्राप्त करने के लिए राज्यों के अधिशासन में राज्य प्रशासन में उपयुक्त परिवर्तनों को बढ़ावा देना और उनका संवर्धन।

5.1.1 उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए राज्य प्रशासन में अपेक्षित परिवर्तन

6. प्रभावी जिला प्रशासन सुनिश्चित करने के उपाय

6.1 निचले स्तर पर सेवाओं के विनियमन, सुविधाकरण और सुपुर्दगी करने में जिला प्रशासन की केन्द्रीयता को ध्यान में रखते हुए रूप और विषयवस्तु में उसका प्रगामी आधुनिकीकरण और परिवर्तन।

6.2 सुदढ़ता और प्रत्युत्तरदायिता लाने और उसे बनाए रखने के लिए क्रमिक परिवर्तन लाना।

6.3 व्यापक और पहुंच योग्य लोक शिकायत प्रहस्तन और निवारण कार्यतंत्र का यौक्तिकीकरण।

6.4 स्थानीय स्तरों पर कार्यों और संसाधनों की अधिक सुपुर्दगी और प्रत्यायोजन।

6.5 विकासात्मक कार्यकलापों में जिला अधिकारी की समन्वयकारी और नेतृत्वशीलता भूमिका की जांच करना और उसमें लोगों की भागीदारी जोड़ना।

1.4 आयोग ने अपने विभिन्न विचारार्थ विषयों पर सरकार को अभी तक चौदह रिपोर्ट प्रस्तुत की है। इन रिपोर्टों में की गई विशेषकर सार्वजनिक व्यवस्था, स्थानीय सरकार, एनआरईजीए, संकट प्रबंधन, विवाद समाधान और वित्तीय प्रबंधन पर कई सिफारिशों का राज्य और जिला स्तर पर प्रशासन पर सीधा प्रभाव पड़ा है। इसके अतिरिक्त, ''सूचना का अधिकार'', ''नागरिक केन्द्रित प्रशासन'', ''ई-अधिशासन'' और ''सामाजिक पूंजी'' से संबंधित रिपोर्टों में वर्णित सिद्धांत भी राज्य सरकारों के लिए काफी संगत हैं क्योंकि वे लोक सेवाओं के लिए बुनियादी आधार प्रदान करते हैं। इस रिपोर्ट में, आयोग राज्य और जिला प्रशासन के उन मुद्दों पर कार्रवाई करेगा, जिन्हें पहले की रिपोर्टों में शामिल नहीं किया गया है।

1.5 आयोग ने निम्नलिखित तरीके से वर्तमान रिपोर्ट की संरचना की है :-

1. प्रस्तावना
2. राज्य सचिवालय और विभागों का पुनर्गठन
   (क) सचिवालय, विभागों और एजेंसियों (सोसायटी, सहकारी समितियों, सांविधिक निकायों और सरकारी निगमों) की भूमिका और कार्य।
   (ख) राज्य लोक सेवा आयोग, सिविल सेवा कानून का अधिनियमन और राज्य सरकार में वरिष्ठ पदाधिकारियों की नियुक्ति और सेवा काल से संबद्ध मुद्दों सहित कार्मिक प्रशासन के कुछ मुद्दे।
   (ग) मंडलीय आयुक्त के कार्यालय और अनुक्रम विभागों के क्षेत्रीय कार्यालयों का भविष्य।
   (घ) राज्यों में सतर्कता ढांचा।
3. जिला प्रशासन, अनुक्रम विभागों की भूमिका और संरचना तथा स्थानीय शासन की अधिकारिता के बाद जिले में परास्थानिक।
4. संघ राज्य क्षेत्रों (दिल्ली, चंडीगढ़, द्वीपसमूह संघ राज्य क्षेत्र तथा अन्य) के प्रशासन के विशेष पहलू।

5. पूर्वोत्तर राज्यों के प्रशासन से संबंधित मुद्दे।

6. राज्य की वित्त-व्यवस्था का प्रबंधन।

1.6 यह रिपोर्ट आधुनिकीकरण, कार्यों और शक्तियों की वर्धित सुपुर्दगी, प्रभावी शिकायत प्रहस्तन प्रणाली, लोगों की भागीदारी, प्रत्युत्तरदायिता बढ़ाने, प्रक्रिया सरलीकरण और शक्तियों के प्रत्यायोजन से संबंधित मुद्दों पर विचार करती है। रिपोर्ट ने मानव संसाधन विकास और सामाजिक सेवा के मुद्दों पर सरकार द्वारा प्रारंभ किए गए कतिपय अभिनव उपायों का भी उल्लेख किया है, जिसका परिणाम बेहतर कार्यान्वयनकारी पद्धतियों का चलन और इसके फलस्वरूप प्रशासन की गति में सुस्पष्ट सुधार हुआ है। नागालैंड में सामुदायीकरण का प्रयोग और बिहार में दस्तावेजों का अंकीकृत पंजीकरण ऐसे दो उदाहरण हैं। आयोग यह विश्वास करता है कि उपयुक्त आशोधन से देश के अन्य भागों में भी ऐसी पद्धति की प्रतिकृति करना संभव है।

1.7 संघ राज्य क्षेत्रों और पूर्वोत्तर राज्यों की विशेष विशिष्टताएं हैं, जो सावधानीपूर्वक अध्ययन की मांग करती हैं। साधारणतया, संभवतः दिल्ली को छोड़कर, संघ राज्य क्षेत्रों के प्रशासन का विस्तृत अध्ययन नहीं किया गया है क्योंकि इन्हें संघ सरकार के भाग के रूप में माना गया है। पूर्वोत्तर राज्यों के मामले में आयोग ने पाया कि मंत्रालयों में उनकी विशेष विशिष्टताओं का ज्ञान अपेक्षतया सीमित है; अभी हाल तक दृष्टिकोण उनमें से प्रत्येक की विशेष विशिष्टताओं को ध्यान में रखे बिना देश के शेष भागों के लिए कमोवेश समान तरीके से प्रशासनिक चुनौतियों से निपटना रहा है, उदाहरणार्थ, छठी अनुसूची के क्षेत्रों में स्वायत्तशासी परिषदों को दी गई व्यापक शक्तियां। इसलिए आयोग ने इस रिपोर्ट में कुछ हद तक संघ राज्य क्षेत्रों और पूर्वोत्तर राज्यों पर विचार करना सही समझा। यहां दिए गए सुझाव, ''विवाद समाधान'' जैसी पूर्व की रिपोर्टों में की गई सिफारिशों के अतिरिक्त हैं।

1.8 संपूर्ण देश में राज्य और जिला प्रशासन द्वारा सामना किए जा रहे मुद्दों और चुनौतियों पर मिश्रित दृष्टिकोण अपनाने के लिए, आयोग ने 20 राज्यों यथा, आन्ध्र प्रदेश, तमिलनाडु, महाराष्ट्र, कर्नाटक, गुजरात, राजस्थान, पंजाब, हरियाणा, जम्मू और कश्मीर, असम, मेघालय, नागालैंड, मणिपुर, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश, बिहार, पश्चिम बंगाल, उड़ीसा और छत्तीसगढ़ का दौरा किया। इसने 5 संघ राज्य क्षेत्रों यथा, अंदमान और निकोबार द्वीपसमूह, लक्षद्वीप, पुडुचेरी, चंड़ीगढ़ और दिल्ली का भी दौरा किया। इन दौरों के दौरान आयोग की राज्यपालों, मुख्य मंत्रियों, लेफ्टिनेंट गवर्नरों/प्रशासकों और संबंधित राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के वरिष्ठ अधिकारियों के साथ उनके कार्यक्रमों, स्कीमों और अभिनव पद्धतियों पर

विस्तृत चर्चा हुई थी। प्रशासन पर लोगों के सुझाव और धारणाएं प्राप्त करने के लिए आयोग ने राज्य की राजधानी में सार्वजनिक सुनवाईयां आयोजित कीं और विद्वानों, साहित्यकारों, सेवानिवृत्त अधिकारियों और प्रचार माध्यम के साथ अधिशासन और प्रशासन के साझा मुद्दों पर परस्पर कार्रवाई की। आयोग उन सभी लोगों के प्रति उनकी सहायता, सहयोग और बहुमूल्य सुझावों के लिए हार्दिक आभार व्यक्त करता है।

1.9 यद्यपि इस रिपोर्ट को अप्रैल में अंतिम रूप दिया और मई, 2009 में मुद्रित किया गया था फिर भी आयोग डॉ. एम. वीरप्पा मोइली द्वारा निष्कर्षों तक पहुंचने में दिए गए योगदान के लिए अपनी सराहना व्यक्त करना चाहेगा। दिनांक 31 मार्च, 2009 को अध्यक्ष प्रशासनिक सुधार आयोग के पद से त्यागपत्र देने के पूर्व डॉ. मोइली ने इस रिपोर्ट को अंतिम रूप देने में आयोग के विचार-विमर्श का मार्गनिर्देशन करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई थी।

1.10 यह रिपोर्ट तैयार करने में, आयोग ने भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, दिल्ली, भारतीय प्रशासनिक स्टाफ कालेज, हैदराबाद, एचसीएम राजस्थान राज्य लोक प्रशासन संस्थान, जयपुर, यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन अकादमी, पुणे, सेंटर फॉर गुड गवर्नेंस, हैदराबाद, हिमाचल प्रदेश लोक प्रशासन संस्थान, शिमला, राज्य प्रशिक्षण संस्थान, पश्चिम बंगाल, असम प्रशासनिक स्टाफ कालेज, गुवाहाटी और एशियाई विकास अनुसंधान संस्थान, पटना की सहायता ली। उनके द्वारा प्रदान की गई जानकारियां अत्यधिक बहुमूल्य थीं। आयोग उन्हें इस सहायता के लिए धन्यवाद देता है। आयोग, श्री ललित शर्मा, परामर्शदाता, प्रशासनिक सुधार आयोग और श्री पी.पी.श्रीवास्तव, सदस्य, पूर्वोत्तर परिषद, जिन्होंने संघ राज्य क्षेत्रों और पूर्वोत्तर राज्यों के प्रशासन पर आयोग को महत्वपूर्ण और बहुमूल्य जानकारियां प्रदान की, के योगदान के लिए आभार व्यक्त करना चाहेगा।

1.11 आयोग महसूस करता है कि पूर्व की रिपोर्टों में सुझाव दिए गए उपायों के सामंजस्य में इस रिपोर्ट में की गई सिफारिशों के कार्यान्वयन से राज्य सरकार के सभी स्तरों पर कार्यकरण में पर्याप्त सुधार होगा।

राज्य प्रशासन

2

2.1 प्रस्तावना

2.1.1 संवैधानिक गारंटियां और उपबंध, संघ और राज्य कानून तथा साथ ही आर्थिक और सामाजिक विकास के लिए नीतियां और कार्यक्रम लोगों के दैनिक जीवन के लिए वहीं तक संगत हैं जिस सीमा तक उन्हें निष्ठापूर्वक और क्षमतापूर्वक कार्यान्वित किया जाता है। भारत का संविधान सार्वजनिक व्यवस्था के संरक्षण और नागरिकों का कल्याण सुनिश्चित करने के लिए राज्य सरकारों को विशेष भूमिका और उत्तरदायित्व प्रदान करता है। सातवीं अनुसूची, जो स्पष्टतया संघ और राज्यों के विधायी और कार्यात्मक सीमा क्षेत्र का निर्धारण करती है, राज्य नीति के निर्देशक सिद्धांतों में निर्धारित आकांक्षाओं को पूरा करने में राज्य सरकारों के लिए संकल्पित महत्वपूर्ण भूमिका का विशेष उल्लेख करती है।

2.1.2 अभी तक आयोग ने चौदह रिपोर्टें प्रस्तुत की है, जिनमें प्रत्येक में संघ, राज्य, जिला और स्थानीय सरकारों - एक अथवा उनमें से सभी तथा साथ ही नागरिक समाज की संस्थाओं द्वारा कार्य करने के लिए सिफारिशें विहित हैं। रिपोर्टें ने निम्नलिखित पर विचार किया :-

(i) सूचना का अधिकार

(ii) एनआरईजीए का कार्यान्वयन

(iii) संकट प्रबंधन

(iv) शासन में नैतिकता

(v) सार्वजनिक व्यवस्था

(vi) स्थानीय अधिशासन

(vii) विवाद समाधान हेतु क्षमता निर्माण

(viii) आतंकवाद से संघर्ष

(ix) सामाजिक पूंजी

(x) कार्मिक प्रशासन का पुनःमार्जन

(xi) ई-अधिशासन का संवर्धन

(xii) नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन

(xiii) भारत सरकार की संगठनात्मक संरचना

(xiv) वित्तीय प्रबंधन प्रणाली का सुदृढ़ीकरण

2.2 अपनी पूर्व रिपोर्टों में आयोग की संगत सिफारिशें

2.2.1 राज्य और जिला प्रशासन में सुधारों पर दृष्टि डालते हुए आयोग की उपर्युक्त सभी रिपोर्टों पर एक साथ विचार करने की आवश्यकता है। संदर्भ की सरलता के लिए पूर्व रिपोर्टों की संगत सिफारिशों का नीचे पुनः वर्णन किया गया है। ऐसे कुछ क्षेत्र हैं, जिनमें प्राथमिक तौर पर संघ सरकार द्वारा कार्रवाई किए जाने की आवश्यकता है; ऐसे मामलों में राज्य के भूमिका सिफारिशों को कार्यान्वित करने के लिए किए गए उपायों में परवर्ती को सहायता और सहयोग प्रदान करने की होगी। जबकि, ''सार्वजनिक व्यवस्था'', स्थानीय अधिशासन, ''एनआरईजीए'', ''संकट प्रबंधन'' और ''विवाद समाधान'' पर रिपोर्टों में सुझाव दिए गए उपायों का राज्य और जिला प्रशासन पर सीधा प्रभाव पड़ा है; इसलिए स्वयं राज्य सरकारों द्वारा ही सुधार संबंधी उपयुक्त कार्रवाईयां प्रारंभ की जानी होंगी। इसके अतिरिक्त, अन्य रिपोर्टों में वर्णित सिद्धांतों को जो ''सूचना का अधिकार'', ''नागरिक केन्द्रिक प्रशासन'', ''ई-अधिशासन'' और ''सामाजिक पूंजी'' से संबंधित हैं, की राज्य तथा जिला प्रशासन से अतिप्रधान संगतता है।

2.2.2 स्थानीय अधिशासन-स्थानीय शासन की अधिकारिता और सुदृढ़ीकरण

2.2.2.1 ''स्थानीय अधिशासन'' पर अपनी रिपोर्ट में आयोग उल्लेख करता है कि भारत में राज्यों के पुनर्गठन के बाद से अधिशासन में लाया गया सर्वाधिक महत्वपूर्ण संस्थात्मक सुधार स्थानीय शासनों-पंचायतों और नगरपालिकाओं को वर्ष 1992 में 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधनों के माध्यम से संवैधानिक संगठनों के रूप में शामिल करना रहा है। परंतु अधिकांश राज्यों द्वारा उन संवैधानिक संशोधनों द्वारा संकल्पित मार्ग पर स्थानीय शासनों को रखने के लिए शक्तियों और कार्यों, वित्त और पदाधिकारियों का पर्याप्त रूप से अंतरण करने की सुस्पष्ट अनिच्छा रही है। अभी तक अधिकांश स्थानीय शासन अतिसंरचित हैं और कम अधिकार प्राप्त है। आयोग विश्वास करता है कि भारत को अधिशासन में एक बुनियादी परिवर्तन की आवश्यकता है और अधिकार प्राप्त नागरिक-केन्द्रिक तथा जिम्मेदार स्थानीय प्रशासन केन्द्र बिन्दु हैं, जिसके चारों ओर यह परिवर्तन होगा। जैसा भय किया जाता है राज्य सरकार की वास्तविक ''शक्तियों की हानि'' नहीं होगी। कई क्षेत्रों में नई परियोजनाएं स्थापित करने के लिए आवश्यक परमिट और लाइसेंसीकरण के निरसन से राज्यों को बड़े निवेश निर्णय लेने के लिए अब अधिक स्वतंत्रता मिल गई है और उनमें से कईयों ने अपने विकास की गति बढ़ाने के लिए

इन शक्तियों का उपयोग किया है। संघ सरकार ने भी, सरकारी उपक्रमों में बड़े निवेश रोकने के बाद सामाजिक क्षेत्रों और सामाजिक सुरक्षा में नई भूमिका प्राप्त की है।

2.2.2.2 छठी रिपोर्ट की मुख्य सिफारिशें, जिनकी राज्य और जिला प्रशासन से विशेष संगतता है, निम्नलिखित हैं :

2.2.2.3 संरचनात्मक सुधार

- स्थानीय निकायों को कार्यों की सुपुर्दगी में सहायता का सिद्धांत अपनाना;
- सरकार के सही तीसरे स्तर के रूप में ग्रामीण और शहरी दोनों निकायों से प्रतिनिधित्व वाले जिला परिषद का सृजन;
- कानून के उपबंधों के अनुसार कार्यों/पदाधिकारियों का पंचायती राज संस्थाओं को तत्काल अंतरण;
- पंचायतों की उनके कार्मिकों के संबंध में स्वायत्तता;
- जिलों के समूह के लिए एक स्थानीय निकाय विवाचक की स्थापना;
- डीआरडीए का जिला परिषद के साथ विलय;
- पंचायतों/नगरपालिका निकायों पर राज्यों की अंतिम शक्ति नहीं होना;
- महानगर निगम के लिए एक पृथक विवाचक का सृजन;
- शहरी स्थानीय निकाय-बुनियादी संरचना।
  - शहर पंचायतों, जहां मध्यम स्तर की अपेक्षा नहीं होगी, को छोड़कर शहरी स्थानीय शासन में प्रशासन के तीन स्तर होने चाहिएं। ये स्तर निम्नानुसार होने चाहिएं :
    - नगर परिषद/निगम (चाहे जिस किसी नाम से बुलाया जाए);
    - वार्ड समितियां; और
    - क्षेत्र समितियां अथवा सभा;
- नगर निगम का मेयर उसका मुख्य कार्यपालक होना चाहिए और उसका चुनाव सीधे होना चाहिए;
- महानगर निगमों (पांच मिलियन से अधिक जनसंख्या सहित) में विशेष शक्तियां और प्राधिकार।

2.2.2.4 विकेन्द्रीकृत आयोजना

(क) संविधान के अनुच्छेद 243छ और 243ब के अनुसार शक्तियों और कार्यों का प्रयोग करने के लिए अधिकार प्राप्त जिला परिषद का गठन।

(ख) शहरी जिलों, जहां नगर आयोजना कार्य विकास प्राधिकरणों द्वारा किए जा रहे हैं, के लिए इन प्राधिकरणों को जिला आयोजना समितियों और अंततः जिला परिषद का तकनीकी/आयोजना अंग बनना चाहिए।

(घ) योजना आयोग द्वारा योजना की तैयारी से संबंधित जारी दिशानिर्देशों और जिला स्तर पर आयोजना प्रक्रिया के संबंध में विशेषज्ञ समूह की सिफारिशों को सख्ती से कार्यान्वित किया जाना चाहिए।

(झ) शहरी क्षेत्रों के लिए आयोजना का कार्य स्पष्ट रूप से स्थानीय निकायों और आयोजना समितियों में सीमांकित किया जाए। स्थानीय निकायों को खाका (लेआउट) बनाने के स्तर पर योजनाओं के लिए उत्तरदायी होना चाहिए। जिला आयोजना समितियां/जिला परिषद, जब भी गठित की जाएं और महानगर आयोजना समितियों को क्षेत्रीय और आंचलिक योजनाएं तैयार करने का उत्तरदायी होना चाहिए। सार्वजनिक परामर्श का स्तर प्रत्येक स्तर पर बढ़ाया जाना चाहिए।

(ञ) महानगरीय क्षेत्रों को शहरीकृत (विस्तारित महानगरीय क्षेत्र) किए जाने के लिए संभावित कुल क्षेत्र का आकलन राज्य सरकार द्वारा किया जाना चाहिए और उसके लिए एक महानगरीय आयोजना समिति गठित की जाए, जिसे ऐसे क्षेत्रों के लिए जिला आयोजना समिति के रूप में माना जाए। इसलिए कोई भी क्षेत्र प्रायः एक से अधिक जिला शामिल करेगा। उन जिलों के लिए जिला आयोजना समितियां गठित नहीं की जानी चाहिएं (अथवा उनके क्षेत्राधिकार को संबंधित राजस्व जिले के ग्रामीण भाग तक सीमित किया जा सकता है)। महानगर आयोजना समितियों से अर्ध-शहरी क्षेत्रों सहित संपूर्ण महानगर क्षेत्र के लिए मास्टर योजना/संयुक्त विकास योजना तैयार करने के लिए कहा जाना चाहिए।

2.2.2.5 *जिम्मेदारी और पारदर्शिता*

(क) वित्तीय सूचना की अखंडता से संबंधित निरीक्षण कार्य के लिए जिला स्तर पर राज्य सरकारों द्वारा लेखापरीक्षा समितियां गठित की जा सकती हैं।

(ख) स्थानीय निकायों के लिए राज्य विधायिका की एक पृथक स्थायी समिति होनी चाहिए। यह समिति लोक लेखा समिति के तरीके से कार्य कर सकती है।

(ग) एक स्थानीय निकाय विवाचक गठित किए जाने की आवश्यकता है।

(घ) अभिज्ञात कार्यनिष्पादन संकेतकों के आधार पर बेंचमार्किंग की प्रणाली विकसित करने के लिए प्रत्येक राज्य द्वारा एक उपयुक्त कार्यतंत्र अपनाया जा सकता है। इस संबंध में स्वतंत्र व्यावसायिक मूल्यांकनकर्ताओं की सहायता प्राप्त की जा सकती हैं।

(ङ) स्थानीय निकायों के कार्यनिष्पादन का निर्धारण करने के मूल्यांकन साधन तैयार किए जाने चाहिएं, जिसमें नागरिकों की मूल्यांकन में बात रखी जानी चाहिए। स्थानीय निकायों के कार्यनिष्पादन से संबंधित पृष्ठभूमि संबंधी कार्यतंत्र सम्मिलित करने के लिए ''नागरिक रिपोर्ट पत्रक'' जैसे साधन प्रारंभ किए जा सकते हैं।

2.2.2.6 *पंचायती राज संस्थाओं में कार्मिक प्रबंधन*

(क) पंचायतों को राज्य सरकार द्वारा यथानिर्धारित ऐसे कानूनों और मानकों के अधीन कार्मिकों की भर्ती करने और उनकी सेवा शर्तों का विनियमन करने की शक्ति होनी चाहिए।

(ख) कर्मचारियों के लिए पंचायती राज संस्थाओं के स्वामित्व की नीति कार्यान्वित करने हेतु पंचायती राज संस्थाओं के कर्मचारियों की संख्या के लिए शून्य-आधारित दृष्टिकोण के साथ सभी राज्यों में अगले एक वर्ष में कर्मचारियों की नियुक्ति के पैटर्न और प्रणालियों की विस्तृत समीक्षा की जा सकती है।

2.2.2.7 *पंचायती राज संस्थाएं और राज्य सरकार*

(क) कुछ राज्य अधिनियमों में किसी उच्चतर स्तर अथवा अन्य किसी राज्य प्राधिकरण द्वारा पंचायत के बजट के अनुमोदन से संबंधित उपबंधों को निरसित किया जाना चाहिए।

(ख) राज्य सरकारों को पंचायती राज संस्थाओं द्वारा पारित किसी संकल्प को निलंबित अथवा रद्द करने अथवा पद के दुरूपयोग, भ्रष्टाचार आदि के आधार पर निर्वाचित प्रतिनिधियों के विरूद्ध कार्रवाई करने या पंचायतों का अधिक्रमण/भंग करने की शक्ति नहीं होनी चाहिए। ऐसे सभी मामलों में, जांच और कार्रवाई की सिफारिश करने की शक्ति स्थानीय विवाचक की होनी चाहिए, जो लोकायुक्त के माध्यम से राज्यपाल को अपनी रिपोर्ट भेजेगा।

(ग) चुनाव के अतिक्रमण और अन्य चुनाव संबद्ध शिकायतों के लिए जांच करने का प्राधिकारी राज्य चुनाव आयोग होना चाहिए, जो अपनी सिफारिशें राज्यपाल को भेजेगा।

(घ) अगर किसी भी समय; राज्य सरकार महसूस करती है कि पंचायतों अथवा उनके निर्वाचितों के विरूद्ध तत्काल कार्रवाई करना आवश्यक है तो उसे अत्यावश्यक जांच के लिए रिकार्ड विवाचक के समक्ष प्रस्तुत करना चाहिए। ऐसे सभी मामलों में, विवाचक अपनी रिपोर्ट निर्दिष्ट अवधि में लोकायुक्त के माध्यम से राज्यपाल को भेजेगा।

(ङ) स्थानीय विवाचक/लोकायुक्त द्वारा की गई सिफारिशों से असहमति के मामले में, कारणों को सार्वजनिक सीमा क्षेत्र में प्रस्तुत करना आवश्यक होगा।

2.2.2.8 परास्थानिकों की स्थिति

(क) परास्थानिकों को पंचायती राज संस्थाओं के प्राधिकार को कम आंकने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए।

(ख) जिला ग्रामीण विकास एजेंसी (डीआरडीए) को जारी रखने की आवश्यकता नहीं है। केरल, कर्नाटक और पश्चिम बंगाल द्वारा ली गई अग्रता का अनुपालन करते हुए अन्य राज्यों में भी डीआरडीए का संबंधित जिला पंचायतों (जिला परिषद) के साथ विलय किया जाना चाहिए। जिला जल और सफाई समिति (डीडब्ल्यूएससी) के लिए ऐसी ही समान कार्रवाई की जानी चाहिए।

(ग) जिला स्वास्थ्य सोसायटी (डीएचएस) और मत्स्यपालक विकास एजेंसी (एफएफडीए) को पंचायती राज संस्थाओं के साथ सुव्यवस्थित संबंध रखने के लिए पुनर्गठित किया जाना चाहिए।

(घ) संघ और राज्य सरकारों को सामान्यतः पंचायती राज संस्थाओं के बाहर कोई विशेष समिति स्थापित नहीं करनी चाहिए। तथापि, अगर ऐसी विशिष्ट समितियों को व्यावसायिक अथवा तकनीकी आवश्यकताओं के कारण स्थापित किए जाने की अपेक्षा है और अगर उनके कार्यकलाप ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध कार्यकलापों से मेल खाते हैं तो उन्हें या तो पंचायतों के समग्र पर्यवेक्षण और दिशानिर्देश में कार्य करना चाहिए अथवा पंचायती राज संस्थाओं के साथ उनके संबंधों का पता पंचायत के संबंधित स्तर के परामर्श से लगाया जाना चाहिए।

(ङ) समुदाय स्तर के निकायों का सृजन उच्चतर स्तरों पर लिए गए निर्णयों द्वारा नहीं किया जाना चाहिए। अगर आवश्यक समझा जाए तो उनके सृजन के लिए पहल नीचे के स्तर से होनी चाहिए और उन्हें पंचायती राज संस्थाओं के प्रति जिम्मेवार होना चाहिए।

2.2.2.9 पांचवी अनुसूची के क्षेत्रों में स्थानीय शासन

(क) संघ और राज्य के विधान, जो पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तार) अधिनियम के उपबंधों का अतिक्रमण करते हैं, को तत्काल संशोधित किया जाना चाहिए ताकि उन्हें अधिनियम के अनुरूप बनाया जा सके।

(ख) अगर कोई राज्य पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तार) अधिनियम के उपबंधों को कार्यान्वित करने में अनिच्छा प्रदर्शित करता है तो भारत सरकार पांचवीं अनुसूची के भाग ''क'' के परंतुक 3 के अधीन उसे दी गई शक्तियों के अनुसार उसे विशिष्ट निर्देश जारी करने पर विचार कर सकती है।

(ग) प्रत्येक राज्य को पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्रों में प्रशासनिक तंत्र के सुदृढ़ीकरण पर गौर करने के लिए एक समूह गठित करना चाहिए। इस समूह को (i) विशेष प्रशासनिक व्यवस्थाओं, (ii) कठिनाई वेतन के उपबंध, (iii) अन्य प्रोत्साहन और (iv) आवास और शिक्षा में तरजीही व्यवहार के मुद्दों पर गौर करना आवश्यक होगा। इस संबंध में सभी व्यय को संविधान के अनुच्छेद 275 के अधीन प्रभार्य व्यय के रूप में माना जाना चाहिए।

2.2.3 शासन में नैतिकता

2.2.3.1 आयोग की चौथी रिपोर्ट ''शासन में नैतिकता'' के महत्वपूर्ण विषय पर व्यापक रूप से विचार करती है और इसने इस संबंध में कई सुझाव दिए हैं। अगर कार्यान्वित किया जाए, ये सरकारी कार्य

में क्षमता, पारदर्शिता, प्रत्युत्तरदायिता और जिम्मेवारी की वृद्धि करेंगी। भ्रष्टाचार मुक्त प्रणाली से विकास की अधिक उच्चतर दर प्राप्त होगी और यह अर्थव्यवस्था में समग्र सुधार लाएगी। ये सभी प्रशासन को नागरिक अनुकूल बनाएंगी और लोगों को अधिक अधिकारिता, जो सुदृढ़ लोकतंत्र का मुख्य उद्देश्य है, देंगी और प्रणाली में उनका विश्वास उत्पन्न करेंगी।

2.2.3.2 चौथी रिपोर्ट ने बड़ी संख्या में उपायों की सिफारिश की है, जो सरकारी कर्मचारियों में ईमानदारी की वृद्धि कर सकते हैं। वे हैं - भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम का संशोधन, अभियोजन की स्वीकृति देने के लिए अधिकार प्राप्त समिति को शक्तियां प्रत्यायोजित करना, भ्रष्टाचार-रोधी मामलों की सुनवाई के लिए समय-सीमा नियत करना, केन्द्रीय सतर्कता आयोग की शक्तियां बढ़ाना, अनुच्छेद 311 का निरसन, बहु-सदस्यीय लोकायुक्त का सृजन, अनुशासनिक कार्यविधियों का सरलीकरण, कार्यतंत्र सृजित करना, जो नागरिकों को सरकार के विरूद्ध धोखाधड़ीपूर्ण दावों के लिए कानूनी राहत प्राप्त करने का अधिकार दे सकता हो, भ्रष्ट तरीकों से प्राप्त संपत्ति की जब्ती, सरकारी पदाधिकारियों की अभिगम्यता और प्रत्युत्तरदायिता सुनिश्चित करना और ईमानदार सिविल कर्मचारियों का संरक्षण करने के उपाय अपनाना।

2.2.3.3 इन सिफारिशों में से कई समान रूप से संघ और राज्य दोनों सरकारों पर लागू होंगे। परंतु कुछ ऐसे हैं, जो विशेष रूप से राज्य प्रशासन से संबद्ध हैं। राज्य सरकारों द्वारा सहक्रियात्मक रूख सरकारी पदाधिकारियों में नैतिकता की वृद्धि में बहुत सहायक होगा।

2.2.3.4 राज्य और जिला प्रशासन पर लागू मुख्य सिफारिशें नीचे वर्णित हैं :

2.2.3.5 संस्थात्मक ढांचा

(i) संविधान को राज्य सरकार के लिए लोकायुक्त की संस्था स्थापित करने और उसकी संरचना, शक्ति और कार्यों के बारे में सामान्य सिद्धांत निर्दिष्ट करना अनिवार्य बनाते हुए उपबंध शामिल करने के लिए संशोधित किया जाना चाहिए।

(ii) लोकायुक्त अध्यक्ष के रूप में न्यायिक सदस्य, एक प्रख्यात विधिवेत्ता अथवा सदस्य के रूप में त्रुटिहीन रिकार्ड सहित प्रख्यात प्रशासक और पदेन सदस्य के रूप में राज्य सतर्कता आयोग के प्रमुख को शामिल करते हुए एक बहु-सदस्यी निकाय होना चाहिए। लोकायुक्त के अध्यक्ष का चयन उच्चतम न्यायालय के सेवानिवृत्त न्यायाधीशों अथवा उच्च न्यायालयों के मुख्य न्यायाधीशों की सूची से मुख्य मंत्री, उच्च न्यायालय के मुख्य

न्यायाधीश और विधानसभा में विपक्ष के नेता वाली एक समिति द्वारा किया जाना चाहिए। इसी समिति को प्रख्यात विधिवेत्ताओं/प्रशासकों में से दूसरे सदस्य का चयन करना चाहिए। उप-लोकायुक्त होने की कोई आवश्यकता नहीं है।

(iii) लोकायुक्त का क्षेत्राधिकार केवल मंत्रियों और विधायकों के विरूद्ध भ्रष्टाचार के मामलों तक होगा। उन्हें सामान्य जनता की शिकायतों पर गौर नहीं करना चाहिए।

(iv) प्रत्येक राज्य को राज्य सरकार के अधिकारियों के विरूद्ध भ्रष्टाचार के मामलों पर गौर करने के लिए राज्य सतर्कता आयोग का गठन करना चाहिए। आयोग के तीन सदस्य होने चाहिए और उखे कार्य केन्द्रीय सतर्कता आयोग के समान ही होने चाहिएं।

(v) भ्रष्टाचार-रोधी ब्यूरो को राज्य सतर्कता आयोग के नियंत्रणाधीन लाया जाना चाहिए।

(vi) लोकायुक्त के अध्यक्ष और सदस्यों को केवल एक कार्यकाल के लिए ही नियुक्त किया जाना चाहिए और उन्हें उसके बाद सरकार के अधीन कोई सरकारी पद धारित नहीं करना चाहिए।

(vii) लोकायुक्त का जांच के लिए स्वयं अपना कार्यतंत्र होना चाहिए। प्रारंभ में यह राज्य सरकार से प्रतिनियुक्ति पर अधिकरियों को ले सकता है, परंतु पांच वर्षों की अवधि में इसे स्वयं अपने संवर्ग की भर्ती के लिए उपाय करना चाहिए और उन्हें उचित रूप से प्रशिक्षित करना चाहिए।

(viii) भ्रष्टाचार के सभी मामले राष्ट्रीय लोकायुक्त अथवा लोकायुक्त को भेजे जाने चाहिए और इन्हें किसी अन्य जांच आयोग को नहीं भेजा जाना चाहिए।

2.2.3.6 स्थानीय स्तर पर विवाचक

(i) स्थानीय निकायों के पदाधिकारियों के विरूद्ध मामलों की जांच करने के लिए जिले के समूह हेतु एक स्थानीय निकाय विवाचक गठित किया जाना चाहिए। राज्य पंचायत राज अधिनियमों और शहरी स्थानीय निकाय अधिनियमों को यह प्रावधान शामिल करने के लिए संशोधित किया जाना चाहिए।

(ii) स्थानीय निकाय के विवाचक को स्थानीय स्व-शासन के पदाधिकारियों द्वारा भ्रष्टाचार अथवा कुप्रशासन के मामलों की जांच करने और कार्रवाई करने के लिए सक्षम

प्राधिकारियों को रिपोर्ट प्रस्तुत करने हेतु अधिकार प्रदान किया जाना चाहिए।

2.2.3.7 जांच और अभियोजन का सुदृढ़ीकरण

(i) राज्य सतर्कता आयोगों/लोकायुक्तों को भ्रष्टाचार संबद्ध मामलों के अभियोजन का पर्यवेक्षण करने के लिए अधिकार दिया जा सकता है।

(ii) जांचकर्ता एजेंसियों को बहु-विषयक कुशलताएं प्राप्त करनी चाहिएं और उन्हें विभिन्न कार्यालयों/विभागों के कार्यकरण से पूर्णतः परिचित होना चाहिए। उन्हें सरकार के विभिन्न स्कंधों से अधिकारियों को लेना चाहिए।

(iii) भ्रष्टाचार के मामले का अभियोजन राष्ट्रीय लोकायुक्त अथवा लोकायुक्त, जैसा भी मामला हो, के परामर्श से महाअधिवक्ता द्वारा तैयार वकीलों के दल द्वारा संचालित किया जाना चाहिए।

(iv) भ्रष्टाचार-रोधी एजेंसियों को आसूचना संग्रहित करने और संदेहास्पद निष्ठा के अधिकारियों को लक्षित करने के लिए अत्यधिक भ्रष्टाचार प्रवण के विशेष संदर्भ में विभागों का क्रमबद्ध सर्वेक्षण करना चाहिए।

(v) राज्यों की आर्थिक अपराध यूनिटों को मामलों की प्रभावी रूप से जांच करने के लिए सुदृढ़ किया जाना आवश्यक है और मौजूदा एजेंसियों के बीच बेहतर समन्वय होना चाहिए।

2.2.3.8 इसके अतिरिक्त, नागरिक केन्द्रिकता बढ़ाने, विवेकशीलता कम करने, पारदर्शिता का संवर्धन करने और जिम्मेवारी लागू करने जैसे मुख्य मुद्दों पर रिपोर्ट में उल्लिखित सिद्धांत सरकार के सभी स्तरों पर समान रूप से लागू होंगे।

2.2.4 सार्वजनिक व्यवस्था

2.2.4.1 सार्वजनिक व्यवस्था पर अपनी रिपोर्ट में आयोग ने बहुत विलंबित, परंतु सार्वजनिक संगठन के अनिवार्य सुधार और आपराधिक न्याय प्रणाली; जेलों के सुधार की आवश्यकता, कुछ विशेष कानूनों के भविष्य और राजनीतिक दलों, नागरिक समाज और प्रचार माध्यम की भूमिका पर विचार किया। चूंकि सार्वजनिक व्यवस्था और पुलिस संविधान की अनुसूची 7 के अधीन राज्य के विषय हैं इसलिए उस रिपोर्ट में की गई सिफारिशों पर बहुत हद तक राज्य सरकारों और उनकी कानून प्रवर्त्तन एजेंसियों द्वारा कार्य किया जाना होगा।

2.2.4.2 रिपोर्ट की कुछ महत्वपूर्ण सिफारिशें पुलिस बल का राजनीतिक हस्तक्षेप से बचाव करते हुए अपराध की जांच और पुलिस के कार्यों, जिला अटार्नी के अधीन अभियोजन के लिए एक पृथक कार्यतंत्र के सृजन, वरिष्ठ पुलिस पदाधिकारियों के लिए नियत कार्यकाल सुनिश्चित करने के लिए पुलिस स्थापना समितियों के गठन, आसूचना तंत्र के सुदृढ़ीकरण, राज्य तथा साथ ही जिला दोनों स्तरों पर स्वतंत्र शिकायत प्राधिकारियों की नियुक्ति द्वारा पारदर्शी शिकायत प्रणाली की स्थापना से संबद्ध हैं। इसके अतिरिक्त, आयोग ने स्थानीय न्यायालयों की स्थापना, प्रथम सूचना रिपोर्ट के नागरिक-अनुकूल पंजीकरण, जांच-पड़ताल के लिए नियम निर्धारित करने, आपराधिक दंड संहिता की धाराओं 161,162 में संशोधन ..., पुलिस के समक्ष अपराध-स्वीकरण को साक्ष्य के रूप में स्वीकार करने, आपराधिक दंड संहिता की धारा 311 में संशोधन और जेल प्रणाली के आधुनिकीकरण और सुधार जैसे आपराधिक न्याय प्रणाली में पर्याप्त सुधारों की भी सिफारिश की है। इनमें से एक महत्वपूर्ण सुझाव अंतर्राज्यीय अथवा राष्ट्रीय विस्तार वाले अपराधों को एक नए कानून में शामिल करना है। यह रिपोर्ट स्थानी पुलिस व्यवस्था, यातायात प्रबंधन और महानगर पुलिस व्यवस्था से संबंधित सिफारिशें भी करती है। यह स्थानीय दंडनायकगणों (जो सक्रिय रूप से सार्वजनिक व्यवस्था बनाए रखने में पुलिस के साथ सम्मिलित हैं) की क्षमता वृद्धि के लिए उपायों का भी सुझाव देती है। उपर्युक्त सभी मुद्दे राज्य स्तर पर सरकार के लिए तत्काल चिन्ता के विषय हैं।

2.2.4.3 रिपोर्ट में जिला और जिला प्रशासन की संगत सिफारिशें संक्षेप में निम्नानुसार हैं :

2.2.4.3.1 *पुलिस के कार्यों को युक्तिसंगत बनाना*

(क) अपराध की जांच को पुलिस के अन्य कार्यों से पृथक किया जाना चाहिए। प्रत्येक राज्य में अपराध जांच की एजेंसी गठित की जानी चाहिए। पुलिस को अपेक्षित स्वायत्तता प्रदान करने के लिए राज्य पुलिस कार्यनिष्पादन और जिम्मेवारी आयोग का गठन किया जाना चाहिए। जांच और अभियोजन की देखरेख करने के लिए ऐसा ही जांच बोर्ड गठित किया जाना चाहिए।

(ख) कानून और व्यवस्था पुलिस प्रमुख तथा साथ ही अपराध जांच एजेंसी के प्रमुख का कार्यकाल कम से कम तीन वर्ष का होना चाहिए।

(ग) पदस्थापन और स्थानांतरण के सभी मामलों से निपटने के लिए पुलिस स्थापना समितियां गठित की जानी चाहिएं।

(घ) जिला अटार्नी की प्रणाली गठित की जानी चाहिए, जिससे जिला अटार्नी जिले में अपराधों के अभियोजन और जांच का पर्यवेक्षण करेगा।

(ङ) बड़े नगरों में महानगर पुलिस प्राधिकरण गठित किए जाने चाहिएं। इन प्राधिकरणों को समुदाय पुलिस व्यवस्था और अन्य कार्यों की योजना बनाने तथा देखरेख करने की शक्तियां होनी चाहिए।

(च) गैर-मुख्य पुलिस कार्यों को अन्य विभागों/एजेंसियों को दिया जा सकता है।

(छ) पुलिस दल की मौजूदा प्रणाली को सशस्त्र पुलिस को छोड़कर सहायक पुलिस सब-इंस्पेक्टर (एएसआई) के स्तर पर स्नातकों की भर्ती से प्रतिस्थापित किया जाना चाहिए।

(ज) पुलिस द्वारा कदाचार के सभी मामलों पर गौर करने के लिए स्वतंत्र नगर और जिला स्तर पर पुलिस शिकायत प्राधिकरणों का गठन किया जाना चाहिए।

(झ) पुलिस स्टेशनों और अन्य पुलिस कार्यालयों की कार्यनिष्पादन लेखापरीक्षा करने के लिए एक स्वतंत्र पुलिस निरीक्षणालय स्थापित किया जाना चाहिए।

(ञ) पुलिस में महिलाओं और समाज के कम प्रतिनिधित्व वाले वर्गों का प्रतिनिधित्व सकारात्मक कार्रवाई के माध्यम से बढ़ाया जाना चाहिए। पुलिस बल में महिलाएं 33 प्रतिशत तक होनी चाहिएं।

2.2.5 विवाद समाधान के लिए क्षमता निर्माण

2.2.5.1 ''विवाद समाधान के लिए क्षमता निर्माण'' पर आयोग की रिपोर्ट अपने विचारार्थ विषय संख्या 13 अर्थात सार्वजनिक व्यवस्था का एक भाग शामिल करती है। इस रिपोर्ट में आयोग ने उन उपायों को रेखांकित करना चाहा है, जिन्हें सभी किस्मों के विवादों के समाधान और प्रबंधन के लिए देश की संस्थात्मक क्षमता को सुधारने के लिए किया जा सकता है। संस्थात्मक परिप्रेक्ष्य का सृजन करना, जिसमें अल्पावधिक शमन का आश्रय लेने की बजाय समाज के सभी वर्गों के हितों का ध्यान रखते हुए लोकतांत्रिक तरीके से विवाद प्रबंधन किया जाता है, इस रिपोर्ट का केन्द्र बिन्दु है। यह रिपोर्ट बड़ी संख्या में ऐसे मुद्दों पर विचार करती है, जो हमारे समाज में तनाव उत्पन्न करते हैं, जैसे - वामपंथ उग्रवाद, भूमि संबद्ध मुद्दे, जल विवाद, अनुसूचित जातियों/जनजातियों और अन्य पिछड़े वर्गों से संबद्ध मामले, धार्मिक और राजनीतिक अशांति। रिपोर्ट सुरक्षा बलों की क्षमता बढ़ाने की आवश्यकता, प्रभावी

क्षेत्रों में विशेष कार्यबलों के गठन में तेजी लाने, वन निवासी (अधिकारों की मान्यता) अधिनियम, 2006 का प्रभावी कार्यान्वयन सुनिश्चित करने, विकास स्कीमों के संबंध में स्थानीय एजेंसियों को नमनीयता प्रदान करने, भूमि सुधार उपायों के कार्यान्वयन की गति बढ़ाने, भूमि धारिता के समेकन के लिए उपाय करने और ग्रामीण क्षेत्रों में बैंकिंग प्रणाली का विस्तार करने पर बल देती है। आयोग ने विशेष आर्थिक क्षेत्रों के लिए प्रमुख कृषि भूमि के प्रयोग से बचने, मौसम के लिए बीमा और मूल्य समर्थन स्कीमों जैसे जोखिम कवरेज उपायों के विविधीकरण, अंतर्राज्यीय नदियों के लिए नदी घाटी संगठनों की स्थापना, अंतर्राज्यीय नदी संबंधी विवादों के निपटान के लिए सहक्रियात्मक उपाय अपनाने, अनुसूचित जातियों के विरूद्ध भेदभाव समाप्त करने के उपाय कार्यान्वित करने, ऐसे मामलों के तेजी से निपटान, अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों की विशेष समस्याओं से सिविल और पुलिस तंत्र के सुग्राहीकरण और विभिन्न सामाजिक विधानों को लागू करने से संबंधित विभिन्न कार्यक्रमों में स्थानीय अधिशासन संस्थाओं की भागीदारी की भी सिफारिश की है। रिपोर्ट आगे सिफारिश करती है कि पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्रों में, राज्य के विभिन्न कानूनों और नीतियों को पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तार) अधिनियम का अनुपालक बनाया जाना चाहिए और विनियामक तथा विकास कार्यक्रमों की समाभिरूपता होनी चाहिए। धार्मिक विवादों के संबंध में, घृणा फैलाने के विरूद्ध तत्काल कार्रवाई करने, शांति समितियों/एकीकरण परिषदों का प्रभावी प्रयोग करने, साम्प्रदायिक अपराधों के लिए वर्धित सजा की व्यवस्था करने और विशेष न्यायालय स्थापित करने का सुझाव दिया गया है। रिपोर्ट ने पूर्वोत्तर में क्षेत्रीय विसंगतियों और विवादों से उत्पन्न मुद्दों को भी हाथ में लिया है। विवादों के उग्र प्रतिरोध और कार्यकलापों में बढ़ने से रोकने के लिए राज्य प्रशासन का मुख्य उत्तरदायित्व है।

2.2.6 संकट प्रबंधन

2.2.6.1 अपनी तीसरी रिपोर्ट में, आयोग ने संकट प्रबंधन के सभी पहलुओं की जांच की और निवारण से प्रबंधन तक संकट के विभिन्न चरणों के दौरान प्रत्येक स्तर पर हितधारकों/एजेंसियों और संगठनों को शामिल करते हुए एक रूपरेखा तैयार करने का प्रयास किया। विषय के रूप में ''संकट प्रबंधन'' का उल्लेख संविधान की अनुसूची 7 के अधीन तीन सूचियों में से किसी एक में भी नहीं है परंतु व्यवहार और परम्परा द्वारा संकट के प्रबंधन का प्राथमिक उत्तरदायित्व राज्य सरकारों पर है। संघ सरकार ने समवर्ती सूची में प्रविष्टि 23 के अधीन ''सामाजिक सुरक्षा और सामाजिक बीमा, रोजगार और बेरोजगारी'' नामक आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 अधिनियमित किया है। इसके साथ ही, कुछ राज्यों ने भी आपदा प्रबंधन का नियंत्रण करने वाले कानून अधिनियमित किए हैं।

2.2.6.2 रिपोर्ट की निम्नलिखित सिफारिशें राज्य सरकारों के लिए संगत हैं :

(i) आपदा/संकट प्रबंधन राज्य सरकारों का प्राथमिक दायित्व बना रहना चाहिए और संघ सरकार को सहायक भूमिका निभानी चाहिए।

(ii) कानून को सभी संकटों से निपटने के लिए शीर्ष स्तर पर समरूप संरचना सृजित करनी चाहिए। ऐसी संरचना का नेतृत्व राष्ट्रीय स्तर पर प्रधानमंत्री और राज्य स्तर पर मुख्यमंत्री द्वारा किया जाना चाहिए। प्रशासनिक स्तर पर संरचना का नेतृत्व उपयुक्त रूप से क्रमशः मंत्रिमंडल सचिव और मुख्य सचिव द्वारा किया जाता है।

(iii) स्थानीय शासन की भूमिका को संकट/आपदा प्रबंधन के आगे लाया जाना चाहिए।

(iv) आपदा प्रबंधन अधिनियम के अधीन यथा निर्दिष्ट राष्ट्रीय कार्यकारी समिति गठित करना आवश्यक नहीं है और राष्ट्रीय संकट प्रबंधन समिति (एनसीएमसी) को शीर्ष समन्वय निकाय बने रहना चाहिए। राज्य स्तर पर, मुख्य सचिव के अधीन मौजूदा समन्वय कार्यतंत्र बना रहना चाहिए।

(v) बड़े शहरों (मान लें 2.5 मिलियन से अधिक जनसंख्या वाले) में नगर निगम के आयुक्त और पुलिस आयुक्त द्वारा सहायता-प्राप्त मेयर को संकट प्रबंधन के लिए प्रत्यक्षतः उत्तरदायी होना चाहिए।

(vi) आपदा संबद्ध उत्तरदायित्वों के प्रभावी रूप से निर्वहन के लिए राहत आयुक्तों/आपदा प्रबंधन विभागों को अधिकार प्रदान करना।

(vii) सभी संबंधित के परामर्श से जिला आपातकाल प्रत्युत्तर योजना तैयार की जानी चाहिए। यह योजना सभी भूमिका निभाने वालों को ज्ञात और स्वाकार्य होनी चाहिए। (इसे जिला आपदा प्रबंधन योजना का भाग होना चाहिए)।

(viii) बचाव/राहत कार्यों और राहत की उचित प्राप्ति और उपबंध सुनिश्चित करने के लिए जिला और उप-जिला स्तरों पर प्रभावी समन्वय अनिवार्य है। बचाव और राहत कार्यों के दौरान पूर्ण कमान में समाहर्ता के साथ कमान की एकता सुनिश्चित की जानी चाहिए।

2.2.7 भारत सरकार की संगठनात्मक संरचना

2.2.7.1 अपनी तेरहवीं रिपोर्ट में आयोग ने भारत सरकार की संगठनात्मक संरचना की विस्तृत जांच की है। प्रशासन को अधिक सक्षम, प्रत्युत्तरदायी और जिम्मेवार बनाने के लिए आयोग सुझाव देता है कि सरकार का ध्यान निम्नलिखित मुख्य कार्यकलापों पर केन्द्रित होना चाहिए।

(क) (i) रक्षा, अंतर्राष्ट्रीय संबंध, राष्ट्रीय सुरक्षा, न्याय और कानून का शासन

(ii) प्रत्येक नागरिक को अच्छी किस्म की शिक्षा और स्वास्थ्य परिचर्या तक पहुंच के माध्यम से मानव विकास

(iii) अवसंरचना और सतत बने रहने योग्य प्राकृतिक संसाधन विकास

(iv) सामाजिक सुरक्षा और सामाजिक न्याय

(v) वृहद आर्थिक प्रबंधन और प्रत्युत्तरदायी आर्थिक आयोजना

(vi) अन्य क्षेत्रों के संबंध में राष्ट्रीय नीति।

(ख) राज्य और स्थानीय शासनों को कार्यों के विकेन्द्रीकरण के लिए आर्थिक सहायता के सिद्धांत का अनुपालन किया जाना चाहिए।

(ग) विषय, जो घनिष्ठ रूप से अंतःसंबद्ध हैं, पर एक साथ कार्रवाई की जानी चाहिए।

(घ) निष्पादन से नीति निर्माण कार्यों का पृथक्करण : मंत्रालय/विभाग को कार्यनीतिक निर्णयों, नीति निर्माण, अनुवीक्षण/मूल्यांकन और बजटीय प्रक्रियाओं पर ध्यान केन्द्रित करना चाहिए जबकि नीतियों का कार्यान्वयन कार्यपालक एजेंसियों को सौंपा जाना चाहिए।

(ङ) समन्वित कार्यान्वयन : नीति निर्माण के समान कार्यान्वयन में समन्वय अनिवार्य है। उर्ध्वाकार (शीर्ष) विभाग का प्रचुरोद्भवन इसे उन मामलों, जहां अधिकारप्राप्त आयोग, सांविधिक निकाय, स्वायत्तशासी सोसायटियां सृजित की गई हैं, को छोड़कर इसे एक असंभव कार्य बनाता है।

(च) स्तरों की संख्या घटाते हुए और दल के कार्य को प्रोत्साहित करते हुए संरचनाओं का समर्थन : सरकार में संगठनों सहित किसी संगठन की संरचना को उसके द्वारा प्राप्त किए जाने वाले विशिष्ट उद्देश्यों के उपयुक्त होने लायक सुनिर्मित किया जाना

चाहिए। दल के कार्य पर बल सहित संगठनों को समर्थन देने की ओर अंतरण करने की आवश्यकता है।

(छ) सुपरिभाषित जिम्मेवारी : अपूर्ण निर्णय लेने की प्रक्रिया के साथ वर्तमान बहु-स्तरीय संगठनात्मक संरचना से अकार्यनिष्पादन के लिए सत्याभासी अन्यत्रता की संस्कृति उत्पन्न होती है। बड़ी संख्या में फाइल पर परामर्श की प्रवृत्ति रखने से प्रायः अनावश्यक विसरित जिम्मेवारी की स्थिति उत्पन्न होती है। संगठनात्मक उत्तरदायित्वों का स्पष्ट सीमांकन वैयक्तिक पदाधिकारियों के लिए कार्यनिष्पादन प्रबंधन प्रणाली विकसित करने में सहायता करेगा।

(ज) उपयुक्त प्रत्यायोजन : किसी सरकारी संगठन की विशिष्ट विशेषता शक्ति को केन्द्रीकृत करने और अधीनस्थ पदाधिकारियों या यूनिटों को प्राधिकार के प्रत्यायोजन करने की प्रवृत्ति होती है। तथापि, इससे विलंब, अक्षमता और अधीनस्थ कर्मचारियों में हतोत्साहित होने की भावना उत्पन्न होती है। नागरिकों के समीपस्थ प्राधिकारी को स्थापित करने के लिए सहायता के सिद्धांत का अनुपालन किया जाना चाहिए।

(झ) प्रचालनात्मक यूनिटों की संकटावस्था : सरकारी संगठनों में प्रचालनात्मक स्तर पर प्राधिकार, मानवशक्ति और संसाधनों की कमी के साथ शीर्ष पर बने रहने की प्रवृत्ति रही हैं जिनका नागरिकों के जीवन पर सीधा प्रभाव पड़ता है। सरकारी कर्मचारियों के पैटर्न का यौक्तिकीकरण आवश्यक और नागरिकों की आवश्यकताओं के संगत होना अपेक्षित है।

2.2.7.2 उपर्युक्त मुख्य सिद्धांतों के आधार पर रिपोर्ट ने पहले यथा उल्लिखित मंत्रालय और विभाग के गठन और कार्यकरण तथा कार्य आबंटन नियमों को पुनः तैयार करने के संबंध में बड़ी संख्या में सिफारिशें की हैं। इसने यह भी सुझाव दिया है कि मंत्रालयों/विभागों को नीतिगत आयोजना और कार्यनीतिक निर्णय लेने पर ध्यान केन्द्रित करना चाहिए और कार्य का कार्यान्वयन पर्याप्त रूप से अधिकारप्राप्त कार्यपालक एजेंसियों को सौंपा जाना चाहिए। इसके बाद, रिपोर्ट प्रत्यायोजन, पदानुक्रम की कमी, इलेक्ट्रॉनिक डाटाबेस के अनुरक्षण और सरकार में समन्वय कार्यतंत्र के सुदृढ़ीकरण के मुद्दों पर विचार करती है। अंततः आयोग विनियामक प्राधिकरणों की स्थापना यथा विनियामक की आवश्यकता, कार्यकरण में स्वायत्तता, अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति में समरूपता आदि से संबंधित मुद्दों पर भी ध्यान देता है।

2.2.7.3 उपर्युक्त अधिकांश सिफारिशें छोटे परिवर्तनों सहित राज्य सरकारों पर लागू हैं। उनका इस रिपोर्ट के परवर्ती अध्यायों में उपयुक्त स्थानों पर संदर्भ दिया गया है।

2.2.8 वित्तीय प्रबंधन प्रणाली

2.2.8.1 वित्तीय प्रबंधन लोक प्रशासन के सर्वाधिक महत्वपूर्ण तत्वों में से एक है। आयोग ने अपनी चौदहवीं रिपोर्ट में इस विषय पर एक विस्तृत अध्ययन किया है।

2.2.8.2 आयोग का मोटे तौर पर विचार है कि देश में सरकार की वित्तीय प्रबंधन प्रणाली सुधारने के मुख्य सिद्धांतों में निम्नलिखित शामिल होने चाहिएं :-

(i) *वित्तीय प्रबंधन प्रणाली में सुधार समग्र अधिशासन सुधारों का भाग है :* सुधरी हुई पारदर्शिता, अधिक जिम्मेवारी लाने, सरकार की संरचना को युक्तिसंगत बनाने, भ्रष्टाचार दूर करने और राजकोषीय तथा पर्यावरण सततता के लिए अधिशासन सुधारों का समर्थन वांछित परिणाम देने के लिए वित्तीय प्रबंधन प्रणाली में सुधारों द्वारा किया जाना होगा। इसके साथ ही, यह समझने की आवश्यकता है कि प्रबंधन प्रणाली में सुधार अपने आप में अंत नहीं है परंतु यह अच्छे अधिशासन की प्राप्ति का एक साधन है।

(ii) *सुदृढ़ वित्तीय प्रबंधन सभी सरकारी विभागीय एजेंसियों का उत्तरदायित्व है :* वित्तीय विवेकसम्मतता, अनुशासन और जिम्मेवारी बनाए रखना और इसके साथ ही संगठनात्मक लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए संसाधनों का तत्काल और सक्षम उपयोग सुनिश्चित करना सभी सरकारी एजेंसियों/संगठनों का उत्तरदायित्व है न कि केवल वित्त स्कंध/वित्त मंत्रालय का।

(iii) *मध्यावधि योजना/बजट ढांचा और योजना बजट तथा लेखे का संरेखण :* मध्यावधि योजना/बजट ढांचा वार्षिक बजट की अल्पावधि समय-सीमा सरकार की स्कीमों और कार्यक्रमों के मध्यावधि उद्देश्यों के बीच अंतर कम करने का प्रयास करती है। यहां तक कि जब पंचवर्षीय विकास योजना जैसे मध्यावधि ढांचे हैं वहीं वार्षिक बजटों को स्पष्ट रूप से योजनाओं और लेखाकरण कार्यतंत्र के साथ संरेखित करने की आवश्यकता है ताकि मध्यावधि विकासात्मक योजना और वार्षिक बजट कार्य के बीच एक स्पष्ट ''दृष्टि रेखा'' मौजूद हो।

(iv) *विवेकसम्मत आर्थिक पूर्वानुमान :* आर्थिक पूर्वानुमान, जो बजट को रेखांकित करता है, को यह सुनिश्चित करने के लिए कि बजटीय अनुमान व्यर्थ नहीं जाएं, विवेकसम्मत और यथार्थ होना होगा। अधिक आशावादी होने की प्रवृत्ति से बचना होगा।

(v) *टॉप-डाउन बजट निर्माण तकनीक :* बजट-निर्माण की पारम्परिक बॉटम-अप दृष्टिकोण से टॉप-डाउन ढांचे में अंतरित होना आवश्यक है, जहां वांछित परिणामों की अपेक्षित संसाधनों, जिसे उसके बाद वृहत स्तर पर क्षेत्रवार आवंटित किया जाना चाहिए, की ओर इंगित करना चाहिए। इसमें निविष्टियों और प्रक्रियाओं की बजाए उत्पादन और परिणामों पर ध्यान केन्द्रित होगा।

(vi) *पारदर्शिता और सरलता :* बजट दस्तावेजों को साधारण तथा समझने में सरल होना चाहिए और उसे सार्वजनिक क्षेत्राधिकार में उपलब्ध होना चाहिए। बजट के प्रचालन और निधियों के निर्गमन में शामिल कार्यविधियां भी सरल होनी चाहिएं। यह सुनिश्चित करने के लिए कि सभी लेन-देनों को शामिल किया और अंततः सार्वजनिक जांच के लिए उपलब्ध कराया जाता है, उपयुक्त वित्तीय प्रबंधन सूचना प्रणाली विकसित करना आवश्यक है।

(vii) *केन्द्रीय निविष्टि नियंत्रणों का शिथिलीकरण :* सरकारी एजेंसियों को बजट की मदों को समेकित करके तथा प्रशासनिक और वित्तीय शक्तियों के विकेन्द्रीकरण द्वारा अधिक प्रचालनात्मक स्वायत्तता और नमनीयता देने की आवश्यकता है।

(viii) *परिणामों पर ध्यानकेन्द्रण :* सरकार में जिम्मेवारी को नियमों और कार्यविधियों सहित अनुपालन से परिणामों की प्राप्ति में अंतरित करना आवश्यक है। यह शिथिलीकृत केन्द्रीय निविष्टि नियंत्रणों के साथ और अधिक आवश्यक है। ''धनराशि के महत्व'' पर बल दिया जाना चाहिए।

(ix) *आधुनिक वित्तीय प्रबंधन पद्धतियां अपनाना :* निर्णय लेने और जिम्मेवारी सुधारने के लिए प्रोद्भवन लेखाकरण, सूचना प्रौद्योगिकी वित्तीय सूचना प्रणाली जैसे आधुनिक वित्तीय प्रबंधन साधनों का प्रयोग किया जाना आवश्यक है। तथापि, यह सुनिश्चित करने के लिए कि अनुकूल वातावरण सृजित किया जाता है और नई पद्धतियां अपनाने के पूर्व पर्याप्त क्षमता विकसित की जाती है, सावधानी बरतना आवश्यक है।

(x) *बजट निर्माण का वास्तविक होना :* जब तक बजट में किए गए पूर्वानुमान उचित रूप से यथार्थ नहीं हैं तब तक बजट निर्माण कार्य की विश्वसनीयता नहीं रहती।

2.2.8.3 उपर्युक्त मुख्य सिद्धांत, जिनकी व्यापक चर्चा प्रशासनिक सुधार आयोग की 14वीं रिपोर्ट में संघ सरकार में वित्तीय प्रबंधन के परिप्रेक्ष्य में की गई है, राज्य सरकारों पर भी लागू होंगे। तथापि, इस महत्वपूर्ण क्षेत्र में, प्राथमिक रूप से राज्य सरकारों के संबंध में कुछ विशिष्ट मुद्दे हैं। आयोग ने इस रिपोर्ट के अध्याय 6 में इनका अधिक विस्तृत रूप से विश्लेषण किया है।

2.3 राज्य सरकारों का पुनर्गठन

2.3.1 उन मुद्दों, जिन पर आयोग पहले सिफारिशें दे चुका है, के अतिरिक्त आयोग ने इस रिपोर्ट में राज्य प्रशासन के निम्नलिखित मुख्य पहलुओं का विश्लेषण किया है :

(i) मंत्रिपरिषद का आकार
(ii) सचिवालय विभागों की संख्या का यौक्तिकीकरण
(iii) कार्यपालक एजेंसियां
(iv) राज्य सरकार के विभागों का आंतरिक पुनर्गठन
(v) राज्य सिविल सेवा कानून
(vi) राज्य सरकार में वरिष्ठ स्तरों पर नियुक्ति और कार्यकाल की सुरक्षा
(vii) राज्य लोक सेवा आयोग

2.3.2 *मंत्रिपरिषद का आकार*

2.3.2.1 राज्य कार्यपालिका में राज्यपाल, जो राज्य का संवैधानिक प्रमुख होता है और प्रमुख के रूप में मुख्यमंत्री सहित मंत्रिपरिषद शामिल होता है। मंत्रिपरिषद का प्रत्येक मंत्री एक अथवा अधिक विभागों का प्रभारी होता है और सरकार का कार्य राज्य स्तर पर कार्यरत सचिवों के माध्यम से किया जाता है।

2.3.2.2 समयावधि में, आंशिक रूप से प्रशासनिक आवश्यकताओं और आंशिक रूप से गठबंधन राजनीति की बाध्यता के करण लगभग सभी राज्यों में मंत्रियों और विभागों का पर्याप्त प्रचुरोद्भवन हुआ है। इस प्रचुरोद्भवन से प्रशासनिक विखंडन हुआ है। राज्यों में बड़े राज्यों में मंत्रिपरिषद का आकार विशेषकर सरकार के तीसरे स्तर, जिसे संवैधानिक 73वें और 74वें संशोधन द्वारा यथा अधिदेशित पर्याप्त शक्तियां और कार्य सुपुर्द किए जाने हैं, की स्थापना के दृष्टिगत असंगत प्रतीत होता है। इस

मुद्दे पर राज्य की संबंधित विधानसभा की संख्या के अधिकतम 15 प्रतिशत तक मंत्रिपरिषद का आकार प्रतिबंधित करते हुए दिनांक 01.01.2004 से लागू 91वें संवैधानिक संशोधन द्वारा ध्यान देने का प्रयास किया गया था परंतु यह समस्या अभी भी विद्यमान है। बड़े राज्यों (जैसे उत्तर प्रदेश, जहां विधानसभा में 404 विधायकों की संख्या है) में यहां तक कि इस प्रतिबंध ने भी विशाल आकार वाले मंत्रालयों के गठन को नहीं रोका है।

2.3.2.3 संविधान का अनुच्छेद 164 मुख्य मंत्रियों और अन्य मंत्रियों की नियुक्ति पर कार्रवाई करता है। अनुच्छेद 164(1क) के अनुसार किसी राज्य में मंत्रिपरिषद में मुख्यमंत्री सहित मंत्रियों की कुल संख्या उस राज्य की विधानसभा के सदस्यों की कुल संख्या के 15 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी बशर्ते कि राज्य में मुख्यमंत्री सहित मंत्रियों की संख्या बारह से कम नहीं होगी। सिक्किम, मिजोरम और गोवा जैसे छोटे राज्यों, जहां विधानसभा में विधायकों की संख्या क्रमशः 32,40 और 40 है, में मंत्रिपरिषद के लिए 7 की न्यूनतम संख्या प्रदान की गई है।

2.3.2.4 91वें संवैधानिक संशोधन के पूर्व राज्य में मंत्रिपरिषद के आकार की कोई सीमा नहीं थी। एक समय, बिहार सरकार में 76, महाराष्ट्र में 69 और उत्तर प्रदेश में 93 मंत्री थे। मंत्रिपरिषद का आकार और संरचना प्रभावी लोक प्रशासन के लिए बुनियादी महत्व रखता है। मंत्रालय और मंत्रिमंडल सक्षमतापूर्वक और निष्पक्षतापूर्वक प्रशासन चलाने के विशिष्ट प्रयोजन के लिए अस्तित्व में आए न कि एक बिगड़ी हुई प्रणाली के प्रचालन के लिए। इसलिए, इसे सुगठित और समरूप होने की आवश्यकता है और इसका आकार प्रशासनिक आवश्यकताओं द्वारा निर्धारित किया जाए। यह राज्य के क्षेत्रफल, उसकी जनसंख्या, आर्थिक विकास के चरण और उसकी विशिष्ट समस्याओं जैसे कारकों पर निर्भर करेगा।

2.3.2.5 यह स्मरण दिलाना अनिवार्य होगा कि संविधान के कार्यकरण की समीक्षा करने के लिए राष्ट्रीय आयोग ने सुझाव दिया कि मंत्रिमंडल का आकार केन्द्र में लोक सभा और राज्यों में विधानसभा की कुल संख्या के 10 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए। यह सिफारिश प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग के विचारों के अनुरूप थी, जिसने सुझाव दिया था कि मंत्रिपरिषद का आकार किसी एकसदनी राज्य में विधानसभा की संख्या का 10 प्रतिशत और द्विसदनी राज्य में 11 प्रतिशत तक सीमित किया जाए।

2.3.2.6 बढ़ती हुई मान्यता है कि राज्यों में मंत्रिपरिषद के आकार को और कम करने की आवश्यकता है। मंत्रियों (एक साथ मिलाकर सभी रैंक के) की संख्या एक सक्षम सरकार की आवश्यकताओं के प्रत्यक्ष समानुपात में होनी चाहिए। मंत्रियों की संख्या और सरकार में मौजूद विभागों के बीच सह-संबंध होना चाहिए। तथापि, विभिन्न राज्यों के लिए विभिन्न मानदंडों की आवश्यकता होगी और जनसंख्या, विधानसभा की संख्या और प्रत्येक राज्य की विशिष्ट कार्यात्मक आवश्यकताओं के आधार पर विभेद किया जाना होगा। निम्नलिखित सारणी विभिन्न राज्यों में स्थिति दर्शाती है।

सारणी संख्या 2.1 : विभिन्न राज्यों में विधानसभा के सदस्यों की संख्या

क्रम संख्या	राज्य	जनसंख्या (लाख में)	विधानसभा में सदस्यों की संख्या	मंत्रिपरिषद का आकार	विभागों की संख्या
1	उत्तर प्रदेश	1660.52	404	56	77
2	बिहार	828.78	243	35	35
3	पश्चिम बंगाल	802.21	295	42	54
4	मध्य प्रदेश	603.85	231	23	50
5	राजस्थान	564.73	200	24	33
6	गुजरात	505.97	182	20	26
7	महाराष्ट्र	967.52	289	43	29
8	आंध्र प्रदेश	757.28	295	40	30
9	कर्नाटक	527.34	224	32	28
10	तमिलनाडु	621.11	235	29	33
11	जम्मू और कश्मीर	100.70	89	10	
12	पंजाब	242.89	117	36	33
13	हरियाणा	210.83	90	10	43
14	असम	266.38	126	19	31
15	झारखंड	269.09	81	12	36
16	उड़ीसा	367.07	147	21	36
17	छत्तीसगढ़	207.96	90	12	43
18	केरल	318.39	141	19	40
19	हिमाचल प्रदेश	60.77	63	10	44

क्रम संख्या	राज्य	जनसंख्या (लाख में)	विधानसभा में सदस्यों की संख्या	मंत्रिपरिषद का आकार	विभागों की संख्या
20	उत्तराखंड	84.80	70	12	43
21	सिक्किम	5.40	32	12	35
22	अरूणाचल प्रदेश	10.91	60	29	43
23	नागालैंड	19.89	60	13	31
24	मणिपुर	23.89	60	12	52
25	मिजोरम	8.91	40	12	34
26	त्रिपुरा	31.91	60	12	26
27	मेघालय	23.06	60	12	45
28	गोवा	13.44	40	12	34

2.3.2.7 आयोग महसूस करता है कि एक सुगठित और छोटे आकार वाली मंत्रिपरिषद अच्छे अधिशासन की अनिवार्य आवश्यकताओं में से एक है और जैसा पहले दर्शाया गया है 15 प्रतिशत की वर्तमान उच्चतम सीमा, जो अनुच्छेद 164(1क) द्वारा अधिरोपित की गई है, कई राज्यों के लिए कुछ हद तक अधिक है।

2.3.2.8 मंत्रिपरिषद का आकार घटाने के लिए कुछ यौक्तिक मानदंड की खोज करने के लिए आयोग महसूस करता है कि देश के सभी 28 राज्यों को सुविधाजनक रूप से उनकी विधानसभाओं की संख्या के आधार पर तीन समूहों में रखा जा सकता है। बड़े राज्यों, जहां विधानसभा की संख्या 200 और 400 के बीच है, को एक समूह में रखा जा सकता है, जैसे उत्तर प्रदेश, बिहार, पश्चिम बंगाल, मध्य प्रदेश, राजस्थान, गुजरात, महाराष्ट्र, आन्ध्र प्रदेश, कर्नाटक और तमिलनाडु। राज्य, जहां विधानसभाओं में सदस्यों की संख्या 80 और 200 के बीच है, जैसे जम्मू और कश्मीर, पंजाब, हरियाणा, असम, झारखंड, उड़ीसा, छत्तीसगढ़ और केरल को एक साथ समूहबद्ध किया जा सकता है। तीसरे समूह में वे राज्य, जहां उनकी विधानसभा में सदस्यों की संख्या 80 से कम है, जैसे हिमाचल प्रदेश, उत्तराखंड, सिक्किम, अरूणाचल प्रदेश, नागालैंड, मणिपुर, मिजोरम, त्रिपुरा, मेघालय और गोवा शामिल हो सकते

हैं। (संघ राज्य क्षेत्र दिल्ली के लिए संविधान का अनुच्छेद 239कक(4) स्वयं मंत्रिपरिषद का आकार 7 तक सीमित करता है जबकि पुडुचेरी के मामले में यह 6 तक सीमित है)।

2.3.2.9 मंत्रिपरिषद के आकार को घटाने का सुझाव देते समय, आयोग इस तथ्य से सजग है कि मध्यम और छोटे राज्यों को अलाभकारी स्थिति में नहीं होना चाहिए और उनके पास अधिशासन की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए मंत्रियों की पर्याप्त संख्या होनी चाहिए। इसलिए, इसका विचार है कि एक श्रेणीकृत प्रणाली अपनाई जा सकती है, जहां अधिकतम प्रतिशतता सीमा संबंधित राज्य विधानसभा की संख्या के 10-15 प्रतिशत की सीमा में हो सकती है। अधिक विशिष्ट रूप से, बड़े राज्य, जहां विधानसभा की सदस्यता 200 से अधिक है वहां मंत्रिपरिषद की संख्या को ऐसी संख्या के 10 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए। मझोले राज्यों (जहां विधानसभा की संख्या 80 और 200 के बीच है) के मामले में अधिकतम प्रतिशतता 12 प्रतिशत और छोटे राज्यों (जहां विधानसभा की संख्या 80 से कम है) के मामले में 15 प्रतिशत हो सकती है। तथापि यह शर्त परिणामी विसंगतियों को दूर करने के लिए उपयुक्त परंतुक के अधीन होनी चाहिए। यह सुनिश्चित किया जा सकता है कि मझोले आकार के राज्यों के लिए अनुमेय मंत्रियों की अधिकतम संख्या 200 विधायकों वाले बड़े राज्य के लिए निर्धारित संख्या से अधिक नहीं होनी चाहिए और इसी प्रकार छोटे राज्यों के लिए अनुमेय मंत्रियों की अधिकतम संख्या 80 विधायकों वाले मझोले राज्य के लिए निर्धारित संख्या से अधिक नहीं होनी चाहिए। इसके साथ ही कोई न्यूनतम निर्धारित संख्या नहीं हो सकती।

2.3.2.10 इस परिप्रेक्ष्य में, आयोग उन गतिविधियों का उल्लेख भी करना चाहेगा, जो पिछले कुछ दशकों के दौरान भारतीय राज्य व्यवस्था में हुई हैं। वे हैं (क) स्थानीय पहचान और आकांक्षा के आधार पर क्षेत्रीय राजनीतिक दलों का बड़ी संख्या में प्रादुर्भाव (ये दल अब राज्य विधानसभा में पर्याप्त संख्या में सीटें प्राप्त करने में समर्थ हैं), (ख) केन्द्र तथा साथ ही राज्यों दोनों में गठबंधन सरकारों का गठन, और (ग) तीसरा और स्वाभाविक परिणाम राज्यों में बड़े मंत्रिपरिषदों का शपथ ग्रहण रहा है।

2.3.2.11 यह मुद्दा जटिल प्रतीत होता है और इस पर राज्यों के साथ परिचर्चा/विचार-विमर्श के माध्यम से राष्ट्रीय सर्वसम्मति पर पहुंचने की आवश्यकता है। आयोग का विचार है कि इन परिचर्चाओं/विचार-विमर्शों के लिए उपयुक्त मंच अंतर्राज्यीय परिषद होगा।

2.3.2.12 सिफारिशें

(क) राज्यों में मंत्रिपरिषद का आकार एक सक्षम सरकार की आवश्यकताओं पर विचार करते हुए और कम किया जाना आवश्यक है। इस प्रयोजनार्थ मंत्रिपरिषद का अधिकतम आकार उनकी विधानसभाओं की सदस्य संख्या के 10 प्रतिशत से 15 प्रतिशत के बीच की सीमा में नियत किया जा सकता है। बड़े राज्यों (जहां विधानसभा की सदस्यता 200 से अधिक है) में ऐसी अधिकतम प्रतिशतता 10 प्रतिशत होनी चाहिए जबकि मझोले राज्यों (जहां विधानसभा की सदस्यता संख्या 80 और 200 के बीच है) तथा छोटे राज्यों (जहां विधानसभा की सदस्यता संख्या 80 से कम है) में यह क्रमशः 12 प्रतिशत और 15 प्रतिशत हो सकती है। तथापि यह शर्त विसंगतियां दूर करने के लिए उपयुक्त परंतुक के अधीन होनी चाहिए। यह सुनिश्चित किया जाए कि मझोले आकार के राज्यों के लिए अनुमेय मंत्रियों की अधिकतम संख्या 200 विधायकों वाले बड़े आकार के राज्य के लिए निर्धारित संख्या से अधिक नहीं होनी चाहिए और इसी प्रकार छोटे राज्यों के लिए अनुमेय मंत्रियों की अधिकतम संख्या 80 विधायकों वाले मझोले आकार के राज्य के लिए निर्धारित संख्या से अधिक नहीं होनी चाहिए। यहां कोई निर्धारित न्यूनतम नहीं हो सकता।

(ख) अंतर्राज्यीय परिषद में राज्यों के साथ परिचर्चाओं/विचार-विमर्श के माध्यम से इस मुद्दे पर राष्ट्रीय सर्वसम्मति पर पहुंचना आवश्यक है।

2.3.3 सचिवालय विभागों की संख्या का यौक्तिकीकरण

2.3.3.1 सचिवालय राज्य प्रशासन का सर्वाधिक शीर्ष सोपानक है और इसका मुख्य कार्य शांति तथा कानून व्यवस्था बनाए रखने और राज्य के सामाजिक-आर्थिक विकास के लिए नीतियां बनाने तथा साथ ही साथ सरकार के विधायी उत्तरदायित्वों को पूरा करने में राजनीतिक कार्यपालक-मुख्यमंत्री और अन्य मंत्रियों की सहायता करना है। राजनीतिक कार्यपालक को नियत कार्यकाल के लिए निर्वाचित किया जाता है परंतु सचिवालय में सिविल कर्मचारी और अन्य शामिल होते हैं, जो सरकार के स्थायी कर्मचारी होते हैं। इसलिए, सचिवालय सरकारी नतियों और कार्यक्रमों को निरंतरता प्रदान करते हुए स्मरण कोष (मेमोरी बैंक) के रूप में कार्य करता है। सचिवालय के प्राथमिक कार्य निम्नानुसार हैं :

(क) राज्य के सामाजिक-आर्थिक विकास के लिए नीतियां बनाने में मंत्रियों की सहायता करना;

(ख) विनियामक कार्य करना;

(ग) विधान, नियमों और विनियमों का प्रारूप तैयार करना;

(घ) विभिन्न नीतियों और कार्यक्रमों का समन्वयन, कार्य की प्रगति का अनुवीक्षण और परिणामों का विश्लेषण करना;

(ङ) बजट तैयार करना और व्यय पर नियंत्रण बनाए रखना;

(च) संघ सरकार के विभिन्न विभागों के साथ संपर्क बनाए रखना;

(छ) प्रशासनिक प्रणाली का अनुवीक्षण और उसकी प्रभावोत्पादकता, दक्षता और प्रत्युत्तरदायिता बढ़ाने के लिए उपाय करना।

2.3.3.2 वर्षों से सभी क्षेत्रों में सरकारी कार्यकलापों के निरंतर विस्तार के कारण और कुछ हद तक प्रणाली की स्व-सेवा प्रवृत्तियों के कारण और कार्यसाधकता के विचारों से राज्य सचिवालय के आकार में स्पष्ट वृद्धि हुई है। विविध और अनावश्यक कार्यों का संग्रहण और कार्यपालक कार्यों का विस्तार भी हुआ है। यद्यपि, समय-समय पर कई राज्यों ने सचिवालय के कार्यकरण में सुधारों का सुझाव देने के लिए स्वयं अपने सुधार आयोगों और समितियों का गठन किया है फिर भी प्रणाली कुल मिलाकर परितर्वन के प्रति निरापद रही है। सचिवालय के बारे में समग्र विचार विलंब के लिए अंतःनिर्मित प्रवृत्ति के साथ एक दुष्प्रयोजनीय और धीमा चलने वाले संगठन के रूप में रहा है।

2.3.3.3 राज्य सरकार में विभागों के सृजन ने सदैव प्रशासनिक तर्क का अनुपालन नहीं किया है। वे कार्य, जो कार्यकलापों के सीमाक्षेत्र तथा साथ ही कर्मचारियों की कुशलता दोनों के रूप में घनिष्ठ रूप से संबद्ध हैं, को प्रायः पृथक विभागों के गठन से विकृत कर दिया गया है। प्रायः एक कार्यकलाप, जो दोनों कार्यों तथा साथ ही बजटीय आवंटन के रूप में अमहत्वपूर्ण हैं, को एक पूर्ण सज्जित विभाग में परिवर्तित कर दिया जाता है।

2.3.3.4 उदाहरणार्थ, कुछ राज्यों में प्रशासनिक सुधारों और लोक शिकायतों से संबंधित पृथक विभाग को मौजूदा कार्मिक विभाग/सामान्य प्रशासन विभाग से बनाया गया है। पश्चिम बंगाल में नगर निगम कार्य के लिए एक पृथक विभाग है यद्यपि शहरी विकास और नगर और ग्राम आयोजना के लिए भी

एक विभाग है। उत्तर प्रदेश में नागर विमानन एक पृथक विभाग है, यद्यपि इसके पास मात्र कुछ छोटे विमानों के प्रचालन और अनुरक्षण से संबंधित बहुत छोटा कार्यात्मक कार्यकलाप है। इसी प्रकार डेयरी विकास, जिसे बड़े पशु संसाधन विकास विभाग का भाग होना चाहिए, इस राज्य में पृथक संगठन के रूप में मौजूद है। मध्य प्रदेश में जेल का पृथक विभाग है, यद्यपि यह राज्य गृह विभाग का एक भाग हो सकता है।

2.3.3.5 जैसा पैरा 2.3.3.10 में उल्लेख किया जा चुका है, पिछले चार दशकों के दौरान बड़ी संख्या में क्षेत्रीय दलों के प्रादुर्भाव से ऐसी स्थिति उत्पन्न हुई है, जिसमें गठबंधन सरकार और इसलिए राज्यों में बड़े आकार की मंत्रिपरिषद भारतीय राज्यतंत्र की नियमित विशेषता बन गई है। मंत्रियों की अधिक संख्या से नए विभागों का सृजन अथवा मौजूदा विभागों का विखंडन हुआ है। कई विभागों वाली राज्य सरकार निम्नलिखित अंतर्निहित अलाभकारी स्थिति से प्रभावित होती है।

(क) विभिन्न उर्ध्वमुखी संरचनाओं के अधीन कार्यरत बड़ी संख्या में पदाधिकारियों में उत्तरदायित्व और जिम्मेवारी का विसरण होता है।

(ख) समन्वय मुख्य मुद्दा हो जाता है और निर्णय लेने का कार्य कठिन और समय लेने वाला हो जाता है।

(ग) इससे नौकरशाही का व्यर्थ विस्तार होता है। इसका अपना प्रबंधन सरकार के ध्यान का बड़ा भाग ले लेता है। संरचना प्रायः क्षमता, प्रत्युत्तरदायिता और लोगों की सेवा के विचारों की तुलना में अधिक महत्वपूर्ण हो जाती है।

2.3.3.6 आयोग विश्वास करता है कि यह बल देने की आवश्यकता है कि विभिन्न विभागों को कार्य का आवंटन सरकार द्वारा निष्पादित किए जाने वाले कार्यों के आनुभविक विश्लेषण के आधार पर किया जाना चाहिए। क्षमता, प्रभावोत्पादकता, एकरूपता और मितव्ययिता के विचारों को ध्यान में रखते हुए विभागों के बीच विषयों का युक्तिसंगत समूहीकरण किया जाना चाहिए।

2.3.3.7 आदर्शतः सचिवालय के प्रत्येक विभाग को प्रशासनिक कार्यकलापों, जो परस्पर-संबद्ध हैं और कमोवेश एकरूप हैं, के विशिष्ट खंड पर कार्रवाई करनी चाहिए। इसे नीतियों और कार्यक्रमों के समन्वय के लिए एक अंतःनिर्मित कार्यतंत्र भी प्रदान करना चाहिए। इस यौक्तिकीकरण का आधार निम्नलिखित हो सकता है :-

(क) परस्पर-संबद्ध विषयों, कार्यकलापों और कार्यों को एक विभाग के अधीन रखा जाए।

(ख) विभिन्न विभागों के कार्यकलापों के बीच सहक्रिया की आवश्यकता।

(ग) बड़ी संख्या में कार्यों की पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को सुपुर्दगी।

(घ) सचिवों की भूमिका को पुनः परिभाषित किया जाना है; गैर-अनिवार्य उत्तरदायित्वों और कार्यपालक कार्यों से वंचित करना तथा कार्यपालक विभागों/एजेंसियों को शक्तियों का अधिक प्रत्यायोजन।

(ङ) निर्णय लेने की प्रक्रिया के यौक्तिकीकरण की आवश्यकता।

2.3.3.8 उपर्युक्त सिद्धांतों के आधार पर, राज्य सरकारों को सचिवालय में इस समय मौजूद विभागों की संख्या को युक्तिसंगत बनाना आवश्यक है। बिहार सरकार से एक उदाहरण देते हुए, इस समय पंचायती राज और ग्रामीण विकास के पृथक विभागों का एक विभाग में विलय किया जा सकता है। इसी प्रकार, कृषि, पशु संसाधन और डेयरी विकास विभागों को एकल संगठन में संयोजित किया जा सकता है।

2.3.3.9 आयोग का यह विचार है कि एक छोटा और सुगठित सचिवालय, जिसमें सभी संबद्ध कार्यकलापों और कायों को स्थानीय शासनों को सुपुर्द अधिक उत्तरदायित्वों और कार्यपालक कार्य (नीति निर्माण और व्यापक अनुवीक्षण से संबद्ध नहीं) कार्यपालक एजेंसियों को देते हुए एक साथ एक विभाग में रखा जाता है, लोक प्रशासन के किसी स्तर पर अच्छे अधिशासन के लिए एक अनिवार्य शर्त है। इसलिए, राज्य सरकारों में सचिवालय विभागों की संख्या युक्तिसंगत बनाने की आवश्यकता है।

2.3.3.10 आयोग यह सिफारिश करेगा कि सभी राज्य अपनी विशिष्ट आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए दिए गए उपर्युक्त उदाहरण के अनुसार ऐसे यौक्तिकीकरण कार्य का प्रयास करें।

2.3.3.11 सिफारिशें

(क) राज्यों में सचिवालय विभागों की संख्या निम्नलिखित आधार पर और युक्तिसंगत बनाई जानी चाहिए :

(i) त्परस्पर-संबद्ध विषयों, कार्यकलापों और कार्यों को शामिल करने वाले मौजूदा विभागों का विलय किया जाना चाहिए;

(ii) विभिन्न विभागों के कार्यकलापों के बीच सहक्रिया की आवश्यकता;

(iii) बड़ी संख्या में कार्यों की पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को सुपुर्दगी;

(iv) सचिवों की भूमिका को पुनः परिभाषित किया जाना है; गैर-अनिवार्य उत्तरदायित्वों और कार्यपालक कार्यों से वंचित करना तथा कार्यपालक विभागों/एजेंसियों को शक्तियों का अधिक प्रत्यायोजन;

(v) निर्णय लेने की प्रक्रिया के यौक्तिकीकरण की आवश्यकता।

2.3.4 नीति निर्माण और कार्यान्वयन पर पृथक ध्यानकेन्द्रण

2.3.4.1 सरकार के दो बड़े कार्य हैं। पहला उन उद्देश्यों, जिसे राजनीतिक नेतृत्व निर्दिष्ट करता है, के अनुसरण में नीति निर्माण करना और दूसरा, उस नीति का कार्यान्वयन। लोकतंत्र में सिविल कर्मचारियों द्वारा सहायता प्राप्त राजनीतिक नेतृत्व है, जो दृष्टि, लक्ष्य और कार्यनीतिक दिशाएं निर्धारित करता है। परंतु सुदृढ़ संस्थात्मक व्यवस्थाएं दृष्टि, लक्ष्यों और कार्यनीतिक दिशाओं को प्रभावी कार्रवाई में परिवर्तित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं।

2.3.4.2 यद्यपि यथार्थ संस्थात्मक व्यवस्थाएं भिन्न-भिन्न रही हैं, फिर भी संपूर्ण विश्व में प्रभावी सरकारों की विशिष्टता कार्यनीतिक नीति निर्माण के लिए सुदृढ़ प्रणालियों द्वारा परिलक्षित हैं। इन प्रणालियों के केन्द्र में कुल व्यय के अनुशासित ढांचे के भीतर प्रतिस्पर्धी नीतिगत विकल्पों की लागत का अनुमान करते हुए, कई विभागों, जहां सुपुर्दगी कार्यतंत्र समान रूप से सरकार के विभिन्न भागों के बीच विभाजित किए जाते हैं, में नीतियों का विस्तार होता है, में समान रूप से समन्वय सुनिश्चित करते और नीति मूल्यांकन प्रणालियों को लागू करते हुए भावी जटिलताओं पर विधिवत विचार करने के बाद नीतिगत प्रस्ताव तैयार करने के कार्यतंत्र हैं।

2.3.4.3 अच्छे अधिशासन की प्राप्ति के लिए कई देशों में मुख्य संरचनात्मक सुधार नीति और प्रचालनात्मक उत्तरदायित्वों का पृथक्करण रहा है। इसके पीछे दोहरा तर्क है : (क) प्रचालनात्मक कार्यों से नीतिगत सुझाव का पृथक्करण प्रचालनात्मक कार्यकलापों के लिए उत्तरदायी लोगों को अपने मुख्य उद्देश्य अर्थात सरकार के नीतिगत पैरामीटरों के भीतर यथासंभव क्षमतापूर्वक अपना प्रचालन करने पर ध्यान केन्द्रित करने की अनुमति देता है और (ख) यह सुनिश्चित करता है कि प्रतियोगी नीतिगत विकल्प सृजित किए जाते हैं और सरकार प्रदायक के हितों द्वारा अभिग्रहित नहीं हो जाती।

2.3.4.4 आयोग ने कार्मिक प्रशासन के पुनःमार्जन पर अपनी दसवीं रिपोर्ट में सिफारिश की है कि नीति निर्माण कार्यों को विशेषकर वरिष्ठ सिविल कर्मचारियों के मामले में नीति कार्यान्वयन से संबंधित कार्यों से अलग पहचान देने की आवश्यकता है। आयोग ने उल्लेख किया कि ''मंत्रियों को उच्च गुणवत्ता वाले नीतिगत सुझाव प्रदान करने की आवश्यकता यह अपेक्षा करती है कि सरकर के सचिव और सचिवालय में नीतिगत सुझाव देने के उत्तरदायित्व सहित उनके सहायक कर्मचारी नैमेत्तिक प्रशासनिक और प्रचालनात्मक उत्तरदायित्वों की मांग द्वारा विपथित नहीं होते है। इसके लिए नीति निर्माण और कार्यान्वयन के उत्तरदायित्वों का व्यापक पृथक्करण आवश्यक होगा। यह अंतर्निहित करेगा कि नीति के कार्यान्वयन के अनुवीक्षण और मूल्यांकन सहित नीतिगत सुझाव के लिए उत्तरदायी मंत्रालयों को सेवा सुपुर्दगी, प्रचालनात्मक मामलों और विनियमों को लागू करने के लिए उत्तरदायी विभागों और अन्य संगठनों से पृथक किया जाना चाहिए। इसलिए अपेक्षा केवल मात्र नीतिगत प्रचालन के व्यापक पृथक्करण की नहीं बल्कि मंत्रालयों को कम पदानुक्रमिक बनाने के लिए उनके स्वरूप का पुनर्गठन करना, दल आधारित उन्मुखीकरण से संतोषप्रद संरचना सृजित करना और प्रचालनात्मक मामलों पर अभी किए जा रहे केन्द्रीय नियंत्रण की अत्यधिक मात्रा को कम करने की भी है।

2.3.4.5 तथापि, आयोग मानता है कि नीति निर्माण और कार्यान्वयन संबंधी कार्यों का कोई दृढ़ और संपूर्ण पृथक्करण नहीं हो सकता क्योंकि मंत्री अंतिम रूप से सभी मामलों में अपने मंत्रालयों और विभागों के कार्यनिष्पादन के लिए संसद के प्रति जिम्मेवार हैं। वास्तव में, भारत सरकार (कार्य का लेन-देन) नियम वर्णन करता है कि भारत सरकार में किसी विभाग को आवंटित सभी कार्य का निपट ारा प्रभारी मंत्री के निर्देशाधीन किया जाना होगा। तथापि, मंत्रीगण इस संबंध में अपने उत्तरदायित्वों का निर्वहन नैमेत्तिक कार्यों का प्रत्यक्ष नियंत्रण लेने की बजाय समय-समय पर प्रचालनात्मक एजेंसियों के कार्यनिष्पादन का पर्यवेक्षण करते हुए अधिक प्रभावी रूप से कर सकते हैं।

2.3.4.6 आयोग ने यह विचार किया है कि मंत्रालयों और अन्य सरकारी एजेंसियों के नीति निर्माण और कार्यान्वयन संबंधी कार्यों के बीच पृथक्करण की मात्रा कैसे प्राप्त की जा सकती है। मौजूदा स्कीम के अधीन, मंत्री ही मंत्रालय के भीतर तथा साथ ही उसके अधीनस्थ और संबद्ध कार्यालयों के विभिन्न स्तरों को विभिन्न कार्यों के प्रत्यायोजन की सीमा निर्धारित करता है। मंत्रालयों को प्रभावी रूप से उनकी नीति निर्माण भूमिका पूरी करने और मंत्रालयों के बीच एकरूपता सुनिश्चित करने में समर्थ बनाने के लिए आयोग का विचार है कि प्रत्यायोजन की सीमा को नियंत्रित करने के लिए कुछ सामान्य सिद्धांतों को कार्य के लेन-देन नियमों में सम्मिलित किया जाए। ये सिद्धांत यह निर्दिष्ट कर सकते हैं कि मंत्रालयों को निम्नलिखित पर ध्यान केन्द्रित करना चाहिए :

- नीति निर्माण और कार्यनीतिक निर्णय
- बजट निर्माण
- कार्यान्वयन का अनुवीक्षण
- मुख्य कार्मिकों की नियुक्तियां
- समन्वय
- मूल्यांकन

संबद्ध और अधीनस्थ कार्यालय मंत्रालयों की कार्यपालक एजेंसियों के रूप में कार्य करेंगे और सरकारी नीतियों और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन पर ध्यान केन्द्रित करेंगे।

2.3.5 कार्यपालक एजेंसियां :

2.3.5.1 नीति और कार्यान्वयन के पृथक्करण में यह भी परिवर्तन आवश्यक होगा कि कार्यान्वयनकर्ता एजेंसियों को कैसे संरचित किया जाता है। कार्यान्वयनात्मक निकायों को अधिक प्रचालनात्मक स्वायत्तता और नमनीयता देकर तथा साथ ही उन्हें वह कार्य जो वे करते हैं, के लिए उत्तरदायी और जिम्मेवार बनाकर पुनः संरचित किया जाना आवश्यक है। कार्यपालक एजेंसी सरकारी क्षेत्र में आत्मनिर्भर नैगम निकाय का अर्ध-स्वायत्तशासी प्रभाग के सदृश संगठन होता है। प्रशासन में ''एजेंसीकरण'', जो कार्यपालक एजेंसियों का व्यापक प्रयोग है, अत्यधिक व्यापक सीमा के कार्य करने में उपयोगी पाया गया है और यह संपूर्ण विश्व में सार्वजनिक सेवा सुधारों का आधार है।

2.3.5.2 राज्यों में भी, कार्यान्वयन संबंधी कार्य का बड़ा भाग विभिन्न किस्मों की कार्यपालक एजेंसियों द्वारा किया जाता है। उन्हें विभागों, सांविधिक बोर्डों, आयोगों, विभागीय उपक्रमों, सोसायटियों तथा अन्य परास्थानिकों के रूप में संरचित किया जाता है। तथापि, वास्तव में केन्द्रीकृत नियंत्रणों और अपर्याप्त शक्तियों के प्रत्यायोजन की वजह से ये निकाय वास्तविक स्वायत्तशासी निकाय के रूप में कार्य नहीं करते। जबकि कार्यपालक एजेंसियों को वर्धित शक्तियों के प्रत्यायोजन का महत्व अब मान्यता प्राप्त कर रहा है और कुछ राज्यों ने एजेंसियों की अधिक शक्तियां प्रत्यायोजन की हैं वहीं समग्र दृष्टिकोण चेतावनी और हिचकिचाहट की रही है। प्रत्यायोजन भी प्रायः टुकड़ों में और शर्तों के साथ किया जाता हैं, जो संगठनात्मक प्रबंधन की विधि की बजाय पक्षपात के रूप में अधिक होता है। इसलिए,आयोग यह बल देना चाहेगा कि कार्यपालक एजेंसियों का सृजन मात्र ही अपने-आप में अंत नहीं है। यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि अपने कार्यकरण में उनमें स्वायत्तता और जिम्मेवारी के बीच सही संतुलन हो। इसे भली प्रकार तैयार किए गए कार्यनिष्पादन करारों, समझौता ज्ञापनों, संविदाओं आदि माध्यम से

प्राप्त किया जा सकता है। तथापि, ऐसे कार्यनिष्पादन संविदाओं को तैयार और लागू करने में संबंधित सरकारी विभाग में क्षमता के पर्याप्त उन्नयन की अपेक्षा होती है।

2.3.5.3 आयोग ने ''भारत की संगठनात्मक संरचना'' पर अपनी रिपोर्ट में संघ सरकार के परिप्रेक्ष्य में इस मुद्दे की व्यापक रूप से जांच की है। उसमें की गई सिफारिशें राज्य सरकारों पर भी लागू होंगी।

2.3.5.4 राज्यों में ऐसी कुछ कार्यपालक एजेंसियां हो सकती हैं, जिनका मुख्य कार्य/कार्यकलाप स्थानीय शासन को सौंपे गए हैं। उनकी भूमिका परिवर्तित होगी। कार्मिक मामलों और सूक्ष्म प्रबंधन पर समय व्यतीत करने की बजाय उनकी भूमिका अनुवीक्षण और पर्यवेक्षण, मानक और गुणवत्ता के सुनिश्चियन; तकनीकी मामलों पर स्थानीय शासनों को दिशानिर्देश प्रदान करने, कार्मिक के प्रशिक्षण और कार्यान्वयन तथा कार्यनिष्पादन पर सरकार को जानकारी देने और उन परिवर्तनों पर सुझाव देने, जिनकी योजनाओं और कार्यक्रमों में आवश्यकता है, में परिवर्तित होनी होगी। इसका अर्थ यह होता है कि समय बीतने पर उनकी संख्या और आकार तथा साथ ही उनके लिए कार्यरत व्यक्तियों की कुशलता भिन्न होनी होगी।

2.3.5.5 सिफारिशें

(क) राज्य सरकारों को यह पुष्टि करने के लिए प्रत्येक विभाग के कार्यों/कार्यकलापों की संवीक्षा करनी चाहिए कि क्या ये कार्य/कार्यकलाप विभाग के मिशन के लिए महत्वपूर्ण है या नहीं और क्या इन्हें केवल सरकारी एजेंसियों द्वारा संचालित किया जा सकता है।

(ख) केवल वैसे कार्य/कार्यकलाप,जिन्हें पैराग्राफ 2.3.4.6 में वर्णित सिद्धांतों के आधार पर सरकार द्वारा किया जाना है, प्रत्यक्षतः विभागों द्वारा किया जाना चाहिए। अन्य कार्यों/ कार्यकलापों को विभाग की कार्यपालक एजेंसियों द्वारा किया जाना चाहिए।

(ग) प्रत्येक कार्यपालक एजेंसी, चाहे नया निकाय हो या मौजूदा विभागीय उपक्रम/एजेंसी/ बोर्ड/विशेष प्रयोजन निकाय आदि हो, जिन्हें कार्यपालक एजेंसी में परिवर्तित किया जाता है, को अर्ध-स्वायत्तशासी और अधिदेश के अधीन व्यावसायिक रूप से प्रबंधित होना चाहिए। ऐसी कार्यपालक एजेंसियां, विभाग, बोर्ड, आयोग, कंपनी सोसायटी आदि के रूप में संरचित की जा सकती है।

(घ) **कार्यपालक एजेंसियों का संस्थात्मक ढांचा तैयार करते समय स्वायत्तता और जिम्मेवारी के बीच सही संतुलन होना आवश्यक है। इसे सुनिर्मित कार्यनिष्पादन करारों, समझौता ज्ञापन, संविदा आदि के माध्यम से प्राप्त किया जा सकता है। तथापि, ऐसी कार्यनिष्पादन संविदा की तैयारी और लागू करने के लिए संबंधित सरकारी विभागों की क्षमता में काफी उन्नयन करना अपेक्षित है।**

(ङ) **उन विषयों, जहां मुख्य कार्य और कार्यकलाप स्थानीय शासन को सुपुर्द किए गए हैं, से संबंधित एजेंसियों को जैसा पैराग्राफ 2.3.5.4 में वर्णित है, अनुवीक्षण और पर्यवेक्षण, मानकों और गुणवत्ता के सुनिश्चयन, तकनीकी मामलों में स्थानीय शासन को दिशानिर्देश प्रदान करने, कार्मिकों के प्रशिक्षण, कार्यान्वयन और कार्यनिष्पादन पर सरकार को जानकारी देने और योजना तथा कार्यक्रमों में आवश्यक परिवर्तनों पर सुझाव देने पर ध्यान केन्द्रित करना आवश्यक होगा।**

2.3.6 राज्य सचिवालय का आंतरिक पुनर्गठन

2.3.6.1 उपर्युक्त के अतिरिक्त, राज्यों में सचिवालय के कार्यकरण से संबद्ध कुछ महत्वपूर्ण कार्यविधिक मुद्दे हैं, जिन्हें भी सुधारा जाना आवश्यक है। वे हैं आंतरिक पुनर्गठन, प्रक्रिया पुनःनिर्माण, सरकारी प्रक्रियाओं का सरलीकरण और कार्यालय कार्यविधि नियमपुस्तिका को पुनः तैयार करना। आयोग ने केन्द्रीय सचिवालय के कार्यकरण के संदर्भ में ''भारत सरकार की संगठनात्मक संरचना'' पर अपनी रिपोर्ट में इन मुद्दों की विस्तृत जांच की है और प्रणाली को सक्षम, प्रत्युत्तरदायी और नागरिक अनुकूल बनाने के लिए बड़ी संख्या में उपायों का सुझाव दिया है (पैरा 5.7, 5.8 और 5.9) जैसे

(क) प्रत्येक विभाग को सभी स्तरों पर प्रत्यायोजन की विस्तृत स्कीम निर्धारित करनी चाहिए ताकि सर्वाधिक उपयुक्त स्तर पर निर्णय लिया जा सके। इसे कार्यालय कार्यविधि की नियमपुस्तिका में निर्धारित किया जाना चाहिए, जिसे प्रत्येक मंत्रालय को अपने अधिकारियों के लिए प्रत्यायोजन की विस्तृत स्कीम निर्धारित करनी चाहिए। यह प्रत्यायोजन मंत्रालय/विभाग के कार्यकलापों और कार्यों के विश्लेषण और इनके द्वारा किए जाने वाले निर्णयों की किस्म, जिसे उस विभाग में अभिज्ञात निर्णय करने वाली यूनिटों के साथ जोड़ा जाना चाहिए, के आधार पर निश्चित किया जाना चाहिए।

(ख) *प्रत्यायोजन की स्कीम को आवधिक रूप से अद्यतन किया जाना चाहिए और नियमित अंतरालों पर उसकी ''लेखापरीक्षा'' भी की जानी चाहिए। लेखापरीक्षा को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि प्रत्यायोजित प्राधिकारी प्रत्यायोजन द्वारा वास्तविक रूप से प्राधिकृत है। प्रत्यायोजन की स्कीम को सार्वजनिक सीमा क्षेत्र में रखा जाना चाहिए।*

(ग) *स्तरों, जिनसे होकर निर्णय के लिए कोई फाइल गुजरती है, की संख्या तीन से अधिक नहीं होनी चाहिए। केवल उन मामलों, जहां मंत्री का अनुमोदन अपेक्षित है, फाइल संबंधित उप-सचिव/निदेशक द्वारा चलाई जानी चाहिए और संयुक्त सचिव (अथवा अपर सचिव/विशेष सचिव) और सचिव (अथवा विशेष सचिव) के माध्यम से मंत्री तक जानी चाहिए। सचिव के अनुमोदन की अपेक्षा वाले मामलों को मात्र दो स्तरों (यथा अवर सचिव और निदेशक, अवर सचिव और संयुक्त सचिव अथवा निदेशक और संयुक्त सचिव) के माध्यम से जाना चाहिए। संयुक्त सचिव/निदेशक/उप-सचिव के अनुमोदन की अपेक्षा वाले मामलों को मात्र एक स्तर के माध्यम से आना चाहिए। प्रत्येक मंत्रालय/विभाग के लिए प्रत्यायोजन की स्कीम में स्तरों के यथार्थ संयोजन का वर्णन किया जाना चाहिए जबकि ऊपर सुझाव दिए गए स्तरों की संख्या कार्यालय कार्यविधि की नियमपुस्तिका में निर्धारित की जानी चाहिए। संघ सरकार में प्रशासनिक सुधारों से संबंधित विभाग को इस शर्त का अनुपालन सुनिश्चित करने का कार्य सौंपा जाना चाहिए।*

(घ) *प्रतिकूल मुद्दों पर ध्यान देने के लिए संबंधित विभाग के सचिव को अंतरविषयी दल सृजित करने की नमनीयता होनी चाहिए।*

(ङ) *विभागों को उन निर्णयों, जिनके पूर्वोदाहरण के रूप में प्रयुक्त किए जाने की संभावना हो, का एक इलेक्ट्रॉनिक डाटाबेस निर्मित करना चाहिए। इसके बाद ऐसे डाटाबेस की आवधिक रूप से समीक्षा की जानी चाहिए और जहां आवश्यक हो नियमों को संहिताबद्ध करने के लिए उनमें परिवर्तन लागू किए जाने चाहिएं। ऐसे पूर्वोदाहरण भी हो सकते हैं जो गलत अथवा निरंकुश निर्णय, जिस पर विभाग भविष्य के लिए विश्वास नहीं करने को अधिमानता देगा, का परिणाम हो सकते हैं। ऐसे मामलों में विभाग को अपनी नीति/*

दिशानिर्देशों और अगर अपेक्षित हो यहां तक कि नियमों में यह सुनिश्चित करने के लिए कि इन पूर्वोदाहरणों का गलत ढंग से प्रयोग नहीं हो में उपयुक्त रूप से परिवर्तन करना होगा।

उपर्युक्त सिफारिशों की राज्य सचिवालयों में भी उपयुक्त रूप से प्रतिकृति करने की आवश्यकता होगी।

2.4 राज्य सिविल सेवाओं का पुनःमार्जन

2.4.1 सिविल सेवा कानून

2.4.1.1 ''कार्मिक प्रशासन का पुनःमार्जन'' पर अपनी रिपोर्ट (दसवीं रिपोर्ट) में आयोग ने संघ सरकार की सिविल सेवाओं में सुधार करने के लिए उपायों की एक श्रृंखला की सिफारिश की है। सिफारिशें निम्नलिखित से संबंधित हैं :

(क) सिविल कर्मचारियों के लिए मूल्यों का एक सेट निर्धारित करना

(ख) सरकार और सिविल कर्मचारियों के बीच संबंध को पुनः परिभाषित करना

(ग) सिविल सेवाओं में भर्ती की कार्यविधियों में सुधार करना

(घ) अधिकारियों के स्थापन की कार्यविधि सुधारना और उनके कार्यकाल की सुरक्षा सुनिश्चित करना - संस्थात्मक कार्यतंत्र की स्थापना करना

(ङ) नए नियुक्त लोगों के लिए नई शर्तों का प्रारूपण

(च) जिम्मेवारी के कार्यतंत्र को सुधारना और अनुशासनिक कार्यवाहियों को सरल बनाना

(छ) सरकार में नई संगठनात्मक संरचनाएं सृजित करना।

2.4.1.2 इन उपायों को विधायी समर्थन प्रदान करने के लिए आयोग ने सिविल सेवा कानून अधिनियमित करने की सिफारिश की है, जो संघ के अधीन सिविल पद धारित करने वाले सभी कार्मिकों को शामिल करेगा। इस रिपोर्ट के पैराग्राफ 17.5 में यथा अनुशंसित प्रस्तावित कानून में निम्नलिखित मुख्य विशेषताएं हैं :

(I) ***सिविल सेवा के मूल्य*** : सिविल सेवा और सिविल कर्मचारियों का नियंत्रण अपने कार्यों के निर्वहन में संविधान को कायम रखने के लिए एक प्रतिबद्धता के अतिरिक्त निम्नलिखित मूल्यों द्वारा किया जाएगा :

(i) हर समय संपूर्ण अखंडता

(ii) निष्पक्षता और अ-पक्षपात

(iii) उद्देश्यपरकता

(iv) सार्वजनिक सेवा के प्रति समर्पण

(v) कमजोर वर्गों के प्रति समानुभूति

विभागाध्यक्ष अपने संगठनों में इन मूल्यों के संवर्धन के लिए उत्तरदायी होंगे। केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकारी समय-समय पर संघ के अधीन विभागों अथवा संगठनों में सिविल सेवा के मूल्यों को अपनाने, पालन और कार्यान्वयन की समीक्षा कर सकते हैं।

(II) ***नैतिकता संहिता*** : सिविल कर्मचारियों के लिए नैतिकता संहिता में निम्नलिखित शामिल किया जाना चाहिए :

(i) निष्ठा : सिविल कर्मचारियों का नियंत्रण अपने सरकारी निर्णय लेने में एकमात्र सार्वजनिक हित द्वारा होना चाहिए न कि या तो उनके, उनके परिवार अथवा उनके मित्रों के किसी वित्तीय अथवा अन्य हित द्वारा।

(ii) निष्पक्षता : सिविल कर्मचारियों को अधिप्राप्ति, भर्ती, सेवा सुपुर्दगी आदि जैसे कार्यों सहित अपना सरकारी कार्य करने में गुणावगुण के आधार पर और किसी पक्षपात के किसी विचार से मुक्त निर्णय लेना चाहिए।

(iii) सार्वजनिक सेवा के लिए प्रतिबद्धता : सिविल कर्मचारियों को उचित, प्रभावी, निष्पक्ष और शिष्टाचारपूर्ण तरीके से सेवाएं सुपुर्द करनी चाहिए।

(iv) मुक्त जिम्मेवारी : सिविल कर्मचारी अपने निर्णयों और कार्रवाइयों के लिए जिम्मेवार हैं और उन्हें इस प्रयोजनार्थ उपयुक्त संवीक्षा के अधीन स्वयं को रखने का इच्छुक होना चाहिए।

(v) कर्त्तव्य के प्रति समर्पण : सिविल कर्मचारियों को हर समय अपने कर्त्तव्यों और उत्तरदायित्वों के लिए संपूर्ण और अबाधित समर्पण बनाए रखना चाहिए।

(vi) अनुकरणीय व्यवहार : सिविल कर्मचारियों को जनता के सभी सदस्यों से सम्मानपूर्ण और शिष्टाचारपूर्ण व्यवहार करना चाहिए और हर समय ऐसे तरीके से व्यवहार करना चाहिए जो सिविल सेवा की समृद्ध परम्पराओं को कायम रखता हो।

(III) ***भर्ती और सेवा की शर्तें*** : ''सरकारी सेवाओं'' में नियुक्त व्यक्ति की भर्ती और सेवा शर्तों का नियंत्रण इस अधिनियम के अधीन बनाए गए नियमों द्वारा किया जाएगा। संघ लोक सेवा आयोग अथवा कर्मचारी चयन आयोग के माध्यम से नहीं किए गए सभी नियुक्तियों के लिए भर्ती के निम्नलिखित सिद्धांत शामिल किए जाने चाहिएं :

(i) भर्ती के लिए सुपरिभाषित योग्यता-आधारित कार्यविधि

(ii) सभी पदों पर भर्ती के लिए व्यापक प्रचार और खुली प्रतियोगिता

(iii) भर्ती प्रक्रिया में विवेक को अगर हटाया नहीं जाए तो भी उसका न्यूनतमीकरण

(iv) प्राथमिक तौर पर लिखित परीक्षण अथवा मौजूदा सरकारी/बोर्ड/यूनिवर्सिटी परीक्षाओं में कार्यनिष्पादन के आधार पर साक्षात्कार को न्यूनतम भारांश सहित चयन

संघ लोक सेवा आयोग और कर्मचारी चयन आयोग की प्रणालियों से बाहर की गई भर्तियों की एक स्वतंत्र एजेंसी को लेखापरीक्षा करनी चाहिए। यह लेखापरीक्षा संघ लोक सेवा आयोग के पर्यवेक्षणाधीन की जानी चाहिए।

(IV) ***नियुक्ति की नई शर्तें*** : (1) अल्पावधिक नियुक्ति के लिए भर्ती किए गए अथवा प्रवेश दिए गए को छोड़कर एक सिविल कर्मचारी प्रारंभिक नियुक्ति की तारीख से बीस वर्षों के लिए पदधारित करेगा (2) सिविल कर्मचारी और भारत सरकार के बीच उसके पदधारित करने के समय के दौरान संबंध का नियंत्रण भी इसके बारे में बनाए गए नियमों द्वारा होगा। सभी सरकारी कर्मचारीगण क्रमशः 14 वर्ष और 20 वर्ष की सेवा पूरी करने पर दो गहन समीक्षाओं के अधीन होंगे। 20 वर्षों के बाद उन्हें आगे निरंतर बनाए रखना इन समीक्षाओं के परिणाम पर निर्भर करेगा। यह स्पष्ट रूप से प्रदान किया जाना चाहिए कि सभी नई भर्तियां 20 वर्षों की अवधि के लिए होंगी और 20 वर्षों के बाद उन्हें जारी रखना गहन समीक्षाओं के परिणाम पर निर्भर होगा।

(V) ***कार्यकाल का नियतन*** : सभी वरिष्ठ पदों का निर्दिष्ट कार्यकाल होना चाहिए। विभिन्न पदों के लिए कार्यकाल नियत करने का कार्य भी इस स्वतंत्र एजेंसी-केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण को सौंपा जा सकता है।

(VI) ***सिविल कर्मचारियों की पदमुक्ति, कार्यमुक्ति आदि*** : अनुच्छेद 310 और 311 के निरसन (''अधिशासन में नैतिकता'' पर रिपोर्ट में यथा अनुशंसित) के बाद, सरकारी कर्मचारियों के विरूद्ध स्वेच्छाचारी कार्रवाई के लिए सुरक्षोपाय नए कानूनों में प्रदान किए जाने चाहिएं। इन सुरक्षोपायों में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए :

(i) उस प्राधिकारी, जो कम से कम उस पद, जिसे सरकारी कर्मचारी धारित कर रहा है, से तीन स्तर ऊपर है, को छोड़कर कार्यमुक्ति और पदमुक्ति का दंड अधिरोपित नहीं किया जाना चाहिए।

(ii) कार्यमुक्ति और पदमुक्ति के अतिरिक्त अन्य दंड किसी ऐसे प्राधिकारी, जो सरकारी कर्मचारी के वर्तमान पद से कम से कम दो स्तर ऊपर है, द्वारा अधिरोपित किया जा सकता है।

(iii) कोई भी दंड तब तक अधिरोपित नहीं किया जा सकता जब तक कोई जांच नहीं की जाती और अभियुक्त सरकारी कर्मचारी को सुनवाई का अवसर नहीं दिया गया हो।

(iv) किसी संगठन के प्रमुख को सामान्य दिशानिर्देशों, जिसे समय-समय पर सरकार द्वारा जारी किया जाए, के अधीन जांच कार्यविधि के ब्यौरे निर्धारित करने की शक्ति होनी चाहिए।

(VII) सरकार में प्रत्येक संगठन के लिए कार्यनिष्पादन प्रबंध प्रणाली अनिवार्य होनी चाहिए।

(VIII) केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण का गठन

(i) केन्द्र सरकार सरकारी राजपत्र में अधिसूचना द्वारा सौंपी गई शक्तियों का प्रयोग करने और इस अधिनियम के अधीन उसे सौंपे गए कार्यों के निष्पादन के लिए केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण के रूप में ज्ञात एक निकाय गठित करेगी।

(ii) केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण अध्यक्ष और चार सदस्यों (सदस्य-सचिव सहित) को शामिल करते हुए एक पांच-सदस्यीय निकाय होगा। प्राधिकरण में भारत सरकार के सचिव रैंक का एक पूर्णकालिक सदस्य-सचिव होना चाहिए। प्राधिकरण के अध्यक्ष और सदस्यों को सार्वजनिक जीवन के प्रख्यात व्यक्ति और समाज को मान्यताप्राप्त योगदान देने वाला व्यावसायिकविद होना चाहिए। प्राधिकरण के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति प्रधानमंत्री और लोक सभा में प्रतिपक्ष के नेता (स्पष्टीकरण : जहां लोक सभा में प्रतिपक्ष के नेता को ऐसा नहीं माना गया है, वहां लोक सभा में प्रतिपक्ष में एकल सबसे बड़े दल के नेता को प्रतिपक्ष का नेता माना जाएगा) वाली एक समिति की सिफारिशों पर राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी।

(IX) ***केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण के कार्य*** : केन्द्रीय प्राधिकरण निम्नलिखित कार्यों का निर्वहन करेगा :

(i) केन्द्र सरकार के अधीन विभागों अथवा संगठनों में सिविल सेवा के मूल्यों को अपनाने, अनुपालन करने और कार्यान्वयन की समीक्षा और केन्द्र सरकार को रिपोट ‘ भेजना।

(ii) सेवा के 13 वर्ष पूरे होने पर अखिल भारतीय सेवाओं और केन्द्रीय सिविल सेवाओं के सभी अधिकारियों को क्षेत्राधिकार सौंपना।

(iii) भारत सरकार में ''वरिष्ठ प्रबंधन स्तर'' पर नियुक्तियों के लिए मानदंड और दिशानिर्देश तैयार करना।

(iv) भारत सरकार में ''वरिष्ठ प्रबंधन स्तर'' पर पदस्थापन के लिए अधिकारियों के नामों पर मूल्यांकन और उसकी अनुशंसा।

(v) भारत सरकार में ''वरिष्ठ प्रबंधन स्तर'' पर उन पदों को अभिज्ञात करना, जिन्हें सभी स्रोतों से भर्ती के लिए मुक्त किया जा सकता है।

(vi) भारत सरकार में ''वरिष्ठ प्रबंधन स्तर'' पर पदों के लिए कार्यकाल नियत करना।

(vii) संसद को एक वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करना।

(X) ***सरकार में कार्यपालक एजेंसियों का सृजन*** : सरकार को मौजूदा विभागों में से कुछ अथवा सभी को ''कार्यपालक एजेंसियों'' के रूप में सृजित करने अथवा मान्यता देने के लिए प्राधिकृत किया जाना चाहिए। मंत्रालयों की भूमिका प्राथमिक तौर पर नीति निर्माण से संबंधित होनी चाहिए जबकि कार्यान्वयन को कार्यपालक एजेंसियों पर छोड़ दिया जाना चाहिए।

2.4.1.3 प्रस्तावित कानून की उपरोल्लिखित प्रत्येक विशेषताओं पर आयोग द्वारा अपनी दसवीं रिपोर्ट में अलग से चर्चा की गई है और उपयुक्त सिफारिशें की गई हैं। ये सिफारिशें राज्य प्रशासनिक संरचना के लिए समान रूप से संगत हैं। वास्तव में, आयोग ने विशेष रूप से अपनी रिपोर्ट के पैराग्राफ 8.7(घ) में केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण की तर्ज पर राज्य सिविल सेवा प्राधिकरण के सृजन की सिफारिश की। आयोग दोहराता है कि प्रत्येक राज्य सरकार को राज्य में सिविल पदधारित करने वाले सभी कार्मिकों के संबंध में सुधार संबंधी उपायों को उपयुक्त विधायी समर्थन प्रदान करने के लिए समान सिविल सेवा कानून अधिनियमित करने की आवश्यकता है। तथापि, आयोग का यह विचार भी है कि इस मुद्दे पर एक राष्ट्रीय सर्वसम्मति प्राप्त करना और इस कानून के अधिनियमन पर विभिन्न राज्यों में किसी किस्म की समरूपता लाना उचित होगा। इस मुद्दे को प्रत्येक राज्य द्वारा कानून अधिनियमित करने के पूर्व अंतर्राज्यीय परिषद जैसे उपयुक्त मंच पर राज्यों में परिचर्या/विचार-विमर्श के लिए उठाया जा सकता है।

2.4.1.4 सिफारिशें

(क) **आयोग दोहराता है कि उसकी दसवीं रिपोर्ट में सिविल सेवा कानून और सिविल सेवा प्राधिकरण से संबंधित सिफारिशें राज्य सरकारों द्वारा अक्षरक्षः कार्यान्वित की जानी चाहिएं।**

(ख) **इन सुधारों को उपयुक्त विधायी समर्थन प्रदान करने के लिए, प्रत्येक राज्य सरकार को राज्य में सिविल पद धारित करने वाले सभी कार्मिकों के लिए सिविल सेवा कानून (प्रस्तावित संघीय कानून के अनुरूप) अधिनियमित करना चाहिए। तथापि, राष्ट्रीय सर्वसम्मति बनाने और राज्यों के बीच समरूपता के उपाय सुनिश्चित करने के लिए मामले को परिचर्या के लिए अंतर्राज्यीय परिषद में उठाया जा सकता है।**

2.4.2 राज्य सरकार में वरिष्ठ स्तरों पर नियुक्ति और कार्यकाल की सुरक्षा

2.4.2.1 राज्य प्रशासन की वर्तमान प्रणाली में, विभाग प्रमुखों और क्षेत्रीय/आंचलिक प्रमुखों जैसे शीर्ष स्तरीय पदों पर अखिल भारतीय सेवाओं के अधिकारी पदस्थापित हैं। सहायक पद विभिन्न राज्य सेवाओं के वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा धारित हैं। मुख्य सचिव राज्य प्रशासन का वरिष्ठतम अधिकारी है और अधिशासन के सभी मामलों में मुख्यमंत्री/मंत्रिपरिषद की सहायता करता है। तब इसके बाद प्रधान सचिव हैं ,जो गृह, उद्योग, वित्त, वन, कृषि, स्वास्थ्य, लोक निर्माण विभाग, जल संसाधन आदि जैसे विभिन्न विभागों के प्रभारी हैं, जो संबंधित मंत्रियों के सामंजस्य में कार्य करते हैं।

2.4.2.2 पुलिस महानिदेशक, इंजीनियर-इन-चीफ, लोक निर्माण विभाग, प्रधान मुख्य वन संरक्षक, इंजीनियर-इन-चीफ, सिंचाई, महानिदेशक, स्वास्थ्य सेवाएं, निदेशक, कृषि और निदेशक उद्योग कुछ अन्य महत्वपूर्ण पदाधिकारीगण हैं,जो एजेंसी प्रमुख के रूप में कार्य करते हैं। प्रशासन के इन उच्चतम स्तरों पर नियुक्तियों और उनके कार्यकाल की सुरक्षा से संबंधित मुद्दे स्वतंत्रता से ही विवाद के बिन्दु रहे हैं। प्रायः ऐसी नियुक्तियों की प्रक्रिया में पारदर्शिता और उद्देश्यपरकता की कमी पाई गई है। स्थानांतरण बारम्बार होते हैं और प्रायः राजनीतिक प्रणाली में परिवर्तन के साथ-साथ होते हैं; इस प्रकार कार्यकाल की अवधि अनिश्चित होती है। इन सभी से प्रशासन का अस्थायित्व होता है और आम आदमी में प्रणाली में विश्वास की कमी उत्पन्न होती है। ऐसी विधियां लागू करने की आवश्यकता है, जो नियुक्ति प्रक्रिया को अधिक विश्वसनीयता प्रदान करेगी; उसे निष्पक्ष और योग्यता आधारित होना चाहिए। इसे हितधारकों

और जनता की नजरों में ऐसा ही प्रतीत होना चाहिए। निर्दोष आचरण, निष्ठा और व्यावसायिक दक्षता वाले अधिकारियों का चयन अच्छे अधिशासन की अनिवार्य आवश्यकता है।

2.4.2.3 आयोग ने ''सार्वजनिक व्यवस्था'' और ''कार्मिक प्रबंधन'' पर अपनी रिपोर्टों में कार्यकाल की सुरक्षा और पारदर्शी तथा उद्देश्यपरक नियुक्ति प्रक्रिया के मुद्दे की जांच की है। पुलिस महानिदेशक की नियुक्ति के लिए, आयोग ने सिफारिश की है कि अन्य लोगों के साथ-साथ अध्यक्ष के रूप में गृह मंत्री और सदस्यों के रूप में राज्य विधानसभा में प्रतिपक्ष के नेता, मुख्य सचिव और अन्यों को शामिल करते हुए राज्य पुलिस कार्यनिष्पादन और जिम्मेवारी आयोग नियुक्ति के लिए नामों की सूची की राज्य सरकार को सिफारिश करेगा। पुलिस महानिदेशक और अपराध जांच एजेंसी के प्रमुख के लिए कार्यकाल कम से कम तीन वर्षों का होगा और उनको हटाने के मामले में राज्य सरकार को राज्य पुलिस कार्यनिष्पादन और जिम्मेवारी आयोग अथवा राज्य जांच बोर्ड, जैसा भी मामला हो, की स्वीकृति मांगना आवश्यक होगा।

2.4.2.4 मुख्य सचिव और प्रधान वन संरक्षक के पदों पर नियुक्तियों के लिए आयोग ने दिसम्बर, 2007 में सरकार को निम्नलिखित अंतरिम सुझाव सूचित किए :

(i) इन दो पदों के लिए मुख्य मंत्री/मंत्रिमंडल को नामों की सूची की सिफारिश करने के लिए एक कॉलेजियम होना चाहिए। मुख्य सचिव के पद के लिए इस कॉलेजियम में (क) मुख्य मंत्री द्वारा नामित एक मंत्री, (ख) राज्य विधानसभा में प्रतिपक्ष के नेता और (ग) पदधारी मुख्य सचिव शामिल हो सकते हैं। प्रधान मुख्य वन संरक्षक के पद पर चयन के लिए कॉलेजियम में (क) वन के प्रभारी मंत्री, (ख) राज्य विधानसभा में प्रतिपक्ष के नेता और (ग) मुख्य सचिव शामिल हो सकते हैं।

(ii) इन दोनों पदों के लिए दो वर्षों का नियत कार्यकाल होना चाहिए।

(iii) मुख्य सचिव और प्रधान मुख्य वन संरक्षक के पद के लिए चयन को निर्दिष्ट वरिष्ठता (अर्थात 30 वर्ष) से ऊपर के सभी अधिकारियों को शामिल करने के लिए व्यापक बनाया जाना चाहिए। निर्धारित सीमा से अधिक वरिष्ठता वाले सभी अधिकारियों को सूची का भाग होने के लिए पात्र होना चाहिए।

2.4.2.5 तत्पश्चात, ''कार्मिक प्रशासन का पुनःमार्जन'' पर अपनी रिपोर्ट (दसवीं रिपोर्ट) में आयोग ने संघ सरकार में मध्यम और शीर्ष प्रबंधन स्तरों पर अधिकारियों के स्थापन के लिए विस्तृत कार्यविधि

का सुझाव दिया। यह कानून द्वारा एक केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण के गठन की मांग करता है, जो सार्वजनिक जीवन में प्रख्यात व्यक्तियों और समाज को मान्यताप्राप्त योगदान सहित व्यावसायिकविदों को शामिल करते हुए पांच सदस्यीय स्वतंत्र निकाय होगा। इस प्राधिकरण को अधिकारियों को सीमा क्षेत्र सौंपने, संयुक्त सचिव और उससे ऊपर के स्तरों पर पदस्थापन के लिए सूची तैयार करने, वरिष्ठ पदों के लिए कार्यकाल नियत करने और ऐसे अन्य मामले जिसे संघ सरकार द्वारा उसे सौंपा जाए जैसे सिविल सेवाओं से संबंधित कई मुद्दों पर कार्रवाई के लिए अधिकार दिए जाएंगे। आयोग का विचार है कि ऐसा ही सिविल सेवा कानून और प्रत्येक राज्य के लिए राज्य सिविल सेवा प्राधिकरण होना चाहिए। राज्य निकाय का अधिदेश और कार्य बड़े पैमाने पर प्रस्तावित संघ सिविल सेवा कानून के अधीन निर्धारित के समतुल्य होगा। इस प्राधिकरण को मुख्य सचिव, प्रधान सचिव, इंजीनियर-इन-चीफ और प्रधान मुख्य वन संरक्षक सहित राज्य सरकारों में सभी रैंक के उच्चतर अधिकारियों की नियुक्ति और कार्यकाल के मुद्दे पर कार्रवाई करनी चाहिए। तथापि, प्रस्तावित कानून के अधिनियमित होने और राज्य सिविल सेवा प्राधिकरण गठित होने तक ऊपर पैरा 2.14.2.5 में की गई सिफारिशें सभी राज्य सरकारों द्वारा तत्काल अपनाई जाएं।

2.4.2.6 सिफारिशें :

(क) **प्रस्तावित संघीय अधिनियमन के अनुरूप राज्य सिविल सेवा कानून के अधिनियमन के बाद प्रस्तावित राज्य सिविल सेवा प्राधिकरण को राज्य सरकारों में सभी रैंक के वरिष्ठ अधिकारियों (मुख्य सचिव, प्रधान सचिवों, इंजीनियर-इन-चीफ, अन्य एजेंसी प्रमुखों और प्रधान मुख्य वन संरक्षक सहित) की नियुक्ति और कार्यकाल से संबंधित मामलों पर कार्रवाई करनी चाहिए।**

(ख) **ऐसे प्राधिकरण के गठन होने के समय तक राज्यों में मुख्य सचिव और प्रधान मुख्य वन संरक्षक की नियुक्ति के लिए निम्नलिखित कार्यतंत्र अपनाया जा सकता है :**

- **इन दो पदों के लिए मुख्य मंत्री/मंत्रिमंडल को नामों की सूची की सिफारिश करने के लिए एक कॉलेजियम होना चाहिए। मुख्य सचिव के पद के लिए इस कॉलेजियम में (क) मुख्य मंत्री द्वारा नामित एक मंत्री, (ख) राज्य विधानसभा में प्रतिपक्ष के नेता और (ग) पदस्थापित मुख्य सचिव शामिल हो सकते हैं। प्रधान मुख्य वन संरक्षक के पद के चयन के लिए कॉलेजियम में (क) वन के प्रभारी मंत्री , (ख) राज्य विधानसभा में प्रतिपक्ष के नेता और (ग) मुख्य सचिव शामिल हो सकते हैं।**

- **इन दोनों पदों के लिए कम से कम दो वर्षों का नियत कार्यकाल होना चाहिए।**
- **मुख्य सचिव और प्रधान मुख्य वन संरक्षक के पद के लिए चयन की निर्दिष्ट वरिष्ठता (अर्थात 30 वर्ष) से ऊपर के सभी अधिकारियों को शामिल करने के लिए व्यापक बनाया जाना चाहिए। निर्धारित सीमा से अधिक वरिष्ठता वाले सभी अधिकारियों की सूची का भाग होने के लिए पात्र होना चाहिए।**

(ग) **पुलिस महानिदेशक की नियुक्ति और कार्यकाल के संबंध में आयोग द्वारा पैरा 5.2.3.7 में ''सार्वजनिक व्यवस्था'' पर अपनी रिपोर्ट में की गई सिफारिशें कार्यान्वित की जानी चाहिएं।**

2.4.3 क्षेत्रीय स्तर का प्रशासन

2.4.3.1 ईस्ट इंडिया कंपनी ने ब्रिटिश भारत के भीतर जिले को अपने राजस्व प्रशासन का केन्द्रीय बिन्दु माना। वर्ष 1786 में जिलों को नियमित राजकोषीय यूनिटों के रूप में पुनर्गठित किया गया, जिनमें से प्रत्येक समाहर्ता के अधीन थे। वर्ष 1787 में कुछ जिलों को अलग छोड़ते हुए, समाहर्ताओं में मजिस्ट्रेट की शक्तियां विहित की गई; वे कतिपय सीमाओं के भीतर आपराधिक मामलों पर मुकदमा चला सकते थे। वर्ष 1973 के कॉर्नवालिस संहिता ने समाहर्ता को उसके मुख्य न्यायिक कार्यों से वंचित कर दिया, परंतु वह अभी भी भारतीय भूमि पर कंपनी का सर्वाधिक शक्तिशाली पदाधिकारी बना रहा। वह विभिन्न किस्म के करों और राजस्व के संग्रहण के लिए उत्तरदायी था; वह स्थानीय निधियों का प्रभारी-कोषाध्यक्ष था और वह कानून और व्यवस्था बनाए रखने, पुलिस के अधीक्षण और जेलों के प्रबंधन के लिए उत्तरदायी मजिस्ट्रेट तथा अपने प्रभाराधीन क्षेत्र के लिए महामारियों और आपदाओं के समय राहत प्रभारी था।

2.4.3.2 उन्नीसवीं सदी के प्रांरभ में, कंपनी द्वारा यह महसूस किया गया कि दूर-दराज क्षेत्रों में फैले जिलों पर नजर रखना कठिन होता जा रहा था और मध्यस्थ स्तर के पदाधिकारियों का सृजन करना आवश्यक था, जो 4-5 जिलों के कार्यों का प्रभावी रूप से पर्यवेक्षण और नियंत्रण कर सकें। कंपनी ऐसे मध्यस्थ पदाधिकरियों को विभाग के लिए प्रत्यक्ष शक्तियां/उत्तरदायित्व नहीं देना चाहती थी, जिन्हें समाहर्ताओं को दिया गया था, फिर भी, उनसे इतना शक्तिशाली होने की प्रत्याशा की जाती थी कि वे उन पर पर्यवेक्षीय नियंत्रण रख सकें। इस प्रकार, वर्ष 1829 में मंडल आयुक्त की संस्था का जन्म हुआ। प्रारंभ में आधुनिक बंगाल, उड़ीसा, असम और बिहार को शामिल करते हुए ब्रिटिश साम्राज्य के स्थायी उपनिवेश क्षेत्र में मंडलों का सृजन किया गया था। बाद में, इस स्कीम का विस्तार एनडब्ल्यूएफपी और अवध में किया गया।

2.4.3.3 धीरे-धीरे, मंडल ब्रिटिश प्रशासन के महत्वपूर्ण केन्द्र बन गए, जिनके चारों ओर सरकार के लगभग सभी मुख्य विभागों ने अपने वरिष्ठ स्तर के अधिकारियों, जिला स्तर पर मध्यस्थ रैंक के अधिकारियों और राज्य मुख्यालय में स्थित एजेंसी प्रमुखों की पदस्थापित किया। पुलिस के रेंज उप-महानिरीक्षक, वन संरक्षक और लोक निर्माण विभाग के अधीक्षक अभियंता प्रथम पदस्थापन वालों में से थे, जिसे मंडल में आयुक्त के स्थापन के तत्काल बाद मंडलीय स्तरों पर स्वीकृत किया गया था। सरकारी विभागों की संख्या में विस्तार होने से स्थापना का आकार बढ़ गया। क्षेत्रीय स्वास्थ्य सेवा, शिक्षा, कृषि और पशुपालन निदेशकों और परिवहन, उत्पाद शुल्क और वाणिज्यिक कर के उप/सहायक आयुक्तों के पद अन्य महत्वपूर्ण पद हैं, जिन्हें स्वतंत्रता पश्चात युग में समय बीतने के क्रम में मंडल मुख्यालय में सृजित कराया गया।

2.4.3.4 सैद्धांतिक रूप से ये पद दो प्रयोजन सिद्ध करते हैं :

(क) क्षेत्रीय अधिकारी जिले (मंडल में प्रायः 4-5) में पदस्थापित विभागीय अधिकारियों के कार्यकरण का पर्यवेक्षण करता है और तब वह इस संपूर्ण क्षेत्र के लिए राज्य सरकार को समेकित रिपोर्ट भेजता है।

(ख) इन वरिष्ठ पदों का अस्तित्व विभागीय अधिकारियों के लिए पदोन्नति के मार्ग खोलता है और इसलिए संवर्ग प्रबंधन में महत्वपूर्ण प्रयोजन पूरा करता है।

2.4.3.5 वास्तविक व्यवहार में, प्रणाली की प्रभावोत्पादकता राज्यों में व्यापक रूप से भिन्न-भिन्न होती है। कुछ राज्यों में मंडल को क्षेत्र प्रशासन की स्थापित यूनिट के रूप में माना गया है। क्षेत्रीय अधिकारियों को जिला संघटनों पर प्रभावी पर्यवेक्षण और नियंत्रण करने के लिए पर्याप्त शक्तियां दी गई है; मुख्यालय भी उनकी रिपोर्टों को काफी महत्व देता है। परंतु ऐसे राज्य हैं, जहां क्षेत्रीय यूनिटें नाममात्र का कार्य करते हुए डाकघरों के समान कार्य करती हैं।

2.4.3.6 तिहत्तरवें/चौहत्तरवें संवैधानिक संशोधन पश्चात परिदृश्य में स्थिति भिन्न है। जिले को अब संविधान द्वारा 11वीं और 12वीं अनुसूची में सूचीबद्ध मामलों के संबंध में पर्याप्त कार्य तथा शक्तियां निहित करते हुए ग्रामीण और शहरी दोनों स्थानीय संस्थाओं के साथ सरकार के तीसरे स्तर के रूप में माना गया है। हस्तांतरित सीमा क्षेत्र में, जिला समाहर्ता और उसके कार्यालयों सहित राज्य सरकार के तंत्र की सीमित भूमिका है। आयोग ने ''स्थानीय अधिशासन'' पर अपनी रिपोर्ट (छठी रिपोर्ट) में जिला प्रशासन के इन पहलुओं पर विचार किया है। उसमें जैसी सिफारिश की गई है, संविधान की ग्यारहवीं/बारहवीं अनुसूची के अधीन सूचीबद्ध विषयों से संबंधित सभी विकास को शहरी और ग्रामीण

दोनों क्षेत्रों से प्रतिनिधियों को शामिल करते हुए एक जिला परिषद द्वारा निपटाया जाना होगा। जिला समाहर्ता अब इस निकाय का पदेन मुख्य अधिकारी होगा और उसका दोहरा उत्तरदायित्व होगा। वह हस्तांतरित मामलों के संबंध में जिला परिषद के प्रति जिम्मेवार होगा, परंतु विनियामक/अन्य मामलों, जो जिला परिषद को प्रत्यायोजित नहीं किए गए हैं, पर राज्य सरकार को रिपोर्ट करेगा। इन विषयों संबंधित जिला और उप-जिला स्तरों पर कार्यरत राज्य सरकारों के संबद्ध विभागों के कार्यालयों का भी जिला परिषद और उपयुक्त स्थानीय शासन की संस्थाओं के साथ विलय किया जाएगा।

2.4.3.7 पिछले कुछ दशकों में, अधिकांश राज्य सरकारों ने जिलों का बड़े पैमाने पर पुनर्गठन किया है; भौगोलिक रूप से जिले सुगठित और छोटे हो गए हैं। संपर्कशीलता और अभिगम्यता (वास्तविक तथा साथ ही इलेक्ट्रॉनिक दोनों) में अभूतपूर्व सुधार होते हुए प्रौद्योगिकी में तीव्र उन्नति हुई है। इसलिए, आयोग महसूस करता है कि सरकार की दो यूनिटों-जिला और राज्य के बीच क्षेत्रीय/मंडलीय कार्यालयों के रूप में प्रशासन के किसी मध्यस्थ स्तर का होना आवश्यक नहीं है। दो स्तरों के बीच में ऐसा स्तर होने से केवल लालफीताशाही और विलंब की वृद्धि होती है।

2.4.3.8 पदोन्नति और संवर्ग प्रबंधन के मुद्दों (जो क्षेत्रीय कार्यालयों के बंद होने से अव्यवस्थित हो सकते हैं) के संबंध में आयोग महसूस करता है कि इस समस्या पर बड़े जिलों और राज्य मुख्यालयों में वरिष्ठ अधिकारियों, जो इस समय क्षेत्रीय कार्यालयों का नेतृत्व करने के पात्र हैं, द्वारा पदधारित किए जाने वाले उपयुक्त विभागीय पदों का पता लगाकर ध्यान दिया जा सकता है।

2.4.3.9 सिफारिशें

(क) **क्षेत्र प्रशासन की मुख्य यूनिट के रूप में सरकार के तीसरे स्तर के तौर पर जिले के प्रादुर्भाव के दृष्टिगत और राज्य मुख्यालयों और जिलों के बीच भौतिक और इलेक्ट्रॉनिक संपर्कशीलता में तीव्र उन्नति से, सरकार की दो यूनिटों के बीच प्रशासन के किसी मध्यस्थ स्तर का होना आवश्यक नहीं है।**

(ख) **इस उपाय से उत्पन्न होने वाले संवर्ग प्रबंधन मुद्दों का ध्यान रखने के लिए बड़े जिलों और मुख्यालयों में उन वरिष्ठ अधिकारियों, जो इस समय क्षेत्रीय कार्यालयों का नेतृत्व करने के पात्र हैं,द्वारा पदधारित करने वाले संबंधित विभागों द्वारा उपयुक्त पदों को अभिज्ञात किया जाना चाहिए।**

2.4.4 लोकायुक्त और सतर्कता ढांचा

2.4.4.1 सतर्कता लोक प्रशासन का एक महत्वपूर्ण पहलू है। यह कर्मचारियों की निष्ठा पर नजर रखने और सरकारी व्यय को नियंत्रित करने के लिए अत्यधिक महत्वपूर्ण है। सतर्कता के विषय पर दो विभिन्न परिप्रेक्ष्यों में चर्चा की जा सकती है :

(क) मौजूदा विधान, संविधियां और विनियम

(ख) संस्थात्मक ढांचा

2.4.4.2 वर्ष 1947 के पूर्व भारतीय दंड संहिता ने भ्रष्ट सरकारी कर्मचारियों के विरूद्ध कार्रवाई प्रारंभ करने का कानूनी आधार प्रदान किया था। धारा 161 से 165 में विहित सरकारी कर्मचारियों द्वारा अपराधों से संबद्ध अध्ययन ने कानूनी व्याख्या प्रदान की, जिस पर सरकारी कर्मचारियों के विरूद्ध भ्रष्टाचार के मामले दर्ज किए गए।

2.4.4.3 भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम, 1947 इस दिशा में पहला विशिष्ट अधिनियम था। तत्पश्चात वर्ष 1952 और 1964 के आपराधिक कानून संबंधी संशोधन ने उपर्युक्त कानून (सजा की वृद्धि, ''सरकारी कर्मचारी'' की परिभाषा में विस्तार और ''आपराधिक कदाचार'' तथा जांचकर्ता अधिकारियों की शक्तियां बढ़ाने से संबंधित) में कुछ परिवर्तन किया। अंततः वर्ष 1988 में एक वृहत रूप से संशोधित अधिनियमन-भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम, 1988 संविधि पर प्रस्तुत किया गया।

2.4.4.4 इस समय, अधिकांश राज्यों में सतर्कता ढांचे में निम्नलिखित शामिल है :

(i) सतर्कता आयोग और जांच ब्यूरो

(ii) लोकायुक्त

2.4.4.5 अधिकांश राज्यों में, लोकायुक्त की संस्था एकमात्र सिफारिशकर्ता निकाय है जबकि सरकारी पदाधिकारियों के विरूद्ध भ्रष्टाचार के मामले प्रारंभ करने की वास्तविक शक्ति राज्य सरकार (सतर्कता विभाग) की है। कर्नाटक में, सतर्कता आयोग को लोकायुक्त के समग्र नियंत्रणाधीन रखा गया है।

2.4.5 राज्य में सतर्कता आयोग/सतर्कता आयुक्त :

2.4.5.1 इस समय, सभी राज्यों में सतर्कता आयुक्त का कार्यालय है, जिसका नेतृत्व प्रायः वरिष्ठ भारतीय प्रशासनिक सेवा/भारतीय पुलिस सेवा के अधिकारी द्वारा किया जाता है। सतर्कता ब्यूरो भी है, जो सतर्कता ढांचे का जांचकर्ता अंग है। राज्य सरकार में बड़ी संख्या में विभाग होते हैं; जिनका कार्य

अत्यधिक विशिष्ट और तकनीकी प्रकृति का होता है। सतर्कता संबंधी विभिन्न मुद्दों पर मिश्रित विचार प्राप्त करने के लिए सरकार के लिए सतर्कता आयुक्त के कार्यालय में समुचित तकनीकी विशेषज्ञता होना वांछनीय है। इसलिए, आयोग का विचार है कि राज्य, विशेषकर बड़े राज्यों में सतर्कता आयुक्त के संगठन को संघीय केन्द्रीय सतर्कता आयोग के पैटर्न पर संरचित किया जाना चाहिए। राज्य सतर्कता आयोग को उन सदस्यों, जो अपने संबंधित क्षेत्रों में विशेषज्ञ रहे हों, सहित तीन-सदस्यीय निकाय होना चाहिए। तथापि, छोटे राज्यों में बहु-सदस्यीय निकाय की आवश्यकता नहीं हो सकती।

लोकायुक्त के संबंध में आयोग के विचार का सारांश अधिशासन में नैतिकता पर आयोग की रिपोर्ट के पैरा 2.8.4.1 में दिया गया है।

2.4.5.2 सिफारिशें

(क) **आयोग द्वारा अपनी चौथी रिपोर्ट (अधिशासन में नैतिकता पर) और अपनी छठी रिपोर्ट (स्थानीय अधिशासन पर) राज्य सरकारों द्वारा कार्रवाई के लिए की गई सिफारिशों को अतिशीघ्र कार्यान्वित किया जाना चाहिए।**

(ख) **राज्य में सतर्कता आयोग/आयुक्त के संगठन को केन्द्रीय सतर्कता आयोग के पैटर्न पर संरचित किया जाना चाहिए। बड़े राज्यों में राज्य सतर्कता आयोग को उन सदस्यों, जो अपने संबंधित क्षेत्रों में विशेषज्ञ रहे हैं, के साथ तीन-सदस्यीय निकाय होना चाहिए। छोटे राज्यों में यह एकल सदस्यीय निकाय बना रह सकता है।**

(ग) **लोकायुक्त से संबंधित कानून ''अधिशासन में नैतिकता'' पर रिपोर्ट में दिए गए सुझाव के अनुसार परिवर्तनों को सम्मिलित करने के लिए संशोधित किया जाना आवश्यक होगा।**

2.4.6 मानव संसाधन विकास, क्षमता निर्माण और प्रशिक्षण

2.4.6.1 लोक प्रशासन में क्षमता निर्माण को कई मुख्य बातों द्वारा विशेषता व्यक्त किए जाने की आवश्यकता है :

- कार्यनीतिक मानव संसाधन नीतियां विकसित करना।
- व्यावसायिक और कार्यपालक विकास में निवेश करना; ज्ञान और कुशलता की अपर्याप्तताओं को सहक्रियात्मक रूप से दूर करना, वैयक्तिक और संगठनात्मक दोनों अप्रचलन रोकना।

- सार्वजनिक सेवा में सामाजिक-प्रौद्योगिकीय तथा पर्यावरणीय परिवर्तनों को पूरा करने के लिए विशेषकर राज्य की भूमिका की परिवर्तनशील परिकल्पनाओं के दृष्टिगत लचीली मानव संसाधन प्रणाली स्थापित करना।
- कार्मिकों के व्यक्तित्व, चरित्र तथा व्यवहार से संबंधित सांस्कृतिक गुणों को रूपांतरित करना।
- कार्यनिष्पादन प्रबंध प्रणालियां स्थापित करना, जो सुधरे हुए कार्यकरण के लिए प्रेरणा और पुरस्कार प्रदान करती हैं।
- सिविल कर्मचारियों की कुशलता और क्षमता के लिए पूर्ण सीमा क्षेत्र प्रदान करने के लिए निर्णय लेने की प्रणालियां सुधारना।

2.4.6.2 प्रशिक्षण को सार्वभौमिक रूप से मानव संसाधन विकास का महत्वपूर्ण संघटक माना जाता है। यह संपूर्ण विश्व में लोक प्रशासन के सभी आयामों में हो रहे तीव्र मात्रात्मक और गुणात्मक परिवर्तनों के कारण हाल के वर्षों में और अधिक महत्वपूर्ण हो गया है। कार्यक्रमों की नागरिक-केन्द्रिकता, आईसीटी का प्रयोग, सूचना के अधिकार की प्राथमिकता और सामाजिक क्षेत्र के विकास के कार्यक्रमों तथा पर्यावरणीय संरक्षण और सुरक्षा के मुद्दे चिरसम्मत नौकरशाही कुशलता को अप्रचलित बना रहे हैं। आर्थिक नीतियां, जो वैश्वीकरण और निगमीकरण पर अत्यधिक आश्रित होती हैं, ने अधिशासन के प्रतिमानों को नई दिशा दी है। सरकार के प्रतिनिधियों को अब जागरूक हितधारकों के नए वर्ग, नागरिक समाज, शिक्षाविदों और प्रौद्योगिकीविदों के साथ परस्पर क्रिया करनी होती है, जो पहले के युग के सेवा प्राप्त करने वाले सहनशील व्यक्तियों से काफी भिन्न है। लोक सेवा प्रबंधन की नई प्रणाली सिविल कर्मचारियों से ज्ञान, कुशलता और प्रवृत्तियों की मांग करती है। परंतु विद्यमान धारणा यह है कि सरकारी पदाधिकारियों में लोगों द्वारा सरकारी सेवाओं से उच्चतर प्रत्याशाओं की पूर्ति के लिए अपेक्षित व्यावसायिकवादिता और संवेदनशीलता की कमी होती है।

2.4.6.3 आयोग विश्वास करता है कि सरकारी कार्यकरण की समग्र गुणवत्ता और प्रभावोत्पादकता बढ़ाने के लिए सरकारी कार्मिकों की क्षमता वृद्धि अत्यंत महत्वपूर्ण मुद्दा है। आयोग ने इसकी ''कार्मिक प्रशासन का पुनःमार्जन'' विशेषकर अखिल भारतीय और समूह ''क'' केन्द्रीय सेवाओं पर अपनी रिपोर्ट (दसवीं रिपोर्ट) में विस्तृत जांच की है। इस रिपोर्ट की कुछ महत्वपूर्ण सिफारिशें निम्नानुसार हैं :

(क) प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को सेवा में प्रवेश करने के चरण पर और अपने कार्यकाल के दौरान भी आवधिक रूप से अनिवार्य प्रशिक्षण लेना चाहिए। इन प्रशिक्षणों को सफलतापूर्वक पूरा करना सेवा में पुष्टि और परवर्ती पदोन्नतियों के लिए न्यूनतम आवश्यक शर्त होना चाहिए। अनिवार्य प्रवेश प्रशिक्षण को समूह ''घ'' कर्मचारियों को भी पदस्थापन देने के पूर्व निर्धारित किया जाना चाहिए।

(ख) राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति (1996) को कार्यान्वयन की निगरानी के लिए एक अनुवीक्षण कार्यतंत्र स्थापित किया जाना चाहिए।

(ग) सभी सिविल कर्मचारियों को प्रत्येक पदोन्नति के पूर्व अनिवार्य प्रशिक्षण लेना चाहिए और प्रत्येक अधिकारी/कर्मचारी का प्रत्येक प्रशिक्षण कार्यक्रम के बाद मूल्यांकन किया जाना चाहिए। प्रशिक्षण कार्यक्रमों को सफलतापूर्वक पूरा करना पदोन्नति के लिए अनिवार्य बनाया जाना चाहिए।

(घ) जीवनवृत्ति-मध्य प्रशिक्षण का उद्देश्य अधिकारी की परिवर्तनशील कार्य रूपरेखा के लिए अपेक्षित सीमा क्षेत्र का ज्ञान और दक्षता विकसित करना होना चाहिए। इसकी पूर्ति के लिए, विशिष्ट सीमा क्षेत्र और विशेषज्ञता के संगत जीवनवृत्ति-मध्य-सीख का अवसर अधिकारियों को उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

(ङ) सरकारी कर्मचारियों को उच्चतर शैक्षिक योग्यता प्राप्त करने और विख्यात तथा प्रामाणिक पत्रिकाओं के लिए लेख और कागजात लिखने हेतु प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

(च) सिविल कर्मचारियों की प्रशिक्षण संबंधी आवश्यकता की पूर्ति के लिए संघ और राज्य स्तरों पर प्रशिक्षण संस्थानों का एक सुदृढ़ नेटवर्क स्थापित किए जाने की आवश्यकता है। तथापि, बड़ी संख्या में संस्थानों के संसाधन का विस्तार करने की बजाय क्षमता निर्माण और उन्नयन के लिए कुछ ही संस्थानों को अभिज्ञात किया जाना चाहिए।

(छ) लाल बहादुर शास्त्री राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी, सरदार बल्लभ भाई पटेल राष्ट्रीय पुलिस अकादमी, इंदिरा गांधी राष्ट्रीय वन अकादमी जैसे राष्ट्रीय प्रशिक्षण संस्थानों और राज्य प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थानों के भी शासी निकाय की संरचना का प्रख्यात विशेषज्ञों को

शामिल करके विस्तार किया जाना चाहिए। शासी निकायों को अपना कार्य क्षमतापूर्वक करने में समर्थ बनाने के लिए पर्याप्त रूप से अधिकार दिए जाने चाहिएं।

2.4.6.4 उपर्युक्त सिफारिशों को साधारणतया दोहराते और उस पर पुनः बल देते समय आयोग उन कुछ मुद्दों, जो राज्य तथा जिला प्रशासन के लिए विशेष संगतता रखते हैं, का विश्लेषण करना चाहेगा।

2.4.6.5 राज्य स्तर पर सामान्य प्रशासन, पुलिस, वित्त, कृषि, उत्पाद शुल्क, परिवहन आदि, जिनकी निरंतर प्रशिक्षण संबंधी आवश्यकता होती है, जैसे विषयों से संबंधित तीन दर्जन से अधिक प्रांतीय सेवा संवर्ग हैं।

2.4.6.6 कई राज्यों में सिविल, पुलिस, वन और वित्त सेवाओं जैसी कुछ संगठित सेवाओं के मामले में ही नई भर्ती वाले व्यक्तियों को अनिवार्य प्रवेश प्रशिक्षण पर रखने की पद्धति प्रचलन में है। परंतु यहां तक कि इस प्रशिक्षण में भी पाठ्यक्रम की अवधि, उसकी विषयवस्तु और व्यावहारिक उद्भासन के रूप में बहुत कुछ वांछित रह जाता है। अन्य सेवाओं के परिवीक्षार्थियों को भी सीधे क्षेत्र का कार्य दे दिया जाता है। वरिष्ठ राज्य सेवा अधिकारियों के जीवनवृत्ति-मध्य प्रशिक्षण और कुशलता उन्नयन ने राज्य सरकारों की कार्मिक नीति में जड़ें नहीं जमाई हैं।

2.4.6.7 इसी प्रकार, समूह ''ग'' और ''घ'' सरकारी कर्मचारियों को प्रशिक्षण प्रदान करने के महत्व और आवश्यकता को भी पर्याप्त रूप से कई राज्य सरकारों द्वारा नहीं माना गया है। वास्तव में, अधिकारियों का यह वृहत निकाय ही बारम्बार नागरिकों के साथ परस्पर क्रिया करता है और इस प्रकार सरकार की ''छवि'' महत्वपूर्ण रूप से इस बात पर निर्भर करती है कि ये पदाधिकारीगण व्यावसायिक रूप से और व्यक्तिगत तौर दोनों पर स्वयं का आचरण कैसे करते हैं। व्यापक निर्धनता, निरक्षरता और शक्तियों के अत्यधिक केन्द्रीकरण के कारण सरकारी प्राधिकारियों के लिए सम्मान की संस्कृति विद्यमान होती हैं। समयावधि में, सरकारी कर्मचारी श्रेष्ठता की भावना विकसित करते हैं। यह उन्हें प्रशिक्षण के अवसर उपलब्ध कराने के महत्व को कम कर देता है। ऐसा प्रशिक्षण उनके व्यावसायिक ज्ञान और कुशलता का उन्नयन करेगा और उनकी मानसिकता और प्रवृत्ति में भी परिवर्तन लाएगा ताकि वे लोगों के लिए सेवा का प्रभावी साधन बन सकें। गुजरात जैसे राज्यों, जहां ऐसे प्रशिक्षण आवधिक रूप से किए जाते हैं, में स्वतंत्र मूल्यांकनों से पता चला है कि उन्होंने सरकारी अधिकारियों की प्रवृत्ति और व्यावसायिक कार्यों के निष्पादन में परिवर्तन किया है। इसलिए, इन स्तरों पर सरकारी अधिकारियों का नियमित और सुनिर्मित प्रशिक्षण राज्य सरकारों की प्रशिक्षण नीति में बल देने वाला मुख्य क्षेत्र होना चाहिए।

2.4.6.8 लगभग सभी राज्यों में एक शीर्ष प्रशिक्षण संस्थान/अकादमी (आम रूप से राज्य प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थान के रूप में ज्ञात) है, जिनका प्राथमिक उत्तरदायित्व राज्य प्रशासन की प्रशिक्षण संबंधी आवश्यकताओं को पूरा करना होता है। तथापि, यह उतना प्रभावी रूप से कार्य करने में समर्थ नहीं हुआ है। प्रथमतः कई संस्थानों की क्षमता विभिन्न सेवाओं में वार्षिक प्रवेश की तुलना में बहुत ही अपर्याप्त है। द्वितीयतः अधिकांश राज्यों में प्रशिक्षण संबंधी प्रयास अव्यवस्थित, तदर्थ और मांग-चालित नहीं हैं। संस्थान द्वारा तैयार किए गए प्रशिक्षण कार्यक्रम और कुशलता तथा गुणों की आवश्यकता और विभिन्न विभागों के कार्मिकों की समग्र जीवनवृत्ति विकास योजना के बीच असंबद्धता है। यह इस तथ्य के कारण है कि ऐसे प्रशिक्षण मॉड्यूल प्रायः राज्य के वृहत्तर मानव संसाधन विकास योजना का भाग नहीं होते हैं। इसलिए, स्पष्ट ध्यानकेन्द्रण और कार्यनीति के साथ संपूर्ण प्रशिक्षण प्रणाली को पुनर्गठित करने की आवश्यकता है। सभी स्तरों पर सरकारी कार्मिक की प्रशिक्षण आवश्यकताओं को अभिज्ञात और आकलित करने के लिए उपायों की आवश्यकता है। प्रशिक्षण कार्यक्रमों की विषयवस्तु ऐसी आकलित आवश्यकताओं से प्राप्त की जानी चाहिए। तृतीयतः, अधिकारियों की जीवनवृत्ति-मध्य प्रशिक्षण आवश्यकताओं, जो उन्हें लोक प्रबंधन के विभिन्न क्षेत्रों में हो रहे तीव्र परिवर्तनों के प्रति उपयुक्त रूप से प्रत्युत्तर देने में समर्थ बना सकती है, पर बहुत कम ध्यान दिया जाता है। इस पर ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है।

2.4.6.9 प्रशिक्षण संस्थानों का पर्याप्त क्षमता निर्माण प्रशिक्षण की गुणवत्ता के लिए उत्तरदायी मुख्य कारकों में से एक है। आयोग द्वारा अपनी दसवीं रिपोर्ट में यथा अनुशंसित, राज्य प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थानों के शासी निकायों की संरचना का प्रख्यात विशेषज्ञों को शामिल करते हुए विस्तार किया जाना चाहिए। शासी निकायों को अपना कार्य क्षमतापूर्वक करने में समर्थ बनाने के लिए पर्याप्त रूप से अधिकार दिया जाना चाहिए।

2.4.6.10 संकाय के चयन की प्रक्रिया, जिसके प्रशिक्षकों के रूप में सर्वाधिक उपयुक्त व्यावसायिकविदों को आकर्षित करने के रूप में सख्त और पारदर्शी होने की आवश्यकता है, भी समान रूप से महत्वपूर्ण है। जबकि उचित समानुपात में व्यावसायिकविद खुले बाजार और शैक्षिक क्षेत्र से आ सकते हैं, वहीं विभागीय अधिकारी, जिन्हें ऐसे संस्थानों में प्रतिनियुक्त किया जाता है, का चय न उनकी दक्षता और ऐसे कार्यों के लिए प्रेरणा के आधार पर किया जाना चाहिए। बहुत प्रायः ''अवांछित'' अधिकारियों को प्रशिक्षण संस्थानों में भेज दिया जाता है। इस क्षेत्र की ओर प्रतिभाशाली और समर्पित अधिकारियों को आकर्षित करने के लिए प्रोत्साहनों की एक स्कीम आवश्यक होगी।

2.4.6.11 इसके अतिरिक्त, प्रशिक्षण कार्यकलाप प्राय : उसे कम प्राथमिकता दिए जाने के कारण अपर्याप्त बजट निर्धारण के अधीन होते हैं। अर्थपूर्ण मानव संसाधन विकास कार्यक्रम के लिए इस क्षेत्र को बजट आवंटन में उच्चतर प्राथमिकता दिए जाने की आवश्यकता है। इसे सरलतापूर्वक किया जा सकता है अगर सभी स्कीमों की निधियों की कतिपय प्रतिशतता प्रशिक्षण और संबद्ध कार्यकलापों के लिए निर्धारित की जाती है। सभी प्रशिक्षणों को औपचारिक रूप से सांस्थानिकीकृत किया जाना भी आवश्यक नहीं है। प्रशिक्षणों का बड़ा हिस्सा विशेषज्ञों के दल से उपयुक्त समर्थन के साथ संगठन प्रमुख के पर्यवेक्षणाधीन ''स्व-स्थाने'' भी प्रदान किया जा सकता है।

2.4.6.12 आयोग का विचार है कि प्रत्येक राज्य को प्रशिक्षण को मुख्य संघटक बनाते हुए एक व्यापक मानव संसाधन विकास नीति तैयार करनी चाहिए। ऐसा करते हुए, राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति, 1996 के स्थूल पैरामीटरों का ध्यान रखा जाए। ऐसी नीति को पूर्ववर्ती पैराग्राफों में उठाए गए मुद्दों पर ध्यान देना चाहिए। इसके साथ-साथ, ऐसी नीति के कार्यान्वयन का पर्यवेक्षण करने के लिए उपयुक्त अनुवीक्षण कार्यतंत्र भी स्थापित किया जा सकता है।

2.4.6.13 आयोग महसूस करता है कि मौजूदा एकात्मक संस्थात्मक व्यवस्था को कुछ हद तक विसरित करने और क्षेत्रीय तथा जिला स्तरों पर पर्याप्त रूप से सज्जित प्रशिक्षण केन्द्रों (उनकी संख्या राज्य की विशिष्ट आश्यकता पर निर्भर करेगी) की स्थापना करने की आवश्यकता है। शीर्ष संस्थान को श्रेणी-I और श्रेणी-II के अधिकारियों के प्रशिक्षण (प्रवेश-पूर्व तथा साथ ही जीवनवृत्ति-मध्य-कार्यक्रम दोनों) के सभी पहलुओं पर ध्यान केन्द्रित करना चाहिए। क्षेत्रीय संस्थान श्रेणी-II अधिकारियों की अल्पकालिक प्रशिक्षण आवश्यकताओं की देखरेख कर सकते हैं और श्रेणी-III में भर्ती किए गए व्यक्तियों के लिए बुनियादी पाठ्यक्रम भी चला सकते हैं। जिला-स्तरीय प्रशिक्षण संगठन स्थापित किया जाना भी वांछनीय होगा जो श्रेणी-III के कर्मचारियों की जीवनवृत्ति-मध्य प्रशिक्षण आवश्यकताओं का ध्यान रख सकता है। जिला केन्द्र में भी श्रेणी-रूञ्ज कर्मचारियों के कुशलता/व्यवहार प्रशिक्षण के लिए उचित सुविधाएं भी होनी चाहिएं।

2.4.6.14 आयोग का आगे विचार है कि राज्य स्तर शीर्ष प्रशिक्षण संस्थान (एटीआई) को वास्तव में व्यावसायिक और स्वायत्तशासी होना चाहिए और उसकी राज्य में चल रहे संपूर्ण प्रशिक्षण/उन्मुखीकरण कार्यकलाप के लिए समग्र समाकलनात्मक और समन्वयकारी भूमिका होनी होगी। इसे स्तर-II और स्तर-III प्रशिक्षण संस्थानों के लिए प्राथमिक संसाधन केन्द्र के रूप में कार्य करना चाहिए। यह उन्हें, जो क्षेत्रीय और जिला संस्थानों में प्रशिक्षकों के रूप में कार्य करेंगे, को प्रशिक्षण प्रदान करेंगे। समय

बीतने पर, आगे चलकर यह दूर शिक्षा की परियोजनाएं प्रारंभ कर सकता है और संपूर्ण राज्य के लिए प्रशिक्षण का वास्तविक अकादमी बन सकता है।

2.4.6.15 राज्य प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थानों में अच्छे अधिशासन और अच्छी पद्धतियों के प्रलेखीकरण और सांस्थनिकीकरण से संबंधित केन्द्र अंतर्विष्ट होना चाहिए ताकि ये संपूर्ण राज्यों में सांस्थानिकीकृत और प्रसारित हो सकें।

2.4.6.16 सिफारिशें

(क) आयोग ''कार्मिक प्रशासन का पुनःमार्जन'' पर रिपोर्ट (दसवीं रिपोर्ट) में क्षमता निर्माण और प्रशिक्षण से संबंधित अपनी सिफारिशों को दोहराता है।

(ख) प्रत्येक राज्य को राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति, 1996 के अनुरूप प्रशिक्षण को महत्वपूर्ण संघटक बनाते हुए एक व्यापक मानव संसाधन विकास नीति तैयार करनी चाहिए। इसके साथ-साथ, ऐसी नीति के कार्यान्वयन का पर्यवेक्षण करने के लिए एक उपयुक्त अनुवीक्षण कार्यतंत्र भी स्थापित किया जा सकता है।

(ग) प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थान (एटीआई), कहे जाने वाले शीर्ष-स्तरीय प्रशिक्षण निकाय के अतिरिक्त, संपूर्ण राज्य में विभिन्न स्थानों पर क्षेत्रीय प्रशिक्षण संस्थान भी पर्याप्त संख्या में स्थापित किए जा सकते हैं। शीर्ष संस्थान को राज्य सेवाओं के श्रेणी-I और श्रेणी-II अधिकारियों की प्रशिक्षण संबंधी आवश्यकताओं का ध्यान रखना चाहिए जबकि क्षेत्रीय प्रशिक्षण संस्थानों को श्रेणी-II अधिकारियों के जीवनवृत्ति-मध्य प्रशिक्षण आवश्यकताओं और श्रेणी-III कर्मचारियों के प्रवेश प्रशिक्षण से संबद्ध होना चाहिए। जिला-स्तरीय प्रशिक्षण संगठन स्थापित करने के उपाय भी किए जाने चाहिएं, जो श्रेणी-III कर्मचारियों के जीवनवृत्ति-मध्य प्रशिक्षण आवश्यकताओं का ध्यान रख सकें। जिला केन्द्र में श्रेणी-IV में भर्ती किए गए व्यक्तियों के कुशलता/व्यवहार प्रशिक्षण की भी उचित सुविधाएं उपलब्ध होनी चाहिएं।

(घ) इस व्यवस्था में, शीर्ष निकाय, एटीआई की राज्य में चल रहे संपूर्ण प्रशिक्षण/ उन्मुखीकरण कार्यक्रम के लिए समाकलनात्मक और समन्वयकारी भूमिका होनी चाहिए। इसे क्षेत्रीय और जिला प्रशिक्षण संस्थानों के लिए प्राथमिक संसाधन केन्द्र के रूप में कार्य करना

चाहिए। इसे उन्हें, जो उनके संकाय में कार्य करेंगे, को भी प्रशिक्षण प्रदान करना चाहिए। समय बीतने पर, एटीआई दूर शिक्षा की परियोजनाएं प्रारंभ कर सकता है और संपूर्ण राज्य के लिए प्रशिक्षण के लिए वास्तविक अकादमी बन सकता है।

(ङ) **राज्य प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थानों (एटीआई) में अच्छे अधिशासन के केन्द्र अंतर्विष्ट होने चाहिएं।**

2.5 राज्य लोक सेवा आयोग

2.5.1 संविधान का अनुच्छेद 315 से 323 संघ तथा राज्य दोनों स्तर पर लोक सेवा आयोगों से संबंधित है।

2.5.2 भारत के संविधान का अनुच्छेद 320 राज्य लोक सेवा आयोग के कार्य निर्धारित करता है। राज्य लोक सेवा आयोग के कार्य निम्नानुसार हैं :

(i) राज्य की सेवाओं के लिए नियुक्ति हेतु परीक्षाएं संचालित करना राज्य लोक सेवा आयोग का कर्त्तव्य है।

(ii) राज्य लोक सेवा आयोग से निम्नलिखित मुद्दों पर राज्य सरकार द्वारा परामर्श लिया जाएगा :

(क) सिविल सेवाओं और सिविल पदों पर भर्ती की विधियों से संबंधित सभी मामलों पर;

(ख) सिविल सेवाओं और पदों पर नियुक्तियों, पदोन्नतियों और स्थानांतरण करते समय अनुपालन किए जाने वाले सिद्धांतों पर;

(ग) सिविल पद पर राज्य सरकार में सेवारत व्यक्ति के सभी अनुशासनिक मामलों और उससे संबंधित अभ्यावेदनों और याचिकाओं पर

(घ) किसी व्यक्ति, जो किसी सिविल पद पर सरकार में कार्यरत हैं अथवा कार्य किया है, द्वारा ऐसे दावे पर कि अपने कर्त्तव्य के निष्पादन में किए गए कार्य अथवा किए गए कार्य के उद्देश्य के संबंध में उसके विरूद्ध किसी कानूनी कार्यवाही के बचाव में उसके द्वारा किया गया व्यय राज्य की समेकित निधि से अदा किया जाएगा;

(ङ) किसी पद पर सरकार के अधीन कार्य करते समय व्यक्ति द्वारा पहुंची चोट के संबंध में पेंशन देने के दावे और इस प्रकार देने की राशि के किसी प्रश्न पर।

(iii) राज्य लोक सेवा आयोग एक सलाहकार निकाय के रूप में कार्य करता है। राज्य लोक सेवा आयोग का उसे सरकार द्वारा भेजे गए किसी मामले पर सलाह देना कर्त्तव्य है।

2.5.3 स्वतंत्रता के प्रारंभिक वर्षों में संपूर्ण देश में राज्य लोक सेवा आयोगों ने प्राथमिक तौर पर इस तथ्य के कारण अच्छी तरह कार्य किया कि :

(क) आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों के रूप में दक्ष और अनुभवी लोगों के चयन में उद्देश्यपरकता थी। सरकार लोक सेवा आयोग को एक परम पावन संस्थान मानती थी और अध्यक्ष तथा सदस्य या तो बहुत वरिष्ठ सरकारी अधिकारी (प्रायः आईसीएस से लिए गए) अथवा अपने क्षेत्र में उच्च पदस्थ शिक्षाविद होते थे।

(ख) आयोग को उद्देश्यपरकता, पारदर्शिता और न्याय व्यवहार के लिए उत्कृष्ट मान्यता प्राप्त थी।

2.5.4 परंतु हाल के वर्षों में, इस संवैधानिक निकाय की ख्याति को कई राज्यों में मुख्यतः (क) भ्रष्टाचार, भर्ती के मामले में पक्षपात और भाई-भतीजावाद के आरोपों और (ख) अपने कार्यकरण में पुरानी प्रक्रियाओं और कार्यविधियों, जिससे व्यर्थ विलंब होता है, के प्रयोग के कारण अत्यधिक नुकसान पहुंचा है। उदाहरणार्थ, किसी राज्य लोक सेवा आयोग द्वारा संचालित सिविल सेवा परीक्षाएं पूरी होने में न्यूनतम डेढ़ वर्षों का समय लेती हैं। कुछ मामलों में यह और भी लंबा समय ले सकती हैं।

2.5.5 इस परिप्रेक्ष्य में निम्नलिखित मुद्दों की जांच करना आवश्यक है :

(i) अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति - योग्यता का मुद्दा

(ii) लोक सेवा आयोग की भूमिका और कार्य

(iii) इसकी संरचना/संख्या

2.5.6 अध्यक्ष/सदस्यों की नियुक्ति

2.5.6.1 इस समय राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष/सदस्यों की नियुक्ति संविधान के अनुच्छेद 316 में वर्णित उपबंधों के अनुसार राज्यपाल द्वारा की जाती है।

2.5.6.2 यह अनुच्छेद वर्णन करता है :

''316(1) लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और अन्य सदस्यों की नियुक्ति संघ आयोग अथवा संयुक्त आयोग के मामले में राष्ट्रपति द्वारा और राज्य आयोग के मामले में राज्य के राज्यपाल 1*** द्वारा की जाएगी :

बशर्ते कि प्रत्येक लोक सेवा आयोग के सदस्यों का लगभग आधे ऐसे व्यक्ति होंगे, जिन्होंने उनकी संबंधित नियुक्तियों की तारीख को या तो भारत सरकार अथवा किसी राज्य सरकार के अधीन कम से कम दस वर्षों तक पदधारित किया हो, और उक्त दस वर्षों की अवधि का संगणन करने में इस संविधान के प्रारंभ के पूर्व, कोई अवधि, जिसके दौरान किसी व्यक्ति ने भारत में राजतंत्र अथवा किसी भारतीय राज्य की सरकार के अधीन पदधारित किया हो, को शामिल किया जाता रहेगा।''

2.5.6.3 यह अनुच्छेद इस निकाय के लिए दो किस्मों की सदस्यता की व्यवस्था करता है। जहां तक संभव हो कुल संख्या का आधा सरकारी सेवा (सेवारत अथवा सेवानिवृत्त) से आना होगा। परंतु इस श्रेणी के लिए आवश्यक योग्यता स्पष्ट रूप से परिभाषित नहीं की गई है। इन शब्दों की सामान्य व्याख्या पर कोई व्यक्ति जिसने किसी भी पद पर दस वर्ष की अवधि के लिए सरकार में कार्य किया है, राज्य आयोग के अध्यक्ष अथवा सदस्य के रूप में नियुक्त किए जाने का पात्र है। प्रायः कनिष्ठ कर्मचारियों को भी इस सम्माननीय निकाय में नियुक्त किया गया है और उन्हें (क) राज्य सरकार के अधीन नियमित श्रेणी-I/II में सीधी भर्ती करने और (ख) वरिष्ठ स्तर की पदोन्नतियों को स्वीकृति देने के लिए विभागीय पदोन्नति समितियों की बैठकों की अध्यक्षता करने का दूभर कार्य दिया गया है। योग्यता और व्यावसायिक सामर्थ्य में कमजोर ऐसे नियुक्त व्यक्ति अपने कार्य के प्रति न्याय करने में समर्थ नहीं हुए हैं।

2.5.6.4 दूसरी श्रेणी के सदस्यों के संबंध में, स्थिति और भी अधिक अस्पष्ट है। संविधान उनके लिए कोई योग्यता निर्दिष्ट नहीं करता। नियुक्त व्यक्ति किसी भी योग्यता सहित किसी क्षेत्र से हो सकता है। व्यवहार में, यह संपूर्ण चयन प्रक्रिया को विकृत करता है। प्रायः पसंद ऐसे व्यक्ति के पक्ष में की जाती है, जिसमें उपयुक्त पृष्ठभूमि, प्रशिक्षण अथवा अनुभव नहीं होता। इस प्रकार न्याय व्यवहार और अच्छी परम्पराएं समाप्तप्राय हो गई हैं।

2.5.6.5 इसके परिणामस्वरूप, कुछ राज्यों में लोक सेवा आयोगों की ख्याति और साख का पर्याप्त हनन हुआ है। इस मुद्दे पर भी प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा विस्तृत रूप से चर्चा की गई थी और इसने उनके कार्यकरण तथा स्तर में सुधार लाने के लिए निम्नलिखित सिफारिशें कीं :

(i) राज्य लोक सेवा आयोग में नियुक्ति करने में राज्यपाल को संघ लोक सेवा आयोग तथा राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष से परामर्श लेना चाहिए।

(ii) राज्य लोक सेवा आयोग का कम से कम एक सदस्य भिन्न राज्य का होना चाहिए।

(iii) किसी आयोग की सदस्यता के लिए न्यूनतम शैक्षिक योग्यता विश्वविद्यालय की डिग्री होनी चाहिए।

(iv) सरकारी अधिकारियों में से चयनित सदस्य को राज्य सरकार अथवा संघ सरकार के अधीन कम से कम दस वर्षों तक पदधारित किया होना चाहिए; और उसे किसी विभाग प्रमुख या राज्य में सरकार के सचिव अथवा उच्चतर शिक्षा के किसी संस्थान में तुलनीय पद पर आसीन होना चाहिए।

(v) गैर-सरकारी लोगों में से चयनित सदस्यों को शिक्षण, कानून, चिकित्सा इंजीनियरी, विज्ञान, लेखा अथवा प्रशासन जैसे किसी भी मान्यताप्राप्त व्यवसाय में कम से कम दस वर्ष तक की प्रैक्टिस होनी चाहिए।

2.5.6.6 आयोग का विचार है कि संवैधानिक प्राधिकरण के रूप में स्वायत्तशासी लोक सेवा आयोग के सृजन के पीछे आशय उपलब्धिकर्ताओं तथा भूतपूर्व प्रशासकों, जो अत्यधिक सत्यनिष्ठा और पारदर्शिता से राज्य सरकार के अधीन सिविल सेवा के विभिन्न पदों पर भर्ती तथा पदोन्नति के लिए योग्य उम्मीदवारों का चयन कर सकें, का एक निकाय सृजित करना था। यह सुनिश्चित करने के लिए उपाय करने की आवश्यकता है कि उच्च प्रतिष्ठा, बौद्धिक सामर्थ्य और ख्यातिप्राप्त व्यक्तियों का ही चयन लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों के रूप में किया जाता है।

2.5.7 लोक सेवा आयोगों की संख्या

2.5.7.1 संविधान लोक सेवा आयोग की संख्या पर कोई सीमा निर्धारित नहीं करता। परम्परागत रूप से राज्यों में इस निकाय का आकार छोटा बना रहा है। संघ लोक सेवा आयोग में कुछ थोड़ी अधिक संख्या थी।

2.5.7.2 इस संबंध में वर्तमान स्थिति नीचे सारणी में देखी जा सकती है :

सारणी संख्या 2.2 : लोक सेवा आयोगों की संरचना

राज्य का नाम	स्वीकृत पद (अध्यक्ष और सदस्यगण)	पदस्थापित	रिक्ति
मध्य प्रदेश	1 + 4	अध्यक्ष-1 सदस्य-3	1 रिक्त
कर्नाटक	1 + 9	अध्यक्ष-1 सदस्य-7	2 रिक्त
केरल	1 + 17	अध्यक्ष-1 सदस्य-17	- -
राजस्थान	1 + 5	अध्यक्ष-1 सदस्य-5	- -
उत्तर प्रदेश	1 + 7	अध्यक्ष-1 सदस्य-7	- -
पश्चिम बंगाल	1 + 6	अध्यक्ष-1 सदस्य-5	1 रिक्त
बिहार	1 + 6	अध्यक्ष-1 सदस्य-4	2 रिक्त
असम	1 + 6	अध्यक्ष-1 सदस्य-5	1 रिक्त
त्रिपुरा	1 + 3	अध्यक्ष-1 सदस्य-2	1 रिक्त
हिमाचल प्रदेश	1 + 3	अध्यक्ष-1 सदस्य-2	1 रिक्त
सिक्किम	1 + 2	अध्यक्ष-1 सदस्य-2	-
मणिपुर	1 + 2	अध्यक्ष-1 सदस्य-2	-
उत्तराखंड	1 +4	अध्यक्ष-1 सदस्य-2	2 रिक्त
तमिलनाडु	1 + 14	अध्यक्ष-1 सदस्य-14	-
छत्तीसगढ़	1 + 4	अध्यक्ष-1 सदस्य-3	1 रिक्त
महाराष्ट्र	1 + 5	अध्यक्ष-1 सदस्य-5	-

(संघ लोक सेवा आयोग में एक अध्यक्ष और दस सदस्य शामिल हैं)

स्रोत : विभिन्न राज्यों से प्राप्त सूचना

2.5.7.3 हाल के वर्षों में केरल और तमिलाडु जैसे कुछ राज्यों ने असमानुपातिक रूप से बड़ी संख्या में अपने लोक सेवा आयोग की संख्या बढ़ा दी है। जैसा परवर्ती पैराग्राफों में चर्चा और अनुशंसित किया गया है, इस संस्थान को कनिष्ठ स्तरों पर भतियां अधीनस्थ भर्तीकर्ता निकायों पर छोड़ते हुए उच्चतर स्तर के पदों के लिए ही उम्मीदवारों की भर्ती तक स्वयं को सीमित रखना आवश्यक होगा। इसलिए आयोग का विचार है कि राज्य लोक सेवा आयोग की सदस्यता की संख्या पर सीमाबद्धता होने की आवश्यकता है।

2.5.7.4 आयोग का विचार है कि (क) अध्यक्ष/सदस्यों की नियुक्ति और उनकी योग्यता तथा (2) आयोग की सदस्यता की संख्या के लिए सीमा निर्धारित करने दोनों विषय जटिल मुद्दे हैं। अंतर्राज्यीय परिषद में चर्चा/विचार-विमर्श के माध्यम से राज्यों में इन दो मुद्दों पर राष्ट्रीय सर्वसम्मति बनाने की आवश्यकता है।

2.5.8 सिफारिशें

(क) **यह सुनिश्चित करने के लिए उपाय किए जाने चाहिए कि उच्च प्रतिष्ठा, बौद्धिक सामर्थ्य और ख्याति वाले व्यक्तियों का ही चयन राज्य लोक सेवा आयोगों के अध्यक्ष/सदस्यगण के रूप में किया जाता है। इसकी सदस्यता की संख्या पर भी सीमा अधिरोपित की जानी चाहिए।**

(ख) **(i) अध्यक्ष/सदस्यों की नियुक्ति और (ii) आयोग की सदस्यता की सीमा संबंधी मुद्दों पर अंतर्राज्यीय परिषद विचार/चर्चा के माध्यम से राज्यों के बीच राष्ट्रीय सर्वसम्मति बनाने की आवश्यकता है।**

2.5.9 लोक सेवा आयोग के कार्य; कनिष्ठ भर्तीकर्ता निकायों के साथ उसका संबंध

2.5.9.1 जैसा पैरा 2.5.2 में उल्लिखित है, अनुच्छेद 320 लोक सेवा आयोग के कार्यों से संबंधित है। अनुच्छेद 320(3) उन मामलों का वर्णन करता है, जिन पर संघ लोक सेवा आयोग अथवा राज्य लोक सेवा आयोग से परामर्श लिया जाएगा।

2.5.9.2 इस समय राज्य सरकार में बड़ी संख्या में कर्मचारी समूह ''ग'' (श्रेणी-III) और समूह ''घ'' (श्रेणी-IV) से संबंधित हैं। आयोग महसूस करता है कि राज्य लोक सेवा आयोग का क्षेत्र (क) उच्चतर स्तर के पदों (राज्य की विभिन्न सेवाओं के श्रेणी-I और श्रेणी-II पदों) के लिए उम्मीदवारों की भर्ती तथा (ख) विभागीय पदोन्नति समिति के माध्यम से वरिष्ठ स्तर की पदोन्ति में सरकार को सलाह

देना होना चाहिए। आयोग को सरकारी कॉलेजों और विश्वविद्यालयों के पूर्णतः निधिपोषित इकाइयों में शिक्षण के पदों पर भर्ती/पदोन्नति का भी कार्य करना चाहिए। कनिष्ठ पदाधिकारियों की भर्ती के संबंध में राज्य लोक सेवा आयोग की भूमिका उन सिद्धांतों; मानदंडों और मानकों को निर्धारित करने की होगी, जिनका अनुपालन करना आवश्यक होगा। राज्य आयोग अधीनस्थ सेवा-आयोगों, शिक्षक चयन आयोगों, जिला भर्ती बोर्डों आदि जैसी सरकारी भर्ती एजेंसियों के लिए निगरानी संगठन के रूप में कार्य करेगा।

2.5.9.3 आरक्षण जैसी सरकारी नीतियों को अपनाना सुनिश्चित करते हुए ऐसे सुधार भर्तियों में तेजी लाएंगे, उद्देश्यपरकता सुनिश्चित करते हुए आम मानदंडों और कार्यविधियों को अपनाएंगे और जिला तथा स्थानीय स्तर के पदों के लिए स्थानीय प्रार्थियों को प्रोत्साहित करेंगे।

2.5.9.4 सिफारिशें :

(क) **लोक सेवा आयोग के केवल (i) राज्य सरकार के अधीन उच्चतर स्तर के पदों (राज्य के विभिन्न संवर्गों की श्रेणी-I और श्रेणी-II पद) के लिए उम्मीदवारों की भर्ती; विभागीय पदोन्नति समिति के माध्यम से वरिष्ठ स्तर की पदोन्न्तियों पर सरकार को सुझाव देने और (ii) सरकारी कॉलेजों और विश्वविद्यालयों की पूर्णतः निधिपोषित इकाइयों में शिक्षण पदों के लिए भर्ती और पदोन्नतियों का कार्य करना चाहिए।**

(ख) **राज्य सरकार के कनिष्ठ स्तर के पदाधिकारियों की नियुक्ति के संबंध में राज्य लोक सेवा आयोग की भूमिका स्थूल मानदंडों और मानकों को निर्धारित करने की होनी चाहिए। अधीनस्थ सेवा आयोग, विद्यालय शिक्षक चयन आयोग और जिला भर्ती बोर्डों जैसे संबंधित भर्तीकर्ता संगठनों को अपने कार्यकरण में इन मानदंडों और मानकों का अनुपालन करना चाहिए। राज्य लोक सेवा आयोग निगरानीकर्ता के रूप में कार्य करेगा।**

3 जिला प्रशासन

3.1 प्रस्तावना

3.1.1 ऐतिहासिक रूप से किसी न किसी रूप में जिला भारतीय उप-महाद्वीप में प्रशासन की सर्वाधिक महत्वपूर्ण इकाई है। मुगल काल और ईस्ट इंडिया कंपनी के समय में जिला प्रशासन के विकास को इस तथ्य के आलोक में समझा जाना होगा कि इनमें से किसी का कोई विधायी स्कंध नहीं था। कार्यकारी आदेश की सम्राट अथवा गवर्नर जनरल या प्रांतीय गवर्नरों से उत्पत्ति होती थी और उनका निष्पादन जैसा भी नामोदिष्ट हो, उप-प्रांतीय प्राधिकारियों द्वारा किया जाता था।

3.1.2 ब्रिटिश संसद आधुनिक काल में भारत के संबंध में पहला विधानमंडल था और अधिनियमन सृजित किए गए तथा समाहर्ता (राजस्व प्रशासन के संबंध में), जिला मजिस्ट्रेट (आपराधिक न्याय के प्रशासन के संबंध में) अथवा उपायुक्त (सामान्य प्रशासन और स्थानीय काश्तकारी कानूनों* के अधीन विशेष कार्यों/ शक्तियों के संबंध में) के रूप में ज्ञात प्रशासन के जिला प्रमुख को वास्तविक अर्थ प्रदान किया।

3.1.3 संविधान के 73वें और 74वें संशोधन तक भारत की अधिशासन संरचना संघ सरकार और राज्य सरकारों को शामिल करते हुए दो-स्तरीय थी। जिला स्तर पर विशिष्ट अधिनियमनों द्वारा उत्तरदायित्वों के निर्वहन के अतिरिक्त समाहर्त्ता ऐसे प्रशासनिक कार्यनिष्पादन करते थे, जिन्हें राज्य सरकारों द्वारा उन्हें सौंपा जाता था। स्वतंत्रता के बाद, जिला प्रशासक के उत्तरदायित्वों में एकल सबसे बड़ी वृद्धि ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के विस्तार के माध्यम से हुई। चूंकि ग्रामीण विकास में शामिल कार्यकलापों, संस्थानों और विभागों की संख्या बढ़ गई इसलिए सरकार के विकास संबंधी प्रयासों में समाहर्त्ता की समन्वयकारी और संश्लेषणकारी भूमिका को अधिक महत्व प्राप्त हो गया।

3.1.4 पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय निकायों की संवैधानिक रूप से अधिदेशित स्थापना से जिला प्रशासन की भूमिका की पुनः जांच और पुनः परिभाषित करना आवश्यक हो गया। यह अनिवार्य है कि स्थानीय स्तरों पर निर्णय लेने की सुपुर्दगी को किसी बाधा का सामना नहीं करना चाहिए। यह भी

* इस रिपोर्ट में ''समाहर्ता'', ''जिला मजिस्ट्रेट'' और ''उपायुक्त'' शब्दों का परस्पर परिवर्तनीय रूप से प्रयोग किया जाएगा।

उतना ही अनिवार्य है कि दो सौ वर्षों की अवधि में निर्मित जिला समाहर्ता के कार्यालय का अद्वितीय प्रशासनिक अनुभव, विशेषज्ञता और साख का उचित रूप से उपयोग किया जाता है।

3.1.5 राज्य सरकार और जिला समाहर्ता के बीच संपर्क और संबंध की जिला कार्यालयों और स्थानीय निकायों के बीच मौजूदा संपर्कों से अलग रहकर जांच नहीं की जा सकती। उनके बीच अत्यधिक सम्पूरकता है। यह अध्याय उनके कार्यकरण की जांच करता है और विकेन्द्रीकरण तथा सहायता के सिद्धांतों के अनुरूप एक प्रत्युत्तरदायी और नागरिक-अनुकूल जिला प्रशासन के वातावरण का सुझाव देने का प्रयास करता है।

3.1.6 देश में जिला और उप-जिला स्तरों पर इस समय विद्यमान समग्र प्रशासनिक संरचना में तीन निम्नलिखित संघटक[2] शामिल हैं :

(अ) समाहर्ता और जिला मजिस्ट्रेट के नेतृत्वाधीन कानून और व्यवस्था, भू-राजस्व/सुधार, उत्पाद शुल्क, पंजीकरण, राजकोष, नागरिक आपूर्ति और समाज कल्याण जैसे विनियामक कार्यों का प्रशासन। इस सीमा क्षेत्र में सरकार के प्राथमिक विभागों यथा, कृषि, पशुपालन और प्राथमिक तथा विद्यालय शिक्षा पर निगरानी रखना भी शामिल है।

(ब) राज्य सरकार के अधीन विभागों के जिला/उप-जिला कार्यालयों तथा लोक निर्माण विभाग, सिंचाई, स्वास्थ्य, उद्योग आदि जैसी उनकी एजेंसियों, जिनका जिला समाहर्ता की बजाय राज्य मुख्यालय के साथ सुदृढ़ जिम्मेवारी संबंध होता है।

(स) स्थानीय निकाय (पंचायती राज संस्थाएं और नगरीय निकाय), जो संविधान के 73वें और 74वें संशोधन के बाद सरकार का तीसरा स्तर बन गए हैं और जिन्हें संविधान की ग्यारहवीं और बारहवीं अनुसूची में यथा निदर्शनात्मक रूप से स्थानीय क्षेत्रों के विकास से संबंधित विषयों का कार्य करने के लिए अधिकार दिया जाना है।

3.2. जिला समाहर्ता/उपायुक्त की संस्था

3.2.1 कुछ वर्ष पूर्व तक अधिकांश राज्यों में जिला समाहर्ता अनिवार्य सेवाओं की सुपुर्दगी, भू-राजस्व प्रशासन, ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के निष्पादन, आपदा प्रबंधन, कानून और व्यवस्था के रखरखाव और

[2]जिला प्रशासन आधुनिकीकरण अध्ययन, सीजीजी, 2005-06 - अध्ययन पांच राज्यों यथा, आन्ध्र प्रदेश, महाराष्ट्र, उत्तरांचल, उड़ीसा और असम में किया गया था।

उत्पाद तथा परिवहन राजस्व के संग्रहण तक के कार्यों के विविध पोर्टफोलियो के लिए उत्तरदायी जिला स्तर पर सरकार का प्रमुख था। इसलिए, राज्य सरकार के वस्तुतः सभी साधनों, जो स्थानीय स्तर पर कार्य करते थे, ने या तो औपचारिक अथवा अनौपचारिक रूप से समाहर्ता के कार्यालय के सामंजस्य से ऐसा किया। इस संबंध में पिछले समय में संरचनात्मक रूप से विविध व्यवस्थाएं निर्मित की गई थीं। संबंध और रिपोर्टिंग संरचना की सीमा संबंधित विभागों द्वारा किए जाने वाले कार्यकलापों की स्थूल निगरानी/पर्यवेक्षण कर रहे समाहर्ताओं से लेकर कुछ सेवाओं के विशिष्ट दिन-प्रतिदिन के प्रबंधन तक होती है। कई राज्य सरकार निकायों के लिए समाहर्ता की यह निर्धारित करने में महत्वपूर्ण भूमिका थी कि उनकी सेवाएं कैसे, कहां और किस मात्रा में सुपुर्द की जानी थी। तथापि, हाल के वर्षों में विभागों में वर्धित रूप से उर्ध्वाकार साइलों के रूप में राज्य स्तर तक कार्य करने की प्रवृत्ति रही है, जैसा ऊपर वर्णित है, स्थानीय शासनों की क्रमिक अधिकारिता स्थानीय विकास के मामलों में जिला समाहर्ता द्वारा अदा की गई भूमिका को परिवर्तित कर रही है।

3.2.2 क्रमिक विकास और परिवर्तन

3.2.2.1 1960 के दशक तक, जब ग्रामीण विकास के कार्यक्रम उदीयमान चरण पर थे, समाहर्ता का कार्य भूमि सुधारों, राजस्व संग्रहण, कानून और व्यवस्था, खाद्य और नागरिक आपूर्ति, कल्याण और राहत/पुनर्वास उसके उत्तरदायित्व के प्रमुख क्षेत्र होने के कारण सावधानीपूर्वक संगठित प्रतीत हुए। लोगों की आवश्यकताएं सीमित थीं, सरकार के साथ उनकी परस्पर किया बारम्बार नहीं होती थी और नौकरशाही ढांचा समर्पित प्रतीत होता था। इन परिस्थितियों के अधीन समाहर्ता का कार्यालय सुदृढ़ और प्रभावी संस्था के रूप में कार्यरत था।

3.2.2.2 अगले वर्षों में, जिला अनुवीक्षण समिति के आनुमानिक प्रमुख के रूप में समाहर्ता सहित सरकार के विभिन्न विभागों द्वारा कई नई परियोजनाएं/स्कीमें प्रारंभ की गई। मासिक/तिमाही समन्वय बैठकों में औपचारिक समीक्षा करने के अतिरिक्त समाहर्ता की ऐसे मामलों में कुछ हद तक सीमित भूमिका थी। 1980 के दशक के प्रारंभ में ग्रामीण क्षेत्रों के विकास पर और बल दिया गया और सरकार ने कृषि, ग्रामीण विकास, प्राथमिक शिक्षा और स्वास्थ्य परिचर्या में बड़ी संख्या में केन्द्र-प्रायोजित/राज्य क्षेत्र की स्कीमें प्रारंभ कीं। यद्यपि, उनके निष्पादन के लिए पृथक साधन सृजित किए गए फिर भी अधिकांश मामलों में समाहर्ता को जिलों में कार्यक्रमों का समग्र पर्यवेक्षीय प्रभार दिया गया। समाहर्ता और उनके प्रशासन से सभी समस्याओं का समाधान प्रदान करने में दक्ष सर्वज्ञ और सर्वशक्तिमान होने की प्रत्याशा की गई।

3.2.2.3 परंतु देश में पंचायती राज प्रणाली लागू (1993-पश्चात) होने के बाद, अधिकांश विकास कार्य समाहर्ता के सीमा क्षेत्र से ले लिए गए हैं, यद्यपि राज्य सरकार पंचायती राज संस्थाओं पर नियंत्रण रखने के लिए इस संस्था का प्रयोग करने में सुविधा महसूस करती है।

3.2.3 जिले में समाहर्ता की आवश्यकता

3.2.3.1 जिला समाहर्ता का पद पिछले दो सौ वर्षों से भारत में क्षेत्र प्रशासन की सर्वाधिक महत्वपूर्ण विशेषता रही है। स्वतंत्रता-पूर्व जब अर्थव्यवस्था प्राथमिक तौर पर कृषिक थी, भू-राजस्व प्रशासन के प्रमुख के रूप में समाहर्ता को भी आपराधिक कानूनों के अधीन व्यापक शक्तियां प्राप्त थीं, उन्हें अपने क्षेत्राधिकार में निवासियों की भलाई के लिए उत्तरदायी अंतिम संरक्षक कुछ भी और हर चीज करने में दक्ष ब्रिटिश साम्राज्य का प्रतिनिधि माना जाता था। स्वतंत्रता पश्चात युग में जब अर्थव्यवस्था विविधीकृत हुई और औद्योगीकरण की गति और तृतीयक कार्यकलापों का विकास तेज हुआ तब अन्य पदाधिकारियों को भी महत्व प्राप्त हुआ। परंतु यहां तक कि अब भी महानगरों/बड़े शहरों को छोड़कर देश के अधिकांश भागों में समाहर्ता प्रशासन का पहचाना हुआ चेहरा है; उसे जिला स्तर पर सरकार का प्रधान प्रतिनिधि माना जाता है, जिसके पास भूमि विवादों से लेकर अनिवार्य वस्तुओं की कमी, संकट के समय राहत की अपर्याप्तता से लेकर सामुदायिक विवादों तक तथा यहां तक कि परिवार के कलह के मुद्दों जैसी वस्तुतः सभी समस्याओं के समाधान के लिए पहुंचा जा सकता है। जैसा कि रजनी कोठारी ने अवलोकन किया[3] :

> ***''जिले में सरकार के मुख्य प्रतिनिधि के रूप में समाहर्ता का कार्यालय कई प्रकार से अद्वितीय है और इसकी अपेक्षित महिमा और प्राधिकार ने एक किस्म का सांस्थानिकीकरण करिश्मा उत्पन्न किया है जो कुछ तरीके से आधुनिक प्रशासनिक विकास में अद्वितीय है।"***

3.2.3.2 इस परिप्रेक्ष्य में, दिनांक 20 मई, 2005 को जिला मजिस्ट्रेटों के सम्मेलन में प्रधानमंत्री का संबोधन विशेष महत्व रखता है :

> *''समाहर्ता अथवा जिला मजिस्ट्रेट यहां तक कि अंग्रेजों द्वारा इस संस्था के सृजन के सौ वर्षों से अधिक के बाद भी भारत में प्रशासनिक प्रणाली की धुरी की कील है ......*
>
> *सचमुच, राजस्व संग्रहण आज सबसे कम महत्वपूर्ण कार्य है। आप परिवर्तन, अच्छे अधिशासन और हमारी लोकतांत्रिक संरचना के बिल्कुल आधार में विकास प्रशासन के एजेंट बन गए हैं।*

[3]स्रोत : रजनी कोठारी : ''पॉलिटिक्स इन इंडिया'' - ओरिएंट लांगमैन पब्लिकेशन, नई दिल्ली

जिला स्तर पर अपने कार्यकाल के दौरान आपके द्वारा प्राप्त अंतर्दृष्टि आपको संपूर्ण जीवनवृत्त में अच्छे स्थान पर खड़ा करती है क्योंकि यह आपको हमारे लोगों की आशाओं और आकांक्षाओं तथा जीवन और आजीविकाओं से निपटने का पहला अनुभव प्रदान करती है। राज्य और केन्द्र सरकार के हमारे प्रशासन के बहुत प्रारंभिक अवधि में ही इस जिला स्तरीय प्रशासनिक अनुभव से अत्यधिक लाभ होता है।

सरकार की इस पुनःपरिभाषित भूमिका में, सरकार के कार्य की तीक्ष्णता जिला और निम्नतर स्तरों पर है। मैं स्मरण करता हूं कि किसी ने कहा था कि भारत राज्यों में निवास करता है। मैं उसे और आवर्धित कर सकता हूं और कहूंगा कि भारत जिलों में निवास करता है। इसलिए मानव अवसंरचना सुधारने के लिए शिक्षा और स्वास्थ्य सुविधाओं का उपबंध; भौतिक अवसंरचना का उपबंध, समाज के सीमांतिक वर्गों के लिए आर्थिक अवसरों में सुधार लाना, संपूर्ण समाज को आपदाओं-प्राकृतिक आपदाओं तथा साथ ही मानवनिर्मित आपदाओं की चुनौतियों का सामना करने के लिए तैयार करना आवश्यक है - और हम जिस विश्व में रह रहे हैं, उसमें सभी सुसम्य समाज को अव्यवस्थित करने वाले आतंकवाद की भूमिका को कौन भूल सकता है। हमें इन सभी चुनौतियों का सामना करने के लिए तैयार रहना होगा और ये सभी कार्य हैं, जिन्हें स्थानीय निकायों और जिला प्रशासन द्वारा सर्वोत्तम तरीके से निष्पादित किया जाता है। जब हम दिल्ली में रहते हैं और एक मानवोचित, देखभाल करने वाले और समृद्धशाली भारत के लिए ढांचा तैयार करने का प्रयास करते हैं; हम इस प्रक्रिया में अपनी भूमिका निचले स्तर पर अच्छा अधिशासन सुनिश्चित करने, अभिनव परिवर्तन के संवर्धन में, सेवा सुपुर्दगी सुधारने में, सरकारी निजी भागीदारी बढ़ाने में और परिव्ययों को परिणामों में सुनिश्चित करने में आपकी भूमिका के महत्व से अवगत हैं। मैं विश्वास करता हूं कि जब तक हम ग्राम स्तर से लेकर उपर के स्तर तक अधिशासन में सुधार नहीं लाते तब तक राष्ट्रीय स्तर पर कोई वास्तविक सुधार नहीं हो सकता। मैंने आज सुबह जो बातें सुनी उसने मुझमें विश्वास उत्पन्न किया है कि हमारे समक्ष इस कक्ष में ऐसे पुरूष और महिलाएं उपस्थित हैं, जिन पर आने वाले वर्षों में हमारे अधिशासन की गुणवत्ता सुधारने के लिए सक्रिय एजेंट होने का विश्वास किया जा सकता है ....

हमारे अपने प्रशासन में 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन के माध्यम से भी एक बड़ा परिवर्तन हुआ था, जिसने स्थानीय निकायों को पुनःसुदृढ़ करने और निचले स्तर पर निर्वाचित

प्रतिनिधियों का सृजन करने की मांग की। यद्यपि, इससे समाहर्ता की शक्तियों को कम कर देना प्रत्याशित था फिर भी हमारा ऐतिहासिक अनुभव यह है कि समाहर्ता की भूमिका को केवल संयोजक, सुविधादाता में एक अधिक शक्तिशाली और ऐसे व्यक्ति के रूप में रूपांतरित किया गया है, जो उन विभिन्न कार्यकलापों के अंतर-क्षेत्रीय समन्वय का उत्तरदायी है, जो हमारे निचले स्तर के प्रशासन के कार्य की विशिष्टता प्रदर्शित करते हैं।

कई चुनौतियां जिनका आप अपने जिले में सामना करते हैं; चाहे वह शिक्षा की चुनौती, जल की चुनौती, स्वास्थ्य अथवा रोजगार की चुनौती हो, उसका समाधान लोगों को परिवर्तन से निपटने में समर्थ बनाने और सेवा सुपुर्दगी सुधारने में अंतर्निहित है। इसलिए एक समाहर्ता राष्ट्र-निर्माण के इस कार्य में नेतृत्व प्रदान कर सकता है ......।''

3.2.3.3 आयोग ने स्थानीय अधिशासन पर अपनी रिपोर्ट में इस मुद्दे की जांच की थी कि क्या जिला समाहर्ता के कार्यालय को इसके वर्तमान स्वरूप में बनाए रखने की कोई आवश्यकता है या नहीं। इसके लिए एक विचार है कि जिलों में पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों की अधिकारिता से ऐसा वातावरण तैयार करने की आवश्यकता है, जिसमें जिला समाहर्ता की संस्था का महत्व धीरे-धीरे समाप्त हो जाए और अंततः स्थानीय निकायों के प्रति उत्तरदायी जिला-स्तरीय भू-राजस्व पदाधिकारी के रूप में कमतर हो जाए। यह दृष्टिकोण इस धारणा पर आधारित है कि इस संस्था से जुड़ी सुदृढ़ परम्पराएं और जिला स्तर पर अधिशासन के प्रमुख चालक के रूप में जनता के दिलो-दिमाग में इसकी मान्यता इस स्तर पर अन्य किसी प्राधिकारी के विकास में बाधा डालेगी।

3.2.3.4 इसका उल्टा दृष्टिकोण यह है कि जिला समाहर्ता का कार्यालय कई राष्ट्रीय और स्थानीय संकटों के माध्यम से महत्व और उपयोगिता के इस स्तर तक पहुंचा है और इसे कमजोर नहीं किया जाना चाहिए।

3.2.3.5 यद्यपि नए प्रशासनिक और विकासात्मक वातावरण के अनुसार पंचायती राज संस्थाएं/शहरी स्थानीय निकाय सरकार का तीसरा स्तर हैं, फिर भी वे स्थानीय विकास के मामलों में समाहर्ता का उत्तरदायित्व पूर्णतः नहीं हटाते। भू-राजस्व के घटते हुए महत्व ने भी भू-अभिलेखों के प्रबंधन, कानून और व्यवस्था तथा सामान्य प्रशासन के रखरखाव में प्रभावी शिकायत निवारण प्राधिकारी के रूप में समाहर्ता का महत्व कम नहीं किया है। ये बने हुए हैं और यहां तक कि स्थानीय स्व-शासन के पूर्ण फलीभूत होने पर भी जिला स्तर पर राज्य कार्यकलापों के केन्द्रीय और मुख्य क्षेत्र बने रहेंगे। इस प्रकार समाहर्ता

मानव दक्षता सुधारने, भौतिक अवसंरचना सृजित करने, समाज के सीमांतिक वर्गों के लिए आर्थिक अवसरों को सुधारने तथा आपदाओं द्वारा खड़ी की गई चुनौतियों का सामना करने जैसे जिला स्तर पर कार्यों की बहुलता हेतु उत्तरदायी बना रहेगा। उसकी एक संयोजक, सुविधादाता और ऐसे व्यक्ति, जो विभिन्न कार्यकलापों को अंतर-क्षेत्रीय समन्वय, जो निचले स्तर पर हमारे प्रशासन के कार्य की विशिष्टता का वर्णन करता है, के लिए उत्तरदायी है, की नई भूमिका होगी। वह ऐसा पदाधिकारी है, जो राष्ट्र निर्माण के कार्य में जिले में समग्र नेतृत्व प्रदान करेगा। इसलिए, समाहर्ता क्षेत्र स्तर पर प्रशासन की स्कीम में मुख्य व्यक्ति बना रहेगा।

3.2.3.7 इसलिए, आयोग ने ''स्थानीय अधिशासन'' पर अपनी रिपोर्ट में अपना दृष्टिकोण व्यक्त किया है कि जिला समाहर्ता की सांस्थानिक सुदृढ़ता का पूर्णतः उपयोग करते हुए प्रातिनिधिक जिला शासन को अधिकारयुक्त किया जाना चाहिए।

3.2.4 समाहर्ता की भूमिका पुनःपरिभाषित करना

3.2.4.1 एक व्यापक अधिदेश

3.2.4.1.1 इस समय समाहर्ता के कार्यालय के पोर्टफालियो में साधारणतया निम्नलिखित कार्य और कार्यकलाप (यद्यपि राज्यों में भिन्नता हो सकती है) शामिल होते हैं :

- जिला वित्त (व्यय और लेखापरीक्षा) के लिए उत्तरदायित्व सहित भू और राजस्व प्रशासन के प्रमुख के रूप में कार्य करना;
- कार्यकारी दंडनायकगण के जिला प्रमुख के रूप में कार्य करना और कानून एवं व्यवस्था तथा सुरक्षा और कुछ हद तक पुलिस मामलों का समग्र पर्यवेक्षण;
- जिले में शस्त्र, विस्फोटक और सिनेमेटोग्राफी अधिनियम आदि जैसे विभिन्न विशेष कानूनों के संबंध में लाइसेंसीकरण और विनियामक प्राधिकारी के रूप में कार्य करना;
- संसद, राज्य विधायिका और स्थानीय निकायों का चुनाव संचालित कराना;
- आपदा प्रबंधन के प्रभारी अधिकारी के रूप में कार्य करना;
- अनधिकार प्रवेश, जो प्रायः निहित स्वार्थों और जिला प्रशासन के बीच तनाव का स्रोत होते हैं; के निवारण और उसे दूर करने के उत्तरदायित्व के साथ सरकारी भूमि के संरक्षक के रूप में कार्य करना;

- अन्य विभागों से जिला प्रशासन को सौंपी गई सार्वजनिक सेवा सुपुर्दगी सेवाओं को या तो सुविधाजनक बनाना या सीधे सुपुर्द करना। (इस संबंध में समाहर्ता प्रायः परास्थानिकों के लिए बोर्ड के अध्यक्ष अथवा विभिन्न स्थायी और अंतर-विभागीय समितियों के अध्यक्ष अथवा सदस्य के रूप में कार्य करता है);
- नागरिक समाज और राज्य सरकार के बीच परस्पर क्रिया का सुविधाकरण;
- भर्ती, सेवारत प्रशिक्षण और पदोन्नति जैसे स्थानीय संवर्ग प्रबंधन के मुद्दों का प्रहस्तन; और
- जिले के मुख्य सूचना और शिकायत निवारण अधिकारी के रूप में कार्य करना।

3.2.4.1.2 इन कार्यों का ब्यौरा सारणी 3.1 में दिया गया है :

सारणी 3.1 : जिला समाहर्ता/उपायुक्त के कार्य

क्रम संख्या	कार्यात्मक क्षेत्र	जिला समाहर्ता/उपायुक्त की भूमिका	चयनित राज्यों में भिन्नता
1	राजस्व प्रशासन	समाहर्ता भूमि सुधारों और राजस्व प्रशासन (सरकारी भूमि की अभिरक्षा सहित) से संबंधित सभी मामलों का प्रहस्तन करता है। उसकी सहायता अपर समाहर्ता/संयुक्त समाहर्ता द्वारा की जाती है। समाहर्ता राज्य उत्पाद शुल्क अधिनियम के अधीन जिले का प्रभारी अधिकारी है।	विभिन्न राज्यों में समान
2	कार्यपालक दंडनायकता और कानून तथा व्यवस्था का रख-रखाव	जिले के मजिस्ट्रेट के रूप में आपराधिक दंड संहिता के विभिन्न उपबंधों के अधीन कार्यों और शक्तियों का प्रयोग करता है। वह जिले में कानून और व्यवस्था तथा आंतरिक सुरक्षा का समग्र रूप से प्रभारी अधिकारी है। वह विशेष अपराध-रोधी/सुरक्षा अधिनियमों अर्थात राष्ट्रीय सुरक्षा अधिनियम के अधीन अभिरक्षा/कैद में रखने का वारंट जारी करने वाली प्राधिकारी है। वह पुलिस के मामलों में भी महत्व रखता है, अर्थात बिहार पुलिस अधिनियम, 2007 के अधीन समाहर्ता जिला जिम्मेवारी प्राधिकरण, जो विभागीय और कनिष्ठ पुलिस कर्मियों के विरूद्ध कदाचार की शिकायतों की जांच से संबंधित मुद्दों का अनुवीक्षण करता है, का अध्यक्ष है।	यद्यपि आपराधिक दंड संहिता के कार्य मोटे तौर पर समान होते हैं फिर भी यह राज्य-दर-राज्य भिन्न है।
3	लाइसेंसीकरण और विनियामक प्राधिकारी	समाहर्ता जिले के शस्त्र और सिनेमेटोग्राफी अधिनियम आदि जैसे विभिन्न विशेष कानूनों के अधीन लाइसेंसीकरण और विनियामक प्राधिकारी है।	विभिन्न राज्यों में समान

क्रम संख्या	कार्यात्मक क्षेत्र	जिला समाहर्ता/उपायुक्त की भूमिका	चयनित राज्यों में भिन्नता
4	आपदा प्रबंधन	समाहर्ता के कार्यालय की राहत/आपदा शाखा इन कार्यों का निर्वहन सीधे करती है।	विभिन्न राज्यों में समान
5	निर्वाचन	समाहर्ता संसद, राज्य विधायिका और स्थानीय निकायों के लिए जिला निर्वाचन अधिकारी है।	विभिन्न राज्यों में समान
6	खाद्य और नागरिक आपूर्ति	अधिकांश राज्यों में समाहर्ता को जिला स्तर पर खाद्य और नागरिक आपूर्ति विभाग के कार्यकरण में प्रत्यक्ष भूमिका निभानी होती है। वह सार्वजनिक वितरण प्रणाली के कार्यान्वयन की निगरानी करता है और उसे अनिवार्य वस्तु अधिनियम के उपबंधों तथा संबद्ध नियमों और आदेशों को लागू करने की शक्तियां हैं।	विभिन्न राज्यों में समान
7	कल्याण	समाहर्ता अपंगता, वृद्धावस्था पेंशन आदि जैसे कल्याण कार्यक्रमों को या तो प्रत्यक्ष अधीक्षण या निगरानी के माध्यम से निष्पादन में बहुत महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है।	स्थानीय निकायों के लिए इस संबंध में संकल्पित भूमिका पर निर्भर करते हुए राज्य-दर-राज्य भिन्न-भिन्न होता है। महाराष्ट्र में जिला परिषद की आंध्र प्रदेश अथवा राजस्थान से भिन्न कल्याण कार्यकलापों में अधिक सुदृढ़ भूमिका होती है।
8	जनगणना	समाहर्ता प्रधान जनगणना अधिकारी है।	विभिन्न राज्यों में समान
9	समन्वय	समाहर्ता की महत्वपूर्ण भूमिकाओं में से एक जिला स्तर पर अन्य एजेंसियों/विभागों के कार्यकलापों का समन्वय करना है।	विभिन्न राज्यों में समान
10	आर्थिक विकास (कृषि, सिंचाई, उद्योग आदि)	यद्यपि, इन क्षेत्रों के कई कार्यकलापों/कार्यों को पंचायती राज संस्थाओं तथा स्थानीय निकायों को अंतरित कर दिया गया है, फिर भी अभी तक समाहर्ता की इन कई कार्यक्रमों में कुछ भूमिका है। वह कृषि, पशुपालन, पशु चिकित्सा, रेशम उद्योग, हथकरघा, वस्त्र सिंचाई और उद्योग विभागों की कई समितियों की बैठकों की अध्यक्षता करता है। वह मासिक/द्विमासिक बैठकों में उनके कार्यकलापों की समीक्षा भी करता है और विभागों के बीच समन्वय करता है।	स्थानीय निकायों के लिए इस संबंध में संकल्पित भूमिका पर निर्भर करते हुए राज्य-दर-राज्य भिन्न होता है। महाराष्ट्र और हिमाचल प्रदेश में जिला परिषद की आंध्र प्रदेश अथवा राजस्थान से भिन्न प्राथमिक आर्थिक विकास के कार्यकलापों में सुदृढ़ भूमिका होती है।

क्रम संख्या	कार्यात्मक क्षेत्र	जिला समाहर्ता/उपायुक्त की भूमिका	चयनित राज्यों में भिन्नता
11	मानव संसाधन विकास	यद्यपि, इस विषय (प्राथमिक शिक्षा) का मुख्य भाग पंचायती राज संस्थाओं को अंतरित किया गया है, फिर भी जिला समाहर्ता/उपायुक्त को कुछ जिला-स्तरीय समितियों में अध्यक्ष/सह-अध्यक्ष के रूप में बनाए रखा गया है।	स्थानीय निकायों के लिए इस संबंध में संकल्पित भूमिका पर निर्भर करते हुए राज्य-दर-राज्य भिन्न होता है। महाराष्ट्र और हिमाचल प्रदेश में स्वास्थ्य और प्राथमिक शिक्षा से संबद्ध मामलों में पंचायती राज संस्थाओं को शक्तियां दी गई हैं।
12	ग्रामीण विकास	यद्यपि इस विभाग के मुख्य कार्यकलाप पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को अंतरित कर दिए गए हैं फिर भी कुछ राज्यों में समाहर्ता अभी भी कुछ कार्यक्रमों के लिए नोडल प्राधिकारी बना हुआ है। राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के अधीन समाहर्ता को कुछ राज्यों में जिला कार्यक्रम संयोजक के रूप में नामोदिष्ट किया गया है।	आंध्र प्रदेश में उपायुक्त जिला ग्रामीण विकास एजेंसी का कार्यकारी निदेशक है। महाराष्ट्र और हिमाचल प्रदेश में जिला ग्रामीण विकास एजेंसी जिला परिषद के अधीन है। हिमाचल प्रदेश में, जिला परिषदों को जिला ग्रामीण विकास एजेंसी में सहायक इंजीनियरों की नियुक्ति करने का अधिकार दिया गया है।
13	स्थानीय स्व-शासन (पंचायती राज संस्थाएं/ शहरी स्थानीय निकाय)	स्थानीय स्व-शासन संस्थाओं के संबंध में जिला समाहर्ता/उपायुक्त की भूमिका विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न है। अधिकांशतः ये पंचायती राज संस्थाओं की तुलना में राज्य सरकार की शक्तियों से संबद्ध हैं। (निलंबन, संकल्प, अतिक्रमण आदि की शक्तियां)	आन्ध्र प्रदेश में उपायुक्त ग्राम पंचायतों पर प्रत्यक्ष नियंत्रण रखता है; उड़ीसा में उपायुक्त जिला परिषद का मुख्य कार्यकारी अधिकारी है; महाराष्ट्र में उपायुक्त की सीमित भूमिका है।

क्रम संख्या	कार्यात्मक क्षेत्र	जिला समाहर्ता/उपायुक्त की भूमिका	चयनित राज्यों में भिन्नता
14	विकास योजना तैयार करना	यद्यपि अनुच्छेद 243सघ और 243-यङ के अधीन जिले में योजना बनाने का कार्य डीपीसी/एमपीसी को दिया गया है, फिर भी समाहर्ता विभिन्न कार्यों के निष्पादन में शामिल विभागों/एजेंसियों के साथ समन्वय करता है।	विभिन्न राज्यों में समान
15	सूचना प्रौद्योगिकी	समाहर्ता जिला राष्ट्रीय सूचना केन्द्र पर अधीक्षण का कार्य करता है।	विभिन्न राज्यों में समान

3.2.4.1.3 जिला समाहर्ता/मजिस्ट्रेट को कई संघीय और राज्य अधिनियमनों के अधीन विशिष्ट शक्तियां सौंपी गई हैं। इन सांविधिक शक्तियों का सावधानी और उत्तरदायित्व से प्रयोग किया जाना होगा। आयोग ने उल्लेख किया कि कुछ समाहर्ता यहां तक कि उन सभी कानूनों, जिसके अधीन उन्हें अधिकार दिए गए हैं, से भी अवगत नहीं थे।

3.2.4.1.4 समाहर्ता जिला स्तर पर बड़ी संख्या में समितियों का अध्यक्ष भी है। आन्ध्र प्रदेश के अनंतपुर जिले में जिला समाहर्ता द्वारा अध्यक्षता की गई समितियों की एक सूची समाहर्ता से प्राप्त की गई थी और उसे उदाहरण के रूप में नीचे दिया गया है (समाहर्ता ने इंगित किया कि कुछ समितियों के नाम सूची में नहीं भी हो सकते हैं) :-

1. सिंचाई विकास बोर्ड (आईडीबी)
2. अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति पर अत्याचार से संबंधित सतर्कता और अनुवीक्षण समिति

बॉक्स संख्या 3.1 : स्वास्थ्य क्षेत्र में जिला समाहर्ता की भूमिका

एनआरएचएम ऐसा कार्यक्रम है, जो जिला परिषद के सीमाक्षेत्र में आता है। उत्तराखंड में समाहर्ता जिला स्वास्थ्य सोसायटी का सह-अध्यक्ष है।

रोगी कल्याण समिति की स्कीम के अधीन जिला मजिस्ट्रेट जिला अस्पताल के प्रबंधन के लिए शासी बोर्ड का अध्यक्ष है - स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय का दिशानिर्देश।

पश्चिम बंगाल में, जिले में केन्द्रीय दल (एएसएचए के कार्यकरण के अनुवीक्षण के लिए) का नेतृत्व जिला मजिस्ट्रेट द्वारा किया जाता है।

उड़ीसा में, जिला मजिस्ट्रेट जिला स्वास्थ्य सोसायटी का अध्यक्ष है।

3. जिला वानिकी सलाहकार समिति
4. आंध्र प्रदेश जल, भूमि और वृक्ष अधिनियम कार्यान्वयन समिति (एपीडब्ल्यूएएलटीए अधिनियम)
5. जिला रजक कल्याण समिति
6. जिला नाईब्रामबना कल्याण समिति
7. जिला संयुक्त कर्मचारी परिषद समिति-कर्मचारी यूनियन/संघ
8. आंध्र प्रदेश कर्मचारी कल्याण निधि जिला समिति
9. मौजूदा और नई जल कृषि मत्स्य कुंड समिति
10. जिला मध्यान्ह भोजन अनुवीक्षण समिति (प्राथमिक शिक्षा)
11. शिक्षकों की भर्ती के लिए जिला चयन समिति
12. जिला बीसी सेवा सहकारी सोसायटी
13. जिला जनजातीय उप-योजना
14. जिला अनुसूचित जाति सेवा सहकारी सोसायटी लिमिटेड
15. खान और भू-गर्भ विज्ञान की जिला कार्य बल समिति
16. जिला अस्पताल विकास सोसायटी
17. जिला स्तरीय बैंकर्स समीक्षा समिति
18. जिला बैंकर्स परामर्शदात्री समिति
19. नवीकरणीय ऊर्जा के लिए जिला सलाहकार समिति (एनईडीसीएपी)
20. जिला संविधि समिति
21. जिला राजभाषा समिति
22. जिला आपदा प्रबंधन समिति
23. 108 आपातकाल सेवाओं के लिए जिला कार्यकारी समिति
24. अकुशल श्रमिकों के लिए जिला स्तरीय न्यूनतम मजदूरी समिति

25. जिला बागवानी मिशन
26. जिला एड्स निवारण और नियंत्रण सोसायटी
27. जिला पर्यटन समिति
28. अधिग्रहण के लिए खरीदी गई भूमि के बाजार भूमि मूल्य को अंतिम रूप देने के लिए जिला बातचीत समिति
29. अतिक्रमण के नियमितीकरण पर जिला समिति
30. जिला शस्त्र क्रय समिति
31. जिला सड़क सुरक्षा समिति
32. जिला क्षेत्रीय परिवहन प्राधिकरण (आरटीए) समिति
33. एटीएमए समिति (कृषि)
34. ''ट्राईकॉर'' के लिए जिला स्तरीय समिति
35. संविदा आधार पर चिकित्सकों की भर्ती के लिए जिला चयन समिति
36. महिला विकास और बाल कल्याण के लिए जिला स्तरीय समन्वय समिति
37. आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं और आंगनवाड़ी हेल्परों की भर्ती के लिए जिला चयन समिति
38. बालिका शिशु संरक्षण स्कीम के कार्यान्वयन के लिए जिला स्तरीय समिति
39. मादक द्रव्य व्यापार रोध के लिए जिला स्तरीय समिति
40. सीएम/पीएम पैकेज (पशु क्रांति/काहीरा क्रांति) के लिए जिला स्तरीय समिति
41. आंध्र प्रदेश सूक्ष्म सिंचाई परियोजना, अनंतपुर
42. जिला खाद्य सलाहकार समिति
43. अनंतपुर रोजगार और प्रशिक्षण सोसायटी (एएनएसईटी)
44. शहरी बाजार मूल्य विसंगति सुधार समिति (पंजीकरण विभाग)
45. बीसी के लिए आंध्र प्रदेश अध्ययन सर्किल हेतु प्रबंध समिति

46. जिला एकल स्थल स्वीकृति समिति (उद्योग विभाग)
47. प्रोत्साहनों की जिला स्तरीय समिति (उद्योग विभाग)
48. जिला स्तरीय प्रधान मंत्री रोजगार योजना समिति (उद्योग विभाग)
49. जिला उद्योग संवर्धन समिति (जिला उद्योग केन्द्र)
50. जिला स्तरीय किशोर कल्याण समिति।

3.2.4.1.5 एक और उदाहरण देते हुए, प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग, भारत सरकार के लिए सीजीजी, हैदराबाद द्वारा तैयार की गई अध्ययन रिपोर्ट के निष्कर्षों के अनुसार, असम में उपायुक्त 43 जिला स्तरीय समितियों का अध्यक्ष है। कुछ समाहर्ताओं के साथ अपने परस्पर संपर्क के दौरान आयोग ने यह पाया कि उनमें से कई इस बात से पूर्णतः अवगत नहीं थे कि उनसे कितनी समितियों की अध्यक्षता करना अपेक्षित है।

3.2.4.1.6 इसके अतिरिक्त, जिले में रेड क्रास सोसायटी, डिग्री कालेज अथवा स्पोर्टस एसोसिएशन जैसे अन्य महत्वपूर्ण संगठन भी कार्यरत हो सकते हैं, जिसका नेतृत्व भी समाहर्ता द्वारा किया जा सकता है। प्रायः समाहर्ता को जिले में अवस्थित किसी बड़े न्यास/धर्मादा न्यास का प्रबंध करने की समिति के अध्यक्ष के रूप में नियुक्त किया जाता है।

3.2.4.1.7 सुपरिभाषित भूमिकाओं के बिना ऐसे व्यापक कार्यों का परिणाम स्पष्टता की कमी और समाहर्ता के उत्तरदायित्वों का विसरण होता है। सरकार के तीसरे स्तर के रूप में पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों की स्थापना के बाद भी, उन कार्यकलापों, जिन्हें राज्य सरकार द्वारा इन निकायों को अंतरित किया जाता है, के संबंध में समाहर्ता को कोई भूमिका/कार्य सौंपने की आवश्यकता नहीं है। इसलिए आयोग का विचार है कि समाहर्ता की भूमिका और उत्तरदायित्वों को स्पष्ट तरीके से पुनः परिभाषित करने की आवश्यकता है। उसके कार्य की रूपरेखा में (क) राज्य सरकार के पदाधिकारी के रूप में सांविधिक तथा साथ ही गैर-सांविधिक दोनों विशेष कार्यकलापों का सुपरिभाषित सेट, (ख) जिला स्तर पर राज्य और संघ सरकार के विभिन्न विभागों/एजेंसियों के साथ समन्वय का सामान्य कार्य और (ग) स्थानीय निर्वाचित संस्थाओं के जिला शासन में परिपक्व होने के समय तक अंतरिम अवधि में प्रस्तावित जिला परिषद के मुख्य कार्यकारी अधिकारी के रूप में कार्य करना शामिल होना चाहिए।

3.2.4.1.8 समाहर्ता के मुख्य कार्यों में अब निम्नलिखित शामिल हो सकते हैं :

(i) भू और राजस्व प्रशासन, भू-अधिग्रहण, सरकारी भूमि और संपत्तियों का अभिरक्षक, पंजीकरण, सार्वजनिक मांग की प्राप्ति

(ii) कार्यकारी दंडनायकता और कानून तथा व्यवस्था, आंतरिक सुरक्षा, जेल, सुधारालय/किशोर गृहों का रख-रखाव

(iii) शस्त्र, विस्फोटक, सिनेमा आदि से संबंधित विभिन्न विशेष कानूनों के संबंध में लाइसेंसीकरण और विनियामक कार्य

(iv) आपदा प्रबंधन

(v) नागरिक आपूर्ति, सार्वजनिक वितरण और समाज कल्याण

(vi) उत्पाद शुल्क

(vii) परिवहन

(viii) खनन

(ix) श्रम कानून

(x) चुनाव

(xi) विधायी कार्य

(xii) जनगणना

(xiii) नयाचार, सामान्य प्रशासन

(xiv) राजकोष प्रबंधन/जिला लेखा कार्यालय से संबद्ध कार्य

(xv) जनसंपर्क विभाग, राष्ट्रीय सूचना केन्द्र और राज्य सरकार द्वारा सौंपे गए अन्य विविध कार्य, नागरिक समाज के साथ समन्वय

(xvi) राज्य और संघ सरकारों के संबंधित विभागों/अन्य एजेंसियों के साथ समन्वय

(xvii) स्थानीय संस्थाओं के पर्याप्त परिपक्वता प्राप्त करने के समय तक अंतरिम अवधि में प्रस्तावित जिला शासन के मुख्य अधिकारी के रूप में कार्य करना।

3.2.4.2. भू और राजस्व प्रशासन

3.2.4.2.1 किसी राज्य में भू-राजस्व प्रशासन चार प्रशासनिक स्तरों-जिला, उप-मंडल, तहसील/ तालुक/ प्रखंड और ग्राम पर प्रचालित होता है। समाहर्ता/उपायुक्त जिला स्तर पर राजस्व प्रशासन का प्रधान होता है और वह अपने क्षेत्राधिकार में सरकारी भूमि और संपत्तियों का अभिरक्षक होता है। उसकी सहायता सहायक समाहर्ता (समाहर्ताओं) तथा राज्य सिविल सेवा के अन्य अधिकारियों द्वारा की जाती है। समाहरणालय में राजस्व कार्य अधीक्षक, जिसकी सहायता सचिवालीय कर्मचारियों द्वारा की जाती है, के नेतृत्व में विभिन्न अनुभागों में विभाजित किया जाता है।

3.2.4.2.2 प्रत्येक जिले में राजस्व उप-प्रमंडल शामिल होते हैं। उप-प्रमंडलीय स्तर के राजस्व कार्यालयों का पर्यवेक्षण उप-समाहर्ताओं/अतिरिक्त सहायक आयुक्तों, जिन्हें उप-प्रमंडल अधिकारियों के रूप में पदनामित किया जाता है द्वारा किया जाता है, जिनके अधीन अन्य अधीनस्थ जैसे राजस्व सर्किल के प्रभारी अधिकारी कार्य करते हैं। खाद्य और नागरिक आपूर्ति, उत्पाद शुल्क, समाज कल्याण आदि जैसे विभिन्न विभागों के उप-प्रमंडलीय स्तर के अधिकारीगण अपने जिले की स्थापनाओं के शाखा अधिकारियों के रूप में कार्य करते हैं।

3.2.4.2.3 प्रत्येक (उप) प्रमंडल के भीतर कई प्रखंड/तालुका/तहसील मौजूद होते हैं। तहसील/प्रखंड स्तर के राजस्व कार्यालयों का नेतृत्व तहसीलदार/सर्किल अधिकारियों द्वारा किया जाता है। इस स्तर पर ही सरकार का जनता के सीधा परस्पर संपर्क होता है और राजस्व प्रशासन की छवि इन अधिकारियों के सक्षम और प्रभावी कार्यकरण पर ही निर्भर करती है। ग्राम स्तर पर राज्यों में प्रायः पटवारी/राजस्व कर्मचारी नामक पदनामित राजस्व अधिकारी होता है। कुछ राज्यों में, ग्राम पंचायत का कार्यकारी अधिकारी अथवा ग्राम परिषद सचिव भी राजस्व संबंधी कार्य करने के लिए पटवारी के रूप में कार्य कर सकते हैं।

3.2.4.2.4 आंध्र प्रदेश में राजस्व/विनियामक विभाग द्वारा निष्पादित राजस्व कार्यों का ब्यौरा नीचे सारणी[4] संख्या 3.2 में दिया गया है :-

[4]आंध्र प्रदेश में राजस्व प्रशासन की कार्यनीतिक समीक्षा, सीजीजी, 2004

सारणी संख्या 3.2 : आंध्र प्रदेश में राजस्व विभाग के कार्य

राजस्व संग्रहण से संबद्ध कार्य	
• जल कर • गैर-कृषि भूमि निर्धारण अधिनियम, 1963 • विविध बकाया • न्यायालयों द्वारा देयताएं • सड़क उप-कर • ऋण	• सिंचाई स्रोतों का निरीक्षण • संयुक्त आजमाइश (स्थल पर सर्वेक्षण आकलन) • भूमि विषाद • राजस्व सदासु (लाभार्थी समूह (अधिकारियों और किसानों की प्रशासनिक बैठक) (किसान दरबार/सभा) • जमाबंदी
भू-अभिलेखों से संबद्ध कार्य	
• पहानी/अदंगल का रख-रखाव • फसलों का निरीक्षण और बुकिंग • भू-अभिलेखों और खसरा पहानी की प्रमाणित प्रतियां • सर्वेक्षण शिलाओं का निरीक्षण और उनका रख-रखाव • सरकारी भूमि के रजिस्टरों का रख-रखाव	• भू-अभिलेखों का रख-रखाव और अद्यतनीकरण • स्थायी बंदोबस्ती रजिस्टर/सेथवार • एफएमबी • ग्राम मानचित्र • ग्राम लेखा • मांग का संग्रहण और बिलिंग
स्वामित्व के रिकार्ड से संबद्ध कार्य	
• पट्टादार पासबुक और हस्तांतरण विलेख • प्रपत्र स्ख्क और स्ख्ख रजिस्टर का रख-रखाव • प्रपत्र 17 रजिस्टर	• उत्तराधिकार और रजिस्ट्री के हस्तांतरण की स्वीकृति • संशोधन • स्वामित्व के रिकार्ड (आरओआर) की अपील • प्रपत्र-X के दावों का निपटारा
भूमि सुधारों से संबद्ध कार्य	
• आंध्र प्रदेश जोत विखंडन और समेकन अधिनियम, 1956 • आंध्र प्रदेश काश्तकारी अधिनियम, 1956 • इनाम निरसन • अतियात • कृषि भूमि हदबंदी अधिनियम	• शहरी भूमि हदबंदी अधिनियम • आंध्र प्रदेश संपदा निरसन अधिनियम • जागीर निरसन विनियमन • भूमि हस्तांतरण विनियमन
भूमि प्रयोग प्रबंधन से संबद्ध कार्य	
• कृषि और आवास स्थल प्रयोजन के लिए सरकारी भूमि सौंपना • सार्वजनिक प्रयोजन के लिए भूमि अधिग्रहण • हस्तांतरण, अंतरण और पट्टे द्वारा सरकारी भूमि का निपटान • सार्वजनिक परिसर अधिनियम	• अनधिकृत अतिक्रमणों से सरकारी भूमि, तालाबों का संरक्षण और निष्कासन वासस्थान अधिनियम • आंध्र प्रदेश समनुदेशित भूमि (पीओटी) अधिनियम, 1977 • समनुदेशन समिति की बैठकें • हदबंदी से अधिशेष भूमि का निपटान • आंध्र प्रदेश भूमि संरक्षण अधिनियम, 1982

3.2.4.3 भूमि हकदारी प्रबंधन प्रणाली

3.2.4.3.1 राज्यों ने स्वयं अपने भू-राजस्व अधिनियम पारित किए हैं, जो भूमि हकदारी प्रबंधन प्रणाली का नियंत्रण करते हैं। परंतु भू-अभिलेख रखने की प्रणाली स्वतंत्रता-पूर्व युग से ही अपरिवर्तित रही है। राज्य राजस्व कानून ने ''भू राजस्व'' तंत्र सृजित किया है, जिसमें आयुक्त, समाहर्ता, सहायक समाहर्ता, तहसीलदार, राजस्व निरीक्षक, पटवारी आदि जैसे पदाधिकारीगण शामिल होते हैं। ग्राम बुनियादी प्रशासनिक इकाई है और पटवारी को ग्रामों में भू-अभिलेखों के रख-रखाव का उत्तरदायित्व दिया गया है। भूमि हकदारी प्रबंधन प्रणाली में बुनियादी रूप से दो संघटक - (i) भूमि का सर्वेक्षण और (त्त) बंदोबस्ती कार्यविधि शामिल होते हैं। सर्वेक्षण भूमि के वास्तविक मापन और उन्हें मानचित्रों में परिवर्तित करने का कार्य करता है जबकि बंदोबस्ती स्वामित्व और अन्य ब्यौरे से संबधित है। राज्य स्तर पर भूमि प्रबंधन के लिए समग्र मार्गनिर्देशन और नीतिगत निर्देश राजस्व विभाग द्वारा प्रदान किए जाते हैं। भूमि के मापन और उस समय हकधारक को पंजीकृत करने का उत्तरदायित्व सर्वेक्षण और बंदोबस्ती विभाग को सौंपा जाता है, जिसके पास इन प्रचालनों की अवधि के दौरान तालुका स्तर तक कानूनी रूप से अधिकार प्राप्त इसके पदाधिकारीगण होते हैं। जब सर्वेक्षण और बंदोबस्ती कार्य समाप्त हो जाता है तब नव- सृजित स्थायी राजस्व अभिलेख समाहर्ता के कार्यालय को सौंप दिए जाते हैं। इसके बाद अभिलेखों के रख-रखाव और लगान रजिस्टरों/अन्य राजस्व दस्तावेजों में हस्तांतरण विलेख (बिक्री/खरीद उपहार आदि) के आधार पर आवश्यक परिवर्तन करना समाहर्ता का कार्य हो जाता है, जो उसे ''तहसीलदार'', राजस्व निरीक्षकों और ''पटवारियों'' के माध्यम से करता है।

3.2.4.3.2 भू-अभिलेख प्रबंधन की प्रणाली उनके ऐतिहासिक विकास और स्थानीय परम्पराओं पर निर्भर करते हुए राज्य-दर-राज्य भिन्न-भिन्न होती है। अधिकांश राज्यों में भू-अभिलेख के प्रबंधन में कई विभाग शामिल हैं और नागरिक को संपूर्ण भू अभिलेखों के लिए एक से अधिक एजेंसी अर्थात मूलपाठ विषयक अभिलेख और परिवर्तन के लिए राजस्व विभाग; मानचित्रों के लिए सर्वेक्षण और बंदोबस्ती (अथवा समेकन) विभाग; ऋणग्रस्तता के सत्यापन और हस्तांतरण के पंजीकरण, बंधक आदि के लिए पंजीकरण विभाग; परिवर्तन के लिए पंचायतों (कुछ राज्यों में) और शहरी भू-अभिलेखों के लिए नगरीय प्राधिकारियों के पास जाना होता है। ये विभाग स्वयं अपने तरीके से कार्य करते हैं और उनमें से किसी एक द्वारा अभिलेखों का अद्यतनीकरण अन्यों के अभिलेख को पुराना बना देता है। इस प्रकार, अभिलेख प्रायः पुराने होते हैं और आधारिक वास्तविकताओं को प्रदर्शित नहीं करते। मूलपाठ विषयक तथा स्थानिक अभिलेखों के बीच कोई एकीकरण नहीं होता, जो स्वामित्व के अभिलेख के साथ मानचित्र का सही पैमाना देना कठिन बना देता है। इसके अतिरिक्त, अभिलेखों के अद्यतनीकरण

के लिए सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य अर्थात सर्वेक्षण की अधिकांश राज्यों में अवहेलना की गई है। भूकर मानचित्रण के लिए मूल सर्वेक्षण देश के कई भागों में नहीं किया गया है[5]।

3.2.4.3.3 आयोग ने अपनी ग्यारहवीं रिपोर्ट में निम्नलिखित सिफारिशें की हैं :

सिफारिशें :

(क) **भूमि की जोतों और भूमि खंडों का सही चित्र निकालने और पुराने मानचित्रों को सुधारने के लिए आधुनिक प्रौद्योगिकी का उपयोग करते हुए मिशन के रूप में सर्वेक्षण और मापन किया जाना आवश्यक है।**

(ख) **भू-अभिलेखों को अद्यतन करने के लिए मौजूदा कार्यतंत्र, जो राज्य-दर-राज्य भिन्न होता है, के साथ एक विश्लेषण किए जाने की आवश्यकता है, जिसे एक सुधरे हुए और सुदृढ़ कार्यतंत्र द्वारा स्थान दिया जाना होगा, जो यह सुनिश्चित करता है कि हकदारी के सभी भावी लेन-देनों को तत्काल भू-अभिलेखों में प्रदर्शित किया जाता है। ऐसी प्रणाली को विभिन्न साधनों नामतः उत्तराधिकार; वसीयतनामा, विभाजन, उपहार, उत्तरजीविता आदि के माध्यम से हकदारियों में परिवर्तन का पता लगाना चाहिए और तदनुसार अभिलेखों को अद्यतन करना चाहिए।**

(ग) **भू-हकदारी के संबंध में विवाद समाधान कार्यतंत्र की उस पर की गई मांग के अनुरूप बनाने के लिए सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है।**

(घ) **शहरी क्षेत्रों के मामले में विशेषकर ऐसा ही कार्य किए जाने की आवश्यकता है क्योंकि मापन और सर्वेक्षण ऐसे कई क्षेत्रों में नहीं किए गए हैं और यहां तक कि अधिकांश नगरों में हकदारी के अभिलेख भी उपलब्ध नहीं है।**

3.2.4.3.4 आयोग इन सिफारिशों को दोहराना चाहेगा। आयोग यह भी बल देना चाहेगा कि ऊपर उल्लिखित कार्य जिला समाहर्ता के प्राथमिक कर्त्तव्यों में से एक होना चाहिए।

3.2.4.4 कानून और व्यवस्था का रख-रखाव, कार्यकारी दंडनायकत्व, जेल, सुधार/किशोर गृहों, सिनेमा, शस्त्र और विस्फोटक, विशेष सुरक्षा अधिनियमन

[5]ई-अधिशासन पर प्रशासनिक सुधार आयोग की रिपोर्ट

3.2.4.4.1 समाहर्ता जिले का मजिस्ट्रेट है और वह आपराधिक दंड संहिता की विभिन्न धाराओं के अधीन व्यापक शक्तियों का प्रयोग करता है। आपराधिक दंड संहिता की धारा 106 से 124 के अधीन उसे दी गई शक्तियों के माध्यम से वह और जिले का दंडनायकवाद लोगों की शांति, सुरक्षा और अच्छा व्यवहार बनाए रखने के लिए बाध्य कर सकता है। वह आपराधिक दंड संहिता की धारा 129 से 148 के माध्यम से सार्वजनिक व्यवस्था और शांति बनाए रखने के लिए भी शक्तियों का प्रयोग करता है। यद्यपि विभिन्न राज्यों द्वारा पुलिस अधिनियमों में हाल में किए गए संशोधनों ने उस खंड, जिसने जिले की पुलिस को जिला मजिस्ट्रेट के सामान्य नियंत्रण और निदेशाधीन रखा था, को हटा दिया है, फिर भी समाहर्ता को लोगों द्वारा अभी भी अपने क्षेत्राधिकार में कानून और व्यवस्था के समग्र प्रभारी के रूप में मान्यता दी जाती है। आपातकाल और संकट के समय जिले में सशस्त्र बलों की तैनाती और आवागमन उसके दिशानिर्देश के अधीन होता है। वह ऐसा प्राधिकारी है, जो जिले में विभिन्न किस्म के लाइसेंस (शस्त्र, विस्फोटक, सिनेमेटोग्राफी अधिनियम आदि के अधीन) जारी करता है। कई राज्यों में समाहर्ता ही है, जो जिले में जेलों और सुधार/किशोर गृहों के उचित प्रबंधन के लिए उत्तरदायी समग्र पर्यवेक्षीय प्राधिकारी है। वह विशेष सुरक्षा/अपराध-रोधी कानूनों के अधीन जेल में रखने के आदेश/हिरासत वारंट जारी करने के लिए अधिकार प्राप्त प्राधिकारी भी है।

3.2.4.5 *आपदा प्रबंधन*

3.2.4.5.1 प्राकृतिक तथा साथ ही मानव निर्मित दोनों आपदाएं जैसे बाढ़, सूखा, वन में आग, भूकंप, कारखाने में आग, बड़ी दुर्घटनाएं, पर्यावरणीय दुर्घटनाएं और दंगे आदि जिले में लोगों के जीवन और संपत्ति के लिए बहुत बड़ा खतरा उत्पन्न करती हैं। कुछ जिले अन्यों की अपेक्षा विशिष्ट किस्म की आपदाओं से अधिक प्रभावित होते हैं और इसलिए उन्हें निरंतर सतर्कता अनुवीक्षण और निवारण की अपेक्षा होती है। समाहर्ता जिला आपदा प्रबंधन समिति (डीडीएमसी), जो विपदाओं के प्रभाव को दूर करने तथा प्रभावित लोगों की तात्कालिक तथा साथ ही दीर्घावधिक सहायता दोनों प्रदान करने के लिए अग्रिम योजना बनाने के लिए उत्तरदायी है, का अध्यक्ष है। सहायता बचाव, तत्काल आश्रय स्थल प्रदान करने, खाद्य पदार्थ और आपातकालीन स्वास्थ्य परिचर्या की उपलब्धता के रूप में हो सकती है। समाहर्ता को सरकार द्वारा प्रभावित परिवारों को निःशुल्क राहत प्रदान करने और आपदा द्वारा हुई कठिनाइयों को कम करने के लिए यथावश्यक उपाय करने के लिए प्राधिकृत किया जाता है।

3.2.4.6 *नागरिक आपूर्ति, सार्वजनिक वितरण और समाज कल्याण*

3.2.4.6.1 समाहर्ता सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) के माध्यम से नागरिकों को अनिवार्य वस्तुओं के उपबंध की व्यवस्था की देखरेख करता है। पीडीएस उचित मूल्य की दुकानों की श्रृंखला के

माध्यम से प्रचालित होती है, जो राशन कार्ड के माध्यम से कम सुविधा प्राप्त लोगों की विभिन्न श्रेणियों को कम दरों पर गेहूं, चावल, चीनी, मिट्टी का तेल आदि की राशनयुक्त मात्राएं जारी करती हैं। जिला खाद्य और आपूर्ति अधिकारी समाहर्ता के समग्र पर्यवेक्षणाधीन इन दुकानों के कार्यकलापों पर नियंत्रण तथा पर्यवेक्षण करता है। यह सुनिश्चित करना विभाग का उत्तरदायित्व है कि खाद्यान्न, चीनी, तेल, कोयला आदि जैसी बुनियादी वस्तुएं जिले में उचित मूल्यों पर लोगों की उपलब्ध होती रहें। इसे अनिवार्य वस्तुओं के जमाखोरों को दंडित करने, डीजल/पेट्रोल/अन्य वस्तुओं में मिलावट से निपटने के लिए उपाय करने और वजन तथा मापन आदि के उचित प्रयोग को सुनिश्चित करने की शक्तियां हैं।

3.2.4.7 *उत्पाद शुल्क, परिवहन, खनन, श्रम कानून, चुनाव और विधायी कार्य*

3.2.4.7.1 समाहर्ता उत्पाद शुल्क और परिवहन राजस्व के माध्यम से राज्य के बजट में पर्याप्त अंशदान देता है। वह जिले के इन दो विभागों के अधीनस्थ कार्यालयों के लिए नियंत्रणकर्ता अधिकारी है। उत्पाद शुल्क संबंधी कार्य के लिए उसकी सहायता सहायक/उप उत्पाद शुल्क आयुक्तों/अधीक्षकों तथा उत्पाद शुल्क निरीक्षकों द्वारा की जाती है जबकि जिला परिवहन अधिकारी एक अथवा दो मोटर वाहन निरीक्षक तथा प्रवर्तन अधिकारी परिवहन राजस्व के संग्रहण में उनकी सहायता करते हैं।

3.2.4.7.2 समाहर्ता जिले का मुख्य खनन अधिकारी है और खान और खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम, 1957 के उपबंधों के अधीन संभावित लाइसेंस और खनन पट्टा प्रदान करने की शक्तियों का प्रयोग करता है। समाहर्ता में बंधुआ मजूदर (निरसन) अधिनियम, 1976 और कामगार प्रतिपूर्ति अधिनियम, 1923 जैसे कुछ श्रमिक कानूनों के अधीन शक्तियां भी निहित की गई हैं।

3.2.4.7.3 चुनावों के लिए समाहर्ता जिला चुनाव अधिकारी (डीईओ) है और वह (क) मतदाता सूची की तैयारी/अद्यतन तथा (ख) अपने क्षेत्राधिकार में मुक्त और उचित चुनाव कराने के लिए उत्तरदायी है। चुनाव कानूनों के अधीन वह संसदीय चुनाव के लिए चुनाव अधिकारी (आरओ) है। अन्य मामलों में उसके कनिष्ठ चुनाव अधिकारियों के रूप में कार्य करते हैं; परंतु वह फिर भी जिला चुनाव अधिकारी बना रहता है।

3.2.4.7.4 समाहर्ता जिला स्तर पर राज्य विधि विभाग का प्रधान अधिकारी है और इस क्षमता में उसकी जिला न्यायालयों के लिए सरकारी वकीलों की नियुक्ति में मुख्य भूमिका होती है।

3.2.4.8 *जनगणना, नयाचार, सामान्य प्रशासन, राजकोष प्रबंधन/जिला लेखा कार्यालय से संबद्ध कार्य*

3.2.4.8.1 समाहर्ता जिले में राजकोष का समग्र प्रभारी है और जिले में होने वाले वित्तीय लेन-देनों के विस्तृत लेखे महालेखाकार कार्यालय को भेजने का उत्तरदायी है। वह जनगणना, नयाचार और अन्य संबद्ध कार्यों के लिए भी उत्तरदायी है।

3.2.4.9 *विभिन्न संघ और राज्य कानूनों के अधीन कार्य और शक्तियों का प्रयोग करना*

3.2.4.9.1 समाहर्ता भूमि अधिग्रहण, भूमि की जोत, ऋण बंधकता के निरसन, धनराशि ऋणदाय, शराब और अफीम के विनिर्माण और बिक्री, वनों में बंदोबस्ती, अनिवार्य वस्तुओं, शस्त्र और विस्फोट कों के वितरण सरकारी भूमि पर अतिक्रमण लघु खनिजों के लिए लाइसेंस प्रदान करने, परीक्षाओं का आयोजन करने, सार्वजनिक मांग की प्राप्ति, वास स्थान प्रदान करने, कामगार प्रतिपूर्ति तथा सराय और इनके विनियमन जैसे संबंधित विषयों की विविध सीमा पर संघ तथा राज्य के कई कानूनों के अधीन कई कार्य और शक्तियों का प्रयोग करता है।

3.2.4.10 *जन संपर्क विभाग, राष्ट्रीय सूचना केन्द्र, राज्य सरकार द्वारा सौंपे गए अन्य विविध कार्य/ नागरिक समाज के साथ समन्वय*

3.2.4.10.1 समाहर्ता जिला स्तर पर सरकार के जन संपर्क विभाग का प्रमुख है और सरकार के कार्यकरण की सूचना का मुद्रण और इलेक्ट्रॉनिक प्रचार माध्यम तथा आम जनता को प्रसार करने के लिए उत्तरदायी है।

3.2.4.11 *राज्य/संघ सरकार के सामान्य विभागों/अन्य एजेंसियों के साथ समन्वय*

3.2.4.11.1 राज्य सरकार के विभिन्न विभागों के बीच समन्वय जिला समाहर्ता के मुख्य कार्यकलापों में से एक है। अधिकांश राज्य सरकारें जब भी क्षेत्र स्तर पर अंतर विभागीय परस्पर क्रिया की आवश्यकता होती है, समाहर्ता के विचारों पर विधिवत ध्यान देती हैं। यहां तक कि अन्य एजेंसियां भी अपने कार्यक्रमों और कार्यकलापों के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए दिशानिर्देश और समर्थन हेतु उन पर निर्भर होती है।

3.2.4.12 *प्रस्तावित जिला शासन के मुख्य अधिकारी के रूप में*

3.2.4.12.1 पहले की गई सिफारिशों के अनुसार, प्रत्येक जिले को अंततः ग्रामीण और शहरी दोनों निकायों के प्रतिनिधियों को शामिल करते हुए जिला परिषद की आवश्यकता होगी। जिला समाहर्ता

इस परिषद के मुख्य अधिकारी के रूप में कार्य करेगा। जिला समाहर्ता-सह-मुख्य अधिकारी का दोहरा उत्तरदायित्व होगा और वह सभी स्थानीय मामलों पर निर्वाचित जिला शासन और जिला शासन को प्रत्यायोजित नहीं किए गए सभी विनियामक मामलों पर राज्य सरकार के प्रति पूर्णतः जिम्मेवार होगा।

3.2.4.12.2 आयोग विश्वास करता है कि उपर्युक्त श्रेणियों में वर्णित कार्य क्षेत्र स्तर पर सरकार के प्रभावी कार्यकरण के लिए अत्यधिक महत्व रखते हैं और इन कार्यकलापों के सीमा क्षेत्र में शामिल कार्यभार जिला समाहर्ता तथा उनके प्रत्यक्ष अधीनस्थों से पर्याप्त समय और ध्यान देने की मांग करते हैं। राज्य सरकार को सुनिश्चित करना चाहिए कि जिला समाहर्ता को इन कार्यकलापों से न तो विपथित किया जाता है और न ही उसका महत्व कम किया जाता है।

3.2.4.13 *जिला स्तर पर सूचना का अधिकार अधिनियम का कार्यान्वयन*

3.2.4.13.1 जिला स्तर पर सूचना का अधिकार, 2005 एक युगान्तरकारी विधान है, जिसे वर्धित रूप् से निर्धनों और निर्बलों की अधिकारिता के महत्वपूर्ण साधन के रूप में देखा जा रहा है। सामान्य जनता को सूचना की उपलब्धता और सरकारी संस्थाओं के कार्यकरण के बारे में स्पष्टता अच्छे अधिशासन के अनिवार्य संघटक हैं। यह अधिनियम पारदर्शिता, जिम्मेवारी, पूर्वानुमानता और भागीदारी का संवर्धन करता है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि सरकार के संगठन अधिनियम के उपबंधों का पालन करते हैं और अधिशासन में नागरिक केन्द्रीयता बढ़ाते हैं, राष्ट्रीय तथा साथ ही राज्य स्तर पर संस्थाओं का पूर्ण सेट सृजित किया गया है। इस कानून को अधिनियमित हुए अब तीन वर्ष से अधिक हो गए हैं। आम धारणा है इस विधान का प्रभाव राज्य की राजधानी से बाहर महत्वपूर्ण रूप से व्याप्त नहीं हुआ है। आयोग महसूस करता है कि राज्य और जिला प्रशासन के निम्नतर स्तर के अधिकारियों का कार्यकरण नागरिकों की आवश्यकताओं और चिन्ताओं के प्रति और अधिक प्रत्युत्तरदायी और सहक्रियात्मक होना चाहिए। सूचना का अधिकार अधिनियम के उपबंधों को लागू करने के लिए जिला स्तर पर अनुपालन कार्यतंत्र की सुदृढ़ करना तथा सरकार के निम्नतर स्तर के विभागों/प्रतिष्ठानों के कार्यकरण में विलंब तथा विषयपरकता के तत्व को कम करने की आवश्यकता है। इसे समाहर्ता के कार्यालय में विशेष आरटीआई कक्ष के सृजन द्वारा किया जा सकता है, जिसके कार्य की समीक्षा नियमित आवधिकता पर स्वयं समाहर्ता द्वारा की जा सकती है।

3.2.4.14 *जिला समाहर्ताओं के रूप में अनुभवी अधिकारी*

3.2.4.14.1 इस समय कई राज्यों में, सेवा के लगभग चार वर्ष पूरा करने पर अर्थात अपने वरिष्ठ वेतनमान प्राप्त करने के शीघ्र बाद समाहर्ताओं/जिला मजिस्ट्रेट के रूप में भारतीय प्रशासनिक सेवा

के अधिकारियों को पदस्थापित किया जाता है। चूंकि अखिल भारतीय सेवा अधिकारियों के लिए संस्थात्मक प्रशिक्षण की अवधि ही दो वर्षों की होती है इसलिए लोक प्रशासन के उसके संपूर्ण पटल में या तो क्षेत्र में उप-प्रमंडलीय मजिस्ट्रेट के रूप में अथवा राज्य सचिवालय में अवर सचिव के रूप में कार्य करने के दो वर्ष शामिल होते हैं, जब उसे अत्यधिक उत्तरदायित्व वाले इस पद पर पदोन्नत किया जाता है।

3.2.4.14.2 समाहर्ता/जिला मजिस्ट्रेट जिला स्तर पर सरकार के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करता है और राज्य सरकार के अन्य विभागों के उन अधिकारियों, जिन्होंने सरकारी सेवा में काफी वर्ष व्यतीत किए हैं, के कार्यकलापों का समन्वय करता है। वर्धित राजनीतिक जागरूकता, जनता की अत्यधिक प्रत्याशाएं और आधुनिक समय के प्रशासन की जटिल आवश्यकताएं यह मांग करती हैं कि अधिकारियों में सामर्थ्य के अतिरिक्त क्षेत्र और सचिवालय दोनों का अनुभव तथा इस महत्वपूर्ण पद पर कार्य करने की परिपक्वता होनी चाहिए। दूसरे शब्दों में, पदस्थापित अधिकारियों का अनुभव जिले की समस्याओं और जटिलताओं के अनुरूप होना चाहिए और उस सीमा तक विशेषकर बड़ी जनसंख्या और प्रशासनिक जटिलताओं के इतिहास वाले जिलों में समाहर्ता/जिला मजिस्ट्रेट के रूप में पर्याप्त वरिष्ठता के अधिकारियों को पदस्थापित करने का मजबूत मामला बनता है।

3.2.4.14.3 इसलिए, आयोग का विचार है कि जबकि अधिकारियों को प्रायः उनके प्रारंभिक जीवनवृत्ति काल में समाहर्ताओं/जिला मजिस्ट्रेट के रूप में पदस्थापित किया जा सकता है वहीं जटिल और समस्या प्रवण जिलों में किसी भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारी को सेवा के 10-12 वर्ष पूरा करने पर ही समाहर्ता/जिला मजिस्ट्रेट के रूप में पदस्थापित किया जाना चाहिए।

3.2.4.15 सिफारिशें :

(क) उपायुक्तों/जिला समाहर्ता के कार्यों को पुनः संरेखित करने की आवश्यकता है ताकि वह भूमि और राजस्व प्रशासन, कानून और व्यवस्था के रख-रखाव, आपदा प्रबंधन, सार्वजनिक वितरण और नागरिक आपूर्ति; उत्पाद शुल्क; चुनाव, परिवहन, जनगणना, नयाचार, सामान्य प्रशासन, राजकोष प्रबंधन और विभिन्न एजेंसियों/विभागों के साथ समन्वय जैसे मुख्य कार्यों पर ध्यान केन्द्रित कर सकें।

(ख) आयोग ई-अधिशासन पर अपनी ग्यारहवीं रिपोर्ट में भूमि हकदारी प्रबंधन प्रणाली पर की गई सिफारिशों को दोहराता है। इसे उपर्युक्त सिफारिशों में संकल्पित कार्य- निष्पादन करने के लिए जिला समाहर्ता के प्राथमिक कर्त्तव्यों में से एक होना चाहिए।

(ग) सूचना का अधिकार अधिनियम के उपबंधों को लागू करने के लिए जिला स्तर पर अनुपालन कार्यतंत्र को सुदृढ़ करने और सरकार के निम्नतर स्तर के कार्यालयों के कार्यकरण में विलंब और विषयपरकता कम करने की आवश्यकता है। इसे समाहर्ता के कार्यालय में विशेष आरटीआई कक्ष के सृजन द्वारा किया जाना चाहिए, जिसके कार्य की समीक्षा नियमित आवधिकता पर समाहर्ता द्वारा की जानी चाहिए।

(घ) अधिकारियों को उनकी जीवनवृत्ति के प्रारंभ में ही जिला मजिस्ट्रेट के रूप में पदस्थापित किया जाना चाहिए, परंतु जटिल और समस्या प्रवण जिलों में भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारी को सेवा के 10-12 वर्ष पूरे करने पर ही जिला मजिस्ट्रेट के रूप में पदस्थापित किया जाना चाहिए।

(ङ) यह सुनिश्चित करने के लिए उपाय किए जाने चाहिए कि समाहर्ता जिला स्तर पर अन्य विभागों के कार्यकलापों और कार्यक्रमों में प्रभावी समन्वयकारी भूमिका निभाता है।

3.2.4.16. *जिला समाहर्ता के कार्यालय का आधुनिकीकरण*

3.2.4.16.1 आयोग महसूस करता है कि समाहर्ता के कार्यालय की संगठनात्मक व्यवस्था इस समय कार्य की आवश्यकता के अनुरूप नहीं है। इस कार्यालय की नागरिकों के साथ वृहत परस्पर क्रिया होती है और इसलिए इसे अधिक सक्षम और नागरिक अनुकूल होना आवश्यक है। आधुनिकीकरण बुनियादी आवश्यकता है।

3.2.4.16.2 कुछ महत्वपूर्ण उपाय जो इस प्रक्रिया में सहायता कर सकते हैं, निम्नानुसार हैं :

- **प्रबंध सूचना प्रणाली/सूचना प्रौद्योगिकी साधन/ई-अधिशासन**

  उन कार्यक्रमों/परियोजनाओं, जो सीधे समाहर्ता के प्रभाराधीन हैं, के प्रभावी अनुवीक्षण और मूल्यांकन के लिए उसके कार्यालय से कम्प्यूटरीकृत/प्रबंध सूचना प्रणाली संबद्ध करने की आवश्यकता है। इनके आधार पर समाहर्ता कार्यनिष्पादन की मासिक अथवा

तिमाही समीक्षा कर सकता है। यह कक्ष समन्वय करने और संगत सूचना प्रौद्योगिकी समाधान विकसित करने की अपनी क्षमता का प्रयोग करते हुए जिले में अवस्थित अन्य कार्यालयों के लिए नोडल ई-अधिशासन कक्ष के रूप में भी कार्य कर सकता है।

- **शिकायत और सार्वजनिक जानकारी कक्ष**

  नागरिकों की शिकायत का निवारण और नागरिक चार्टर का कार्यान्वयन समाहर्ता के कार्यालय का अभिन्न भाग होना चाहिए। जिला शिकायत कक्ष को क्षेत्र कार्यालयों तथा जिले के दूरस्थ जिलों में स्थित सार्वजनिक कियोस्क के साथ भी जोड़ा जाना चाहिए। इस कक्ष को प्राप्त शिकायतों का कम्प्यूटरीकृत अनुवीक्षण होना चाहिए।

- **सतर्कता कक्ष**

  इस समय सतर्कता समाहर्ता के कार्यकरण का अवहेलना किया गया संघटक है। इस तथ्य के दृष्टिगत कि राज्य सरकार के विभिन्न विभागों के अधीन जिले में औसतन दस हजार से अधिक कर्मचारी कार्यरत हैं, इस स्तर पर एक विशिष्ट सतर्कता कक्ष स्थापित किए जाने का मामला बनता है। यह कक्ष जिला समाहर्ता के समग्र पर्यवेक्षण में कार्य कर सकता है, जो राज्य सतर्कता आयोग/आयुक्त के कार्यालय के साथ उपयुक्त संपर्क बनाए रखेगा।

- **दौरा निरीक्षण टिप्पणियां और संस्थात्मक स्मृति**

  विस्तृत निरीक्षण टिप्पणियों और जिला समाहर्ताओं के वैयक्तिक अवलोकनों के कारण ही हमारे पास मूल्यवान जिला गजेटियर का वृहत संग्रहण है, जो स्वतंत्रता-पूर्व भारत में जिला प्रशासन के लगभग सभी पहुलओं का वर्णन करते हैं। यह परम्परा लगभग वर्ष 1960 तक जारी रही। इसकी पुनरावृत्ति करने की आवश्यकता है। इसे जिला समाहरणालय में इस प्रयोजनार्थ एक कक्ष के सृजन और सुदृढ़ीकरण द्वारा किया जा सकता है।

- **नागरिक समाज और प्रचार माध्यम कक्ष**

  सरकारी कार्यकलाप के विभिन्न क्षेत्रों में नागरिक समाज के समूहों का प्रादुर्भाव अब अपेक्षा करता है कि एक उपयुक्त मंच होना चाहिए, जहां नागरिक समाज के समूह

सरकार के प्रतिनिधियों के साथ परस्पर-क्रिया कर सकें। इस आवश्यकता का ध्यान एक विशिष्ट कक्ष रख सकता है। इसके साथ-साथ समाज में प्रचार माध्यमों की बढ़ती हुई भूमिका और अधिशासन समाहर्ता से सार्वजनिक मुद्दों को तत्काल और प्रभावी रूप से निपटाने की अपेक्षा रखते हैं। इसके साथ ही, समाहर्ता का कार्यालय जनता की शिक्षा के प्रयासों पर उनके साथ भागीदारी विकसित कर सकता है।

3.2.4.16.3 प्रक्रिया पुनःनिर्माण और सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग

3.2.4.16.3.1 जिला और उप-जिला स्तर पर सेवा सुपुर्दगी का उपबंध सूचना प्रौद्योगिकी के अभिनव प्रयोग को एक सृजनात्मक आधार प्रदान करता है। इस संबंध में अहमदाबाद में जन सेवा केन्द्र, तमिलनाडु में तिरूवरूर का ई-जिला मॉडल, पंचमहल, गुजरात में महिती शक्ति केन्द्र, विशाखापत्तनम में सौकरयाम, हमीरपुर, हिमाचल प्रदेश में लोक मित्र आदि जैसे विभिन्न क्षेत्रक क्षेत्रों में कई प्रयोग हुए हैं।

3.2.4.16.3.2 कुल मिलाकर, जिला और उप-जिला स्तरों पर ई-अधिशासन की पहलें विशेषकर संबंधित समाहर्ता द्वारा वैयक्तिक चालित रही हैं। सफल पहलों की पुनरावृत्ति की मात्रा और गुणवत्ता कमजोर रही है। आवश्यक प्रोत्साहन सृजित करने तथा समरूपता/मानकीकरण समर्थ बनाने के लिए ''राज्य' की भूमिका अत्यधिक महत्व रखती है।

3.2.4.16.3.3 राज्य को जिला स्तर पर ई-अधिशासन समर्थ बनाने के लिए एक संपूर्णतावादी दृष्टिकोण और स्थूल ढांचा प्रदान करना चाहिए। ई-जिला ढांचा विकसित करने के लिए प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग के हाल के प्रयास सही दिशा में उठाया गया कदम है। राज्यों को अपने राज्य के लिए एक ई-जिला योजना तैयार करने हेतु इस मंच का प्रयोग करना चाहिए। इसके साथ ही सुपुर्दगी प्रणाली को युक्तिसंगत बनाने और मानव अंतरापृष्ठ कम करने के लिए सुपुर्द की गई विभिन्न सेवाओं में शामिल वर्तमान प्रक्रियाओं की पूर्ण समीक्षा की जानी चाहिए।

3.2.4.16.3.4 इस परिप्रेक्ष्य में निम्नलिखित उपाय महत्वपूर्ण हैं :

- सभी जिलों पर लागू एक ई-जिला ढांचे का विकास, जिसके आधार पर संबंधित जिलों द्वारा आईसीटी पहलें की जा सकती हैं।
- सक्षम सेवा सुपुर्दगी और अधिकारियों तथा सामान्य जनता में बेहतर समझ के लिए नियमों, दिशानिर्देशों और कार्यविधियों का व्यापक वर्गीकरण आवश्यक है।

- पर्याप्त शक्तियों और उत्तरदायित्वों के प्रत्यायोजन किए जाने की आवश्यकता है ताकि फाइलों के अनावश्यक संचलन और परिणामी विलंब से बचा जा सके।
- आवेदन पत्रों का मानकीकरण और प्राथमिकता तथा बारम्बारता के आधार पर आवेदन पत्रों और याचनाओं की प्रकृति का श्रेणीकरण।
- उल्लिखित कार्यवाही अवधि के साथ आम शिकायतों का कोडीकरण और वर्गीकरण तथा उनका पता लगाने के लिए विभाग-वार पृथक रिकार्ड रखे जाएं।
- जानकारी और शिकायत निवारण के लिए एक सूचना प्रौद्योगिकी आधारित कार्यतंत्र आरंभ करना, जिसमें लोक शिकायतों पर निर्दिष्ट समय-सीमा के भीतर पारदर्शी तरीके से कार्रवाई की जाती है। प्रत्येक पदाधिकारी को एक क्रमबद्ध अनुवीक्षण प्रक्रिया के माध्यम से लोक शिकायतों के प्रभावी और सामयिक निवारण के लिए जिम्मेवार बनाया जाना चाहिए।
- केन्द्रीय जिला डाटाबेस विकसित करना, जिसके माध्यम से स्थानीय राजस्व प्रशासन कार्यतंत्र की सहायता से निचले स्तर से आंकड़ा संग्रहण किया जा सकता है। डाटाबेस में जनसंख्या, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों, सार्वजनिक वितरण प्रणाली के बिक्री केन्द्रों, पुलिस स्टेशनों, कार्यान्वित स्कीमों, स्वीकृत निधि, स्कीम के अधीन लाभार्थी आदि पर प्रखंड और सर्किल-वार सूचना विहित होनी चाहिए।
- परिवर्तन, अधिकार के अभिलेख आदि की कम्प्यूटरीकृत प्रति जैसे भूमि संबद्ध मामलों से संबंधित सूचना और सेवाओं के उपबंध के लिए भू-अभिलेखों का कम्प्यूटरीकरण करना।
- निम्नलिखित जैसी महत्वपूर्ण सेवाएं प्रदान करने के लिए अग्रमुखीय सेवा सुपुर्दगी के माध्यम से ई-अधिशासन की सेवाएं प्रदान करना :
    - प्रयोक्ता प्रभार (टेलीफोन, विद्युत, जलापूर्ति और अन्य बिल), फीस, कर आदि का भुगतान।
    - आवेदन पत्रों की ऑनलाइन प्रस्तुति और उनका पता लगाना (उस अधिकारी, जिसके पास लंबित है, के नाम सहित)।
    - निविदाओं का ऑनलाइन आमंत्रण तथा आपूर्तिकर्ताओं और संविदाकारों के चयन की प्रक्रिया में पारदर्शिता।

- संबंधित विभागों को ऑनलाइन भेजी गई शिकायतें, जो नियत तारीख को स्वतः ही अगले उच्चतर प्राधिकारी को सूचित कर दी जाती हैं।
- लाभार्थियों की सूची, चयन का मानदंड, स्कीमों के अधीन हकदारियां आदि जैसी स्कीम संबद्ध सूचना।

- राष्ट्रीय पहचान पत्रों को सेवा सुपुर्दगी और प्रमाणपत्र जारी करने का एक साधन बनाना।
- जिला समाहर्ता के कार्यालय में सभी शाखाओं को जिला और उप-जिला कार्यालयों के साथ नेटवर्किंग सूचना भागीदारी सुनिश्चित करेगी और सेवा तथा सुपुर्दगी कार्यतंत्र का अभिसरण सुविधाजनक बनाएगी।

3.2.4.16.3.5 प्रभावी और सक्षम जिला प्रशासन पर असर डालने वाले कार्यकाल की सुरक्षा, पारदर्शी स्थानांतरण पदस्थापन नीति, कार्यनिष्पादन प्रबंध, परिणाम मूल्यांकन, प्रभावी नागरिक केन्द्रित प्रशासन, सूचना प्रौद्योगिकी के प्रयोग, प्रक्रिया पुनः निर्माण आदि जैसे अधिकांश मुद्दों पर आयोग द्वारा अध्याय 1 में सारांश रूप में वर्णित अपनी पिछली रिपोर्टों में व्यापक रूप से विचार किया गया है। कार्मिक प्रशासन का पुनः मार्जन अधिशासन में नैतिकता, नागरिक केन्द्रित प्रशासन और ई-अधिशासन पर प्रस्तुत रिपोर्टें इस संबंध में विशेष रूप से संगत हैं। क्षमता निर्माण, प्रशिक्षण और मानव संसाधन प्रबंधन के मुद्दे पर इस रिपोर्ट में कार्मिक प्रबंधन के अध्याय में विचार किया गया है, जो जिला स्तर पर इस संबंध में किए जाने वाले अपेक्षित उपायों को भी शामिल करता है।

बॉक्स संख्या 3.2 : स्कोर-बिहार में ई-पंजीकरण

मुजफ्फरपुर पंजीकरण (रजिस्ट्री) कार्यालय का मामला अध्ययन

मुजफ्फरपुर, बिहार, राज्य में लगभग 150-200 दस्तावेज प्रतिदिन के अंतर्प्रवाह से व्यस्ततम पंजीकरण कार्यालय है। दस्तावेज के अंकीकृत पंजीकरण पर परियोजना पंजीकरण विभाग, बिहार सरकार द्वारा इस कार्यालय के लिए दिसम्बर, 2005 में प्रारंभ की गई थी। परियोजना का मुख्य उद्देश्य दस्तावेजों का पंजीकरण सरल, पारदर्शी और बाधा मुक्त करना तथा पार्टियों को उसी दिन विलेख सुपुर्द करना था।

इसे निम्नलिखित कार्यनीति अपनाकर किया गया :

- संपत्ति के कम्प्यूटरीकृत मूल्यांकन (पूर्व-निर्धारित सर्किल दर के आधार पर) पर स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण प्रभार का परिकलन ।
- ऊपर परिकलित राशि नामोदिष्ट बैंक में जमा करना, जो अंकीय रूप से पंजीकरण कार्यालय से जुड़ा है। बैंक की भुगतान सूचना रजिस्ट्रार के कम्प्यूटर पर तत्काल प्रदर्शित हो जाती है।
- लागत की पूर्ति के लिए दस्तावेज के प्रति पृष्ठ 20 रुपए का संग्रहण करना।
- अपने नियंत्रणाधीन तकनीशियन के साथ किराए पर हार्डवेयर ले जाया जाता है। रा.सू.के. द्वारा सॉफ्टवेयर विकसित।
- दिन-प्रतिदिन की प्रबंधन समस्याओं का ध्यान रखने के लिए समाहर्ता के अधीन एक स्वायत्तशासी जिला सोसायटी गठित।

प्राप्त परिणाम :

- ➢ स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण प्रभार का सुस्पष्ट संगणन; शोषण की संभावना काफी कम की गई।
- ➢ स्टाम्प खरीदना अब अनिवार्य नहीं रहा; प्रक्रिया सुविधाजनक हो गई है।
- ➢ पंजीकृत विलेख उसी दिन पार्टियों को उपलब्ध कराई गई। पूर्व में, इसमें छः महीने से एक वर्ष लगते थे। किसी भी दस्तावेज की प्रति अविलंब उपलब्ध होती है।
- ➢ छोटे-मोटे आधार पर पंजीकरण रोकने के लिए रजिस्ट्रार की शक्तियों में कटौती।

समग्र प्रभाव

नागरिकों की संतुष्टि में उल्लेखनीय वृद्धि

स्रोत : *बिहार सरकार से प्राप्त*

3.2.4.16.4 सर्वोत्तम पद्धतियों/ अभिनव परिवर्तनों का प्रलेखीकरण

3.2.4.16.4.1 कई राज्यों और जिलों में अधिकारियों ने पहलें की हैं, जिन्होंने जिले में सरकारी कार्यक्रमों के निष्पादन में काफी सुधार किया है। चाहे यह एनआरईजीए की सामाजिक लेखापरीक्षा, संपत्ति के पंजीकरण के लिए कार्यविधियों का सरलीकरण अथवा विभिन्न प्रमाणपत्र जारी करना हो, अधिकारियों ने प्रवीणता और अभिनवशीलता प्रदर्शित की है। ऐसी पहलों का परिणाम बेहतर कार्यान्वयनात्मक

पद्धतियां तथा क्षेत्र स्तर पर अधिशासन का समग्र दिशा-प्रवाह हुआ है। उपयुक्त आशोधनों से इन अभिनव परिवर्तनों तथा पद्धतियों की अन्य क्षेत्रों में भी प्रतिकृति करना संभव है। तथापि, ऐसे कई विचारों और पहलों को भुला दिया जाता है जब अधिकारी को उसके पद से स्थानांतरित कर दिया जाता है। आयोग महसूस करता है कि ऐसे अभिनव परिवर्तनों को प्रलेखबद्ध तथा ऐसे अभिनव परिवर्तनों और पद्धतियों का सांस्थानीकरण किए जाने की आवश्यकता है।

बॉक्स संख्या 3.3 : सुधरी हुई स्वास्थ्य और सफाई पद्धतियां, जिला - सरगुजा, छत्तीसगढ़

सरगुजा साक्षरता की निम्न दर तथा उच्च कुपोषण और बाल मृत्यु दर सहित छत्तीसगढ़ का सबसे बड़ा परंतु सर्वाधिक पिछड़े जिलों में से एक है। जनसंख्या में 50 प्रतिशत से अधिक भाग आदिम जनजाति समुदायों का है। जल स्रोतों और पेय जल सुविधाओं के प्रबंधन की खराब प्रणालियां, सार्वजनिक स्वास्थ्य और स्वच्छता संबंधी जागरूकता की कमी ने जिले में विद्यमान स्वास्थ्य की खराब दशा में योगदान दिया है। विद्यमान उच्च शिशु मृत्यु दर भी खराब सफाई का कारण है। इसी परिप्रेक्ष्य में जिला प्रशासन ने संपूर्ण सफाई अभियान (टीएससी) पर कार्य करने का निर्णय लिया।

अधिकारियों ने ''अभिमुखता का मॉडल'' कार्यान्वित करने की अभिनव विधियां अपनाई, जहां कई संबद्ध विभागों ने पंचायतों के साथ मिलकर कार्य किया। मौजूदा संसाधनों का प्रयोग करते हुए, वे सकारात्मक परिवर्तन ला सके तथा स्वास्थ्य, शिक्षा, पंचायत और ग्रामीण विकास जैसे विभिन्न क्षेत्रों में संबद्धता के बिन्दुओं की खोज की। इसने अल्पावधि में 85,000 वैयक्तिक परिवारों के शौचालयों और 256 अभिज्ञात पंचायतों के स्कूलों में 2,703 सफाई काम्पलेक्सों का निर्माण सुविधाजनक बनाया। समुदायों ने निर्माण के अनुवीक्षण ,जुर्माने के अधिरोपण और परिसंपत्तियों के प्रबंधन के माध्यम से परियोजना का स्वामित्व ग्रहण किया। हैंडपम्पों तक उचित पहुंच प्रदान करके पेय जल की समस्या बहुत हद तक हल कर दी गई। वैयक्तिक स्वच्छता के बारे में जागरूकता बढ़ गई और यह गांवों में स्नानगृहों के वर्धित प्रयोग से प्रदर्शित है। पंचायत की चौकसी ने शिक्षकों की उपस्थिति सुधारी। संबद्ध विभाग अब बेहतर परिणामों से सहक्रिया में कार्य करते हैं। स्कूली बच्चों में स्वच्छता की जागरूकता में स्पष्ट सुधार हुआ है। अधिकारियों के प्रयास से जिले के लोगों के जीवन में काफी अधिक सुधार हुआ है।

(स्रोत : प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग, भारत सरकार)

3.2.4.16.5 सिफारिशें :

(क) आयोग कार्मिक प्रबंध, कार्यनिष्पादन और परिणाम मूल्यांकन, प्रभावी नागरिक केन्द्रित प्रशासन, सूचना प्रौद्योगिकी के प्रयोग, प्रक्रिया पुनःनिर्माण आदि के मुद्दों पर ''कार्मिक प्रशासन का पुनः मार्जन'', ''अधिशासन में नैतिकता'', ''नागरिक केन्द्रित प्रशासन'', ''सार्वजनिक व्यवस्था'', ''आपदा प्रबंधन'', ''विवाद समाधान'' और ''ई-अधिशासन'' पर अपनी पूर्व रिपोर्टों में की गई अपनी सिफारिशें दोहराता है। इन सिफारिशों को, जहां लागू हो जिला प्रशासन के लिए अतिशीघ्र कार्यान्वित किया जाना चाहिए।

(ख) जिला समाहर्ता के कार्यालय के आधुनिकीकरण के लिए निम्नलिखित उपाय किए जाने चाहिएं :

- समाहर्ता के प्रत्यक्ष नियंत्रणाधीन कार्यक्रमों/परियोजनाओं को प्रभावी अनुवीक्षण और मूल्यांकन के लिए उसके कार्यालय में प्रबंध सूचना प्रणाली (एमआईएस) स्थापित की जानी चाहिए।
- समाहरणालय में एक कम्प्यूटरीकृत जिला शिकायत कक्ष भी स्थापित किया जाना चाहिए।
- जिला समाहर्ता के समग्र पर्यवेक्षणाधीन जिला स्तर पर एक विशिष्ट सतर्कता कक्ष स्थापित किया जाना चाहिए। इस कक्ष को राज्य सतर्कता आयोग/आयुक्त के कार्यालय के साथ उपयुक्त संपर्क भी रखना चाहिए।
- नागरिक समाज के समूहों और प्रचार माध्यमों के साथ महत्वपूर्ण सार्वजनिक मुद्दों पर परस्पर क्रिया के लिए जिला स्तर पर एक मंच स्थापित किया जाना चाहिए।
- प्रक्रिया पुनःनिर्माण प्रारंभ करने तथा सूचना प्रौद्योगिकी के वर्धित प्रयोग के लिए तत्काल उपाय किए जाने चाहिएं। इस संबंध में पैराग्राफ 3.2.4.16.3.4 में सुझाव दिए गए उपायों को प्राथमिकता पर प्रारंभ किया जा सकता है।

(ग) अधिकारियों द्वारा प्रारंभ किए गए अभिनव परिवर्तनों और सर्वोत्तम पद्धतियों को पर्याप्त रूप से प्रलेखबद्ध और जहां भी अपेक्षित हो नियमों/कानूनों में परिवर्तन के माध्यम से सांस्थानिकीकृत किया जाना चाहिए।

3.3 कार्यात्मक और संरचनात्मक सुधार

3.3.1 जिला स्तर पर स्थानीय अधिशासन की संस्थाएं

3.3.1.1 तिहत्तरवें और चौहत्तरवें संशोधन के बाद पंचायती राज संस्थाओं का जिला और उप-जिला स्तर पर सरकार के तीसरे स्तर के रूप में प्रादुर्भाव हुआ है। परंतु कई राज्यों में इन संस्थाओं का राज्य सरकार के मौजूदा प्रशासनिक कार्यतंत्र के समानांतर विकास हुआ है। केरल, कर्नाटक और महाराष्ट्र , जहां कई विभागों के क्षेत्र कार्यालयों को जिला परिषद के नियंत्रणाधीन रखा गया है, को छोड़कर देश के अन्य भाग अभी भी विभाग-केन्द्रिक बने हुए हैं। जबकि महाराष्ट्र और हिमाचल प्रदेश डीआरडीए को जिला परिषद के अधीन ले आए हैं, वहीं आंध्र प्रदेश में यह निकाय अभी भी समाहर्ता की अध्यक्षता में कार्य करता है।

3.3.1.2 मध्यवर्ती स्तर अर्थात प्रखंड अथवा तालुका स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं के साथ विभागों का अपेक्षतया बेहतर एकीकरण है। प्रखंड विकास अधिकारी (बीडीओ), जो औपचारिक रूप से जन संपर्क विभाग के नियंत्रणाधीन है, प्रधान अधिकारी है, जो प्रखंड स्तर पर विकासात्मक कार्यकलापों का समन्वय करता है। प्रखंड विकास अधिकारी और संबद्ध विभागों के विस्तार अधिकारियों के बीच संबंध की प्रकृति- प्रत्यक्ष पर्यवेक्षण से समन्वय तक राज्य-दर-राज्य भिन्न-भिन्न होती है। जबकि यह प्रशासनिक व्यवस्था कृषि, पंचायती राज और ग्रामीण विकास, शिक्षा और पशुपालन आदि जैसे संबद्ध विभागों पर लागू होती है वहीं स्वास्थ्य इंजीनियरी और उद्योग जैसे कई तकनीकी विभाग पंचायती राज संस्थाओं से अलग स्वतंत्र रूप से कार्य करते हैं।

3.3.1.3 ग्राम स्तर पर यह समस्या इस बात को देखते हुए मौजूद नहीं होती कि अधिकांश विभाग इस स्तर पर स्वयं का विस्तार नहीं करते। तथापि केरल जैसे अपवाद हैं ,जहां विशेष ग्राम पंचायत में 20,000 से अधिक जनसंख्या है।

3.3.1.4 आयोग का यह विचार है कि स्थानीय निकायों (पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों) तथा अंततः जिला परिषद को संविधान की ग्यारहवीं और बारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों से संबंधित आयोजना, विकास और सेवा सुपुर्दगी कार्यों में प्राथमिक भूमिका निभानी होगी। यद्यपि, कई राज्यों में ये विषय तकनीकी रूप से स्थानीय निकायों को सौंप दिए गए हैं फिर भी प्रशासनिक ढांचे को उन्हें प्रभावी स्व-अधिशासन संस्था बनने में सज्जित करने के लिए उपयुक्त रूप से पुनः संरेखित नहीं किया गया है।

3.3.1.5 आयोग स्थानीय अधिशासन पर अपनी रिपोर्ट में सिफारिश कर चुका है कि प्रत्येक जिले में ग्रामीण तथा शहरी दोनों निकायों से प्रतिनिधियों को शामिल करते हुए एक जिला परिषद होनी चाहिए। इसने अवलोकन किया कि :

''सभी ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों से प्रतिनिधियों सहित एकल निर्वाचित जिला परिषद होनी चाहिए, जो संपूर्ण जिले के लिए एक वास्तविक स्थानीय शासन के रूप में कार्य करेगा। ऐसी स्कीम में, जिला परिषद उनके लिए ग्यारहवीं और बारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध सहित सभी स्थानीय कार्यों के लिए उत्तरदायी होगी। अपने वर्तमान रूप में डीपीसी अनावश्यक हो जाएगा, जब एक बार आयोग द्वारा यथा संकल्पित जिला परिषद अस्तित्व में आ जाती है। संपूर्ण जिले शहरी और ग्रामीण की आयोजना जिला परिषद के उत्तरदायित्व का अभिन्न भाग बन जाएगा। जिला समाहर्ता/जिला मजिस्ट्रेट की भूमिका की भी जिला परिषद और जिला शासन के परिप्रेक्ष्य में समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है। मोटे तौर पर दो विचार हैं जो इस मुद्दे पर वर्षों में उभरे हैं। स्थानीय शासन की अधिकारिता के पुरजोर समर्थकों ने तर्क दिया कि जिला समाहर्ता की संस्था अधिकारप्राप्त और प्रभावी स्थानीय शासन सहित एक लोकतांत्रिक वातावरण में अनावश्यक है और इसलिए इसे समाप्त किया जाना चाहिए। प्रशासनिक लोग तर्क देते हैं कि समाहर्ता की संस्था ने लगभग दो सदियों से देश की अच्छी सेवा की है और एक विविध तथा अशांत समाज में स्थायित्व और व्यवस्था का स्तंभ रही है। इसलिए, जिला समाहर्ता की संस्था कुछ और समय तक अपने वर्तमान स्वरूप में बनी रहनी चाहिए। अंततः जिला परिषद का अपना मुख्य अधिकारी होना चाहिए। इस बीच, अंतरिम कार्यतंत्र के रूप में स्थानीय शासन को अधिकार देने के लिए समाहर्ता की संस्था की सुदृढ़ता का उपयोग करने में ही अच्छाई है। आयोग का सुविचारित मत है कि इन दो स्थितियों के बीच एक मध्यमान वांछनीय है और जिला शासन को जिला समाहर्ता की सांस्थानिक सुदृढ़ता का पूर्णतः उपयोग करते हुए अधिकार दिया जाना चाहिए।

आयोग विश्वास करता है कि इन दो उद्देश्यों को जिला समाहर्ता को जिला परिषद के मुख्य अधिकारी के रूप में कार्यरत कराते हुए प्राप्त किया जा सकता है। ऐसे मामले में, समाहर्ता की नियुक्ति जिला परिषद के परामर्श से की जानी चाहिए। जिला समाहर्ता-सह-मुख्य अधिकारी का दोहरा उत्तरदायित्व होगा और वह सभी स्थानीय मामलों में निर्वाचित जिला शासन और

जिला शासन को प्रत्यायोजित नहीं किए गए सभी विनियामक मामलों पर राज्य सरकार के प्रति पूर्णतः जिम्मेवार होगा।''

3.3.1.6 मौजूदा परास्थानिकों के संबंध में आयोग ने अवलोकन किया कि,

''परास्थानिकों को पंचायती राज संस्थाओं के कार्यों और प्राधिकार को नष्ट करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। कुछ मौजूदा समितियों को पंचायतों में शामिल करने की आवश्यकता हो सकती है और उनमें से कुछ को (पंचायतों) के साथ सुव्यवस्थित संबंध बनाने के लिए पुनःसंरचित किया जा सकता है। संघ और राज्य सरकारों को सामान्यतया पंचायती राज संस्थाओं से बाहर विशेष समितियां स्थापित नहीं करना चाहिए। तथापि, अगर ऐसी विशिष्ट समितियों की व्यावसायिक अथवा तकनीकी आवश्यकताओं के कारण स्थापना करना अपेक्षित है और अगर उनके कार्यकलाप सूचीबद्ध और सुपुर्द किए गए से मेल खाते हैं तो उन्हें पंचायतों के समग्र पर्यवेक्षण और मार्गनिर्देशन के अधीन कार्य करना चाहिए। इसी प्रकार, समुदाय स्तर के निकायों को उच्चतर स्तर पर लिए गए निर्णय द्वारा सृजित नहीं किया जाना चाहिए। अगर आवश्यक समझा जाए उनके सृजन की पहल नीचे के स्तर से की जानी चाहिए और उन्हें पंचायती राज संस्थाओं के प्रति जिम्मेवार होना चाहिए।''

3.3.1.7 आयोग ने केन्द्र-प्रायोजित स्कीमों से संबंधित महत्वपूर्ण मुद्दों की गहराई से जांच की और अवलोकन किया कि ;

''केन्द्र-प्रायोजित स्कीमों की तुलना में पंचायतों की भूमिका अभी भी 73वें संशोधन की प्रतिबद्धता के अनुरूप नहीं है। केन्द्र-प्रायोजित स्कीमों को अपनी पृथक उर्ध्वाकार पहचान बनानी होगी और उन्हें पंचायती राज प्रणाली की समग्र विकास योजना का भाग होना होगा। आयोग महसूस करता है कि उनके कार्यान्वयन में क्षेत्रीय/क्षेत्राधिकारीय/कार्यात्मक अभिमुखता होनी होगी। इन स्कीमों में पंचायती राज संस्थाओं की केन्द्रियता सुनिश्चित की जानी चाहिए अगर उन्हें ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध मामलों से निपटना है। निम्नतम स्तर पर ग्राम और वार्ड सभा तथा उच्चतर स्तर पर पंचायत समिति और जिला परिषद को कार्यान्वयन, अनुवीक्षण और सामाजिक लेखापरीक्षा के रूप में अपने सभी कार्यकलापों की देखरेख करने वाली संरचनाएं होना होगा। यहां तक कि ऐसी परियोजनाएं बनाते समय संघ और राज्य सरकारों को नमनीयता का तत्व शामिल करना आवश्यक होगा ताकि उन्हें स्थानीय दशाओं और आवश्यकताओं के

अनुसार ढाला जा सके। संबंधित मंत्रालयों को केवल दिशानिर्देश जारी करना चाहिए और कार्यान्वयनात्मक नमनीयता स्थानीय निकायों पर छोड़ दी जानी चाहिए।

3.3.1.8 विकासात्मक कार्यों के अतिरिक्त, आयोग ने कुछ बुनियादी विनियामक कार्यों को पंचायती राज संस्थाओं को सुपुर्द करने की भी सिफारिश की। इसने अवलोकन किया कि,

''चूंकि पंचायतें स्थानीय स्तर पर सरकार का अभिन्न हिस्सा है इसलिए उनके कार्यकलापों को एकमात्र विकास कार्यक्रमों तक सीमित नहीं किया जा सकता। अगर सार्वजनिक सुविधा और कानून या विनियम को प्रभावी रूप से लागू करना विनियामक कार्यों का विकेन्द्रीकरण आवश्यक समझता है तो स्थानीय निकायों को ऐसे कार्य सुपुर्द करना सर्वाधिक उपयुक्त होगा। ऐसे कई क्षेत्र हैं, जहां स्थानीय शासनों को विनियामक शक्तियां सुपुर्द करने का तर्काधिकार बहुत मजबूत है। प्रारंभ में जन्म, मृत्यु, जाति और निवास स्थान प्रमाणपत्र जारी करने, भवन उप-नियमों को लागू करने, मतदाता पहचान पत्र जारी करने, वजन और माप से संबंधित विनियमों को लागू करने जैसे कार्य स्थानीय शासनों द्वारा बेहतर ढंग से निष्पादित किए जाएंगे। आयोग ने सार्वजनिक व्यवस्था पर अपनी रिपोर्ट - पैरा 5.15 में एक ऐसा वातावरण, जो समुदाय की रक्षा और सुरक्षा की वृद्धि करता हो, सृजित करने में सामुदायिक नीति निर्धारण के महत्व पर बल दिया। ग्राम पंचायत लोगों से अपनी घनिष्ठ समीपता के कारण सामुदायिक नीति निर्धारण में प्रभावी भूमिका निभा सकते हैं। अधिकांश विकसित देशों में नीति निर्धारण एक नगरीय कार्य है और ऐसा कोई कारण नहीं है कि भारत में ऐसा क्यों नहीं होना चाहिए। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया गांवों में राज्य सरकार के अधिकारियों से गांव की पुलिस के कार्यों और शक्तियों का ग्राम पंचायतों को धीरे-धीरे हस्तांतरित किए बिना पूरी नहीं हो सकती। आने वाले समय में इस रिपोर्ट में सुझाव दिए गए सुधारों के कार्यान्वयन से पंचायती राज संस्थाएं ऐसे कई और कार्य को सक्षमतापूर्वक निपटाने की स्थिति में होंगी। इसलिए, विनियामक कार्य, जो पंचायतों को सुपुर्द किए जा सकते हैं, का पता लगाया जाना चाहिए और निरंतर आधार पर सुपुर्द किया जाना चाहिए।''

3.3.1.9 तदनुसार, आयोग ने जिला परिषदों के सृजन, परास्थानिकों की स्थिति, केन्द्र-प्रायोजित स्कीमों के कार्यान्वयन में पंचायती राज संस्थाओं की केन्द्रीयता, सेवा सुपुर्दगी और शिक्षा, स्वास्थ्य, जलापूर्ति और सफाई आदि जैसे महत्वपूर्ण क्षेत्रों में पंचायतों की भूमिका, कार्मिक प्रबंध, स्थानीय संस्थाओं में क्षमता निर्माण, जिम्मेवारी और पारदर्शिता, स्थानीय निकायों में आधुनिकीकरण और

प्रौद्योगिकी के प्रयोग आदि जैसे मुद्दों पर स्थानीय अधिशासन पर अपनी रिपोर्ट में व्यापक सिफारिशें की हैं। इन सिफारिशों का सारांश इस रिपोर्ट के अध्याय-1 में दिया गया है।

3.3.1.10 आयोग दोहराता है कि इन सिफारिशों को अक्षरशः कार्यान्वित किया जाना चाहिए।

3.3.1.11 उपर्युक्त सिफारिशों के कार्यान्वयन का अर्थ समाहर्ता के कार्यालय और राज्य सरकारों से संबद्ध विभागों के मौजूदा स्वरूप का पूर्ण पुनर्गठन होगा। ऐसा करते हुए निम्नलिखित पहलुओं को ध्यान में रखना आवश्यक होगा :

- 73वें और 74वें संशोधन के अधीन शहरी और ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए संकल्पित संवैधानिक अधिदेश के अनुरूप होने की आवश्यकता और लोकतांत्रिक तथा प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण की जड़े और गहरी करना।
- कार्यात्मक आवंटन तथा विषयों में स्पष्टता और उन्हें विशिष्ट संस्थाओं को सौंपना।
- समाहर्ता के कार्यालय, संबद्ध विभागों, अन्य परास्थानिकों/एजेंसियों और स्थानीय निकायों में मौजूद बहु-जिम्मेवारी का प्रवाह सही करना।
- विभिन्न संरचनाओं के बीच समन्वय और सेवा सुपुर्दगी कार्यों के बीच अभिमुखता की आवश्यकता।

3.3.1.12 उपर्युक्त विचारों के आलोक में, आयोग पुनः दोहराता है कि जिला स्तर पर संपूर्ण प्रशासनिक कार्यतंत्र को निम्नलिखित तरीके से पुनर्गठित करने की आवश्यकता है :

- जिला परिषद के रूप में जिला स्तर पर एकीकृत कमान होना चाहिए।
- जिला समाहर्ता का नए ढांचे में दोहरा उत्तरदायित्व होगा :
    - सभी स्थानीय मामलों पर जिला परिषद के प्रति पूर्णतः जिम्मेवार मुख्य अधिकारी के रूप में
    - राज्य के प्रतिनिधि के रूप में वह जिला शासन (जिला परिषद) को प्रत्यायोजित नहीं किए गए सभी विनियामक मामलों पर राज्य सरकार को रिपोर्ट करेगा।

3.3.1.13 आयोग द्वारा यथा संकल्पित जिला परिषद की संस्था को साकार रूप लेने के समय तक जिला परिषद जिला स्तर पर स्व-शासन की सर्वाधिक महत्वपूर्ण इकाई बनी रहेगी।

3.3.1.14 सिफारिशें :

(क) **शहरी और ग्रामीण दोनों क्षेत्रों से प्रतिनिधित्व सहित ''जिला परिषद'' के रूप में जिला स्तर पर एकीकृत शासी संरचना होनी चाहिए। परिषद ''जिला शासन'' के रूप में कार्य करेगी।**

(ख) **जिला समाहर्ता की इस सरकारी संरचना में दोहरी भूमिका होनी चाहिए। उसे जिला परिषद के मुख्य अधिकारी के रूप में कार्य करना चाहिए और उसे सभी स्थानीय मामलों पर जिला परिषद के प्रति पूर्णतः जिम्मेवार होना चाहिए।**

(ग) **जिला अधिकारी भी जिला शासन को प्रत्यायोजित नहीं किए गए सभी विनियामक/अन्य मामलों पर राज्य सरकार के प्रति पूर्णतः जिम्मेवार होगा।**

3.3.2 जिला/उप-जिला स्तर पर राज्य सरकार के संबद्ध विभाग

3.3.2.1 उन विभागों/कार्यों, जो प्रत्यक्षतः जिला समाहर्ता के सीमा क्षेत्र में आते हैं के अतिरिक्त राज्य सरकार के अन्य कई विभाग हैं, जिनके कार्यालय भी जिला/उप-जिला स्तरों पर मौजूद होते हैं। इन कार्यालयों को दो श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है।

3.3.2.2 पहली श्रेणी में वे कार्यालय शामिल होते हैं, जिनके कार्यकलाप/कार्य संविधान की 11वीं/12वीं अनुसूची के अधीन पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे गए कार्यकलापों और कार्यों से मेल खाते हैं जैसे जिला शिक्षा अधीक्षक का कार्यालय, कार्यपालक अभियंता (लघु सिंचाई, जल प्रबंधन और जल संभर विकास) का कार्यालय, मंडल वन अधिकारी (सामाजिक वानिकी और कृषि वानिकी) और जिला मृदा संरक्षक का कार्यालय।

3.3.2.3 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन का मुख्य प्रयोजन स्थानीय अधिशासन की संस्थाओं को स्थापित और अधिकार प्रदान करना है। जब एक बार 11वीं/12वीं अनुसूची में उल्लिखित कार्यकलाप राज्य सरकार द्वारा उन्हें हस्तांतरित कर दिए जाते हैं तब उपर्युक्त शाखा कार्यालयों के लिए जिला/उप-जिला स्तर पर अपना पृथक अस्तित्व बनाए रखने का कोई औचित्य नहीं होगा। इन कार्यालयों के कार्यों, निधियों और पदाधिकारियों को उपयुक्त स्थानीय शासन की संस्थाओं में तत्काल स्थानांतरित करना आवश्यक होगा।

3.3.2.4 जिला/उप-जिला स्तरों पर मौजूद राज्य सरकार के कार्यालयों की दूसरी श्रेणी उन विभागों की होती है, जो राज्य व्यापी परियोजनाएं निष्पादित करते हैं। ऐसे विभागों को समाहर्ता के समन्वय से

कार्य करना होगा। ये शाखा कार्यालय जिला स्तर पर बने रहेंगे। समाहर्ता को भी इन संबद्ध विभागों और जिला परिषद के बीच उनके कार्यकलापों के जिला परिषद के कार्यों तथा उत्तरदायित्वों पर अतिक्रमण करने की सीमा तक एक समन्वयकारी भूमिका निभानी होगी।

3.3.2.5 इन कार्यात्मक और संरचनात्मक परिवर्तनों से संबद्ध विभागों और उनके विभागाध्यक्षों (एचओडी) की भूमिका और प्रस्तावित जिला परिषद के साथ उनके संबंध को भी स्पष्ट किया जाना आवश्यक होगा। जिला परिषद को समर्थन देने में संबद्ध विभागों की भूमिका का स्पष्टतः वर्णन किया जाना होगा। जबकि जिला परिषद और उप-जिला स्तर पर स्थानीय शासन की संस्थाओं को विकास स्कीमों की आयोजना तथा कार्यान्वयन में स्पष्ट भूमिकाएं दी जाती हैं, वहीं संबद्ध विभाग इस प्रक्रिया में मूल्यवान तकनीकी समर्थन देने की स्थिति में हो सकते हैं। संक्षेप में, संकल्पित यह है कि जिला परिषद सरकार के संबंधित तकनीकी विभाग की तकनीकी सहायता और दिशानिर्देश से अपने सीमा क्षेत्र में आने वाले सभी मामलों के संबंध में प्रशासनिक अनुमोदन और कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी होगी। इन बातों की इस स्कीम में, संबद्ध विभागों के एजेंसी प्रमुखों को इस समय वे जो करने में समर्थ हैं, कार्मिक मामलों पर कार्य सहित प्रशासनिक कार्यों की अत्यधिक मात्रा का उन पर बोझ है, की तुलना में अपने कार्य के तकनीकी पहलुओं पर अधिक ध्यान देना पड़ेगा। प्रत्येक विभागाध्यक्ष एक ओर सरकार को सलाह देते हुए और दूसरी ओर जिला परिषदों के कार्य का अनुवीक्षण करते और दिशानिर्देश देते हुए नोडल तकनीकी एजेंसी के रूप में कार्य करेगा। उसे नकारात्मक पहलुओं पर प्रतिरक्षी कार्य करने तथा सकारात्मक को प्रोत्साहित करने के लिए उभरती हुई प्रवृत्तियों का आकलन करना होगा और समय पर नीतियों, उपायों और कार्यक्रमों पर सुझाव देना होगा। उसे तकनीकी अनुमोदन के लिए प्रस्तावित परियोजनाओं और कार्यक्रमों का आकलन और मूल्यांकन भी करना होगा। विभागों के तकनीकी कार्मिकों की कुशलता के सतत उन्नयन के लिए प्रशिक्षण और उन्मुखीकरण कार्यक्रमों पर पर्याप्त समय ओर ध्यान दिए जाने की आवश्यकता होगी।

3.3.2.6 सिफारिशें :

(क) **जिला/उप-जिला कार्यालय, जिनके कार्यकलाप/कार्य राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को स्थानांतरित कार्यकलापों और कार्य से मेल खाते हैं, को जिला तथा उप-जिला स्तर पर पृथक संगठन के रूप में मौजूद रहना आवश्यक नहीं है। ऐसे कार्यालयों के कार्यों, निधियों और पदाधिकारयों को उपयुक्त स्थानीय शासन संस्थाओं को स्थानांतरित कर दिया जाना चाहिए।**

(ख) जल संसाधन विभाग और लोक निर्माण विभाग (सड़क) अथवा राज्य-व्यापी परियोजनाओं के निष्पादन में संलग्न स्वास्थ्य विभाग जैसे संबद्ध विभागों को जिला/ उप-जिला स्तर पर अपने पृथक कार्यालय रखने की आवश्यकता है। महत्वपूर्ण मुद्दों पर, उन्हें जिला समाहर्ता के साथ समन्वय करना आवश्यक होगा। उन्हें अपने कार्यकलापों के परिषद की शक्तियों और कार्यों के अतिक्रमण करने की सीमा तक जिला परिषद के साथ भी समन्वय करना आवश्यक होगा।

(ग) संबद्ध विभागों और उनके एजेंसी प्रमुखों को आयोजना तथा कार्यान्वयन के अनुवीक्षण में जिला परिषदों को तकनीकी सहायता और दिशानिर्देश प्रदान करना चाहिए।

4 संघ राज्य क्षेत्रों का प्रशासन

4.1 राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों का विकास

4.1.1 स्वतंत्रता के समय, भारत में नौ गवर्नर के प्रांत (मद्रास, बंबई, पश्चिम बंगाल, संयुक्त प्रांत, बिहार, पूर्वी पंजाब, मध्य प्रांत, असम और उड़ीसा) और पांच मुख्य आयुक्त के प्रांत (दिल्ली, अजमेर-मेरवाड़ा, पंथ पिपलोदा, कुर्ग और अंदमान और निकोबार द्वीपसमूह) थे। बंटवारे के दौरान देश ने समेकन की विशाल समस्या का सामना किया क्योंकि ब्रिटिश भारत में लगभग 2/5वें क्षेत्र में 562 जागीरें और राजसी राज्य थे, जो कुछ वर्गमील से लेकर 17 मिलियन लोगों के हैदराबाद जितने बड़े क्षेत्र तक आकार में भिन्न-भिन्न थे। अल्पावधि में पूर्व जागीरें और राजसी राज्य भारतीय संघ में एकीकृत हो गए।

4.1.2 वर्ष 1950 में, जब संविधान को अपनाया गया तब देश में चार किस्मों के प्रांत/क्षेत्र : भाग क,ख,ग और घ शामिल थे।

सारणी संख्या 4.1 : संविधान के प्रारंभ में राज्य का ढांचा

भाग क	भाग ख	भाग ग	भाग घ
1. असम	10. हैदराबाद	19. अजमेर	29. अंदमान और निकोबार द्वीपसमूह
2. बिहार	11. जम्मू और कश्मीर	20. भोपाल	
3. बंबई	12. मध्य प्रदेश	21. बिलासपुर	
4. मध्य प्रदेश	13. मैसूर	22. कूच बिहार	
5. मद्रास	14. पटियाला और पूर्वी पंजाब राज्य संघ	23. कुर्ग	
6. उड़ीसा	15. राजस्थान	24. दिल्ली	
7. पंजाब	16. सौराष्ट्र	25. हिमाचल प्रदेश	
8. संयुक्त प्रांत	17. ट्रावनकोर-कोचीन	26. कच्छ	
9. पश्चिम बंगाल	18. विंध्य प्रदेश	27. मणिपुर	
		28. त्रिपुरा	

4.1.3 गवर्नरों के नेतृत्व में नौ राज्य (भाग ''क'' राज्य) तथा राज प्रमुखों के नेतृत्व में नौ (भाग ''ख'' राज्य) थे। दस (भाग ''ग'' राज्य) को मुख्य आयुक्तों के माध्यम से राष्ट्रपति द्वारा प्रशासित किया जाता

था। तब, भाग ''घ'' क्षेत्र थे, जिन्हें एक मुख्य आयुक्त के माध्यम से राष्ट्रपति द्वारा प्रशासित किया जाता था यद्यपि किसी विधायी निकाय अथवा मंत्रिपरिषद का कोई उपबंध नहीं था।

4.1.4 क्षेत्रीय और भाषायी पहचान के आधार पर राज्य की सीमाओं को पुनः निर्धारित करने की मांग ने जोर पकड़ा। आंध्र प्रदेश राज्य वर्ष 1953 में सृजित किया गया। सरकार ने वर्ष 1953 में राज्य पुनर्गठन आयोग भी नियुक्त किया। इस आयोग की सिफारिश पर, भारतीय संघ को 14 राज्यों (आंध्र प्रदेश, असम, बिहार, बंबई, जम्मू और कश्मीर, केरल, मध्य प्रदेश, मद्रास, मैसूर, उड़ीसा, पंजाब, राजस्थान, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल को शामिल करते हुए) और 6 संघ राज्य क्षेत्रों (अंदमान और निकोबार द्वीपसमूह, दिल्ली, हिमाचल प्रदेश, लक्कादीव मिनीकॉय और अमिनदीवी द्वीपसमूह, मणिपुर और त्रिपुरा को शामिल करते हुए) में विभाजित किया गया था।

4.1.5 अगले 15 वर्षों के दौरान कुछ और पुनर्गठन हुआ। बंबई को महाराष्ट्र और गुजरात में विभाजित किया गया (1960), नागालैंड को असम से एक पृथक राज्य के रूप में निर्मित किया गया (1961)। पंजाब को दो नए राज्यों यथा पंजाब और हरियाणा में विभाजित किया गया (1966)। उनकी संयुक्त राजधानी चंडीगढ़ को एक प्रशासक, जो पद पंजाब के राज्यपाल द्वारा पदेन रूप में धारित है, के अधीन संघ राज्य क्षेत्र घोषित किया गया। पंजाब और हरियाणा उच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार सभी तीन संगठनों तक विस्तारित है।

4.1.6 जनवरी, 1971 में हिमाचल प्रदेश, जो एक संघ राज्य क्षेत्र था, को राज्य का दर्जा प्राप्त हुआ। अप्रैल, 1970 में असम में मेघालय का पृथक स्वायत्तशासी राज्य सृजित किया गया।

4.1.7 पुनर्गठन की प्रक्रिया 1970 और 1980 के दशक में जारी रही। वर्ष 1972 में पूर्वोत्तर क्षेत्र पुनर्गठन अधिनियम, 1971, जो जनवरी, 1972 में लागू हुआ, के परिणामस्वरूप पूर्वोत्तर में मेघालय, मणिपुर और त्रिपुरा का तीन पृथक राज्यों के रूप में प्रादुर्भाव हुआ। अरूणाचल प्रदेश और मिजोरम को संघ राज्य क्षेत्र बनाया गया। वर्ष 1972 में संघ राज्य क्षेत्रों की संख्या सात थी : अंदमान और निकोबार द्वीपसमूह, दिल्ली, लक्कादीव मिनीकॉय और अमिनदीवी द्वीपसमूह (वर्ष 1973 में इनका नाम लक्षद्वीप रखा गया), गोवा, दमन और दीव, मिजोरम, अरूणाचल प्रदेश और दादरा एवं नगर हवेली।

4.1.8 दादरा और नगर हवेली का क्षेत्र लोगों द्वारा वर्ष 1954 में उसकी आजादी तक पुर्तगालियों के कब्जे में था। वर्ष 1954 से 1961 तक क्षेत्र ने लगभग स्वतंत्र रूप से कार्य किया, जो संभवतः ''मुक्त दादरा और नगर हवेली प्रशासन'' के रूप में ज्ञात था। इस क्षेत्र का विलय वर्ष 1961 में भारतीय संघ

के साथ कर दिया गया और तब से इसे एक प्रशासक के प्रभाराधीन संघ राज्य क्षेत्र के रूप में भारत सरकार द्वारा प्रशासित किया जा रहा है।

4.1.9 वर्ष 1975 में सिक्किम भारतीय संघ का 22वां राज्य बना। वर्ष 1986 में, संविधान के 53वें संशोधन अधिनियम ने मिजोरम को राज्य का पूर्ण दर्जा सौंपते हुए नया अनुच्छेद 371छ प्रविष्ट किया। पूर्वोत्तर सीमांत एजेंसी (नेफा), जिसे अरूणाचल प्रदेश का नाम दिया और वर्ष 1972 में संघ राज्य क्षेत्र बनाया गया, ने भी दिसम्बर, 1986 में राज्य का पूर्ण दर्जा प्राप्त किया।

4.1.10 गोवा, दमन और दीव को शामिल करते हुए क्षेत्र वर्ष 1510 से ही लगभग 450 वर्षों (17वीं शताब्दी के उत्तरार्ध के दौरान संक्षिप्त अवधि, जब शिवाजी ने गोवा के आसपास कुछ क्षेत्रों पर विजय प्राप्त की, को छोड़कर) तक लगातार पुर्तगालियों के अधीन रहा था। वर्ष 1961 में पुर्तगालियों से आजादी मिलने पर इसे दमन और दीव के साथ एक मिश्रित संघ राज्य क्षेत्र बनाया गया। यह 26 वर्षों तक जारी रहा। वर्ष 1987 में गोवा को संसद के एक अधिनयिम द्वारा भारतीय संघ का 25वां राज्य घोषित किया गया और दमन एवं दीव को एक पृथक संघ राज्य क्षेत्र बनाया गया। इसका नियंत्रण एक प्रशासक द्वारा किया जाता है। गोवा राज्य और दादरा एवं नगर हवेली तथा दमन और दीव के संघ राज्य क्षेत्र बंबई उच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार में आए।

4.1.11 पुडुचेरी, कराईकल (पूर्वी तट पर पुडुचेरी के दक्षिण 150 किलोमीटर की दूरी पर स्थित), माहे (मालाबार तट पर स्थित) और यानम (आंध्र प्रदेश के पूर्वी गोदावरी जिले के समीप स्थित) वर्ष 1816 से 138 वर्षों तक भारत में फ्रांसीसी उपनिवेश के भाग थे। इन क्षेत्रों का विलय वर्ष 1954 में भारतीय संघ के साथ किया गया और तब से वे संघ राज्य क्षेत्र हैं। इस समय, इसका नियंत्रण मंत्रिपरिषद की सहायता से लेफ्टिनेंट गवर्नर द्वारा किया जाता है। तमिलनाडु उच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार इन क्षेत्रों तक विस्तारित है।

4.1.12 स्वतंत्रता-पूर्व दिल्ली मुख्य आयुक्त के छः प्रांतों (अन्य प्रांत ब्रिटिश बलूचिस्तान, अजमेर मेवाड़, कुर्ग, अंदमान और निकोबार द्वीपसमूह तथा पंथ पिपलोदा थे) में से एक था। वर्ष 1950 में जब संविधान अस्तित्व में आया, इसे भाग ''ग'' राज्य बनाया गया। वर्ष 1956 में राज्यों के मान्यताकरण पर दिल्ली मुख्य आयुक्त के माध्यम से राष्ट्रपति के प्रत्यक्ष नियंत्रणाधीन एक संघ राज्य क्षेत्र बना। वर्ष 1966 में, संघ राज्य क्षेत्र सरकार अधिनियम, 1966 के अधीन राजधानी के लिए एक कार्यकारी परिषद सृजित की गई। यह व्यवस्था ''राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र सरकार अधिनियम, 1991'' के पारित होने तक जारी रही और दिल्ली ने एक विधानसभा और मंत्रिपरिषद प्राप्त किया। तथापि, सार्वजनिक व्यवस्था, पुलिस,

एनडीएमसी, डीडीए और भूमि संसाधन प्रबंध (राज्य सूची की प्रविष्टि 1, 2 और 18) के विषयों को विधानसभा और मुख्य मंत्री के सीमा क्षेत्र से बाहर रखा गया। उप-राज्यपाल इन मामलों पर विशिष्ट शक्तियों का प्रयोग करता है।

4.1.13 इस समय भारत में 28 राज्य और 7 संघ राज्य क्षेत्र हैं। संघ राज्य क्षेत्रों के कुछ ब्यौरे नीचे दिए गए हैं :

सारणी संख्या 4.2 : संघ राज्य क्षेत्रों से संबंधित सांख्यिकीय ब्यौरे

संघ राज्य क्षेत्र का नाम	जिलों की संख्या	राजनीतिक प्रतिनिधित्व का रूप			प्रशासन प्रमुख	उच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार
		संसद सदस्य		विधानसभा सदस्य		
		लोक सभा	राज्य सभा			
दिल्ली	9	7	3	70	लेफ्टिनेंट गवर्नर	दिल्ली
पुडुचेरी	4	1	1	30	लेफ्टिनेंट गवर्नर	तमिलनाडु
चंडीगढ़	1	1	-	-	प्रशासक	पंजाब और हरियाणा
अंदमान और निकोबार द्वीपसमूह	3	1	-	-	लेफ्टिनेंट गवर्नर	कोलकाता
दादरा और नगर हवेली	1	1	-	-	प्रशासक	बंबई
दमन और दीव	2	1	-	-	प्रशासक	बंबई
लक्षद्वीप	1	1	-	-	प्रशासक	केरल

सारणी संख्या 4.3 : संघ राज्य क्षेत्रों से संबंधित सांख्यिकीय ब्यौरे

संघ राज्य क्षेत्र का नाम	क्षेत्रफल वर्ग किलोमीटर	वर्ष 2001 में जनसंख्या	साक्षरता	जनसंख्या घनत्व	शिशु मृत्यु दर	प्रति व्यक्ति आय
दिल्ली	1483	13850507	81.67	9340	35	61,676
पुडुचेरी	492	974345	81.24	2034	28	52,669
चंडीगढ़	114	900635	81.94	7900	19	86,629
अंदमान और निकोबार द्वीपसमूह	8249	356152	81.3	43	27	34,853
दादरा और नगर हवेली	491	220490	57.63	449	42	-
दमन और दीव	112	158204	78.18	1411	28	-
लक्षद्वीप	32	60650	86.66	1895	22	-

स्रोत : *सरकारी वेबसाइट से संग्रहित आंकड़े*

4.1.14 : संघ राज्य क्षेत्रों का प्रशासन

4.1.14.1 संघ राज्य क्षेत्रों के प्रशासन का नियंत्रण संविधान (अनुच्छेद 239 से 241) के भाग-VIII में वर्णित उपबंधों द्वारा होता है। अनुच्छेद 239(1) निम्नानुसार पठित है :

''(1) कानून द्वारा संसद द्वारा अन्यथा प्रदान किए गए को छोड़कर, प्रत्येक संघ राज्य क्षेत्र को कार्यरत राष्ट्रपति द्वारा उस हद, जहां वह सही समझे, तक उनके द्वारा निर्दिष्ट किए जाने वाले पदनाम से नियुक्त प्रशासक के माध्यम से प्रशासित किया जाएगा।

(2) भाग-VI में कुछ विहित होते हुए भी राष्ट्रपति किसी राज्य के राज्यपाल को समीपस्थ संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासक के रूप में नियुक्त कर सकता है और जहां किसी राज्यपाल को इस प्रकार नियुक्त किया जाता है, वह अपने मंत्रिपरिषद से स्वतंत्र ऐसे प्रशासक के रूप में अपना कार्य करेगा।''

4.1.14.2 अनुच्छेद 239-कक संसद को पुडुचेरी संघ राज्य क्षेत्र के लिए विधानसभा और मंत्रिपरिषद सृजित करने का अधिकार देता है। अनुच्छेद 239-कक राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली के लिए विशेष उपबंध से संबंधित है (यथा राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के लिए विधानसभा/मंत्रिपरिषद का सृजन)। विधानसभा को राज्य सूची की प्रविष्टि 1,2, और 18 तथा उस सूची की प्रविष्टि 64,65 और 66 जहां तक वे उक्त प्रविष्टि 1, 2 और 18 से संबद्ध हैं, के संबंध में मामलों को छोड़कर राज्य सूची अथवा संघ राज्य क्षेत्रों पर यथा लागू समवर्ती सूची में वर्णित किसी भी मामले के संबंध में कानून बनाने की शक्तियां दी गई हैं।

4.1.14.3 अनुच्छेद 239-कख राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में संवैधानिक कार्यतंत्र की विफलता के मामले में (अनुच्छेद 356 के सदृश) राष्ट्रपति की शक्तियों से संबंधित है। धारा 239-ख विधानमंडल के अवकाश के दौरान अध्यादेश प्रख्यापित करने के लिए प्रशासक की शक्ति का वर्णन करती हैं (अध्यादेश प्रख्यापित करने के लिए राज्य में राज्यपाल की शक्तियों के सदृश)।

4.1.14.4 अन्य पांच संघ राज्य क्षेत्रों के संबंध में प्रशासन का नियंत्रण निम्न द्वारा किया जाता है :

(क) संसद द्वारा पारित विशेष अधिनियमन, अथवा

(ख) संविधान के अनुच्छेद 240 के अधीन बनाए गए विनियम

4.1.14.5 सविधान का अनुच्छेद 240 निम्नानुसार पठित है :

''कतिपय संघ राज्य क्षेत्रों के लिए विनियम बनाने हेतु राष्ट्रपति की शक्ति -

(1) राष्ट्रपति, (क) अंदमान और निकोबार द्वीपसमूह; (ख) लक्षद्वीप ; (ग) दादरा और नगर हवेली; (घ) दमन और दीव; (ङ) पुडुचेरी के संघ राज्य क्षेत्र की अच्छी सरकार, शांति ओर प्रगति के लिए विनियम बना सकता है।''

4.1.14.6 स्थान और शामिल मुद्दों की समानता को मानते हुए संघ राज्य क्षेत्रों को तीन समूहों के अधीन माना जा सकता है, नामतः

- बड़े शहरी संघ राज्य क्षेत्र (दिल्ली और चंडीगढ़)
- द्वीपसमूह क्षेत्र (अंदमान और निकोबार द्वीपसमूह, लक्षद्वीप)
- मुख्य भूमि में क्षेत्र (पुडुचेरी, दमन और दीव, दादरा और नगर हवेली)

4.1.14.7 तथापि, चूंकि प्रत्येक सात संघ राज्य क्षेत्रों की अपनी स्पष्ट विशिष्टताएं हैं इसलिए उनमें से प्रत्येक में अधिशासन के मुद्दे पर इस रिपोर्ट में पृथक रूप से चर्चा की गई है।

4.2 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली

4.2.1 अपने अनुकूल महत्व के अवस्थान के कारण दिल्ली अपने दीर्घ इतिहास में कई साम्राज्यों का शक्ति केन्द्र रहा है; सबसे शीघ्र वास्तुकला को मौर्यकाल (300 ईसा पूर्व) की तारीखों में देखा जा सकता है। स्वतंत्रता के बाद, एक बड़ा परिवर्तन आया; दिल्ली संघीय राज्य व्यवस्था में संघ सरकार का केन्द्र बना। दिल्ली में प्रशासन का विकास इस तथ्य से पता चलता है कि दिल्ली संघ सरकार ओर स्थानीय शासन दोनों का केन्द्र बना हुआ है।

4.2.2 स्वतंत्रता के समय, दिल्ली मुख्य आयुक्त का प्रांत था और जब संविधान प्रभावी हुआ, यह स्वयं अपनी विधानसभा सहित एक भाग ''ग'' राज्य बना। यह वर्ष 1956 में संघ राज्य क्षेत्र बना और इसका नियंत्रण संविधान के अनुच्छेद 239 के अधीन राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त और मुख्य आयुक्त के रूप में पदनामित प्रशासक द्वारा किया जाता था। एक वर्ष बाद, नगर की योजना बनाने और इसकी वृद्धि और विकास का संवर्धन करने के लिए दो युगान्तरकारी विधान डीएमसी और डीडीए अधिनियम अधिनियमित किए गए। भूतपूर्व दिल्ली परिवहन उपक्रम और दिल्ली विद्युत आपूर्ति समिति को नव सृजित दिल्ली नगर निगम में मिला दिया गया था। (इन दोनों निकायों को क्रमशः वर्ष 1971 और 1976 में एमसीडी से पुनः अलग कर दिया गया था और जलापूर्ति और जल निकासी का कार्य एक स्वायत्तशासी बोर्ड, दिल्ली जल बोर्ड को वर्ष 1988 से हस्तांतरित कर दिया गया)। लुटियन दिल्ली (43 वर्ग किलोमीटर का क्षेत्रफल) की देखरेख कर रहे एनडीएमसी और छावनी की देखरेख कर रहे छावनी बोर्ड दो पृथक संगठन बने रहे।

4.2.3 दिल्ली महानगर परिषद (1966-1990)

4.2.3.1 1960 के दशक में जनता की राय दिल्ली के लिए लोकतांत्रिक ढांचा प्रदान करने के लिए बढ़ गई। इस मांग की आंशिक पूर्ति में दिल्ली प्रशासन अधिनियम,1966 अधिनियमित किया गया। इस अधिनियम ने सिफारिशी शक्तियों वाली महानगर परिषद नामक विमर्शी निकाय की व्यवस्था की। इसका नेतृत्व संविधान के अनुच्छेद 239 के अधीन भारत के राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किए जाने वाले प्रशासक के रूप में उप-राज्यपाल द्वारा किया गया। इसके लिए एक मुख्य कार्यकारी पार्षद और तीन कार्यकारी पार्षद वाली कार्यकारी परिषद थी। महानगर परिषद 56 निर्वाचित सदस्यों और राष्ट्रपति द्वारा नामित अन्य 5 को शामिल करते हुए एकसदनी निकाय था।

4.2.3.2 अनुच्छेद 239क, जिसे चौदहवें संविधान अधिनियम (1962) द्वारा संविधान में प्रविष्ट किया गया था, ने कुछ तत्कालीन संघ राज्य क्षेत्रों (जो बाद में राज्य बन गए) यथा हिमाचल प्रदेश, मणिपुर, गोवा, दमन और दीव, मिजोरम और अरूणाचल प्रदेश और वर्तमान संघ राज्य क्षेत्र पुडुचेरी के लिए स्थानीय विधानमंडल अथवा मंत्रिपरिषद या दोनों के सृजन की व्यवस्था की। तथापि, अन्य कुछ संघ राज्य क्षेत्रों यथा दिल्ली, अंदमान और निकोबार, लक्षद्वीप, दादरा और नगर हवेली, चंडीगढ़ को इस अनुच्छेद के सीमाक्षेत्र से अपवर्जित किया गया था।

4.2.3.3 महानगर परिषद पूर्ण विधायी और वित्तीय शक्तियों तथा राष्ट्रपति द्वारा उसके नामिती के माध्यम से प्रशासन सहित एक प्रतिनिधित्व निकाय के बीच समझौते के रूप में तैयार दिल्ली प्रशासन की विमर्शी स्कंध बनी रही। महानगर परिषद के महत्वपूर्ण पदाधिकारीगण प्रशासक, संचालक अधिकारी, सदन के नेता, प्रतिपक्ष के नेता, व्हिप, सदस्यगण, सचिव और सचिवालय थे।

4.2.3.4 उप-राज्यपाल ने दिल्ली प्रशासन और उसके विमर्शी स्कंध, दिल्ली महानगर परिषद की अध्यक्षता की। वर्ष 1966 के अधिनियम की धारा 11 के अधीन उनसे समय-समय पर इस शर्त के साथ कि एक सत्र में इसकी पिछली बैठक और अगले सत्र में इसकी बैठक के लिए निर्धारित तारीख के बीच छः महीने का हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए ऐसे समय और स्थान, जिसे वह उचित समझे, में बैठक करने के लिए महानगर परिषद को बुलाना अपेक्षित था। उन्हें महानगर परिषद को स्थगित करने की भी शक्तियां थीं। वह राष्ट्रपति का पूर्वानुमोदन प्राप्त करने के बाद निकाय को भंग भी कर सकता है। यद्यपि परिषद को बुलाने और स्थागित करने की शक्तियां उप-राज्यपाल में निहित है फिर भी उन्होंने कार्यकारी परिषद की सिफारिश पर इस शक्ति का प्रयोग किया।

4.2.3.4.1 सदन के नेता : मुख्य कार्यकारी पार्षद, जिसे तीन अन्य कार्यकारी पार्षदों के साथ राज्य सूची अथवा सातवीं अनुसूची की समवर्ती सूची में वर्णित मामलों के संबंध में लेफ्टिनेंट गवर्नर की उनके कई कार्यों को करने में सहायता तथा सुझाव देने के लिए दिल्ली प्रशासन अधिनियम की धारा 28(1) के अधीन भारत के राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया गया था, ने महानगर परिषद में सदन के नेता के रूप में कार्य किया।

4.2.3.4.2 प्रतिपक्ष के नेता : प्रतिपक्ष में 15 अथवा अधिक सदस्य संख्या वाली सबसे बड़े मान्यताप्राप्त दल के नेता की महानगर परिषद में प्रतिपक्ष के नेता के रूप में मान्यता दी गई यद्यपि इस संबंध में या तो दिल्ली प्रशासन अधिनियम अथवा महानगर परिषद के नियमों में कोई विशिष्ट उपबंध नहीं था।

4.2.3.4.3 व्हिप : सदन में व्हिप के पद के संबंध में या तो दिल्ली प्रशासन अधिनियम अथवा महानगर परिषद के कार्यविधि नियमों में कोई उपबंध नहीं था। तथापि, व्यवहार में शासक दल के मुख्य व्हिप और व्हिप को सदन के नेता द्वारा नामित किया गया था और अन्य दलों के व्हिप को परिषद में संबंधित दलों के नेताओं द्वारा।

4.2.3.4.4 सदस्य : महानगर परिषद में 61 सदस्य शामिल होते हैं जिनमें से 56 निर्वाचित और पांच नामित किए गए थे। भारत में संसद और राज्य विधानसभाओं के अन्य सदस्यों के मामले के समान महानगर परिषद के सदस्यों का कार्यकाल पांच वर्ष था।

4.2.3.5 दिल्ली प्रशासन अधिनियम, 1966 कई कमियों से ग्रस्त था। परिषद को कई विधायी शक्तियां नहीं थी और उनकी नगर के अधिशासन में केवल सलाहकार भूमिका थी। इसलिए, उप-राज्यपाल की सहायता करने और सुझाव देने के लिए मंत्रिपरिषद सहित पूर्ण सज्जित राज्य विधानसभा के सृजन की निरंतर मांग रही थी। तदनुसार, दिनांक 24 दिसम्बर, 1987 को भारत सरकार ने संघ राज्य क्षेत्र दिल्ली के प्रशासन से संबंधित कई मुद्दों पर गौर करने तथा प्रशासनिक ढांचे को युक्तिसंगत बनाने के लिए उपायों की सिफारिश करने हेतु बालकृष्णन समिति नियुक्त की। वर्ष 1989 में प्रस्तुत अपनी रिपोर्ट में उस समिति ने सिफारिश की कि दिल्ली को संघ राज्य क्षेत्र बना रहना चाहिए परंतु उसे आम आदमी से संबंधित मामलों से निपटने के लिए उपयुक्त शक्तियों के साथ विधानसभा और मंत्रिपरिषद प्रदान किया जाना चाहिए। समिति ने यह भी सिफारिश की कि स्थायित्व और स्थायीपन सुनिश्चित करने की दृष्टि से संघ राज्य क्षेत्रों में राष्ट्रीय राजधानी को विशेष दर्जा देने के लिए व्यवस्थाओं को संविधान में सम्मिलित किया जाना चाहिए।

4.2.4 दिल्ली विधानसभा का वर्तमान स्वरूप

4.2.4.1 इन सिफारिशों के आधार पर संसद ने वर्ष 1991 में संविधान (संशोधन) अधिनियम पारित किया; जिसने अन्य बातों के साथ-साथ दिल्ली के लिए विधानसभा प्रदान करते हुए संविधान में अनुच्छेद 239कक और 239कख प्रविष्ट किया। ''राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार अधिनियम, 1991'' नामक संसद द्वारा पारित व्यापक विधान ने विधानसभा और मंत्रिपरिषद तथा उनसे संबद्ध मामलों से संबंधित संवैधानिक उपबंधों को और बढ़ावा दिया। विधानसभा की संख्या अधिक से अधिक चुनाव क्षेत्रों से प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा चुने गए सभी सदस्यों की संख्या 70 होनी थी। इस समय 13 सीटें अनुसूचित जाति के उम्मीदवारों के लिए आरक्षित हैं। संविधान यह भी निर्धारित करता है कि मंत्रिपरिषद की संख्या विधानसभा में सदस्यों की कुल संख्या के दस प्रतिशत अर्थात सात से अधिक नहीं होगी।

4.2.4.2 विधानसभा को प्रविष्टि 1(सार्वजनिक व्यवस्था), 2(पुलिस) और 18(भूमि) तथा राज्य सूची की उक्त प्रविष्टियों से संबद्ध प्रविष्टि 64,65 और 66 को छोड़कर राज्य सूची अथवा भारत के संविधान की समवर्ती सूची में सभी मामलों के संबंध में कानून बनाने की शक्ति है।

4.2.4.3 राष्ट्रपति मुख्य मंत्री तथा मुख्य मंत्री की सलाह पर अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करता है। मंत्रिगण राष्ट्रपति की इच्छानुसार पद धारित करते हैं। मुख्य मंत्री और मंत्रिपरिषद उप-राज्यपाल की उन मामलों, जिसके संबंध में विधानसभा को कानून बनाने की शक्ति है, के संबंध में उसके कार्यों के पालन में सहायता करती और सलाह देती है।

4.2.4.4 उप-राज्यपाल को विधानसभा का सत्र बुलाने, स्थगित करने या भंग करने की शक्तियां हैं। वह विधानसभा को संबोधित भी कर सकता है अथवा उसे संदेश भेज सकता है। उप-राज्यपाल प्रत्येक आम चुनाव के बाद विधानसभा के प्रथम सत्र और प्रत्येक वर्ष के प्रथम सत्र को संबोधित करता है। अन्य राज्य विधानसभाओं और संसद के सदस्यों की तरह दिल्ली विधानसभा के सदस्यों को भी भारत के राष्ट्रपति के चुनाव में मतदान करने का अधिकार प्राप्त है। वे संविधान की दसवीं अनुसूची के अधीन भी हैं, जिसमें त्याग करने के आधार पर अयोग्यता से संबंधित उपबंध विहित है।

4.2.4.5 राष्ट्रपति राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार अधिनियम, 1991 दिल्ली विधानसभा द्वारा विचार किए जाने वाले वित्त विधेयकों के मामले में विशेष उपबंध की व्यवस्था करता है। इन उपबंधों के अनुसार, कोई विधेयक अथवा संशोधन लेफ्टिनेंट गवर्नर की सिफारिश को छोड़कर विधानसभा में प्रस्तुत किया जाएगा, अगर ऐसा विधेयक अथवा संशोधन निम्नलिखित मामलों में से किसी एक का उपबंध करते हैं, नामतः

(क) किसी कर का अधिरोपण, निरसन, छूट, परिवर्तन अथवा विनियमन;

(ख) राजधानी सरकार द्वारा लिए गए अथवा लिए जाने वाले किसी वित्तीय दायित्व के संबंध में कानून का संशोधन;

(ग) राजधानी की समेकित निधि से धनराशि का विनियोजन;

(घ) राजधानी की समेकित निधि पर प्रभारित किसी व्यय की घोषणा करना और ऐसे किसी व्यय की राशि में वृद्धि करना;

(ङ) राजधानी की समेकित निधि अथवा राजधानी के लोक खाते में किसी धनराशि की प्राप्ति अथवा ऐसी धनराशि की अभिरक्षा या निर्गमन अथवा राजधानी के लेखे की लेखापरीक्षा;

4.2.4.6 इसी प्रकार, किसी विशेष वर्ग के लिए राजधानी की अनुमानित प्राप्ति और व्यय से संबंधित वार्षिक विवरण तब तक विधानसभा के समक्ष प्रस्तुत नहीं की जाएगी जब तक राष्ट्रपति की पूर्व स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई हो।

4.2.5 अधिशासन के मुद्दे और चुनौतियां

4.2.5.1 जैसी ऊपर चर्चा की गई है, ऐतिहासिक कारणों और राष्ट्रीय राजधानी होने से दिल्ली की एक अद्वितीय और जटिल अधिशासन संरचना है, जो प्राथमिक रूप से इस तथ्य से प्रदर्शित है कि एक ही नगर में दो सरकारें समवर्ती रूप से कार्यरत हैं। यह एक संघ राज्य क्षेत्र है परंतु इसके साथ ही इसकी निर्वाचित सदस्यों वाली विधानसभा और मुख्य मंत्री तथा मंत्रिपरिषद सहित एक कार्यपालिका भी है। अनुच्छेद 239कक(3)(क) के उपबंधों के अनुसार, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार की विधायी शक्तियां प्रतिबंधित हैं। यह सार्वजनिक व्यवस्था, पुलिस और भूमि तथा 64, 65 और 66 में की गई प्रविष्टियों के संबद्ध पहलुओं को छोड़कर सातवीं अनुसूची की राज्य सूची में उल्लिखित विषयों पर विधान बना सकती है। यह धारा निम्नानुसार पठित है :

239कक(3)(क) इस संविधान के उपबंधों के अधीन, विधानसभा को राज्य सूची की प्रविष्टि 1, 2 और 18 तथा उस सूची की प्रविष्टि 64, 65, और 66, जहां तक वे उक्त प्रविष्टि 1,2, और 18 से संबद्ध हैं, के संबंध में मामलों को छोड़कर राज्य सूची अथवा समवर्ती सूची में वर्णित किसी मामले, जहां तक ऐसे मामले संघ राज्य क्षेत्रों पर लागू हैं, के संबंध में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के पूर्ण अथवा किसी भाग के लिए कानून बनाने की शक्ति होगी।

4.2.5.2 ये विषय प्रत्यक्षतः संघ सरकार के नियंत्रणाधीन हैं। पुलिस अधिनियम, 1978, जिसे विशेष रूप से राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली के लिए अधिनियमित किया गया था, एक पुलिस आयुक्त की व्यवस्था करता है, जो सीधे उप-राज्यपाल के अधीन कार्य करता है। इस प्रकार राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के मुख्य मंत्री और मंत्रिपरिषद को सार्वजनिक व्यवस्था और दिल्ली में पुलिस के कार्यकरण के संबंध में कोई शक्तियां नहीं हैं। हस्तांतरित विषयों से भी संबंधित कई अन्य महत्वपूर्ण कार्यात्मक शक्तियां संघ सरकार अथवा उप-राज्यपाल में निहित है। उदाहरणार्थ, राज्य सूची की प्रविष्टि 5 में ''स्थानीय शासन'' शामिल हैं अर्थात यह कहा जा सकता है कि नगर निगमों के गठन और शक्तियों, सुधार न्यासों, जिला बोर्डों, खनन निपटान प्राधिकरणों और स्थानीय स्व-शासन या ग्राम प्रशासन के प्रयोजनार्थ अन्य स्थानीय प्राधिकरण।'' परंतु वास्तविक व्यवहार में नगर निगम और सुधार न्यासों से संबंधित कार्य उन निकायों, जो विशेष रूप से संघ सरकार के नियंत्रणाधीन हैं; निकायों द्वारा किए जा रहे हैं। नगर में नगरीय कार्यों की देखरेख तीन एजेंसियों, नामतः दिल्ली नगर निगम (एमसीडी), नई दिल्ली नगरीय परिषद (एनडीएमसी) और दिल्ली छावनी बोर्ड, जो सभी संघ सरकार के अधीन हैं, द्वारा की जा रही है। डीएमसी अधिनियम में 57 से अधिक धाराएं/उप-धाराएं, और एनडीएमसी अधिनियम, 1994 में 67 धाराएं/उप-धाराएं हैं, जहां संघ सरकार सीधे शक्तियों का प्रयोग करती है। दिल्ली नगर निगम की वित्त व्यवस्था का बड़ा भाग दिल्ली सरकार के बजट के माध्यम से आता है जबकि एनडीएमसी सीधे संघ सरकार (शहरी विकास मंत्रालय) से निधियां प्राप्त करता है। वर्ष 1957 के अधिनियम के अधीन दिल्ली की स्थानिक योजना बनाने के लिए सृजित एक निकाय दिल्ली विकास प्राधिकरण भी पूर्णतः केन्द्रीय शहरी विकास मंत्रालय के नियंत्रणाधीन है। यद्यपि, दिल्ली विकास प्राधिकरण के बोर्ड में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की विधानसभा से तीन प्रतिनिधिगण हैं, फिर भी पूर्ण शक्ति लेफ्टिनेंट गवर्नर में निहित है। एनडीएमसी पुनः एक नामित निकाय है, जिसके बोर्ड पर दिल्ली विधानसभा के दो सदस्य हैं परंतु पुनः वास्तविक शक्तियां परिषद के अध्यक्ष, जो संघ सरकार द्वारा नियुक्त अधिकारी है, में निहित हैं। सारांश में, ये संगठन या तो सीधे संघ सरकार के नियंत्रणाधीन हैं अथवा राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली की सरकार की तुलना में उसके प्रति अधिक जिम्मेवार हैं।

4.2.5.3 दिल्ली जल बोर्ड, जेनको और ट्रांसको (दिल्ली विद्युत बोर्ड के उत्तराधिकारी), दिल्ली परिवहन निगम और दिल्ली अग्नि शमन सेवा कुछ मुख्य संगठन हैं, जो सीधे दिल्ली सरकार के अधीन कार्य करते हैं।

4.2.5.4 यह द्वितंत्र दिल्ली के प्रभावी अधिशासन में समस्याएं उत्पन्न करता है। उन पर निम्नलिखित पांच शीर्षों के अधीन विचार किया जा सकता है :

1. नगरीय कार्यों में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार की भूमिका दिल्ली नगर निगम के साथ इसका संबंध
2. स्थानिक योजना बनाने और भूमि विकास में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार की भूमिका - दिल्ली विकास प्राधिकरण से उसका संबंध
3. एनडीएमसी की प्रास्थिति
4. सार्वजनिक व्यवस्था, सुरक्षा और अन्य कानूनों को लागू करने में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार की भूमिका
5. राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड।

4.2.6 नगरीय कार्यों में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार की भूमिका - दिल्ली नगर निगम (एमसीडी) के साथ इसका संबंध।

4.2.6.1 एमसीडी राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली के क्षेत्राधिकार में सबसे बड़ा नगरीय प्राधिकरण है। कुल 1483 वर्ग किलोमीटर के क्षेत्रफल में से लगभग 1400 वर्ग किलोमीटर का क्षेत्र एमसीडी के क्षेत्र में निवास कर रहे दिल्ली की जनसंख्या के अनुमानित 97 प्रतिशत सहित एमसीडी के क्षेत्राधिकार में आता है। शेष क्षेत्र एनडीएमसी और दिल्ली छावनी बोर्ड के बीच लगभग बराबर समानुपात में शामिल हैं। यथा संशोधित दिल्ली नगर निगम अधिनियम, 1957 द्वारा सृजित एमसीडी में अधिकतम 134 निर्वाचित पार्षद और इन पार्षदों द्वारा निर्वाचित एक मेयर और एक डिप्टी मेयर हैं। इसके अतिरिक्त, उप-राज्यपाल नगरीय प्रशासन में विशेष ज्ञान और अनुभव वाले 10 व्यक्तियों को नामित कर सकता है। दिल्ली से लोक सभा के सदस्य और राज्य विधानसभा के सदस्यों का 1/5वां भाग भी एमसीडी के सदस्य हैं। इसे 12 अंचलों में विभाजित किया जाता है, जिसे आगे वार्डों में विभाजित किया जाता है। एमसीडी एक स्थायी समिति एक वार्ड समिति, विभिन्न अन्य समितियों और आयुक्त के माध्यम से अपने कार्यों का निर्वहन करता है। आयुक्त, जो मुख्य कार्यकारी प्राधिकारी है, संघ सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है और वह साधारणतया भारतीय प्रशासनिक सेवा का अधिकारी होता है।

4.2.6.2 एमसीडी के अनिवार्य कार्यों में अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित शामिल हैं :

- जन्म और मृत्यु का पंजीकरण;
- नालियों, जल निकासी कार्य और सार्वजनिक शौचालयों का निर्माण ओर रख-रखाव;
- कूड़ा-करकट हटाना और निपटान करना;

- मृतकों के निपटान के लिए स्थानों का विनियमन;
- अस्वास्थ्यप्रद मुहल्लों का पुनरूद्धार;
- खतरनाक रोगों को फैलने से रोकने के उपाय;
- औषधालयों और मातृत्व गृह तथा बाल कल्याण केन्द्रों की स्थापना और रख-रखाव;
- अस्पतालों का रख-रखाव और उन्नयन;
- सड़कों और पुलों का निर्माण;
- सार्वजनिक टीकाकरण और टीका संचारण; नगरीय बाजारों और वधगृहों का रख-रखाव; और
- प्राथमिक विद्यालयों की स्थापना और रख-रखाव।

4.2.6.3 इसके अतिरिक्त, ऐसे बहुत सारे कार्य हैं जो दिल्ली नगर निगम अपने विवेक से करता है, इनमें अन्य कार्यों के साथ-साथ निम्नलिखित शामिल हैं :

- विद्यालयों को छोड़कर अन्य साधनों द्वारा शिक्षा को प्रोत्साहन देना;
- पुस्तकालयों तथा संग्रहालयों की स्थापना और रखरखाव;
- स्टेडियमों और जिमनेजियमों की स्थापना;
- विवाहों का पंजीकरण;
- भवनों और भूमि का सर्वेक्षण; और
- निस्सहायों तथा विकलांगों के लिए विश्राम-गृहों, गरीबों के घरों, रूग्णालयों, आश्रमों और आश्रम स्थलियों का निर्माण।

4.2.6.4 दिल्ली नगर निगम विभिन्न प्रकार के कर, फीस और उपकर लगाने के लिए प्राधिकृत है। इनमें संपत्ति कर, भवन की योजना मंजूर करने तथा अनुमोदित करने के लिए फीस, वाहनों, थियेटरों, सिनेमा-घरों और विज्ञापन तथा होर्डिंग पर कर, बिजली की खपत पर कर, आदि शामिल है। दिल्ली नगर निगम शिक्षा उपकर, चुंगी, संपत्ति के अंतरण पर शुल्क, भवन कर, आदि लगाने के लिए भी प्राधिकृत है। इसके बजट का एक हिस्सा राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र , दिल्ली सरकार द्वारा अपने योजना बजट में से जारी की गई राशि के रूप में है। साथ ही, दिल्ली सरकार को अपने कर संग्रह के एक भाग को दिल्ली सरकार द्वारा नियुक्त वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार दिल्ली नगर निगम को देना पड़ता है। यह चौहत्तरवें संशोधन के उपबंधों और संविधान के अनुच्छेद 243म के अनुसार है।

243म (1) अनुच्छेद 243-झ के अधीन गठित वित्त आयोग नगर निगमों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा भी करेगा और राज्यपाल को सिफारिश करेगा कि --

(क) कौन से सिद्धांतों, जिन्हें निम्नलिखित को शासित करना चाहिए --

(i) राज्य और नगर निगमों के बीच करों से हुई निवल आय का वितरण, राज्य द्वारा कर, शुल्क, मार्ग कर और फीस लगाने का अधिकार, जिसे इस ''भाग'' के अंतर्गत उनके बीच विभाजित किया जा सकता है और नगर निगमों के बीच सभी स्तरों पर इस आय में उनके हिस्से का आबंटन;

(ii) करों, शुल्कों, मार्ग करों और फीस का निर्धारण जो नगर निगमों को सौंपा या विनियोजित किया जा सकता है;

(iii) राज्य की समेकित निधि में से नगर निगमों को सहायता अनुदान;

(ख) नगर निगमों की वित्तीय स्थिति सुधारने के लिए आवश्यक उपाय;

(ग) नगर निगमों की सुदृढ़ वित्तीय स्थिति के हित में राज्यपाल द्वारा वित्त आयोग को भेजा गया कोई अन्य मामला।

4.2.6.5 दिल्ली नगर निगम अधिनियम में ऐसे अनेक उपबंध हैं जो इस निकाय को केन्द्र सरकार के नियंत्रण और निगरानी के अधीन रखते हैं। इस अधिनियम की धारा 338क (केन्द्र सरकार द्वारा सामान्य देखरेख आदि), धारा 54 (आयुक्त की नियुक्ति), धारा 347घ अपीलीय न्यायाधिकरण के आदेशों के विरूद्ध उप-राज्यपाल से अपील करना), 349क (उप-नियम बनाने के लिए संघ सरकार के अधिकार), और धारा 485,486,487,488,489 और 490 (दस्तावेज प्रस्तुत कराने के लिए केन्द्र सरकार के अधिकार) कुछ ऐसे महत्वपूर्ण उपबंध हैं जो इस निकाय को केन्द्र सरकार के अधीन रखते हैं ताकि निरीक्षण किए जा सकें, निदेश जारी किए जा सकें, अनुपालन कराया जा सके और निगम द्वारा अपने कर्त्तव्यों का पालन करने में दोषी पाए जाने पर इसे भंग करने के अधिकार का प्रयोग किया जा सके। कुल मिलाकर, दिल्ली नगर निगम अधिनियम की 57 धाराएं/उप-धाराएं हैं जिनके माध्यम से केन्द्र सरकार इस निकाय पर अपने अधिकारों का प्रयोग करती है।

4.2.6.6 अब यह अधिकाधिक महसूस किया जाने लगा है कि एक बार इस क्षेत्र के लिए चुनी हुई विधायिका का सृजन हो जाने के बाद, दिल्ली सरकार के पास इस क्षेत्र में नगर निगम सेवाओं का उपबंध करने के लिए संपूर्ण उत्तरदायित्व एवं अधिकार होने चाहिएं। इसके कुछ और कारण हैं - (i) नगर निगम कार्य सातवीं अनुसूची की राज्य सूची की प्रविष्टि 5 के अंतर्गत आते हैं जो एक

हस्तांतरित विषय है (ii) दिल्ली नगर निगम की धनराशि का एक बड़ा भाग दिल्ली के जीएनसीटी के योजना बजट से आता है (iii) दिल्ली के नागरिक जीएनसीटी के लिए विधायकों को लोकतांत्रिक ढंग से चयन करते हैं और समनुषंगी के सिद्धांत की यह मांग है कि नगर निगम निकाय सरकार के निकटतम स्तर से जुड़े होने चाहिएं।

4.2.6.7 वास्तव में मौजूदा सरकार केन्द्र सरकार से यह आग्रह करती रही है कि राजधानी के नगर निगम संबंधी कार्य (नई दिल्ली नगरपालिका परिषद और दिल्ली छावनी क्षेत्र को छोड़कर) राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार को सौंपने की आवश्यकता है।

4.2.6.8 इसके प्रतिकूल राय यह है कि दिल्ली राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र एक संपूर्ण राज्य से हटकर एक अलग ही सत्ता है। यह प्राथमिक रूप से एक संघ राज्य क्षेत्र है और इसे थोड़े से अधिक अधिकार प्राप्त हैं, जिसे एक लोकतांत्रिक ढंग से चुनी गई विधानसभा और मंत्रिमंडल के रूप में देखे जा सकता है। दिल्ली में ही केन्द्र सरकार का घर होने के नाते यहां के समग्र विकास, भूमि प्रयोग आयोजना तथा विकास, आबंटन, मूलभूत सेवाओं की व्यवस्था, सार्वजनिक व्यवस्था, अन्य कानून लागू करना, अपराध नियंत्रण और सुरक्षा संबंधी आवश्यकताओं के संबंध में अंतिम प्राधिकार केन्द्र सरकार के पास हैं। इस शहर के एक आदर्श महानगर के रूप में विकास करने की मांग की जा रही है, जिससे वह समूचे राष्ट्र, राष्ट्रीय/अंतर्राष्ट्रीय महत्व की संस्थाओं विदेशी स्थापनाओं के हितों का ध्यान रख सके और इसके नागरिकों को सर्वोत्तम सुख सुविधाएं मुहैया करा सके और यह बताए कि शहर के प्रबंध का काम केन्द्र सरकार के पास रहना चाहिए। नगर निगम, जो शहर में शहरी सेवाएं मुहैया कराने का एक प्रमुख स्रोत है, एक व्यापक परिप्रेक्ष्य में कार्य करने की स्थिति में होना चाहिए और इसलिए इसे केन्द्र सरकार के पास ही रहना चाहिए।

4.2.6.9 पिछले दो दशकों के दौरान, चार उच्चाधिकार प्राप्त समितियों द्वारा इस मुद्दे की विस्तार से जांच की गई है :

(1) बालाकृष्णन समिति, 1989

(2) वीरेन्द्र प्रकाश समिति, 2001

(3) ओमेश सहगल समिति, 2006 (दिल्ली नगर निगम के पुनर्गठन के बारे में)

(4) अशोक प्रधान समिति, अक्तूबर, 2006 (शहरी विकास और नागरिक सुख-सुविधाओं से जुड़े राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के संस्थानों की बहुलता)

4.26.10 निम्नलिखित चार्ट में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के शहरी शासन से जुड़े कुछ प्रमुख मुद्दों के बारे में इन समितियों के विचार दर्शाए गए हैं :

सारणी संख्या 4.4 : राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली के अधिशासन से जुड़े मुद्दों पर विभिन्न समितियों की सिफारिशें

बालाकृणन समिति	वीरेन्द्र प्रकाश समिति	सहगल समिति	प्रधान समिति	मौजूदा जीएनसीटी की सिफारिश
दिल्ली नगर निगम को 8 नगर निगमों में बांटा जाए। उनमें से 7 मौजूदा जिलों के समाप्त होने के साथ ही समाप्त हो जाएंगे एक नई दिल्ली नगरपालिका क्षेत्र के लिए होगी। **नियंत्रण का मुद्दा** मौजूदा संवैधानिक ढांचे में किसी परिवर्तन का सुझाव नहीं दिया। लेकिन बेहतर समन्वय के लिए इसने यह सिफारिश की कि राट्रीय राजधानी क्षेत्र के एक वरिठ अधिकारी को स्थानीय निकायों	मौजूदा संगठन को 4 छोटे नगर निगमों में बांटा जाए जिनमें से प्रत्येक मध्य दिल्ली, पश्चिम दिल्ली, दक्षिण दिल्ली और शाहदरा के लिए हो। समिति ने दो नगर निगम परिदों का सुझाव भी दिया जिनमें से प्रत्येक नरेला और नजफगढ़ के लिए हो। **नियंत्रण का मुद्दा** मौजूदा संवैधानिक ढांचे में किसी परिवर्तन का सुझाव नहीं दिया। लेकिन बेहतर समन्वय के लिए इसने यह सिफारिश की कि जीएनसीटी के शहरी विकास मंत्री की अध्यक्षता में राज्य स्तरीय समन्वय बोर्ड की स्थापना की जाए।	सहगल समिति ने अपनी सिफारिशों में दिल्ली नगर निगम की आंतरिक पुनर्संरचना पर बल दिया था न कि इसके विभाजन पर (रिपोर्ट का पैरा 7.8.3)। इसने सिफारिश की कि - (क) मौजूदा दिल्ली नगर निगम को एक छत्र संगठन के रूप में अक्षुण्ण बनाए रखने के लिए, किसी किस्म की नियंत्रक नगर निगम ढांचे की आवश्यकता होगी। दूसरे टीयर पर सशक्त एवं स्वायत्त जनपद परिदों (संख्या में 11) का सृजन किया जाए। प्रत्येक जनपद का	प्रधान समिति ने भी अपनी सिफारिशों में वर्तमान दिल्ली नगर निगम की आंतरिक पुनर्संरचना पर बल दिया। जोन को सुदृढ़ बनाने पर जोर दिया (प्रधान समिति रिपोर्ट का पैरा 8.3.7)। इसने सिफारिश की कि मौजूदा जोनल उपायुक्त को और सशक्त बनाया जाए और इस पद का संयुक्त सचिव के स्तर पर उन्नयन किया जाए और दिल्ली नगर निगम आयुक्त को भारत सरकार के अपर सचिव के ग्रेड के प्रधान आयुक्त के रूप में पदनामित किया जाए। प्रत्येक नगर निगम जोन का	जीएनटीसी का अंतरित किए गए सभी वियों पर और इस तरह दिल्ली नगर निगम पर पूरा नियंत्रण होना चाहिए। दिल्ली नगर निगम को तीन स्वतंत्र नगर निगमों में बांटा जाना चाहिए। (क) यमुना पार (पूर्व)- 32 वार्ड (ख) उत्तर दिल्ली-48 वार्ड और (ग) दक्षिण दिल्ली 54 वार्ड/जोनल सशक्तिकरण के माडल का समर्थन नहीं किया है। **नियंत्रण का मुद्दा** दिल्ली नगर निगम/ उत्तराधिकारी निकायों को सभी मामलों के लिए

बालाकृष्णन समिति	वीरेन्द्र प्रकाश समिति	सहगल समिति	प्रधान समिति	मौजूदा जीएनसीटी की सिफारिश
के आयुक्त के रूप में पदनामित किया जाना चाहिए। मुद्दा **दिल्ली नगर निगम में मेयर इन काउंसिल सिस्टम लागू करना** सहमत नहीं।	**मुद्दा--दिल्ली नगर निगम में मेयर इन काउंसिल सिस्टम लागू करना** सहमत नहीं, क्योंकि इससे मुख्य मंत्री के समानांतर एक प्राधिकरण खड़ा हो जाएगा।	अलग से कोष होगा और दिल्ली नगर निगम अधिनियम की धारा 113(1) एवं 2 के अंतर्गत जनपद सभी करों का संग्रह करेंगे और उन्हें अपने पास रखेंगे। तीसरे टीयर में वार्ड सभाएं (134) होंगी। समिति ने दिल्ली नगर निगम को छोटे तथा स्वतंत्र नगर निगमों में बांटने की सिफारिश नहीं की है (पैरा 7.8.3)। सरसरी तौर पर इसने लिखा है कि "भले ही सरकार से एक अधिक निगम बनाने का निर्णय ले ले लेकिन इनमें से प्रत्येक के पास उपरोक्त तीन-टीयर अधिकार ढांचा होना चाहिए।" (रिपोर्ट का पैरा 10.24.1)	अधिकार क्षेत्र पुलिस और राजस्व जिलों के साथ समाप्त हो जाना चाहिए और जब पुलिस जिले के भौगोलिक क्षेत्र में कोई परिवर्तन किया जाता है तो दिल्ली नगर निगम के मामले में भी ऐसा ही करना चाहिए ताकि भौगोलिक संतुलन बना रहे (पैरा 8.3.3)। सरसरी तौर पर इसने कहा है कि - दिल्ली नगर निगम आज जिन बुराइयों से घिरा हुआ है, वे इसकी अपनी खड़ी की हुई हैं। इनका आकार इतना बड़ा हो गया है कि इन पर नियंत्रण पाना संभव नहीं है ... इसके प्रशासनिक	बिना किसी उपबंध और शर्तों के जीएनसीटी के संपूर्ण प्रत्यक्ष नियंत्रण, पर्यवेक्षण और देखरेख में रखा जाना चाहिए। केन्द्र सरकार दिल्ली नगर निगम के बारे में प्रत्यक्ष रूप में या माननीय उपराज्यपाल के मार्फत जिन सभी अधिकारों का प्रयोग कर रही है, के सभी जीएनसीटी को अंतरित कर देने चाहिएं। <u>मेयर-इन काउंसिल सिस्टम का समर्थन नहीं किया।</u>

बालाकृणन समिति	वीरेन्द्र प्रकाश समिति	सहगल समिति	प्रधान समिति	मौजूदा जीएनसीटी की सिफारिश
		नियंत्रण का मुद्दा इसने सिफारिश की कि धारा 503 (राजनयिक मिशनों को छूट की मंजूरी को छोड़कर अन्य सभी अधिकारों का जीएनसीटी को प्रयोग करना चाहिए (रिपोर्ट का पैरा 10.18.2)। नगर निगम आयुक्त की नियुक्ति जीएनसीटी द्वारा केन्द्र सरकार से परामर्श करके की जाए। **दिल्ली नगर निगम में मेयर-इन-काउंसिल सिस्टम लागू करना** सहमत नहीं, क्योंकि इससे मुख्यमंत्री के समानांतर एक प्राधिकरण का सृजन हो जाएगा। यह ''प्राधिकरणों की अधिकता'' के मुद्दे को गंभीर बना देगा।	ढांचे में परिवर्तन लाने को सही ठहराती हैं। आदर्शतः, निगम को विशिट क्षेत्रों तथा अधिकार क्षेत्रों के लिए छोटे एवं ठोस निकायों में बांट देना चाहिए जिनके अलग-अलग निर्वाचित निकाय हों।'' इसने यह सिफारिश भी की कि भवन विनियमन लागू करने के अधिकार राजस्व उपायुक्त को दिए जाने चाहिएं। उनके लिए वर्धित भूमिका का सुझाव दिया गया (पैरा 8.3.2)। दिल्ली नगर निगम आयुक्त की नियुक्ति जीएनईटी द्वारा होनी चाहिए (पैरा 8.3.8)। **नियंत्रण का मुद्दा** दिल्ली नगर निगम को दिल्ली राट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार के अधीन काम करना चाहिए (पैरा 8.2.10),	

बालाकृष्णन समिति	वीरेन्द्र प्रकाश समिति	सहगल समिति	प्रधान समिति	मौजूदा जीएनसीटी की सिफारिश
			जिसमें केन्द्र सरकार को दिल्ली के उप-राज्यपाल के माध्यम से निदेश जारी करने का और आदेशों का अनुपालन न होने पर निकाय हो हटाने का अधिकार हो। साथ ही, भवन विनियमन के मामले में केन्द्र सरकार के पास अध्यारोही अधिकार होंगे, (पैरा 8.3.1)। **मुद्दा--दिल्ली नगर निगम में मेयर-इन-कांउसिल सिस्टम लागू करना** । इस मुद्दे पर शांत था। दिल्ली नगर निगम को अपने कार्य आंतरिक कार्यकलापों (जैसा कि बारहवीं अनुसूची में दिए गए हैं) तक सीमित रखने चाहिएं। अस्पतालों और विद्यालयों का प्रबंध करने संबंधी अपने कार्यों को छोड़कर देना चाहिए।	

4.2.6.11 आयोग की यह राय है कि चूंकि दिल्ली राष्ट्रीय राजधानी है और देश के सभी भागों के लोग यहां के निवासी हैं, इसलिए इसके सुव्यवस्थित विकास और सुरक्षा की कुछ जिम्मेवारी केन्द्र सरकार की होनी चाहिए। साथ ही, केन्द्र सरकार पर स्थानीय महत्व के मामलों का बोझ डालने का कोई कारण नहीं है जिनकी देखभाल क्षेत्र की चुनी हुई सरकार और चुना हुआ नगर निगम ठीक प्रकार से कर सकते हैं। दूसरे शब्दों में, देश की राजधानी के रूप में दिल्ली के दर्जे से जो आदेश मिल रहे हैं उनके और इसकी अपनी चुनी हुई सरकार के आसन के बीच में संतुलन बैठाने की आवश्यकता है। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र सरकार की कार्यात्मक योग्यता की लागत पर, फिल्हाल संतुलन केन्द्र सरकार के पक्ष में बहुत अधिक है। आयोग ने समनुषंगी के सिद्धांत के आधार पर एक अधिक कामचलाऊ संतुलन को बहाल करने की मांग की है।

4.2.6.12 डीएमसी अधिनियम 1957 की स्कीम के अनुसार, केन्द्र सरकार को निगम के ऊपर सामान्य देखरेख करने का अधिकार है। जब यह अधिनियम पारित किया गया था तब निकटतम चुनी हुई सरकार केन्द्र सरकार ही थी और जिन अधिकारों का प्रयोग सामान्यतः एक राज्य सरकार द्वारा किया जाता है, को केन्द्र सरकार को सौंप दिए गए थे। उदाहरणार्थ, धारा 330क में यह व्यवस्था की गई है कि :-

> *''इस अधिनियम के किसी अन्य उपबंध में किसी भी बात के होते हुए, आयुक्त केन्द्र सरकार की सामान्य देखरेख, निदेश और नियंत्रण के अधीन इस अध्याय के अंतर्गत अपने अधिकारों का प्रयोग करेंगे तथा अपने कार्यों का निर्वाह करेंगे।''*
>
> *धारा 349क उप-नियम बनाने के लिए केन्द्र सरकार के अधिकारों के बारे में हैं : ''केन्द्र सरकार सरकारी राजपत्र में एक अधिसूचना जारी करके इस अध्याय के उपबंधों को कार्यान्वित करने के लिए उप-नियम बना सकती है।''*

4.2.6.13 इस अधिनियम के अध्याय-XXIV के उपबंध स्पष्टतः केन्द्र सरकार द्वारा नगर निगम पर नियंत्रण के बारे में हैं। ये केन्द्र सरकार को यह अधिकार देते हैं कि वह फाइलों को निरीक्षण हेतु मंगवा सकती है, निर्देश दे सकती है और उनका अनुपालन सुनिश्चित कर सकती है और इस निकाय को भंग कर सकती है (धारा 485 से 490)।

4.2.6.14 इस अधिनियम की धारा 490क केन्द्र सरकार द्वारा अधिकारों के प्रत्यायोजन के बारे में है। इसमें लिखा है कि -

''केन्द्र सरकार सरकारी राजपत्र में एक अधिसूचना द्वारा यह निदेश दे सकती है कि उसके द्वारा इस अधिनियम के अंतर्गत प्रयोग किए जाने वाले किसी अधिकार को, किन्हीं शर्तों पर, यदि कोई हों, अधिसूचना में विनिर्दिष्ट किए अनुसार सरकार या इसके किसी अधिकारी द्वारा या आयुक्त या किसी अन्य प्राधिकारी द्वारा प्रयोग में लाया जा सकता है।''

4.2.6.15 आयोग का यह विचार है कि केन्द्र सरकार धारा 490क के अंतर्गत एक साधारण अधिसूचना जारी करने से दिल्ली नगर निगम जीएनसीटी के अधीन आ जाएगा। इसके लिए, केन्द्र सरकार राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में नगर निगम सेवाओं की सुपुर्दगी करने के बारे में कुछ अधिक प्रमुख भूमिका अपने पास रख लेती है तो मौजूदा अधिनियम के कुछ उपबंधों को अपने मूल रूप से बनाए रखने की आवश्यकता होगी। उदाहरण के लिए, अध्याय-XXIV की धारा 487 से 490 को अपने मौजूदा स्वरूप में रखने की आवश्यकता है। धारा 54 को, जो आयुक्त की नियुक्ति के बारे में है, उपयुक्त रूप से संशोधित करना होगा ताकि जीएनसीटी केन्द्र सरकार से परामर्श करके नगर निगम आयुक्त की नियुक्ति कर सके। इसी प्रकार, अध्याय-XVI के कुछ उपबंध, जो भवन विनियम के बारे में है, को केन्द्र सरकार के अधिकार क्षेत्र में रखने की आवश्यकता होगी (उदाहरण के लिए धारा 347)। धारा 503 (राजनयिक मिशनों को छूट देने के बारे में), धारा 508 (लाल किला क्षेत्र के बारे में विशेष उपबंध) भी केन्द्र सरकार के पास रहने की आवश्यकता है। आयोग यह सुझाव देता है कि केन्द्र सरकार को एक विशेषज्ञ समिति नियुक्त करनी चाहिए जो समयबद्ध ढंग से कानून में अपेक्षित परिवर्तन करने के बारे में ब्यौरे तैयार करेगी।

4.2.6.16 सिफारिशें

(क) **दिल्ली नगर निगम, आयुक्त और अन्य अधिकारियों की नियुक्ति राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार (जीएनसीटी) के अधिकार क्षेत्र में आनी चाहिए। यह केन्द्र सरकार द्वारा अधिनियम की धारा 490क के अधीन एक अधिसूचना जारी करके किया जा सकता है। तथापि, आयुक्त की नियुक्ति जीएनसीटी द्वारा केन्द्र सरकार के परामर्श से की जानी चाहिए।**

(ख) **इसके लिए, केन्द्र सरकार राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में नगर निगम सेवाओं की सुपुर्दगी करने के बारे में अधिक प्रमुख भूमिका अपने पास रख लेती है तो मौजूदा अधिनियम के कुछ उपबंध अपरिवर्तित रहने चाहिएं। उदाहरण के लिए, अध्याय-XIV की धारा 487 से 490 को अपने मौजूदा स्वरूप में बनाए रखने की आवश्यकता है। भवन विनियम से**

जुड़े उपबंध केन्द्र सरकार के अधिकार क्षेत्र में बरकरार रखे जाने चाहिएं (उदाहरण के लिए धारा 347)। धारा 503 (राजनयिक मिशनों को छूट देने के बारे में), धारा 508 (लाल किला क्षेत्र से संबंधित विशेष अनुबंध के बारे में) भी केन्द्र सरकार के पास रहने चाहिएं।

(ग) **केन्द्र सरकार एक विशेषज्ञ समिति नियुक्त करे जिसे समयबद्ध ढंग से कानून में अपेक्षित परिवर्तन करने के बारे में ब्यौरे तैयार करने चाहिएं।**

4.2.6.17 महापौर का सशक्तिकरण

4.2.6.17.1 दिल्ली नगर निगम अपने कार्यों का निर्वाह निगम नामक अपने सार्वजनिक निकाय के माध्यम से और स्थायी समिति, वार्ड समितियों (प्रत्येक जोन में एक), विषय आधारित विभिन्न अन्य समितियों जैसे अनेक सहायक संगठनों और नगर निगम आयुक्त के माध्यम से करता है। आयुक्त निगम के मुख्य कार्यकारी प्राधिकारी हैं। डीएमसी अधिनियम की धारा 35 के अनुसार, निगम प्रत्येक वर्ष अपनी पहली बैठक में अपने एक सदस्य को अध्यक्ष के रूप में चुनता है जिसे महापौर कहते हैं और एक अन्य व्यक्ति को उप महापौर चुनता है। इनका कार्यकाल एक वर्ष का होता है। जब तक महापौर शहर की समस्याओं या निगम की कार्यप्रणाली को समझना प्रारंभ करते है, उनका कार्यालय छोड़ने का समय आ जाता है। अतः इतने कम कार्यकाल में महापौर की हैसियत महत्ता एवं प्राधिकार में विकसित नहीं हो पाती।

4.2.6.17.2 निम्नलिखित सारणी विभिन्न राज्यों में महापौर के कार्यकाल और निर्वाचन की विधि दर्शाती है :

सारणी संख्या 4.5 : विभिन्न राज्यों में महापौर का कार्यकाल और निर्वाचन की विधि

राज्य	निर्वाचन	कार्यकाल
आन्ध्र प्रदेश	अप्रत्यक्ष	पांच वर्ष
असम	अप्रत्यक्ष	एक वर्ष
दिल्ली	अप्रत्यक्ष	एक वर्ष
गुजरात	अप्रत्यक्ष	ढ़ाई वर्ष
हरियाणा	अप्रत्यक्ष	एक वर्ष
हिमाचल प्रदेश	अप्रत्यक्ष	एक वर्ष

राज्य	निर्वाचन	कार्यकाल
कर्नाटक	अप्रत्यक्ष	एक वर्ष
केरल	अप्रत्यक्ष	पांच वर्ष
मध्य प्रदेश	प्रत्यक्ष	पांच वर्ष
महाराष्ट्र	अप्रत्यक्ष	ढ़ाई वर्ष
उड़ीसा	अप्रत्यक्ष	एक वर्ष
राजस्थान	अप्रत्यक्ष	पांच वर्ष
तमिलनाडु	प्रत्यक्ष	पांच वर्ष
उत्तर प्रदेश	प्रत्यक्ष	पांच वर्ष
पश्चिम बंगाल	अप्रत्यक्ष	पांच वर्ष

स्रोत : *राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्रसीडब्ल्यू, नगर निगमों के विकेन्द्रीकरण पर एक परामर्श पत्र*

4.2.6.17.3 आयोग का यह विचार है कि चुने हुए प्रतिनिधियों की अधिकारिता के लिए, लंबी अवधि एक आवश्यक कारक है। महापौर का कार्यकाल 5 वर्ष का होना चाहिए, जो नगर निगम के निर्वाचन चक्र के साथ समाप्त हो जाना चाहिए लेकिन शर्त यह होगी कि उसे सदन का विश्वास मिलता रहे। अतः दिल्ली नगर निगम के महापौर का प्रत्येक पांच वर्ष में एक बार चुनाव होना चाहिए।

4.2.6.17.4 शहरी/ग्रामीण स्थानीय निकायों में चुने हुए प्रतिनिधियों के सशक्तिकरण के व्यापक मुद्दे के दो अतिरिक्त आयाम हैं यथा (क) महापौर के निर्वाचन की विधि – क्या उसका चुनाव नागरिकों द्वारा सीधे किया जाना चाहिए या पार्षदों द्वारा और (ख) चुने गए प्रतिनिधि अपने अधिकारों का प्रयोग किस प्रकार करते हैं।

4.2.6.17.5 आयोग ने इन मुद्दों पर स्थानीय अधिशासन पर अपनी रिपोर्ट में पहले ही विस्तार से चर्चा कर ली है, और इसकी यह राय रही है कि पूरे शहर में निर्वाचन के माध्यम से एक लोकप्रिय जनादेश द्वारा महापौर का प्रत्यक्ष रूप से चुनाव किया जाना चाहिए। महापौर को मुख्य कार्यकारी और परिषद का अध्यक्ष, दोनों पदों का कार्य संभालना चाहिए। आयोग ने यह भी कहा था ''कि छोटे नगरों और शहरों में चुना हुआ महापौर सभी कार्यकारी उत्तरदायित्वों का प्रत्यक्ष रूप से निर्वाह कर सकता है। लेकिन शहर जैसे-जैसे बड़ा होता है, जनसंख्या में वृद्धि होने तथा नए विभागों का सृजन होने और जटिल कार्यों की वजह से महापौर को अपने समग्र नियंत्रण एवं निदेश के अंतर्गत कार्यकारी प्राधिकार का प्रयोग करने के लिए व्यक्तियों के एक समूह के समर्थन तथा सहायता की आवश्यकता पड़ेगी। अतः किसी प्रकार की मंत्रिमंडल प्रणाली, वांछनीय होगी जिसके महापौर द्वारा नियुक्त अधिकारी कार्यकारी शाखा के

विभिन्न विभागों में उनके प्राधिकार का उनकी ओर से प्रयोग करेंगे। जिन प्रणालियों में मुख्य कर्यकारी का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप में किया जाता है, और अधिकारों को अलग करने की प्रथा है, मंत्रिमंडल में अक्सर विधानसभा से बाहर के व्यक्ति लिए जाते हैं। लेकिन शहर की सरकार में, अधिकारों को अलग करने की अनिवार्यता को निर्वाचित परिषद और महापौर के बीच अधिकाधिक सदभावना की आवश्यकता द्वारा कम किया जाना चाहिए। अतः यह वांछनीय होगा कि महापौर के मंत्रिमंडल या समिति का चुनी गई परिषद में से, कार्यकारी कार्यों का निर्वाह करने के लिए, गठन किया जाए। आयोग यह सिफारिश करता है कि निर्वाचित महापौर द्वारा पार्षदों में से चुना गया महापौर का एक ''मंत्रिमंडल'' सभी नगर निगमों में गठित किया जाना चाहिए। इस मंत्रिमंडल का आकार परिषद की कुल संख्या के दस प्रतिशत, या पन्द्रह, जो भी अधिक हो, से अधिक नहीं होना चाहिए। यह मंत्रिमंडल सीधे महापौर के नियंत्रण और पर्यवेक्षण में काम करेगा और किसी भी कार्यकारी मामले का अंतिम प्राधिकार महापौर के पास रहेगा।''

4.2.6.17.6 आयोग यह महसूस करता है कि उपर्युक्त टिप्पणियां और सिफारिशें दिल्ली नगर निगम के लिए पर्याप्त महत्व की हैं। इन सिफारिशों को कार्यान्वित करने से शहर के नगर निगम प्रशासन में नागरिक केन्द्रीयता का तत्व सुदृढ़ होगा।

4.2.6.17.7 सिफारिशें

(क) **पूरे शहर में निर्वाचन के माध्यम से एक लोकप्रिय जनादेश द्वारा दिल्ली नगर निगम के महापौर का प्रत्यक्ष रूप से चुनाव किया जाना चाहिए। कार्यकाल पांच वर्ष का होना चाहिए।**

(ख) **निगम की अध्यक्षता करने और कार्यकारी प्राधिकार का प्रयोग करने के कार्य उसी अधिकारी यथा महापौर के पास रहने चाहिएं। महापौर दिल्ली नगर निगम का मुख्य कार्यकारी अधिकारी होना चाहिए।**

(ग) **महापौर को एक ''मंत्रिमंडल'' नियुक्त करना चाहिए; निर्वाचित निगम पार्षदों में से सदस्य चुने जाएंगे। इस निकाय का आकार निर्वाचित निगम पार्षदों की संख्या के दस प्रतिशत, या पन्द्रह, जो भी अधिक हो, से अधिक नहीं होना चाहिए। ''मंत्रिमंडल'' को महापौर द्वारा सौंपे गए कार्यों के संबंध में कार्यकारी प्राधिकार का प्रयोग महापौर के समग्र नियंत्रण एवं निदेश के अधीन करना चाहिए।**

4.2.6.18 दिल्ली नगर निगम के विभाजन का मुद्दा

4.2.6.18.1 दिल्ली नगर निगम का आकार पिछले कुछ वर्षों से जोरदार चर्चा कर विषय रहा है। एक मजबूत धारणा यह है कि 1400 वर्ग किलोमीटर के क्षेत्र में फैले 157 लाख से भी अधिक लोगों (2006) को नागरिक सेवाएं मुहैया कराने का कार्य एकमात्र बड़े नगर निगम निकाय के लिए वास्तव में संभव नहीं है तथा इस मुद्दे को सुलझाने के लिए तुरंत कदम उठाए जाने चाहिएं।

4.2.6.18.2 बालाकृष्णन समिति और वीरेन्द्र प्रकाश समिति ने इस मुद्दे पर विस्तार से चर्चा की थी। हाल ही में श्री ओमेश सहगल समिति और श्री अशोक प्रधान समिति ने भी इस मुद्दे की जांच की थी, लेकिन एक अलग परिप्रेक्ष्य में (आंतरिक प्रशासनिक पुनर्गठन पर बल देते हुए)।

4.2.6.18.3 दिल्ली नगर निगम के विभाजन के समर्थन में विचार

4.2.6.18.3.1 *बालाकृष्णन समिति*

4.2.6.18.3.1.1 बालाकृष्णन समिति ने इस निगम को आठ छोटे नगर निगमों में विभाजित करने की सिफारिश की है। समिति के तर्क का प्रमुख बल निम्नलिखित था[6] :-

> *''दिल्ली नगर निगम जिन लोगों को सेवा मुहैया करा रही है उनकी संख्या बहुत विशाल है और एकल अखंड संगठन द्वारा प्रभावी ढंग से तथा कुशलतापूर्वक ऐसा कर पाना बहुत कठिन है। विशाल जनसंख्या और दूर-दूर के क्षेत्रों तक इसके बिखरे होने से नागरिक सेवाएं लगभग टूटने के कगार पर हैं। दिल्ली के दूर-दराज के इलाके में रहने वाले एक आम आदमी को अपनी रोजमर्रा की आवश्यकताओं एवं शिकायतों के लिए किसी एक स्थान पर अवस्थित कार्यालय पहुंचने में बहुत सारी कठिनाईयों का सामना करना पड़ता है।''*
>
> *''दिल्ली में एक निगम होने की वजह से दिल्ली के, जैसे कि पूर्वी दिल्ली के लोगों के लिए समस्याएं उत्पन्न हो गई हैं क्योंकि निगम की बैठकों में चर्चा और कार्रवाई कुल मिलाकर निगम के पूरे क्षेत्र की समस्याओं के बारे में की जाती है और किसी स्थान विशेष की स्थानिक समस्याओं की ओर ध्यान देना संभव नहीं होता।''*
>
> *''यदि अनेक ठोस नगर निगम होंगे तो निकटता के स्पष्ट लाभों के अलावा, संबंधित पार्षद अपने क्षेत्रों के संबंध में प्रत्यक्ष तथा अखंडित रूचि लेंगे। विभिन्न नगर निगमों में प्रतिस्पर्धा की भावना को उत्पन्न करना भी संभव होगा और इस लाभप्रद प्रतिस्पर्धा से नगर निगम प्रशासन में कुशलता सुनिश्चित करने में बहुत हद तक मदद मिलेगी।''*

[6]स्रोत : सहगल समिति रिपोर्ट पैरा 4.4.1 और 4.4.2

अतः यह समय की मांग है कि अखंड दिल्ली नगर निगम को भंग कर देना चाहिए और नगर निगम सेवाएं दिल्ली के विभिन्न केन्द्रों पर स्थापित अलग-अलग नगर निगमों को सौंपी जानी चाहिएं।''

सारणी संख्या 4.6 : बालाकृष्णन समिति का सुझाव

क्रम संख्या	जिला	जनसंख्या (लाख में)					
		1981	1991	2001	2006	2011	2021
1	दक्षिण		15.85	23.60	26.40	29.20	37.14
2	दक्षिण-पूर्व		6.86	12.35	15.09	17.82	24.72
3	पश्चिम		13.17	19.44	22.81	26.17	34.99
4	उत्तर-पश्चिम		17.53	28.73	36.61	44.49	63.82
5	उत्तर		9.35	11.10	12.34	13.58	17.16
6	मध्य		6.07	6.49	6.79	7.10	8.27
7	पूर्व		10.54	15.31	17.20	19.09	24.40
8	उत्तर-पूर्व		10.46	17.21	19.88	22.55	29.69
	जोड़	**62.20**	**89.83**	**134.23**	**157.12**	**180.00**	**240.19**

स्रोत : *सहगल समिति पैरा 7.3*

4.2.6.18.3.1.2 यह नोट करने की आवश्यकता है कि जब यह समिति इस मुद्दे पर सोच विचार कर रही थी तब इसके समक्ष 1981 की जनगणना के आंकड़े थे; तब दिल्ली की जनसंख्या मात्र 62.20 लाख (जनगणना 1981) थी। 1981-1991 की अवधि के दौरान, जनसंख्या की वृद्धि दर 53 प्रतिशत थी जो 1991 में बढ़कर 94 लाख हो गई थी।

4.2.6.18.3.2 वीरेन्द्र प्रकाश समिति

4.2.6.18.3.2.1 वीरेन्द्र प्रकाश समिति ने भी इसी तर्क का लगभग समर्थन किया[1] :-

''समिति ने इस विचार के महत्व के प्रति जो सहमति दिखाई है वह इस प्रस्ताव के निश्चित रूप में पक्ष में है कि आकार का अपना महत्व होता है। छोटा आकार इन फायदों की पेशकश करता है (ग) अधिशासन को शासित के निकट लाना; (ख) नियंत्रण के विस्तार को कम करना जिससे बेहतर पर्यवेक्षण और निर्देशन संभव होता है; (ग) अधिकाधिक राजनीतिक तथा प्रशासनिक प्रतिक्रिया और जवाबदेही; (घ) लोगों तथा सिविल सोसायटी संगठनों की

[7]स्रोत : सहगल समिति रिपोर्ट पैराग्राफ 4.4.5

अधिकाधिक अंतर्ग्रस्तता; (ङ) नगर निगम प्रणाली में विविधता तथा प्रतिस्पर्धा जिससे नवीनतम विचार, तकनीकों और प्रौद्योगिकी को अपनाया जा सकेगा; (च) नागरिकों में नगर निगम निकाय के प्रति स्वामित्व की भावना उत्पन्न करना।''

4.2.6.18.3.2.2 समिति ने मौजूदा दिल्ली नगर निगम के स्थान पर चार नगर निगमों और दो-दो नगर निगम परिषदों की स्थापना करने की सिफारिश की है।

सारणी संख्या 4.7 : वीरेन्द्र प्रकाश समिति का सुझाव

क्रम संख्या	निगम/परिषद	जोन	जनसंख्या (लाख में)				
			1991	2001	2006	2011	2021
I.	**निगम**						
1	**मध्य दिल्ली**	शहर	5.03	5.49	5.58	5.67	6.31
		सदर पहाड़गंज	4.00	3.79	3.81	3.82	4.15
		करोल बाग	5.36	6.12	6.63	7.13	8.72
		सिविल लाइंस	6.68	9.56	11.22	12.89	17.25
		जोड़	**21.07**	**24.96**	**27.24**	**29.51**	**36.43**
2	**पश्चिम**	रोहिणी	8.09	13.85	17.78	21.71	31.31
		पश्चिम	11.17	16.27	19.04	21.81	29.09
		जोड़	**19.26**	**30.12**	**36.82**	**43.52**	**60.40**
3	**दक्षिण**	मध्य	8.08	12.73	14.14	15.54	19.60
		दक्षिण	8.14	10.91	12.29	13.68	17.54
		जोड़	**16.22**	**23.64**	**26.43**	**29.22**	**37.14**
4	**शाहदरा**	दक्षिण शाहदरा	10.54	15.31	17.20	19.09	24.40
		उत्तर शाहदरा	10.46	17.21	19.88	22.55	29.69
		जोड़	**21.00**	**32.52**	**37.08**	**41.64**	**54.09**
II.	**परिषद**						
1	नरेला	ग्रामीण नरेला	2.74	5.44	8.02	10.60	16.61
2	नजफगढ़	ग्रामीण नजफगढ़	9.54	17.55	21.53	25.51	35.52
		जोड़	**89.83**	**134.23**	**157.12**	**180.00**	**240.19**

स्रोत : *सहगल समिति रिपोर्ट पैरा 7.4*

4.2.6.18.3.2.3 जब इस समिति ने अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की थी तब भी दिल्ली की जनसंख्या मात्र 134.2 लाख (जनगणना 2001) थी। इसकी तुलना में 2006 में इसकी जनसंख्या 157.12 लाख।। थी और 2011 तथा 2021 में यह क्रमशः 180 एवं 240 लाख होने का अनुमान है।

4.2.6.18.3.3 *वर्तमान दिल्ली सरकार का रवैया*

4.2.6.18.3.3.1 दिल्ली सरकार ने काफी विचार-विमर्श करने के बाद केन्द्र सरकार को यह सिफारिश की है कि मौजूदा दिल्ली नगर निगम को तीन स्वायत्त नगर निगमों में बांट दिया जाए - एक यमुना-पार क्षेत्र के लिए क्योंकि इसकी लम्बे समय से उपेक्षा होती रही है और यह शेष दिल्ली से भिन्न है और इसलिए इस ओर विशेष ध्यान देना अपेक्षित है, और एक-एक उत्तर एवं दक्षिणी दिल्ली के लिए जहां की जनसंख्या क्रमशः 44.28 लाख तथा 57.46 लाख है। तीन प्रस्तावित निगमों का अधिकार क्षेत्र और ढांचा निम्नानुसार हो सकता है :

सारणी संख्या 4.8 : दिल्ली नगर निगम के विभाजन के बारे में दिल्ली सरकार का प्रस्ताव

निगम	शामिल किए जाने वाले जोन	वार्ड की संख्या	जनसंख्या 2001 (लाख में)	वर्ग किलोमीटर में क्षेत्रफल
I. पूर्व				
	1. शाहदरा-दक्षिण	16	17.21	67.72
	2. शाहदरा-उत्तर	16	15.30	67.72
	जोड़	**32**	**32.51**	**135.44**
II. उत्तर				
	3. शहर	8	5.49	19.50
	4. सिविल लाइंस	10	9.56	81.00
	5. सदर पहाड़ गंज	6	3.79	7.02
	6. रोहिणी	12	13.85	88.46
	7. नरेला	4	5.44	299.56
	8. करोल बाग	8	6.13	30.65
	जोड़	**48**	**44.26**	**526.19**
III. दक्षिण				
	9. दक्षिण	16	16.27	60.60
	10. नजफगढ़	14	17.55	446.21

निगम	शामिल किए जाने वाले जोन	वार्ड की संख्या	जनसंख्या 2001 (लाख में)	वर्ग किलोमीटर में क्षेत्रफल
	11. दक्षिण	12	10.91	147.42
	12. मध्य	12	12.73	81.44
	जोड़	**54**	**57.46**	**735.67**
	कुल जोड़	**134**	**134.23**	**1397.30**

4.2.6.18.3.3.2 इस परिवर्तन को प्रभावी बनाने के लिए, प्रस्ताव में दिल्ली नगर निगम अधिनियम 1957 में व्यापक संशोधन करने का सुझाव दिया गया है।

4.2.6.18.4 विभाजन का विरोध करने वाले विचार

4.2.6.18.4.1 सहगल समिति 2006

4.2.6.18.4.1.1 वर्ष 2006 में सहगल समिति ने भी दिल्ली नगर निगम पुनर्गठन के मुद्दे की जांच की थी। इसने जोर देकर राजधानी के लिए अलग-अलग स्वतंत्र नागरिक निकायों का सृजन करने के विचार को नकार दिया था (रिपोर्ट का पैरा 7.8.8 और 10.23.2)। रिपोर्ट में आंतरिक पुनर्संरचना पर बल दिया था। इसने एक त्रि-स्तरीय ढांचे का सुझाव दिया था इनमें से मध्यम स्तर का ढांचा आज के ''जोन'' के समतुल्य होगा जिसे वित्तीय तथा प्रशासनिक दोनों ही दृष्टियों से सशक्त बनाने की आवश्यकता होगी और इसे अर्द्ध स्वायत्त निकाय बनाया जाएगा जिसे करों का संग्रह करने और उसे अपने पास रखने का अधिकार होगा। इन्हें जनपद के नाम से जाना जाएगा और ये राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में नगर निगम प्रशासन का प्रभावी आधार होंगे। संरचना के निम्नतम स्तर पर वार्ड सभाएं थीं। शीर्षस्थ स्तर पर दिल्ली नगर निगम को कुछ-कुछ छत्र ढांचे के रूप में कार्य करना था - एक ''नियंत्रक निकाय'' के रूप में जिसे नीति संबंधी स्थूल मार्गदर्शी सिद्धांत तैयार करने थे और जोन और वार्ड सभाओं को आवश्यकता पड़ने पर प्रौद्योगिकी और मानव संसाधन विकास का समर्थन प्रदान करना था।

4.2.6.18.4.1.2 सरसरी तौर पर, सहगल आयोग ने यह टिप्पणी की थी कि शहर में नगर निगमों की संख्या कुछ भी हो, सेवाओं का प्रभावी और नागरिकों की इच्छाओं के अनुकूल सुपुर्दगी करने के लिए उपर्युक्त सशक्त त्रि-स्तरीय ढांचे का सृजन करने की आवश्यकता थी।

4.2.6.18.4.2 *प्रधान समिति 2006*

4.2.6.18.4.2.1 इस विषय पर प्रधान समिति के विचार भी दिल्ली नगर निगम की पुनर्संरचना के आसपास ही रहे : ''अन्य विकल्प यह है कि मौजूदा जोनल उपायुक्तों को और अधिक सशक्त बनाया

जाए और इस पद का संयुक्त सचिव के स्तर पर उन्नयन किया जाए तथा साथ ही आयुक्त को अपर सचिव, भारत सरकार/प्रधान सचिव के ग्रेड में प्रधान आयुक्त के रूप में पदनामित किया जाए। प्रत्येक नगर निगम जोन का अधिकार क्षेत्र पुलिस तथा राजस्व जिलों की समाप्ति के साथ समाप्त हो जाना चाहिए और जब कभी किसी पुलिस जिले के भौगोलिक क्षेत्र में कोई परिवर्तन किया जाता है तब दिल्ली नगर निगम के अधिकार क्षेत्र में भी परिवर्तन करना चाहिए ताकि भौगोलिक समरूपता बनी रहे। इस बारे में फिलिपींस का अनुभव संगत है, राजधानी शहर मनीला काफी कुछ दिल्ली की ही तरह है और इसे कई जोन में विभाजित किया गया है, प्रत्येक का एक नगर निगम है जिसके अध्यक्ष एक महापौर हैं और मनीला शहर शासन इनके बीच समन्वय स्थापित करता है।''

4.2.6.18.4.2.2 समिति का यह विचार था कि भवन विनियम को लागू करने के लिए और बेहतर समन्वय सुनिश्चित करने के लिए, राजस्व उपायुक्तों को सशक्त बनाने की आवश्यकता है।

4.2.6.18.4.2.3 समिति का यह सुझाव भी था कि स्थानीय निकायों के बीच समन्वय स्थापित करने के लिए, प्रधान सचिव के रैंक के अधिकारी की अध्यक्षता में अलग से एक स्थानीय स्व-शासन विभाग दिल्ली के जीएनसीटी में खोला जाना चाहिए।

4.2.6.18.4.2.4 प्रधान समिति ने भी यह टिप्पणी की कि ''दिल्ली नगर निगम आज के दिन बुराइयों में घिरा हुआ है वे इसकी अपनी हैं और इनका आकार नियंत्रण से बाहर हो गया है.......जो इस बात को न्यायसंगत ठहराता है कि प्रशासनिक ढांचे में परिवर्तन किया जाए। आदर्शतः इस निगम को विशिष्ट क्षेत्रों एवं क्षेत्राधिकार के लिए छोटे ठोस निकायों में विभाजित किया जाए जिनके अपने अलग-अलग निर्वाचित निकाय हों।'' तथापि, इसने इसे विभाजित करने के लिए किसी स्कीम का सुझाव नहीं दिया है बल्कि सिफारिशों का एक बड़ा भाग विनियमों के बेहतर प्रवर्तन द्वारा और राजस्व उपायुक्त को सशक्त बनाकर मध्यम स्तर (जोन) प्रभावकारिता में वृद्धि करने के बारे में है।

4.2.6.18.5 अन्य शहरों का अनुभव

4.2.6.18.5.1 बंगलूरू में नगर निगम अधिशासन

4.2.6.18.5.1.1 वर्ष 2009 से पहले बंगलौर और इसके आसपास के क्षेत्र में नगर निगम सेवाएं अनेक नगर निगम समितियों द्वारा मुहैया कराई जा रही थीं। हालांकि मुख्य शहर बंगलौर महापालिका के प्रभार में ही रहा (जनसंख्या 43 लाख,क्षेत्र 226 वर्ग किलोमीटर), पिछले दो दशकों के दौरान अर्थव्यवस्था में अचानक हुए विस्तार के कारण शहर के सीमावर्ती क्षेत्रों की जनसंख्या में असाधारण वृद्धि हुई। इन क्षेत्रों

के निवासियों को मूलभूत सुविधाएं मुहैया कराने के लिए, 8 छोटे नगर निगमों (7 शहर नगर निगम परिषदें और एक नगर नगर-निगम परिषद) का सृजन किया गया। इन छोटे नगर निगमों द्वारा मुहैया कराई गई नागरिक सेवाओं और आधारिक संरचना की गुणवत्ता अपरिष्कृत थी। नगर निगम सेवाओं की मांग भी बहुत ही आकस्मिक रूप से बढ़ रही थी और एक समन्वित योजना के अभाव में कोई भी ठोस कदम सही प्रतीत नहीं हो रहा था। (क) सेवाओं में एकरूपता के अभाव, (ख) कर की अलग-अलग दरों और (ग) समन्वय के अभाव की वजह से उत्पन्न हुए असंतोष से निपटने के लिए कर्नाटक सरकार ने 2006 में यह निर्णय लिया कि इन छोटे-छोटे नगर निगम निकायों का और बंगलौर शहर के सीमावर्ती क्षेत्र के 111 गावों की 65 ग्राम पंचायतों का बंगलौर नगर निगम के साथ एकीकरण कर दिया जाए। विस्तृत होते शहर के आधारिक संरचनात्मक और नागरिक एवं प्रशासनिक दबावों के उपाय के रूप में, बृहत बंगलुरु महापालिका (बी.बी.एम.पी) का सृजन किया गया जो 696 वर्ग किलोमीटर क्षेत्र में रहने वाले 54 लाख लोगों की आवश्यकताओं की देखरेख कर रहा है।

4.2.6.18.5.2 *कोलकाता का नगर निगम ढांचा*

4.2.6.18.5.2.1 बृहत कोलकाता में नगर निगम सेवाएं छह नगर निगम निकायों द्वारा मुहैया कराई जा रही हैं। ये हैं (i) कोलकाता नगर निगम (ii) हावड़ा नगर निगम (iii) न्यू बैरकपुर नगर निगम (iv) चन्दननगर नगर निगम (v) कल्याणी नगर निगम और (vi) सोनारपुर राजापुर में नगर निगम। बाद के 5 निकायों द्वारा जो नागरिक सेवाएं मुहैया कराई जा रही हैं उनमें कोलकाता नगर निगम की तुलना में बहुत सुधार करने की आवश्यकता है।

4.2.6.18.5.3 *लंदन का नगर निगम ढांचा*

4.2.6.18.5.3.1 लंदन परिषद अधिनियम 1963 के अंतर्गत, 32 नगर निगम शामिल हैं। महानगर में इन नगर निगमों का सृजन प्रधान स्थानीय प्राधिकारियों के रूप में कार्य करने के लिए किया गया था, जो अपने-अपने क्षेत्र में अधिकांश स्थानीय सेवाओं का संचालन करने के लिए उत्तरदायी थीं। ये ग्रेटर लंदन काउंसिल नामक एक शीर्षस्थ निकाय के अधीन कार्य करते थे। 1986 में मार्ग्रेट थैचर ने जीएलसी को भंग कर दिया और कार्यनीतिक महत्व के इसके कार्य केन्द्र सरकार अथवा संयुक्त बोर्डों के नियंत्रणाधीन निकायों को अंतरित कर दिए। अगले 13 वर्षों के लिए पूरे लंदन के लिए शीर्षस्थ स्तर पर कोई भी एकमात्र निर्वाचित निकाय नहीं था।

4.2.6.18.5.3.2 वर्ष 1999 में जब ग्रेटर लंदन अथॉरिटी (जीएलए) अधिनियम अधिनियमित किया गया था तब स्थिति बहुत हद तक उलट गई थी। वर्ष 2000 में प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित एक महापौर

की अध्यक्षता में एक 23 सदस्यों वाला ग्रेटर लंदन अथॉरिटी शहर में अस्तित्व में आ गया था। इसके प्रमुख कार्यकलाप निम्नलिखित के बारे में हैं :

(i) परिवहन (ii) पुलिस (iii) अग्निशमन सेवाएं (iv) आर्थिक विकास (v) आयोजना (vi) संस्कृति (vii) पर्यावरण और (viii) स्वास्थ्य।

वर्ष 2007 में इस अधिनियम में संशोधन द्वारा महापौर के अधिकारों में वृद्धि करके स्थानीय विकास स्कीमों से जुड़े आयोजना कार्यों और कार्यनीतिक महत्व के कुछ अन्य आयोजना कार्यों को शामिल किया गया।

4.2.6.18.5.4 *न्यूयार्क शहर का नगर निगम ढांचा*

4.2.6.18.5.4.1 न्यूयार्क शहर एक सिटी काउंसिल द्वारा शासित होता है। न्यूयार्क शहर एक 51-सदस्यीय निकाय है जिसके अध्यक्ष प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित महापौर हैं। महापौर कई उप-महापौरों की नियुक्ति करते हैं जो कार्यात्मक प्रधान होते हैं और महापौर को उनके कार्यों में सहायता प्रदान करते हैं। इस क्षेत्र में 5 नगर निगम और 51 सिटी काउंसिल हैं। सिटी काउंसिल स्थानीय निकाय होते हैं और स्थानीय लोगों को सेवाएं प्रदान करने के लिए इनके पास पर्याप्त अधिकार एवं विवेकाधिकार होते हैं तथा इनकी तुलना ग्रेटर लंदन अथॉरिटी के नगर निगम से की जा सकती है।

4.2.6.18.6 आयोग ने उपर्युक्त सभी दलीलों, उदाहरणों और अनुभवों को ध्यान में रखा है। आयोग यह महसूस करता है कि बालाकृष्णन और वीरेन्द्र प्रकाश समितियों द्वारा किए गए विश्लेषण आज भी वैध हैं। एक अखंड संगठन की कार्यप्रणालियों की जिन कमजोरियों का सहगल और प्रधान समितियों ने उल्लेख किया है उनकी ओर पूरा-पूरा ध्यान देने की आवश्यकता है। शासन को शासितों के करीब लाने के लिए प्रभावी पर्यवेक्षण तथा नियंत्रण, अधिकाधिक राजनीतिक एवं प्रशासनिक प्रतिक्रिया और जबावदेही जरूरी है। विविधता को मान्यता देने और एक ऐसी प्रणाली स्थापित करने की आवश्यकता है जो समान वृद्धि एवं विकास को समर्थन प्रदान करे और प्रतिस्पर्धा को प्रोत्साहित करे, ये ही आज के आधुनिक समाज के अनिवार्य तत्व हैं। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की जनसंख्या में असाधारण वृद्धि और इसके परिणामस्वरूप आधारिक-संरचना पर दबाव को तथा नगर निगम सेवाओं को, जिनका तेजी से विस्तार करने की आवश्यकता है, को ध्यान में रखते हुए, आयोग की यह राय है कि नगर निगम के मौजूदा अखंड ढांचे की प्रमुख पुनर्संरचना करने की आवश्यकता है। इसे दो तरीके से देखा जा सकता है (क) जैसाकि पिछले पैराग्राफों में कहा गया है, दिल्ली नगर निगम का आठ, छह या तीन स्वतंत्र नगर निगमों में स्पष्ट विभाजन द्वारा या

(ख) प्रमुख निकाय को अक्षुण्ण रखने और निम्नतर संगठनों को प्रभावी कार्यात्मक स्वायत्तता प्रदान करते हुए उन्हें पर्याप्त रूप से सुदृढ़ और सशक्त बनाकर।

4.2.6.18.7 समिति ने यह नोट किया कि संगठनों की बहुलता दिल्ली के नागरिकों को जिन प्रमुख समस्याओं का सामना करना पड़ता है उनमें से एक है। अतः मौजूदा दिल्ली नगर निगम को अनेक स्वायत्त नगर निगम निकायों में विभाजित करने से (क) इन निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधियों के अलग-अलग रंग (ख) अलग-अलग राजस्व संभाव्यता (ग) स्थानीय लोगों की महत्वाकांक्षाओं के अलग-अलग स्तर (घ) मौजूदा आधिकारिक संरचना की गुणवत्ता/सीमा में अंतर की वजह से और जटिलताएं उत्पन्न होंगी। बदले में ये विचरण (क) कर दरों (ख) सामान/सेवाओं के एक निगम से दूसरे निगम में आवाजाही (ग) एकसमान नागरिक सुख-सुविधाओं की उपपलब्धता (घ) क्षमता निर्माण के मुद्दे (ङ) भवन उप-नियमों आदि के बारे में जटिलताओं को जन्म दे सकती हैं। आयोग ने यह भी माना कि एक ऐसे तंत्र का सृजन करना, जो प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित प्रतिनिधियों को शामिल करते हुए विविध निकायों के बीच प्रभावी समन्वय स्थापित कर सके, एक कठिन समस्या है।

4.2.6.18.8 ऐतिहासिक दृष्टि से, दिल्ली शहर एक ठोस भौगोलिक एवं सांस्कृतिक इकाई रहा है, इसे अनेक स्वायत्त नगर निगमों में विभाजित करने के किसी भी प्रयास से इसका ठोसपन नष्ट हो जाएगा।

4.2.6.18.9 उपर्युक्त गुण-दोषों पर विचार करने के बाद आयोग की यह राय है कि राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में नगर निगम सेवाएं एक एकल नगर निगम निकाय अर्थात दिल्ली नगर निगम के अधिकार क्षेत्र में जारी रखने की आवश्यकता है। तथापि, इसकी कार्यप्रणाली को अधिक कुशल, प्रतिक्रियात्मक और नागरिकों के अनुकूल बनाने के लिए, इसे एक प्रभावी त्रि-स्तरीय संस्थान के रूप में पुनः सृजित किया जाना चाहिए अर्थात शीर्षस्थ संस्थान, नगर निगम, जोन और वार्ड। मध्यम टीयर के जोन/ जनपदों को पर्याप्त रूप से सुदृढ़ तथा सशक्त बनाने की आवश्यकता है। सहगल समिति की सिफारिशों के अनुरूप, आयोग यह सुझाव देता है कि जोन को अधिकतम संभव वित्तीय एवं प्रशासनिक स्वायत्तता दी जानी चाहिए। प्रत्येक जोन का अलग से एक कोष होना चाहिए और डीएमसी अधिनियम की धारा 113(1) तथा (2) के अंतर्गत एकत्र किए जाने वाले सभी करों का प्रत्येक जोन संग्रह करेगा एवं उन्हें अपने पास रखेगा। विनियमों और उप-नियमों को लागू करने के बारे में अधिकार उपयुक्त रूप से बढ़ाए जाने चाहिएं। ये जनपद परिषद लोकतांत्रिक संस्थाएं होंगी।

(क) इन्हें राजनीतिक दृष्टि से ''छत्र'' निगम से जोड़ने की आवश्यकता होगी।

(ख) इनके परिचालन की भूमिका और क्षेत्र स्पष्ट रूप से अभिनिर्धारित होने चाहिएं।

(ग) परिचालन के उनके क्षेत्र में उन्हें स्वायत्तता प्राप्त होनी चाहिए।

(घ) उन्हें अपनी भूमिका का निर्वाह करने के लिए पर्याप्त अधिकार होने चाहिएं।

(ङ) शीर्षस्थ निकाय ''निगम'' के साथ उनके संबंध स्पष्ट रूप से परिभाषित होने चाहिएं और प्रत्येक को जिस भूमिका का निर्वाह करना है, वह स्पष्ट रूप से उल्लिखित होनी चाहिए।

(च) अधिकारियों को निर्वाचित लोगों के रोजाना के हस्तक्षेप के बगैर, जिन्हें निर्वाचन क्षेत्र के दबाव को झेलना पड़ता है, अपनी भूमिका निर्वाह करने की स्वतंत्रता और स्वायत्तता होनी चाहिए लेकिन फिर भी निर्वाचित लोगों के नियंत्रणाधीन रहना चाहिए।

4.2.6.18.10 प्रत्येक जोन/जनपद में एक जोनल परिषद/जनपद परिषद होगी जिसमें वार्डों से निर्वाचित सभी पार्षद जनपद में बतौर सदस्य शामिल होंगे। विधानसभा सदस्य और संसद सदस्य, जिनका निर्वाचन क्षेत्र या इसका अधिकांश हिस्सा भी जनपद के क्षेत्र के अंतर्गत जाता है, भी इसके सदस्य होंगे। इन सभी निर्वाचित सदस्यों को मतदान के समान अधिकार प्राप्त होंगे। प्रत्येक जोनल परिषद/जनपद परिषद पार्षदों में एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष का चुनाव करेंगे। जोन/परिषद में अन्य सदस्य भी शामिल होंगे, जिनके पास मतदान का अधिकार नहीं होगा तथा इनमें राजस्व और पुलिस दोनों के उपायुक्त और जोन/परिषद क्षेत्र के 2 या 3 जाने-माने व्यक्ति शामिल हो सकते हैं। इनकी नियुक्ति, अर्हता, आदि से संबंधित मामले नगर निगम द्वारा तैयार किए गए विनियमों द्वारा निर्धारित किए जा सकते हैं। अन्य सभी मामलों में, अगले अध्याय में जिन मामलों में चर्चा की गई है उन्हें छोड़कर, उनकी संरचना, कार्यप्रणाली और अधिकार वर्तमान डीएमसी अधिनियम 1957 के अंतर्गत दिल्ली नगर निगम को प्राप्त अधिकारों के ही समान होंगे जिसमें अलग से बजट तैयार करना भी शामिल है।

4.2.6.18.11 तीसरे स्तर में वार्ड सभाएं शामिल होंगी। शीर्षस्थ स्तर पर दिल्ली नगर निगम होगा जो जोन के रोजाना के कार्यों की कोई खोज खबर नहीं रखेगा। यह एक नियंत्रक निकाय के रूप में काम करेगा और जब कभी भी आवश्यक होगा यह जोन के नीति संबंधी समग्र निदेश, उच्च स्तरीय संकल्पनात्मक, तकनीकी तथा मानव संसाधन विकास संबंधी समर्थन प्रदान करने के प्रति उत्तरदायी होगा। यह विभिन्न जोन के बीच समन्वय स्थापित करेगा, पूरी दिल्ली के लिए कानून/ उप-नियम बनाएगा और अंतर-जोन परियोजनाओं को शुरू करेगा। यह सुनिश्चित करना इस शीर्षस्थ निकाय का कर्त्तव्य होगा कि विकास और नागरिक सुख-सुविधाओं का स्तर समूचे शहर में एकसमान हो।

4.2.6.18.12 सिफारिशें

(क) समूचे राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में नगर निगम सेवाएं एकमात्र नगर निगम निकाय अर्थात वर्तमान दिल्ली नगर निगम के अधिकार क्षेत्र में रहेंगी।

(ख) नागरिकों को कुशल, प्रत्युत्तरदयी और नागरिकों के अनुकूल सेवाएं मुहैया कराने के लिए, दिल्ली नगर निगम को एक त्रि-स्तरीय संस्थान में परिवर्तित कर देना चाहिए जिसमें निगम शीर्षस्थ स्थान पर रहेगा। मध्यम स्तर अर्थात जोन पर्याप्त रूप से सुदृढ़ तथा सशक्त होने चाहिएं। जनपद परिषद/जोनल परिषद नामक जोनल निकाय प्राथमिक रूप से एक प्रातिनिधिक निकाय होगा जिसमें निर्वाचित पार्षद(जिनका निर्वाचन क्षेत्र प्रमुख रूप से जोन क्षेत्र के अंतर्गत आता हो) और कुछ नामित सदस्य शामिल होंगे। इन जनपद परिषदों/जोनल परिषदों को पर्याप्त वित्तीय और प्रशासनिक स्वायत्तता दी जानी चाहिए। प्रत्येक जोन का अलग से एक कोष होना चाहिए और डीएमसी अधिनियम की धारा 113(1) तथा (2) के अंतर्गत सभी करों का संग्रह इनके द्वारा किया जाना चाहिए जिसे ये अपने पास ही रखेंगे। विनियमों और उपनियमों को लागू करने के बारे में इनके अधिकार उपयुक्त रूप से बढ़ाए जाने चाहिएं। तीसरे स्तर में वार्ड सभाएं होंगी।

(ग) दिल्ली नगर निगम नए ढांचे के शीर्ष पर होना चाहिए। यह एक नियंत्रण निकाय के रूप में काम करेगा जो जोन की नीति संबंधी निदेश, उच्च स्तरीय संकल्पनात्मक, तकनीकी और मानव संसाधन विकास संबंधी समर्थन प्रदान करने के प्रति उत्तरदायी होगा। यह शीर्षस्थ निकाय इन जोन के रोजाना के कार्यों की खोज खबर नहीं लेगा। इसे विभिन्न जोन के बीच समन्वय स्थापित करना चाहिए और पूरी दिल्ली के लिए कानून/उपनियम बनाने चाहिएं। इसे वे परियोजनाएं शुरू करनी चाहिएं जो विभिन्न जोन के लिए सम्मिलित रूप से हों। यह सुनिश्चित करना इस शीर्षस्थ निकाय का कर्त्तव्य होगा कि विकास और नागरिक सुख-सुविधाओं का स्तर समूचे शहर में एकसमान हो।

(घ) इन सिफारिशों को कार्यान्वित करने के लिए, मौजूदा डीएमसी अधिनियम,1957 के उपबंधों में ठोस परिवर्तन करने की आवश्यकता होगी। जिस विशेषज्ञ समिति के बारे में पहले पैरा 4.2.6.16(ग) में सुझाव दिया गया है, से इस कार्य को दो महीने की अवधि के भीतर करने को कहा जाए।

4.2.7 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के शहरी और ग्रामीण इलाकों में अंतर

4.2.7.1 डीएमसी अधिनियम 1957 की धारा 2(10) में ''दिल्ली'' की दी गई परिभाषा के अनुसार यह अधिनियम नई दिल्ली और दिल्ली छावनी क्षेत्र को छोड़कर पूरे राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र पर लागू होता है। लेकिन इस अधिनियम में ग्रामीण क्षेत्र [धारा 2(52)] और शहरी क्षेत्र [धारा 2(61)] के बीच अंतर किया गया है।

4.2.7.2 अधिनियम की धारा 507 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के ग्रामीण क्षेत्र पर लागू विशेष उपबंधों के बारे में है (कर, फीस और अन्य प्रभारों की निम्नतर दर के बारे में)।

4.2.7.3 धारा 507; इस अधिनियम के पूर्ववर्ती उपबंधों में निहित किसी भी बात के होते हुए –

(क) निगम सरकार का पूर्व अनुमोदन लेकर सरकारी राजपत्र में एक अधिसूचना द्वारा यह घोषणा जारी कर सकता है कि ग्रामीण क्षेत्र का इसमें शामिल कोई हिस्सा इस अधिसूचना के जारी होने पर इसमें शामिल नहीं रहेगा और यह हिस्सा शहरी क्षेत्र में शामिल कर लिया जाएगा और इसका हिस्सा बन जाएगा।

(ख) निगम सरकार का पूर्व अनुमोदन लेकर सरकारी राजपत्र में एक अधिसूचना द्वारा (i) ग्रामीण क्षेत्र या इसके किसी हिस्से को अधिनियम के उपयुक्त समझे जाने वाले उपबंधों से छूट प्रदान कर सकता है (ii) ग्रामीण क्षेत्र या इसके किसी हिस्से पर था, महसूल, फीस और अन्य प्रभार शहरी क्षेत्र में इन करों, महसूल, फीस और अन्य प्रभार की दरों से नाम दरों पर लगाना या इन क्षेत्रों अथवा इसके किसी हिस्से को ऐसे किसी कर, महसूल, फीस या अन्य प्रभार से छूट प्रदान करना।

4.2.7.4 आयोग की यह राय है कि ''ग्रामीण क्षेत्रों'' के बारे में परम्परागत धारणा की यह विशेषता कि यहां के लोगों की आय का स्तर बहुत निम्न है और यह आय उन्हें कृषि के माध्यम से होती है, दिल्ली के मामले में ठीक नहीं है। पिछले कुछ दशकों के दौरान राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के आसपास जमीन के दामों में उत्तरोत्तर वृद्धि दर्ज हुई है जिसके राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के ''ग्रामीण क्षेत्र'' में रहने वाले छोटे तथा सीमांत किसान भी अप्रत्याशित रूप से समृद्ध हो गए हैं। इस संदर्भ में, आयोग यह महसूस करता है कि ''शहरी'' और ''ग्रामीण क्षेत्र'' के बीच इस बनावटी अंतर को बनाए रखने की कोई आवश्यकता नहीं है और राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले समूचे भौगोलिक क्षेत्र को डीएमसी अधिनियम की धारा 2(61) के अंतर्गत ''शहरी''

घोषित कर दिया जाना चाहिए। नगर निगम को इन क्षेत्रों के निवासियों से तदनुसार कर, लेवी और अन्य प्रभारों की उगाही करनी चाहिए।

4.2.7.5 सिफारिशें

(क) **राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों के बीच इस बनावटी अंतर को बनाए रखने की कोई आवश्यकता नहीं है। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले समूचे भौगोलिक क्षेत्र को डीएमसी अधिनियम की धारा 2(61) के अंतर्गत ''शहरी'' घोषित कर देना चाहिए।**

(ख) **नगर निगम को इन क्षेत्रों के निवासियों से तदनुसार कर, लेवी और अन्य प्रभारों की उगाही करनी चाहिए।**

4.2.8 नई दिल्ली नगरपालिका परिषद

4.2.8.1 नई दिल्ली नगरपालिका परिषद (ग्यारह नामित सदस्यों का एक निकाय) का नई दिल्ली नगरपालिका परिषद अधिनियम, 1994 के अंतर्गत इसके वर्तमान स्वरूप में सृजन किया गया था। जो क्षेत्र इसके अंतर्गत आता है उसमें, राष्ट्रपति भवन, प्रधानमंत्री कार्यालय, विदेशी दूतावास, मंत्रियों और महत्वपूर्ण उच्चाधिकारियों के निवास स्थान तथा केन्द्र सरकार के कार्यालय शामिल हैं। इस क्षेत्र के 80 प्रतिशत भवन सरकारी हैं। अतः नई दिल्ली नगरपालिका परिषद लगभग पूर्णतया केन्द्र सरकार के नियंत्रणाधीन है। नई दिल्ली नगरपालिका परिषद के अध्यक्ष वरिष्ठ सिविल अधिकारी होते हैं और केन्द्र सरकार इनकी नियुक्ति दिल्ली के मुख्य मंत्री के परामर्श से करती है। इस परिषद में शामिल होते हैं – नई दिल्ली नगरपालिका परिषद क्षेत्र के निर्वाचन क्षेत्रों से दिल्ली विधानसभा के तीन सदस्य, केन्द्र सरकार द्वारा नामित पांच अधिकारी और केन्द्र सरकार द्वारा मुख्य मंत्री से परामर्श करके नामित दो सदस्य जो व्यावसायिकविद हो सकते हैं, सामाजिक कार्यकर्ता और विशेष हितों का प्रतिनिधित्व करने वाले अन्य व्यक्ति। नई दिल्ली के संसद सदस्य को परिषद की बैठकों में विशेष रूप से आमंत्रित किया जाता है, लेकिन इन्हें मताधिकार प्राप्त नहीं है। नई दिल्ली नगरपालिका परिषद के कार्य अधिनियम में विनिर्दिष्ट किए गए हैं और ये दिल्ली नगर निगम के कार्यों के ही समान हैं। दिल्ली के ढांचे के पुनर्गठन (1989) पर बनी बालाकृष्णन समिति ने यह सिफारिश की थी कि नई दिल्ली नगरपालिका परिषद पर यथा लागू पंजाब नगर निगम अधिनियम 1911 के स्थान पर एक नया अधिनियमन लाया जाए, जिसके अधीन नई दिल्ली नगरपालिका परिषद का सृजन किया जाए और इसके विशेष प्रबंध को लोकतांत्रिक आधार पर जारी रखा जाए।

4.2.8.2 संघ सरकार ने इस स्थानीय निकाय के नामांकित स्वरूप को बनाए रखने का निर्णय लिया। नई दिल्ली नगरपालिका परिषद विधेयक 1994 में अधिनियमित किया गया था। ''उद्देश्यों और कारणों के कथन'' में यह कहा गया है कि उक्त विधेयक के महत्वपूर्ण उद्देश्यों में एक उद्देश्य यह था कि कानून संवैधानिक (74वां संशोधन) अधिनियम,1992 के अनुकूल होना चाहिए, जिसके लिए भिन्नता की स्थिति में संविधान के अनुच्छेद 243यख के अधीन आवश्यक छूट दी जाए और संशोधन किए जाएं। यह भी कहा गया था कि नई दिल्ली नगरपालिका परिषद दिल्ली राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के मात्र 3 प्रतिशत क्षेत्र और जनसंख्या की ही देखभाल करती है। तदनुसार, यह महसूस किया गया कि एक अलग किस्म की स्थानीय प्रणाली की संरचना करनी होगी जो नई दिल्ली नगरपालिका परिषद क्षेत्र की खास विशेषताओं को ध्यान में रखेगा जिसके अंतर्गत वह क्षेत्र आता है, जिसे लुटियन की दिल्ली कहते हैं और जहां केन्द्र सरकार विराजमान है।

4.2.8.3 प्रधान समिति ने भी इस मुद्दे की जांच की और यह सिफारिश की कि नई दिल्ली नगरपालिका परिषद के प्रबंधन के बारे में यथापूर्व स्थिति में परिवर्तन करने की कोई आवश्यकता नहीं है (रिपोर्ट का पैरा 8.4.7)।

4.2.8.4 इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि नई दिल्ली नगरपालिका परिषद क्षेत्र में 80 प्रतिशत भूमि और भवन केन्द्र सरकार के स्वामित्व में हैं, जिनमें से बहुत सारे केन्द्र सरकार के महत्वपूर्ण कार्यालय और निवास स्थान तथा विदेशी राजनयिक मिशन हैं, यह उपयुक्त रहेगा कि नई दिल्ली नगरपालिका परिषद के मौजूदा स्वरूप में कोई परिवर्तन नहीं किया जाए।

4.2.8.5 सिफारिश

(क) **नई दिल्ली नगरपालिका परिषद के वर्तमान शासन ढांचे में किसी परिवर्तन की आवश्यकता नहीं है।**

4.2.9 दिल्ली छावनी बोर्ड

4.2.9.1 छावनी अधिनियम 1924 के अंतर्गत स्थापित दिल्ली छावनी बोर्ड में एक अध्यक्ष, 7 निर्वाचित और 7 सरकारी सदस्य हैं। छावनी बोर्ड लगभग 43 वर्ग किलोमीटर क्षेत्र में जल आपूर्ति, बिजली, शिक्षा, स्वास्थ्य, आदि की व्यवस्था करने जैसे नागरिक कार्य करने और अपने अधिकारों का प्रयोग करने के लिए सशक्त है। अपने क्षेत्र में सड़क, जल निकासी, मल व्यवस्था, सड़कों पर रोशनी आदि जैसी मूलभूत नगर निगम सेवाओं की सुपुर्दगी करने का उत्तरदायित्व छावनी बोर्ड पर है। बोर्ड गृह

कर, जल कर, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, आदि जैसे विभिन्न स्थानीय कर लगाने और उनका संग्रह करने के लिए सशक्त है ताकि वह अपने संसाधन जुटा सके। हालांकि छावनी क्षेत्र का समग्र नियंत्रण केन्द्र सरकार के पास है फिर भी बोर्ड और दिल्ली सरकार के बीच कुछ समन्वय की आवश्यकता है। तथापि, चूंकि प्राथमिक रूप से यह सैन्य क्षेत्र की देखभाल करता है, आयोग इस मामले में और आगे जांच नहीं करना चाहता और इसकी संरचना आदि में किसी परिवर्तन के बारे में कोई प्रस्ताव नहीं करना चाहता।

4.2.10 स्थानिक आयोजना तथा भूमि विकास में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र सरकार की भूमिका; दिल्ली विकास प्राधिकरण के साथ इसके संबंध।

4.2.10.1 दिल्ली नगर निगम का सृजन 1954 में संसद के एक अधिनियम द्वारा किया गया था ताकि दिल्ली में योजनाबद्ध स्थानिक विकास को प्रोत्साहित किया और प्राप्त किया जा सके। दिल्ली विकास प्राधिकरण के प्रमुख कार्यों में शहर का मास्टर प्लान तैयार करना शामिल है। भूमि और अन्य संपत्ति का अधिग्रहण, धारण, प्रबंध और निपटान करने के लिए, निर्माण, अभियांत्रिकी, खनन और अन्य परिचालकों के लिए, जल एवं विद्युत आपूर्ति, मल-जल निपटान और अन्य सेवाओं तथा सुख-सुविधाओं के लिए यह प्राधिकृत है। केन्द्रीय शहरी विकास मंत्रालय दिल्ली विकास प्राधिकरण के लिए नोडल मंत्रालय है। दिल्ली विकास प्राधिकरण को यह आदेश कि वह ''विकास क्षेत्र'' के रूप में अधिसूचित नए क्षेत्रों का विकास करने के रूप में भूमि का अधिग्रहण करेगा और एक

बॉक्स 4.1 : दिल्ली विकास प्राधिकरण (डीडीए) को मौजूदा संरचना

दिल्ली विकास अधिनियम, 1957 के अनुसार, दिल्ली विकास प्राधिकारण में निम्नलिखित सदस्य शामिल होंगे, यथा -

(क) एक अध्यक्ष जो (दिल्ली राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र) के उप-राज्यपाल होंगे, पदेन;

(ख) एक उपाध्यक्ष जिनकी नियुक्ति केन्द्र सरकार करेगी;

(ग) एक वित्त और लेखा सदस्य जिनकी नियुक्ति केन्द्र सरकार करेगी;

(घ) एक अभियांत्रिकी सदस्य जिनकी नियुक्ति केन्द्र सरकार करेगी;

(ङ) जब कभी भी दिल्ली नगर निगम की स्थापना होगी तब निगम के पार्षद और पौर मुख्य अपने बीच में से निगम के दो प्रतिनिधियों का निर्वाचन करेंगे;

(च) दिल्ली राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की विधानसभा के तीन प्रतिनिधि जिनका निर्वाचन विधानसभा सदस्य अपने बीच में से ''एकल अंतरणीय मत'' द्वारा करेंगी। इनमें से दो सत्ता पक्ष से और एक सरकार के प्रतिपक्ष से होगा। लेकिन शर्त यह होगी कि दिल्ली

बार इसका विकास हो जाने के पश्चात इसे संबंधित स्थानीय प्राधिकारी के सुपुर्द करेगा और बाद में दिल्ली विकास प्राधिकरण एक पट्टा प्रशासन प्राधिकरण के रूप में रह जाता है। दिल्ली विकास प्राधिकरण के उत्तरदायित्व में यातायात की समग्र आयोजना तथा परिवहन भी शामिल हैं। अपने कार्यों का निर्वाह करने में इसे बड़ी संख्या में अभिकरणों, लोक निर्माण विभाग जैसे दिल्ली सरकार के नियंत्रणाधीन अन्य कार्यालयों, सड़क परिवहन मंत्रालय जैसे केन्द्र सरकार के कुछ मंत्रालयों और दिल्ली मेट्रो रेल निगम जैसे स्वायत्त संगठनों के साथ समन्वय स्थापित करना पड़ता है। 1974 में ''गृह इकाइयों का निर्माण'' उसके अधिदेश में जुड़ गया था।

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार के मंत्री परिषद का कोई भी सदस्य प्राधिकरण में निर्वाचन हेतु पात्र नहीं होगा;

स्पष्टीकरण : इस खंड के प्रयोजनार्थ, ''सत्ता पक्ष'' और ''सरकार का प्रतिपक्ष'' का अर्थ यह होगा कि दिल्ली राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की विधानसभा के अध्यक्ष द्वारा ''सत्ता पक्ष'' और ''सरकार का प्रतिपक्ष'' के रूप में मान्यता प्राप्त;

(छ) केन्द्र सरकार तीन और व्यक्तियों को नामित करेगी जिनमें से एक को नगर आयोजना तथा वास्तुकला का अनुभव होना चाहिए; और

(ज) दिल्ली नगर निगम के आयुक्त, पदेन।

4.2.10.2 दिल्ली विकास प्राधिकरण ने राजधानी क्षेत्र की बाकायदा वृद्धि और योजनाबद्ध विकास करने के लिए अब तक तीन परिप्रेक्ष्य योजनाओं को अंतिम रूप दिया है। पहला मास्टर प्लान ''दिल्ली 1962'' थी, दूसरी 2001 के लिए मास्टर प्लान था और तीसरा मास्टर प्लान दिल्ली 2021 था।

4.2.10.3 दिल्ली विकास प्राधिकरण का कार्य निष्पादन विभिन्न निकायों द्वारा आलोचना का विषय रहा है। आयोजना प्रक्रिया को अपर्याप्त कहा गया है और इसका कार्यान्वयन ढुलमुल, विशेष रूप से दिल्ली में मकानों और वाणिज्यिक स्थलों के लिए मांग को पूरा करने के संबंध में ऐसा है। 1984 में प्रस्तुत प्राक्कलन समिति की रिपोर्ट, 1986 में प्रस्तुत मैसर्स टाटा कंसलटेंसी की सेवा रिपोर्ट और दिसम्बर 1989 में ''दिल्ली स्थापना के पुनर्गठन पर समिति की रिपोर्ट में स्पष्ट रूप से यह कहा गया है कि विगत वर्षों के दौरान दिल्ली विकास प्राधिकरण, दिल्ली की आयोजना एवं विकास के अपने प्रमुख उद्देश्य से भटक गया है। दिल्ली विकास प्राधिकरण ने जो अतिरिक्त कार्य प्रारंभ किए उनकी वजह से इसका संगठनात्मक ढांचा दागदार, दुर्वह और निष्प्रभावी हो गया है। प्राक्कलन समिति और ''दिल्ली स्थापना के पुनर्गठन पर समिति'' दोनों ही ने यह कहा है कि दिल्ली विकास प्राधिकरण ने अपने ऊपर विभिन्न प्रकार के कार्यों का इतना बोझ ले लिया है कि यह अपनी दिशा से और प्राथमिकता की

अनुभूति से भटक गया है। उपर्युक्त सिफारिशों के परिणामस्वरूप अंतर्राज्यीय बस टर्मिनल और लाटरी से जुड़े काम इससे ले लिए गए थे। लेकिन अब भी इसने आयोजना और विकास के मूल कार्य के अलावा बड़ी संख्या में अन्य कार्यों को अपने हाथ में ले रखा है।

4.2.10.4 एक विचार यह है कि इस संगठन को राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र सरकार के प्रबंध और नियंत्रण में लाना चाहिए। यह मांग इस दलील पर आधारित है कि चूंकि राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में एक निर्वाचित विधानसभा है, इसलिए भूमि और भूमि प्रबंधन का प्रभावी नियंत्रण इस विधानसभा के पास रहना चाहिए और न कि केन्द्र सरकार या इसके प्रतिनिधि उप-राज्यपाल के पास।

4.2.10.5 इस संदर्भ में, यह नोट करना सुसंगत है कि हालांकि भूमि सातवीं अनुसूची की राज्य सूची (प्रविष्टि 18) के अंतर्गत, अनुच्छेद 239कक3(क) के उपबंधों के अधीन एक विषय है, यह विषय दिल्ली विधानसभा को अंतरित नहीं किया गया है और अभी भी इसका प्रबंध भूमि तथा विकास कार्यालय (शहरी विकास मंत्रालय) के माध्यम से केन्द्र सरकार और दिल्ली विकास प्राधिकरण द्वारा किया जा रहा है।

4.2.10.6 दिल्ली विकास प्राधिकरण बोर्ड में दिल्ली विधानसभा के तीन सदस्यों को भेजना छोड़कर, दिल्ली विधानसभा का इसके कार्यों पर कोई नियंत्रण नहीं है। आयोग द्वारा मुख्य मंत्री और जीएनसीटी के वरिष्ठ अधिकारियों के साथ विचार-विमर्श के दौरान यह कहा गया कि चूंकि भूमि प्रबंधन का कार्य दिल्ली सरकार को सौंपे गए अन्य कार्यों से घनिष्ठ रूप से जुड़ा हुआ है, अतः इसी का ही इस विषय पर ठोस नियंत्रण होना चाहिए। यह भी बताया गया कि इस संबंध में निर्णय लेने के अधिकारों के अभाव के कारण और दिल्ली में इस समय एजेंसियों की बहुलता की वजह से, निर्वाचित सरकार स्वयं को बहुत अधिक असमर्थ महसूस करती है। यह आयोग राष्ट्रीय राजधानी शहर पर शासन की अपेक्षाओं से अवगत है। यह भी स्वीकार किया गया कि भूमि के आवंटन और इसके प्रबंधन के बारे में राजधानी क्षेत्र की वृहत आयोजना पर केन्द्र सरकार का नियंत्रण होना चाहिए। यह महसूस किया गया कि प्रत्येक दो अलग-अलग अपेक्षाओं के बीच संतुलन स्थापित करने का प्रयास किया जाना चाहिए ताकि केन्द्र सरकार के नियंत्रण को बहुत अधिक कम किए बगैर एक निर्वाचित सरकार का सृजन करने का उद्देश्य पूरा हो सके।

4.2.10.7 अशोक प्रधान समिति ने इस विषय पर काफी विस्तार से जांच की है। समिति ने यह माना है कि दिल्ली में आयोजना प्रक्रिया में एकीकरण का अभाव है। इसने कहा कि ''जहां दिल्ली विकास प्राधिकरण स्थानिक आयोजना के लिए जिम्मेदार है, वहीं दिल्ली सरकार सामाजिक-आर्थिक आयोजना

के लिए उत्तरदायी है। इसके परिणामस्वरूप न केवल समूचे शहर की आयोजना बल्कि इसका निष्पादन भी प्रभावित होता है।'' समिति ने वर्तमान व्यवस्था में एक खामी के बारे में यह बताया कि जहां राज्य की सूची के प्रविष्टि 18 के अंतर्गत ''भूमि'' विषय को दिल्ली विधानसभा के अधिकार क्षेत्र से बाहर रखा गया है, वहीं कृषि भूमि और ग्राम पंचायत भूमि अभी भी दिल्ली सरकार के प्रशासनाधीन है। संयोग से दिल्ली सरकार कृषि भूमि का अधिग्रहण करके इसे विकास एवं निपटान हेतु दिल्ली विकास प्राधिकरण के सुपुर्द कर देती है लेकिन दिल्ली सरकार का इस प्रकार विकसित की गई भूमि की आयोजना एवं निपटान से कोई सरोकार नहीं है। दिल्ली में शासन के ऐतिहासिक विकास का हवाला देते हुए समिति ने यह कहा कि ''यह आवश्यक है कि इस मामले के नए सिरे से जांच की जानी चाहिए ताकि यह पता लगाया जा सके कि जिन हालात, परिस्थितियों, विचारों और तर्कों की वजह से 1956 और फिर 1966 में यह निर्णय लिया गया था कि दिल्ली सरकार को भूमि के नियंत्रण तथा प्रबंधन से बाहर रखा जाए, क्या वे अभी भी विद्यमान हैं और क्या भूमि को दिल्ली सरकार के प्रबंधन एवं नियंत्रण क्षेत्राधिकार से बाहर रखने का आज भी पर्याप्त औचित्य है (जबकि निर्वाचित विधानसभा और मंत्री परिषद तैनात है) और क्या ''भूमि'' के बारे में मौजूदा व्यवस्थाएं (राज्य की सूची की प्रविष्टि 18) संविधान के अनुच्छेद 239कक में निहित उपबंधों के पूर्णतः अनुरूप हैं। केन्द्र सरकार एलएंडडी ओ के माध्यम से अपनी नियंत्रण एवं प्रबंधन वाली भूमि (और भवनों) को सीमित करने पर विचार कर सकती है और शेष दिल्ली सरकार/प्रशासक, दिल्ली पर छोड़ सकती है।'' तथापि, हालांकि समिति ने यह हवाला दिया है कि ''आदर्श समाधान यह होगा कि ''भूमि'' विषय को दिल्ली राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र सरकार को अंतरित कर दिया जाए'', फिर भी इसने ऐसे अंतरण की सिफारिश करने से परहेज किया है। समिति ने सिफारिश की कि ''दिल्ली का मुख्य मंत्री दिल्ली विकास प्राधिकरण का अध्यक्ष होना चाहिए (रिपोर्ट का पैरा 8.2.13) जिससे वे आयोजना के दोनों क्षेत्रों के बीच वांछित समन्वय स्थापित कर सकेंगे और दिल्ली विकास प्राधिकरण द्वारा भूमि के विकास और इसके निपटान में योगदान दे सकेंगे। तथापि, प्राधिकरण के सभी प्रस्तावों तथा निर्णयों को कार्यान्वित करने से पहले उप-राज्यपाल के समक्ष अनुमोदनार्थ प्रस्तुत करना होगा। प्रस्तावित व्यवस्था इस स्थिति पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं डालेगी कि भूमि केन्द्र सरकार की जिम्मेवारी है और भविष्य में भी रहेगी तथा दिल्ली विकास प्राधिकरण को कोई निदेश जारी करने के अधिकार सहित दिल्ली विकास प्राधिकरण अधिनियम 1954 में इसे प्रदत्त इसके मौजूदा अधिकार इसके पास ही रहेंगे।''

4.2.10.8 अशोक प्रधान समिति ने मामले की जिन जटिलताओं को स्वीकार किया है आयोग उसे यथा चर्चित मानता है। दिल्ली में शासन का ढांचा पर्याप्त समय के दौरान धीरे-धीरे विकसित हुआ है

और यहां लोकतांत्रिक ढंग से निर्वाचित सरकार विद्यमान है। राष्ट्रीय राजधानी शहर में भूमि पर नियंत्रण को ध्यान में रखते हुए, आयोग यह महसूस करता है कि अभी दिल्ली सरकार को पूरी तरह से भूमि का नियंत्रण सौंपने का उचित समय नहीं आया है। साथ ही, प्रबंधन से जुड़े विभिन्न कार्यकलापों के बीच शासन और समन्वय में आने वाली अड़चनों को दूर करने में दिल्ली सरकार की ठोस भूमिका होनी चाहिए। यह महसूस किया गया कि वांछित उद्देश्य अशोक प्रधान समिति की सिफारिशों को अपनाकर हासिल किया जा सकता है। अतः आयोग की यह राय है कि दिल्ली विकास प्राधिकरण की संरचना में परिवर्तन करने की आवश्यकता है और दिल्ली के मुख्य मंत्री को इसका अध्यक्ष होना चाहिए।

4.2.10.9. दिल्ली विकास प्राधिकरण अधिनियम, 1957 की धारा 3(3) दिल्ली विकास प्राधिकरण की संरचना का वर्णन करती है :

''प्राधिकरण में निम्नलिखित सदस्य होंगे, यथा (क) अध्यक्ष, जो दिल्ली राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के उप राज्यपाल होंगे, पदेन;''

4.2.10.10 3(ख) से (ज) तक के अन्य उपबंध निकाय के अन्य सदस्यों के बारे में हैं - ब्यौरे बॉक्स संख्या 4.1 में दिए गए हैं।

4.2.10.11 शब्द ''उप-राज्यपाल'' के स्थान पर ''मुख्य मंत्री'' लिख देने मात्र से ही उद्देश्य की पूर्ति हो जाएगी।

4.2.10.12 साथ ही, भूमि की वृहत आयोजना पर और इसके प्रयोग पर केन्द्र सरकार के नियंत्रण की आवश्यकता है। केन्द्र सरकार संबंधित अधिनियम के अंतर्गत यदि कोई नियम/अधिसूचना तैयार करना अपेक्षित है तो उसके लिए पूर्व अनुमोदन प्रदान करके अपना नियंत्रण जारी रख सकती है। (धारा 4 केन्द्र सरकार द्वारा दो उपयुक्त व्यक्तियों की सचिव और मुख्य लेखा अधिकारी के रूप में नियुक्ति करने के अधिकार के बारे में है, धारा 9 केन्द्र सरकार को योजनाएं अनुमोदनार्थ प्रस्तुत करने के बारे में है, धारा 12 इस अधिनियम के प्रयोजनार्थ किसी क्षेत्र को एक विकास क्षेत्र के रूप में घोषित करने के लिए केन्द्र सरकार के अधिकार के बारे में है, धारा 15 और 21 भूमि के अधिग्रहण/निपटान के बारे में हैं, धारा 22 नजुल भूमि के बारे में है, धारा 26 वार्षिक रिपोर्ट के बारे में हैं, धारा 41,42,52,55,56 और 57 केन्द्र सरकार द्वारा नियंत्रण के मुद्दे, विवरणियों तथा निरीक्षण, प्रत्यायोजन के अधिकार, संशोधन के अधिकार, नियम बनाने के अधिकार और विनियम आदि बनाने के अधिकार के बारे में हैं और ऐसी अन्य विभिन्न संबंधित धाराएं जो केन्द्र सरकार को अधिकार प्रदान करती हैं, अपरिवर्तित रहेंगी)।

4.2.10.13 दिल्ली विकास प्राधिकरण की संरचना और ढांचे को और इसके कार्यों पर नियंत्रण रखने संबंधी उपबंधों को बदलने के अतिरिक्त, दिल्ली विकास प्राधिकरण के आंतरिक शासन में भी सुधार लाने की आवश्यकता है ताकि इसे अधिक कुशल, प्रत्युत्तरदायी और भ्रष्टाचार मुक्त संगठन बनाया जा सके। आयोग के लिए यह संभव नहीं हुआ है कि वह इन सभी मुद्दों की अलग से जांच कर सके लेकिन फिर भी यह कहा जा सकता हैं कि अशोक प्रधान समिति ने निकाय के बारे में कुछ महत्वपूर्ण सुझाव दिए हैं, जिनमें अन्यों के अलावा शामिल हैं (क) केवल आयोजना संबंधी कार्य देखने के लिए एक पूर्णकालिक सदस्य की नियुक्ति, और (ख) सरकारी क्षेत्र से बाहर के विशेषज्ञ को तैनात करने के लिए दिल्ली विकास प्राधिकरण अधिनियम की धारा 3(छ) के अंतर्गत विशेषज्ञों का नामांकन ताकि आयोजना प्रक्रिया में व्यावसायिकता के नए विचारों तथा शैली को शामिल किया जा सके। इन और अन्य सिफारिशों पर तत्काल विचार करने और उन्हें कार्यान्वित करने की आवश्यकता है। यह आयोग दिल्ली विकास प्राधिकरण से नगर निगमों को विकसित क्षेत्र अंतरित करने के मुद्दे का विशेष रूप से उल्लेख करना चाहेगा। इस प्रक्रिया में किसी भी विलंब से निवासी प्रभावित होते हैं। दिल्ली विकास प्राधिकरण और दिल्ली नगर निगम को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि जैसे ही किसी एक क्षेत्र विशेष का विकास पूरा होता है, इसे नागरिक कार्यों का निष्पादन करने के लिए दिल्ली नगर निगम के सुपुर्द कर दिया जाए।

4.2.10.14 उपर वर्णित के आधार पर दिल्ली विकास प्राधिकरण का पुनर्गठन हो जाने के पश्चात, संविधान के अनुच्छेद 243यङ के अनुसार एक महानगर आयोजना समिति का गठन करने की आवश्यकता नहीं होगी।

4.2.10.15 सिफारिशें

(क) **दिल्ली विकास प्राधिकरण की संरचना में परिवर्तन करने की आवश्यकता है। इस राज्यपाल के स्थान पर दिल्ली के मुख्यमंत्री को इस निकाय का अध्यक्ष होना चाहिए। ऐसा दिल्ली विकास प्राधिकरण अधिनियम, 1957 की धारा 3(3)(क) में संशोधन करके किया जाना चाहिए।**

(ख) **जैसा कि पैरा 4.2.10.12 में कहा गया है, दिल्ली विकास प्राधिकरण अधिनियम की विभिन्न धाराओं में उल्लिखित केन्द्र सरकार के अन्य अधिकार उसके पास ही रहेंगे।**

(ग) **अशोक प्रधान समिति की सिफारिशों के आधार पर दिल्ली विकास प्राधिकरण की आंतरिक कार्यप्रणाली में सुधार करने के लिए तत्काल कदम उठाए जाने चाहिएं।**

4.2.11 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र सरकार की भूमिका-पुलिस, कानून और व्यवस्था में

4.2.11.1 जैसाकि पहले कहा गया है, पुलिस तथा कानून और व्यवस्था का विषय दिल्ली सरकार को नहीं सौंपा गया है। इसकी व्यवस्था भारत सरकार के गृह मंत्रालय द्वारा दिल्ली के उप-राज्यपाल की मार्फत् की जा रही है। इस प्रकार, राजधानी शहर के पुलिस प्रशासन में और कानून और व्यवस्था बनाए रखने में दिल्ली सरकार का कोई दखल नहीं है। तथापि, लोकतांत्रिक ढंग से निर्वाचित सरकार होने के नाते इस संबंध में कोई चूक होने पर नागरिक इसे ही उत्तरदायी ठहराते हैं। इसमें कोई संदेह नहीं है कि सुरक्षा शासन का एक आलोचनात्मक क्षेत्र है और केन्द्र सरकार को देश के राजधानी शहर के कानून और व्यवस्था तंत्र पर अपना समग्र नियंत्रण रखना चाहिए। साथ ही, दिल्ली सरकार के अधिकार क्षेत्र में आने वाले अनेक स्थानीय तथा विशेष कानूनों को लागू करने के लिए, इसके अधीन पुलिस बल की अपेक्षा की अनदेखी नहीं की जा सकती। अतः यातायात प्रबंधन, स्थानीय पुलिस कार्यों, विशेष कानून लागू करना आदि जैसे सुरक्षा से जुड़े कार्यकलापों को अलग-अलग करने की आवश्यकताओं का पता लगाना होगा। जीएनसीटी के साथ चर्चा के दौरान यह सुझाव दिया गया था कि ''चूंकि राष्ट्रीय राजधानी के रूप में दिल्ली का एक विशेष दर्जा है, इसलिए सुरक्षा पहलू गृह मंत्रालय के पास रह सकता है लेकिन यातायात तथा कानून और व्यवस्था को दिल्ली सरकार के अधीन लाना चाहिए।'' इस बारे में, ''सार्वजनिक व्यवस्था'' और ''स्थानीय अधिशासन'' पर आयोग की रिपोर्टों पर संबंधित मुद्दों पर की गई सिफारिशों से प्रेरणा लेना भी उपयोगी रहेगा।

4.2.11.2 आयोग ने अपनी पांचवी रिपोर्ट में (सार्वजनिक व्यवस्था के बारे में) पुलिस प्रशासन में सुधार लाने के लिए व्यापक सिफारिशें की हैं। आयोग ने सिफारिश की कि आपराधिक जांच-पड़ताल को पुलिस संबंधी अन्य कार्यों से अलग रखा जाए। बाद में, यह कहा गया कि अन्वेषण एजेंसी केवल विनिर्दिष्ट मामलों में ही देखेंगी और भारतीय दंड संहिता तथा राज्य के एवं विशेष कानूनों के अंतर्गत बड़ी संख्या में आने वाले मामले सभी कानून और व्यवस्था पुलिस के क्षेत्राधिकार में आएंगे। दिलचस्प बात यह है कि बताया गया कि राज्य तथा संघ राज्य क्षेत्रों में प्रतिवर्ष पंजीकृत होने वाले 50 लाख अपराधों में से केवल एक-तिहाई ही भारतीय दंड संहिता अपराध के और बाकी विभिन्न विशेष एवं स्थानीय कानूनों के अंतर्गत अपराध थे। तदुनसार आयोग ने यह सिफारिश की कि दस लाख से अधिक जनसंख्या वाले बड़े शहरों में एक स्थानीय पुलिस सेवा की स्थापना की जाए ताकि नगर निगम और स्थानीय कानून के अंतर्गत आने वाले अपराधों को निपटाया जा सके। जहां तक विशेष कानूनों का संबंध है, आयोग ने सिफारिश की कि इनका प्रवर्तन धीरे-धीरे संबंधित विभागों, यथा राज्य उत्पाद शुल्क, वन, परिवहन, खाद्य, आदि को सौंपा जाए। शहर की सीमा में यातायात के प्रबंध के बारे में यह

सिफारिश की गई थी कि ''यातयात नियंत्रण का कार्य (यातायात पुलिस सहित दस लाख से अधिक आबादी वाले शहरों में स्थानीय सरकार को अंतरित कर दिया जाए)।''

4.2.11.3 इसके अलावा, आयोग ने दस लाख से अधिक जनसंख्या वाले सभी शहरों में महानगर पुलिस प्राधिकरण की स्थापना करने की सिफारिश की। इस प्राधिकरण के पास समुदाय पुलिस कार्यों की योजना बनाने और उस पर निगरानी रखने, नागरिकों में पुलिस की छवि को सुधारने और पुलिस कार्यों की गुणवत्ता में सुधार लाने के लिए तरीकों का सुझाव देने, आदि का अधिकार होना चाहिए। इन प्राधिकरणों में राज्य सरकार द्वारा नामित व्यक्ति, निर्वाचित नगर निगम पार्षद और निष्पक्ष जाने-माने व्यक्ति शामिल होंगे जिन्हें सरकार बतौर सदस्य नियुक्त करेगी और चुना गया एक व्यक्ति अध्यक्ष होगा। इस सिफारिश को आयोग ने स्थानीय अधिशासन पर अपनी छठी रिपोर्ट में भी दोहराया था।

4.2.11.4 आयोग यह महसूस करता है कि पहली रिपोर्टों की उपर्युक्त सिफारिशों को सभी राज्य तथा संघ राज्य क्षेत्रों द्वारा कार्यान्वित करने की आवश्यकता है। तथापि, दिल्ली के मामले में इसकी अद्वितीय विशेषताओं के कारण एक भिन्नता बनाए रखने की आवश्यकता है। केन्द्र सरकार सुरक्षा तथा कानून और व्यवस्था के व्यापक पहलुओं पर अपना नियंत्रण बरकरार रख सकती है और यातायात, स्थानिक पुलिस कार्य और विशेष कानूनों के प्रवर्तन को दिल्ली सरकार को सौंपा जा सकता है। ऐसा दिल्ली पुलिस अधिनियम में उपयुक्त संशोधन करके किया जा सकता है। आगे चलकर, इनमें से कुछ कार्य नगर निगमों को हस्तांतरित किए जा सकते हैं।

4.2.11.5 पुलिस कार्य दिल्ली नगर निगम को हस्तांतरित करने के बारे में वीरेन्द्र प्रकाश समिति ने निम्नलिखित सिफारिश की एक स्थायी बाधा, जिससे .... दिल्ली के शहरी प्राधिकरणों को भावी नुकसान उठाना पड़ा है, यह भी कि कानून तोड़ने वालों पर कानून की इच्छा का प्रवर्तन करने के लिए पुलिस बल की समय पर और पर्याप्त मात्रा में अनुपलब्धता। डीएमसी और दिल्ली विकास प्राधिकरण दोनों के अधिनियम ने अपने कार्यकारी प्राधिकरणों को यह अधिकार दिया है कि वे अपने पुलिस अधिकारियों को प्रभावी तथा विनिर्दिष्ट कार्रवाई करने के लिए निदेश दे सकें जिससे कि वे उपद्रव को शांत कर सके; अनधिकृत निर्माण या गैर कानूनी उपनिवेश बसाने को रोक सकें; इन गैर-कानूनी कार्यकलापों में लिप्त व्यक्तियों, सामग्री और उपकरणों को हटा सकें और किसी ऐसे स्थान पर सतर्कता बनाए रखें जहां कानून का उल्लंघन करके कोई विकास कार्य किया जा रहा हो ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि यह आगे जारी नहीं होगा। लेकिन जहां तक पुलिस बल की उपलब्धता

और प्रवर्तन प्राधिकारियों की आवश्यकता है, कप और होंठ के बीच के अंतर की निर्णायक कहावत यहां ठीक बैठती है।''

4.2.11.6 सहगल समिति ने भी वीरेन्द्र प्रकाश समिति की उपर्युक्त सिफारिश को समर्थन प्रदान किया है (सहगल समिति की रिपोर्ट का पैरा 10.20.3 और 10.20.4)। इसकी यह राय थी कि प्रवर्तन के प्रयोजनार्थ दिल्ली नगर निगम के प्रधान आयुक्त की सहायता करने के लिए एक वरिष्ठ पुलिस अधिकारी (विशेष आयुक्त के रैंक का अधिकारी हो सकता है) की नियुक्ति करने में कोई समस्या नहीं है।

4.2.11.7 इन विचारों को ध्यान में रखते हुए, आयोग की यह राय है कि यातायात, स्थानीय पुलिस कार्यों और विशेष कानून (जैसे कि दिल्ली मनोरंजन कर अधिनियम और चलचित्र अधिनियम आदि) के बारे में पुलिस के अधिकार दिल्ली सरकार को सुपुर्द कर दिए जाएं। चूंकि इसके लिए मौजूदा दिल्ली पुलिस स्थापना की बड़े पैमाने पर पुनर्संरचना करनी होगी, यह उचित रहेगा यदि एक कृतिक बल का गठन कर लिया जाए जिसमें केन्द्र और राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र सरकार के प्रतिनिधि शामिल हों ताकि मामले का गहराई से अध्ययन किया जा सके तथा कानून में अपेक्षित परिवर्तन करने सहित समुचित पुनर्संरचना का सुझाव दिया जा सके।

4.2.11.8 सिफारिशें

(क) **केन्द्र सरकार सुरक्षा तथा कानून और व्यवस्था के व्यापक पहलुओं पर अपना नियंत्रण बरकरार रख सकती है और यातायात स्थानीय पुलिस कार्य और विशेष कानूनों के प्रवर्तन को दिल्ली सरकार को सौंपा जा सकता है। आगे चलकर, इनमें से कुछ कार्य नगर निगम को हस्तांतरित किए जा सकते हैं।**

(ख) **चूंकि इसके लिए मौजूदा दिल्ली पुलिस स्थापना की बड़े पैमाने पर पुनर्संरचना करनी होगी, यह उचित रहेगा यदि एक कृतिक बल का गठन कर लिया जाए जिसमें केन्द्र और दिल्ली सरकार के प्रतिनिधि शामिल हों ताकि मामले का गहराई से अध्ययन किया जा सके तथा विधायी एवं प्रशासनिक उपायों के माध्यम से समुचित पुनर्संरचना का सुझाव दिया जा सके।**

4.2.12 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार - लोक ऋण उगाहने के अधिकार

4.2.12.1 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र बजट तैयार करना सरकार का एक महत्वपूर्ण कार्य है। इसके वित्तीय स्रोतों की सीमा और विकास की इसकी योजना पर निर्भर रहते हुए, सरकार को कर्ज का सहारा

लेना पड़ता है, कर्जा लेना सामान्यतः इसके समेकित कोष में उपलब्ध धनराशि (संविधान के अनुच्छेद 263(1) के उपबंधों के अंतर्गत सृजित) या किसी अन्य गारंटी पर निर्भर करता है। केन्द्र सरकार द्वारा या राज्य सरकार द्वारा कर्ज लेने का यह मुद्दा संविधान के अनुच्छेद 292 और 293 द्वारा विशेष रूप से शासित होता है, जो निम्नानुसार पठित है :

> 292. संघ को भारत की समेकित निधि की प्रतिभूति पर इसी सीमा तक, यदि कोई हो, कर्ज लेने का जिसे संसद द्वारा कानून बनाकर समय-समय पर नियत किया जाता है और संघ को इस प्रकार नियत की गई सीमाओं यदि कोई हो, के भीतर गारंटियां देने का कार्यकारी अधिकार प्राप्त है।
>
> 293(1) इस अनुच्छेद के उपबंधों पर निर्भर रहते हुए, राज्य को राज्य की समेकित निधि की प्रतिभूति पर इस सीमा तक, यदि कोई हो भारत की सीमा के भीतर कर्ज लेने का जिसे ऐसे राज्य की विधानसभा द्वारा कानून बनाकर समय-समय पर नियत किया जाता है और राज्य को इस प्रकार नियत की गई सीमाओं, यदि कोई हो, के भीतर गारंटियां देने का कार्यकारी अधिकार प्राप्त है।
>
> (2) भारत सरकार, संसद द्वारा यथा निर्धारित अनुसार या संसद द्वारा बनाए गए किसी कानून के अंतर्गत, राज्य सरकार को कर्ज दे सकती है या, जब तक कि अनुच्छेद 292 के अंतर्गत नियत किन्हीं सीमाओं का अतिक्रमण नहीं होता, राज्य सरकार जुटाए गए किसी ऋण के संबंध में गारंटियां दे सकती है, और ऐसे कर्ज के प्रयोजनार्थ अपेक्षित कोई भी धनराशि भारत की समेकित निधि से प्रभारित की जाएगी।
>
> (3) एक राज्य भारत सरकार की सहमति के बिना तब तक कोई कर्ज नहीं ले सकता जब तक राज्य को भारत सरकार द्वारा या इसकी पूर्ववर्ती सरकार द्वारा दिए गए ऋण का कोई हिस्सा अभी भी बकाया हो या जिसके संबंध में भारत सरकार द्वारा या इसकी पूर्ववर्ती सरकार द्वारा कोई गारंटी दी गई हो।
>
> (4) खंड(3) के अंतर्गत एक सहमति, उन शर्तों पर, यदि कोई है, जिन्हें लगाना भारत सरकार उपयुक्त समझती है, प्रदान की जा सकती है।

4.2.12.2 इस समय, दिल्ली सरकार के पास अपना स्वयं का एक समेकित निधि है, इसे लोक ऋण जुटाने की अनुमति नहीं है क्योंकि जीएनसीटी के बजट को संघ सरकार के बजट का एक हिस्सा समझा जाता है। मुख्य मंत्री और राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र सरकार के अधिकारियों के साथ इसकी बैठक

के दौरान, यह तथ्य उभर कर सामने आया कि सरकार दिल्ली में सर्वोत्तम गुणवत्ता वाली आधारिक सुविधाओं का निर्माण करना चाहती है, लेकिन धन का अभाव एक बहुत बड़ी समस्या है। पूंजीगत व्यय के लिए इसे भारत सरकार (गृह मंत्रालय) से जो बजटीय सहायता मिलती है, वह अपर्याप्त है। निम्नलिखित सारणी स्थिति स्पष्ट करती है :

सारणी संख्या 4.9 : मांग संख्या 55-अनुदान मांगें - बजट 2008-09		
(करोड़ रुपए में) विधानसभा वाली संघ राज्य क्षेत्र की सरकारों (दिल्ली और पुडुचेरी) को अंतरण		
योजनागत	योजनेतर	जोड़
1376.39	464.00	1840.39

(राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र का हिस्सा : केन्द्रीय सहायता उ 1313.47 केन्द्रीय करों के एवज़ में अनुदान 325.00)

कुल राजस्व आय (2008-09 में) उ 15,909.50 करोड़ रुपए

4.2.12.3 ऐसी स्थिति में, यह महसूस किया गया है कि अगर सरकार को बाजार उधारों का आश्रय लेने की अनुमति दी जाती है तो राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र का विकास तीव्र गति से हो सकता है।

4.2.12.4 आयोग ने अपनी स्थानीय अधिशासन पर रिपोर्ट (छठी रिपोर्ट) में पंचायती राज संस्था के वित्त के संदर्भ में इस मुद्दे पर चर्चा की है और यह सिफारिश की है कि ये अधिकार पंचायती राज संस्थाओं को दिए जाएं (पैरा 4.3.8.2)। ''पंचायतों की आधारिक संरचना संबंधी आवश्यकताओं के लिए उन्हें बैंकों/वित्तीय संस्थानों से उधार लेने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। राज्य सरकार की भूमिका उधार की सीमा तय करने तक ही सीमित रहनी चाहिए।''

4.2.12.5 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में उच्च गुणवत्ता वाली नागरिक सेवाओं और आधारिक संरचना का स्तरोन्नयन करने की अधिकाधिक आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, आयोग की यह राय है कि राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र सरकार को अपने स्वयं के राजस्व या केन्द्र सरकार द्वारा इसे दिए गए अनुदान के अलावा अधिकाधिक निधिकरण की आवश्यकता पड़ेगी। दिल्ली सरकार को बाजार में ऋण जारी करके लोक ऋण की जुटाने की अनुमति दी जानी चाहिए (जैसे कि राज्यों को अधिकार प्राप्त है)। ऐसा अनुच्छेद 293 में संशोधन करके किया जा सकता है, जहां कहीं भी ''राज्य'' शब्द लिखा हो वहां ''राज्य और विधानसभा वाले संघ राज्य क्षेत्र'' शब्द रख दिए जाएं। यह संविधान के अनुच्छेद 293(3) और 293(4) द्वारा लगाई गई सीमाओं पर निर्भर करेगा।

4.2.12.6 सिफारिश

(क) **राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र सरकार को अपने स्वयं के राजस्व या केन्द्र सरकार द्वारा इसे दिए गए अनुदान के अलावा अधिकाधिक निधिकरण की आवश्यकता पड़ेगी। इसे बाजार उधारों का सहारा लेने की अनुमति दी जानी चाहिए। ऐसा अनुच्छेद 293 में संशोधन लागू करके किया जा सकता है इसके लिए ''राज्य'' राज्य के स्थान पर ''शब्द और विधानसभा वाले संघ राज्य क्षेत्र'' शब्द रख दिए जाएं। ऐसे उधार संविधान के अनुच्छेद 293(3) और 293(4) द्वारा लगाई गई सीमाओं पर निर्भर करेंगे।**

4.2.13 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड

4.2.13.1 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र का 33,578 वर्ग किलोमीटर क्षेत्र हरियाणा, राजस्थान, उत्तर प्रदेश राज्यों और दिल्ली राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में है। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र का सीमाक्षेत्र इस प्रकार है :

सारणी संख्या 4.10 : राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सीमाएं	
राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली	1,482 वर्ग किलोमीटर
हरियाणा	आठ जिले गुड़गांव, रेवाड़ी, फरीदाबाद, सोनीपत, रोहतक, पानीपत और झज्जर और मेवात, क्षेत्र 13,413 वर्ग किलोमीटर
उत्तर प्रदेश	पांच जिले - गाजियाबाद, बुलंदशहर, मेरठ और बागपत और गौतमबुद्ध नगर, क्षेत्र 10,853 वर्ग किलोमीटर
राजस्थान	अलवर जिला, क्षेत्र 7,829 वर्ग किलोमीटर

4.2.13.2 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र आयोजना बोर्ड का गठन 1985 में संसद के एक अधिनियम के माध्यम से और हरियाणा, राजस्थान और उत्तर प्रदेश की विधानसभाओं की सहमति से किया गया था ताकि राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र का विकास करने के लिए एक योजना तैयार की जा सके और इस योजना के कार्यान्वयन में समन्वय स्थापित किया जा सके एवं निगरानी रखी जा सके तथा राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में भूमि के प्रयोग पर नियंत्रण रखने तथा आधारिक संरचना का विकास करने के लिए सुमेलित नीतियां तैयार की जा सकें, जिससे कि इसके अव्यवस्थित विकास से बचा जा सके। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र आयोजना बोर्ड अधिनियम की धारा 8(च) बोर्ड को संबंधित राज्य सरकार से परामर्श करके, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के बाहर किसी शहरी क्षेत्र का उसकी अवस्थिति, जनसंख्या और विकास हेतु उसकी संभाव्यता को ध्यान में रखते हुए चयन करने का अधिकार प्रदान करता है, जिसका काउंटर मैगनेट एरिया (सीएमए) के रूप में विकास किया जा सकता है ताकि क्षेत्रीय योजना के उद्देश्य को

प्राप्त किया जा सके। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र आयोजना बोर्ड के 21 सदस्य हैं और केन्द्रीय शहरी विकास मंत्री इसके अध्यक्ष हैं। इसके 10 सहयोजित सदस्य भी हैं।

4.2.13.3 पुनर्गठित बोर्ड के 21 सदस्य और 10 सहयोजित सदस्य इस प्रकार हैं :-

सारणी संख्या 4.11 : राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र आयोजना बोर्ड की संरचना

1	केन्द्रीय शहरी विकास मंत्री	अध्यक्ष
2	विद्युत मंत्री, भारत सरकार	सदस्य
3	संचार एवं सू. प्रौ. मंत्री, भारत सरकार	सदस्य
4	रेल मंत्री, भारत सरकार	सदस्य
5	सड़क और राजमार्ग मंत्री ,भारत सरकार	सदस्य
6	मुख्य मंत्री, हरियाणा	सदस्य
7	मुख्य मंत्री, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली	सदस्य
8	मुख्य मंत्री, राजस्थान	सदस्य
9	मुख्य मंत्री, उत्तर प्रदेश	सदस्य
10	शहरी रोजगार एवं गरीबी उपशमन राज्य मंत्री	सदस्य
11	उप-राज्यपाल, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र, दिल्ली	सदस्य
12	नगर और ग्राम आयोजना मंत्री, हरियाणा सरकार	सदस्य
13	शहरी विकास मंत्री, राजस्थान सरकार	सदस्य
14	शहरी विकास मंत्री, उत्तर प्रदेश सरकार	सदस्य
15	सचिव, शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार	सदस्य
16	मुख्य सचिव, हरियाणा सरकार	सदस्य
17	मुख्य सचिव, राजस्थान सरकार	सदस्य
18	मुख्य सचिव, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र सरकार, दिल्ली	सदस्य
19	सचिव, आवास और शहरी विकास, उत्तर प्रदेश सरकार	सदस्य
20	मुख्य योजनाकार, नगर और ग्राम आयोजना संगठन, भारत सरकार	सदस्य
21	सदस्य सचिव, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र आयोजना बोर्ड सचिव	सदस्य

सहयोजित सदस्य	
1	मुख्य मंत्री, मध्य प्रदेश
2	सचिव, वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय और औद्योगिक नीति एवं संवर्धन विभाग, भारत सरकार
3	सचिव, व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार
4	सचिव, विद्युत विभाग, भारत सरकार
5	सचिव, सड़क और राजमार्ग मंत्रालय, भारत सरकार
6	अध्यक्ष, रेलवे बोर्ड, भारत सरकार
7	सचिव, शहरी विकास और आवास विभाग, पंजाब सरकार
8	सचिव, शहरी विकास और आवास विभाग, मध्य प्रदेश सरकार
9	प्रधान सलाहकार (एचयूडी), योजना आयोग, भारत सरकार
10	उपाध्यक्ष, दिल्ली विकास प्राधिकरण

4.2.13.4 एनसीआरपीबी अधिनियम की धारा 7(ङ) में दी गई परिभाषा के अनुसार, बोर्ड के कार्यों में से एक कार्य राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में चुनिंदा विकास परियोजनाओं के लिए वित्त व्यवस्था करना और उस पर निगरानी रखना है। इसके प्रयोजनार्थ, अधिनियम की धारा 22 के अंतर्गत राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र आयोजना बोर्ड का सृजन किया गया है जिसका अन्य बातों के साथ-साथ (क) ''उप-क्षेत्रीय योजनाओं और परियोजना योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए सहभागी राज्यों तथा संघ राज्य क्षेत्र को वित्तीय सहायता प्रदान करने,'' और (ख) ''काउंटर मैगनेट एरिया का विकास करने के लिए संशोधित राज्य को, इस राज्य तथा बोर्ड के बीच सहमत शर्तों पर वित्तीय सहायता प्रदान करने'' के लिए प्रयोग करना अपेक्षित है।

4.2.13.5 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र द्वारा प्रारंभ की जाने वाली विकास परियोजनाओं का और काउंटर मैगनेट एरिया (सीएमए) का राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र को सहभागी राज्यों, सीएमए तथा इनकी कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा अभिनिर्धारण करने की आवश्यकता होगी। बोर्ड सहभागी राज्य सरकारों और उनकी कार्यान्वयन एजेंसियों, जिनमें स्थानीय निकाय, विकास प्राधिकरण, आवास बोर्ड, औद्योगिक विकास निगम पर यथास्थिति राज्य सरकारों की ऐसी अन्य एजेंसियां शामिल होंगी, को वित्तीय सहायता प्रदान करेगा।

4.2.13.6 संसाधनों की उपलब्धता पर निर्भर रहते हुए, (क) सामाजिक और वास्तविक आधारिक-संरचना का सृजन करने के लिए भूमि का अधिग्रहण और विकास, (ख) मौजूदा आधारिक संरचना

का स्तरोन्नयन करने और उनमें वृद्धि करने, (ग) कला और संस्कृति केन्द्रों का विकास करने, (घ) काउंटर मैगनेट एरिया में आधारिक संरचना और अन्य विकास परियोजनाएं, (ङ) ग्रामीण केन्द्र क्षेत्र की प्रायोगिक परियोजनाएं और (च) नए नगर क्षेत्रों के विकास से संबंधित परियोजनाएं राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र बोर्ड द्वारा प्रारंभ की जा सकती हैं। राज्य/कार्यान्वयन एजेंसी को परियोजना लागत के 75 प्रतिशत तक ऋण दिया जा सकता है।

4.2.13.7 *राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र बोर्ड का आकलन*

4.2.13.7.1 अभी तक राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र बोर्ड ने इस क्षेत्र की विभिन्न स्कीमों के लिए लगभग 1800 करोड़ रुपए की वित्तीय सहायता प्रदान की है। तथापि, राज्य सरकारों की पर्याप्त धनराशि आबंटित न करने की इच्छा और साथ ही इनकी कार्यान्वयन एजेंसियों की निरूत्साहित प्रतिक्रिया की वजह से परिणाम संतोषजनक नहीं रहा है।

4.2.13.7.2 एक राय यह भी है कि इस निकाय को अधिक प्रभावी बनाने के लिए, इस संगठन को और सुदृढ़ बनाने की आवश्यकता है तथा इसके लिए उठाए जाने वाले कदम हैं – (क) राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र बोर्ड के पास उपलब्ध धनराशि में वृद्धि करना, (ख) इसे एक विशेष उपयोगिता साधन (एसयूवी)रखने की अनुमति हो, जिसे आवश्यकता पड़ने पर स्वीकृत परियोजनाओं के वास्तविक निष्पादन को हाथ में लेने की स्थिति में होना चाहिए (यदि संबंधित सदस्य राज्य या इसकी कार्यान्वयन एजेंसी इसे अपने हाथ में लेने से इंकार कर देती है), (ग) एक तंत्र तैयार करना जो यह सुनिश्चित कर सके कि क्षेत्र राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र बोर्ड द्वारा अनुमोदित क्षेत्रीय और उप-क्षेत्रीय योजनाएं राज्य सरकारों/ क्षेत्र विकास प्राधिकरणों की योजनाओं के साथ समुचित रूप से जोड़ दी जाएं, और (घ) बोर्ड द्वारा लिए गए निर्णयों के अनुसार अनुपालन सुनिश्चित करना।

4.2.13.7.3 इसके विरोध में एक राय यह है कि चूंकि सदस्य राज्यों के अपने क्षेत्र विकास प्राधिकरण है जिनके पास अपने क्षेत्राधिकार में परियोजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए पर्याप्त तकनीकी समर्थन और आधारिक संरचना उपलब्ध है, इसलिए यह आवश्यक नहीं होगा कि मात्र राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र बोर्ड के लिए एक अलग से तकनीकी/कार्यान्वयन निकाय का सृजन किया जाए। किसी भी स्थिति में, भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) और दिल्ली मेट्रो विकास निगम (डीएमआरसी) जैसी प्रमुख केन्द्रीय एजेंसियां उच्च मूल्य वाली/जटिल आधारिक संरचना और संबंधित परियोजनाओं के संबंध में राज्यों को सहायता प्रदान करने के लिए सदैव उपलब्ध रहेंगी। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र बोर्ड के अधीन एक समर्थन/कार्यान्वयन एजेंसी के सृजन को, विकास योजनाओं को कार्यान्वित करने के राज्यों के अधिकारों पर अतिलंघन भी माना जा सकता है।

4.2.13.8 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र बोर्ड की संरचना

4.2.13.8.1 जैसाकि सारणी संख्या 4.10 में दर्शाया गया है, इस समय राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र बोर्ड के 21 सदस्य हैं। आयोग की यह राय है कि तुरंत और बाध्यकारी निर्णय लेने के लिए, इस निकाय में सदस्यों की संख्या कम करने की आवश्यकता है। इस बोर्ड में केवल 6 केन्द्रीय मंत्री और 3 मुख्य मंत्री (उत्तर प्रदेश, हरियाणा और राजस्थान) रखने की आवश्यकता है। मध्य प्रदेश के मुख्य मंत्री को सहयोजित सदस्य के रूप में तब आमंत्रित किया जा सकता है जब काउंटर मैगनेट सिटी ग्वालियर से जुड़े किसी मुद्दे पर चर्चा होनी हो।

4.2.13.8.2 इस बैठक में लिए गए निर्णयों पर अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए, भारत सरकार के शहरी विकास के प्रभारी सचिव की अध्यक्षता में गठित एक समिति राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र बोर्ड को समर्थन प्रदान कर सकती है। इस संचालन समिति के अन्य सदस्य वाणिज्य एवं उद्योग, औद्योगिक नीति एवं संवर्धन, व्यय, विद्युत, सड़क तथा राजमार्ग के प्रभारी सचिव, अध्यक्ष, रेलवे बोर्ड (सभी भारत सरकार से), उत्तर प्रदेश, राजस्थान, हरियाणा के मुख्य सचिव, प्रधान सलाहकार (एचयूडी), योजना आयोग और उपाध्यक्ष, दिल्ली विकास प्राधिकरण हो सकते हैं। जब कभी आवश्यक हो, पंजाब और मध्य प्रदेश के मुख्य सचिवों को बैठक में आमंत्रित किया जा सकता है।

4.2.13.9 सिफारिशें :

(क) **राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र आयोजना बोर्ड एक आयोजना, निगरानी और सलाहकार निकाय के रूप में ही रहना चाहिए तथा यह क्षेत्रीय एवं उप-क्षेत्रीय योजनाओं को शामिल करते हुए राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र का मास्टर प्लान तैयार करने का प्रभारी होगा। इसके पास पर्याप्त वित्तीय संसाधन होने चाहिएं ताकि यह कुछ महत्वपूर्ण स्कीमों के लिए चयनात्मक रूप से वित्तीय सहायता प्रदान कर सके।**

(ख) **21 सदस्यों वाले राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र आयोजना बोर्ड में संशोधन किया जाना चाहिए और केवल 6 केन्द्रीय मंत्री तथा 3 मुख्य मंत्री (उत्तर प्रदेश, हरियाणा और राजस्थान) बोर्ड के सदस्य होंगे।**

(ग) **भारत सरकार में शहरी विकास के प्रभारी सचिव की अध्यक्षता में एक कार्यकारी समिति होनी चाहिए जिसमें वाणिज्य एवं उद्योग, औद्योगिक नीति तथा संवर्धन, व्यय, विद्युत के प्रभारी सचिव, सचिव सड़क परिवहन तथा राजमार्ग, अध्यक्ष, रेलवे बोर्ड (सभी**

भारत सरकार से), उत्तर प्रदेश, राजस्थान, हरियाणा सरकारों के मुख्य सचिव, प्रधान सलाहकार (एचयूडी), योजना आयोग और उपाध्यक्ष, दिल्ली विकास प्राधिकरण बतौर सदस्य शामिल होंगे।

(घ) **चूंकि तीन राज्यों के मुख्य मंत्री इस बोर्ड के सदस्य हैं, जिन निर्णयों पर सहमति होती है वे संबंधित राज्यों पर बाध्यकारी होने चाहिएं। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र से अनुमोदित क्षेत्रीय योजनाएं/उप-योजनाएं अनिवार्य रूप से राज्य सरकारों की योजनाओं का हिस्सा होनी चाहिएं। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र आयोजना बोर्ड में तदनुसार संशोधन किया जाना चाहिए।**

4.3 चंडीगढ़

4.3.1 चंडीगढ़ का निर्माण मूल रूप से पंजाब की राजधानी के रूप में हुआ था, लेकिन 1966 में हरियाणा राज्य का अलग से सृजन होने के परिणामस्वरूप यह एक संघ राज्य क्षेत्र और पंजाब और हरियाणा की संयुक्त राजधानी बन गया। इस प्रकार यहां दो सरकारों और संघ राज्य क्षेत्र का प्रशासन अस्तित्व में है। संघ राज्य क्षेत्र की स्वास्थ्य और शिक्षा संबंधी आधारिक संरचना इन सभी तीनों की और कुछ हद तक हिमाचल और जम्मू और कश्मीर की आवश्यकताओं की पूर्ति करती हैं। चंडीगढ़ में तीन सत्ताओं का मिलजुला एक उच्च न्यायालय है। संघ राज्य क्षेत्र में एक जिला और एक तहसील है।

4.3.2 संघ राज्य क्षेत्र का कुल क्षेत्रफल 114 वर्ग किलोमीटर है जिसमें से 80 किलोमीटर शहरी क्षेत्र है जिसकी देखभाल एक नगर निगम करता है। शेष 34 किलोमीटर ग्रामीण है और इसकी देखभाल एक त्रि-स्तरीय पंचायती राज ढांचे द्वारा की जाती है। इस संघ राज्य क्षेत्र की जनसंख्या प्रत्येक दशक में 40 प्रतिशत बढ़ती है।

4.3.3 पंजाब की राजधानी (विकास एवं विनियमन) अधिनियम, 1952 में शहरी अधिशासन के प्रबंधन की रूपरेखा दी गई है। चंडीगढ़ का एक परियोजना के रूप में निर्माण शुरू करते समय अधिनियमित, यह अधिनियम राज्य सरकार और नगर निगम प्रक्रियाओं प्रधानतः संपदा अधिकारी तथा मुख्य प्रशासन को अपनी एजेंसियों में सम्मिलित करता है। स्थानीय एवं शासन के संस्थानों की स्थापना हो जाने तक के लिए एक सीमित अवधि के लिए एक विशेष उपाय के रूप में परिकल्पित यह अधिनियम अभी भी अस्तित्व में है जबकि चंडीगढ़ का विकास लगभग पूरा हो गया है और एक नगर-निगम अस्तित्व में आ गया है। परिणामस्वरूप, संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन और नगर निगम दोनों ही नगरपालिका अधिकारों का प्रयोग करते हैं, जिससे प्रशासन में भ्रम की स्थिति उत्पन्न हो जाती है। संघ राज्य क्षेत्र की 90 प्रतिशत

जनसंख्या (शहरी क्षेत्र में) को नागरिक सेवाएं नगर निगम मुहैया कराता है, जबकि शेष 10 प्रतिशत जनसंख्या (ग्रामीण) में सेवाएं राज्य सरकार (संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन) उपलब्ध कराती है। चूंकि संघ राज्य क्षेत्र के लिए आधारिक संरचना (जल, विद्युत, स्वास्थ्य सेवाएं, शिक्षा) का निर्माण करने के लिए समग्र रूप से योजना बनाई जाती है, इसलिए शासन संबंधी कार्यों को ठीक प्रकार से तीन भागों में बांटना संभव नहीं है। संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन के अनुरोध पर, नगर निगम संघ राज्य क्षेत्र के सभी 18 गांवों को चरणबद्ध रूप से अधिग्रहित करने हेतु सहमत हो गया है।

4.3.4 शहर की मूल रूप से योजना तैयार करते समय, इसके सभी ओर सोलह किलोमीटर चौड़े हरित परिधि की परिकल्पना की गई थी। पंजाब नई राजधानी (परिधि) नियंत्रण अधिनियम 1952 के अधीन इसे अनिवार्य बना दिया गया है। पंजाब और हरियाणा के क्रमशः मोहाली तथा पंचकुला शहरों का निर्माण इस परिधि के भीतर ही हुआ है। आगे विकास करने के लिए भूमि की आवश्यकता के मद्देनजर चंडीगढ़ में भी इस परिधि पर दबाव है।

4.3.5 प्रशासनिक ढांचा

4.3.5.1 पंजाब पुनर्गठन अधिनियम, 1966 में अन्य बातों के साथ-साथ यह व्यवस्था की गई है कि 1.1.1996 को जो सभी कानून पंजाब में लागू थे, वे संघ राज्य क्षेत्र पर भी लागू होंगे। संघ राज्य क्षेत्र का प्रशासन केन्द्र सरकार एक प्रशासक के माध्यम से चलाती है जिसकी नियुक्ति संविधान के अनुच्छेद 239 के अधीन की जाती है। 1984 से पंजाब के राज्यपाल ही प्रशासक के रूप में कार्य कर रहे हैं। प्रशासक के सलाहकार के चार पदों के अलावा, पुलिस महानिरीक्षक, वन संरक्षक और आवास बोर्ड के अध्यक्ष के रूप में एजीएमयूटी के अधिकारी कार्य करते हैं तथा अन्य सभी पदों पर नियुक्ति या तो पंजाब एवं हरियाणा की सरकारों के अधिकारियों द्वारा 60:40 के अनुपात में प्रतिनियुक्ति द्वारा की जाती है, या फिर चंडीगढ़ प्रशासन सीधे भर्ती द्वारा नियुक्ति करता है।

4.3.5.2 इस समय, प्रशासक को सलाह देने के लिए एक सलाहकार परिषद है, जिसे वे स्वयं नामित करते हैं। शहर के विभिन्न हितों की पूर्ति करने के लिए इसका आकार काफी बड़ा होता है और कभी-कभार यह काफी भारी-भरकम हो जाता है। इसकी बैठकें भी जल्दी-जल्दी बुलानी पड़ती हैं। प्रशासक द्वारा लिए गए निर्णयों में कोई राजनीतिक गुट शामिल नहीं होता और राजनीतिक सलाह प्राथमिक रूप से अनौपचारिक माध्यमों द्वारा ही प्राप्त होती है।

4.3.5.3 गृह मामलों पर विभाग से संबंधित संसदीय स्थायी समिति ने संघ राज्य क्षेत्रों के प्रशासन पर अपनी 121वीं रिपोर्ट (2006) में अन्य बातों के साथ-साथ चंडीगढ़ के बारे में निम्नलिखित टिप्पणी की थी :

4.3.5.3.1 ''........समिति की यह राय है कि नगर निगम लोगों की सभी समस्याओं को हल नहीं कर सकता और सलाहकार परिषद उस सीमा तक दिक्कतों को दूर नहीं कर सकती जिस सीमा तक लोग अपनी महत्वाकांक्षाओं को पूरा करना चाहते हैं ....समिति यह सिफारिश करती है कि चंडीगढ़ संघ राज्य क्षेत्र में कुछ ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिए जिस तक लोग आसानी से पहुंच सकें और जो लोगों की शिकायतों को प्रभावी तथा पर्याप्त रुप से दूर कर सकें।''

4.3.5.3.2 ''समिति ने यह पाया कि महानगर आयोजना समिति चंडीगढ़ के लोगों की समस्याओं को हल करने तथा उनकी महत्वाकांक्षाओं को पूरा करते में काफी हद तक मददगार हो सकती है। हालांकि महानगर आयोजना समिति एक निर्वाचित विधायी निकाय की जगह नहीं ले सकती, लेकिन यह काफी हद तक लोगों की समस्याओं को दूर कर सकती है। समिति यह सुझाव देती है कि यथाशीघ्र एक उपयुक्त कानून बनाया जाए ताकि महानगर आयोजना समिति की स्थापना करने के लिए कदम उठाए जा सकें।''

4.3.5.3.3 ''समिति यह समझती है कि प्रशासक की सलाहकार परिषद की बैठकें लम्बे अंतराल के बाद बुलाने के परिणामस्वरूप लोगों की शिकायतों को दूर करने में कठिनाई आती है। एक विधायी निकाय के अभाव में, सलाहकार परिषद जैसे अन्य निकायों को कम से कम आवश्यक अधिकार दिए जाने चाहिएं जिससे कि वे लोगों की शिकायतों को दूर कर सकें। अतः समिति यह सुझाव देती है कि इस दिशा में आवश्यक कदम उठाए जाएं ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि परिषद की बैठकें जल्दी-जल्दी हों। समिति गृह सचिव की इस राय से भी सहमत है कि सलाहकार परिषद के सदस्यों को पर्याप्त अधिकार दिए जाएं। समिति यह सिफारिश करती है कि गृह मंत्रालय सलाहकार परिषद के सदस्यों के अधिकारों एवं कार्यों को पुनः परिभाषित करने के लिए आवश्यक कदम उठाए और साथ ही परिषद को और अधिकार देने की दिशा में भी कदम उठाए जाएं। परिषद को व्यापक बनाने की आवश्यकता के बारे में गृह सचिव के सुझाव का जहां तक संबंध है, समिति को मंत्रालय से कोई ठोस प्रस्ताव प्राप्त नहीं हुआ है। तथापि, समिति यह महसूस करती है कि इस मुद्दे पर विचार-विमर्श करने की आवश्यकता है और इस दिशा में कदम भी उठाए जाने चाहिएं।''

4.3.5.3.4 ''समिति यह समझती है कि यदि चंडीगढ़ नगर निगम का क्षेत्राधिकार 18 गांवों तक बढ़ा दिया जाता है तो इन गांवों में जिला परिषद और पंचायती राज संस्थाओं की आवश्यकता नहीं रहेगी। चूंकि इन 18 गांव ने चंडीगढ़ नगर निगम के क्षेत्राधिकार का विस्तार करने की कोई मांग नहीं की है और चंडीगढ़ नगर निगम का कार्य शहरी क्षेत्रों तक सीमित है, ये गांव अपनी ग्रामीण पहचान को खो

देंगे और इन्हें नगर निगम से किसी लाभ या शहरी कर का कोई लाभ नहीं मिलेगा, जिससे इनकी परेशानियों में वृद्धि होगी। अतः समिति यह सिफारिश करती है कि इन 18 गांवों की ग्रामीण पहचान से छेड़छाड़ न की जाए।''

4.3.5.4 उपर्युक्त तथ्यों और विभाग से जुड़ी संसदीय स्थायी समिति की सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए, आयोग की यह राय है कि पंजाब की राजधानी (विकास एवं विनियमन) अधिनियम और पंजाब नई राजधानी (परिधि नियंत्रण) अधिनियम, 1952 पर फिर से विचार करने की तत्काल आवश्यकता है और यह परीक्षण करने की संभावना है कि बदले हुए हालात के साथ इनका सामंजस्य बैठाया जाए तो किस प्रकार। इस मुद्दे की गृह मंत्रालय और संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन को तुरंत जांच करनी चाहिए।

4.3.5.5 आयोग की यह भी राय है कि महानगर आयोजना समिति का गठन करने के लिए आवश्यक कानून बनाने के लिए अविलम्ब प्रयास शुरू कर देने चाहिएं। इससे काफी हद तक लोगों की समस्याएं हल हो सकेंगी।

4.3.5.6 जहां तक सलाहकार परिषद का संबंध है, आयोग यह महसूस करता है कि अन्यों के अलावा चंडीगढ़ के संसद सदस्य, पंजाब तथा हरियाणा से एक-एक संसद सदस्य, चंडीगढ़ के महापौर और प्रशासक के सलाहकार को शामिल करते हुए एक ठोस एवं संबद्ध निकाय प्रशासक को उपयोगी जानकारी उपलब्ध कराने में सक्षम होगा और इसकी बैठकें भी जल्दी-जल्दी हो सकेंगी।

4.3.5.7 आयोग की यह राय भी है कि चूंकि चंडीगढ़ में अधिकांशतः शहरी क्षेत्र है और इसके 18 गांव शहरी बनावट से मिलते-जुलते हैं और अपने जीवनयापन के लिए शहरी आधारिक संरचना पर निर्भर हैं, अतः नगर निगम का अधिकार क्षेत्र समूचे संघ शासित क्षेत्र तक विस्तारित होना चाहिए। संसदीय स्थायी समिति की रिपोर्ट में 18 गांव के बारे में जो शंकाएं व्यक्त की गई हैं उन्हें स्थानीय शासन पर आयोग की रिपोर्ट में निहित सिफारिशों के अनुसार वार्ड/क्षेत्र सभाएं दूर कर सकती हैं। साथ ही, जब तक इन गांवों में चंडीगढ़ के शहरी क्षेत्रों के समान आधारिक संरचना का निर्माण नहीं हो जाता तब तक उन्हें आवश्यक (स्थानीय) कर की राहत दी जाए।

4.3.6 प्रशासनिक और वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन

4.3.6.1 आयोग की संघ राज्य क्षेत्र की यात्रा के दौरान यह बताया गया था कि गृह मंत्रालय को अनुमोनार्थ भेजे गए प्रस्ताव अक्सर लम्बे समय तक लंबित रहते हैं। यह बताया गया था कि अति-केन्द्रीकरण की मौजूदा प्रणाली की वजह से इस प्रणाली की प्रशासनिक कुशलता लंबी देरी से प्रभावित

होती है। प्रशासक को वित्तीय शक्तियों के अपर्याप्त प्रत्यायोजन से परियोजनाओं के तेजी से निष्पादन में रूकावट आती है और प्रगति में बाधा पड़ती है। चंडीगढ़ के नागरिकों के लिए बेहतर आधारित संरचना और सुविधाओं की बढ़ती हुई मांग को ध्यान में रखते हुए, इस मुद्दे का महत्व और बढ़ गया है। प्रस्तावित वित्तीय प्रत्यायोजन निम्नानुसार हो सकता है :-

सारणी संख्या 4.12 : चंडीगढ़ के संबंध में प्रस्तावित वित्तीय प्रत्यायोजन

क्रम संख्या	व्यय की मदें	मौजूदा वित्तीय प्रत्यायोजन	प्रस्तावित वित्तीय प्रत्यायोजन
1	डीएफआर का नियम 18 स्कीमों/ परियोजनाओं पर व्यय (योजना)	5.00 करोड़	25.00
2	डीएफआर का नियम 18 निर्माण कार्यों पर व्यय (योजना)	2.40 करोड़	20.00
3	डीएफआर का नियम 21 मांग पत्रों/खरीद पर व्यय	यथोक्त	20.00

4.3.6.2 संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन को प्रशासनिक शक्तियों का प्रत्यायोजन भी इतना ही महत्वपूर्ण है। प्रशासन के पास पद सृजन का अधिकार नहीं है। भर्ती नियम तैयार करने के इसकी शक्तियां भी समूह ''ख'', ''ग'' और ''घ'' पदों तक सीमित हैं। आयोग को यह भी बताया गया कि चंडीगढ़ प्रशासन को कर्मचारियों की गिरती हुई संख्या से काम चलाना पड़ रहा है क्योंकि व्यय विभाग के निदेशानुसार एक खास अनुपात में पदों को समाप्त किया जा रहा है। चंडीगढ़ एक राजस्व अधिशेष संघ राज्य क्षेत्र है। आयोग यह महसूस करता है कि संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन अध्यापकों, चिकित्सकों और अर्द्ध-चिकित्सा कर्मचारियों जैसे पदों की उन श्रेणियों का सृजन करने हेतु सक्षम हो जिनकी आवश्यकता इस क्षेत्र के लोगों द्वारा प्रयोग में लाई जा रही महत्वपूर्ण सेवाओं की सुपुर्दगी के लिए पड़ती है।

4.3.7 सिफारिशें :

(क) **पंजाब की राजधानी (विकास एवं विनियमन) अधिनियम और पंजाब नई राजधानी (परिधि नियंत्रण) अधिनियम, 1952 पर फिर से विचार करने की तत्काल आवश्यकता है और यह परीक्षण करने की जरूरत है कि बदले हुए हालात के साथ अगर इनका सामंजस्य बैठाया जाए तो किस प्रकार इस मुद्दे की गृह मंत्रालय और संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन को तुरंत जांच करनी चाहिए।**

(ख) महानगर आयोजना समिति का अविलंब गठन किया जाना चाहिए ताकि चंडीगढ़ संघ राज्य क्षेत्र के क्षेत्राधिकार में आने वाले समूचे क्षेत्र की व्यापक योजना तैयार की जा सके।

(ग) चंडीगढ़ संघ राज्य क्षेत्र के क्षेत्राधिकार में आने वाली समूची भूमि को शहरी क्षेत्र घोषित किया जाए। तथापि, विकास की प्रक्रिया में मौजूदा गांवों के हितों की रक्षा करने के लिए, स्थानीय अधिशासन पर आयोग की रिपोर्ट में की गई सिफारिश के अनुसार वार्ड/क्षेत्र सभाओं का गठन किया जाना चाहिए। साथ ही, जब तक इन गांवों में चंडीगढ़ के शहरी क्षेत्रों के समान आधारिक संरचना का निर्माण नहीं हो जाता तब तक उन्हें आवश्यक (स्थानीय) कर राहत दी जाए।

(घ) प्रशासक के वर्तमान सलाहकार परिषद के स्थान पर एक अधिक ठोस एवं संबद्ध निकाय की स्थापना की जाए जिसमें अन्य के अलावा चंडीगढ़ के संसद सदस्य, पंजाब तथा हरियाणा से एक-एक संसद सदस्य, चंडीगढ़ के महापौर और प्रशासन के सलाहकार शामिल हों। ऐसा एक ठोस निकाय प्रशासक को उपयोगी जानकारी उपलब्ध कराने में सक्षम होगा और इसकी बैठकें भी जल्दी-जल्दी हो सकेंगी।

(ङ) केन्द्र सरकार को सारणी 4.12 में प्रस्तावित प्रत्यायोजन को अधिसूचित करके संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन की वित्तीय शक्तियों में उपयुक्त रूप से वृद्धि करनी चाहिए। शक्तियों के इस प्रत्यायोजन द्वारा संघ राज्य क्षेत्र को पूर्ण प्रशासनिक एवं कार्यात्मक स्वायत्तता प्रदान की जानी चाहिए। इसके अलावा, चंडीगढ़ संघ राज्य क्षेत्र को अध्यापकों, चिकित्सकों और अर्द्ध-चिकित्सा कर्मचारियों जैसे पदों की कुछ उन श्रेणियों का सृजन करने का अधिकार होना चाहिए जिनकी आवश्यकता इस क्षेत्र के लोगों द्वारा प्रयोग में लाई जा रही महत्वपूर्ण सेवाओं की सुपुर्दगी करने के लिए पड़ती है।

4.4 पुडुचेरी

4.4.1 संघ राज्य क्षेत्र पुडुचेरी के अंतर्गत पुडुचेरी, कराइकल, माहे और यानम नाम के चार क्षेत्र आते हैं जो भौगोलिक रूप से परस्पर सटे हुए नहीं हैं। पुडुचेरी चेन्नई के दक्षिण में लगभग 162 किलोमीटर दूर पूर्वी तट पर बसा हुआ है। यह चार क्षेत्रों में सबसे बड़ा है और यह 12 बिखरे हुए क्षेत्रों से मिलकर बना है जो तमिलनाडु के विल्लुपुरम तथा कुड्डालोर जिलों के अंतः क्षेत्रों में बिखरे हुए हैं। कराइकल

पुडुचेरी के दक्षिण में लगभग 160 किलोमीटर की दूरी पर अवस्थित है और यह तमिलनाडु राज्य के नागापटिट एवं थिरूवरूर जिलों से घिरा हुआ है। माहे पुडुचेरी के समानांतर 653 किलोमीटर दूर केरल राज्य के कन्नूर जिले के पास पश्चिमी तट पर बसा हुआ है। यानम पुंडूचेरी के उत्तर-पूर्व में लगभग 840 किलोमीटर दूर अवस्थित है और यह आन्ध्र प्रदेश राज्य के पूर्व गोदावरी जिले में पड़ता है। भारत सरकार और फ्रांस सरकार के 21 अक्तूबर, 1954 को हस्ताक्षरित एक वास्तविक समझौते के अनुसार, पुडुचेरी क्षेत्र का भारतीय संघ में 1 नवम्बर, 1954 को विलय हो गया था। पुडुचेरी का कानूनी अंतरण 16 अगस्त, 1962 को हुआ था। पुडुचेरी, कराइकल माहे और यानम का कब्जा फ्रांस से सत्तांतरण करने के लिए भारत एवं फ्रांस के बीच हुई संधि में अन्य बातों के साथ-साथ यह व्यवस्था की गई कि इस क्षेत्र के 1 नवम्बर, 1954 (वह तारीख जिसको इस क्षेत्र के कब्जे का भारत सरकार को वास्तविक अंतरण हुआ था) से पहले के विशेष प्रशासनिक दर्जे में कोई भी संवैधानिक परिवर्तन इस क्षेत्र के लोगों की इच्छा जानने के बाद किया जाएगा। पुडुचेरी संघ राज्य क्षेत्र का प्रशासन संघ राज्य क्षेत्र शासन अधिनियम 1963 के उपबंधों के अनुसार चलता है।

4.4.2 पुडुचेरी संघ राज्य क्षेत्र का क्षेत्रफल 479 वर्ग किलोमीटर है और 2001 की जनगणना के अनुसार इसकी आबादी 9,74,345 है। इस संघ राज्य की जनसंख्या का घनत्व 2034 व्यक्ति प्रति वर्ग किलोमीटर है। यहां की ग्रामीण जनसंख्या 3,25,726 (33.43 प्रतिशत) है और शहरी जनसंख्या 6,48,619 है जो कुल जनसंख्या का 66.57 प्रतिशत है।

4.4.3 राष्ट्रीय पैटर्न की तुलना में, शहरी क्षेत्रों में जनसंख्या की प्रतिशतता ग्रामीण क्षेत्रों की जनसंख्या से बहुत अधिक है। माहे और यानम के पूरे क्षेत्र को शहरी के रूप में वर्गीकृत किया जा चुका है। संघ राज्य क्षेत्र का 66 प्रतिशत इलाका शहरी के रूप में वर्गीकृत किया जा चुका है, अखिल भारतीय स्तर पर यह प्रतिशतता 25.7 प्रतिशत है। अनुसूचित जाति के लोगों की संख्या 1,57,771 है जो कुल जनसंख्या का 16.19 प्रतिशत है। पुडुचेरी संघ राज्य क्षेत्र में अनुसूचित जनजाति नहीं है (2001 की जनगणना रिपोर्ट के अनुसार) यहां की जनसंख्या में प्रति दशक 20.62 प्रतिशत की वृद्धि होती है; इस क्षेत्र में चार जिले और अठानवें ग्राम पंचायतें हैं।

4.4.4 प्रशासन

4.4.4.1 जैसाकि पहले बताया गया है, पुडुचेरी का एक संघ राज्य क्षेत्र के रूप में प्रशासन संविधान के अनुच्छेद 239, 239क और संघ राज्य क्षेत्र शासन अधिनियम के उपबंधों के अंतर्गत चलता है। अनुच्छेद 239क के अनुसार, पुडुचेरी के लिए एक चुनी हुई विधानसभा और मंत्रिमंडल का उपबंध

किया गया है। इस समय, पुडुचेरी में चुने हुए 30 सदस्य, एक मुख्य मंत्री और एक मंत्री परिषद है। विधायिका को राज्य के अंतर्गत आने वाले विषयों और संविधान की अनुसूची 7 की समवर्ती सूची में शामिल विषयों पर कानून बनाने का अधिकार है। तथापि, संघ राज्य क्षेत्र होने के नाते इसके प्रशासन पर संघ सरकार उप-राज्यपाल (प्रशासक) के माध्यम से सीधे नियंत्रण रखती है और पर्यवेक्षण करती है जिनकी नियुक्ति इसके प्रयोजनार्थ तथा विशेष रूप से प्रशासनिक एवं वित्तीय मामलों के लिए की जाती है। विधायी एवं प्रशासनिक कार्यों को पूरा करने के लिए, संघ राज्य क्षेत्र शासन अधिनियम, 1963 के अंतर्गत 1963 में पुडुचेरी सरकार की कार्य नियमावली तैयार की गई थी। उक्त नियमावली के नियम 49-58 के अनुसार, प्रशासक को यह अधिकार प्राप्त है कि वे किसी भी विधेयक के मसौदे को, संघ राज्य क्षेत्र की विधायिका में लाने से पहले, संघ सरकार के पास भेज दें। ऐसी स्थिति में विधेयक को विधायिका में लाने से पहले केन्द्र सरकार की सलाह की प्रतीक्षा करनी होगी।

4.4.4.2 प्रशासक प्रत्येक वह विधेयक संघ सरकार के पास भेजेंगे जो --

(क) यदि विधानसभा द्वारा पारित कर दिया जाता है तो उसे धारा 21 की उप-धारा (2) या, यथास्थिति अधिनियम की धारा 25 के द्वितीय परंतुक के अधीन राष्ट्रपति के विचारार्थ आरक्षित रखना अपेक्षित होता है।

(ख) संविधान की सातवीं अनुसूची की समवर्ती सूची में उल्लिखित किसी मामले के बारे में हो।

(ग) संघ राज्य क्षेत्र पर यथा लागू संविधान के अनुच्छेद 304 के उपबंधों को आकर्षित करें (राज्यों के बीच व्यावसायिक एवं वाणिज्यिक प्रतिबंध)।

(घ) किसी ऐसे मामले से संबंधित हो जिसके लिए संघ राज्य क्षेत्र की समेकित निधि में से पर्याप्त व्यय के माध्यम से केन्द्र सरकार से अतिरिक्त वित्तीय सहायता लेना या राजस्व का परित्याग करना या किसी कर की दर को कम करना अंततः आवश्यक हो।

(ङ) विश्वविद्यालयों से जुड़े किसी मामले के बारे में हो।

(च) अल्पसंख्यक समुदाय, अनुसूचित जाति या पिछड़े वर्ग के हितों को प्रभावित करें या प्रभावित करने की संभावना रखता हो।

4.4.4.3 साथ ही, संघ सरकार द्वारा समय-समय पर जारी किन्हीं अनुदेशों में की गई व्यवस्थाओं पर निर्भर रहते हुए, प्रशासक निम्नलिखित मामलों के संबंध में संघ सरकार के गृह मंत्रालय को या संबंधित मंत्रालय को पहले से लिखेंगे और उसकी एक प्रति गृह मंत्रालय को भेजेंगे :-

(क) नीतिगत प्रश्न उठाने वाले सभी महत्वपूर्ण मामले।

(ख) केन्द्र सरकार के किसी राज्य सरकार, उच्चतम न्यायालय या किसी उच्च न्यायालय या न्यायिक आयुक्त के न्यायालय के साथ संबंधों को प्रभावित करने वाले मामले।

(ग) मुख्य सचिव, विकासायुक्त, वित्त सचिव, विधि सचिव, पुलिस महानिरीक्षक की नियुक्ति के प्रस्ताव और 2,000 रुपए या अधिक प्रति माह के अंतिम वेतन वाले पदों पर नियुक्ति के प्रस्ताव।

(घ) योजना स्कीमों में अंतः खंडीय परिवर्तन।

(ङ) गैर-प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियां।

4.4.4.4 जब इन नियमों के अंतर्गत प्रशासक कोई मामला संघ सरकार या किसी अन्य प्राधिकारी के पास भेजते हैं तो उस मामले में सरकार या उस प्राधिकारी के निर्णय के अलावा कोई अन्य कार्रवाई नहीं की जाएगी।

4.4.4.5 इसके अलावा, संघ राज्य क्षेत्र शासन अधिनियम (धारा 23) में यह उपबंध किया गया है कि एक विधेयक या एक संशोधन विधानसभा में तब तक पुरःस्थापित या प्रस्तावित नहीं किया जाएगा जब तक इसके लिए प्रशासक ने सिफारिश न की हो और यह विधेयक या यह संशोधन निम्नलिखित मामलों में से किसी के लिए कोई उपबंध न करते हों:-

(क) कोई कर लगाना, समाप्त करना, छूट देना, परिवर्तन करना, विनियमित करना।

(ख) राजधानी की सरकार द्वारा अपने ऊपर लिए गए या लिए जाने वाले वित्तीय भार के बारे में कानून में संशोधन।

(ग) राजधानी की समेकित निधि में से धनराशि का विनियोजन।

(घ) किसी भी व्यय को राजधानी के समेकित कोष में प्रभारित व्यय के रूप में घोषित करना या ऐसे किसी व्यय की राशि में वृद्धि करना।

(ङ) राजधानी की समेकित निधि या राजधानी के लोक लेखा से राशि की प्राप्ति या ऐसी राशि की अभिरक्षा अथवा निर्गम या राजधानी के खातों की लेखापरीक्षा।

4.4.4.6 इसी प्रकार, किसी एक वर्ष की अनुमानित आय तथा व्यय का वार्षिक वित्तीय विवरण विधानसभा के समक्ष तब तक प्रस्तुत नहीं किया जाएगा जब तक कि राष्ट्रपति की पूर्व सहमति न ले ली जाए (धारा 27)।

4.4.5 संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन (पुडुचेरी) की विधायी, वित्तीय और प्रशासनिक शक्तियों का सुदृढ़ीकरण।

4.4.5.1 पुडुचेरी को विशेष श्रेणी के दर्जे सहित राज्य का दर्जा प्रदान करने की निरंतर मांग की जाती रही है। पुडुचेरी विधानसभा ने इस बारे में कई संकल्प पारित किए हैं। तथापि, भारत सरकार ने निम्न कारणों से इस मांग को नहीं माना है :-

(i) यक्ति आय पड़ोसी राज्य तमिलनाडु की तुलना में लगभग दुगुनी है। अतः यह नहीं कहा जयोजना आयोग द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार यह विशेष श्रेणी के दर्जे हेतु विचार करने के लिए पात्र नहीं है।

(ii) यह आर्थिक रूप से व्यवहार्य राज्य नहीं है। वर्ष 2007-08 में इसके लगभग 1050 करोड़ रुपए के कुल बजट में से संघ राज्य क्षेत्र का राजस्व घाटा 439 करोड़ रुपए से भी अधिक का था।

(iii) भूगोल, संस्कृति और भाषा की दृष्टि से इसके चार अलग-अलग घटक हैं। पुडुचेरी तथा कराइकल में तमिल, माहे में मलयालम और यानम से तेलगु बोली जाती है।

(iv) पुडुचेरी में प्रति व सकता है कि राज्य का दर्जा नहीं मिलने से विकास प्रभावित हुआ है।

4.4.5.2 इस मुद्दे की जांच करना इस आयोग के अधिकारों के अंतर्गत नहीं आता, तथापि, आयोग यह पुरजोर सिफारिश करता है कि लोगों की महत्वकांक्षाओं और अपेक्षाओं के अनुरूप, चुनी हुई सरकार के पास संघ राज्य क्षेत्र के शासन एवं विकास के लिए पर्याप्त अधिकार तथा प्राधिकार होने चाहिएं।

4.4.5.3 इसके लिए जैसा कि आगामी पैराग्राफों में बताया गया है, संघ राज्य क्षेत्र सरकार को और अधिक प्रशासनिक एवं वित्तीय शक्तियां प्रत्यायोजित करने की आवश्यकता है।

4.4.6 वित्तीय एवं प्रशासनिक प्रत्यायोजन

4.4.6.1 वित्तीय अधिकारों का प्रत्यायोजन नियमावली 1978 के अनुसार, भारत सरकार पुडुचेरी प्रशासन के प्रशासक/सरकार को विभिन्न श्रेणियों के अंतर्गत वित्तीय अधिकारों का प्रत्यायोजन करती रही है। इस नियमावली के नियम 13 के अधीन, आकस्मिक तथा विविध व्यय के बारे में प्रशासक को पूर्ण अधिकार दिए गए हैं, जबकि इस नियमावली के नियम 18 के अंतर्गत स्कीम/परियोजना को स्वीकृत करने के मामले में वे 10.0 करोड़ रुपए तक की स्कीमों पर ही मंजूरी प्रदान कर सकते हैं।

4.4.6.2 इस समय, संघ राज्य क्षेत्र का आयोजना-भिन्न आबंटन 439 करोड़ रुपए है। पिछले कई वर्षों से यह आबंटन इसी स्तर पर बना हुआ है, जबकि अन्य राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों के मामले में इसमें सामान्यतः प्रतिवर्ष 10 प्रतिशत की वृद्धि होती है। यह मांग की जा रही है कि इस राशि में उपयुक्त वृद्धि की जाए।

4.4.6.3 जैसाकि पहले बताया गया है, आयोग की यह राय है कि स्थानीय लोगों की जरूरतों तथा महत्वाकांक्षाओं के अनुरूप पुडुचेरी की चुनी हुई सरकार के पास विकास और शासन हेतु उन्मुक्त अधिकार होने चाहिएं। संघ राज्य क्षेत्र की विधानसभा में संघ सरकार के विधायी एवं कार्यकारी नियंत्रण को कम करने की आवश्यकता है। विधायी विधेयकों को संघ सरकार के पास भेजने की विभिन्न अपेक्षाओं पर और इस बारे में प्रशासक के विवेक पर फिर से विचार करने की और इन्हें उपयुक्त रूप से न्यूनतम करने की आवश्यकता है। इसके लिए सरकार को और अधिक प्रशासनिक एवं वित्तीय शक्तियां प्रत्यायोजित करने की आवश्यकता होगी, जिनमें हर पांच वर्ष बाद संशोधन किया जाए। मंत्रिपरिषद इस प्रत्यायोजन के अंतर्गत अपने कार्यों को स्वतंत्रतापूर्वक और अपने विवेकानुसार करने के लिए मुक्त होनी चाहिए।

सारणी संख्या 4.13 : पुडुचेरी प्रशासन के संबंध में प्रस्तावित वित्तीय प्रत्यायोजन

	वर्तमान प्रत्यायोजन	प्रस्तावित प्रत्यायोजन
डीएफआर का नियम 18-स्कीमों/ परियोजनाओं की मंजूरी	10.00 करोड़	25.00 करोड़
डीएफआर का नियम 18-निर्माण कार्यों पर व्यय	10.00 करोड़	20.00 करोड़

4.4.7 पुडुचेरी में पंचायतें

4.4.7.1 पुडुचेरी संघ राज्य क्षेत्र में केवल दो-स्तर की पंचायतें हैं यथा ग्राम पंचायत और समुदाय पंचायत (मध्यम स्तर की पंचायत) और जिला पंचायत नहीं है। यहां 10 समुदाय पंचायतें तथा 98 ग्राम पंचायतें हैं और ये पुडुचेरी ग्राम एवं समुदाय पंचायत अधिनियम 1973 द्वारा शासित होती है। पुडुचेरी में तिहत्तरवां संवैधानिक संशोधन भारत सरकार के ग्रामीण विकास मंत्रालय की दिनांक 24 अप्रैल, 1993 की अधिसूचना द्वारा कार्यान्वित किया गया था। इसके अलावा, भारत सरकार के गृह मंत्रालय ने 13 अप्रैल, 1994 को एक और अधिसूचना जारी की थी, जिसमें यह कहा गया है कि संविधान का अनुच्छेद 243 जेडडी इस संशोधन के साथ पुडुचेरी संघ राज्य क्षेत्र पर लागू होगा कि उक्त अनुच्छेद में ''मध्यस्थ स्तर'' के स्थान पर ''जिला स्तर'' पढ़ा जाएगा।

4.4.7.2 आयोग ने ''स्थानीय अधिशासन'' पर अपनी छठी रिपोर्ट में अनेक उपायों की सिफारिश की है, जिन्हें प्राथमिकता के आधार पर कार्यान्वित करने की आवश्यकता है ताकि स्थानीय सरकारी संस्थानों के सुदृढ़ तथा सशक्त बनाया जा सके।

4.4.8 लोक ऋण जुटाने की शक्ति

4.4.8.1 दिल्ली की भांति, पुडुचेरी प्रशासन को अपनी विधानसभा होने के बावजूद लोक ऋण उगाहने की अनुमति नहीं है जो उपयुक्त प्रतीत नहीं होता है। इस मुद्दे की इस अध्याय में दिल्ली के जीएनसीटी पर चर्चा करते समय विस्तार से जांच की गई है। आयोग यह महसूस करता है कि पुडुचेरी को दिल्ली के समकक्ष समझा जाना चाहिए और इसमें की गई सिफारिशें पुडुचेरी पर समान रूप से लागू होनी चाहिएं।

4.4.9 सिफारिशें :

(क) **पुडुचेरी सरकार के पास वर्धित वित्तीय एवं प्रशासनिक शक्तियां होनी चाहिएं। इस प्रत्यायोजन के अंतर्गत मंत्रिपरिषद अपने कार्यों को प्रभावी ढंग से करने के लिए स्वतंत्र होनी चाहिए।**

(ख) **सारणी संख्या 4.13 में सुझाव दिए गए अनुसार शक्तियों का प्रत्यायोजन किया जाना चाहिए और पांच वर्ष में एक बार इनमें संशोधन किया जाना चाहिए।**

(ग) **आयोग द्वारा ''स्थानीय अधिशासन'' पर अपनी रिपोर्ट (छठी रिपोर्ट) में जो सिफारिशें की गई हैं उन्हें प्राथमिकता के आधार पर कार्यान्वित किया जाए ताकि पुडुचेरी में पंचायती राज संस्थाओं को सुदृढ़ और सशक्त बनाया जा सके।**

(घ) **पुडुचेरी प्रशासन को लोक ऋण जुटाने की शक्तियां दी जानी चाहिएं ताकि इसकी विकास परियोजनाओं तथा योजनाओं में पूंजी लगाई जा सके।**

4.5 अंदमान और निकोबार द्वीपसमूह

4.5.1 अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह क्षेत्र 572 द्वीपसमूहों, द्वीपकों और चट्टानों के समूह से मिलकर बना है जो बंगाल की खाड़ी के दक्षिण-पूर्वी भाग में है। इसका कुल भौगोलिक क्षेत्र 8249 वर्ग किलोमीटर है तथा इसके 38 द्वीपसमूहों में लोग रहते हैं। इसके तीन जिले हैं - उत्तर तथा मध्य अंडमान, दक्षिण अंडमान और निकोबार। 2001 की जनगणना के अनुसार संघ राज्य क्षेत्र की कुल

जनसंख्या 3,56,152 है और इसका जनसंख्या घनत्व 43 व्यक्ति प्रति किलोमीटर है। अधिकांश लोग महाद्वीप, विशेष रूप से पश्चिम बंगाल, आन्ध्र प्रदेश, तमिलनाडु आदि से हैं जो इस क्षेत्र को ''लघु भारत'' का उपनाम देता है। अंडमान स्वदेशी जनजातियों का भी निवासस्थान है, जिनमें से चार हैं - नेग्रीटो अर्थात वृहत अंडमान, ओंगे, जरावा और सेंटिनाली, जो अंडमान द्वीपसमूह के जंगलों में रहते हैं। दो अन्य मंगोल जनजातियां हैं - निकोबार तथा शोमपेन जो निकोबार द्वीपसमूह में रहती हैं। इनमें से कुछ जनजातियां समाप्ति के कगार पर हैं और कुछ, विशेष रूप से सेंटीनाली अभी भी शत्रुता अपनाए हुए हैं। आजीविका का आदिम तारीका शिकार करना और मच्छली पकड़ना है।

4.5.2 अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह में प्रशासन

4.5.2.1 जब द्वीपसमूह 1956 में संघ राज्य क्षेत्र बना था तब ''मुख्य आयुक्त की सलाहकार परिषद'' (सीसीएसई) का गठन किया गया था जिसमें संघ सरकार द्वारा नामित चार सदस्य होते थे। 1961 में, सीसीएसई की जगह ''गृह मंत्री की सलाहकार परिषद'' (एचएमएसी) ने ली थी जिसमें तीन पदेन तथा तीन गैर-सरकारी सदस्य थे। बाद में गैर-सरकारी सदस्यों की संख्या बढ़कर 7 हो गई थी। 1963 में एचएमएसी के अलावा मुख्य आयुक्त की एक नई सलाहकार समिति की स्थापना की गई थी। शुरू में इस निकाय में छह सदस्य थे। बाद में इनकी संख्या 1972-73 में बढ़कर 12 हो गई थी तथा 1977 में 20 हो गई थी क्योंकि सदस्यों का चुनाव सीधे होने लगा था। 1979 में अप्रत्यक्ष रूप से चुने गए 30 सदस्यों वाली एक प्रदेश परिषद का गठन किया गया था। 1981 में एक प्रदेश परिषद का गठन किया गया था, प्रशासक इसके अध्यक्ष थे और ग्राम पंचायतों के चुने हुए 24 प्रधान, संसद सदस्य, पोर्ट ब्लेयर नगर निगम बोर्ड के उपाध्यक्ष, 3 नामित जनजाति सदस्य तथा एक नामित महिला बतौर सदस्य इसमें शामिल किए गए थे। 1994 में ग्राम स्तर पर 67 ग्राम पंचायतों, ब्लॉक स्तर पर 7 पंचायत समितियों और जिला स्तर पर 3 जिला परिषदों को शामिल करते हुए जब त्रि-स्तरीय पंचायत प्रणाली आस्तित्व में आई थी तब प्रदेश सलाहकार परिषद के उपबंध को निरस्त कर दिया गया था।

4.5.3 संघ स्तर पर समन्वय कार्यतंत्र

4.5.3.1 अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासन पर नियंत्रण और इसकी देखरेख भारत सरकार के गृह मंत्रालय द्वारा उप-राज्यपाल (प्रशासक) के माध्यम से की जाती है, जिनकी नियुक्ति संविधान के अनुच्छेद 239 के अंतर्गत और संघ राज्य क्षेत्र शासन अधिनियम 1963 की शर्तों के अनुसार की जाती है। तथापि, इन दूर-दराज क्षेत्रों के विशेष स्वरूप को ध्यान में रखते हुए, 1986 में अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह तथा लक्षद्वीप के लिए योजना आयोग में द्वीपसमूह विकास प्राधिकरण

नामक एक विशेष निकाय का गठन किया गया था। ''गृह मंत्री की सलाहकार समिति'' ही है, जिसका कार्य संघ राज्य क्षेत्र के कानूनी, प्रशासनिक, वित्तीय और अन्य मामलों में सलाह देना है।

4.5.4 गृह मंत्री की सलाहकार समिति

4.5.4.1 गृह मंत्रालय की दिनांक 21.11.1996 की अधिसूचना के अनुसार, गृह मंत्री सलाहकार समिति की बैठकों की अध्यक्षता करते हैं और उनकी अनुपस्थिति में मंत्रालय के राज्य मंत्री बैठकों की अध्यक्षता करते हैं। इस समय, समिति में निम्नलिखित सदस्य हैं :-

(क) उप-राज्यपाल, अंडमान और निकोबार द्वीप-समूह।

(ख) संघ राज्य क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करने वाले लोक सभा के सदस्य

(ग) जिला परिषद के पांच सदस्य।

(घ) नगर निगम परिषद के अध्यक्ष और परिषद के दो अन्य सदस्य।

(ङ) गृह मंत्री द्वारा उप-राज्यपाल की सिफारिश पर नामित दो सदस्य जो निकोबार द्वीपसमूह का प्रतिनिधित्व करते हैं और इनमें से एक महिला सदस्य होंगी।

(च) गृह मंत्री द्वारा उप-राज्यपाल की सिफारिश पर जिला परिषद के सदस्यों में से नामित एक महिला सदस्य। यदि कोई महिला नहीं है तो उपर्युक्त (ग) के अनुसार।

(छ) द्वीपसमूह विकास प्राधिकरण के सचिव एक स्थायी आमंत्रिती के रूप में।

4.5.4.2 *समिति के विचाराधीन विषय अन्यों के साथ-साथ निम्नानुसार हैं :*

(i) संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासन से संबंधित नीति संबंधी सामान्य प्रश्न।

(ii) राज्य की सूची में शामिल मामलों के बारे में संघ राज्य क्षेत्र से संबंधित सभी विधायी प्रस्ताव।

(iii) संघ के वार्षिक वित्तीय विवरण में संघ राज्य क्षेत्र से संबंधित मामले और राष्ट्रपति द्वारा इसे भेजे जाने वाले अन्य वित्तीय मामले।

(vi) कोई अन्य मामला, जिसके बारे में गृह मंत्री सलाहकार समिति से परामर्श लेना आवश्यक या वांछनीय समझते हैं।

4.5.4.3 1996 में समिति के पुनर्गठन के बाद से इसकी केवल तीन बैठकें ही हुई हैं। अंतिम बैठक दिनांक 20.12.2006 को हुई थी।

4.5.5 द्वीपसमूह विकास प्राधिकरण

4.5.5.1 अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह और लक्षद्वीप का एकीकृत विकास करने के लिए नीतियां एवं कार्यक्रम तैयार करने हेतु अगस्त, 1986 में प्रधान मंत्री की अध्यक्षता में द्वीपसमूह विकास प्राधिकरण (आईडीए) का गठन किया गया था। इसके विचाराधीन विषय निम्नलिखित थे :-

(i) पर्यावरण संरक्षण संबंधी सभी पहुलओं तथा साथ ही द्वीपसमूह की विशेष तकनीकी एवं वैज्ञानिक अपेक्षाओं को ध्यान में रखते हुए, द्वीपसमूह का एकीकृत विकास करने के लिए नीतियां तथा कार्यक्रम तैयार करने के बारे में निर्णय लेना।

(ii) कार्यान्वयन की प्रगति और विकास कार्यक्रमों के प्रभाव की समीक्षा करना।

4.5.5.7 योजना आयोग में आईडीए प्रकोष्ठ इसके सचिवालय के रूप में काम करता है। अक्तूबर 1990 में योजना आयोग के उपाध्यक्ष की अध्यक्षता में एक स्थायी समिति का गठन किया गया था। ताकि आईडीए के निर्णयों पर अनुवर्ती कार्रवाई की जा सके। स्थायी समिति के विचाराधीन विषयों में अन्य बातों के साथ-साथ शामिल थे - दोनों द्वीपसमूहों के लिए परिप्रेक्ष्य योजनाएं तैयार करना, द्वीपसमूहों की विशेष अपेक्षाओं तथा सीमाओं में रहते हुए उपयुक्त कार्यक्रम अभिनिर्धारित करना और विकास के कार्यकलापों एवं योजनाओं की प्रगति पर निगरानी रखना और उनकी समीक्षा करना। यह केन्द्रीय मंत्रालयों से विचार-विमर्श को सुविधाजनक बनाता है और इन द्वीपसमूहों का विकास करने के लिए अपेक्षित तकनीकी तथा अन्य सहायता प्रदान करता है। वर्ष 1986 में आईडीए की शुरूआत के बाद से, इसकी केवल 12 बैठकें आयोजित की गई हैं।

4.5.6 प्रशासन तथा विकास के प्रमुख मुद्दे

4.5.6.1 वर्तमान संस्थाओं के पुनर्गठन की आवश्यकता

4.5.6.1.1 अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह की भौगोलिक अवस्थिति तथा इसकी अद्विितीय विशेषताओं के कारण, यहां एक अच्छा शासन मुहैया कराना बहुत बड़ी चुनौती है। सामरिक महत्व की इसकी सुरक्षा संबंधी चिन्ताएं, प्राकृतिक संसाधनों का संरक्षण, विकास, स्थानीय सरकारों को सशक्त बनाना, प्रशासन में स्थानीय लोगों की सहभागिता, खतरे में पड़ी जनजातियों का संरक्षण, परिवहन एवं परस्पर संयोजन (कनेक्टिविटी) आदि शासन के कुछ ऐसे मुद्दे हैं, जिन पर ध्यान देने की आवश्यकता है।

अनेक संस्थाओं के परस्पर विरोधी प्रकृति में संतुलन बनाए रखने की आवश्यकता है। संघ राज्य क्षेत्र और केन्द्र दोनों ही स्तरों पर फिल्हाल जो संस्थागत ढांचा उपलब्ध है वह इन प्रशासनिक चुनौतियों का सामना करने में पर्याप्त रूप से समर्थ नहीं रहा है। दूसरी ओर, द्वीपसमूह के शासन में लोगों की आवाज और प्रतिनिधित्व की मांग निरंतर बढ़ती जा रही है, जो लोकतांत्रिक शासन की सुदृढ़ संस्थाओं तथा अधिकारों के पर्याप्त विकेन्द्रीकरण के अभाव की वजह से निस्तेज होती जा रही है। दिल्ली और पुडुचेरी की ही भांति, विधानसभा की मांग भी की जा रही है।

4.5.6.1.2 आयोग को अंडमान द्वीपसमूह की यात्रा के दौरान उप-राज्यपाल (प्रशासक), प्रशासन के अधिकारियों, संसद सदस्य, पंचायत तथा जिला परिषद के सदस्यों और जनता तथा प्रचार माध्यम के लोगों के साथ कुछ महत्वपूर्ण प्रशासनिक मुद्दों पर विचार-विमर्श करने का अवसर मिला था। जहां इस संघ राज्य क्षेत्र में एक चुनी हुई विधानसभा का होना व्यवहार्य नहीं होगा (सुरक्षा तथा अन्य कारणों से), आयोग यह महसूस करता है कि प्रशासनिक कार्यसाधकता, कुशलता और यहां के लोगों की अधिकाधिक सहभागिता के हित में संघ तथा संघ राज्य क्षेत्र दोनों ही स्तरों पर संस्थागत व्यवस्थाओं की पुनःसंरचना करना और उन्हें सुदृढ़ बनाना महत्वपूर्ण होगा ताकि द्वीपसमूह के प्रशासन एवं अधिशासन में लोगों की बात मानी जा सके।

4.5.6.1.3 संघ राज्य क्षेत्र स्तर पर, एक त्रि-स्तरीय पंचायती राज प्रणाली विद्यमान है और स्थानीय स्व-शासन के बारे में आयोग की छठी रिपोर्ट के पैरा 4.1.4.4, 4.1.5.4, 4.2.3.10 और 4.4.7 में की गई सिफारिशें उन्हें और अधिक मजबूत बनाएंगी। लेकिन इन पंचायती राज संस्थाओं और गृह मंत्री की सलाहकार समिति/आईडीए के बीच एक बहुत बड़ी खाई है और इसलिए एक प्रभावी स्थानीय लेकिन उच्च-स्तरीय परामर्शदात्री संस्था की आवश्यकता है। आयोग यह महसूस करता है कि यह प्रशासक की सलाहकार परिषद के रूप में हो सकता है और इसमें मुख्य सचिव, स्थानीय संसद सदस्य, जिला परिषद तथा पोर्ट ब्लेयर नगर निगम परिषद के अध्यक्षों और गृह, जनजाति कार्य, पर्यावरण, वन एवं रक्षा मंत्रालयों और योजना आयोग के वरिष्ठ प्रतिनिधियों को शामिल किया जा सकता है। सुसंगत विचारार्थ विषयों और नियमित बैठकों के माध्यम से यह समिति प्रशासक और संघ सरकार के विचारार्थ अर्थपूर्ण परामर्श करने एवं सुझाव देने के लिए एक मध्यस्थ मंच उपलब्ध कराएगा।

4.5.6.1.4 चूंकि द्वीपसमूह जिन मुद्दों का सामना कर रहा है वे बहु-आयामी हैं और इनके लिए भारी मात्रा में वित्तीय एवं विशेष मानवशक्ति संसाधनों की आवश्यकता है, केन्द्र सरकार को द्वीपसमूह के भावी विकास को सुविधाजनक बनाने तथा सामरिक रूप से महत्वपूर्ण इस क्षेत्र की सुरक्षा सुनिश्चित करने में नेतृत्व की अपनी भूमिका को भविष्य में भी अवश्य जारी रखना होगा। न तो गृह मंत्री की

सलाहकार परिषद (कम बैठकों के कारण) और न ही द्वीपसमूह विकास प्राधिकरण इस आदेश को पूरा कर सके हैं। हालांकि प्रधान मंत्री द्वारा आईडीए की ओर से बहुत महत्वपूर्ण निदेश दिए गए हैं, वास्तविकता यह है कि इन बैठकों पर नैमेत्तिक किस्म के कार्य की मदों का बहुत अधिक दबाव है जिसके लिए इतने उच्च-स्तरीय निकाय द्वारा दखल की आवश्यकता नहीं है। उदाहरण के लिए, पिछली बैठक की कार्यसूची में संविदाकार के बिलों का निपटान करना, अराकानट का मूल्य तय करना, पुराने आबादकारों के लिए घरों का निर्माण, आदि मदों को शामिल किया गया था। अतः आयोग यह महसूस करता है कि इन दो उच्च-स्तरीय समितियों के स्थान पर अधिक कार्यात्मक निकायों का गठन किया जाए। आईडीए का स्थान उपाध्यक्ष योजना आयोग की अध्यक्षता में एक बहु-आयामी कृतिक बल ले, जो मध्यावधि तथा दीर्घावधि की परिप्रेक्ष्य परियोजना और उसके कार्यान्वयन पर निगरानी रखने के लिए अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह प्रशासन हेतु एक रूपरेखा निर्धारित करेगा। गृह मंत्री की सलाहकार समिति का स्थान केन्द्रीय गृह सचिव की अध्यक्षता वाली एक समिति ले लेगी, जिसमें पर्यावरण एवं वन, जनजाति मामले, वित्त, रक्षा, नौवहन मंत्रालयों और योजना आयोग के उपयुक्त वरिष्ठता वाले अधिकारी होंगे, जो महत्वपूर्ण प्रस्तावों की जांच करेगी और प्रथम दृष्टया प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान करेगी। अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह के लिए योजनाएं या प्रस्ताव तैयार करते समय जिन महत्वपूर्ण मुद्दों को ध्यान में रखना होगा उनको नीचे सूचीबद्ध किया गया है।

4.5.6.2 सुरक्षा संबंधी चिन्ताएं

4.5.6.2.1 इन द्वीपसमूहों की सुरक्षा इस तथ्य से उत्पन्न होती है कि ये अन्य देशों के समीप अवस्थित है और महत्वपूर्ण अंतर्राष्ट्रीय समुद्री मार्ग पर पड़ते हैं। मलाका स्ट्रैट्स से इसकी निकटता तथा इस क्षेत्र में चीन की बढ़ती हुई मौजूदगी इसके महत्व को उजागर करते हैं (इंडोनेशिया में एसेह ग्रेट निकोबार आईलैंड के अंतिम छोर पर स्थित इंदिरा प्वाइंट से केवल 40 समुद्री किलोमीटर की दूरी पर है)। इन द्वीपसमूहों की विशाल तटरेखा है (देश की कुल तटरेखा का 1/4) और चूंकि ये द्वीपसमूह अलग-अलग हैं तथा बिखरे हुए हैं एवं यहां का मौसम भी ठीक नहीं रहता, इसलिए चौकसी हर समय ठीक प्रकार से नहीं हो पाती। इन द्वीपसमूहों के आसपास समुद्र में गश्त भी ठीक प्रकार से नहीं लगाई जाती है जिससे लकड़ी के लटठों तथा समुद्री उत्पादों की चोरी होती है और गैर-कानूनी घुसपैठ काफी आसान है। म्यांमार तथा पूर्वोत्तर जाने वाले हथियारों की तस्करी की सूचनाएं मिलती रहती हैं, हालांकि दक्षिण-पूर्व नौ सेना कमांड का कुछ वर्ष पहले सृजन किया गया था, भारतीय नौ सेना के कुछ ही जहाज इन द्वीपसमूहों पर तैनात हैं। वास्तव में, सशस्त्र बल संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन की नौवहन सेवाओं पर ही अकसर निर्भर रहते हैं।

4.5.6.3 द्वीपसमूहों की वहन क्षमता

4.5.6.3.1 इस तथ्य के बावजूद कि कई द्वीपसमूहों पर लोग नहीं रहते और इनमें से कुछ पर लोगों को योजनाबद्ध तरीके से बसाने के लिए कभी-कभार ही कोई प्रस्ताव मिलता है, यह राय भी है कि इन द्वीपों पर लोगों को बसने की क्षमता शायद पूरी हो चुकी है। अतः इस मुद्दे पर निम्नलिखित विचारों के आलोक में ध्यान देने की आवश्यकता है :-

(क) इन द्वीपसमूहों का लगभग 90 प्रतिशत क्षेत्र आरक्षित वन क्षेत्र के अंतर्गत आता है और उच्चतम न्यायालय ने वन संरक्षण अधिनियम 1980 को ध्यान में रखते हुए यह निदेश जारी किए हैं कि वन क्षेत्र के उपयोग पर कड़े प्रतिबंध लगाए जाएं। रक्षा संबंधी अपेक्षाओं और वन के विकास एवं संरक्षण के बीच एक संतुलित दृष्टिकोण अपनाने की आवश्यकता है। केवल इन द्वीपसमूहों पर ही लागू कानून द्वारा आरक्षित वन क्षेत्र की न्यूनतम प्रतिशतता निर्धारित की जानी चाहिए।

(ख) स्थलाकृति और जलवायु संबंधी कारकों की वजह से ये द्वीपसमूह समुद्री भोजन के अलावा किसी भी प्रकार के अन्य खाद्य पदार्थ में आत्मनिर्भर नहीं हैं और इस स्थिति में परिवर्तन की कोई संभावना भी नहीं है। यहां के लोगों का भरण-पोषण करने के लिए मुख्य द्वीप से जहाज द्वारा रसद की आपूर्ति पर निर्भरता बढ़ेगी।

(ग) विद्युत उत्पादन लगभग संपूर्ण रूप से डीज़ल पर निर्भर है।

(घ) इन द्वीपसमूहों में कोई नदी नहीं है और समस्त जलापूर्ति वर्षा के जमा किए गए जल पर निर्भर है। यह दबाव शुरू किए जाने वाले आर्थिक कार्यकलापों के स्वरूप और भरणपोषण किए जाने वाले लोगों की संख्या को सीमित करता है।

(ङ) 38 द्वीपसमूहों के लिए आपूर्ति की श्रृंखला को बनाए रखने के लिए नौवहन आधारिक संरचना पर कर लगाना पड़ता है। पोर्ट ब्लेयर से आपूर्ति की गुणवत्ता में अच्छी खासी गिरावट आई है और जनसंख्या के घनत्व में और वृद्धि होने से व्यय में अत्यधिक वृद्धि हो जाएगी।

(च) पर्यटन को प्रोत्साहन देने से भी वहन क्षमता प्रभावित होती है और इसमें सावधानीपूर्वक संतुलन बैठाने की आवश्यकता है।

4.5.6.4 परस्पर संयोजन (कनेक्टिविटी) के मुद्दे

4.5.6.4.1 पोर्ट ब्लेयर हवाई अड्डे पर केवल एकल पथ जेट हवाई जहाज ही आ-जा सकते हैं और स्थलाकृति की वजह से ये हवाई जहाज केवल एक दिशा में ही उड़ान भर सकते हैं। किसी भी स्थिति में, हवाई सेवाएं कुल यातायात के एक छोटे से घटक की ही आवश्यकताओं की पूर्ति करती हैं, महाद्वीप से आने जाने वाले और द्वीपों के बीच का यातायात नौवहन सेवाओं पर आधारित है जिनके किराए के लिए अत्यधिक आर्थिक सहायता दी जाती है।

4.5.6.4.2 द्वीप और मुख्य भूमि के बीच सस्ती यात्रा एक आवश्यकता बनी हुई है ताकि पृथक्करण की भावना को समाप्त किया जा सके और एकीकरण का संवर्धन हो सके। द्वीप विकास प्राधिकरण की गत बैठक में की कार्यसूची में एक महत्वपूर्ण मद नौवहन सेवाओं में सुधार की आवश्यकता के बारे में थी क्योंकि वे द्वीपसमूहों की जीवन रेखा हैं। अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह और लक्षद्वीप के लिए नौवहन सेवाओं तथा अन्य संबद्ध कार्यकलापों का प्रबंधन एवं रख-रखाव करने के लिए नौवहन मंत्रालय द्वारा एक नए निगम की स्थापना करने के प्रश्न पर विस्तार से चर्चा की गई थी। इससे पहले एक विशेष समिति ने भी इस मुद्दे की छानबीन की थी लेकिन इसके गुणदोषों का ध्यानपूर्वक विश्लेषण करने के बाद एक अत्यंत महत्वपूर्ण निर्णय अभी भी लिया जाना है।

4.5.6.5 *खतरे में पड़ी जनजातियां*

4.5.6.5.1 अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह में लगभग 30,000 जनजातियां हैं तथा विगत समय में उन्होंने बहुत सहा है क्योंकि उनका प्रवास वाले स्थानों एवं भूमि का सरकारी प्रयोग आदि के लिए अधिकाधिक विनियोजन किया जा रहा है। द्वीपसमूह विकास प्राधिकरण की गत बैठक में, प्रधान मंत्री ने यह निदेश दिया था कि जनजातियों और विशेष रूप से आदिम जनजाति समूहों के प्रति एक भावनात्मक दृष्टिकोण अपनाने की आवश्यकता है। अन्य आदिम जनजाति समूहों के लिए नीति तैयार करते समय जरावा जनजाति के संबंध में अपनाई गई नीतियों के कार्यान्वयन से प्राप्त हुए अनुभव से हमें सीखने की जरूरत है। गृह मंत्रालय और जनजाति कार्य मंत्रालय को इस संबंध में परस्पर समन्वय रखते हुए कार्य करने की आवश्यकता है।

4.5.6.6 *मानव संसाधन विकास*

4.5.6.6.1 द्वीप में वेतन सहित रोजगार के अवसर प्रमुख रूप से सरकारी क्षेत्र में हैं और यह संभव नहीं है कि जनसंख्या में वृद्धि के साथ-साथ इस क्षेत्र में भर्ती के अवसर भी बढ़ाए जाएं। अतः आर्थिक अवसरों के लिए एक शिक्षित युवक मुख्य भूमि का ही रूख करेगा। चूंकि मुख्य भूमि में द्वीपसमूह की

तुलना में प्रतिस्पर्धा का दबाव कहीं अधिक है, इसलिए यह वांछनीय होगा कि मुख्य भूमि में शिक्षा के संस्थानों, विशेष रूप से उच्चतर शिक्षा के संस्थानों में पर्याप्त संख्या में सीटें द्वीपसमूह के विद्यार्थियों के लिए निर्धारित की जाएं। इससे वे वहां के वातावरण से उपयुक्त रूप से अभ्यस्त हो जाएंगे, भावनात्मक रूप से वहां के लोगों से एकीकरण हो जाएगा और उन्हें रोजगार के अधिकाधिक अवसर मिलेगी, विशेष रुप से द्वीपसमूह में जहां अनेक तकनीकी पदों (यथा चिकित्सक) को भरना आसान नहीं होता है।

4.5.6.6.1 योजना आयोग की प्रस्तावित समिति को उप-राज्यपाल की सलाहकार परिषद के परामर्श से इन मुद्दों को मध्यवधि तथा दीर्घावधि की परिप्रेक्ष्य योजना के रूप में प्रस्तुत करना चाहिए।

4.5.6.7 प्रशासनिक और वित्तीय प्रत्यायोजन

4.5.6.7.1 आयोग की द्वीपसमूह की यात्रा के दौरान, प्रशासक और संघ राज्य क्षेत्र के अधिकारियों ने प्रशासनिक तथा वित्तीय प्रत्यायोजन के मुद्दे को सख्ती से उठाया था। इस बात को जोर देकर कहा गया था कि इन द्वीपसमूहों की सामरिक महत्व की अवस्थिति के मद्देनज़र सुरक्षा उपायों पर ध्यान

बाक्स संख्या 4.2 : धानीखारी बांध का निर्माण : एक पेय जलापूर्ति स्कीम का मामला अध्ययन

- एनएचपीसी द्वारा तैयार किया गया डीपीआर 08.01.2004 को मुख्य सचिव, अंडमान ने सचिव, जल संसाधन मंत्रालय, भारत सरकार को सौंपा था।
- निदेशक (राज्य योजनाएं) और उप-सलाहकार (जल संसाधन), भारत सरकार प्रस्ताव की प्रत्यक्ष जानकारी लेने के लिए दिनांक 31.01.2004 को धानीखारी बांध स्थल पर गए।
- सचिव (लोक निर्माण विभाग) ने दिनांक 24.03.2004 के पत्र द्वारा इस मामले को संयुक्त सचिव (शहरी विकास),शहरी विकास मंत्रालय के साथ फिर से उठाया।
- निदेशक डब्ल्यूएसएंडपीजी, शहरी विकास मंत्रालय ने दिनांक दिनांक 27.04.2004 के पत्र द्वारा कुछ स्पष्टीकरण मांगे।
- आयुक्त व सचिव (लोक निर्माण विभाग) ने अर्द्ध-सरकारी पत्र दिनांक 09.06.2004 द्वारा जबाव भेजा था।
- अवर सचिव, शहरी विकास मंत्रालय ने दिनांक 22.07.2004 के पत्र द्वारा और स्पष्टीकरण मांगे।
- सचिव (लोक निर्माण विभाग) ने दिनांक 25.08.2004 के पत्र द्वारा निदेशक (डब्ल्यूएस एंड पीजी) को उत्तर भेजा।

केन्द्रित करने के अलावा संघ राज्य क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले द्वीपसमूहों के विकास पर समुचित बल देने की आवश्यकता है। यह महसूस किया गया था कि निर्णय लेने का मौजूदा लम्बा तथा टेढ़ा-मेढ़ा माध्यम और वित्तीय तथा प्रशासनिक शक्तियों का अपर्याप्त प्रत्यायोजन शीघ्रतापूर्वक निर्णय लेने में बाधा डाल रहा है। अतः द्वीपसमूहों के लिए संघ राज्य क्षेत्र को अधिक शक्तियां प्रत्योयोजित करने की आवश्यकता है ताकि इतने सुदूर क्षेत्र में प्रशासन का कार्य सुचारू रूप से चल सके। पेय जल आपूर्ति में वृद्धि करने के धानीखारी बांध के निर्माण का मामला बॉक्स 4.2 में दिया गया है जो उपर्युक्त चिन्ताओं को स्पष्टतः प्रदर्शित करता है।

4.5.6.7.2 अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह के प्रशासक को वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन नियमावली 1978 के अनुसार वित्तीय शक्तियां दी गई हैं। गृह मंत्रालय ने प्रशासक को उन महत्वपूर्ण मदों के संबंध में समय-समय पर अधिकारों का पुनः प्रत्यायोजन किया है जो प्रशासन के कारगर रुप से कार्य करने के लिए आवश्यक समझी जाती हैं। इस प्रकार प्रत्यायोजित शक्तियां और प्रस्तावित वृद्धि को निम्नानुसार सारबद्ध किया जा सकता है :-

- केन्द्रीय जल आयोग ने दिनांक 25.05.2005 के अपने पत्र द्वारा डीपीआर के अतिरिक्त आठ खंड भिजवाने को कहा जो दिनांक 07.06.2005 के हमारे पत्र द्वारा उन्हें भिजवाए गए थे।
- मुख्य अभियंता, एपीडब्ल्यूडी ने संयुक्त सचिव (एमओआरडब्ल्यूएस) को दिनांक 06.08.2005 के फैक्स संदेश द्वारा सभी पूछताछ के बारे में सूचना दी।
- निदेशक (यूटी) ने दिनांक 06.11.2006 के पत्र द्वारा और तकनीकी स्पष्टीकरण मांगा।
- अधिशासी अभियंता (पीबीसीसी) ने दिनांक 08.11.2006 के पत्र द्वारा उत्तर भेजा था।
- मंत्रालय से फिर अनुरोध प्राप्त होने पर, अधिशासी अभियंता के दिनांक 09.05.2007 के पत्र द्वारा निदेशक, केन्द्रीय जल आयोग को 19.43 करोड़ रुपए का एक संशोधित लागत अनुमान भेजा था।
- शहरी विकास मंत्रालय के दिनांक 13.07.2007 के पत्र द्वारा तकनीकी स्वीकृति सम्प्रेषित की गई थी।
- निदेशक, जल आपूर्ति, शहरी विकास मंत्रालय के दिनांक 08.08.2007 के पत्र द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन सूचित किया गया था।
- एसएफसी ने दिनांक 24.04.2008 के कार्यवृत्त द्वारा वित्तीय स्वीकृति दी थी।
- प्रशासन और एनएचपीसी ने दिनांक 25.09.2008 को एक समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए।

स्रोत : आयोग की द्वीपसमूह की यात्रा के दौरान अंडमान और निकोबार प्रशासन द्वारा किया गया प्रस्तुतीकरण।

सारणी संख्या 4.14 : अंडमान और निकोबार प्रशासन के संबंध में प्रस्तावित वित्तीय प्रत्यायोजन			
क्रम संख्या	**अधिकार का स्वरूप**	**वर्तमान प्रत्यायोजन की सीमा (करोड़ रुपए में)**	**प्रस्तावित वृद्धि (करोड़ रुपए में)**
1	परियोजना की स्वीकृति	10.00	25.00
2	निर्माण कार्यों पर व्यय	10.00	20.00
3	जहाज की अधिप्राप्ति	10.00	50.00
4	सामान्य संविदा/खरीद	5.00	20.00
5	बातचीत की गई/एकल निविदा संविदा	1.00	5.00
6	मालिकाना स्वरूप के भंडार के लिए मांग पत्र	1.00	5.00
7	मालिकाना स्वरूप के भंडार के लिए मांग पत्र (केवल विद्युत क्षेत्र हेतु)	3.00	5.00
8	आपात स्थिति के आधार पर प्रत्यक्ष खरीद	0.30	0.50

4.5.6.7.3 आयोग की यह राय है कि इस मुद्दे पर तत्काल ध्यान देने की आवश्यकता है तथा अंडमान और निकोबार प्रशासन को पर्याप्त प्रशासनिक/वित्तीय शक्तियां सुनिश्चित किए जाएं जिन्हें पांच साल में एक बार संशोधित किया जाए।

4.5.7 सिफारिशें :

(क) **केन्द्र सरकार को अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह प्रशासक की एक सलाहकार परिषद गठित करनी चाहिए, जिसमें स्थानीय संसद सदस्य, मुख्य सचिव, जिला परिषद एवं नगर निगम परिषद के अध्यक्ष और गृह, जनजाति मामले, पर्यावरण, वन, रक्षा मंत्रालयों एवं योजना आयोग के वरिष्ठ प्रतिनिधियों को शामिल किया जाए, जो प्रशासन के सभी महत्वपूर्ण मामलों में उन्हें सलाह देंगे।**

(ख) **गृह मंत्री की सलाहकार समिति का स्थान केन्द्रीय गृह सचिव की अध्यक्षता वाली एक समिति लेगी जिसमें पर्यावरण एवं वन, जनजाति मामले, वित्त, रक्षा, नौवहन मंत्रालयों और योजना आयोग के उपयुक्त वरिष्ठता वाले अधिकारी होंगे, जो संघ राज्य क्षेत्र में महत्वपूर्ण प्रस्तावों की जांच करेगी और प्रथम दृष्टया प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान करेगी।**

(ग) **आईडीए का स्थान उपाध्यक्ष, योजना आयोग की अध्यक्षता में एक बहु-आयामी कृतिक बल ले ले। यह निकाय द्वीपसमूह के समग्र विकास हेतु मध्यावधि तथा दीर्घावधिक की परिप्रेक्ष्य योजनाएं तैयार करने के लिए दिशानिर्देश निर्धारित करने और उनके कार्यान्वयन पर निगरानी रखने के प्रति उत्तरदायी होगा।**

(घ) **स्थानीय अधिशासन पर आयोग द्वारा अपनी रिपोर्ट (छठी रिपोर्ट) में की गई सिफारिशों की उस सीमा तक जांच की जाए और कार्यान्वित किया जाए जहां तक वे अंडमान और निकोबार द्वीपसमूहों में स्थानीय सरकारी संस्थाओं को सुदृढ़ तथा सशक्त बनाने के लिए सुसंगत हैं।**

(ङ) **संघ सरकार को सारणी 4.14 में प्रस्तावित प्रत्यायोजन को अधिसूचित करके संघ राज्य क्षेत्र की वित्तीय अधिकारों में वृद्धि करनी चाहिए। ये पांच वर्ष में एक बार संशोधित किए जाने चाहिए, प्रत्यायोजित शक्तियों के अंतर्गत, संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन को पूर्ण प्रशासनिक तथा कार्यात्मक स्वायत्तता प्रदान की जानी चाहिए।**

4.6 लक्षद्वीप

4.6.1 लक्षद्वीप संघ राज्य क्षेत्र 37 द्वीपों के समूह से मिलकर बना है और इसका कुल भू-क्षेत्रफल 32 वर्ग किलोमीटर है। 4,200 वर्ग किलोमीटर के लगून क्षेत्र, 20,000 किलोमीटर जल क्षेत्र और लगभग 4 लाख वर्ग किलोमीटर आर्थिक क्षेत्र को ध्यान में रखते हुए, लक्षद्वीप का क्षेत्र काफी बड़ा है। इसके दस द्वीपसमूहों में लोग रहते हैं और 17 पर लोग नहीं रहते; चार नए बचे हुए द्वीपक हैं तथा 5 जल मग्न समुद्री चट्टानें हैं। जिन द्वीपों पर लोग रहते हैं, वे हैं -- कवारत्ती, अगत्ती, अमिनी, कदमात, किल्तन, चेतलत, बितरा, एंडरोट, कलपेनी और मिनाकॉय, जो सामान्यतः लक्कादीव के नाम से जाने जाते हैं। इसकी कुल जनसंख्या 60,650 है, जिसमें से शहरी आबादी 44.47 प्रतिशत है। इसकी साक्षरता दर 86.7 प्रतिशत है। इसका केवल एक ही जिला है जो लोक सभा का निर्वाचन क्षेत्र भी है।

4.6.2 लक्षद्वीप का प्रशासन : संघ राज्य क्षेत्र के लिए एक शीर्षस्थ प्रातिनिधिक ढांचा

4.6.2.1 वर्ष 1956 में यह संघ राज्य क्षेत्र बना और 1973 में इसे लक्षद्वीप का नाम दिया गया। इसे गृह मंत्रालय के प्रत्यक्ष नियंत्रणाधीन लाया गया ताकि इन द्वीपसमूहों को विकास की मुख्य धारा में लाया जा सके। तभी से संघ सरकार इसके प्रयोजनार्थ नियुक्त प्रशासक के माध्यम ये इसका प्रशासन चला रही है। एक-मात्र जिले के साथ यह भारत का सबसे छोटा संघ राज्य क्षेत्र है। इसे आगे 4 तहसीलों

और 5 सामुदायिक विकास प्रखडों में विभाजित किया गया है। 1997 में पंचायती राज संस्थाओं ने कार्य करना प्रारंभ किया जो 10 ग्राम (द्वीप) पंचायतों और एक जिला पंचायत को शामिल करते हुए एक दो-स्तरीय प्रणाली थे। यहां 79 ग्राम द्वीप पंचायत वार्ड, 22 जिला पंचायत वार्ड और एक लोक सभा सीट है। लक्षद्वीप का मुख्यालय द्वीप कवारत्ती है। यह समुद्र मार्ग द्वारा कोजीकोड से 346 किलोमीटर कोच्ची से 404 किलोमीटर और मंगलौर से 352 किलोमीटर दूर है।

4.6.2.2 द्वीपसमूह की एक परामर्शी समिति है जिसके अध्यक्ष गृह मंत्री हैं, यह सामाजिक- आर्थिक विकास की समीक्षा करने के लिए अधिदेशित है। समिति में लक्षद्वीप के प्रशासक, संसद के स्थानीय सदस्य तथा पंचायती राज संस्था के प्रतिनिधि शामिल हैं। वर्ष 1986 में गठित द्वीपसमूह विकास प्राधिकरण लक्षद्वीप तथा अंडमान एवं निकोबार द्वीपसमूहों के एकीकृत विकास के लिए नीतियों तथा कार्यक्रमों का निरूपण करने के लिए उत्तरदायी है।

4.6.2.3 आयोग का विचार है कि लक्षद्वीप के द्वीपसमूह में अभिशासन की समस्याएं कमोवेश अंडमान एवं निकोबार द्वीपसमूह की समस्याओं के समान ही हैं, यद्यपि इनका परिमाण अपेक्षाकृत कम हैं। ये समस्याएं हैं - सामरिक सुरक्षा चिन्ताएं, प्राकृतिक संसाधनों का संरक्षण, विकास, स्थानीय सरकारों का सशक्तीकरण, अधिशासन में स्थानीय लोगों का अंतर्वेशन, परिवहन तथा संयोजकता। इन द्वीपसमूहों में अभिशासन की चुनौतियों को पूरा करने के उद्देश्य से, आयोग ने एक पूर्ववर्ती अध्याय में अंडमान एवं निकोबार द्वीपसमूह के मामले में एक नई सांस्थानिक स्थापना का सुझाव दिया है। ये सुझाव उपयुक्त आशोधनों के साथ लक्षद्वीप पर भी लागू होंगे। तदनुसार, लक्षद्वीप के प्रशासक की एक परामर्शी परिषद का गठन किया जाएगा जिसमें स्थानीय सांसद, जिला परिषद का अध्यक्ष तथा गृह मंत्रालय, जनजातीय कार्य मंत्रालय, पर्यावरण और वन मंत्रालय तथा रक्षा मंत्रालय और योजना आयोग के प्रतिनिधि शामिल होंगे। लक्षद्वीप के लिए गृह मंत्री की परामर्शी समिति को गृह सचिव की अध्यक्षता में एक समिति द्वारा प्रतिस्थापित किया जाएगा, जिसमें पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, जनजातीय कार्य मंत्रालय, वित्त मंत्रालय, रक्षा मंत्रालय, नौवहन मंत्रालय तथा योजना आयोग से उपयुक्त वरिष्ठता वाले अधिकारी होंगे, जो संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासन से संबंधित महत्वपूर्ण प्रस्तावों की जांच करेंगे तथा उनके लिए प्रथम दृष्टया अनुमोदन प्रदान करेंगे।

4.6.2.4 जैसाकि अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह के मामले में सुझाव दिया गया था, आईडीए, जिसे योजना आयोग के उपाध्यक्ष के अधीन एक बहु-विषयक कृतिक बल द्वारा प्रतिस्थापित किया जाना है,

भी लक्षद्वीप द्वीपसमूह के समग्र विकास के लिए मध्यावधिक तथा दीर्घावधिक परिप्रेक्ष्य योजनाएं तैयार करने तथा उनका अनुवीक्षण करने के लिए दिशानिर्देश निर्धारित कर सकता है।

4.6.3 स्थानीय शासन

4.6.3.1 73वें संवैधानिक संशोधन के परिणामस्वरूप 23 अप्रैल, 1994 को भारत के राष्ट्रपति द्वारा लक्षद्वीप पंचायत विनियमन, 1994 की उद्घोषणा की गई तथा विनियमन के उपबंध 23 मई, 1995 से प्रभावी किए गए। प्रथम ग्राम पंचायतों का गठन दिसम्बर, 1997 में किया गया तथा जिला पंचायत का गठन जनवरी, 1998 में किया गया। कुल मिलाकर, जिला पंचायत के अंतर्गत दस ग्राम (द्वीप) पंचायतें हैं। सफाई स्वच्छता, जन स्वास्थ्य, लोक निर्माण आयोजना तथा विकास एवं समाज कल्याण ग्राम पंचायत के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आने वाले प्रमुख मामले हैं; जबकि जिला पंचायत को 29 मामले सौंपे गए हैं जिनके अंतर्गत संविधान की 11वीं अनुसूची के अधीन सूचीबद्ध विषय आते है।

4.6.3.2 जैसाकि पहले उल्लेख किया गया है, लक्षद्वीप के संघ राज्य क्षेत्र को एक वरिष्ठ अधिकारी के माध्यम से प्रशासित किया जाता है जिसे प्रशासक के रूप में नामोदिष्ट किया गया है। पंचायती राज संस्थाएं निर्वाचित संस्थाएं होती है तो स्थानीय लोगों की आकांक्षाओं को अभिव्यक्त करती हैं तथा जो उन्हें विकासात्मक प्रक्रिया में शामिल करती हैं। अतः संघ राज्य क्षेत्र की अद्वितीय स्थलाकृति को ध्यान में रखते हुए, नागरिकों के लिए अच्छे अधिशासन की व्यवस्था करने हेतु स्थानीय अधिशासन की संस्थाओं का सुदृढ़ीकरण एवं सशक्तीकरण महत्वपूर्ण हैं। यद्यपि, ऊपर चर्चित पंचायत विनियमन के उपबंधों के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं का गठन करने तथा उन्हें सक्रिय बनाने के लिए कदम उठाए गए हैं, आयोग ने अपने दौरे के दौरान महसूस किया कि उन्हें आगे और सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है।

4.6.3.3 पंचायत विनियमन, 1994 का एक सन्निकट बारीकी से किया गया परीक्षण यह निर्दिष्ट करता है कि पंचायतों पर नियंत्रण तथा पर्यवेक्षण की वृहत शक्तियां प्रशासक में विहित है। प्रशासक को निर्देश जारी करने, परियोजनाओं को स्वीकृति प्रदान करने, संपत्ति का अधिग्रहण करने से पूर्व स्वीकृति प्रदान करने, सदस्यों को अनर्हक करने, निरीक्षण करने इत्यादि की शक्तियां दी गई हैं। ये शक्तियां देश में वृहतर राज्यों की सरकारों द्वारा उपभोग की जा रही शक्तियों के लगभग समरूप हैं (बिहार, उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश इत्यादि के राज्य पंचायत राज अधिनियमों द्वारा)।

4.6.3.4 यह एक भलीभांति स्वीकृत सिद्धांत है कि पंचायती राज संस्थाओं को स्व-अधिशासन की प्रभावपूर्ण संस्थाएं बनाने के उद्देश्य से कार्यों के अभिनियोजन को पर्याप्त निधियों तथा पदाधिकारियों

के अभिनियोजन द्वारा उपयुक्त प्रकार सुमेल बनाया जाना होगा। आयोग के लक्षद्वीप के दौरे के दौरान विभिन्न पंचायतों के प्रतिनिधियों के साथ इसकी अंतःक्रियाओं ने यह निर्दिष्ट किया कि इन दोनों के मामले में वास्तविक स्थिति संतोषजनक नहीं है। पंचायती राज संस्थाओं को सौंपे गए विभिन्न विकासात्मक कार्यों का निवर्हन करने में उनकी सहायता करने के लिए पर्याप्त कर्मचारी प्रदान नहीं किए गए हैं।

4.6.3.5 जहां तक निधियों का संबंध है, लक्षद्वीप में पंचायती राज संस्थाओं पूर्णतः संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासन द्वारा उपलब्ध कराए जाने वाले अनुदानों तथा सहायता पर निर्भर है। यद्यपि उन्हें कतिपय करों तथा शुल्कों का संग्रहण करने की शक्तियां प्रदान की गई हैं, उनका स्वयं का संसाधन सृजन अत्यंत अल्प है। यह अवलोकन किया गया कि प्रशासन द्वारा उन्हें प्रदत्त अनुदान किसी युक्तिसंगत मानदंड पर आधारित नहीं है। उदाहरणार्थ, प्रशासन जिला पंचायत को 20 लाख रुपए का तथा द्वीप पंचायतों को 5 लाख रुपए प्रत्येक का बिना शर्त विकासात्मक अनुदान प्रत्येक वर्ष उनके द्वारा कार्यान्वित विकासात्मक योजनाओं के लिए प्रदान करता है। किसी विशिष्ट द्वीप पंचायत की वास्तविक आवश्यकताओं का कोई विश्लेषण किए बिना ऐसे एक समान तथा समरूप अनुदान उचित नहीं है तथा इनका किसी मानदंड तथा प्रत्येक पंचायत की आवश्यकताओं पर आधारित होना आवश्यक है।

4.6.3.6 आयोग ने ''स्थानीय अधिशासन'' संबंधी अपनी रिपोर्ट में पंचायती राज संस्थाओं के सुदृढ़ीकरण तथा सशक्तिकरण से संबंधित सभी प्रमुख मुद्दों पर विचार किया है तथा उनकी प्रभावोत्पादकता में वृद्धि करने के लिए अनेक उपायों का सुझाव दिया है। गृह मंत्रालय लक्षद्वीप में इन सिफारिशों को कार्यान्वित करने के लिए तत्काल कदम उठाएगा।

4.6.4 वित्तीय तथा प्रशासनिक प्रत्यायोजन

4.6.4.1 अन्य संघ राज्य क्षेत्रों के मामलों की भांति, आदर्श वित्तीय प्रत्यायोजन निम्न प्रकार हो सकता हैं :-

सारणी संख्या 4.15 लक्षद्वीप प्रशासन के संबंध में प्रस्तावित वित्तीय प्रत्यायोजन

क्रम संख्या	व्यय की मदें	विद्यमान वित्तीय प्रत्यायोजन	प्रस्तावित वित्तीय प्रत्यायोजन
	डीएफआर का नियम 18 स्कीमों/परियोजनाओं पर व्यय (आयोजनागत)	5.00 करोड़	10.00
2	डीएफआई का नियम 18 निर्माण कार्यों पर व्यय (आयोजना)	2.40 करोड़	5.00
3	डीएफआर का नियम 21 मांगपत्रों/खरीद पर व्यय	यथोक्त	5.00

4.6.4.2 प्रत्यायोजित शक्तियों को पांच वर्ष में एक बार संशोधित किया जाना चाहिए। इन शक्तियों के अंतर्गत, संघ राज्य क्षेत्रों के प्रशासन को पूर्ण प्रशासनिक तथा कार्यात्मक स्वायत्तता दी जानी चाहिए।

4.6.5 सिफारिशें :

(क) संघ सरकार लक्षद्वीप के प्रशासक की एक परामर्शी परिषद का गठन करे, जिसमें स्थानीय सांसद, जिला परिषद का अध्यक्ष तथा गृह मंत्रालय, जनजातीय कार्य मंत्रालय, पर्यावरण एवं वन मंत्रालय तथा रक्षा मंत्रालय और योजना आयोग के प्रतिनिधि शामिल होंगे जो प्रशासन के सभी महत्वपूर्ण मामलों के संबंध में उसे परामर्श देंगे।

(ख) गृह मंत्रालय की आज यथा मौजूद परामर्शदात्री समिति को गृह सचिव की अध्यक्षता में एक समिति द्वारा प्रतिस्थापित किया जाए, जिसमें पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, जनजातीय कार्य मंत्रालय, वित्त मंत्रालय, रक्षा मंत्रालय, नौवहन मंत्रालय तथा योजना आयोग से उपयुक्त वरिष्ठता वाले अधिकारी होंगे, जो इस राज्य क्षेत्र से संबंधित महत्वपूर्ण प्रस्तावों की जांच करेंगे तथा उनके लिए प्रथम दृष्टया अनुमोदन प्रदान करेंगे।

(ग) द्वीपसमूह विकास प्राधिकरण के स्थान पर अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह के लिए योजना आयोग के उपाध्यक्ष की अध्यक्षता में गठित किए जाने के लिए अनुशंसित बहु-विषयक कृतिक बल के अंतर्गत लक्षद्वीप द्वीपसमूह को भी शामिल किया जाना चाहिए। यह समिति द्वीपसमूहों के समग्र विकास के लिए मध्यावधि तथा दीर्घावधि परिप्रेक्ष्य योजनाएं तैयार करने के लिए दिशानिर्देश निर्धारित करने तथा उनके कार्यान्वयन का अनुवीक्षण करने के लिए उत्तरदायी होगी।

(घ) आयोग द्वारा स्थानीय अधिशासन संबंधी अपनी रिपोर्ट (छठी रिपोर्ट) में की गई सिफारिशों की जांच की जाए तथा उन्हें उस सीमा तक कार्यान्वित किया जाए जहां तक वे लक्षद्वीप द्वीपसमूह में स्थानीय सरकारी संस्थाओं के सुदृढ़ीकरण तथा सशक्तिकरण के लिए प्रासंगिक हैं।

(ङ) केन्द्र सरकार को सारणी 4.15 में प्रस्तावित प्रत्यायोजन को अधिसूचित करके संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन की वित्तीय शक्तियां बढ़ानी चाहिए। इसकी समीक्षा पांच वर्षों में एक बार की जा सकती है। ऐसी प्रत्यायोजित शक्तियों के भीतर, संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासन को पूर्ण प्रशासनिक तथा कार्यात्मक स्वायत्तता दी जानी चाहिए।

4.7 दमन एवं दीव तथा दादरा और नगर हवेली

4.7.1 दमन एवं दीव

4.7.1.1 पश्चिमी तट पर अवस्थित दमन एवं दीव भारत का दूसरा सबसे छोटा संघ राज्य क्षेत्र है। दमन सूरत के निकट अवस्थित हैं जबकि दीव गुजरात के सौराष्ट्र (द्वीपीय तट) में जूनागढ़ के निकट अवस्थित है। वर्ष 1987 तक, दमन एवं दीव गोवा के संघ राज्य क्षेत्र के भाग थे। जब गोवा एक पूर्ण विकसित राज्य बन गया, तो उन्हें एक पृथक संघ राज्य क्षेत्र में परिवर्तित कर दिया गया, जिसमें दमन एवं दीव के दो जिले शामिल थे। इसका क्षेत्रफल 1,58,204 की जनसंख्या सहित 112 वर्ग किलोमीटर है तथा यहां साक्षरता दर 78.20% है।

4. 7.2 दादरा और नगर हवेली

4.7.2.1 2,20,490 की जनसंख्या वाले तथा 57.6 प्रतिशत की साक्षरता दर वाले दादरा एवं नगर हवेली के संघ राज्य क्षेत्र में दो पृथक आवृत्त क्षेत्र शामिल हैं। दादरा गुजरात राज्य से घिरा हुआ है जबकि नगर हवेली महाराष्ट्र तथा गुजरात के बीच की सीमाओं पर अवस्थित है। दादरा में तीन ग्राम हैं तथा नगर हवेली में सिल्वासा नाम का एक नगर तथा 68 ग्राम शामिल है, जिनका क्षेत्रफल 491 वर्ग किलोमीटर है। इस संघ राज्य क्षेत्र में अनेक नृजातीय समूहों का वास है अर्थात वर्लीस, डुबलास, दोधिया तथा कोंकण। यहां का मुख्य पेशा कृषि है तथा इस क्षेत्र में धान, दालों तथा फलों की पैदावार होती है। दादरा और नगर हवेली वर्ष 1783 तथा 1785 के बीच पुर्तगाली शासन के अधीन रहा। यह संघ राज्य क्षेत्र वर्ष 1961 में बना। इसकी राजधानी सिल्वासा की दूरी भिलाड तथा वापी से लगभग 14 किलोमीटर है।

4.7.3 संघ राज्य क्षेत्र का प्रशासन तथा स्थानीय शासन

4.7.3.1 73वें संवैधानिक संशोधन के पूर्व, दमन और दीव के संघ राज्य क्षेत्र में ग्राम स्तर पर केवल पंचायतें ही थीं। इन पंचायतों को गोवा, दमन और दीव ग्राम पंचायत विनियम, 1962 के उपबंधों के अंतर्गत विनियमित किया गया था। किन्तु अब इन्हें दमन और दीव ग्राम पंचायत (संशोधित) विनियमन 1994 द्वारा शासित किया जा रहा है, जिसके तहत राज्य क्षेत्र में जिला और ग्राम पंचायत समाहित एक द्वि-स्तरीय पंचायत अस्तित्व में हैं। जिला पंचायतें दो हैं - एक दमन में तथा दूसरी दीव में।

4.7.3.1.2 73वें संवैधानिक संशोधन के परिणामस्वरूप तथा जैसाकि भारत के संविधान के अनुच्छेद 243छ में यथा प्रदत्त हैं, संविधान की 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध सभी 29 मामले जुलाई, 2006 में एक

अधिसूचना के माध्यम से जिला पंचायतों को अंतरित कर दिए गए हैं। तथापि, वास्तविक कार्याकलाप की रूपरेखा अभी तक केवल 18 विषयों के लिए ही तैयार की गई है। परिणामस्वरूप, पंचायतें अंतरित कार्यों में केवल नाममात्र भूमिका ही निभाती हैं। अन्य संघ राज्य क्षेत्रों से भिन्न, दमन और दीव ग्राम पंचायत (संशोधन) अधिनियम 1994 में विशिष्ट तथा सांविधिक रूप से यह उपबंध किया गया है कि आयोजना कार्यों का निष्पादन ग्राम तथा जिला पंचायतों द्वारा किया जाए। 1994 के अधिनियम की एक अन्य अद्वितीय विशिष्टता पंचायतों, पंचायत के कर्मचारियों के प्रशिक्षण, पंचायत कार्यकलापों के प्रशासन तथा समन्वयन, सार्वजनिक वितरण प्रणाली, ग्रामीण विद्युतीकरण, कर प्रस्तावों से संबंधित इसकी चौथी अनुसूची में विनिर्दिष्ट किसी भी मामले तथा किसी भी अन्य मामले पर, जिस पर प्रशासन परामर्श करना चाहे, प्रशासन द्वारा अध्यक्ष-सह-मुख्य परामर्शदाता तथा उपाध्यक्ष-सह-परामर्शदाता के साथ परामर्शों के लिए किया गया उपबंध है, जो जिला पंचायत के निर्वाचित पदधारक होते हैं। यह उपबंध प्रशासन तथा पंचातयों के बीच एक महत्वपूर्ण कड़ी है।

4.7.3.1.3 वर्ष 1996 में, संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासन ने जिला पंचायतों में पर्याप्त संख्या में कार्मिकों की तैनाती करने के लिए कदम उठाने आरंभ किए ताकि उन्हें अपने कार्यों तथा शक्तियों का प्रभावपूर्ण ढंग से प्रयोग करने में समर्थ बनाया जा सके। 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29 विषयों से संबंधित कार्यकलापों के अभिनियोजन की यह कार्रवाई अभी चल रही थी, संबंधित पदाधिकारियों को सरकार के विभागों से पंचायतों में स्थानांतरित करते हुए एक विस्तृत आदेश सितम्बर, 2006 में अधिसूचित कर दिया गया।

4.7.3.1.4 पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने ''वर्ष 2007-08 में पंचायतों की स्थिति : एक स्वतंत्र मूल्यांकन'' संबंधी अपनी रिपोर्ट में सभी राज्यों तथा संघ राज्य क्षेत्रों में पंचायती राज की प्रास्थिति की बारीकी से जांच की है। दमन और दीव के लिए, इस प्रलेख में निम्न महत्वपूर्ण अवलोकन किए गए हैं :-

> *''दमन और दीव में पंचायतों को संविधान की 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29 विषयों के संबंध में पंचायत राज अधिनियम में समावेशन के जरिए औपचारिक रूप से शक्तियां तथा कार्य अंतरित किए गए हैं। ऐसा दावा किया गया है कि 18 विषयों के लिए कार्रवाई रूपरेखा तैयार की जा चुकी है। प्रथम वित्त आयोग की रिपोर्ट के पश्चात तथा गृह मंत्रालय के अनुमोदन के परिणामस्वरूप, इनके संबंध में कार्यकलाप तथा योजनाएं वर्ष 2001 में पंचायतों को अंतरित कर दी गई है। इन आदेशों का परीक्षण दर्शाएगा कि अधिकांश कार्यकलाप जिला पंचायत को अंतरित किए गए हैं। तथापि, जिला पंचायतों के पास बहुत कम कार्यपालक शक्तियां हैं तथा*

अधिकांश शक्तियां प्रशासक में ही विहित होना जारी है। जिला तथा ग्राम पंचायतों के कार्यात्मक अधिक्षेत्र में अतिव्याप्तता हैं। कार्यात्मक अधिक्षेत्र में अस्पष्टता विभागों तथा पंचायतों के बीच भूमिका की स्पष्टता के अभाव में परिणामी हुई है जिससे संबद्ध विभाग पूर्व की भांति अपने कार्यकलाप अबाधित रूप से संचालित करने में समर्थ हैं। अतः यह प्रतीत होता है कि कार्यों की सुपुर्दगी अधिकांशतः कागज पर ही की गई है तथा पंचायतों को वस्तुतः सशक्त बनाने में तथा निर्वाचित पंचायत सदस्यों को उन्हें सौंपी गई शक्ति तथा उत्तरदायित्व की सीमा की स्पष्ट जानकारी का ज्ञान होने में अभी काफी समय लगेगा। सरपंच तथा ग्राम पंचायत सदस्यों को अंतरित शक्ति के बारे में बहुत कम जानकारी है तथा वे अभी भी अपनी स्वयं की योजनाओं का अभिकल्पन तथा निर्माण करने की बजाए पंचायतों को विकास योजनाएं कार्यन्वित करने का एक माध्यम ही मानते हैं। यद्यपि कागजों में पंचायतों में पदाधिकारी अंतरित किए गए हैं, वे अभी भी समाहर्ता के कार्यालय के पर्यवेक्षण तथा नियंत्रण के अधीन कार्य कर रहे हैं तथा पंचायतों का उनके ऊपर कोई नियंत्रण नहीं है।''

4.7.3.1.5 अंतरण की योजना पर एक नजर यह उद्घाटित करती है कि पंचायतों को केवल कतिपय योजनाओं का निष्पादन ही अंतरित किया गया है। पंचायतों के उत्तरदायित्व अस्पष्ट बने हुए हैं। उन योजनाओं के मामले में भी, जो पंचायतों को अंतरित कर दी गई हैं, आवंटन दुःखद ढंग से अपर्याप्त है। आयोग का यह मानना है कि शिक्षा तथा स्वास्थ्य जैसे विभाग, जिनमें अधिकाधिक पदाधिकारी कार्यरत है तथा साथ ही बजट को बिना अधिक विलंब के पंचायतों को अंतरित किया जा सकता है। नागर सेवाएं जैसे पेय जल, सफाई स्वच्छता तथा सड़क प्रकाशन की व्यवस्था का कार्य भी पंचायतों को सौंपा जा सकता है।

4.7.3.1.6 पंचायतों को वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन भी सीमित है। एक सरपंच को किसी परियोजना पर नकद में केवल 500 रुपए की राशि की व्यय करने का प्राधिकार प्राप्त है। वह 5000 रुपए तक की सामग्री खरीद सकता है किन्तु ऐसा वह केवल प्रखंड विकास अधिकारी का पूर्वानुमोदन प्राप्त करने के पश्चात ही कर सकता है। ग्राम पंचायत द्वारा करों तथा शुल्क से एकत्रित आय अत्यल्प है तथा कर राजस्वों के बेहतर संग्रहण के जरिए इसमें पर्याप्त वृद्धि करने की आवश्यकता है तथा इसकी अनुपूर्ति सरकार से वित्तीय सहायता द्वारा की जानी चाहिए। पंचायतों को और अधिक शक्तियां दी जानी आवश्यक है ताकि वे अपनी निधियों का उपयोग अपने क्षेत्रों के लाभार्थ कर सके। पंचायत के दोनों स्तरों के बीच तथा साथ ही पंचायतों एवं सरकार के बीच सांस्थानिक संपर्क अत्यंत कमजोर है।

4.7.3.2 दादरा ओर नगर हवेली

4.7.3.2.1 पंचायतें देश के इस भाग में वर्ष 1965 में अस्तित्व में आई जब इस राज्य क्षेत्र में स्थानीय सरकार की स्थापना करने के लिए दादरा और नगर हवेली पंचायत विनियम अधिनियमित किया गया था। 73वें संवैधानिक संशोधन के पश्चात दादरा और नगर हवेली ग्राम पंचायत (संशोधन) विनियमन, 1994 (वर्ष 2002 में संशोधित) से द्वि-स्तरीय पंचायती राज संरचना अस्तित्व में आई।

4.7.3.2.2 कार्यों, पदाधिकारियों तथा निधियों की सुपुर्दगी के लिए कार्य रूपरेखा इस राज्य क्षेत्र में वर्ष 2004 में पूर्ण की गई। 11वीं अनुसूची में सुपुर्दगी के लिए उल्लिखित 29 विषयों में से 20 विषयों को पूर्णतया तथा सात विषयों को अंशतः पंचायतों को अंतरित कर दिया गया है। ये सभी कार्य औपचारिक रूप से जिला पंचायत को अंतरित कर दिए गए हैं सिवाए पुस्तकालयों के जिन्हें ग्राम पंचायतों को अंतरित किया गया है।

4.7.3.2.3 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 26 विषयों के पदाधिकारियों को अंशतः पंचायतों के नियंत्रणाधीन रखा गया है किन्तु वे अपना वेतन अपने संबंधित मूल विभाग से ही प्राप्त करते हैं। ये अंतरित पदाधिकारी पंचायतों के प्रशासनिक नियंत्रणाधीन कार्य करते हैं। किन्तु मुख्य शक्तियां जैसे अनुशासनिक कार्रवाई करने की शक्ति अभी भी संबंधित संबद्ध विभाग में ही विहित है। पंचायतों के के स्वयं के कर्मचारी भी नहीं हैं यद्यपि कुछ ग्राम पंचायतों ने चपरासी की तथा सहायक स्टाफ जैसे इलेक्ट्रिशियन तथा कम्प्यूटर आपरेटरों की नियुक्ति कर संग्रहण द्वारा सृजित निधि में से कर ली है।

4.7.3.2.4 पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने देश के राज्यों तथा संघ राज्य क्षेत्रों में पंचायती राज की प्रास्थिति की जांच अपनी रिपोर्ट ''वर्ष 2007-08 में पंचायतों की स्थिति : एक स्वतंत्र मूल्यांकन में की है। दादरा और नगर हवेली के संघ राज्य क्षेत्र के लिए, इस प्रलेख में निम्न महत्वपूर्ण अवलोकन किए गए हैं :-

> *''कई कार्यों के अंतरण के साथ पंचायतों का कार्य भलीभांति चल रहा है। पदाधिकारियों को विपथित क्षमता में स्थानांतरित करने तथा उन्हें निधियां उपलब्ध कराने की बजाए पदाधिकारियों तथा निधियों को पूर्णतया अंतरित करके उनकी प्रभावशीलता में और भी सुधार लाया जा सकता है। पंचायतों के अधिक दक्ष रूप से कार्यकरण के लिए पंचायतों की सेवा नियमावली का निरूपण किया जा सकता है। सफल परिणाम हासिल करने हेतु इन प्रयासों के लिए उपयुक्त क्षमता निर्माण की आवश्यकता होगी।*

4.7.3.2.5 आयोग ने ''स्थानीय अधिशासन'' संबंधी अपनी छठी रिपोर्ट में इन सभी मुद्दों की जांच की है तथा कार्यक्रमों के अंतरण, कार्य रूपरेखा, निधि के अंतरण पंचायतों द्वारा संसाधन सृजन, कार्मिक प्रबंधन, जवाबदेही के मुद्दों इत्यादि को शामिल करते हुए अनेक महत्वपूर्ण सिफारिशें की हैं। इनमें से कुछ अनुशंसाओं का वर्णन इस रिपोर्ट के अध्याय-1 में संक्षेप में किया गया है। आयोग ने यह दोहराया है कि इन सिफारिशों का कार्यान्वयन इन संघ राज्य क्षेत्रों में स्थानीय सरकारी संस्थाओं के सुदृढ़ीकरण में काफी सहायक होगा।

4.7.4 वित्तीय प्रत्यायोजन

4.7.4.1 ''वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन नियमावली, 1978'' के अंतर्गत, भारत सरकार संघ राज्य क्षेत्रों के प्रशासक को विभिन्न श्रेणियों के अंतर्गत वित्तीय शक्तियां प्रत्यायोजित करती रही है। वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन नियमावली के नियम 13 के अंतर्गत, प्रशासक को आकस्मिक तथा विविध व्यय के संबंध में पूर्ण शक्तियां प्रदान की गई है। किन्तु किसी नई योजना/परियोजना की स्वीकृति के लिए (डीएफआर नियम 18 के अंतर्गत), प्रशासक की शक्ति केवल 5 करोड़ रुपए तक की सीमित हैं जबकि निर्माण कार्यों पर व्यय के लिए, प्रशासक की शक्ति 2.4 करोड़ रुपए तक का व्यय करने की है। अपेक्षाकृत त्वरित निर्गमन तथा परियोजनाओं के अधिक तीव्र कार्यान्वयन के लिए इन शक्तियां को बढ़ाया जाना आवश्यक है। उक्त दोनों संघ राज्य क्षेत्रों के लिए वित्तीय शक्ति के प्रत्यायोजन में प्रस्तावित वृद्धि निम्न प्रकार हो सकती है :-

सारणी 4.16 दमन और दीव तथा दादरा और नगर हवेली प्रशासन के संबंध में प्रस्तावित वित्तीय प्रत्यायोजन

(करोड़ रुपए)

क्रम संख्या	व्यय मद	विद्यमान वित्तीय प्रत्यायोजन	प्रस्तावित वित्तीय प्रत्यायोजन
1	डीएफआर का नियम 18, योजनाओं/परियोजनाओं पर व्यय (आयोजनागत)	5	10
2	डीएफआर का नियम 18 निर्माण कार्यों पर व्यय (आयोजनागत)	2.4	5
3	डीएफआर का नियम 21 मांगपत्र/खरीद पर व्यय	यथोक्त	यथोक्त

4.7.5 मानव संसाधनों का निर्गमन

4.7.5.1 आयोग के साथ अपनी अंतः क्रिया में, दमन और दीव प्रशासन ने प्रचालनात्मक स्तरों पर कर्मचारियों की अपर्याप्तता के कारण सरकार की विभिन्न परियोजनाओं तथा कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में इसके द्वारा सामना की जा रही कठिनाईयों का उल्लेख किया।

4.7.5.2 दमन और दीव के संबंध में, पृथक संघ राज्य क्षेत्र के सृजन के पश्चात भारत सरकार ने विभिन्न समयों पर प्रशासन के प्रचालन के लिए अनेक वरिष्ठ स्तरीय पदों को स्वीकृत किया। इनमें ये शामिल हैं - मुख्य सचिव सह विकास आयुक्त-सह पुलिस महानिरीक्षक, वित्त सचिव , पुलिस उप-महानिरीक्षक तथा विधि अधिकारी तथा बाद में दमन और दीव के प्रशासन तथा ओमनीबस औद्योगिक विकास निगम के प्रबंध निदेशक के संवर्ग बाह्य पद स्वीकृत किए गए। समाहर्ता के दो पद तथा पुलिस अधीक्षक के दो पद (दमन और दीव के लिए) भी स्वीकृत किए गए। इन सभी पदों को अखिल भारतीय सेवा के अधिकारियों द्वारा भरा गया। इसके अतिरिक्त, संघ राज्य क्षेत्र के भी 10 पद है जो दमन और दीव तथा अंडमान और निकोबार सिविल सेवा (डीएएनआईसीएम संवर्ग) के अधिकारियों द्वारा धारित है तथा दो पद दमन और दीव तथा अंडमान और निकोबार पुलिस सेवा[7] के डीएएनआईपीएस द्वारा धारित है। यह एक ऐसी प्रशासनिक संरचना में परिणामी हुआ है जिसमें शीर्ष पर वरिष्ठ पदाधिकारियों की भरमार है।

4.7.5.3 विगत समय में, क्षेत्र में व्यवसाय तथा औद्योगिक कार्यकलाप की तीव्र वृद्धि तथा स्थापना के साथ जनसंख्या में परिणामी वृद्धि के कारण संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासन के कार्यकलापों में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है।

4.7.5.4 इसके कारण वाणिज्यिक, करों, श्रम, रोजगार तथा कारखानों से संबंधित विभागों में सशक्त उपस्थिति आवश्यक हो गई है। प्राथमिक शिक्षा तथा स्वास्थ्य से संबंधित कार्यक्रमों में भी महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है। दुर्भाग्यवश, संबंधित विभागों के प्रचालनात्मक कर्मचारियों में कोई भी सदृश वृद्धि नहीं की गई है। कर्मचारियों की इस अपर्याप्तता ने पर्यटन के संवर्धन से जुड़े कार्यकलापों तथा केन्द्र-प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन को भी प्रभावित किया है। आतंकवादी संगठनों तथा अन्य अपराधवृत्ति के समूहों द्वारा हालिया गतिविधियों के कारण विशाल तटीय क्षेत्र में कहीं अधिक व्यापक पैट्रोलिंग की आवश्यकता पर विशिष्ट आलोक परिलक्षित हुआ है जिसके लिए पुलिस को भी समुचित रूप से सुदृढ़ किया जाना आवश्यक होगा।

[7] स्रोत : दमन और दीव प्रशासन के संघ राज्य क्षेत्र से प्राप्त निविष्टि

4.7.5.5 आयोग महसूस करता है कि अच्छे अधिशासन के हित में, दोनों संघ राज्य क्षेत्रों के विभिन्न विभागों में प्रचालनात्मक स्तरों पर पर्याप्त कर्मचारी नियोजित करने की आवश्यकता है। सही आकार निर्धारण की पूर्व-संकल्पित अवधारणा के आधार पर सरकारी कर्मचारियों की संख्या नियत करने का कोई भी प्रयास उचित नहीं होगा। कार्यात्मक आवश्यकताओं के आधार पर कर्मचारियों की संख्या को उचित प्रकार समायोजित करके सरकारी तंत्र के आकार को युक्तिसंगत बनाने की आवश्यकता है। प्रचालनात्मक स्तरों पर पर्याप्त कर्मचारी तैनात किए जाने चाहिएं। साथ ही, सरकार के लिए यह आवश्यक है कि वह दमन और दीव में इतने अधिक वरिष्ठ स्तरीय पदों के अस्तित्व में होने के मुद्दे की जांच करें।

4.7.6 सिफारिशें

(क) **आयोग द्वारा स्थानीय अधिशासन संबंधी अपनी रिपोर्ट में की गई सिफारिशों को केन्द्र सरकार द्वारा दमन और दीव तथा दादरा एवं नगर हवेली में प्राथमिकता के आधार पर कार्यन्वित किया जाना चाहिए।**

(ख) **संघ सरकार को सारणी 4.16 में प्रस्तावित प्रत्यायोजन को अधिसूचित करके संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन की वित्तीय शक्तियों की तत्काल वृद्धि करनी चाहिए। इसे पांच वर्षों में एक बार संशोधित किया जाना चाहिए। ऐसी प्रत्यायोजित शक्तियों के अंतर्गत, संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन को पूर्ण प्रशासनिक तथा कार्यात्मक स्वायत्तता प्रदान की जानी चाहिए।**

(ग) **संघ सरकार दोनों संघ राज्य क्षेत्रों में विभिन्न स्तरों पर कार्मिकों की आवश्यकता की समीक्षा करे। प्रचालनात्मक स्तरों पर पर्याप्त संख्या में कार्मिक पदस्थापित किए जाने चाहिए। साथ ही, सरकार की दमन एवं दीव में इतने अधिक उच्च स्तरीय पदों के अस्तित्व में होने के मुद्दे की जांच करनी चाहिए जो शीर्षस्थ स्तर पर एक भारी प्रशासन में परिणामी हुई है।**

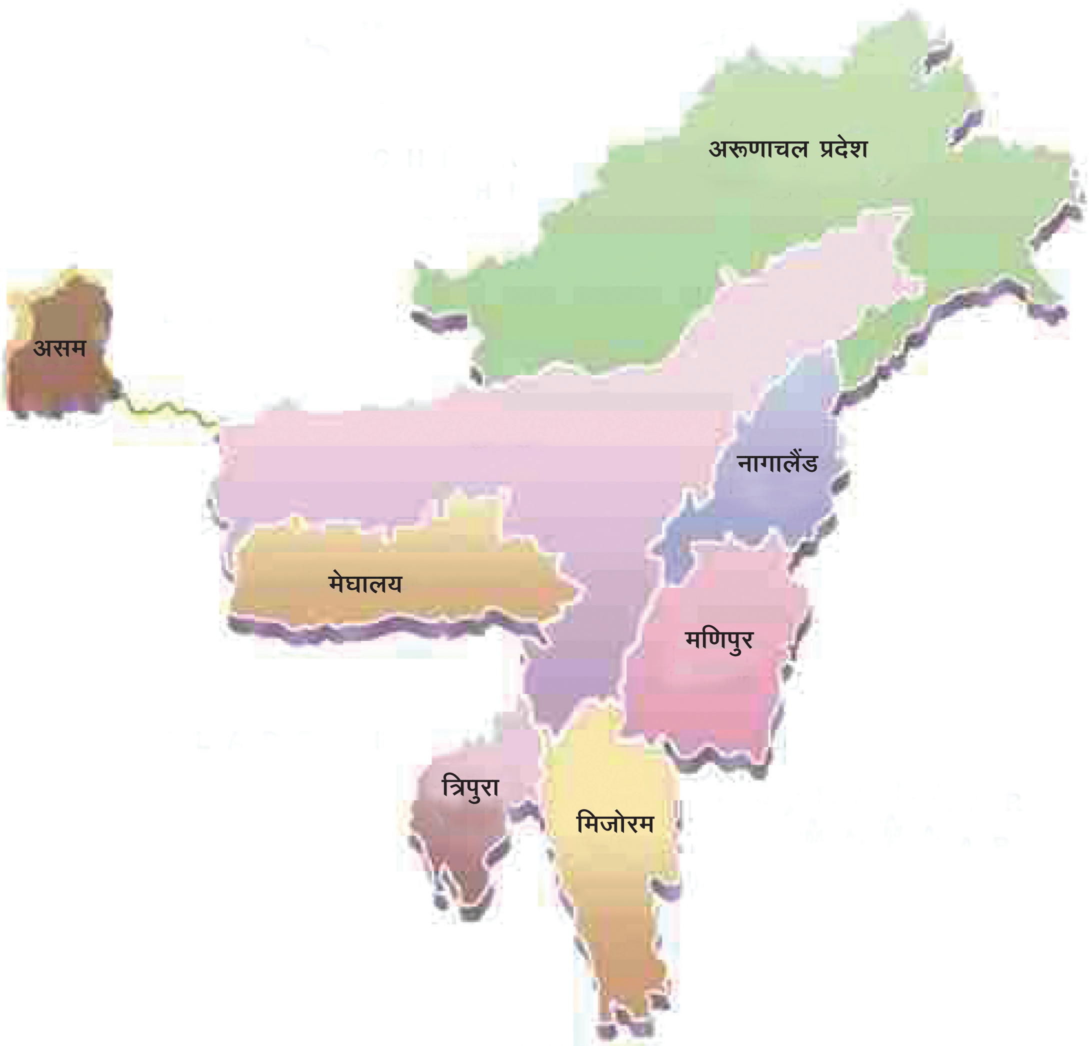
5 पूर्वोत्तर राज्यों में अधिशासन के मुद्दे

5.1 प्रस्तावना

5.1.1 भारत का पूर्वोत्तर क्षेत्र, जिसमें असम, मेघालय, त्रिपुरा, मणिपुर, नागालैंड, मिजोरम, अरूणाचल प्रदेश तथा सिक्किम शामिल हैं, विविध प्रथाओं, पद्धतियों, भूभाग, जलवायु, नृजाति (देश में 573 जनजातियों में से 140 प्रमुख जनजातियों से अधिक), संस्थाओं, भू-प्रणालियों, भाषाओं तथा सांस्कृतिक मानदंडों का एक समृद्ध मोजेक है। यह क्षेत्र भौगोलिक रूप से पृथक-पृथक मैदानों तथा क्षेत्रों में विभाजित है जो पहाड़ियों से घिरे हुए हैं तथा जिनके अंतर्गत अनेक कृषि जलवायु जोन हैं। इसके लगभग संपूर्ण भाग की विशिष्टता भारी वर्षापात (200 मि.मी. से 600 मि.मी.), समृद्ध जैव विविधता, सुकुमार पहाड़ियां, अत्यधिक भूकम्पनीयता, तथा एक जल निकासी प्रणाली हैं जो उत्तर में व्यापक पार्श्वीय घाटियों से तथा दक्षिण में अनुप्रस्थ घाटियों से चिन्हांकित है। यह भूभाग बारहमासी नदियों तथा उछलती लहरों द्वारा विभाजित है तथा मधअयमान 50 मीटर से कम से लेकर औसत समुद्र स्तर से 5000 मीटर से भी अधिक के बीच भिन्न है। क्षेत्र में संचार कठिन तथा महंगा है।

5.1.2 यह क्षेत्र एक सदी पहले बेहतर आर्थिक स्थिति में था। विस्तृत नदी प्रणालियों तथा छोटी नहरों घाटियों तथा मैदानों में अधिकांश जनसंख्या के लिए आजीविका का साधन थी। वैश्विक व्यापार का संचालन समुद्र मार्ग, अंतर्राष्ट्रीय जलमार्गों के नेटवर्क तथा सड़कों एवं रेलवे के माध्यम से भू-परिवहन के जरिए किया जाता था। वस्तुतः डिब्रूगढ़ तथा चिटगांव के बीच रेलवे नेटवर्क, जिसका निर्माण अंग्रेजों द्वारा उन्नीसवीं सदी के उत्तरार्ध में किया गया था, उनकी भारत में प्रारंभिक परियोजनाओं में से एक था। पूर्वी बंगाल के माध्यम से प्राकृतिक परिवहन मार्ग ने न केवल भौतिक दूरी को कम किया बल्कि इस क्षेत्र के लोगों में भावनात्मक अखंडता का निर्माण भी किया। वर्ष 1835 में इस क्षेत्र में प्रथम चाय बागान की स्थापना तथा वर्ष 1838 में लंदन के चाय के प्रथम प्रेषण के निर्यात के पश्चात भारत में चाय बागान का तीव्र विस्तार हुआ। माकूम में तेल की खोज तथा वर्ष 1890 में दिगबोई में शोधनशाला की स्थापना ने एक अविभाजित असम के विकास की नींव रखी।

चित्र 5.1 भारत के पूर्वोत्तर राज्यों का मानचित्र



स्रोत : वार्षिक रिपोर्ट, 2007-08, पूर्वोत्तर क्षेत्र विकास मंत्रालय

5.1.3 वर्ष 1947 में विभाजन ने इस क्षेत्र के सामाजिक-आर्थिक भू-दृश्य को परिवर्तित कर दिया। इसका 5 देशों - चीन जनवादी गणराज्य, म्यांमार, बंगलादेश (पूर्ववर्ती पूर्वी पाकिस्तान), भूटान और तिब्बत के साथ साझा 4500 किलोमीटर का सीमा क्षेत्र है जबकि भारत की मुख्य भूमि के साथ इसका संपर्क मात्र 22 किलोमीटर के सिलीगुड़ी गलियारा, जिसे पूर्वोत्तर का प्रवेश द्वार भी कहा जाता है; के माध्यम से है। भौगोलिक राजनैतिक माहौल में यह परिवर्तन उत्कट बाजार व्यवधान में तथा संपूर्ण पूर्वोत्तर क्षेत्र के लिए सामाजिक-आर्थिक सुदूढ़ीकरण में परिणामी हुआ तथा इसके परिणामस्वरूप आर्थिक विरूपण हुआ जिन्हें अभी तक भी पूर्णतया सुधारा नहीं जा सका है।

5.1.4 नृजातीय तथा क्षेत्रीय पहचान, राष्ट्रवाद तथा सैद्धांतिक प्रेरणाओं ने क्षेत्र के अनेक भागों में बगावत के माहौल का सृजन कर दिया। यह राजनैतिक खंडीकरण में परिणामी हुआ है। इस माहौल का भारी संख्या में अनेक अन्य कारकों ने समर्थन किया जैसे विकास की धीमी गति, कठिन भू-भाग, घना वनावरण, म्यांमार तथा बंगलादेश के साथ खुली सीमाएं, संघर्ष समाधान के स्थायी उपाय अपनाने में विफलता तथा ''एक ही आकार सबके लिए अनुकूल है'' का दृष्टिकोण।

5.1.5 प्रति व्यक्ति सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) द्वारा यथा मापित, क्षेत्र में लोगों के रहन-सहन का स्तर देश के शेष भाग से अत्यधिक पिछड़ा हुआ है। वर्ष 2004-05 में 18,027 रुपए पर यह 25,968 रुपए के अखिल राज्य औसत से 31 प्रतिशत कम था। रूचिकर बात यह है कि उपलब्ध सूचना यह दर्शाती है कि स्वतंत्रता के समय असम के अविभाजित राज्य में प्रति व्यक्ति आय राष्ट्रीय औसत से 4 प्रतिशत अधिक थी। इस प्रकार, ब्रिटिश उपनिवेशवादी शासन के अधीन भी इस क्षेत्र का आर्थिक निष्पादन मुख्य भूमि के कई भागों से बेहतर था तथा यह इसकी विस्तृत विकासात्मक संभाव्यता को दर्शाता है। स्वतंत्रता पश्च काल में, इस क्षेत्र की अर्थव्यवस्था गिरावट के पथ पर अग्रसर हो गई तथा प्रति व्यक्ति जीएसडीपी की संवृद्धि दर देश के शेष भाग से पिछड़नी शुरू हो गई और 1960 के दशक के उत्तरार्ध तक, क्षेत्र में प्रति व्यक्ति आय महत्वपूर्ण रूप से कम हो गई थी। बाजार आधारित आर्थिक सुधारों की शुरूआत से, संवृद्धि दरों में यह अंतर और भी बढ़ गया। वर्ष 1990-91 से वर्ष 2004-05 की अवधि के दौरान औसतन जबकि सतत कीमतों पर सभी राज्यों के सकल जीएसडीपी में 6 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से वृद्धि हुई थी, इस क्षेत्र के लिए सदृश वृद्धि 4.4 प्रतिशत थी। इसी प्रकार, क्षेत्र की प्रति व्यक्ति आय की वृद्धि दर (2.5 प्रतिशत) इस अवधि के दौरान देश की औसत वृद्धि दर (4 प्रतिशत) से 1.5 प्रतिशतांक पीछे थी। इसमें आश्चर्य की कोई बात नहीं है कि क्षेत्र तथा अखिल भारतीय विस्तार

की प्रति व्यक्ति आय के बीच अंतर सुस्थिर रूप से अपसरित हो गया है। वर्ष 1990-91 में, वर्तमान मूल्यों पर क्षेत्र की प्रति व्यक्ति आय राष्ट्रीय औसत की तुलना में 20 प्रतिशत कम थी, यह अंतर वर्ष 2004-05 तक विस्तारित होकर 31 प्रतिशत हो गया था।

5.1.6 तथापि, ऊपर प्रस्तुत चित्र उन अंतरों को छिपाता है जो शहरी तथा ग्रामीण क्षेत्रों में, पहाड़ी क्षेत्रों तथा मैदानों में तथा क्षेत्र के विभिन्न राज्यों के बीच विद्यमान है। मिजोरम, नागालैंड तथा सिक्किम को छोड़कर, जहां राष्ट्रीय औसत की तुलना में मामूली रूप से उच्चतर संवृद्धि दरें दर्ज की गई, अन्य राज्यों में प्रति व्यक्ति आय स्तर निम्न थे। असम, जो पूर्वोत्तर राज्यों में सबसे बड़ा राज्य है, की प्रति व्यक्ति आय 15,661 रुपए पर निम्नतम थी जो राष्ट्रीय औसत की तुलना में 40 प्रतिशत निम्नतर है। राष्ट्रीय औसत की तुलना में उच्चता प्रति व्यक्ति आय स्तरों वाले तीन राज्यों में भी, सृजित अधिकांश आय सरकारी व्यय के कारण थी। वस्तुतः 10.6 प्रतिशत पर लोक प्रशासन द्वारा सृजित आय का हिस्सा देश के शेष भाग (6.3 प्रतिशत) की अपेक्षा इस क्षेत्र में महत्वपूर्ण रूप से उच्चतर था। अरूणाचल प्रदेश, मणिपुर तथा सिक्किम में यह 17 प्रतिशत पर अत्यंत उच्च था। इससे आय सृजन के लिए सरकार पर जनता की अत्यधिक निर्भरता तथा अर्थव्यवस्था के प्राथमिक, द्वितीयक तथा तृतीयक क्षेत्रों में उत्पादक आर्थिक कार्यकलापों का अभाव उजागर होता है।

5.1.7 यह क्षेत्र देश के शेष भाग से न केवल प्रति व्यक्ति जीएसडीपी के अर्थ में पिछड़ा हुआ है बल्कि अनेक अन्य विकास संकेतकों में भी यह पीछे रह गया है। लोगों को पर्याप्त मात्रा में बुनियादी सेवाएं उपलब्ध नहीं हैं। मानक संकेतक जैसे क्षेत्र में सड़क की लम्बाई, स्वास्थ्य देखभाल तक अभिगम तथा विद्युत खपत राष्ट्रीय औसत से कम हैं (सारणी 5.1)।

सारणी संख्या 5.1 : पूर्वोत्तर राज्य : विभिन्न विकास संकेतक

राज्य	क्षेत्रफल (वर्ग कि.मी.) 2001	जनसंख्या (लाख व्यक्ति)	कुल जनसंख्या के प्रतिशत के रूप में जनजातीय लोग	साक्षरता दर (%) 2001	शिशु मृत्यु दर (प्रति हजार व्यक्ति) 2005-06	एमआरपी खपत पर आधारित निर्धनता अनुपात 2004-05	प्रति व्यक्ति जीएसडीपी (रुपए) 2004-05	वन विस्तार (%) 2003	प्रति व्यक्ति विद्युत खपत (केडब्ल्यूएच)	सड़क लम्बाई (कि.मी./ हजार वर्ग कि.मी.क्षेत्र) 2002
अरुणाचल प्रदेश	83,743	10.98	64.2	54.3	61	13.4	21,919	61.55	144.8	219.3
असम	78,438	266.55	12.4	64.3	66	15.0	15.661	34.45	85.3	1140.9
मणिपुर	22,327	22.94	34.2	70.5	30	13.2	16.299	78.01	70.05	512.1
मेघालय	22,429	23.19	85.9	62.6	45	14.1	20.775	42.34	352.2	426.5
मिजोरम	22,081	8.98	94.5	88.8	34	9.5	30.357+	75.71	133.7	229.8
नागालैंड	16,579	19.90	89.1	66.6	38	16.5	26,219+	52.05	87.2	1267.9
सिक्किम	7,098	5.41	64.2	68.8	34	15.2	26,215	82.29	397.7	284.4
त्रिपुरा	10,486	31.99	31.1	73.2	52	14.4	24,984++	60.01	113.1	1554.1
पूर्वोत्तर राज्य	262179	389.84		68.5	45#	13.9#	18,032	54.52	110.4	660.9
भारत	3287240	10,287.37		64.8	57	23.6	25,944*	23.57	411.1	755.4

टिप्पणी : # पूर्वोत्तर के लिए प्रयुक्त साधारण औसत;

\+ का संदर्भ वर्ष 2003-04 तथा 2004-05 के लिए प्रति व्यक्ति अनुमानित जीएसडीपी से है;

\+ + का संदर्भ वर्ष 2004-05 के लिए इसके अनुमानित मूल्य से है;

* भारतीय रिजर्व बैंक, भारतीय अर्थव्यवस्था संबंधी सांख्यिकी की पुस्तिका, 2005-06 से घटक लागत (संशोधित अनुमान) पर प्रति व्यक्ति जीडीपी

बॉक्स संख्या 5.1 पूर्वोत्तर क्षेत्र की सामाजिक आर्थिक तथा सांस्कृतिक विशेषताएं

क्षेत्रीय विशेषताएं

- आठ राजनैतिक इकाइयों की उल्लेखनीय विशिष्टता भू-भाग, जलवायु, नृजातीयता, संस्कृति, संस्था, भू-प्रणाली, भाषा, खानपान की आदतों तथा पोशाक एवं इसी प्रकार के कारकों के कारण विविधता है।
- ये राज्य अलग-अलग समय में विकसित हुए हैं तथा भारत के संविधान के भिन्न उपबंधों के अंतर्गत कार्य करते हैं।
- पूर्वोत्तर क्षेत्र के रूप में आठ राज्यों की क्षेत्रीय पहचान अत्यंत अंतर क्षेत्रीय विविधता पर आधारित एक संकल्पना है।

भू-आकृति संबंधी रूपरेखा

- पूर्वोत्तर का कुल क्षेत्रफल 2.62 लाख वर्ग किलोमीटर (भारत के कुल क्षेत्रफल का 7.98 प्रतिशत) है।
- यह पहाड़ियों से घिरा अलग-अलग मैदानों में विभाजित है (> 70 प्रतिशत)।
- पहाड़ियां सामान्यतः उबड़-खाबड़ तथा बीहड़ है तथा विस्तृत क्षेत्र अगम्य हैं।
- भू-आकृति 50 मीटर से कम से लेकर औसत समुद्री स्तर से 5000 मीटर ऊपर (एएमएसएल) तक भिन्न हैं तथा यह उच्च भूकम्पीय क्षेत्र के अंतर्गत आता है।
- चार भू-आकृतिक प्रभाग है - सक्रिय बाढ़ वाले मैदान, बाढ़ मुक्त मैदान तथा घाटियां, निम्न पहाड़ी क्षेत्र (100 से 1000 मीटर औसत सामग्री स्तर के ऊपर) तथा उच्च पहाड़ी क्षेत्र (ऊ 1000 मीटर औसत समुद्री स्तर से ऊपर)।
- मिट्टी अधिकांशतः अम्लीय है जो पशु तथा फसल, दोनों की उत्पादकता को प्रभावित करती है।
- जलवायु की विशिष्टता मानसून के चार महीनों (जून से सितम्बर) के दौरान अत्यधिक वर्षापात (226 मिलीमीटर से 602 मिलीमीटर) है।
- यह उष्ण कटिबंधों की सीमाओं पर अवस्थित है तथा इसमें छः कृषि जलवायु क्षेत्र हैं।

सामाजिक संघटन

- यह विविध नृजाति मूल तथा सांस्कृतिक विविधता वाले गैर-जनजातीय लोगों के अलावा देश की 573 जातियों में से 140 से अधिक प्रमुख जनजातियों का मूल स्थान है (2001 की जनसंख्या)।

- अनुसूचित जनजाति की जनसंख्या (2001 की जनगणना) भारत की कुल अनुसूचित जनजाति का 12.41 प्रतिशत है। यह पूर्वोत्तर क्षेत्र की कुल जनसंख्या का 26.93 प्रतिशत है।
- अनुसूचित जाति की जनसंख्या भारत की कुल जनसंख्या का 1.49 प्रतिशत है। यह पूर्वोत्तर क्षेत्र की कुल जनसंख्या का 6.40 प्रतिशत है।

स्थानीय अधिशासन प्रणाली

- क्षेत्र में अधिशासन की आधुनिक तथा पारम्परिक प्रणाली का सह-अस्तित्व है।
- युगों पुरानी पारम्परिक किन्तु अमान्यताप्राप्त स्थानीय निकाय अस्तित्व में है तथा कार्यरत है (उदाहरणार्थ अरूणाचल प्रदेश में आदिस में कबांग, असम के कारबीस में मेई, मणिपुर में कबोई में खुलाकपा, मेघालय में खासी तथा जैंतिया में दरबार शोंग इत्यादि)।
- अप्रैल 2005 की स्थिति के अनुसार अरूणाचल प्रदेश (जीपी-1747, पीएस-150 तथा जेडपी-15) तथा सिक्किम (जीपी-159 तथा जेडपी) में पीआरआई प्रचालनरत है।
- अप्रैल, 2005 की स्थिति के अनुसार असम (जीपी 2489; पीएस-203 तथा जेडपी-20 एवं एसी-5); त्रिपुरा (जीपी-537, पीएस 23 तथा जेडपी-4 टीटीएएडीसी-1); मणिपुर (जी.पी-166 तथा जेडपी-4 एवं एसी-4) में पीआरआई तथा स्वायत्त परिषदें (एसी), दोनों प्रचालनरत हैं।
- अप्रैल, 2005 की स्थिति के अनुसार संपूर्ण मेघालय में (एसी-3) स्वायत्त परिषद प्रचालनरत है। मिजोरम में, ग्राम परिषद (702) तथा एसी (3), दोनों ही प्रचालनरत है जबकि नागालैंड में केवल ग्राम परिषद (1029) है।

भू-काश्तकारी प्रणाली

- क्षेत्र में भू-काश्तकारी प्रणाली की दो प्रमुख किस्में प्रचालित हैं (i) सरकार के अधीन राजस्व प्रशासन असम, त्रिपुरा, मणिपुर की घाटियां तथा मैदानों में तथा सिक्किम के पहाड़ी राज्य में प्रचालनरत है; तथा (ii) ग्राम स्तरीय प्राधिकरण के अधीन प्रथागत भू-काश्तकारी प्रणाली अरूणाचल प्रदेश, मेघालय, मिजोरम तथा नागालैंड के पहाड़ी राज्यों में तथा असम, मणिपुर और त्रिपुरा के पहाड़ी भागों में प्रचालनरत है।
- भूकर सर्वेक्षण इन क्षेत्रों में नहीं किया जाता।
- भूमि लगभग सभी निवासियों द्वारा धारित है। भूमिहीन लोगों की संख्या नगण्य है। सीमांतीय (<1 हेक्टेयर) तथा लघु कृषक (1.0-2.0 हेक्टेयर) दो प्रबल श्रेणियां (78.92 प्रतिशत) है।
- वितरण अधिकांशतः समतावादी है जो रहन-सहन तथा साझेदारी के सामुदायिक तरीके के सिद्धांत पर आधारित है।

- भूमि की प्रचालनात्मक उपलब्धता पहाड़ियों में कुल उपलब्धता का एक छोटा सा अंश है।

जनसांख्यिकी पार्श्वचित्र

- कुल जनसंख्या 388.58 लाख है तथा यह भारत की कुल जनसंख्या का 3.79 प्रतिशत है (2001 की जनगणना)।
- मिजोरम अत्यधिक शहरीकृत (49.63 प्रतिशत) है जिसके पश्चात मणिपुर (26.28 प्रतिशत) का स्थान है तथा सिक्किम सबसे निचले स्थान पर है (11.07 प्रतिशत)।
- जनसंख्या सघनता अखिल भारतीय स्तर पर 324 प्रति वर्ग किलोमीटर की तुलना में 149 प्रति वर्ग किलोमीटर है। सबसे अधिक जनसंख्या संघनता असम (340) में है जिसके पश्चात त्रिपुरा (304) का स्थान आता है। सभी पहाड़ी राज्यों में विस्तारित जनसंख्या है जिनमें निम्नतम सघनता अरूणाचल प्रदेश (13) में है।
- अखिल भारत स्तर (933) की तुलना में लिंग अनुपात (2001 जनसंख्या) उच्चतर (937) हैं। यह मणिपुर (978) में उच्चतम है जिसके पश्चात मेघालय (975), त्रिपुरा (950), मिजोरम (938) का स्थान आता है तथा असम (932), नागालैंड (909), अरूणाचल प्रदेश (901) तथा सिक्किम में सबसे निम्नतम (875) के साथ यह अखिल भारतीय औसत से निम्नतर है।
- संभावी कार्य बल (15-59 वर्ष) का संघटन 56.93 प्रतिशत के अखिल भारत आंकड़े की तुलना में 56.97 प्रतिशत है। यह मणिपुर में उच्चतम (59.45 प्रतिशत) है जिसके पश्चात सिक्किम (59.34 प्रतिशत), मिजोरम (59.09 प्रतिशत), त्रिपुरा (58.96 प्रतिशत), नागालैंड (58.62 प्रतिशत), का स्थान है तथा असम (56.63 प्रतिशत), अरूणाचल प्रदेश (55.02 प्रतिशत) एवं मेघालय (52.90 प्रतिशत) में यह अखिल भारत स्तर से निम्नतर है।
- अखिल भारतीय स्तर (64.80 प्रतिशत) की तुलना में साक्षरता दर मामूली रूप से उच्चतर (65.83 प्रतिशत) है।
- अखिल भारतीय स्तर (54.16 प्रतिशत) की तुलना में महिला साक्षरता अरूणाचल प्रदेश (44.24 प्रतिशत) को छोड़कर सभी राज्यों में उच्चतर है (असम में 56.03 प्रतिशत से लेकर मिजोरम में 86.13 प्रतिशत)।

स्रोत : *पूर्वोत्तर भारत में निर्धनता उन्मूलन/उपशमन संबंधी रिपोर्ट - एनआईआरडी*

5.1.8 विकास आयोजना के शीर्षस्थ अधोगामी मॉडयूल में कार्यक्रमों के अभिकल्पन तथा कार्यान्वयन में लोगों को सम्मिलित नहीं किया गया है और आश्चर्यजनक नहीं कि सरकारी व्यय तथा सेवा सुपुर्दगी परिणामों के बीच संबंध सारहीन हैं। क्षेत्र में सरकारी परियोजनाओं के समनुरूप लाभ हासिल नहीं हुए है। लोगों की भागीदारी के अभाव से प्रणाली में कोई अपनत्व की भावना नहीं रही है तथा यह एक ओर अकुशल तथा अपव्ययपूर्ण संसाधन आवंटन में तथा दूसरी ओर सामाजिक जबावदेही के अभाव में परिणामी हुई है।

5.1.9 राज्य संस्थाओं की कमजोर प्रशासनिक क्षमता द्वारा यह स्थिति और भी बदतर हो गई है जो सशस्त्र बगावत तथा उगाही में लगे हुए तत्वों को नियंत्रित करने में असमर्थ रही है। प्रतिकूल अवधारणा के साथ समग्र माहौल देश के इस भाग में आर्थिक कार्यकलापों में निजी क्षेत्रक पहलों के लिए एक प्रमुख अवरोधक रहा है।

5.1.10 2.62 लाख वर्ग किलोमीटर (देश के क्षेत्रफल का 7.98 प्रतिशत) तथा लगभग 4 करोड़ की जनसंख्या के साथ, पूर्वोत्तर क्षेत्र में प्रति व्यक्ति कृषि योग्य भूमि की उपलब्धता सीमित है। विगत वषों में भूमि मानव अनुपात अभितव्ययी हो गया है। मणिपुर में इम्फाल घाटी तथा अन्य राज्यों में कुछ पाकेटों को छोड़कर, संपूर्ण क्षेत्र में कृषिय पैदावार मुख्यतः मिट्टी की अम्लीयता के कारण कम है।

5.2 प्राकृतिक संसाधन तथा बाधाएं[9]

5.2.1 जल विद्युत संभाव्यता

5.2.1.1 संपूर्ण देश के लिए अनुमानित 148701 मेगावाट की तुलना में इस क्षेत्र में 63257 मेगावाट जल विद्युत (42.54 प्रतिशत) का उत्पादन करने की क्षमता है। केवल अरूणाचल प्रदेश ही 50328 मेगावाट जल विद्युत का उत्पादन करने में सक्षम है, जो पूर्वोत्तर क्षेत्र की कुल जल विद्युत क्षमता का 80 प्रतिशत और देश की कुल क्षमता का 34 प्रतिशत है। इस स्वीकरण के बावजूद, काफी कुछ किया जाना अपेक्षित है क्योंकि जल विद्युत उत्पादन के लिए भारी निवेश किए जाने अपेक्षित है। योजना आयोग ने एक ऐसे दृष्टिकोण का सुझाव दिया है, जिसमें द्विमुखी कार्यनीति है; एक तो यह कि स्थानीय आवश्यकताओं के लिए छोटे/स्थानीकृत जल विद्युत एवं ताप विद्युत केन्द्रों पर संकेन्द्रण किया जाए तथा दूसरा यह कि क्षेत्र की समग्र मांगों को पूरा करने के लिए तथा आधिक्य विद्युत की बिक्री राष्ट्रीय ग्रिड को करने के लिए संबद्ध पारेषण लाइनों वाली उच्च क्षमता जल विद्युत इकाइयां तथा ताप विद्युत

9 स्रोत : योजना आयोग का दस्तावेज : स्थानिक विकास तथा क्षेत्रीय असंतुलन (पूर्वोत्तर क्षेत्र के संबंध में 11वीं योजना दस्तावेज)

परियोजनाएं कार्यान्वित की जाएं। पारेषण, उप-पारेषण तथा वितरण प्रणाली सुधारों को 11वीं योजना के लिए महत्ता के क्षेत्रों के रूप में अभिज्ञात किया गया है। संपूर्ण क्षेत्र के विद्युत विकास हेतु समुचित निधियन प्रक्रम सहित एक संयुक्त मास्टर योजना तैयार करने की परिकल्पना भी की गई है।

5.2.2 वन संसाधन

5.2.2.1 पूर्वोत्तर क्षेत्र के वनों को बढ़ती जनसंख्या तथा वर्धित होती विकासात्मक आवश्यकताओं के कारण कभी न घटने वाले दबावों का सामना करना पड़ रहा है। यह अवक्रमण तथा अवानिकीकरण (वनों को काटना) के चेतावनीपूर्ण स्तरों में परिणामी हुआ है। अंतरण खेती के कम होते चक्र के कारण अति दोहन इसके पीछे एक प्रमुख कारक है। क्षेत्र की जैव विविधता गहरे संकट में है।

5.2.2.2 पूर्वोत्तर वनों के आंकड़े कुछ विपरीतार्थक रूझान दर्शाते हैं। आंकड़ों का एक सेट (वन सर्वेक्षण) वर्ष 1991-2001 के दौरान 0.15 प्रतिशत की वार्षिक दर पर वन आवरण में सुस्थिर अपचयन दर्शाता है, जबकि राज्य-स्तरीय आंकड़े 1997-2001 की अवधि के दौरान लगभग सभी राज्यों में मामूली वृद्धि प्रदर्शित करते है। यह इस अवधारणा में परिणामी हुआ है कि पूर्वोत्तर क्षेत्र के वन क्षेत्रक में कार्बन वित्त की जैववैज्ञानिक संभाव्यता पर्याप्त है। आयोजनाकर्ता संपूर्ण क्षेत्र में बड़े पैमाने पर वानिकीकरण तथा पुनः वनरोपण करने का सुझाव देते हैं। इसके लिए पुनः भारी निवेश की आवश्यकता है जो राज्य अपने स्वयं के संसाधनों से पूरा करने में असमर्थ हैं।

5.2.3 प्राकृतिक आपदाएं

5.2.3.1 सपूंर्ण पूर्वोतर क्षेत्र को बाढ़ तथा भू-स्खलनों के कारण भारी हानि होती है। ब्रह्मपुत्र में बाढ़ों के कारण हुई क्षति, जो खतरनाक आयाम ग्रहण कर लेती हैं तथा असम की बरक घाटियां न केवल असम की बल्कि अन्य पूर्वोत्तर राज्यों की अर्थव्यवस्था पर भी भारी दबाव डालती हैं। नदियों के किनारों तथा पर्वत स्कंधों का निर्माण जैसे अस्थायी उपायों पर कार्रवाई करने के अतिरिक्त बहुप्रयोग भंडारण बांधों का उन्निर्माण जैसे दीर्घावधि उपाय करना इस समय की तात्कालिक आवश्यकता है।

5.2.4 प्राथमिक क्षेत्रक विकास

5.2.4.1 कृषि वृद्धि का पैटर्न संपूर्ण क्षेत्र में विषम रहा है। पूर्वोत्तर क्षेत्र अपनी किस्म की एक अलग ही श्रेणी है। भौगोलिक दृष्टि से देश के कुल क्षेत्रफल का 8 प्रतिशत होने पर भी देश के खाद्यान्न उत्पादन में इसका अंशदान मात्र 1.5 प्रतिशत है।

5..2.4.2 कृषि, उद्यान कृषि तथा संबंधित कार्यकलाप क्षेत्र की आर्थिक वृद्धि के प्रधान संचालक

हो सकते हैं तथा इसलिए इस संपूर्ण क्षेत्र के लिए ये विकास आयोजना का संकेन्द्रण होने चाहिएं। पूर्वोत्तर क्षेत्र में 11वीं योजना का समग्र बल संवेदी निविष्टियां जैसे उर्वरकों, उच्च उत्पादन किस्म की बीजों तथा सांस्थनिक ऋण की उपलब्धता सुनिश्चित करने पर है। ऐसी क्षेत्र विशिष्ट कार्यनीति का कार्यान्वयन राज्य-स्तरीय अभिकरणों के निष्पादन पर अत्यधिक निर्भर करेगा।

5.2.5 भावी मार्ग

5.2.5.1 डीओएनईआर मंत्रालय तथा पूर्वोत्तर परिषद द्वारा तैयार किए गए पूर्वोत्तर क्षेत्र के संकल्पना दस्तावेज 2020 में 9 संवेदी क्षेत्रों की पहचान की गई है, जिन पर वर्ष 2020 तक क्षेत्र में शांति तथा समृद्धि लाने के लिए प्राथमिक ध्यान दिया जाना आवश्यक है। ये क्षेत्र हैं -

(क) शेष देश के समरूप प्रगति करना।

(ख) अर्थव्यवस्थाओं में संरचनात्मक रूपांतरण लाना।

(ग) निर्धनता उन्मूलन।

(घ) स्व-अधिशासन को अधिकतम करना।

(ङ) लोगों के लाभार्थ संसाधनों का दोहन करना।

(च) लोगों तथा संस्थाओं में क्षमता निर्माण।

(छ) अवसंरचना का सुदृढ़ीकरण।

(ज) व्यापार तथा वाणिज्य के लिए केन्द्र का सृजन।

(झ) प्रभावी अधिशासन शांति तथा सौहार्द्र स्थापित करना।

5.2.5.2 कार्यनीति इस प्रकार होगी -

(क) विकेन्द्रीकृत अधिशासन तथा प्रतिभागिता विकास के लिए लोगों का सशक्तिकरण,

(ख) अधिशासन में लिंग संवेदनशीलता सुनिश्चित करना

(ग) कृषि संवृद्धि, ग्रामीण विकास को त्वरित करना तथा गैर- कृषि रोजगार का विस्तार करना

बॉक्स संख्या 5.2 पूर्वोत्तर के लिए संकल्पना विवरण 2020 का प्रयोजन

इस संकल्पना दस्तावेज का प्रयोजन पूर्वोत्तर क्षेत्र को वापस राष्ट्रीय आर्थिक प्रतिष्ठा की उस स्थिति पर ले जाना है जो इसके द्वारा कुछेक दशक पूर्व धारित थी; विकास प्रक्रिया का अनुरूपण इस प्रकार करना है कि संवृद्धि आधारिक स्तरों से ही उत्पन्न हो तथा सर्वत्र फैल जाए; तथा यह सुनिश्चित करना है कि क्षेत्र तीर के सिरे की भूमिका निभाए जो इसके बाद देश की पूर्व की ओर देखो नीति के मोर्चे पर निभाई जानी है।

स्रोत : *पूर्वोत्तर क्षेत्र के लिए संकल्पना विवरण 2020*

(घ) तुलनात्मक लाभ वाले क्षेत्रों का विकास करना

(ङ) लोगों तथा संस्थाओं का क्षमता निर्माण

(च) अवसंरचना तथा संयोजकता का सुदृढ़ीकरण तथा

(छ) विकास के लिए संसाधन जुटाना।

5.2.5.3 दक्ष अधिशासन प्रणाली ऐसी महत्वाकांक्षी कार्यनीति को वास्तविक कार्यरूप देने के लिए एक अनिवार्य शर्त है।

5.2.5.4 पूर्वोत्तर में, क्षेत्र की नृजातियां, विविधता तथा गंभीर आतंकवाद तथा भाषायी एवं सामुदायिक हिंसा की ओर प्रवणता ने अधिशासन की विशिष्ट समस्याओं को जन्म दिया है। इस प्रकार, आयोग इसे एक विशेष उत्तरदायित्व मानता है कि वह अपेक्षाकृत अधिक विस्तार से इस क्षेत्र के अधिशासन संबंधी मुद्दों की जांच करें तथा किए जाने वाले आवश्यक उपायों का सुझाव दे।

5.2.5.5 इस क्षेत्र में राजनीति तथा प्रशासन की कतिपय विशिष्ट विशेषताएं तथा समस्याएं हैं। ये हैं –

(क) नृजातीय संघर्ष – जो कई स्थानों पर राज्य क्षेत्रीय संघर्षों तथा हिंसा के रूप में अभिव्यक्त होते हैं।

(ख) असम, मेघालय, त्रिपुरा तथा मिजोरम के राज्यों में जनजातीय क्षेत्रों के प्रशासन पर लागू भारतीय संविधान की छठी अनुसूची के तहत विशेष सांविधानिक उपबंधों की विद्यमानता जिनमें स्वायत्त परिषदों के सृजन की व्यवस्था की गई है।

(ग) स्वायत्त परिषदों को विषयों/कार्यकलापों का तदर्थ अंतरण जो अंतरण में अंतरों तथा अंतरित शक्तियों के कार्यान्वयन में बाधाओं में परिणामी होता है।

(घ) ग्राम स्तर पर गैर-निर्वाचित प्रथागत प्रमुखों/निकायों की प्रबलता; छठी अनुसूची क्षेत्रों में ग्राम स्व-अधिशासन का मुद्दा।

(ङ) छठी अनुसूची तथा 73वें संशोधन के बीच संबंधन का अभाव।

(च) छठी अनुसूची क्षेत्रों के संबंध में राज्यपालों की विशेष शक्तियां।

(छ) अनुच्छेद 371क, 371ख, 371ग, 371च, 371छ तथा 371ज के अधीन संविधान में विशेष उपबंध जो पूर्वोत्तर राज्यों पर प्रयोज्य हैं; अनुच्छेद 371क के अंतर्गत नागालैंड के राज्यपाल को तथा अनुच्छेद 371ज के अंतर्गत अरूणाचल प्रदेश के राज्यपाल को कानून और व्यवस्था के संबंध में विशेष उत्तरदायित्व प्रदान किए गए हैं।

(ज) असम तथा मणिपुर में राज्य अधिनियमों के अंतर्गत विशेष स्वायत्तशासी परिषदों का सृजन।

(झ) छठी अनुसूची तथा 73वें संशोधन, दोनों के क्षेत्राधिकार के बाहर जनजातीय क्षेत्रों का प्रशासन।

ञ) प्रशासन में क्षमता निर्माण तथा कार्मिक प्रबंधन का अभाव।

इनके संबंध में संव्यवहार निम्न संभागों में किया जाता है।

5.3 नृजातीय संघर्ष - स्थानों पर, राज्य क्षेत्रीय संघर्षों तथा हिंसा के रूप में अभिव्यक्त (विद्रोह तथा कानून और व्यवस्था की समस्या)।

5.3.1 पूर्वोत्तर क्षेत्र के संबंध में संकल्पना 2020 दस्तावेज में यह सही उल्लेख किया गया है कि *''विद्रोह तथा अल्प विकास, विशेषतया बेरोजगार एक दूसरे पर पोषित होते हैं। खराब अधिशासन, भ्रष्टाचार तथा आर्थिक निष्पादन में विद्रोह तथा पृथक्करण की स्थितियां अंतर्हित होती है।'' इसने यह निष्कर्ष भी निकाला है कि ''..........विद्रोह क्षेत्र के आर्थिक निष्पादन को निरंतर बाधित करता है, इसलिए केन्द्र सरकार द्वारा एक उचित सामरिक तथा सुरक्षा नीति के बिना तीव्र आर्थिक विकास संभव नहीं होगा।'' इसमें न्यूनतम अपेक्षा को भी अभिज्ञात किया गया है ''......संपूर्ण क्षेत्र में तथा साथ ही क्षेत्र के भीतर वस्तुओं तथा सेवाओं (अवसंरचना) की मुक्त तथा अबाधित आवाजाही; सुपरिभाषित संपत्ति अधिकार; तथा कानून और व्यवस्था तथा जीवन की सुरक्षा ......''।*

5.3.2 दस्तावेज में आगे यह उल्लेख किया गया है कि ''सात राज्यों में कम से कम 40 सशस्त्र समूह सक्रिय हैं, यद्यपि केवल एक मुट्ठी भर लोग ही महत्वपूर्ण प्रभाव डालने के लिए प्रबल तथा पर्याप्त हैं। अपेक्षाकृत छोटे समूह अक्सर पैसा उगाहने के समूहों के रूप में अथवा जानकारी देने वालों के नेटवर्क के भाग के रूप में तथा बड़े समूहों के लिए किराया संग्रहायकों के रूप में कार्य करते हैं ......।''

''अनेक सशस्त्र समूहों को पूर्वोत्तर क्षेत्र में व्यापक रूप से उगाहीकर्ताओं के रूप में देखा जाता है जिन्होंने सार्वजनिक समर्थन खो दिया है तथा अनेकों की नजरों में वे गैर-कानूनी उद्यम बनाए गए हैं जो डर और सुभेद्यता पर शिकार करते है और व्यापक भ्रष्टाचार, किराया प्राप्ति तथा निकृष्ट अधिशासन से लाभांवित होते हैं।''

5.3.3 एक अच्छी कानून एवं व्यवस्था स्थिति एक मजबूत आर्थिक विकास के लिए एक आवश्यक शर्त है। यह अच्छे अभिशासन के लिए भी आवश्यक है क्योंकि विद्रोही सरकारी कर्मचारियों को डराने-धमकाने का प्रयास करते हैं तथा राजनैतिक प्रक्रियाओं में हस्तक्षेप करते हैं। सरकारी कर्मचारियों को

ड्यूटी के दौरान मार दिया जाता है तथा राजनैतिक नेताओं की हत्या करने के प्रयास किए जाते हैं। आयोग इस बात से अवगत है कि केन्द्र तथा राज्य सरकारें, दोनों की पूर्वोत्तर में विद्रोह तथा खराब सार्वजनिक व्यवस्था से प्रत्युत्पन्न स्थिति से निपटने के लिए आवश्यक कदम उठा रही हैं। तथापि, चूंकि स्थिति अभी भी अत्यंत असंतोषजनक है, कई और उपायों पर विचार किया जाना आवश्यक है। राज्य सरकारों के साथ तथा क्षेत्र से सुपरिचित लोगों के साथ आयोजित चर्चाओं के आधार पर, आयोग विशिष्ट रूप से निम्न सिफारिश करना चाहेगा :-

(i) *निरंतर राजनैतिक वार्ता की आवश्यकता :* यथार्थवादी तथा वैध समस्याओं पर ध्यान देने के लिए राजनैतिक वार्ता को जारी रखा जाना आवश्यक होगा। मिजोरम का अनुभव, जहां वर्षों के विद्रोह के पश्चात वार्ताओं के माध्यम से शांति स्थापित हुई थी, इस बात का उदाहरण है कि निष्ठापूर्ण, विवेकपूर्ण तथा सद्भावपूर्ण ढंग से की गई वार्ता के माध्यम से क्या कुछ संभव है। तथापि, ऐसी वार्ता के परिणामस्वरूप हुए समझौते (करार) का कठोरता से अनुपालन किया जाना आवश्यक है। वर्तमान में, केन्द्र सरकार तथा एक प्रमुख विद्रोही समूह के बीच एक समझौता हुआ है। किन्तु आयोग की जानकारी में यह लाया गया है कि विद्रोही समूहों द्वारा इनका सतत उल्लंघन किया जा रहा है। उदाहरणार्थ, समझौते में यह निर्धारित किया गया है कि विद्रोहियों को नामनिर्दिष्ट कैम्पों में रहना चाहिए तथा उन्हें हथियार लेकर बाहर नहीं घूमना चाहिए। इस समझौते के बावजूद भी, सशस्त्र समूहों के मणिपुर तथा अरूणाचल प्रदेश में सक्रिय होने की सूचना प्राप्त हुई है जो इस प्रकार युद्धबंदी की इस महत्वपूर्ण शर्त का उल्लंघन है। समझौते में ढीलापन वार्ताओं की प्रक्रिया को अवमूल्यित कर देता है तथा इसलिए यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि समझौते के सभी पक्षकार अपनी प्रतिबद्धताओं का अनुपालन करें।

(ii) *पुलिस को कानून बनाए रखने के लिए कार्रवाई करनी चाहिए :* पुलिस राज्य सरकार की एक शाखा है तथा कानून और व्यवस्था का अनुरक्षण राज्य सरकार का उत्तरदायित्व है। सार्वजनिक व्यवस्था तथा विवाद समाधान संबंधी अपनी पूर्ववर्ती रिपोर्टों में, आयोग ने सिफारिश की थी कि कानून और व्यवस्था का समस्याओं का प्रहस्तन राज्य सरकार द्वारा सशस्त्र बलों की पृष्ठभूमि में किया जाना चाहिए। आयोग ने इन सिफारिशों को दोहराया है तथा पुनः इस बात पर बल दिया है कि बेहतर प्रशिक्षण, बेहतर शस्त्रों तथा

जहां भी आवश्यक हो अधिक मानवशक्ति के माध्यम से पुलिस बलों की क्षमता तथा सामर्थ्य का उन्नयन करना आवश्यक होगा। चूंकि राज्य सरकारों के पास पर्याप्त वित्तीय तथा प्रशिक्षण संसाधनों का अभाव है, केन्द्र सरकार को इन राज्यों के संबंध में विशेष उपबंध करने की आवश्यकता होगी।

(iii) *राजनयिक प्रयास* : विद्रोहियों की सीमापार गतिविधियों को नियंत्रित करने की ओर लक्षित राजनयिक प्रयासों ने विगत में अच्छे परिणाम दर्शाए हैं। उदाहरणार्थ, असम के विद्रोहियों का भूटान में धार्मिक स्थलों में प्रवेश से वर्जन ने उस राज्य में कानून और व्यवस्था के सुधार में योगदान दिया। निःसंदेह, भारत सरकार तथा पड़ोसी देशों जैसे बंगलादेश और म्यांमार की सरकारों के बीच इसी प्रकार के प्रयास किए जा रहे हैं तथा सकारात्मक परिणाम प्राप्त करने के लिए इनका परिशीलन किया जाना आवश्यक है।

5.3.4 संघ सरकार की वर्धित भूमिका

5.3.4.1 आयोग का विचार है कि हालांकि अपने संबंधित क्षेत्राधिकार (क्षेत्र) में स्थिरता का सुनिश्चयन करने के लिए राज्य सरकारों की भूमिका महत्वपूर्ण है, नीचे सूचीबद्ध लघुकारी परिस्थितियों के मद्देनजर केन्द्र सरकार के सक्रिय समर्थन और उपायों को और सुदृढ़ किया जाना आवश्यक है।

(क) विद्रोह तथा उगाही के मामलों के अंतर्राज्यीय विस्तारकारी प्रभाव होते हैं तथा इसलिए आसूचना, संयुक्त आपरेशनों का संचालन करने से संबंधित आवश्यक समन्वयन को सुनिश्चित करना गृह मंत्रालय का विशेष उत्तरदायित्व है।

(ख) त्रिपुरा तथा सिक्किम को छोड़कर सभी पहाड़ी राज्य असम से सटे हुए हैं क्योंकि उनका निर्माण असम में से हुआ है। अनेक सीमा संबंधी विवाद बारम्बार लोगों तथा राज्यों के बीच उभरते रहते हैं। सीमा संबंधी विवादों का निपटान राज्यों पर नहीं छोड़ा जा सकता और संघ सरकार की समझौतों के संचालन में महत्वपूर्ण भूमिका है। सीमा संबंधी विवाद अक्सर संघ जैसी अधिक मूलभूत समस्याओं से ध्यान विपथित कर देते हैं तथा इन्हें कभी भी महत्ता का स्थान धारण करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए।

(ग) संकल्पना 2020 दस्तावेजों में विभिन्न उपायों को अभिज्ञात किया गया है, जो पूर्वोत्तर क्षेत्र के मानव संसाधन तथा आर्थिक विकास के लिए किए जाने आवश्यक है। तथापि, मुख्य चुनौती सामयिक कार्यान्वयन की है। अतः आयोग यह सुझाव देता है कि संघ

सरकार (गृह मंत्रालय, योजना आयोग तथा विषयगत मंत्रालय) राज्य सरकारों के साथ मिलकर उन महत्वपूर्ण प्राचलों (उदाहारणार्थ शिशु मृत्यु दर में कमी, वर्धित साक्षरता, प्राथमिक क्षेत्र में उत्पादकता, संयोजन इत्यादि) के भीतर उन विशिष्ट लक्ष्यों को विनिर्दिष्ट करें, जिन्हें एक निश्चित समय-सीमा के भीतर हासिल करने के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए। पंचवर्षीय योजनाएं तथा वार्षिक योजनाएं इन लक्ष्यों के आधार पर निरूपित की जानी चाहिए।

(घ) वर्तमान में, पूर्वोत्तर क्षेत्र से संबंधित कार्य प्रमुखतः गृह मंत्रालय तथा पूर्वोत्तर क्षेत्र विकास मंत्रालय को आवंटित किया गया है। अपनी सातवीं रिपोर्ट में, आयोग ने पूर्वोत्तर क्षेत्र विकास मंत्रालय को परिसमाप्त करने की सिफारिश की है तथा सुझाव दिया है कि इस क्षेत्र के संबंध में नोडल मंत्रालय गृह मंत्रालय को बना दिया जाए तथा यह कि पूर्वोत्तर परिषद का उपयुक्त प्रकार सुदृढ़ीकरण तथा पुनर्संरचना की जाए। आगे और विचार करने पर आयोग पूर्वोत्तर क्षेत्र के संबंध में कार्रवाई करने हेतु संघ सरकार के स्तर पर निम्न प्रकार कुछ अतिरिक्त उपाय करने का सुझाव देना चाहता है :

5.3.5 गृह मंत्रालय

(त) वर्तमान में गृह मंत्रालय में एक पूर्वोत्तर प्रभाग है जिसके अध्यक्ष संयुक्त सचिव है। तथापि, आयोग यह महसूस करता है कि वर्धित कार्यभार का (संवेदी स्वरूप के अनेक मुद्दों सहित) प्रहस्तन करने के लिए पूर्वोत्तर क्षेत्र के साथ सुपरिचित किसी विशेष सचिव या अपर सचिव की अध्यक्षता में तथा पर्याप्त मानवशक्ति से युक्त गृह मंत्रालय में एक पृथक स्कंध का सृजन किया जाए।

(त्त) क्षेत्र के लिए योजनाओं के निरूपण तथा कार्यान्वयन की देखरेख करने के लिए उत्तरदायी राष्ट्रीय विकास परिषद (एनडीसी) की एक स्थायी समिति का गठन किया जाना चाहिए। चूंकि कानून और व्यवस्था तथा विकास अन्तः संबंधित है, इस समिति को उन सुरक्षा मुद्दों पर भी ध्यान देने की आवश्यकता होगी जो इसके क्षेत्राधिकारांर्गत विकास के बाधक हैं। स्थायी समिति के अध्यक्ष प्रधान मंत्री द्वारा चयनित मंत्रिमंडल के मंत्री होंगे तथा वह वर्ष में दो बार अध्यक्ष, राष्ट्रीय विकास परिषद को रिपोर्ट करेंगे।

5.3.6 सिफारिशें

(क) स्थानीय लोगों की यथार्थवादी तथा वैध समस्याओं पर ध्यान देने के लिए, विभिन्न हितधारकों में राजनैतिक वार्ता जारी रखा जाना आवश्यक है। राज्यों के पुलिस बलों की क्षमता तथा सामर्थ्य का उन्नयन करने के लिए कदम उठाए जाने चाहिएं ताकि वे कानून का अनुपालन सुनिश्चित करने में समर्थ हो। विद्रोहियों की सीमा पर आवाजाही को नियंत्रित करने के उद्देश्य से अन्य उयायों के अतिरिक्त राजयिक प्रयासों को बढ़ाया जाना चाहिए।

(ख) गृह मंत्रालय के पूर्वोत्तर प्रभाग का उन्नयन करके एक पृथक स्कंध बनाया जाना चाहिए तथा क्षेत्र से संबंधित वर्धित तथा जटिल कार्यभार के प्रहस्तन के लिए उसे किसी अपर/विशेष सचिव के प्रभाराधीन रखा जाना चाहिए।

(ग) इस क्षेत्र के लिए योजनाओं के निरूपण तथा कार्यान्वयन की देखरेख के लिए, राष्ट्रीय विकास परिषद की एक स्थायी समिति का गठन किया जाना चाहिए तथा उसके अध्यक्ष/प्रमुख मंत्रिमंडल के कोई मंत्री होंगे। समिति अपनी रिपोर्ट वर्ष में दो बार अध्यक्ष, राष्ट्रीय विकास परिषद को देगी ताकि क्षेत्र के विकास के संबंध में किन्हीं मतभेदों के त्वरित समाधान तथा समन्वित कार्रवाई को सुनिश्चित किया जा सके।

5.4 असम, मेघालय, त्रिपुरा तथा मिजोरम के संबंध में संविधान की छठी अनुसूची के उपबंध

5.4.1 पूर्वोत्तर में प्रशासन की एक सर्वाधिक महत्वपूर्ण विशिष्टता संविधान की छठी अनुसूची है जिसमें असम, त्रिपुरा, मेघालय तथा मिजोरम के चार राज्यों में स्वायत्तशासी क्षेत्रीय/जिला परिषदों की स्थापना की व्यवस्था की गई है। ये उपबंध संविधान के अनुच्छेद 244(2) तथा 275(1) में दिए गए समर्थकारी उपबंधों के प्रयोग में किए गए हैं। वर्तमान में इन राज्यों में निम्नलिखित दस स्वायत्तशासी परिषदें कार्यरत हैं।

असम

1. उत्तर कछार पहाड़ी जिला स्वायत्तशासी परिषद (एनसीएचएसी)
2. कारबी अंगलॉग जिला स्वायत्तशासी परिषद (केएएसी)
3. बोडोलैंड राज्य क्षेत्रीय परिषद (बीटीसी)

मेघालय

4. खासी पहाड़ी जिला स्वायत्तशासी परिषद (केएचएसी)
5. जैंतिया पहाड़ी जिला स्वायत्तशासी परिषद (जेएचएसी)
6. गारो पहाड़ी जिला स्वायत्तशासी परिषद (जेएचएसी)

त्रिपुरा

7. त्रिपुरा जनजातीय क्षेत्र जिला स्वायत्तशासी परिषद (टीटीएडीसी)

मिजोरम

8. दि चकमा जिला स्वायत्तशासी परिषद
9. दि मारा जिला स्वायत्तशासी परिषद
10. दि लाई जिला स्वायत्तशासी परिषद

5.4.2 संविधान की छठी अनुसूची के पीछे विचारणा (दर्शनशास्त्र) संवैधानिक रूप से एक विशेष प्रकार की स्वायत्तशासी अधिशासन संरचना को अनिवार्य बनाकर जनजातियों, उनकी जनसंख्या तथा उनके हितों का संरक्षण करना है। यह अनुसूची इन परिषदों को व्यापक, विधायी, न्यायिक, कार्यपालक तथा वित्तीय शक्तियां प्रदान करती है जिनके ब्यौरे निम्नानुसार हैं :-

5.4.3 जिला तथा क्षेत्रीय परिषदों की विधायी शक्तियां

5.4.3.1 पैरा 3 के अंतर्गत, जिला तथा क्षेत्रीय परिषदों को राज्यपाल की सहमति से निम्न के संबंध में कानून बनाने की शक्तियां दी गई हैं :-

(क) कृषि या चरागाह के लिए या रिहायशी अथवा अन्य गैर-कृषि प्रयोजनों के लिए अथवा किसी ग्राम या नगर के निवासियों के हितों का संवर्धन करने की संभावना वाले किसी अन्य प्रयोजन के लिए आरक्षित वन की किसी भूमि को छोड़कर भूमि का आवंटन, अधिभोग या प्रयोग या उसे पृथक रखना;

(ख) किसी ऐसे वन की प्रबंध व्यवस्था जो आरक्षित वन नहीं है;

(ग) कृषि के प्रयोजन के लिए किसी नहर या जल मार्ग का प्रयोग;

(घ) झूम या अंतरण खेती के अन्य रूपों की प्रथा का विनियमन;

(ङ) ग्राम अथवा नगर समितियों अथवा परिषदों की स्थापना और उनकी शक्तियां;

(च) ग्राम या नगर पुलिस तथा जन स्वास्थ्य एवं सफाई स्वच्छता सहित ग्राम या नगर प्रशासन से जुड़ा कोई अन्य मामला;

(छ) प्रमुखों या हेडमेन की नियुक्ति अथवा उत्तराधिकारिता

(ज) संपत्ति का उत्तराधिकार ग्रहण

(झ) विवाह तथा तलाक; तथा

(ञ) सामाजिक प्रथाएं।

5.4.3.2 पैराग्राफ 2(7) के तहत, जिला या क्षेत्रीय परिषद को अन्य बातों के अलावा, अधीनस्थ स्थानीय परिषदों या बोर्डों के गठन तथा उनकी प्रक्रिया विधि तथा उनके कारोबार संचालन के संबंध में राज्यपाल के अनुमोदन से नियम बनाने की शक्ति प्राप्त है। पैराग्राफ 10 में जिला परिषदों को गैर जनजातीय लोगों द्वारा धन उधार देने तथा कारोबार को नियंत्रित करने के लिए विनियम बनाने की शक्तियां दी गई हैं।

5.4.4 जिला तथा क्षेत्रीय परिषदों की न्यायिक शक्तियां

5.4.4.1 पैराग्राफ 4 में क्षेत्रीय तथा जिलों परिषदों के लिए यह व्यवस्था की गई है कि वे कतिपय अपवादों के साथ ऐसे क्षेत्रों में अनुसूचित जातियों के बीच मुकदमों तथा मामलों पर बहस के लिए राज्य में किसी न्यायालय के अपवर्जन में ग्राम परिषदों या न्यायालयों का गठन करें। क्षेत्रीय या जिला परिषद ऐसी ग्राम परिषदों के सदस्यों तथा पीठासीन अधिकारियों की नियुक्ति कर सकती है। क्षेत्रीय तथा जिला परिषद को अपील न्यायालयों के रूप में कार्य करने या पृथक अपील न्यायालय गठित करने की शक्तियां भी प्राप्त हैं।

5.4.5 जिला परिषदों के कार्यपालक कार्य

5.4.5.1 जिला तथा क्षेत्रीय परिषदों के कार्यपालक कार्यों की सीमा छठी अनुसूची में किए गए अनेक संशोधनों के आधार पर हरेक परिषद में भिन्न हैं। कार्यपालक कार्यों की सामान्य सीमा का निर्धारण पैराग्राफ 6 में किया गया है जिसके तहत जिला तथा क्षेत्रीय परिषदों को जिले में प्राथमिक विद्यालय, औषधालय, बाजार, पशु तालाब, फेरीज, मत्स्य क्षेत्र, सड़कें, सड़क परिवहन तथा जलमार्गों की स्थापना निर्माण या प्रबंधन करने तथा उनके विनियमन तथा नियंत्रण के लिए विनियम बनाने की शक्तियां प्रदान की गई है। इसे उस भाषा तथा तरीके का निर्धारण करने की शक्ति भी विशिष्ट रूप

से प्रदान की गई है, जिसमें जिले में प्राथमिक विद्यालयों में प्राथमिक शिक्षा प्रदान की जाएगी। कृषि, पशुपालन, सामुदायिक परियोजनाओं, सहकारी समितियों, समाज कल्याण, ग्राम आयोजना अथवा कोई अन्य मामला, जिसपर राज्य की कार्यपालक शक्ति विस्तारित है; संबंधी कार्य भी परिषदों को सौंपा जा सकता है।

5.4.6 जिला तथा क्षेत्रीय परिषदों की वित्तीय शक्तियां

5.4.6.1 *जिला तथा क्षेत्रीय निधियों का गठन* : पैरा 7 में प्रत्येक स्वायत्तशासी जिले के लिए एक जिला कोष की तथा प्रत्येक स्वायत्त क्षेत्र के लिए एक क्षेत्रीय निधि का उपबंध किया गया है, जिसमें उक्त जिला तथा क्षेत्रीय परिषदों द्वारा क्रमशः प्राप्त सभी धनराशियों को जमा किया जाएगा। जिला तथा क्षेत्रीय परिषदों के लेखे का अनुरक्षण भारत के नियंत्रक तथा महालेखापरीक्षक द्वारा यथा निर्धारित किया जाएगा, जिन्हें उनकी लेखापरीक्षा का कार्य भी सौंपा गया है।

5.4.6.2 *करों तथा शुल्कों का संग्रहण करने की शक्तियां* : पैरा 8 में क्षेत्रीय तथा जिला परिषदों को अपने क्षेत्राधिकार में जैसे भूमि तथा भवन, व्यवसाय, व्यापार, कालिंग तथा रोजगार, पशुओं, वाहनों तथा नावों, बाजार में वस्तुओं के प्रवेश, फेरियों में संबाहित यात्रियों तथा वस्तुओं पर चुंगी कर तथा विद्यालयों, औषधालयों या सड़कों के अनुरक्षण के लिए भू-राजस्व का आकलन तथा संग्रहण करने तथा कर अधिरोपित करने की शक्तियां प्रदान की गई हैं।

5.4.6.3 *रायल्टियों की हकदारी* : पैरा 9 में जिला परिषद को यह हक दिया गया है कि वह सरकार के साथ हुई सहमति के अनुसार किसी स्वायत्तशासी जिले के अंतर्गत किसी क्षेत्र के संबंध में राज्य सरकार द्वारा खनिजों के पूर्वेक्षण या उनके निष्कर्षण के प्रयोजनार्थ प्रदत्त लाइसेंसों या पट्टों से प्रत्येक वर्ष उपार्जित होने वाली रायल्टियों का एक हिस्सा प्राप्त करे। इस संबंध में विवादों के निपटान के लिए राज्यपाल को संदर्भित किया जाना है।

5.4.6.4 *परिषदों में जमा किए जाने वाले संसाधनों का निर्दिष्टिकरण* : पैराग्राफ 13 के अधीन स्वायत्तशासी जिलों से संबंधित अनुमानित प्राप्तियों तथा व्यय को, जिन्हें राज्य की समेकित निधि में जमा किया जाना है या उसमें से किया जाना है, पहले चर्चा के लिए जिला परिषद के समक्ष रखा जाएगा तथा फिर उसे अनुच्छेद 202 के अधीन राज्य की विधायिका के समक्ष रखे जाने के लिए राज्य के वार्षिक वित्तीय विवरण में पृथक से दर्शाया जाएगा।

5.4.7 छठी अनुसूची के कुछ उपबंधों का मसौदा पुनः तैयार करने की आवश्यकता

5.4.7.1 विगत वर्षों में, छठी अनुसूची में दस से अधिक संशोधन किए गए हैं। संशोधित उपबंधों को काफी असंयुक्त रूप से अनुसूची के पाठ में ''शामिल'' किया गया है, जिससे उनका पठन तथा अवबोधन एक अत्यंत दुर्वह प्रक्रिया बन गई है। उसमें स्पष्टता लाने की आवश्यकता है। आयोग का विचार है कि उपबंधों को अनुसूची के मुख्य पाठ में शामिल करने के लिए एक प्रक्रिया शुरू की जा सकती है जो वर्तमान में पाद टिप्पणियों के रूप में दर्शित होते हैं। इससे अनुसूची आम जनता के लिए अधिक अभिगम्य हो जाएगी।

5.4.8 सिफारिश

(क) **सरकार उपबंधों को, जो वर्तमान में पाद टिप्पणियों के रूप में दिए गए हैं, छठी अनुसूची के मुख्य पाठ में शामिल करने की प्रक्रिया शुरू कर सकती है। इससे यह अनुसूची आम जनता के लिए अधिक अभिग्म्य हो जाएगी।**

5.5 विषयों/कार्यकलापों का स्वायत्तशासी परिषदों को तदर्थ अंतरण

5.5.1 असम, मेघालय, त्रिपुरा तथा मिजोरम में छठी अनुसूची परिषदों को अनुसूची के पैरा 3 में सूचीबद्ध विषयों के संबंध में विधायी शक्तियां दी गई हैं। इसके अतिरिक्त, इन परिषदों को अनुसूची के पैरा 3क तथा 3ख के तहत कुछ अतिरिक्त विषयों पर विधान बनाने की शक्तियां भी दी गई हैं; 3क एनसीएचएसी तथा केएएसी से संबंधित है तथा 3ख बीटीसी के लिए है। तथापि, 3क तथा 3ख के अधीन विधान के लिए राष्ट्रपति की पूर्व सहमति आवश्यक है। विधायी शक्तियों के साथ, कुछ सुस्पष्ट कार्यपालक तथा विनियामक कार्य भी परिषदों को सौंपे गए हैं। ये है :-

(i) प्राथमिक विद्यालयों, औषधालयों तथा समान प्रकार की जनोपयोगिताओं की स्थापना करना (पैराग्राफ 6);

(ii) भू-राजस्व, व्यवसाय कर; पशु नाव तथा फेरी पर ; बाजार तथा चुंगी कर ; तथा विद्यालयों, औषधालयों तथा सड़कों के अनुरक्षण के लिए करों का उद्ग्रहण, आकलन तथा संग्रहण करने की शक्ति (पैराग्राफ 8);

(iii) असम तथा मेघालय में गैर-जनजातीय लोगों द्वारा धन उधार देने तथा गैर-जनजातीय धन उधारदाताओं को लाइसेंस प्रदान करने को नियंत्रित करना तथा त्रिपुरा और मिजोरम में जनजातीय तथा गैर-जनजातीय लोगों, दोनों द्वारा धन उधार देने को एक समान नियंत्रित तथा विनियमित करने की शक्ति (पैराग्राफ 10)।

5.5.2 ऐतिहासिक कारणों से तथा साथ ही सांविधिक योजना के उचित अवबोधन के अभाव के कारण, यह अवधारणा प्रवृत्त है कि स्वायत्तशासी परिषदों की भूमिका स्थानीय न्यायालयों के माध्यम में कानून पारित करने, न्याय स्थापित करने तथा उसका प्रशासन करने तथा सामान्यतः कुछेक विनियामक कार्य करने तक ही सीमित है। विकास मामलों में उनके द्वारा किसी भी भूमिका का निर्वहन करने की आशा नहीं की जाती है। यद्यपि छठी अनुसूची के तहत कुछ विषय औपचारिक रूप से परिषदों को अंतरित कर दिए गए हैं, राज्य सरकारें संबंधित कार्यपालक शक्तियां तथा सदृश विभागों पर नियंत्रण उन्हें अंतरित करने में ढीली रही हैं। राज्य सरकारों ने समानांतर विकास तथा प्रशासनिक तंत्र अपने स्वयं के आदेशाधीन प्रतिधारित रखना जारी रखा है। यह राज्यों तथा जिला परिषदों में कार्यात्मक अतिव्याप्ति तथा संघर्षों में परिणामी हुआ है। छठी अनुसूची की भावना तथा पैटर्न में स्पष्ट रूप से यह अंतर्निहित है कि स्थानीय विकास से संबंधित मामलों में स्वायत्त परिषदें अपनी स्वयं की भूमिका का निर्वहन करेंगी।

5.5.3 भारतीय संविधान में राज्यों तथा संघ सरकार के बीच कार्यपालक शक्तियों के किसी पृथक विभाजन का विशिष्ट रूप से निर्धारण नहीं किया गया है। अनुच्छेद 73(1) में यह उपबंध किया गया है कि संघ की कार्यपालक शक्ति ''उन मामलों तक विस्तारित है जिनके संबंध में संसद के पास कानून बनाने की शक्ति है।'' अनुच्छेद 162 आवश्यक परिवर्तनों सहित इसी सिद्धांत को राज्यों पर लागू करता है। अन्य शब्दों में, संघ की कार्यपालक शक्तियों तथा राज्यों की कार्यपालक शक्तियों का उनकी संबंधित विधायी शक्तियों के साथ सह-अस्तित्व है। अनुसूची 6 के तहत स्वायत्तशासी परिषदों को दी गई शक्तियों की व्याख्या भी इसी आलोक में की जानी चाहिए है। पैराग्राफ 3, 3क तथा 3ख में छठी अनुसूची परिषदों की विधायी शक्तियों को उनकी कार्यपालक शक्तियों के रूप में माना जाना है।

5.5.4 अतः आयोग का यह विचार है कि अनुसूची के पैरा 3, 3क तथा 3ख के उल्लिखित विषयों से संबंधित कार्यकलापों का अंतरण स्वायत्तशासी परिषदों को सुनिश्चित किया जाना आवश्यक हैं। कार्यकलापों का अंतरण करते समय, कार्यों तथा उत्तरदायित्वों का स्पष्ट सुभिन्नीकरण अनुषंगिक के सिद्धांत पर आधारित प्रशासनिक संरचनाओं के विभिन्न स्तरों के बीच किया जाना चाहिए। इस संदर्भ में आयोग द्वारा ''स्थानीय अधिशासन'' संबंधी अपनी रिपोर्ट (छठी रिपोर्ट-पैरा 4.2.3.10) में स्थानीय निकायों के वर्णित सिद्धांतों को संदर्भित करना तथा अपनाना उपयोगी होगा। इसके लिए स्थानांतरित कार्यों तथा कार्यकलापों से संबंधित क्षेत्र कार्यालयों तथा संस्थाओं का पूर्ण अंतरण परिषदों के नियंत्रणाधीन करना आवश्यक होगा। संबंधित राज्य सरकारें समयबद्ध तरीके से (एक वर्ष के भीतर)

इस कार्य को पूरा करने के लिए एक कृत्तिक बल का गठन करेंगी। इन क्षेत्रों में कार्यान्वित की जा रही केन्द्र प्रायोजित योजनाओं के संबंध में संघ सरकार द्वारा इसी प्रकार की समान प्रक्रिया की जानी आवश्यक होगी।

5.5.5 अनुशंसाएं

(क) अनुसूची द्वारा यथा अनुमत, परिषदों की कानून बनाने की शक्ति का इसकी सही भावना में सम्मान किया जाना चाहिए तथा मसौदा विधानों को वर्षों तक राज्य स्तर पर नहीं रोका जाना चाहिए, साथ ही यह भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि वे संविधान के उपबंधों तथा संघ तथा राज्य के संगत कानूनों के असंगत न हों।

(ख) राज्यों को छठी अनुसूची के पैरा 3, 3क और 3ख में उल्लिखित सभी विषयों के संबंध से व्यापक कार्यकलाप मानचित्रण करना चाहिए (रूपरेखा तैयार करनी चाहिए)। इस मानचित्रण में विषयों के सभी पहलू अर्थात आयोजना, बजट व्यवस्था तथा वित्त का उपबंध शामिल किया जाना चाहिए। इसके लिए इन कार्यकलापों से संबंधित सभी सरकारी कार्यालयों तथा संस्थाओं का पूर्ण अंतरण परिषदों के नियंत्रणाधीन किया जाना आवश्यक होगा। राज्य सरकार को एक वर्ष की समय-सीमा में इस कार्य को पूरा करने के लिए एक कृतिक बल का गठन करना चाहिए।

(ग) संघ सरकार को भी इन क्षेत्रों में कार्यान्वित की जा रही केन्द्र-प्रायोजित योजनाओं के संबंध में इसी प्रकार की समान कार्रवाई करनी चाहिए।

5.6 ग्राम स्तर पर गैर-निर्वाचित पारम्परिक प्रमुखों/निकायों की प्रबलता; छठी अनुसूची क्षेत्रों में ग्राम स्व-अधिशासन का मुद्दा

5.6.1 जब पूर्वोत्तर में छठी अनुसूची की व्यवस्थाओं का निरूपण किया गया था, इन क्षेत्रों में रीति-रिवाजों की सर्वोच्चता थी। संविधान के आरंभिक वर्षों के दौरान, जिला या ग्राम स्तर पर चुनावों का कोई विचार नहीं था तथा इसलिए छठी अनुसूची में ग्राम स्व-अधिशासन के गणतांत्रिक पहलू की ओर ध्यन न दिया जाना कोई असामान्य बात नहीं थी। द्वि/त्रि-स्तरीय निर्वाचित पंचायत संरचना के विचार का बीजीकरण 1957 में बलवंत राय मेहता समिति रिपोर्ट के साथ ही हुआ। विभिन्न ग्राम विकास योजनाओं तथा कार्यक्रमों के ग्राम केन्द्रित बन जाने तथा पंचायतों (गैर-अनुसूचित क्षेत्रों में) के ऐसे कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में वर्धनात्मक रूप में शामिल हो जाने से अनुसूचित क्षेत्रों में ग्राम अधिशासन का मुद्दा सामने आया।

5.6.2 छठी अनुसूची क्षेत्रों के लिए आयोजना संबंधी विशेषज्ञ समिति ने सिफारिश की कि ''ग्राम विकास के लिए प्रातिनिधिक निकायों का, चाहे उन्हें किसी भी तरीके के कोई भी नाम दिया जाए, संघटन स्वयं परिषदों द्वारा अधिनियमित विधान के माध्यम से किया जाना आवश्यक है। इन भय तथा आशंकाओं का, कि ऐसी परिषदें पारम्परिक ग्राम स्तरीय निकायों की शक्तियों में अनधिकार प्रवेश करेंगी, अति कथन किया गया है। असम में प्रणाली का वही पैटर्न हो सकता है जैसा कि नागालैंड में अस्तित्व में है, जहां पारम्परिक परिषद तथा विकास निकाय का सह अस्तित्व है। ग्राम परिषदों के लिए नियम निरूपित करते समय नागालैंड में ग्राम विकास बोर्डों के माध्यम से नागालैंड में लोक सेवाओं के सामुदायिककरण को ध्यान में रखा जा सकता है।''

5.6.3 समिति ने आगे अवलोकन किया कि ''ऐसे आधारिक स्तर के निकायों का आकार तथा विस्तार स्थानीय भूभाग तथा अधिवासिता पैटर्न पर निर्भर करते हुए भिन्न हो सकता है। उदाहरणार्थ, एनसीएचएसी क्षेत्रों में, ग्राम परिषदों के निर्माण के लिए बिखरे अधिवासों के समूहीकरण की परिकल्पना की जा सकती है। चूंकि परिषदें ऐसे निकायों का संघटन करने के लिए अपनी स्वयं की विधायी शक्तियों का प्रयोग करेंगी, उनके कार्यक्षेत्र तथा परिधि को सहजः ही पारम्परिक ग्राम- स्तरीय परिषदों के साथ सुमेलित किया जा सकता है। इस प्रकार, पारम्परिक प्रमुखों की इस आशंका को निर्मूल किया जा सकता है कि पंचायती राज उन पर थोपा जा रहा है। एनजीओ परियोजनाएं जैसी कि आईएफएडी द्वारा प्रचालित की जा रही हैं, के माध्यम से ग्राम स्तर के लोगों को जुटाने की सफलता की कहानियों पर विशिष्ट प्रकाश डालने की आवश्यकता है ताकि उन लाभों पर बल दिया जा सके जो ऐसी व्यवस्थाएं विकास के निमित्त पहुंचा सकती हैं। एनआरईजीए के लिए ग्राम-स्तरीय आयोजना तथा कार्यान्वयन के लिए अपनाई गई व्यवस्थाओं को अन्य कार्यक्रमों की आयोजना तथा कार्यान्वयन के लिए भी अपनाया जाना चाहिए।

5.6.4 आयोग ने पूर्वोत्तर में मतभेदों पर संव्यवहार करते समय विवाद समाधान के लिए क्षमता निर्माण संबंधी अपनी रिपोर्ट (7वीं रिपोर्ट) में इस मुद्दे की भी जांच की तथा इस निष्कर्ष पर पहुंचा कि :

(क) यह सुनिश्चित करने के लिए उपाय किए जाने चाहिए कि सभी स्वायत्तशासी परिषदें सुस्पष्ट सुपरिभाषित शक्तियों वाले ग्राम-स्तरीय निकायों तथा संसाधनों के आवंटन की एक पारदर्शी प्रणाली की स्थापना करने के लिए उपयुक्त विधान पारित करें।

(ख) स्वायत्तशासी परिषदों को अनुदान निर्मुक्त करने संबंधी नियमों में इस आशय की शर्त रखी जानी चाहिए कि निर्वाचित ग्राम स्तर के निकायों के लिए समुचित विधान तथा उसका कार्यान्वयन परिषदों को अतिरिक्त निधियन के लिए पात्र बनाएगा।

(ग) यह आवश्यक है कि उन सभी राज्यों में जहां ग्राम निकाय छठी अनुसूची या अन्य कानूनों के आधार पर प्रथागत कानूनों के तहत न्याय का प्रशासन करते हैं, वहां ऐसे कानूनों को यथेष्ट रूप से कूटीकृत किया जाएगा।

5.6.5 आयोग ने उपर्युक्त विचारों को दोहराया है। जैसाकि परिकल्पित है, संबंधित स्वायत्तशासी परिषदों द्वारा पारित किए जाने के लिए ग्राम-स्तरीय परिवारों का कानूनी रूप से गठन किया जाना आवश्यक होगा। उन कतिपय सामान्य सिद्धांतों का संक्षेप में वर्णन करना उपयोग होगा जिनका अनुसरण अपने क्षेत्राधिकार के अंतर्गत ग्राम-स्तरीय परिषदों का संघटन करते समय परिषदों द्वारा किया जाना है। निर्वाचित सदस्यों के अलावा, पारम्परिक ग्राम पदाधिकारियों को भी पदेन सदस्यों के रूप में इन ग्राम परिषदों में शामिल किया जाना आवश्यक होगा। तथापि, यह सुनिश्चित किया जाना आवश्यक है कि अधिकांश सदस्य निर्वाचित हों। इस प्रकार गठित ग्राम परिषदों को ग्राम स्तर पर विकास योजनाओं के कार्यान्वयन में शामिल किया जाना चाहिए तथा उसके लिए उत्तरदायी बनाया जाना चाहिए, जिसमें आयोजना, स्थल चयन, कार्यान्वयन का अनुवीक्षण तथा लाभार्थियों का चयन शामिल है। पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से कार्यान्वित किए जाने के लिए आशयित योजनाओं के कार्यान्वयन में उनकी भूमिका को ग्राम पंचायतों के साथ समीकृत किया जा सकता है। साथ ही आयोग यह महसूस करता है कि यदि परामर्शनीय माना जाए तो समुचित जिला परिषद विधान को न्याय के प्रशासन के लिए तथा अपराधों की रोकथाम के लिए भिन्न व्यवस्थाओं का उपबंध करना चाहिए।

5.6.6 सिफारिशें

(क) स्वायत्तशासी परिषदों को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए कि वे ग्राम स्तर पर सुस्पष्ट तथा सुपरिभाषित शक्तियों वाले निर्वाचित निकायों तथा संसाधनों के आवंटन की एक पारदर्शी प्रणाली की स्थापना के लिए उपयुक्त विधान पारित करें।

(ख) परिषदों को अनुदानों की निर्मुक्ति के लिए प्रक्रिया विधि में उपयुक्त शर्तें निर्धारित की जानी चाहिए कि उसके कतिपय भाग का संवितरण केवल तभी किया जाएगा यदि परिषद ऊपर (क) पर उल्लिखित विधान को पारित तथा कार्यान्वित करती है।

(ग) हालांकि स्वायत्तशासी जिला परिषद को अपने क्षेत्राधिकार के अंतर्गत ग्राम परिषदों के लिए उपयुक्त ढांचे का निर्धारण करने की स्वतंत्रता होनी चाहिए, यह स्वतंत्रता कतिपय सामान्य सिद्धांतों के अध्यधीन होगी जैसे पदेन सदस्यों/पारम्परिक ग्राम कार्यकर्ता अधिसंख्य नहीं होने चाहिए तथा ग्राम परिषद ग्राम स्तर पर विकास योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी होगा (जिसमें आयोजना, अनुवीक्षण तथा लाभार्थियों का चयन किया जाना शामिल है)।

5.7 छठी अनुसूची तथा 73वें संशोधन के बीच संपर्क का अभाव

5.7.1 अनुच्छेद 243ङ(1) में छठी अनुसूची के क्षेत्रों को सुस्पष्ट रूप से संविधान के भाग-IX (73वें संशोधन के माध्यम से सन्निविष्ट) के कार्यक्षेत्र से बाहर रखा गया है क्योंकि इस भाग की संगठनात्मक रूपतालिका देश के शेष भाग में प्रवृत्त प्रणाली से आमूलतः भिन्न है। उनका स्वतंत्र अस्तित्व उन्हें बजटीय सहायता के लिए निरंतर राज्य सरकारों की दया पर छोड़ देता है। वे स्वयं को सांविधानिक निकायों जैसे राज्य वित्त आयोग अथवा राज्य निर्वाचन आयोग से सुदूर पाते हैं। ऐसा मत है कि अध्याय-ग्ग्ङ्ग्ग् राज्य वित्त आयोग तथा राज्य निर्वाचन आयोग के ''समर्थक उपबंध'' (क्रमशः अनुच्छेद 243झ तथा 245ट) जिला/ क्षेत्रीय परिषदों के लिए लाभप्रद हो सकते हैं। राज्य सरकारों से इन निकायों को संसाधनों के अंतरण में पर्याप्त वस्तुनिष्ठता तथा पारदर्शिता की आवश्यकता होगी। इसी प्रकार, इसके निश्चित लाभ होंगे यदि कोई स्वतंत्र निकाय परिषदों/ग्राम परिषदों की तैयारी तथा संचालन की देखरेख करे। त्रिपुरा में, राज्य निर्वाचन आयोग को पहले की त्रिपुरा जनजातीय क्षेत्र स्वायत्तशासी जिले के लिए चुनावों के संचालन में शामिल किया गया है।

5.7.2 अपनी सातवीं रिपोर्ट (विवाद समाधान से संबंधित) में पूर्वोत्तर में मतभेदों/संघर्षों की विभिन्न विशिष्टताओं की जांच करते समय, आयोग ने अवलोकन किया कि ''विवाद का एक अन्य आविर्भावी क्षेत्र 73वें संशोधन के अनुसरण में स्थापित स्वायत्तशासी परिषदों तथा स्थानीय निकायों के बीच बढ़ता अंतर है क्योंकि स्थानीय निकायों का राज्य वित्त आयोग के माध्यम से अधिक उदार ढंग से निधियन किया जा रहा है। यह अंतर असम तथा त्रिपुरा में अधिक महत्वपूर्ण हो जाने की संभावना है जहां स्थानीय निकायों की दोनों श्रेणियां सह-अस्तित्व में हैं। इसी प्रकार, असम की दो अपेक्षाकृत पुरानी परिषदों में नई स्वायत्तशासी परिषद अर्थात बोडोलैंड राज्य क्षेत्रीय परिषद को निधियों की निर्मुक्ति से संबंधित प्रक्रियाविधियों के मामले में तथा साथ ही बजट आवंटनों इत्यादि के आधार के बारे में परिकल्पित अधिमान्य व्यवहार पर असंतुष्टि की भावना है। हालांकि अनुच्छेद 243ड(1) में छठी अनुसूची के तहत क्षेत्रों को तिहत्तरवें संशोधन के प्रचालन से सुस्पष्ट रूप से छूट दी गई है, उस अनुसूची में शामिल किए जाने हेतु उसके द्वारा पुरःस्थापित की जाने वाली कुछ व्यवस्थाओं पर कोई रोक नहीं है'' (पैरा 12.6.3.1.6)।

5.7.3 सिफारिशें

(क) छठी अनुसूची क्षेत्रों में स्वायत्तशासी जिलों/परिषदों को भी राज्य वित्त आयोग तथा राज्य निर्वाचन आयोग के अंतर्गत लाया जाए।

5.8 अनुसूची 6 क्षेत्रों के संबंध में असम, मेघालय, त्रिपुरा तथा मिजोरम के राज्यपालों की विशेष शक्तियां।

5.8.1 छठी अनुसूची ने स्वायत्तशासी जिलों तथा क्षेत्रीय परिषदों के प्रशासन के लिए असम, मेघालय, त्रिपुरा तथा मिजोरम के राज्यपाल में पर्याप्त विशेष शक्तियां विहित की है। इन शक्तियों का नीचे श्रेणीकरण तथा संक्षेप में वर्णन किया गया है :

सारणी संख्या 5.2 छठी अनुसूची क्षेत्रों के संबंध में राज्यपालों की विशेष शक्तियां

राज्यपाल को सौंपी गई शक्ति का विवरण	पैराग्राफ	छठी अनुसूची के उपबंध के विवरण की संक्षिप्त विषयवस्तु
जिला तथा क्षेत्रीय परिषदें गठित करने की शक्तियां	19	प्रत्येक स्वायत्तशासी जिले के लिए यथाशीघ्र जिला परिषदों के गठन किए जाने तक जिले के प्रशासन का प्रमुख बने रहना
	1(2)	जिला परिषद को स्वायत्तशासी क्षेत्रों में विभाजित करना
	1(3)	जिला परिषद के क्षेत्रों के समावेशन, अपवर्जन सृजन, वर्धन, कटौती, संयोजन या परिसीमा निर्धारित करने या किसी जिला परिषद के नाम को परिवर्तित करने के लिए अधिसूचना जारी करना।
	2(6)	जिला परिषद या क्षेत्रीय परिषद के प्रथम गठन के लिए नियमावली का निरूपण करना
	14(3)	स्वायत्तशासी जिला क्षेत्र के कल्याण के प्रभारी के रूप में किसी एक मंत्री को उत्तरदायित्व सौंपना
परिषदों को भंग करने तथा उन्हें अधिक्रमित करने की शक्तियां	16(1)	पैराग्राफ 14 के अंतर्गत आयोग की सिफारिश पर किसी जिला या क्षेत्रीय परिषद को भंग करना तथा जिला या क्षेत्रीय परिषद के सभी या किन्हीं कार्यों या शक्तियों का स्वयं अधिग्रहण करना
	16(2)	किसी जिला या क्षेत्रीय परिषद को भंग कर देना तथा जिला या क्षेत्रीय परिषद की सभी या किन्हीं शक्तियों का स्वयं अधिग्रहण कर लेना यदि वह संतुष्ट है कि स्वायत्तशासी जिले या क्षेत्र का प्रशासन संविधान की छठी अनुसूची के उपबंध के अनुसार संचालित नहीं किया जा सकता है।
परिषद क्षेत्र में निर्वाचन प्रतिनिधित्व को प्रभावित करने की शक्तियां	2(1) और 2(6क)	प्रत्येक जिला परिषद में चार तथा सदस्य नामित करने जो उसके विवेक पर पद धारण करेंगे।

राज्यपाल को सौंपी गई शक्ति का विवरण	पैराग्राफ	छठी अनुसूची के उपबंध के विवरण की संक्षिप्त विषयवस्तु
	17	राज्य की विधानसभा के चुनावों के प्रयोजनार्थ यह घोषित करना कि किसी स्वायत्तशासी जिले का कोई क्षेत्र ऐसे किसी जिले के लिए सभा में आरक्षित रखे गए किसी स्थान या स्थानों को भरने के लिए किसी निर्वाचन क्षेत्र का हिस्सा नहीं बनेगा; बल्कि सभा में इस प्रकार आरक्षित न रखे गए स्थान या स्थानों को भरने के लिए निर्वाचन क्षेत्र का भाग बनेगा, जिसे आदेश में विनिर्दिष्ट किया जाएगा।
जिला तथा क्षेत्रीय परिषद की शक्तियों को बढ़ाने, कम करने या उनके निर्णयों की समीक्षा करने की शक्तियां	4(3)	जिला परिषद न्यायालयों द्वारा बाद में चलाए गए मुकदमों तथा मामलों पर उच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार की सीमा
	5	विनिर्दिष्ट स्वरूप के मामलों पर मुकदमा चलाने तथा उन्हें वापस लेने या आशोधित करने के लिए जिला परिषद न्यायालयों को सीपीसी तथा आपराधिक दंड संहिता के तहत शक्ति प्रदान करना।
	6(2)	जिला परिषद की सहमति से जिला परिषद या इसके अधिकारियों को राज्य के पास उपलब्ध सभी या किन्हीं कार्यपालक शक्तियों को शर्त सहित या शर्त रहित सौंपना।
	15(1)	जिला तथा क्षेत्रीय परिषद के अधिनियम तथा संकल्पों को रद्द या निलंबित करना यदि ऐसे अधिनियम या संकल्प से भारत की सुरक्षा को खतरा होने की संभावना है या वह सरकारी आदेश के प्रति पूर्वाग्रहपूर्ण है।
जिला तथा क्षेत्रीय परिषदों के कानूनों, नियमों तथा विनियमों के लिए पूर्व सहमति देना।	3(3)	जिला तथा क्षेत्रीय परिषदों द्वारा बनाए गए कानूनों पर सहमति प्रदान करना जिसके बिना वे कानूनी रूप से मान्य नहीं होंगे।
	2(7)	परिषदों के संघटन तथा अपरिसीमन, इसके सदस्यों की अर्हकता, पद के कार्यकाल इत्यादि के लिए तथा सामान्यतः जिले के प्रशासन से संबंधित कारोबार संचालन को विनियमित करने वाले सभी मामलों के लिए जिला तथा क्षेत्रीय परिषद द्वारा बनाए गए नियमों को अनुमोदित करना।

राज्यपाल को सौंपी गई शक्ति का विवरण	पैराग्राफ	छठी अनुसूची के उपबंध के विवरण की संक्षिप्त विषयवस्तु
	6(1)	प्राथमिक विद्यालयों, औषधालयों, बाजारों, सड़क परिवहन, जलमार्गों इत्यादि के विनियमन और नियंत्रण के लिए जिला परिषद द्वारा विनियमों के निरूपण के लिए पूर्व अनुमोदन प्रदान करना।
	4(4)	जिला तथा क्षेत्रीय परिषदों द्वारा ग्राम परिषद तथा जिला परिषद न्यायालयों के गठन, प्रक्रियाविधि इत्यादि के संबंध में बनाए गए नियमों को अनुमोदित करना।
	7(2)	जिला तथा क्षेत्रीय कोष के प्रबंधन के लिए नियम बनाना।
	8(4)	करों के उद्ग्रहण तथा संग्रहण के लिए जिला तथा क्षेत्रीय परिषदों द्वारा निरूपित विनियमों के लिए पूर्व सहमति देना, जिसके बिना उनकी कोई कानूनी मान्यता नहीं होगी।
	10(3)	धन उधार देने पर नियंत्रण के लिए जिला तथा क्षेत्रीय परिषदों द्वारा निरूपित विनियमों के लिए पूर्व सहमति देना जिसके बिना उनकी कोई कानूनी मान्यता नहीं होगी।
विवाचन की शक्तियां	9(2)	खनिजों को निकालने के लिए रॉयल्टी के मामलों में जिला परिषद तथा क्षेत्रीय परिषद के बीच विवादों, जिन्हें समाधान के लिए राज्यपाल को संदर्भित किया जाएगा, के संबंध में अंतिम निर्णय देना।
आयोग का गठन करने की शक्तियां	14(1)	स्वायत्तशासी जिला क्षेत्रों के प्रशासन की सुव्यवस्था सुनिश्चित करने के लिए आयोग का गठन करना।
	14(2)	पैराग्राफ 14 के तहत गठित आयोग की रिपोर्ट उससे संबंधित सिफारिशों सहित (असम राज्य के मामले को छोड़कर) राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत की जानी अपेक्षित है।
राज्यपाल की विवेकाधीन शक्तियां	20.खक संविधान संशोधन अधिनियम, 1995	राज्यपाल द्वारा असम के संबंध में अपने कार्यों के निर्वहन में विवेकाधीन शक्तियों का प्रयोग।
	20.खख संविधान संशोधन अधिनियम, 1988	राज्यपाल द्वारा मिजोरम तथा त्रिपुरा के संबंध में अपने कार्यों के निर्वहन में विवेकाधीन शक्तियों का प्रयोग।

स्रोत : *''छठी अनुसूची क्षेत्र के लिए आयोजना'' : विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट।*

5.8.2 उक्त शक्तियों के अतिरिक्त्, असम, त्रिपुरा तथा मिजोरम के राज्यपालों को कुछ अतिरिक्त शक्तियां भी प्रदान की गई हैं जैसाकि नीचे सारणी में वर्णन किया गया है।[10]

सारणी संख्या 5.3 असम, त्रिपुरा तथा मिजोरम के राज्यपालों को अतिरिक्त शक्तियां

संबंधित राज्य	पैराग्राफ	छठी अनुसूची में उपबंध के ब्यौरों की संक्षिप्त विषयवस्तु
त्रिपुरा और मिजोरम	9(3)	उस अवधि का निर्धारण करना जिसके भीतर खनिजों को निकालने के लिए पट्टा प्रदान करने से अर्जित की जाने वाली रॉयल्टी की साझेदारी राज्य सरकार तथा जिला परिषद के बीच की जानी है।
	12	यह निदेश देना कि पैराग्राफ 3 में विनिर्दिष्ट मामलों तथा किसी अपरिष्कृत मादक शराब की खपत को प्रतिषिद्ध या प्रतिबंधित करने वाले विधान को छोड़कर राज्य विधानमंडल का कोई अधिनियम किसी स्वायत्तशासी जिला या स्वायत्तशासी क्षेत्र पर लागू नहीं होगा अथवा यथा अधिसूचित किए जाने वाले किन्हीं अपवादों या आशोधनों के अधीन लागू होगा।
असम	12(1)(ख)	यह निदेश देना कि पैराग्राफ 3 में विनिर्दिष्ट मामलों तथा किसी अपरिष्कृत मादक शराब की खपत को प्रतिषिद्ध या प्रतिबंधित करने वाले विधान को छोड़कर संसद का या राज्य विधानमंडल का कोई अधिनियम किसी स्वायत्तशासी जिला या स्वायत्तशासी क्षेत्र पर लागू नहीं होगा अथवा यथा अधिसूचित किए जाने वाले किन्हीं अपवादों या आशोधनों के अधीन लागू होगा।

5.8.3 छठी अनुसूची के अधिसंख्य उपबंधों में राज्यपाल का सशक्तिकरण सुस्पष्ट रूप से यह निर्दिष्ट करता है कि जिला तथा क्षेत्रीय परिषदों के, तथा संबंधित जनजातियों के कल्याण के संदर्भ में इन क्षेत्रों में राज्यपाल की भूमिका अत्यंत विशिष्ट है। छठी अनुसूची क्षेत्रों में जनजातीय लोगों को सशक्त बनाने तथा स्थानीय प्रतिभागिता आयोजना को संवर्धित करने तथा उसे सुकर बनाने के उद्देश्य से राज्यपालों को सहक्रियात्मक होने की आवश्यकता है। छठी अनुसूची की भावना यह है कि राज्यपाल जनजातीय स्वायत्तता के अभिरक्षकों के रूप में कार्य करे।

5.8.4 छठी अनुसूची क्षेत्रों में राज्यपाल की भूमिका का विश्लेषण करते समय, इस अनुसूची के उपबंधों को दो सेटों का विशिष्ट महत्व है।

5.8.4.1 पैराग्राफ 12, 12क, 12कक तथा 12ख के अधीन उपबंध

5.8.4.1.1 ये पैराग्राफ संसद के तथा असम, मेघालय, त्रिपुरा तथा मिजोरम के विधानमंडल के अधिनियम को उनके स्वायत्तशासी जिलों तथा स्वायत्तशासी क्षेत्रों पर लागू करने से संबंधित हैं।

10 ''छठी अनुसूची क्षेत्रों के लिए आयोजना'' : विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट।

12. संसद के तथा असम राज्य की विधायिका के अधिनियमों का असम राज्य में स्वायत्तशासी जिलों तथा स्वायत्तशासी क्षेत्रों पर अनुप्रयोग

''(1) इस संविधान में कुछ भी विहित होने के बावजूद :-

(क) ऐसे मामलों जिनके संबंध में जिला परिषद या क्षेत्रीय परिषद कानून बना सकती है के संबंध में इस अनुसूची के पैराग्राफ 3 में विनिर्दिष्ट किसी भी मामले के संबंध में 3(असम राज्य की विधायिका) का कोई भी अधिनियम, तथा किसी अपरिशोधित मादक शराब की खपत को प्रतिषिद्ध करने वाला (उस राज्य में) किसी स्वायत्तशासी जिले या स्वायत्तशासी क्षेत्र पर प्रयोज्य नहीं होगा जब तक कि दोनों में से किसी भी मामले में ऐसे जिले की जिला परिषद या ऐसे क्षेत्र पर क्षेत्राधिकार रखने वाली जिला परिषद सार्वजनिक अधिसूचना द्वारा ऐसा निर्दिष्ट करे, तथा जिला परिषद किसी भी अधिनियम के संबंध में ऐसा निर्देश देते समय वह निदेशित करे कि ऐसे जिले या क्षेत्र या उसके किसी भाग पर अपनी अनुप्रयोज्यता में अधिनियम ऐसे अपवादों या आशोधनों, जो वह उचित समझे, के अध्यधीन प्रभावी होगा;

(ख) राज्यपाल सार्वजनिक अधिसूचना द्वारा यह निर्देश दे सकता है कि संसद अथवा (असम राज्य की विधायिका) का कोई अधिनियम जिस पर इस उप-पैराग्राफ के अनुच्छेद (क) के उपबंध लागू नहीं है, (उस राज्य में) किसी स्वायत्तशासी जिले या किसी स्वायत्तशासी क्षेत्र पर लागू नहीं होगा अथवा ऐसे जिले या क्षेत्र या उसके किसी भाग पर ऐसे अपवादों या आशोधनों के अध्यधीन, जो वह अपनी अधिसूचना में विनिर्दिष्ट करे, लागू होगा।

(2) इस पैराग्राफ के उप-पैराग्राफ (1) के अधीन दिए गए किसी निदेश को भूतलक्षी प्रभाव से प्रभावी किया जा सकता है।"

12क संसद के अधिनियमों तथा मेघालय राज्य की विधायिका के अधिनियमों की मेघालय राज्य के स्वायत्तशासी जिलों तथा स्वायत्तशासी क्षेत्रों पर प्रयोज्यता

''इस संविधान में कुछ भी विहित होने के बावजूद :-

(क) यदि इस अनुसूची के पैराग्राफ 3 के उप-पैराग्राफ (1) में विनिर्दिष्ट किसी मामले के संबंध में मेघालय राज्य में जिला या क्षेत्रीय परिषद द्वारा बनाए गए कानून का कोई उपबंध अथवा इस अनुसूची के पैराग्राफ 8 या पैराग्राफ 10 के तहत उस राज्य में जिला परिषद या क्षेत्रीय परिषद द्वारा बनाए गए किसी विनियम का कोई उपबंध उस मामले के

संबंध में मेघालय राज्य की विधायिका द्वारा बनाए गए किसी उपबंध के विपरीत है, तो जिला परिषद यथा मामला क्षेत्रीय परिषद द्वारा बनाया गया कानून या विनियम, चाहे वह मेघालय राज्य की विधायिका द्वारा बनाए गए कानून से पूर्व बनाया गया हो या बाद में बनाया गया हो, प्रतिकूलता की सीमा तक रद्द होगा तथा मेघालय राज्य की विधायिका द्वारा बनाया गया कानून प्रवृत्त होगा।

(ख) राष्ट्रपति संसद के किसी अधिनियम के संबंध में अधिसूचना द्वारा यह निदेश दे सकता है कि वह मेघालय राज्य में किसी स्वायत्तशासी जिले या किसी स्वायत्तशासी क्षेत्र पर प्रयोज्य नहीं होगा, अथवा ऐसे जिले या क्षेत्र या उसके किसी भाग पर ऐसे अपवादों तथा आशोधनों के अध्यधीन लागू होगा जो वह अधिसूचना में विनिर्दिष्ट करें तथा इसे भूतलक्षी प्रभाव से प्रभावी करने के लिए कोई निर्देश भी दिया जा सकता है।''

12कक *संसद के तथा त्रिपुरा राज्य की विधायिका के अधिनियमों का त्रिपुरा राज्य में स्वायत्तशासी जिलों तथा स्वायत्तशासी क्षेत्रों पर अनुप्रयोग*

''(1) इस संविधान में कुछ भी विहित होने के बावजूद :-

(क) ऐसे मामलों जिनके संबंध में जिला परिषद या क्षेत्रीय परिषद कानून बना सकती है, के संबंध में इस अनुसूची के पैराग्राफ 3 में विनिर्दिष्ट किसी भी मामले के संबंध में त्रिपुरा राज्य की विधायिका का कोई भी अधिनियम, तथा किसी अपरिशोधित मादक शराब की खपत को प्रतिबंधित करने वाला त्रिपुरा राज्य की विधायिका का कोई भी अधिनियम उस राज्य में किसी स्वायत्तशासी जिले या स्वायत्तशासी क्षेत्र पर प्रयोज्य नहीं होगा जब तक कि दोनों में से किसी भी मामले में ऐसे जिले की जिला परिषद या ऐसे क्षेत्र पर क्षेत्राधिकार रखने वाली जिला परिषद सार्वजनिक अधिसूचना द्वारा ऐसा निर्दिष्ट करे, तथा जिला परिषद किसी भी अधिनियम के संबंध में ऐसा निर्देश देते समय वह निदेशित करें कि ऐसे जिले या क्षेत्र या उसके किसी भाग पर अपनी अनुप्रयोज्यता में अधिनियम ऐसे अपवादों या आशोधनों, जो वह उचित समझे, के अध्यधीन प्रभावी होगा;

(ख) राज्यपाल सार्वजनिक अधिसूचना द्वारा यह निर्देश दे सकता है कि त्रिपुरा राज्य की विधायिका का कोई अधिनियम जिस पर इस उप-पैराग्राफ के अनुच्छेद (क) के उपबंध लागू नहीं है, उस राज्य में किसी स्वायत्तशासी जिले या किसी स्वायत्तशासी क्षेत्र पर लागू नहीं होगा अथवा ऐसे जिले या क्षेत्र या उसके किसी भाग पर ऐसे अपवादों या आशोधनों के अध्यधीन, जो वह अपनी अधिसूचना में विनिर्दिष्ट करे, लागू होगा।

(ग) राष्ट्रपति संसद के किसी अधिनियम के संबंध में अधिसूचना द्वारा यह निदेश दे सकता है कि वह त्रिपुरा राज्य में किसी स्वायत्तशासी जिले या किसी स्वायत्तशासी क्षेत्र पर लागू नहीं होगा, अथवा ऐसे जिले या क्षेत्र या उसके किसी भाग पर ऐसे अपवादों तथा आशोधनों के अध्यधीन लागू होगा जो वह अधिसूचना में विनिर्दिष्ट करें तथा इसे भूतलक्षी प्रभाव से प्रभावी करने के लिए कोई निर्देश भी दिया जा सकता है।''

12ख *संसद के तथा मिजोरम राज्य की विधायिका के अधिनियमों का मिजोरम राज्य में स्वायत्तशासी जिलों तथा स्वायत्तशासी क्षेत्रों पर अनुप्रयोग*

''इस संविधान में कुछ भी विहित होने के बावजूद :-

(क) ऐसे मामलों जिनके संबंध में जिला परिषद या क्षेत्रीय परिषद कानून बना सकती है, के संबंध में इस अनुसूची के पैराग्राफ 3 में विनिर्दिष्ट किसी भी मामले के संबंध में मिजोरम राज्य की विधायिका का कोई भी अधिनियम, तथा किसी अपरिशोधित मादक शराब की खपत को प्रतिबंधित करने वाला (उस राज्य) में किसी स्वायत्तशासी जिले या स्वायत्तशासी क्षेत्र पर प्रयोज्य नहीं होगा जब तक कि दोनों में से किसी भी मामले में ऐसे जिले की जिला परिषद या ऐसे क्षेत्र पर क्षेत्राधिकार रखने वाली जिला परिषद सार्वजनिक अधिसूचना द्वारा ऐसा निर्दिष्ट करे, तथा जिला परिषद किसी भी अधिनियम के संबंध में ऐसा निर्देश देते समय वह निदेशित करें कि ऐसे जिले या क्षेत्र या उसके किसी भाग पर अपनी अनुप्रयोज्यता में अधिनियम ऐसे अपवादों या आशोधनों, जो वह उचित समझे, के अध्यधीन प्रभावी होगा;

(ख) राज्यपाल सार्वजनिक अधिसूचना द्वारा यह निर्देश दे सकता है कि मिजोरम राज्य की विधायिका का कोई अधिनियम जिस पर इस उप-पैराग्राफ के अनुच्छेद (क) के उपबंध प्रयोज्य नहीं है, उस राज्य में किसी स्वायत्तशासी जिले या किसी स्वायत्तशासी क्षेत्र पर प्रयोज्य नहीं होगा अथवा ऐसे जिले या क्षेत्र या उसके किसी भाग पर ऐसे अपवादों या आशोधनों के अध्यधीन, जो वह अपनी अधिसूचना में विनिर्दिष्ट करे, प्रयोज्य होगा तथा ऐसे किसी निदेश को भूतलक्षी प्रभाव से प्रभावी किया जा सकता है।

(ग) राष्ट्रपति संसद के किसी अधिनियम के संबंध में अधिसूचना द्वारा यह निदेश दे सकता है कि वह त्रिपुरा राज्य में किसी स्वायत्तशासी जिले या किसी स्वायत्तशासी क्षेत्र पर लागू नहीं होगा, अथवा ऐसे जिले या क्षेत्र या उसके किसी भाग पर ऐसे अपवादों तथा

आशोधनों के अध्यधीन लागू होगा जो वह अधिसूचना में विनिर्दिष्ट करें तथा इसे भूतलक्षी प्रभाव से प्रभावी करने के लिए कोई निर्देश भी दिया जा सकता है।''

5.8.4.1.2 पैराग्राफ 12, 12क, 12कक तथा 12ख में निहित उपबंधों में निम्न के संबंध में विभिन्न योजनाओं की व्यवस्था की गई है :-

(क) पैराग्राफ 3,3क तथा 3ख में उल्लिखित विषयों के संबंध में राज्य विधायिका के कानून।

(ख) पैरा 3,3क तथा 3ख में उल्लिखित विषयों को छोड़कर अन्य विषयों के संबंध में राज्य विधायिका के कानून।

(ग) पैराग्राफ 8 तथा 10 में उल्लिखित विषयों के संबंध में राज्य विधायिका के कानून।

(घ) किसी अपरिशोधित मादक शराब की खपत को प्रतिषिद्ध या प्रतिबंधित करने के संबंध में राज्य विधायिका के कानून; तथा

(ङ) संसद द्वारा बनाए गए कानून।

5.8.4.1.3 असम, मेघालय, त्रिपुरा तथा मिजोरम के राज्यों के जनजातीय क्षेत्रों पर कानूनों की उक्त पांच श्रेणियों की प्रयोज्यता को निम्न सारणी[11] संख्या 5.4 द्वारा बेहतर समझा जा सकता है :-

सारणी 5.4 असम, मेघालय तथा मिजोरम के जनजातीय क्षेत्रों पर केन्द्र तथा राज्य के कानूनों की प्रयोज्यता

क्रम संख्या	कानूनों की श्रेणी	असम (पैरा 12 के अंतर्गत)	मेघालय (पैरा 12क के अंतर्गत)	त्रिपुरा (पैरा 12कक के अंतर्गत)	मिजोरम (पैरा 12ख के अंतर्गत)
क	पैरा 3,3क तथा 3ख में उल्लिखित विषयों के संबंध में राज्य विधायिका के कानून	प्रयोज्य नहीं है जब तक कि जिला परिषद आशोधन के साथ या बिना आशोधन के ऐसा निदेश न दे	राज्य विधान अभिभावी होगा तथा प्रतिकूलता की सीमा तक जिला परिषद के कानून अवैध रहेंगे।	प्रयोज्य नहीं है जब तक कि जिला परिषद आशोधन के साथ या बिना आशोधन के ऐसा निदेश न दे	प्रयोज्य नहीं है जब तक कि जिला परिषद आशोधन के साथ या बिना आशोधन के ऐसा निदेश न दे
ख	पैरा 3,3क तथा 3ख में उल्लिखित विषयों को छोड़कर अन्य विषयों के संबंध में राज्य विधायिका के कानून	राज्यपाल आशोधन के साथ या आशोधन के बिना इसे प्रयोज्य करने या न करने का निदेश दे सकता है	ऐसा कोई विशेष उल्लेख नहीं है जिसका अर्थ हैं कि जिला परिषद के विनियम अभिभावी रहेंगे	राज्यपाल आशोधन के साथ या आशोधन के बिना इसे प्रयोज्य करने या न करने का निदेश दे सकता है	राज्यपाल आशोधन के साथ या आशोधन के बिना इसे प्रयोज्य करने या न करने का निदेश दे सकता है

[11]स्रोत : न्यायामूर्ति बी.एल. हंसारिया की संविधान की छठी अनुसूची पर पुस्तक

ग	पैर 8 तथा 10 में उल्लिखित विषयों के संबंध में राज्य विधायिका के कानून	ऐसा कोई विशेष उल्लेख नहीं है जिसका अर्थ है कि जिला परिषद के विनियम अभिभावी रहेंगे	राज्य विधान अभिभावी होगा तथा प्रतिकूलता की सीमा तक जिला परिषद के कानून अवैध रहेंगे।	ऐसा कोई विशेष उल्लेख नहीं है जिसका अर्थ है कि जिला परिषद के विनियम अभिभावी रहेंगे	ऐसा कोई विशेष उल्लेख नहीं है जिसका अर्थ है कि जिला परिषद के विनियम अभिभावी रहेंगे
घ	किसी अपरिशोधित मादक शराब की खपत को प्रतिषिद्ध या प्रतिबंधित करते हुए राज्य विधायिका के कानून	प्रयोज्य नहीं है जब तक कि जिला परिषद आशोधन के साथ या बिना आशोधन के ऐसा निदेश न दे	ऐसा कोई विशेष उल्लेख नहीं है जिसका अर्थ है कि जिला परिषद के विनियम अभिभावी रहेंगे	प्रयोज्य नहीं है जब तक कि जिला परिषद आशोधन के साथ या बिना आशोधन के ऐसा निदेश न दे	प्रयोज्य नहीं है जब तक कि जिला परिषद आशोधन के साथ या बिना आशोधन के ऐसा निदेश न दे
ङ	संसद द्वारा बनाए गए कानून	राज्यपाल आशोधन के साथ या आशोधन के बिना इसे प्रयोज्य करने या न करने का निदेश दे सकता है	राष्ट्रपति आशोधन के साथ या आशोधन के बिना इस प्रयोज्य करने या न करने के निदेश दे सकता है	राष्ट्रपति आशोधन के साथ या आशोधन के बिना इस प्रयोज्य करने या न करने के निदेश दे सकता है	राष्ट्रपति आशोधन के साथ या आशोधन के बिना इस प्रयोज्य करने या न करने के निदेश दे सकता है

5.8.4.1.4 छठी अनुसूची में राज्यपालों को सामान्यतः अधिक विवेकाधीन शक्तियां देने के मुद्दे को भी आयोग द्वारा विवाद समाधान संबंधी अपनी रिपोर्ट में उठाया गया था। आयोग ने अवलोकन किया कि :

''असम तथा मेघालय में आयोग के दौरे के दौरान, परिषदों के प्रतिनिधियों ने संबंधित राज्य सरकारों के साथ अपनी परस्पर क्रिया के संबंध में असंतोष व्यक्त किया - ऐसी भावना प्रवृत्त थी कि इन स्वायत्तशासी निकायों को सरकार के विस्तार का रूप माना जाता है। हालांकि अनुसूची के विभिन्न उपबंध या आभास देते हैं कि उस अनुसूची के तहत राज्यपाल अपने विवेकाधीन कार्य करेगा, वर्तमान स्थिति यह है कि राज्यपाल क लगभग सभी मामलों में राज्यपाल मंत्रिपरिषद की सहायता पर तथा उसकी सलाह से कार्य करता है। यह एक महत्वपूर्ण मुद्दा है। अनुसूची में ऐसे उपबंध निहित हैं जिनमें राज्य सरकार के लिए एक भूमि की परिकल्पना की गई है। उदाहरणार्थ, पैराग्राफ 14(3) में यह अपेक्षा की गई है कि सरकार के किसी एक मंत्री को स्वायत्तशासी जिलों के विषय के संबंध में प्रभारी बनाया जाए। उसी उपबंध के उप-पैराग्राफ (2) में यह अपेक्षा की गई है कि स्वायत्तशासी जिलों के मामलों की जांच करने तथा नए जिलों के सृजन के मामलों की जांच करने संबंधी आयोग की रिपोर्ट को राज्य विधायिका के

समक्ष रखा जाएगा। इसी प्रकार, संकल्पों के निरस्तीकरण तथा परिषदों के निलम्बन संबंधी पैराग्राफ 15, तथा उनके भंग करने को समर्थकारी बनाने संबंधी पैराग्राफ 16 राज्य विधायिका की क्रमशः प्रतिसंहरण तथा अनुमोदन की शक्तियों के अध्यधीन है। सभी के अनुमोदन या अनुसमर्थन की अपेक्षा वाले मामलों के लिए, यह स्पष्ट है कि राज्यपाल संविधान के अनुच्छेद 163(1) के अर्थ के अंतर्गत ''सहायता तथा सलाह'' पर कार्य करेगा तथा अपने विवेकाधीन नहीं। तथापि, ऐसे अन्य उपबंध है जहां राज्यपाल के लिए राज्य सरकार सहित उपयुक्त स्रोतों से निविष्टियां प्राप्त करने के पश्चात अपने निर्णयन पर कार्रवाई करने की गुंजाइश है। इनमें से कुछ उपबंध सिविल प्रक्रिया संहिता (सीपीसी) तथा आपराधिक दंड संहिता (पैरा 5), परिषद विधानों तथा विनियमों को अनुमोदित करने की शक्तियां (पैराग्राफ 3 तथा 8); खनन लाइसेंसों तथा पट्टों संबंधी विवादों का समाधन (पैरा 9) इत्यादि के अधीन परिषदों को शक्तियां प्रदान करने के रूप में प्रतीत होंगे। आयोग का विचार है कि छठी अनुसूची में अंतर्निहित व्यापक स्वायत्तता की भावना को ध्यान में रखते हुए इस पहलू की गृह मंत्रालय द्वारा जांच की जानी आवश्यक है।''

5.8.4.1.5 तदनुसार, निम्नलिखित सिफारिश की गई :

''गृह मंत्रालय संबंधित राज्य सरकारों तथा स्वायत्तशासी परिषदों के परामर्श से छठी अनुसूची के अंतर्गत उन शक्तियों को अभिज्ञात करे, जिनका प्रयोग राज्यपाल मंत्रिपरिषद की ''सहायता तथा सलाह'' पर कार्य करने की अपेक्षा के बिना अपने विवेकाधीन कर सकते हैं जैसाकि संविधान के अनुच्छेद 163(1) में परिकल्पित किया गया है।''

5.8.4.1.6 उपर्युत सिफारिश को दोहराते समय आयोग वर्तमान रिपोर्ट में एक कदम आगे जाना चाहेगा तथा उन विवेकाधीन शक्तियों के मुद्दे की जांच करेगा जो छठी अनुसूची के पैराग्राफ ख क तथा 20खख के उपबंधों द्वारा राज्यपाल को दिए गए हैं।

5.8.4.*2 पैराग्राफ 20 खक तथा 20खख के उपबंध*

5.8.4.2.1 पैराग्राफ 20 ख क (1995 के संवैधानिक संशोधन द्वारा सन्निविष्ट) - असम पर लागू- राज्यपाल द्वारा अपने कार्यों के निर्वहन में विवेकाधीन शक्तियों का प्रयोग

''राज्यपाल इस अनुसूची के पैराग्राफ 1 के उप-पैराग्राफ (2) तथा (3), उप-पैराग्राफ (1), (6), प्रथम परंतुक को छोड़कर उप-पैराग्राफ (6क) तथा पैराग्राफ 2 के उप-पैराग्राफ (7),

पैराग्राफ 3 के उप-पैराग्राफ (3), पैराग्राफ 4 के उप-पैराग्राफ (4), पैराग्राफ 5, पैराग्राफ 6, के उप-पैराग्राफ (1), पैराग्राफ 7 के उप-पैराग्राफ (2), पैराग्राफ 8 के उप-पैराग्राफ (4), पैराग्राफ 9 के उप-पैराग्राफ (3), पैराग्राफ 10 के उप-पैराग्राफ (3), पैराग्राफ 14 के उप-पैराग्राफ (1) पैराग्राफ 15 के उप-पैराग्राफ (1), पैराग्राफ 16 के उप-पैराग्राफ (1) तथा (2) के तहत अपने कार्यों के निर्वहन में, यथा मामला, मंत्रिपरिषद तथा उत्तर कछार पहाड़ी स्वायत्तशासी परिषद या कार्बी अंगलांग स्वायत्तशासी परिषद के साथ परामर्श करके ऐसी कार्रवाई करेगा जो वह अपने विवेकाधीन आवश्यक समझे।''

5.8.4.4.2 पैराग्राफ 20ख के पश्चात, संविधान (संशोधन) अधिनियम, 1988 (1988 का 67) में छठी अनुसूची द्वारा त्रिपुरा तथा मिजोरम के राज्यों में इसके अनुप्रयोग हेतु निम्नलिखित पैराग्राफ प्रविष्ट किया गया है :-

पैराग्राफ 20खख : त्रिपुरा तथा मिजोरम पर लागू - राज्यपाल द्वारा अपने कार्यों के निर्वहन में विवेकाधीन शक्तियों का प्रयोग

''राज्यपाल इस अनुसूची के पैराग्राफ 1 के उप-पैराग्राफ (2) तथा (3), पैराग्राफ 2 के उप-पैराग्राफ (1) तथा (7), पैराग्राफ 3 के उप-पैराग्राफ (3), पैराग्राफ 4 के उप-पैराग्राफ (4), पैराग्राफ 5, पैराग्राफ 6 के उप-पैराग्राफ (1), पैराग्राफ 7 के उप-पैराग्राफ (2), पैराग्राफ 9 के उप-पैराग्राफ (3), पैराग्राफ 14 के उप-पैराग्राफ (1), पैराग्राफ 15 के उप-पैराग्राफ (1) तथा पैराग्राफ 16 के उप-पैराग्राफ (1) तथा (2) के तहत अपने कार्यों के निर्वहन में मंत्रिपरिषद के साथ परामर्श करने के पश्चात, तथा यदि वह आवश्यक समझे संबंधित जिला परिषद या क्षेत्रीय परिषद के साथ परामर्श करने के पश्चात ऐसी कार्रवाई करेगा जिसे वह अपने विवेकाधीन आवश्यक समझे।''

5.8.4.2.3 उक्त उपबंधों का एक बार साधारण पठन करने पर यह राय बन सकती है कि इन उपबंधों को छठी अनुसूची में अंतरित विषयों में असम, त्रिपुरा तथा मिजोरम के राज्यपालों को पूर्ण विवेकाधीन शक्तियां देने के लिए सन्निविष्ट किया गया है। लेकिन मेघालय के राज्यपाल को ऐसी शक्तियां उपलब्ध नहीं हैं। इन शक्तियों का प्रयोग करने में राज्यपाल समुचित कार्रवाई करने से पूर्व मंत्रिपरिषद से परामर्श करने के लिए तथा यदि आवश्यक हो तो जिला या क्षेत्रीय परिषद से परामर्श करने के लिए ही दायी है।

5.8.4.2.4 इस बारे में मतभेदपूर्ण विचार है कि क्या राज्यपाल संविधान के अनुच्छेद 163 के उपबंधों के अंतर्गत संबंधित राज्य की मंत्रिपरिषद की सलाह पर अपने व्यष्टि विवेक के आधार पर ऐसी शक्तियों का प्रयोग करने का हकदार है। न्यायमूर्ति हिदायतुल्ला द्वारा अपने अनुदोरम बरूआ कानून व्याख्यान गुवाहाटी (1978) में व्यक्त एक विचार यह था कि राज्यपाल इन क्षेत्रों के प्रशासन को पारम्परिक रूप से सीधे नियंत्रित करता रहा था[12] :

''............राज्यपाल के लिए मंत्रिपरिषद के साथ परामर्श करना अनिवार्य नहीं है। वह ऐसा कर सकता है किन्तु वह ऐसा करने के लिए बाध्य नहीं है, न ही वह उनकी सलाह को स्वीकार करने के लिए बाध्य है। इन क्षेत्रों का संपूर्ण इतिहास, शेष संविधान से स्वतंत्र संविधान के रूप में छठी अनुसूची के अधिनियमन को प्रेरित करने वाला विचार इसे स्पष्ट रूप से प्रमाणित करता है।''

5.8.4.2.5 उन्होंने एडविंग्सन बारेह बनाम असम राज्य, एआईआर 1966 एससी 1120 : (1966) 2 एससीआर 770 में अपने विसम्मत निर्णयन का संदर्भ भी दिया है तथा कहा है कि वे अभी भी यह महसूस करते है कि वह सही थे। उक्त व्याख्यान में हिदायतुल्ला, सी.जे. ने निष्कर्ष पर पहुंचने के लिए निम्न बातों का उल्लेख किया है :

1. पारम्परिक रूप से इन क्षेत्रों का प्रशासन परिषद के महाराज्यपाल, असम के मुख्य आयुक्त तथा राज्यपाल के सीधे नियंत्रणाधीन था।
2. जनजातीय क्षेत्रों को केवल छठी अनुसची के उपबंधों के अनुसार ही प्रशासित किया जाना है जैसाकि अनुच्छेद 244 में कहा गया है जो संविधान में भाग-X में निहित है। अतः संविधान के अन्य भागों में उपबंधों का चाहे वे भाग-ज्ञ में हो या किसी अन्य भाग में हो – इन क्षेत्रों के प्रशासन के साथ कोई संबंध नहीं है। यह उल्लेख करके इस पहलू पर बल दिया गया कि पांचवीं तथा छठी अनुसूची, दोनों को समुचित रूप में ''संविधान के भीतर संविधान'' के रूप में वर्णित किया जा सकता है अथवा इन्हें दूसरे शब्दों में ''भारत के कतिपय अनुसूचित क्षेत्रों के लिए लघु संविधान'' कहा जा सकता है।
3. पांचवी अनुसूची में न केवल प्रशासन की बल्कि नियंत्रण की भी परिकल्पना की गई है जबकि छठी अनुसूची में केवल प्रशासन का ही उल्लेख है।

[12]इस मामले का एक विस्तृत विश्लेषण न्यायमूर्ति बी.एल. हंसारिया के संदर्भ खंड ''संविधान की छठी अनुसूची'' में दिया गया है।

5.8.4.2.6 तथापि जस्टिस हंसारिया ने हिदायतुल्ला सीजी से असहमति व्यक्त की तथा अपने विचारों को निम्न प्रकार व्यक्त किया : -

''राज्यपाल को केवल उन मामलों के संबध में अपने विवेकाधीन कार्य करना है जिनमें उससे विशिष्ट रूप से ऐसा किया जाना अपेक्षित है, अन्यों में ''देख लिया, धन्यवाद'' पर्याप्त होना चाहिए। ऐसा विचार उस लोकाचार के साथ भी सुमेल होगा जो संविधान में व्याप्त है जिसे एक संघटित दस्तावेज के रूप में देखा जाना तथा उसकी व्याख्या की जानी है।''

5.8.4.2.7 जस्टिस हंसारिया ने इस निष्कर्ष पर पहुंचने के निम्न कारण दिए हैं कि राज्यपाल से मंत्रिपरिषद की सहायता से तथा सलाह पर कार्य किया जाना अपेक्षित है सिवाए जहां विशिष्ट रूप से अन्यथा व्यवस्था की गई है :

- ''पारम्परिक रूप से, राज्यपाल संपूर्ण जनजातीय क्षेत्रों के लिए अपने विवेक से शक्तियों का प्रयोग नहीं कर रहे थे जितना कि भारत सरकार की योजना अधिनियम, 1935 के अंतर्गत ''अपवर्जित क्षेत्रों'' को राज्यपाल द्वारा अपने विवेकाधीन कार्य करते हुए प्रशासित किया जाना था तथा ''अंशतः अपवर्जित क्षेत्रों'' के लिए उसका विशेष उत्तरदायित्व था जिसका निहितार्थ अपने व्यष्टि निर्णयन में मंत्रियों की सलाह पर अभिभावी होने की शक्ति थी, किन्तु सामान्यतः राज्यपाल अपने मंत्रियों की सलाह पर ही कार्य करता था। भारत सरकार (अपवर्जित तथा अंशतः अपवर्जित क्षेत्र) आदेश, 1936 का संदर्भ यह दर्शाता है कि छठी अनुसूची द्वारा शामिल सभी क्षेत्र अपवर्जित क्षेत्र में शामिल नहीं थे।
- छठी अनुसूची में उपबंधों की उस तानेबाने को भूलकर व्याख्या नहीं की जा सकती जिसके आधार पर संविधान का निर्माण किया गया है। छठी अनुसूची को पूर्णतया शेष संविधान से पृथक नहीं किया जा सकता तथा यह संविधान का उतना ही महत्वपूर्ण भाग है जितना कि कोई अन्य अनुसूची या उपबंध।

5.8.4.2.8 यह दृष्टिकोण जस्टिस हंसारिया द्वारा इस आधार पर अपनाया गया था कि छठी अनुसूची को पारित करते समय संविधान सभा में हुई बहस यह निर्दिष्ट करती हैं कि इरादा पूर्ववर्ती पैटर्न से विपथन करने का था।

5.8.4.2.9 पू मिलाई हलिछो बनाम असम राज्य 2003(3) जीएलटी 50(55-56) निर्णय दिनांक 11.1.2005 के मामले में, उच्चतम न्यायालय ने निम्नलिखित निर्णय पारित किया :

''संशोधन अधिनियम के उद्देश्य तथा कारणों पर निर्भर करते हुए, अपीलकर्ता के लिए परामर्शदाता ने यह तर्क दिया कि राज्यपाल ने परिषद में सदस्यों को नामित करते समय अपनी विवेकाधीन शक्तियों का प्रयोग किया था तथा तथ्यों से यह प्रकट होता है कि उन्होंने सदस्यों का नामांकन मंत्रिपरिषद की सहायता से तथा सलाह पर किया था तथा यह पैराग्राफ 20खख के उपबंधों के अनुसार नहीं है तथा छठी अनुसूची के उपबंधों के अंतर्गत परिकल्पित स्वायत्तता को उसका सही तथा अर्थपूर्ण महत्व प्रदान नहीं किया गया है। अपीलकर्ताओं का तर्क यह है कि छठी अनुसूची में पैराग्राफ 20खख का सन्निवेशन करके, राज्यपाल को जनजातीय क्षेत्रों की स्वायत्तता का संरक्षण करने के लिए अधिक विवेकाधीन शक्तियां दी गई हैं तथा यदि राज्यपाल मंत्रिपरिषद की सहायता तथा सलाह से कार्य करता है तथा स्वतंत्र रूप से कार्य नहीं करता तो इस विधान का प्रयोजन हासिल नहीं होता। सिवाए इस तथ्य कि नए सदस्यों को नामित करने की फाइल का आरंभण मंत्रिपरिषद की ओर से किया गया था, अभिलेख में ऐसा कुछ भी दर्ज नहीं है जो यह दर्शाए कि राज्यपाल उसमें विहित विवेकाधीन शक्तियों का प्रयोग करने में असमर्थ रहा। राज्यपाल ने उचित परामर्श करने के पश्चात अपने विवेवकाधिकार का प्रयोग किया जैसा कि छठी अनुसूची के पैराग्राफ 20 ख ख के तहत परिकल्पना की गई है तथा चार सदस्यों का नामांकन वैध ढंग से किया गया।

परिणामस्वरूप, हम यह मानते हैं कि राज्यपाल मंत्रिपरिषद की सहायता तथा सलाह द्वारा बाध्य था तथा दिनांक 5.12.2001 को राज्यपाल के आदेश द्वारा एमएडीसी से चार सदस्यों की सेवा समाप्ति पूर्णतया सांविधानिक उपबंधों तथा संविधान की छठी अनुसूची के अनुसरण में थी। परिषद में दिनांक 6.12.2001 के आदेश के तहत चार सदस्यों का नामांकन कानूनी था तथा राज्यपाल ने उसमें निहित विवेकाधीन शक्ति के आधार पर कार्रवाई की। राज्यपाल का मंत्रिपरिषद के साथ परामर्श करना न्यायोचित था तथा राज्यपाल द्वारा मंत्रिपरिषद के साथ ऐसा आनुषंगिक परामर्श किया जाना किसी भी प्रकार उनकी विवेकाधीन शक्ति को प्रभावित नहीं करता। किसी अन्य प्राधिकारी ने एमडीएसी में चार सदस्य के नामांकन में राज्यपाल के विवेक के स्वतंत्र प्रयोग में हस्तक्षेप नहीं किया तथा दिनांक 6.12.2001 को राज्यपाल द्वारा जारी अधिसूचना वैध ढंग से जारी की गई थी तथा गुवाहाटी उच्च न्यायालय के खण्ड पीठ के निर्णयों में भी कोई हस्तक्षेप नहीं हुआ।''

5.8.4.2.10 आयोग का यह विचार है कि संविधान तथा संशोधन अधिनियमों, जिन्होंने छठी सूची में पैराग्राफ 20खक तथा 20खख को पुरः स्थापित किया, की भावना जनजातीय क्षेत्रों की स्वायत्तता का संरक्षण करने तथा उन्हें जोशपूर्ण अधिसंख्य लोगों के निर्णयों से बचाने की थी। राज्यपाल जनजातीय हितों के अभिरक्षक के रूप में इन विशेष शक्तियों का उपयोग करता है तथा इसलिए उसे ऐसा करने के लिए पर्याप्त रूप से सशक्त बनाया जाना आवश्यक है। राज्यपाल पर मंत्रिपरिषद के विचारों को अधिरोपित करने का कोई प्रयास उसी प्रयोजन को निरर्थक बना देगा जिनके लिए छठी अनुसूची में इन पैराग्राफों को पुरःस्थापित किया गया था। अतः आयोग यह महसूस करता है कि इस संबंध में किसी भी संदेह की गुंजाइश को समाप्त करने के लिए असम, त्रिपुरा तथा मिजोरम के राज्यपालों को छठी अनुसूची के अंतर्गत स्वायत्तशासी परिषदों से संबंधित उपबंधों के मामले में मंत्रिपरिषद के परामर्श से तथा यदि आवश्यक हो तो इन परिषदों के साथ परामर्श करके विवेकाधीन शक्तियों का प्रयोग करने के लिए सशक्त बनाया जाए। इस प्रयोजन के लिए एक सांविधानिक संशोधन किया जाना आवश्यक होगा।

5.8.5 स्वायत्तशासी जिलों तथा स्वायत्तशासी क्षेत्रों के प्रशासन के संबंध में एक रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए आयोग का गठन (छठी अनुसूची का पैराग्राफ 14)

5.8.5.1 इस मुद्दे पर भी आयोग द्वारा अपनी सातवीं रिपोर्ट में विचार किया गया है। आयोग का अवलोकन निम्न प्रकार है :

> *''संविधान के आरंभण के समय तथा तत्पश्चात दो से अधिक दशकों के लिए, सभी स्वायत्तशासी जिले असम राज्य के भीतर ही अवस्थित थे। अतः उस राज्य में राज्यपाल के लिए ऐसे जिलों में प्रशासन की स्थिति के बारे में जांच करने तथा पैराग्राफ 14 में उल्लिखित अन्य मामलों की जांच करने के लिए एक आयोग की नियुक्ति करना पर्याप्त उचित था। अब चार राज्यों में ऐसे जिले हो जाने से, इस व्यवस्था पर पुनर्विचार किया जाना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त विगत दो दशकों में इस प्रावधान का बिल्कुल आह्वान नही किया गया है जो इन संवेदी क्षेत्रों में अधिशासन के अपेक्षाकृत निम्न मानकों (स्तरों) में परिणामी हुआ है। आयोग की राय में, केन्द्र सरकार द्वारा अनुसूची के अंतर्गत सभी स्वायत्तशासी जिलों के लिए एक आम आयोग की तथा नियत अंतरालों पर ऐसे आयोग की नियुक्ति करने की आवश्यकता है। आयोग ने यह उल्लेख भी किया कि पंचायती राज मंत्रालय की विशेषज्ञ समिति, जिसके अध्यक्ष उसके एक सदस्य (श्री वी. रामचन्द्रन) है, द्वारा इसी प्रकार की एक सिफारिश की गई है।"*

5.8.5.2 *तदनुसार, यह सिफारिश की गई थी कि :-*

''छठी अनुसूची के पैराग्राफ 14 में उपयुक्त प्रकार संशोधन किया जाए ताकि सभी स्वायत्तशासी जिलों के प्रशासन की स्थिति का आकलन करने तथा उस पैराग्राफ में परिकल्पित अन्य सिफारिशें करने हेतु उनके लिए एक साझा आयोग का गठन करने में केन्द्र सरकार को सक्षम बनाया जा सके। आयोग के लिए एक निश्चित अवधि की व्यवस्था भी की जाए।''

5.8.5.3 *आयोग इन सिफारिशों को दोहराना चाहेगा,*

5.8.5.4 *राज्यपाल की अध्यक्षता में एक उच्च-स्तरीय समीक्षा समिति का गठन*

5.8.16.4.1 इन निकायों के कार्यकरण की जांच करने तथा प्रत्येक छठी अनुसूची राज्य में उनके दिन-प्रतिदिन के प्रचालनों में उत्पन्न होने वाली समस्याओं का आकलन करने के लिए, राज्यपाल को स्वयं एक उच्च-स्तरीय समीक्षा समिति का नेतृत्व करना चाहिए, जिसमें राज्य सरकारों के साथ-साथ जिला/स्वायत्तशासी परिषदों के प्रतिनिधि शामिल हों। इससे उसको छठी अनुसूची के मुद्दों पर केन्द्र सरकार को समुचित सुझाव देने में सहायता मिलेगी।

5.8.6 सिफारिशें:

(क) **असम, त्रिपुरा तथा मिजोरम के राज्यपालों को छठी अनुसूची के अंतर्गत स्वायत्तशासी परिषदों से संबंधित उपबंधों के मामले में मंत्रिपरिषद के परामर्श से तथा यदि आवश्यक हो तो इन परिषदों के साथ परामर्श करके विवेकाधीन शक्तियों का प्रयोग करने के लिए सशक्त बनाया जाए। इस प्रयोजन के लिए एक सांविधानिक संशोधन किया जाना आवश्यक होगा।**

(ख) **छठी अनुसूची के पैराग्राफ 14 में उपयुक्त संशोधन किया जाए ताकि पूर्वोत्तर के सभी स्वायत्तशासी जिलों के कार्यकरण की समीक्षा करने तथा उसमें यथा परिकल्पित सिफारिशें करने के लिए एक साझा आयोग का गठन करने के लिए केन्द्र सरकार को सक्षम बनाया जा सके। इस आयोग के लिए एक निश्चित अवधि भी निर्धारित की जाए।**

(ग) **राज्यपाल की अध्यक्षता में तथा राज्य सरकार तथा जिला परिषद, दोनों के प्रतिनिधियों को शामिल करते हुए एक उच्च-स्तरीय समीक्षा समिति का गठन प्रत्येक राज्य में इन निकायों के कार्यकरण की समीक्षा करने के लिए किया जाए। यह समिति अपनी रिपोर्ट केन्द्र सरकार को प्रस्तुत करेगी।**

5.9 पूर्वोत्तर राज्यों पर लागू अनुच्छेद 371क, 371ख, 371ग, 371च, 371छ तथा 371 ज के अंतर्गत संविधान में विशेष उपबंध।

5.9.1 अनुच्छेद 371क(क) में यह उल्लेख किया गया है कि निम्न के संबंध में संसद का कोई भी अधिनियम नागालैंड राज्य पर लागू नहीं होगा जब तक कि नागालैंड की विधानसभा संकल्प द्वारा निर्णय न करे :-

(i) नागाओं की धार्मिक या सामाजिक प्रथाएं

(ii) नागा प्रथागत कानून तथा प्रक्रियाविधि,

(iii) नागा प्रथागत कानून के अनुसार निर्णयों को अंतर्ग्रस्त करने वाले सिविल तथा आपराधिक न्याय का प्रशासन

(iv) भूमि तथा इसके संसाधनों का स्वामित्व तथा अंतरण

5.9.2 अनुच्छेद 371क(ख) के अनुसार, ''नागालैंड के राज्यपाल का नागालैंड के राज्य में कानून तथा व्यवस्था के संबंध में तब तक विशेष उत्तरदायित्व होगा जब तक कि उसकी राय में उस राज्य के गठन के तत्काल पूर्व नागा पहाड़ियों के तुएनसांग क्षेत्र में होने वाली आंतरिक अशांति वहां या उसके किसी भाग में जारी रहती है तथा उसके संबंध में अपने कार्यों के निर्वहन में राज्यपाल मंत्रिपरिषद के साथ परामर्श करके की जाने वाली कार्रवाई के संबंध में अपने व्यष्टि निर्णयन का प्रयोग करेगा।''

5.9.3 इसके अतिरिक्त, इन अनुच्छेदों में यह उपबंध किया गया है कि किसी भी अनुदान मांग के संबंध में अपनी सिफारिश करने में, नागालैंड के राज्यपाल को यह सुनिश्चित करना होगा कि भारत सरकार द्वारा किसी भी विशिष्ट सेवा या प्रयोजन के लिए भारत की समेकित निधि में से प्रदत्त किसी भी राशि को उसी सेवा या प्रयोजन से संबंधित अनुदान मांग में शामिल किया जाता है तथा किसी अन्य मांग में नहीं।

5.9.4 अनुच्छेद 371ख में यह कहा गया है कि ''इस संविधान में कुछ भी विहित होने के बावजूद, राष्ट्रपति असम राज्य के संबंध से आदेश द्वारा राज्य की विधानसभा की समिति के संघटन तथा कार्यों की व्यवस्था कर सकता है जिसमें उस सभा के वे सदस्य शामिल होंगे जिन्हं छठी अनुसूची के पैराग्राफ 20 के साथ संलग्न सारणी के (भाग-1) में विनिर्दिष्ट जनजातीय क्षेत्रों से निर्वाचित किया गया है तथा उतनी संख्या में उस सभा के अन्य सदस्य होंगे जैसाकि ऐसी समिति के गठन तथा उचित कार्यकरण के लिए आदेश में तथा उस सभा की प्रक्रियाविधि के नियमों में किए गए आशोधनों के लिए विनिर्दिष्ट किया जाएगा।

5.9.5 अनुच्छेद 371ग में कहा गया है कि ''(1)'' इस संविधान में कुछ भी विहित होने के बावजूद राष्ट्रपति सरकार के कारोबार नियमों में तथा राज्य की विधानसभा की प्रक्रिया नियमावली में तथा इस समिति के उचित कार्यकरण को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से राज्यपाल के किसी विशेष उत्तरदायित्व के लिए मणिपुर राज्य के संबंध में आदेश द्वारा राज्य की विधानसभा की एक समिति के संघटन तथा कार्यों की व्यवस्था कर सकता है, जिसमें उस राज्य के पहाड़ी क्षेत्रों से निर्वाचित उस सभा के सदस्य शामिल होंगे।

(2) राज्यपाल वार्षिक रूप से अथवा जब भी राष्ट्रपति द्वारा ऐसी अपेक्षा की जाए, मणिपुर राज्य में पहाड़ी क्षेत्रों के प्रशासन के संबंध में राष्ट्रपति को एक रिपोर्ट प्रस्तुत करेगा तथा संघ की कार्यपालक शक्ति के अधीन उक्त क्षेत्रों के प्रशासन के संबंध में राज्य को निदेश देना शामिल होगा।

5.9.6 अनुच्छेद 371च(छ) में सिक्किम के राज्यपाल को विशेष उत्तरदायित्व सौंपा गया है। इसमें यह कहा गया है कि ''सिक्किम के राज्यपाल के पास सिक्किम की जनता के विभिन्न वर्गों की सामाजिक तथा आर्थिक प्रगति सुनिश्चित करने के लिए साम्यपूर्ण व्यवस्था हेतु तथा शांति के लिए विशेष उत्तरदायित्व होगा तथा इस खंड के अधीन अपने विशेष उत्तरदायित्व के निर्वहन में, सिक्किम का राज्यपाल समय-समय पर राष्ट्रपति द्वारा जारी किए ऐसे निदेशों, जो वह उचित समझे, के अध्यधीन अपने विवेकाधीन कार्य करेगा।

5.9.7 मिजोरम के संबंध में एक विशेष उपबंध की व्यवस्था अनुच्छेद 371घ के अंतर्गत की गई है जिसमें यह उल्लेख किया गया है कि निम्न के संबंध में संसद का कोई भी अधिनियम मिजोरम के राज्य पर लागू नहीं होगा जब तक कि मिजोरम राज्य की विधानसभा संकल्प द्वारा ऐसा निर्णय न ले :-

(i) मिज़ो की धार्मिक तथा सामाजिक प्रथाएं

(ii) मिज़ो प्रथागत कानून तथा प्रक्रियाविधि

(iii) मिज़ो प्रथागत कानून के अनुसार निर्णयों को शामिल करने वाले सिविल तथा आपराधिक न्याय का प्रशासन

(iv) भूमि का स्वामित्व तथा अंतरण।

5.9.8 अनुच्छेद 371ज में अरूणाचल प्रदेश राज्य के संबंध में विशेष उपबंध विहित हैं, जो निम्न प्रकार है – ''इस संविधान में कुछ भी विहित होने के बावजूद, :

(क) अरूणाचल प्रदेश के राज्यपाल पर अरूणाचल प्रदेश के राज्य में कानून तथा व्यवस्था के संबंध में विशेष उत्तरदायित्व होगा तथा उसके संबंध में अपने कार्यों का निर्वहन करने में राज्यपाल मंत्रिपरिषद से परामर्श करने के पश्चात की जाने वाली कार्रवाई के संबंध में अपने व्यष्टि निर्णयन का प्रयोग करेगा।

5.9.9 बशर्ते कि यदि इस बारे में कोई प्रश्न उठता है कि क्या कोई मामला इस प्रकार का है या नहीं है, जिसके संबंध में राज्यपाल द्वारा अपने व्यष्टि निर्णय का प्रयोग करते हुए इस अनुच्छेद के अधीन कार्रवाइ किया जाना अपेक्षित हैं तो अपने विवेकानुसार राज्यपाल का निर्णय अंतिम होगा तथा राज्यपाल द्वारा किए गए किसी कृत्य की वैधता पर इस आधार पर प्रश्न नहीं उठाया जाए कि उसे अपने व्यष्टि निर्णय का प्रयोग करते हुए कार्रवाई करनी चाहिए थी अथवा नहीं करनी चाहिए थी।

5.10 राज्य अधिनियमनों द्वारा सृजित विशेष स्वायत्तशासी परिषदें (असम तथा मणिपुर में)

5.10.1 छठी अनुसूची के उपबंधों के अंतर्गत सृजित स्वायत्तशासी परिषदों के अतिरिक्त, कुछ जनजाति विशिष्ट विशेष स्वायत्तशासी परिषदों का सृजन असम तथा मणिपुर में राज्य अधिनियमनों के माध्यम से भी किया गया है। इन विशेष परिषदों का पैटर्न मोटे तौर पर छठी अनुसूची परिषदों के अनुसार ही है तथा उनकी शक्तियां तथा उत्तरदायित्व उनसे कहीं कम हैं। इन विशेष परिषदों से संबंधित मुद्दों पर विस्तार में विचार इस अध्याय में पैराग्राफ 5.15.1 तथा 5.15.3 में किया गया है।

5.11 छठी अनुसूची के बाहर अवस्थित जनजातीय क्षेत्रों के मुद्दे

5.11.1 अरूणाचल प्रदेश तथा सिक्किम के राज्यों को तिहत्तरवें संशोधन के अधीन लाए जाने तथा लगभग संपूर्ण ''जनजातीय असम'' को छठी अनुसूची द्वारा शामिल कर लिए जाने से, इस श्रेणीकरण के अंतर्गत आने वाले क्षेत्र हैं – नागालैंड राज्य तथा मणिपुर के पहाड़ी जिले।

5.11.2 नागालैंड ने ग्राम समुदय के सशक्तिकरण में महत्वपूर्ण प्रगति की है। ग्राम समुदाय पारम्परिक ग्राम प्रमुख के साथ निकट संपर्क में आधारिक स्तरीय विकास कार्यक्रमों में भाग लेते हैं। सामुदायिकीकरण यह सुनिश्चित करने का एक महत्वपूर्ण प्रभावपूर्ण साधन है कि उनके लिए लाभार्थ संस्थाएं तथा सेवाएं कुशलतापूर्वक प्रचालन को तथा लाभार्थियों के प्रति जबावदेह हों। यह सुनिश्चित करने के लिए सावधानी की आवश्यकता है कि सामुदायिकीकरण तथा ग्राम विकास बोर्ड परस्पर विरोधात्मक न

बन जाए। प्रत्येक ग्राम प्राधिकरण को सामुदायिकीकरण अधिनियम के अर्थ के भीतर ''एक स्थानीय प्राधिकरण'' घोषित करने का राज्य सरकार का निर्णय सही दिशा में उठाया गया कदम है। यह कहा जा सकता है कि नागालैंड पूर्वोत्तर में एकमात्र राज्य है, जहां स्थानीय सशक्तिकरण उच्चतर स्तरों की अपेक्षा ग्राम में अधिक प्रभावशाली रहा है -यह स्पष्टतः छठी अनुसूची, (जहां स्वायत्तशासी जिलों के सशक्तिकरण पर जोर दिया जाता है) द्वारा राज्य को शामिल न किए जाने का परिणाम है। 1970 के दशक में तत्समय विद्यमान जिलों के समनुरूप जनजाति विशिष्ट निकायों-स्वायत्तशासी क्षेत्र परिषदों की एक योजना का प्रयास किया गया था किन्तु वह एक अल्पकालीन मामला सिद्ध हुआ। हालांकि राज्य के लिए बाहर से कोई सूत्र निर्धारित करना वांछनीय नहीं होगा, इसका दीर्घावधिक विकास अधिक बेहतर ढंग से शोधित होगा यदि विकेन्द्रीकृत स्व अधिशासन की प्रक्रिया को ग्राम स्तर से आगे अग्रेनीत किया जाता है।

5.11.3 दूसरी ओर, मणिपुर में कोई ग्राम-स्तरीय निर्वाचित निकाय नहीं है। ग्राम विकास समितियां विशुद्ध रूप से पूर्णतया नामित्त निकाय हैं, जो अक्सर पारम्परिक ग्राम नेता के नामिती होते हैं। पहाड़ी जिला परिषदें विगत सत्रह वर्षों से लगभग मृत प्रायः हैं, चुनाव वर्षों पहले वर्ष 1985 में किए गए थे। छठी अनुसूची में पहाड़ी क्षेत्रों की घोषणा की निरंतर मांग से गत्यावरोध उत्पन्न हो गया है। इस मांग की स्वीकृति के विरूद्ध मामला ''राज्य की अखंडता'' तथा ''विद्यमान तनावों के तीव्रीकरण'' संबंधी आशंकाओं पर आधारित है। प्रतिरोधी दावों के गुणावगुण के संबंध में कोई दृष्टिकोण व्यक्त करना आयोग का कार्य नहीं है किन्तु यह अवलोकन किया गया है कि घाटी के जिलों में तिहत्तरवें संशोधन के कार्यान्वयन से, विभिन्न संवृद्धि सूचकांकों जैसे निर्धनता अनुपात, साक्षरता प्रतिशतताओं तथा ग्रामीण संयोजकता में महत्वपूर्ण सुधार हुआ है।

5.11.4 आयोग विश्वास करता है कि उन जनजातीय क्षेत्रों के लिए, जो छठी सूची तथा तिहत्तरवें संशोधन से बाह्य हैं, ग्रामीण विकास मंत्रालय तथा पंचायती राज मंत्रालय एवं योजना आयोग को संबंधित राज्यों को विशेष प्रोत्साहन देने चाहिएं ताकि वे अपने जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों की प्रबंध व्यवस्था इस तरीके से करने के लिए अग्रिमोपाय तैयार करें कि डीआरडीए जिला-स्तरीय संस्थाओं को जबावदेह निकायों के रूप में कार्य करे जो निर्वाचित तथा पारम्परिक रूप से चयनित सदस्यों का सम्मिश्र होगी। इसके आरंभिक प्रभाव का जायजा लेने के पश्चात इस प्रक्रिया को आगे बढ़ाया जा सकता है।

5.11.5 सिफारिशें

(क) जनजातीय क्षेत्रों के लिए जो छठी अनुसूची तथा साथ ही तिहत्तरवें सांविधानिक संशोधन से बाहर हैं, राज्य सरकार को विशेष रूप से जिला स्तरों पर ऐसे निकायों का सृजन करने के लिए कदम उठाने चाहिए जिनमें निर्वाचित तथा पारम्परिक रूप से चयनित, दोनों प्रकार के प्रतिनिधि शामिल हों, जो राज्य पहल करते हैं तथा इस मामले में अग्रणी रहते हैं, उन्हें प्रोत्साहन दिए जाएं।

(ख) जिले के जिला ग्रामीण विकास प्राधिकरण के इस जिला-स्तरीय निकाय के प्रति जबावदेह निकाय के रूप में कार्य करना चाहिए।

5.12 कार्मिक प्रबंधन तथा प्रशासन का क्षमता निर्माण

5.12.1 स्वतंत्रता के पश्चात, सीमावर्ती राज्य क्षेत्रों के प्रशासन का प्रबंधन करने के लिए एक विशेष प्रशासनिक सेवा – भारतीय सीमावर्ती प्रशासनिक सेवा (आईएफएएस) का सृजन किया गया था। पूर्वोत्तर के प्रबल जनजातीय क्षेत्रों पर वर्धित ध्यान देने के लिए संविधान में छठी अनुसूची से विशेष उपबंध लाए गए। इस अधिनियम की एक महत्वपूर्ण विशिष्टता अधिशासन के एक सुभिन्न स्तर के रूप में स्वायत्तशासी जिलों की संकल्पना की शुरूआत करना था। असम के नागा पहाड़ियों, लुशाई पहाड़ियों, दि यूनाइटेड खसी तथा जैंतिया पहाड़ियों, गारो पहाड़ियों, उत्तर कछार पहाड़ियों तथा मिकिर पहाड़ियों के जिलों के अंतर्गत आने वाले क्षेत्र इसके क्षेत्राधिकारांतर्गत आएंगे, जहां कार्यपालक, न्यायपालक तथा विधायी शक्तियों का प्रयोग निर्वाचित जिला परिषदें करती हैं जैसाकि पहले विस्तार में वर्णन किया गया है। मणिपुर तथा त्रिपुरा के तत्कालीन ''भाग ग'' राज्यों से बाह्य शेष जनजातीय क्षेत्रों को अभी स्वायत्तशासी जिला दृष्टिकोण से लाभान्वित होने के लिए तैयार नहीं माना गया। ये क्षेत्र (जिन्हें छठी अनुसूची में भाग ख क्षेत्र कहा गया है) पांच ''सीमावर्ती'' क्षेत्र थे जिनमें पूर्वोत्तर सीमावर्ती अभिकरण (एनईएफए) शामिल था जिसके अंतर्गत ''नागा जनजातीय क्षेत्र'' आते हैं, जो बाद में नागालैंड राज्य के मोन तथा त्यूनसांग जिले बने। इसके अतिरिक्त, असम के राज्यपाल को एनईएफए के मामलों को प्रशासित करने के लिए राष्ट्रपति का ''एजेंट'' (अभिकर्ता) नामनिर्दिष्ट किया गया। इन उत्तरदायित्वों के निर्वहन में राज्यपाल असम की सरकार के प्रति उत्तरदायी नहीं था।

5.12.2 आईएफएएस कार्मिकों को आरंभतः भाग ख क्षेत्रों में राजनैतिक प्रशासन के लिए नियोजित किया गया। वर्ष 1954 से आगे इस सेवा में महत्वपूर्ण विस्तार हुआ जिसमें नए प्रवेशकर्ताओं को अकादमीविदों, कृषि, लेखाकरण, सिविल सेवा, पुलिस और वैज्ञानिक अनुसंधान इत्यादि जैसी विविध

पृष्ठभूमियों से लिया गया। सेवा के इस विविधीकृत संवर्ग सदस्यों ने जनजातीय क्षेत्रों की स्थानीय तथा विकासात्मक समस्याओं को समझने तथा उनसे संबंधित संव्यवहार करने की स्थिति में पहुंचने के लिए दीर्घ वर्षों का समय व्यतीत किया। वर्ष 1955 में, शिलांग में एनईएफए के लिए एक औपचारिक सचिवालय की स्थापना की गई तथा औपचारिक, विकासोन्मुखी अधिशासन परम्परा की शुरूआत की गई। आईएफएएस के नियोजन को बाद में मणिपुर तथा त्रिपुरा के भाग ग राज्यों (वर्ष 1960 में संघ राज्य क्षेत्रों के रूप में नामनिर्दिष्ट) में विस्तारित कर दिया गया। अपवादों के रूप में कुछेक युवा शिक्षित जनजातीय लोगों को छोड़कर आईएफएएस में कोई सीधी भर्ती नहीं की गई, अधिकांश ''प्रवेशार्थियों'' के पास पूर्व व्यावसायिक अनुभव था।

5.12.3 स्वायत्तशासी जिला परिषदों के पूर्व-प्रतिष्ठित प्राधिकार के अध्यधीन, छठी अनुसूची क्षेत्रों का सामान्य प्रशासन असम सरकार के पास ही रहा। उपायुक्तों तथा पुलिस अधीक्षकों के पदों पर अखिल भारत सेवा के सदस्यों को तैनात किया गया। वर्ष 1962 में भारतीय प्रशासनिक सेवा तथा उसके कुछ ही समय पश्चात भारतीय पुलिस सेवा के संघ राज्य क्षेत्रीय संवर्ग के गठन के साथ, मणिपुर तथा त्रिपुरा में आईएफएएस के सदस्यों के लिए उपलब्ध पदों की संख्या सीमित हो गई। पहली जनवरी, 1968 से, उस सेवा के सभी सदस्यों को, जिन्होंने इस संबंध में विकल्प का प्रयोग किया था, भारतीय प्रशासनिक सेवा में अंतरित कर दिया गया तथा उन्हें संघ राज्य क्षेत्र के संवर्ग में समायोजित कर लिया गया। वर्ष 1971-72 में हिमाचल प्रदेश, मणिपुर तथा त्रिपुरा के राज्यों के गठन के साथ कुछ अधिकारियों को इन संवर्गों में भी सन्निविष्ट कर लिया गया।

5.12.4 सिक्किम एक अद्वितीय मामला हैं क्योंकि इसका प्रशासन एक राजसी संरक्षणात्मक का अवरोही है। संसाधनों की अल्पता के कारण, यहां बहुत कम संगठित विभाग या अभिकरण थे। किन्तु विलयन के पश्चात, राज्य की समग्र प्रशासनिक संरचना पश्चिम बंगाल में अनुसरित पैटर्न पर आधारित है।

5.12.5 आयोग ने अपनी सातवीं तथा दसवीं रिपोर्टों में पूर्वोत्तर राज्यों में कार्मिक प्रबंधन के सुधार के लिए अनेक उपायों का सुझाव दिया है। उन्हें कार्यान्वित किया जाना आवश्यक है।

5.12.5.1 सरकारी कार्मिकों का प्रशिक्षण

5.12.5.1.1 कार्मिकों की व्यावसायिक दक्षता सरकारी प्रशासनिक प्रणाली की एक अनिवार्य विशिष्टतता है। पूर्वोत्तर राज्यों के लिए यह विशेष रूप से सत्य है जहां अधिशासन की चुनौतियां देश के अन्य

भागों में प्रवृत्त चुनौतियों की तुलना में कहीं अधिक जटिल हैं। सन्निवेशन स्तरीय प्रशिक्षण को छोड़कर, जो सिविल प्रशासन, पुलिस तथा वन विभागों के सीधे भर्ती ग्रेड ख पदाधिकारियों को दी जाती है, इन राज्यों के प्रशासन में बहुत कम अन्य क्षमता निर्माण उपाय दृष्टव्य होते हैं।

5.12.5.1.2 इन राज्यों में मेघालय में अवस्थित एनईएचयू तथा आईआईएम तथा असम में आईआईटी जैसे उपाधि प्रदायक विश्वविद्यालयों तथा तकनीकी संस्थाओं को छोड़कर आठ प्रमुख प्रशिक्षण संस्थाएं हैं जिनकी स्थापना पूर्वोत्तर राज्यों के सरकारी कर्मचारियों के क्षमता निर्माण के लिए की गई हैं। ये हैंः

(i) लोक प्रशासनिक एवं ग्रामीण विकास राज्य संस्थान (एसआईपीएआरडी), अगरतला

(ii) प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थान, शिलांग

(iii) राज्य प्रशिक्षण अकादमी, इम्फाल

(iv) प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थान, अरूणाचल प्रदेश

(v) प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थान, गंगटोक

(vi) असम प्रशासनिक स्टाफ कालेज, गुवाहाटी

(vii) प्रशासनिक प्रशिक्षण विद्यालय, ऐजल

(viii) प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थान, कोहिमा

5.12.5.1.3 इसके अतिरिक्त शिलांग में गृह मंत्रालय के अधीन पूर्वोत्तर पुलिस अकादमी एनईपीए जो इस क्षेत्र के पुलिस अधिकारियों के लिए विशिष्ट पाठ्यक्रमों का संचालन करती है।

5.12.5.1.4 इनमे से अनेक संस्थाएं प्रभावपूर्ण ढंग से कार्य नहीं कर रही है। इसके मुख्य कारण हैं : (त्) राज्य सरकारों की कार्यसूची में सरकारी कार्मिकों के क्षमता निर्माण और प्रशिक्षण के मुद्दे को पर्याप्त महत्व नहीं दिया जाता; (त्त्) संस्थाओं का अपर्याप्त निधियन; तथा (त्त्त्) संकाय की अल्पता।

5.12.5.1.5 आयोग का विचार है कि सरकारी कार्मिकों की प्रशिक्षण आवश्यकताओं पर प्राथमिकता आधार पर ध्यान दिया जाना चाहिए, (त्) प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को एक दीर्घावधि सन्निवेशन प्रशिक्षण लेना चाहिए जब वह सेवा में प्रविष्ट होता है, (त्त्) मध्य-आजीविका प्रशिक्षण की व्यवस्था की जानी चाहिए, तथा (त्त्त्) पदाधिकारियों को अपनी संबंधित शाखाओं में तथा साथ ही लोक प्रशासन नीति, व्यापार कानून, परियोजना निवेश, मूल्यांकन, प्रबंधन तथा सूचना प्रौद्योगिकी अनुप्रयोग जैसे विषयों में भी उच्चतर व्यावसायिक अर्हताएं तथा कौशल प्राप्त करने के लिए प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए। मध्य-आजीविका सक्षमता अधिग्रहण को पर्याप्त महत्व तथा भारांश देने के लिए वरिष्ठ अधिकारियों हेतु

भर्ती/पदोन्नति नियमों में संशोधन किया जाना आवश्यक है। आयोग का यह विचार भी है कि चूंकि इस क्षेत्र के राज्य छोटे-छोटे हैं, उनमें से प्रत्येक में एक उत्कृष्टता केन्द्र स्थापित किया जाना एक व्यवहार्य प्रस्ताव नहीं प्रतीत होता, सभी आठ राज्यों की प्रशिक्षण आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए एक उचित प्रकार सुसज्जित केन्द्रीय संस्था का होना आवश्यक है।

5.12.5.1.6 ''पूर्वोत्तर में विवाद'' के संबंध में अपनी सातवीं रिपोर्ट में संव्यवहार करते समय आयोग ने सिफारिश की थी कि ''तकनीकी सेवाओं सहित प्रशासन की विभिन्न शाखाओं के लिए क्षेत्रीय प्रशिक्षण संस्थाओं का संचालन पूर्वोत्तर परिषद द्वारा किया जाए।'' इसे और आगे ले जाते हुए आयोग यह महसूस करता है कि पूर्वोत्तर परिषद द्वारा अकादमिक तथा कार्यपालक नम्यता वाले एक स्वायत्तशासी निकाय के रूप में एक शीर्षस्थ क्षेत्रीय मानव संसाधन विकास अकादमी की स्थापना की जानी चाहिए। इस अकादमी का अधिदेश सरकार के अधीन संपूर्ण सेवा श्रेणियों पर लागू होगा। सभी पूर्वोत्तर राज्यों के लिए ''महत्वपूर्ण प्रशिक्षण कार्यक्रमों'' का संचालन करने के अतिरिक्त, अकादमी द्वारा देश के विभिन्न विश्वविद्यालयों तथा संस्थाओं के समन्वयन से मानव संसाधन विकास की समग्र आयोजना तथा कार्यान्वयन, विभिन्न क्षेत्रकों के लिए क्षेत्रीय पुस्तिकाओं तथा संहिताओं की तैयारी तथा अनुप्रयुक्त एवं कार्य अनुसंधान व्यावसायिक पाठ्यक्रमों को अभिकल्पित करने पर जोर देना चाहिए।

5.12.5.2 पूर्व-भर्ती सुविधाओं का सुदृढ़ीकरण

5.12.5.2.1 पूर्वोत्तर राज्यों से विभिन्न अखिल भारतीय तथा केन्द्रीय सेवाओं के लिए चुने गए उम्मीदवारों की संख्या संबंधी वास्तविक आंकड़े उपलब्ध नहीं है। तथापि, उपलब्ध सूचना के आधार पर, दशकीय आधार पर इस क्षेत्र से अखिल भारतीय सेवा के लिए चुने गए अनुसूचित जनजातियों के अभ्यर्थियों की संख्या संक्षेप में निम्न प्रकार है :-

सारणी 5.5 अखिल भारतीय सेवाओं में पूर्वोत्तर क्षेत्र से अनुसूचित जनजाति के उम्मीदवारों का प्रतिनिधित्व

दशक	भारतीय प्रशासनिक सेवा		भारतीय पुलिस सेवा	भारतीय वन सेवा
	अनुसूचित जनजाति	सामान्य		
1970	35	06	09	28
1980	28	07	10	83
1990	14	04	12	39

स्रोत : *कार्यपालक अभिलेख प्रपत्र*

5.12.5.2.2 इनमें से अनेक सेवाओं के लिए अभ्यर्थियों के वार्षिक अभिग्रहण में अपचयन को ध्यान में रखते हुए भी, अधोमुखी होता रूझान महत्वपूर्ण है। यह मुद्दा इस बात से और भी प्रभावपूर्ण ढंग से अभिव्यक्त होता है यदि उस श्रेणी से समग्र नियुक्तियों में पूर्वोत्तर की अनुसूचित जनजातियों के उम्मीदवारों के प्रतिशत हिस्से का विश्लेषण किया जाए। भारतीय प्रशासनिक सेवा में सीधी भर्ती के संबंध में संगत सिविल सूचियों से एकत्रित सूचना का समेकन निम्न जानकारी उद्घाटित करता है :

सारणी 5.6 अनुसूचित जनजाति की श्रेणी से समग्र नियुक्ति में पूर्वोत्तर क्षेत्र के अनुसूचित जनजाति के उम्मीदवारों का प्रतिशत हिस्सा

दशक	नियुक्त किए गए अभ्यर्थियों की संख्या (अनुसूचित जनजाति)		पूर्वोत्तर से नियुक्त किए गए अभ्यर्थियों (अनुसूचित जनजाति) की प्रतिशतता
	पूर्वोत्तर	अखिल भारतीय	
1970	35	73	48
1980	38	99	27
1990	14	79	18

5.12.5.2.3 सिविल सेवाओं में पूर्वोत्तर की जनजातीय जनता के प्रतिनिधित्व में अधोमुखी रूझान परिलक्षित हुआ है। इस मुद्दे पर प्राथमिकता के आधार पर ध्यान दिया जाना आवश्यक है। मुख्यधारा प्रशासन में पर्याप्त स्थानीय प्रतिनिधित्व से परिकल्पित विमुखीकरण के इस मुद्दे पर ध्यान देने में सहायता मिलेगी। आयोग महसूस करता है कि चूंकि क्षेत्र में निजी क्षेत्रक की पर्याप्त संवृद्धि नहीं हुई है, इस क्षेत्र में अर्हक कार्मिकों के नियोजन की बहुत कम गुंजाइश है। सशस्त्र बलों इत्यादि में भर्ती सहित सिविल सेवाओं तथा अन्य प्रतियोगी परीक्षाओं में उनके चुनाव के अवसरों को सुधारने के लिए कदम उठाए जाने आवश्यक हैं। इस दिशा में सामाजिक न्याय तथा अधिकारिता मंत्रालय तथा जनजातीय कार्य मंत्रालय द्वारा उठाए गए कदमों से वांछित परिणाम हासिल नहीं हुए हैं। अतः अभिमुखीकरण तथा कोचिंग कार्यक्रमों के संचालन में शैक्षिक संस्थाओं, विशेषतया क्षेत्र के विश्वविद्यालयों को शामिल करने के लिए प्रयास किए जाने आवश्यक है। पूर्वोत्तर परिषद इन प्रयासों को समन्वित कर सकती हैं।

5.12.6 सिफारिश :

(क) **पूर्वोत्तर परिषद को क्षेत्र के विश्वविद्यालयों तथा अन्य शैक्षिक संस्थाओं के परामर्श से सिविल सेवाओं, तथा अन्य प्रतियोगी परीक्षाओं जैसे संयुक्त रक्षा सेवा परीक्षा तथा इंजीनियरी/मेडिकल परीक्षाओं के लिए विद्यार्थियों की कोचिंग के लिए कार्यक्रम तैयार करने चाहिए।**

5.13 छठी अनुसूची क्षेत्रों में भर्ती के मुद्दे

5.13.1 स्वायत्तशासी परिषदों ने अक्सर ''संबद्ध विभागों'' के संवर्गों के पृथक्करण हेतु अनुरोध किया है जिनके कार्य पैराग्राफ 3, या 3क (दोनों पुरानी असम परिषदें) अथवा 3ख (बीटीसी) के तहत इन निकायों को समनुदेशित उत्तरदायित्वों की सूची में दिए गए हैं। ऐसे प्रस्ताव अनुसूचित जिलों के लिए एक ''सम्मिश्र संवर्ग'' का निर्माण करने से लेकर जिला विशिष्ट रूपरेखा का निर्माण करने तक भिन्न है। असम में, बीटीसी क्षेत्रों में चिकित्सा अधिकारियों की भर्ती का कार्य बोडो जनजातीय परिषद को प्रत्यायोजित किया गया था। अर्हक प्रशिक्षण कार्मिकों को प्रतिधारित रखने में इस दृष्टिकोण के कारण समस्याएं उत्पन्न होने की संभावना है। अपना संपूर्ण कैरियर किसी अनुसूचित जिले या छठी अनुसूची क्षेत्रों में बिताने की संभावना उन्हें सेवा में प्रविष्ट होने से रोक देती है। आयोग यह महसूस करता है कि ऐसी प्रक्रियाविधि अपनाई जानी आवश्यक है, जो इन क्षेत्रों में तकनीकी तथा व्यावसायिक विशेषज्ञता को प्रतिधारित रखने में परिणामी होगी। इस प्रकार, इन क्षेत्रों में हालांकि यह सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाए जाने आवश्यक है कि छठी अनुसूची तथा जनजातीय क्षेत्रों में तकनीकी तथा अन्य कार्मिक पदस्थ रहें, समग्र प्रशासन के लिए पृथक संवर्गों का सृजन करना व्यवहार्य प्रस्ताव प्रतीत नहीं होता। हालांकि समूह ग तथा घ पदों के लिए जिला संवर्गों का संघटन करना परामर्शनीय हैं। उच्चतर स्तरों पर भर्ती का कार्य राज्य सरकारों के उत्तरदायित्व पर छोड़ देना चाहिए। राज्य सरकार तथा परिषदों को संयुक्त रूप से मिलकर कोई ऐसा तरीका निकालना चाहिए कि जनजातीय क्षेत्रों की आवश्यकता को अन्य क्षेत्रों की आवश्यकता की तुलना में वरीयता प्राप्त हो। जनजातीय क्षेत्रों में अधिकारियों का एक नियत कार्यकाल होना चाहिए (जब तक कि वे स्वैच्छिक रूप से वहीं कार्यरत रहना पसंद न करें) तथा तत्पश्चात उन्हें यथासंभव अपनी इच्छा के स्थान पर तैनात किया जाना चाहिए। अन्य प्रोत्साहनों जैसे देश के भीतर तथा विदेश, दोनों में प्रशिक्षण कार्यक्रमों में प्रतिनियुक्ति तथा विभागीय पदोन्नतियों में कुछ भारांश पर विचार किया जा सकता है। तथापि, इन उपायों के लिए राज्य विशिष्ट अनुकूलन तथा आशोधन किए जाने आवश्यक होंगे।

5.13.2 सिफारिशें :

(क) **सभी ''अंतरित कार्यों'' के निष्पादन के लिए सभी समूह 'ग' तथा 'घ' पदों (श्रेणी III और IV) के लिए जिला संवर्गों का संघटन करने के लिए तत्काल कदम उठाए जाने चाहिए जहां भी ऐसी कार्रवाई नहीं की गई है।**

(ख) **स्वायत्तशासी जिला परिषदों या सदृश निकायों द्वारा समूह 'क' तथा 'ख' (श्रेणी I**

और II) पदों पर भर्ती, विशेषतया तकनीकी/पेशेवर अर्हकताओं की अपेक्षा वाले पदों पर भर्ती का कार्य सामान्यतः राज्य स्तर पर छोड़ दिया जाना चाहिए।

(ग) **राज्य सरकारें तथा स्वायत्तशासी जिला परिषदों को संयुक्त रूप से मिलकर जनजातीय क्षेत्रों में अपेक्षित तकनीकी तथा राज्य पेशेवर पदों की संख्या का परिकलन करने के लिए मानदंड तैयार करने चाहिए। ऐसे पदों के लिए कार्मिक प्राथमिकता आधार पर उपलब्ध कराए जाने चाहिएं।**

(घ) **जनजातीय क्षेत्रों के लिए तैनाती की नियत अवधि होनी चाहिए तथा उसके पश्चात अधिकारी का स्थानांतरण, जहां तक व्यवहार्य हो, अधिकारी की पसंद के किसी स्थान पर कर दिया जाना चाहिए।**

(ङ) **ऐसे क्षेत्रों में कार्यकाल की संतोषजनक संपूर्ति के पश्चात, पदधारी को उच्चतर व्यावसायिक अर्हकताओं के लिए प्रतिनियुक्ति, विदेश में प्रशिक्षण तथा विभागीय पदोन्नितियों में उच्चतर भारांश जैसे लाभों का हकदार बनाया जाना चाहिए।**

5.14 क्षेत्रीय संस्थान

5.14.1 पूर्वोत्तर राज्यों के क्षेत्रीय विकास के लिए एक आयोजित कार्यनीति के अनुसरण में, काफी अधिक संख्या में क्षेत्रीय संस्थानों की स्थापना विभिन्न क्षेत्रों में की गई, जिनमें विज्ञान तथा प्रौद्योगिकी, जल तथा भू-प्रबंधन, कृषि, स्वास्थ्य/चिकित्सा, शिक्षा, विद्युत, गन्ना तथा बांस प्रौद्योगिकी, पुलिस के लिए प्रशिक्षण संस्थान इत्यदि शामिल हैं। इनमें से अनेक संस्थानों की स्थापना आरंभ में पूर्वोत्तर परिषद के तत्वावधान में की गई थी तथा बाद में इन्हें केन्द्रीय मंत्रालयों को अंतरित कर दिया गया; उदाहरणार्थ, पूर्वोत्तर पुलिस अकादमी अब गृह मंत्रालय के पास है तथा पूर्वोत्तर ऊर्जा तथा विद्युत निगम अब विद्युत मंत्रालय के पास है। अन्यों की स्थापना सीधे संबंधित मंत्रालयों द्वारा की गई थी तथा अभी भी उन्हीं के पास हैं; उदाहरणार्थ, पूर्वोत्तर इंदिरा गांधी क्षेत्रीय आयुर्विज्ञान संस्थान, शिलांग स्वास्थ्य मंत्रालय के अंतर्गत है, पूर्वोत्तर बैंक प्रबंधन संस्थान वित्त मंत्रालय के अंतर्गत है, आदि।

5.14.2 पूर्वोत्तर राज्यों में अपने दौरे के दौरान, आयोग को यह सूचित किया गया कि संस्थानों के प्रभावी निष्पादन में बहुत अधिक अंतर था, उनमें से कुछ संस्थान काफी बेहतर निष्पादन कर रहे थे तथा अपने विशेषज्ञता के क्षेत्र में क्षेत्रीय विकास में वे प्रमुख भूमिका का निर्वहन कर रहे थे। तथापि, अनेक अन्य संस्थान प्रभावहीन हो गए थे। जिसके कारण निधियों तथा तकनीकी संसाधनों का अभाव, संस्थाओं की अध्यक्षता करने के लिए सक्षम व्यावसायिकविदों की अनुपलब्धता इत्यादि थे। चूंकि इन संस्थानों की स्थापना

करने में अत्यधिक प्रयास, संसाधन, आयोजना तथा प्रत्याशाएं अंतर्ग्रस्त थी। उनके कार्यकरण की समीक्षा करना, उनकी कमियों को अभिज्ञात करना तथा निर्धारित समय-सीमा के भीतर आवश्यक कार्रवाई किया जाना अनिवार्य है ताकि उन्हें क्षेत्र में कार्यात्मक रूप से प्रभावपूर्ण उत्कृष्टता संस्थाएं बनाया जा सके। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि पूर्वोत्तर परिषद क्षेत्र के लिए सामरिक आयोजना निकाय तथा इसके सामाजिक-आर्थिक विकास के लिए नोडल अभिकरण है; इसे इन संस्थानों की समीक्षा करने तथा यथावश्यक उनके सुधार के लिए उपयुक्त सिफारिशें प्रस्तुत करने का उत्तरदायित्व दिया जाना चाहिए। पूर्वोत्तर परिषद का कोई सदस्य इस समिति का अध्यक्ष हो सकता है तथा इसमें क्षेत्र से तथा साथ ही भारत सरकार के प्रतिनिधि शामिल होंगे। इसके अतिरिक्त्, यह उपयोगी होगा यदि पूर्वोत्तर परिषद के सचिव/(सदस्य) (यों) को इन संस्थानों के शासी निकाय में प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाए, जो अब इसके प्रशासनिक पर्यवेक्षण/नियंत्रणाधीन नहीं है। इन संस्थानों के मूल्यांकन का अनुवीक्षण करने के लिए स्थायी व्यवस्थाएं भी आवश्यक होंगी जो पूर्वोत्तर परिषद में आधारित की जा सकती हैं। आयोग ने

बॉक्स संख्या 5.3 पूर्वोत्तर क्षेत्र में क्षेत्रीय संस्थाओं की एक निदर्शनात्मक सूची

1. पूर्वोत्तर क्षेत्रीय विज्ञान और प्रौद्योगिकी संस्थान, नाहरलागोन, अरूणाचल प्रदेश
2. आईसीएआर, पूर्वोत्तर क्षेत्रीय पहाड़ी संस्थान, शिलांग, मेघालय
3. पूर्वोत्तर क्षेत्रीय जल तथा भूमि प्रबंधन संस्थान, तेजपुर, असम
4. बेंत एवं बांस प्रौद्योगिकी केन्द्र, गुवाहाटी, असम
5. पूर्वोत्तर विकास वित्त निगम, गुवाहाटी
6. पूर्वोत्तर औद्योगिक एवं तकनीकी परामर्शी संगठन, गुवाहाटी, असम
7. पूर्वोत्तर विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी संस्थान (पूर्ववर्ती आरआरएल), जोरहाट, असम
8. क्षेत्रीय आयुर्विज्ञान महाविद्यालय, इम्फाल, मणिपुर
9. क्षेत्रीय नर्सिंग महाविद्यालय, गुवाहाटी, असम
10. क्षेत्रीय उद्यमिता संस्थान (क्षेत्रीय इकाई), गुवाहाटी,असम
11. क्षेत्रीय दंत महाविद्यालय, गुवाहाटी,असम
12. बी. बरुआ क्षेत्रीय कैंसर संस्थान, जोरहाट, असम
13. क्षेत्रीय अर्ध-आयुर्विज्ञान संस्थान, ऐजल, मिजोरम
14. पूर्वोत्तर बैंक प्रबंधन संस्थान, गुवाहाटी, असम
15. पूर्वोत्तर क्षेत्रीय कृषि विपणन निगम, गुवाहाटी, असम
16. एनईजीआरआईएम, शिलांग
17. आईआईटी, गुवाहाटी
18. आईआईएम, शिलांग
19. एनआईआरडी, गुवाहाटी
20. एनईईपीसीओ (नीपको), गुवाहाटी

अपनी सातवीं रिपोर्ट में पूर्वोत्तर परिषद के उपयुक्त सुदृढ़ीकरण की सिफारिश की है (पैरा 12.6.4.3)। एक बार ऐसा कर लिए जाने पर पूर्वोत्तर परिषद के लिए इन अतिरिक्त तथा महत्वपूर्ण उत्तरदायित्वों का अभिग्रहण करना संभव हो जाएगा।

5.14.3 आयोग का यह विचार है कि पूर्वोत्तर पहाड़ी विश्वविद्यालय (एनईएचयू) संपूर्ण क्षेत्र में व्याप्त तथा राज्य कार्रवाई द्वारा निवारण की आवश्यकता वाले मुद्दों पर नीतिगत अनुसंधान के लिए अकादमिक आधार उपलब्ध करा सकता है।

5.14.4 सिफारिशें :

(क) **सुपुर्दगी प्रणालियों तथा विकास प्रक्रियाओं में सुधार लाने के लिए कार्मिकों के क्षमता निर्माण पर जोर दिया जाना चाहिए तथा यह सरकार का प्राथमिकता प्राप्त कार्य होना चाहिए।**

(ख) **पूर्वोत्तर राज्यों में कार्यरत सभी सरकारी कर्मचारियों के लिए व्यापक प्रशिक्षण कार्यक्रम होने चाहिए। कार्यक्रमों में निम्न शामिल होंगे : (i) एक दीर्घावधि सन्निवेशन माडयूल जब वह सेवा में प्रविष्ट हो, (ii) मध्य आजीविका प्रशिक्षण अवसर तथा (iii) अधिकारियों को अपनी संबंधित शाखाओं में तथा साथ ही लोक प्रशासन, व्यापार कानून, परियोजना निवेश/मूल्यांकन/प्रबंधन तथा सूचना प्रौद्योगिकी अनुप्रयोग जैसे विषयों में भी उच्चतर व्यावसायिक अर्हकताएं/कौशल विशिष्टताएं अधिगृहीत करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।**

(ग) **पूर्वोत्तर परिषद (एनईसी) को अकादमिक तथा कार्यपालक नम्यता वाले स्वायत्तशासी निकाय के रूप में मानव संसाधन विकास के लिए एक शीर्षस्थ क्षेत्रीय अकादमी की स्थापना करनी चाहिए। इस अकादमी का अधिदेश सरकार के अधीन सेवाओं की पूर्ण श्रेणी पर व्याप्त हो सकता है।**

(घ) **पूर्वोत्तर परिषद को केन्द्र सरकार/मंत्रालयों के अधीन विभिन्न क्षेत्रीय संस्थानों की समीक्षा करने तथा यथावश्यक उनके कार्यकरण में सुधार लाने के लिए उपयुक्त सिफारिशों का सुझाव देने का उत्तरदायित्व दिया जाना चाहिए। पूर्वोत्तर परिषद के किसी अधिकारी/ सदस्य को इन संस्थाओं के शासी निकाय में शामिल किया जाना चाहिए।**

(ङ) **पूर्वोत्तर परिषद को इन संस्थानों का अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन करना चाहिए। आयोग ने अपनी सातवीं रिपोर्ट में पहले ही सिफारिश की है कि पूर्वोत्तर परिषद का उचित प्रकार**

सुदृढ़ीकरण किया जाना चाहिए। एक बार ऐसा कर लिए जाने पर, पूर्वोत्तर परिषद के लिए ये अतिरिक्त तथा महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व निभाना संभव हो जाएगा।

(च) **पूर्वोत्तर पहाड़ी विश्वविद्यालय संपूर्ण क्षेत्र में व्याप्त मुद्दों तथा जिनपर राज्य कार्रवाई द्वारा ध्यान दिया जाना आवश्यक है, के संबध में नीतिगत अनुसंधान के लिए अकादमिक आधार उपलब्ध करा सकता है।**

5.15 राज्य विशिष्ट मुद्दे

ऊपर विचरित साझा मुद्दों के अलावा, पूर्वोत्तर क्षेत्र की कुछ राज्य विशिष्ट समस्याएं भी हैं, जिन पर ध्यान दिया जाना आवश्यक है। उनपर इस रिपोर्ट के अनुवर्ती खण्डों में चर्चा की जा रही है।

5.15.1असम

5.15.1.1 असम का क्षेत्रफल पूर्वोत्तर (सिक्किम सहित) के कुल क्षेत्रफल का लगभग 30 प्रतिशत है, जनसंख्या 68 प्रतिशत है। संविधान के लागू होने के समय (1950) राज्य का 'क्षेत्र आधिपत्य 53 प्रतिशत था क्योंकि मेघालय, मिजोरम तथा नागालैंड के वर्तमान राज्य इसके चार जिलों का निर्माण करते थे। राज्य के क्षेत्रफल में अपचयन के महत्वपूर्ण भौगोलिक राजनैतिक प्रभाव पड़े हैं। जन सांख्यिकी रूप से भी, असम कतिपय विसंगतियां दर्शाता है – इसकी जनसंख्या अधिकांशतः प्रवसनों के कारण विगत शताब्दी के प्रथमार्ध में दोगुने से भी अधिक हो गई है। परती भूमि के विशाल भू क्षेत्रों की उपलब्धता, बागानों में श्रमिकों की मांग तथा बंगाल के संलग्न जिलों में जनसंख्या की अधिकता, जो भूमिहीनता में परिणामी हुई है, जैसे सभी कारक इस संवृत्ति के लिए अंतर्ग्रस्त किए गए हैं। इन कारकों ने क्षेत्र के भीतर हानिकारक प्रभावों के साथ राज्य के अंतर्गत प्रायिक झगड़ों तथा अशांति में भी योगदान दिया है। कृषि तथा संबद्ध क्षेत्रों पर राज्य की निर्भरता इस तथ्य से स्पष्ट है कि देश के शेष भाग के साथ इसके सामीप्य के बावजूद असम में शहरी जनसंख्या का 12.9 प्रतिशत पर निम्नतम अंश है, जो समग्र रूप से पूर्वोत्तर के लिए 15.66 प्रतिशत की तुलना में है।

5.15.1.2 असम में क्षेत्र की अनुसूचित जनजाति जनसंख्या का भी निम्नतम अंश (13 प्रतिशत) है। फिर भी, छठी अनुसूची में छः जिलों तथा एक अन्य बारह पूर्णतया या अंशतः जनजाति विशिष्ट स्वायत्तशासी परिषदों के अंतर्गत होने के कारण, राज्य के प्रशासन में अत्यधिक जटिलता है। एक जनजातीय समूह तथा दूसरे के बीच हितों का टकराव तथा एक जनजातीय समूह एवं गैर- जनजातीय समूहों के बीच हितों का टकराव राज्य में अधिशासन के लिए भारी चुनौतियों का सृजन करता है। धार्मिक और भाषाई अल्पसंख्यकों की महत्वपूर्ण उपस्थिति, क्रमशः लगभग 18 प्रतिशत तथा 30 प्रतिशत से यह स्थिति

और भी गंभीर हो जाती है। यह उल्लेख करना रूचिकर है कि जनसंख्या का एक बड़ा भाग समवर्ती रूप से दोनों श्रेणियों के लिए अर्हक है। संक्षेप में, असम राज्य के समक्ष जो समस्याएं हैं वे विवाद के साथ-साथ लोगों की विकास आवश्यकताओं से उभरी है।

5.15.1.3 छठी अनुसूची जिला परिषदें

5.15.1.3.1 संविधान में छठी अनुसूची स्वायत्तशासी जिला परिषदों के रूप में राज्य के प्रमुख जनजातीय समुदायों के लिए प्रतिभागी जिला-स्तरीय सरकार के ढांचे की व्यवस्था की गई है। भलीभांति ज्ञात कारणों से, जिन्हें दोहराना आवश्यक प्रतीत नहीं होता, इन व्यवस्थाओं का प्रमुख आशय तत्कालीन नागा पहाड़ी जिले की राजनैतिक आकांक्षाओं को पूरा करना था। किन्तु नागाओं के सशक्त प्रतिबंधों ने इसकी अनुमति नहीं दी। अन्य प्रमुख जनजातियों के लिए पांच स्वायत्तशासी परिषदों की स्थापना की गई थी। वर्ष 1972 में पूर्वोत्तर क्षेत्र के पुनर्गठन के पश्चात, परिषद जिलों में से तीन जिले असम का भाग नहीं रहे तथा राज्य में ऐसे दो परिषदें शेष बचीं। वर्ष 2003 में बोडोलैंड करार के पश्चात, एक अन्य छठी अनुसूची परिषद - बहुजिला बोडोलैंड क्षेत्रीय परिषद की स्थापना भी की गई। अतः, वर्तमान में असम में ऐसी तीन परिषदें है - अनुसूची की शुरूआत के समय से अस्तित्व में दो परिषदें तथा वर्ष 2003 में स्थापित तीसरी परिषद। वे निम्नलिखित हैं :-

(i) कार्बी अंगलोंग स्वायत्तशासी परिषद (केएएसी)

(ii) उत्तर कच्चर पहाड़ी स्वायत्तशासी परिषद (एनएचएसी)

(iii) बोडोलैंड क्षेत्रीय क्षेत्र जिला/बोडोलैंड क्षेत्रीय परिषद (बीटीसी)।

5.15.1.3.2 परिषदों से जुड़े बुनियादी तथ्यों का सारणी संख्या 5.7 में सारांश दिया जा सकता है :-

सारणी संख्या 5.7 असम में छठी अनुसूची परिषदों से जुड़े बुनियादी तथ्य

क्रम संख्या	स्वायत्तशासी जिला परिषद का नाम	शामिल राजस्व जिले	ग्रामीण जनसंख्या	शहरी जनसंख्या	कुल जनसंख्या	अभ्युक्तियां
1	कार्बी अंगलोंग स्वायत्तशासी परिषद	कार्बी अंगलोंग	721381	91930	813311	राजस्व जिला स्वायत्तशासी परिषद के साथ सह- टर्मिनस है।
2	उत्तर कछार पहाड़ी स्वायत्तशासी परिषद	उत्तर कछार	128110	58079	186189	

सारणी संख्या 5.8 केएएसी तथा एनएचएसी के संक्षिप्त ब्यौरे						
क्रम संख्या	विशेषताएं		कार्बी अंगलौंग स्वायत्तशासी परिषद		उत्तरी कछार पहाड़ी स्वायत्तशासी परिषद (एनएचएसी)	
3	बोडोलैंड क्षेत्रीय क्षेत्र जिला	बक्सा	717642	0	717642	परिषद के अंतर्गत एक से अधिक जिला आता है। बीटीसी क्षेत्रों को शामिल करने वाले जिले विद्यमान जिलों में से बनाए गए हैं।
		ककराझार	841823	63941	905764	
		चिरांग	343626	0	343626	
		उदलगुरी	671030	0	671030	
	जोड़		**3423612**	**213950**	**3637562**	

5.15.1.3.3 हालांकि कार्बी अंगलौग तथा उत्तरी कछार परिषदों की भूमिकाएं अनुसूची के पैराग्राफ 3 तथा 3क के अनुसार एक समान है - वे सातवीं अनुसूची की सूची-ख्ख् में विषयों की सीमित श्रेणी को शामिल करने वाली समरूप न्यायिक तथा सीमित कार्यपालक शक्तियों का प्रयोग करता है - बोडोलैंड परिषद कतिपय मामलों में अन्य परिषदों से भिन्न है। इन परिषदों का संक्षिप्त ब्यौरा तथा उनकी विधायी तथा कार्यपालक शक्तियां नीचे[11] सारणी 5.8 तथा 5.9 में दी गई हैं।

सारणी संख्या 5.8 केएएसी तथा एनएचएसी के संक्षिप्त ब्यौरे			
क्रम संख्या	विशेषताएं	कार्बी अंगलौंग स्वायत्तशासी परिषद	उत्तरी कछार पहाड़ी स्वायत्तशासी परिषद (एनएचएसी)
1	संघटन की तिथि	जून, 1952	
2	राज्य सरकार द्वारा कुछ विकास विभागों का अंतरण	3 जून, 1970	
3	और स्वायत्तता प्रदान की गई तथा जिला परिषद का नाम संविधान की छठी अनुसूची में संशोधन के माध्यम से बदल कर स्वायत्तशासी परिषद के रूप में पुनःनामित किया गया।	अप्रैल, 1995	

13 "छठी अनुसूची क्षेत्रों के लिए आयोजना"- विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट

4	सदस्यों की संख्या	30 सदस्य (26 निर्वाचित +4 नामजद)	27 सदस्य (23 निर्वाचित +4 नामजद)
5	कार्यपालक समिति का संघटन	मुख्य कार्यपालक सदस्य (सीईएम) +10 सदस्य	मुख्य कार्यपालक सदस्य +9 सदस्यों
6	प्रशासनिक संरचना	प्रधान सचिव/अध्यक्ष, डीआरडीए प्रमुख स्वायत्तशासी परिषद सचिवालय एक सचिव, तीन उप-सचिव तथा लिपिकीय कर्मचारियों द्वारा सहायता प्राप्त	सहायक कर्मचारियों के साथ दो प्रधान सचिव राज्य सरकार द्वारा तैनात पदाधिकारी

सारणी संख्या 5.9 केएएसी तथा एनएचएसी की शक्तियां तथा कार्य

क्रम संख्या	मद	कार्बी अंगलोंग स्वायत्तशासी परिषद- डिफू		उत्तरी कछार पहाड़ी स्वायत्तशासी परिषद (एनसीएचएसी)
1	शक्तियां तथा कार्य	विधायी शक्तियां	राज्यपाल की सहमति से विधायी शक्तियां	
		न्यायिक शक्तियां	न्यायालय संघटित करने की शक्तियां जहां अपीलीय शक्तियां परिषद के पास है। परिषद से अपील उच्च न्यायालय में की जानी है।	
		कार्यपालक शक्तियां	ग्राम परिषदों (वीसी) का संघटन करने तथा वीसी सदस्य नियुक्ति करने की शक्तियां	प्रमुखों/हेडमेन की नियुक्ति तथा उत्तराधिकारिता
2	अन्य ब्यौरे	वित्तीय शक्तियां	बजट तैयार करना तथा पारित करना/राजस्व का आकलन तथा संग्रहण/कर अधिरोपण/व्यापार/बाजार/चुंगी/लाइसेंस तथा पट्टा/ राज्य सरकार द्वारा संग्रहित रायल्टियों में हिस्सा	
			निर्वाचित क्षेत्र विकास समितियां (सीडीसी) जिसमें ग्राम विकास योजनाओं की तैयारी के लिए अध्यक्ष, प्रेसीडेंट तथा सदस्य ३ ग्राम स्तरीय उप-समितियां होती हैं	
			राज्य सरकार प्रतिवर्ष दो किस्तों में (अप्रैल तथा अक्तूबर) आयोजनागत तथा गैर-आयोजनागत निधियां निर्मुक्त करती हैं।	
			सीएसएस का हिस्सा सीधे स्वायत्तशासी परिषद को जाता है।	

क्रम संख्या	मद	कार्बी अंगलोंग स्वायत्तशासी परिषद- डिफू		उत्तरी कछार पहाड़ी स्वायत्तशासी परिषद (एनसीएचएसी)
				आयुक्त, पहाड़ी क्षेत्र क्षेत्रक आवंटन करता है। जिला आयोजना बोर्ड, जिसके अध्यक्ष सीईएम है तथा सदस्य सचिव प्रधान सचिव है, वार्षिक योजना तैयार करता है। 10 प्रतिशत सीमावर्ती क्षेत्र के विकास के लिए तथा 7.5 प्रतिशत प्रशासनिक लागत के लिए नामनिर्दिष्ट किया जाता है।
			तैयार की गई वार्षिक योजना परिषद द्वारा अनुमोदित की जाती है तथा राज्य सरकार को प्रस्तुत की जाती है। त्रैमासिक उपयोग रिपोर्ट आयुक्त, पहाड़ी क्षेत्र को प्रस्तुत की जाती है।	

5.15.1.3.4 एनसीएचएसी तथा केएएसी को सांविधानिक (संशोधन) अधिनियम, 1995 द्वारा सन्निविष्ट छठी अनुसूची के पैराग्राफ 3क के तहत निम्न विषयों के संबंध में कानून बनाने के लिए अतिरिक्त शक्तियां दी गई थी :-

1. उद्योग
2. संचार
3. भू-हस्तांतरण
4. बाढ़ नियंत्रण
5. कृषि
6. मात्स्यिकी
7. पशुपालन
8. लघु सिंचाई
9. सामाजिक सुरक्षा तथा सामाजिक बीमा
10. थिएटर तथा नाटक प्रदर्शन
11. प्राथमिक तथा माध्यमिक शिक्षा
12. मनोरंजन तथा आतिथ्य सत्कार

13. जन स्वास्थ्य तथा स्वच्छता
14. अस्पताल तथा औषधालय
15. जल
16. खेलकूद
17. पुस्तकालय
18. संग्रहालय
19. प्राचीन तथा ऐतिहासिक इमारतें
20. खाद्य पदार्थों, पशु चारा, कच्चे सूत तथा कच्चे जूट में व्यापार तथा वाणिज्य एवं उत्पादन की आपूर्ति तथा वितरण।

5.15.1.3.5 अनुसूची के पैराग्राफ 3 तथा 3क में उल्लिखित विषयों के संबंध में कार्यपालक शक्तियों का प्रयोग करने के उद्देश्य से, निम्न विभागों को केएएसी तथा एनसीएचएसी को अंतरित किया जाना है :-

1. उद्योग
2. पशुपालन तथा पशु चिकित्सा
3. वन
4. कृषि
5. लोक निर्माण विभाग
6. रेशम कीटपालन
7. शिक्षा
8. सांस्कृतिक मामले
9. मृदा संरक्षण
10. सहकारिता
11. मात्स्यिकी
12. डीआरडीए सहित पंचायत तथा ग्रामीण विकास
13. हथकरघा तथा कपड़ा

14. स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण
15. लोक स्वास्थ्य इंजीनियरी
16. सिंचाई
17. समाज कल्याण
18. बाढ़ नियंत्रण
19. खेलकूद तथा युवा कल्याण
20. तौल तथा माप
21. खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति
22. नगर एवं देहात आयोजना
23. महाविद्यालय शिक्षा
24. भूमि सुधार
25. प्रचार एवं जन संपर्क
26. मुद्रण एवं लेखन सामग्री
27. पर्यटन
28. परिवहन
29. उत्पाद शुल्क
30. वित्त जिसमें बिक्री कर इत्यादि शामिल है।

5.15.1.3.6 25 वर्ष से अधिक की आयु के संगत 'परिषद क्षेत्र' के सभी निवासी चुनाव लड़ने के लिए पात्र हैं। चुनाव राज्य सरकार द्वारा संचालित किए जाते है तथा राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा नहीं। राज्य सरकार खनिजों की रायल्टी के संबंध में परिषद तथा सरकार के बीच विवाद में मध्यस्थता की शक्ति के सिवाए राज्यपाल को दी गई सभी पर्यवेक्षी शक्तियों का नाममात्र प्रयोग करती है; रायल्टी के मामले में राज्यपाल अपनी विवेकाधीन कार्रवाई करता है। राज्य सरकार की शक्तियां परिषदों द्वारा पारित विधानों को अनुमोदित करने तक की विस्तारित है। चूंकि अनुदान राज्य की समेकित निधि से परिषदों को निर्मुक्त किए जाते हैं, परिषदें राज्य विधायिका की समितियों के क्षेत्राधिकारांतर्गत आती है। परिषदें ग्रामीण विकास तथा गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है क्योंकि वे 'अंतरित विषयों' की परिधि में आते हैं। 'संबद्ध विभागों' के संबंधित क्षेत्र कार्यालय तथा डीआरडीए

भी इन निकायों द्वारा नियंत्रित होते हैं। पारम्परिक ग्राम-स्तरीय संस्थाएं जिनमें अधिकांशतः वंशानुगत प्रधान होते हैं, ग्रामीण क्षेत्रों में उत्तरजीवी है। संविधान के अनुच्छेद 243ड(1) के आधार पर, तिहत्तरवें संशोधन के उपबंध इन परिषदों के क्षेत्राधिकार के अधीन क्षेत्रों पर लागू नहीं होते।

5.15.1.4 *बोडोलैंड राज्य क्षेत्रीय परिषद (बीटीसी) - सुभिन्न विशेषताएं*

5.15.1.4.1 बीटीसी की स्थापना 1993 में आरंभतः राज्य विधान के अधीन एक ''जनजाति विशिष्ट'' परिषद के रूप में की गई थी। वर्ष 2003 के बोडोलैंड समझौते के पश्चात इसे छठी अनुसूची के अंतर्गत बढ़ाकर एक स्वायत्तशासी परिषद का दर्जा दे दिया गया। इसके द्वारा उपभोग की जाने वाली शक्तियां पूर्ववर्ती दोनों स्वायत्तशासी परिषदों (केएएसी तथा एनएचएसी) को प्रदत्त शक्तियों से कहीं अधिक है। इसे अधिकांश सूची-ख्र्ख्र् (राज्य) तथा सूची-ख्र्ख्र्ख्र् (समवर्ती) कार्यों का उत्तरदायित्व सौंपा गया है।

5.13.1.4.2 कार्यपालक कार्यों का निर्वहन करने में इसे समर्थ बनाने के उद्देश्य से, बीटीसी के साथ 40 से अधिक विभाग संबद्ध किए गए हैं जैसाकि नीचे दर्शाया गया है :-

1. उद्योग
2. सहकारिता
3. वन
4. कृषि
5. मात्स्यिकी
6. रेशम कीटपालन
7. शिक्षा
8. सिंचाई
9. भूमि संरक्षण
10. पशु पालन तथा पशु चिकित्सा
11. लोक निर्माण विभाग
12. लोक स्वास्थ्य इंजीनियरी
13. हथकरघा तथा वस्त्र
14. स्वास्थ्य तथा परिवार कल्याण

15. समाज कल्याण
16. सांस्कृतिक मामले
17. पुस्तकालय सेवाएं
18. जनजाति अनुसंधान संस्थान
19. महाविद्यालय शिक्षा
20. माप तथा तौल
21. लाटरी, थिएटर, नाटक प्रदर्शन तथा सिनेमा
22. नगर निगम, सुधार न्यास, जिला बोर्ड तथा अन्य प्राधिकरण
23. शहरी विकास, नगर तथा देहात आयोजना
24. डीआरडीए सहित पंचायत तथा ग्रामीण विकास
25. भूमि राजस्व
26. प्रचार तथा जन संपर्क
27. मुद्रण तथा लेखन सामग्री
28. बाजार तथा मेले
29. खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति
30. नगर एवं देहात आयोजना
31. खेलूकूद एवं युवा कल्याण
32. आयोजना और विकास
33. पर्यटन
34. बाढ़ नियंत्रण
35. सांख्यिकी
36. परिवहन
37. नशीली शराब, अफीम तथा व्युत्पाद
38. मैदान की जनजातियों तथा पिछड़ी श्रेणियों का कल्याण
39. राहत तथा पुनर्वास

40. जन्म तथा मृत्यु का पंजीकरण
41. भूमि सुधार
42. संग्रहालय और अभिलेखागार
43. श्रम और रोजगार
44. खाद्य और नागरिक आपूर्ति

5.15.1.4.3 परिषद की निधियां तथा बजट

5.15.1.4.3.1 राज्य सरकार बीटीसी को इसकी जनसंख्या के आधार पर निधियां प्रदान करती है। यह भारत सरकार के 500 करोड़ रुपए के अनुदान के अतिरिक्त है। आवंटन राज्य सरकार द्वारा दो समान अर्धवार्षिक किस्तों में जारी किया जाता है; प्रथम किस्त वर्ष के दौरान अप्रैल/मई में तथा दूसरी किस्त सितम्बर/अक्तूबर में। यह निधि पूर्णतया शर्त रहित है। इसके पश्चात बीटीसी जिलावार आवंट न करती है।

- यह एकमात्र परिषद है जिसमें कुछेक सीटें अनन्य रूप से गैर-जनजातीय लोगों के लिए आरक्षित हैं।
- पुनः, चार जिलों पर इसका क्षेत्राधिकार व्याप्त होने से, संबद्ध विभागों के ''प्रभागीय संवर्ग'' भी परिषद को अंतरित किए गए हैं।
- किन्तु बीटीसी ही केवल मात्र ऐसी छठी अनुसूची परिषद है, जिसके पास न्यायिक शक्तियां नहीं हैं। देश के अन्य भागों में यथा विद्यमान न्यायपालिका इन क्षेत्रों में उस समय पूर्णतया कार्यात्मक थी जब बीटीसी का जन्म हुआ था।
- असम की अन्य दो छठी अनुसूची परिषदों की तुलना में, बीटीसी के नियंत्रणाधीन निधि का आकार अपेक्षाकृत काफी बड़ा है।

5.15.1.4.3.2 यह स्पष्ट है कि बीटीसी को अपेक्षाकृत अधिक प्रशासनिक तथा वित्तीय शक्तियां दी गई हैं और कार्बी अंगलांग स्वायत्तशासी परिषद (केएएसी) तथा उत्तरी कछार पहाड़ी स्वायत्तशासी परिषद (एनएचएसी) की तुलना में इसके साथ अलग आधार पर संव्यवहार किया जाता है। यह अंतर परवर्ती दोनों परिषदों के लोगों के बीच असंतोष का कारण बना हुआ है। इस बारे में मांग बढ़ रही है कि विधायी तथा कार्यपालक शक्तियों तथा कार्यों के अर्थ में तीनों परिषदों में पूर्ण समानता होनी चाहिए। आयोग का विचार है कि संघर्षों से बचने के लिए इस दिशा में प्राथमिकता प्राप्त उपाय किए जाने आवश्यक हैं।

5.15.1.4.3.3 परिषदें पैरग्राफ 3 (केएएसी तथा एनएचएसी तथा बीटीसी के मामले में क्रमशः 3क तथा 3ख) के अधीन उन सभी विषयों के संबंध में कार्यपालक शक्तियों का प्रयोग कर सकती है जिनका विधान बनाने की शक्तियां उन्हें दी गई है। अभी तक परिषदों ने सामान्यतः अति सीमित कार्यपालक शक्तियों का प्रयोग किया है, जिसका मुख्य कारण संसाधनों की अल्पता का होना है। उनकी वित्तीय आवश्यकताओं (न्यूनतम सेवा मानक, स्थानीय संसाधन संग्रहण, संभाव्यता तथा निर्धारित उत्तरदायित्व की परिधि जैसे कारकों के संदर्भ में) का मानदंडात्मक रूप से आकलन किया जाना आवश्यक है। यह कहना आवश्यक नहीं है कि इस दृष्टिकोण में राज्य सरकारों द्वारा महत्वपूर्ण रूप से अपेक्षाकृत बृहत उपाय किए जाने अंतर्ग्रस्त होंगे। किन्तु फिर भी इस कारण राज्य पर अतिरिक्त भार यथेष्ठ समय में केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा वहन किया जाना दायी होगा। आयोग महसूस करता है स्वायत्तशासी परिषदों को अपने उत्तरदायित्व संतोषजनक ढंग से निर्वहन करने में समर्थ बनाने के उद्देश्य से यह आवश्यक है कि इन निकायों द्वारा निधियों की आवश्यकता का आकलन प्रदत्त की जाने वाली सेवा के न्यूनतम मानकों तथा स्थानीय संसाधन जुटाने की आकलित क्षमता के संदर्भ में मानदंडात्मक रूप से किया जाए। यह प्रक्रिया राज्य वित्त आयोग द्वारा की जा सकती है।

5.15.1.4.3.4 पर्याप्त संसाधन उपलब्ध करने के अलावा, परिषदों को निधियों का सहज तथा सामरिक प्रवाह सुनिश्चित करना भी समान रूप से महत्वपूर्ण है। विद्यमान व्यवस्थाओं के अनुसार, निधियों का अंतरण परिषदों को दो समान किस्तों में किया जाना हैं। इसका राज्य सरकार द्वारा कड़ाई से अनुपालन किया जाना आवश्यक है। बीटीसी के मामले में, निधियां बीटीसी विभाग के पक्ष में असम सरकार के विभिन्न विभागों द्वारा निर्मुक्त की जाती हैं। राज्य सरकार का बीटीसी विभाग तब बीटीसी को निधियां निर्मुक्त करने के लिए एक एकल स्रोत के रूप में कार्य करता है। इसमें कुछ अपवाद भी होते हैं; केन्द्रीय जनजातीय कार्य मंत्रालय अपना आवंटन राज्य जनजाति कल्याण विभाग के माध्यम से प्रदान करता है।

5.15.1.4.3.5 एकल स्रोत प्रणाली का लाभ यह है कि परिषद को मोटे तौर पर निधियों के उस संभावित आकार की जानकारी होती है जो उसे प्रत्येक विभाग से प्राप्त होगी। इस प्रणाली को आगे और प्रभावी तथा परेशानी मुक्त बनाने के लिए और परिष्कृत बनाया जाना आवश्यक है। ऐसी परेशानी मुक्त प्रणाली को इस राज्य की अन्य दोनों परिषदों (केएएसी तथा एनसीएचएसी) के लिए भी वित्तीय शक्तियों के पर्याप्त प्रत्यायोजन के साथ अपनाया जाना आवश्यक है।

5.15.1.5 सिफारिशें :

(क) असम की तीनों छठी अनुसूची स्वायत्तशासी परिषदों को विधायी तथा कार्यपालक शक्तियों के संबंध में समान अधिकार दिए जाने चाहिए।

(ख) स्वायत्तशासी परिषदों को पर्याप्त संसाधन प्रदान किए जाने चाहिए ताकि वे अपने समनुदेशित उत्तरदायित्वों का प्रभावपूर्ण ढंग से निवर्हन कर सके। इन निकायों को निधियों का आवंटन पूर्व निर्धारित मानदंडों (प्रदत्त की जाने वाली सेवा के न्यूनतम मानकों तथा स्थानीय संसाधन जुटाने की उनकी क्षमता के संदर्भ में) पर आधारित होना चाहिए। यह प्रक्रिया राज्य वित्त आयोग द्वारा की जा सकती है।

(ग) एकल स्त्रोत प्रणाली के माध्यम से बीटीसी को निधियां निर्मुक्त की जाने वाली प्रणाली को आगे और प्रभावी तथा परेशानी मुक्त बनाने के लिए और परिष्कृत बनाया जाना आवश्यक है। ऐसी परेशानी मुक्त प्रणाली को इस राज्य की अन्य दोनों परिषदों (केएएसी तथा एनसीएचएसी) के लिए भी वित्तीय शक्तियों के पर्याप्त प्रत्यायोजन के साथ अपनाया जाना आवश्यक है।

5.15.1.6 जनजाति विशिष्ट परिषदें (राज्य अधिनियमन के अंतर्गत सृजित)

5.15.1.6.1 असम की महत्वपूर्ण जनजातीय संख्या छठी अनुसूची क्षेत्रों से बाहर निवास करती है। ये जनजातियां भी छठी अनुसूची स्वायत्तशासी परिषदों को प्रदत्त शक्तियों तथा बजटीय आवंटनों के पैटर्न पर विशेष शक्तियों तथा बजटीय आवंटनों की मांग कर रहे हैं। वर्ष 1995-2005 तक की दस वर्ष की अवधि के दौरान, असम सरकार ने ऐसी अनेकों जनजातियों के साथ उनके लिए अनन्य स्वायत्तशासी परिषदों की स्थापना करने हेतु समझौता ज्ञापन निष्पादित किए हैं। सरकार ने राज्य के विभिन्न विभागों में छ ''जनजाति विशिष्ट'' स्वायत्तशासी परिषदों (उनके अधीन ग्राम परिषदों के साथ) का सृजन करने के लिए विधान बनाए हैं। किन्तु ये परिषदें संसजित भौगोलिक राज्य क्षेत्र नहीं है। चूंकि एक विशिष्ट जनजाति के सदस्यों का निवास एक से अधिक जिले में अवस्थित पाकेटों में हो सकता है, परिषद का क्षेत्राधिकार अक्सर अनेक जिलों में विस्तारित होता है। ऐसी परिषदों के विशिष्ट स्वरूप का कुछ जायजा सारणी संख्या 5.10 से लगाया जा सकता है :-

सारणी संख्या 5.10 असम में जनजाति विशिष्ट स्वायत्तशासी परिषदों की सारांश सूचना

परिषद	जनसंख्या (लाख)		जिले	कोर क्षेत्र	उपग्रह क्षेत्र	व्यय (करोड़ रुपए) (ख)
	कुल अनुसूचित	जनजाति (क)				
राभा हेसिंग स्वायत्तशासी परिषद	5.53 (1.84))	3.29	दक्षिणु कामरूप तथा गोलपारा	779	-	12.34
सोनोवाल कचरी स्वायत्तशासी परिषद	58.47	8.0 (1.94)	डिब्रुगढ़,, तिनसुखिया, धेमजी, लखीमपुर, शिबसागर और जोरहाट	451	-	4.50
मिसिंग स्वायत्तशासी परिषद	74.23	10.47 (5.30)	धेमजी, सोनितपुर, लखीमपुर, डिब्रुगढ़, तिनसुखिया, शिबसागर जोरहाट तथा गोलाघाट	1245	366	22.06
लालुंग (तीवा) स्वायत्तशासी परिषद	56.13	4.60 (1.63)	मोरीगांव, नागांव तथा कामरूप	262	153	6.23
देवरी स्वायत्तशासी परिषद	48.47	16.76 (3.44)	लखीमपुर, धेमजी, डिब्रुगढ़ तिनसुखिया तथा शिबसागर	133	-	4.50
थेंगल कछारी स्वायत्तशासी परिषद	50.71	5.5 (घ)	जोरहाट, शिबसागर, डिब्रुगढ़ तथा लखीमपुर	-	-	2.50

क. *''कोष्ठकों'' में आंकड़े 1991 की जनगणना के अनुसार समग्र अनुसूचित जनजाति के भीतर ''संगत जनजाति'' की जनसंख्या निर्दिष्ट करते हैं (2001 की जनगणना के लिए जनजाति विशिष्ट आंकड़े अभी उपलब्ध नहीं है)।*

ख. *''संयुक्त किए गए आंकड़े जो बजट अनुमान 2006-07 के अनुसार ''आयोजनागत'' तथा ''आयोजना-भिन्न'' को निर्दिष्ट करते हैं।*

ग. *सोनावाल कछरी तथा देवरी स्वायत्तशासी परिषदों के लिए ग्रामों को अभी ''कोर'' तथा ''उपग्रह'' क्षेत्रों में पृथक्कृत नहीं किया गया है।*

घ. *थेंगल कछरी जनजाति का 1991 की जनगणना में पृथक रूप से वर्णन नहीं किया गया था।*

ङ *थेंगल कछरी स्वायत्तशासी परिषद के लिए ग्रामों को अभी अधिसूचित किया जाना है।*

च. *धेमजी, तिनसुखिया, डिब्रुगढ़, शिबसागर, लखीमपुर तथा जोरहाट जिले बहुलित जनजाति विशिष्ट परिषदों के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आते हैं।*

5.15.1.6.2 जनजाति परिषद के अधीन एक अपेक्षाकृत छोटी परिषद हो सकती है जिसमें एक विशाल क्षेत्र में बिखरी हुई पाकेटें आती हैं तथा इसके अंतर्गत अनेक राजस्व ग्रामों का ब्लॉक शामिल होता है। ऐसे ''ब्लॉक'' की जनसंख्या जनजाति के अनुसार भिन्न होती है उदाहरणार्थ, राभा हेसिंग तथा मिसिंग एवं तीवा परिषदों के मामले में यह 6000-8000 है; देवरी तथा थेंगल कचरी परिषदों के मामले में यह 3000-5000 है। ये अपेक्षाकृत छोटी परिषदें (जिन्हें अक्सर ग्राम परिषद कहा जाता है) संबंधित स्वायत्तशासी जनजातीय परिषद के समग्र नियंत्रण तथा पर्यवेक्षण के अधीन कार्य करती है।

5.15.1.6.3 संगत जनजाति के अधिकतम संभव जनसंख्या को शामिल करने के उद्देश्य से उपग्रह क्षेत्रों अर्थात लक्षित समूह की महत्वपूर्ण जनसंख्या वाली पृथक्कृत पाकेटों को अभिज्ञात करने के लिए आगे और ''नवाचार" किया गया है। ऐसे क्षेत्रों को, इस तथ्य के बावजूद कि वे कोर क्षेत्रों अर्थात भौगोलिक रूप से संसक्त क्षेत्र संबंधित जनजाति के प्राबल्य वाले क्षेत्रों से कटे हुए हैं, परिषद के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत रखा गया है। संक्षेप में, ऐसी परिषदों में अनेक जिलों में यत्रतत्रिक स्थलों पर पृथक्कृत पाकेटें भी शामिल हैं। यह जटिलता इस तथ्य से और भी अधिक बढ़ जाती है कि संबंधित जिले तिहत्तरवें सांविधानिक संशोधन के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आते हैं तथा ऐसे क्षेत्रों में नियमित पंचायती संस्थाएं प्रचालनरत हैं। प्रत्येक जनजाति विशिष्ट परिषद अनेक जिला परिषदों सहित अस्तित्व में हैं जबकि जनजातीय जिला परिषदों तथा ग्राम पंचायतों का भी सह-अस्तित्व है यद्यपि उनके क्षेत्राधिकार सह-लक्षित नहीं हैं।

5.15.1.6.4 इन विकीर्णित निकायों की विस्तृत संसजकता के अभाव में, जहां जनजाति विशिष्ट परिषदें बिखरी हुई पाकेटों में फैली हुए है जहां संबंधित जनजाति का संकेन्द्रण है - ग्रामीण सड़कों, लघु सिंचाई, मृदा अपरदन नियंत्रण तथा ग्राम और कुटीर उद्योगों जैसे क्षेत्रों में उनके कार्यक्रमों को कार्यान्वित करना ''असंबद्ध'' क्षेत्रों में कठिन है। वस्तुतः, इन निकायों का निधियन अनन्य रूप से जनजातीय उप-योजना से आवंटनों पर निर्भर है तथा इस स्रोत से उपलब्ध परिव्यय किसी भी प्रकार परिषदों द्वारा पूरी की जाने वाली अपेक्षाओं को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं हैं। आयोग यह समझता है कि विवशकारी सामाजिक राजनैतिक कारणों से राज्य सरकार इन निकायों को स्थापित करने के लिए सहमत हुई है। भौगोलिक रूप से पृथक क्षेत्र पर प्राबल्य न रखने वाली जनजातियों की आकांक्षाओं को युक्तिसंगत रूप से अपूर्ण समाधानों के माध्यम से ही पूर्ण बनाया जा सकता है। तथापि, यह व्यवस्था प्रभावी तरीके से आकांक्षाओं को पूरा करने के साथ-साथ संघर्ष और व्यवहार्यता की इसकी संभाव्यता के संबंध में चिंता का विषय बनी हुई है।

5.15.1.6.5 यह स्पष्ट है कि यह सुनिश्चित करने के लिए प्रयास किए जाने चाहिए कि जहां तक संभव हो, जनजाति विशिष्ट निकायों द्वारा निष्पादित की जाने वाली भूमिका पंचायती संस्थाओं की भूमिका के साथ अतिव्याप्त न हो। यह ध्यान में रखा जाना चाहिए कि मिश्रित नृजातीय संघटन वाले क्षेत्रों में, अतिव्याप्त क्षेत्राधिकार वाले निकायों के अस्तित्व को सामुदायिक संघर्षों तथा तनावों को कटु बनाने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। ऐसा प्रतीत होता है कि ऐसे उद्देश्यों की सर्वोत्तम प्राप्ति तभी हो सकती है यदि दोनों धाराओं के कार्यात्मक उत्तरदायित्वों को यथा संभव सुभिन्न रखा जाए। उस स्थिति में विशेष रूप से यह सत्य है जहां पंचायती संस्थाओं के माध्यम से कार्यन्वित कार्यक्रमों के सफल तथा प्रभावी कार्यान्वयन से जनजातीय लोगों तथा जनजाति भिन्न लोगों, दोनों को समान रूप से लाभ पहुंचता है।

5.15.1.6.6 श्री वी. रामचन्द्रन की अध्यक्षता के अंतर्गत पंचायती राज मंत्रालय द्वारा गठित छठी अनुसूची क्षेत्रों के लिए आयोजना संबंधी विशेषज्ञ समिति ने इस संबंध में निम्नलिखित महत्वपूर्ण अवलोकन किए हैं :-

> *''इन परिषदों के कार्यकरण की जांच अस्तव्यस्तता का चित्र दर्शाती है। पंचायती राज प्रणाली का इन क्षेत्रों में अस्तित्व जारी है क्योंकि उनको हटाने का कोई सांविधानिक आधार नहीं है। ये क्षेत्र अन्य क्षेत्रों की भांति पंचायती राज से उस तरीके से छूट प्राप्त नहीं है जैसे मणिपुर के पहाड़ी क्षेत्रों तथा नागालैंड को छूट दी गई है। ऐसे क्षेत्रों में सांस्थानिक अतिव्याप्ति की समस्याएं इस प्रकार इन परिषदों के गठन द्वारा और भी बढ़ गई हैं। इन क्षेत्रों में समानांतर रूप से तीन प्राधिकरण प्रचालनरत हैं नामतः परिषद, राज्य विभागीय प्रणाली तथा पंचायती राज प्रणाली। इन समस्याओं का तात्कालिक आधार पर समाधान किया जाना चाहिए ताकि यहां केवल एक एकल प्राधिकरण का ही अस्तित्व हो। समिति का विचार है कि सांविधिक पैटर्न का सम्मान किया जाना आवश्यक है तथा पंचायती राज को इन क्षेत्रों में सुदृढ़ बनाया जाना चाहिए, बजाए यह किए बिना किसी भौगोलिक क्षेत्राधिकार के केवल नृजातीय पहचान के आधार पर परिषदों का सृजन किया जाए। ऐसे निकाय अंतर्हित रूप से स्थानीय स्व-शासनों के रूप में कार्यकरण के लिए अक्षम है तथा अधिकाधिक समूह संकेन्द्रित विकास प्राधिकरणों के रूप में उसी प्रकार कार्य कर सकते हैं जैसे अनुसूचित जातियों तथा जनजातियों एवं ओबीसी विकास निगम कार्य करते हैं।''*

5.15.1.6.7 आयोग ने मतभेद समाधान के लिए क्षमता निर्माण संबंधी अपनी रिपोर्ट (सातवीं रिपोर्ट पैराग्राफ 12.6.3.4.3) में इस मुद्दे की भी जांच की। इसने अपनी पूर्ववर्ती अनुशंसाएं दोहराई हैं।

5.15.1.6.8 सिफारिशें :

(क) **असम सरकार को जनजाति विशिष्ट परिषदों/ग्राम परिषदों तथा पंचायती राज संस्थाओं में कार्यों का संविभाजन इस तरीके से करना चाहिए कि व्यष्टि जनजातीय लाभार्थियों को शामिल करने वाली योजनाएं ''जनजाति विशिष्ट परिषदों'' को समनुदेशित की जाएं जबकि क्षेत्र विकास योजनाएं पंचायती राज संस्थाओं को समनुदेशित की जाएं।**

(ख) **राज्य सरकार को कम से कम ''जनजाति विशिष्ट परिषदों'' की स्थापना लागतों को जनजातीय उप-योजना से बाह्य स्त्रोतों से पूरा करने की प्रणाली शुरू करनी चाहिए तथा अगले वित्त आयोग को दिए जाने वाले अपने पूर्वानुमानों में इन अपेक्षाओं को अंतःनिर्मित किया जाना चाहिए।**

(ग) **राज्य सरकार को उन नवीन पहलों का पता लगाने के लिए कदम उठाने चाहिए जो क्षेत्र विकास तथा स्थानीय सरकार के मुद्दों को प्रभावित किए बिना संबंधित जनजातियों के लाभार्थ जनजाति विशिष्ट परिषदों को सौंपे जा सकते हैं।**

(घ) **जनजाति विशिष्ट परिषदों तथा पंचायती राज संस्थाओं से संयुक्त प्रयासों के माध्यम से संगत क्षेत्रों में जिला तथा उप-जिला योजनाएं तैयार करने के लिए उपयुक्त दिशानिर्देशों के प्रारूप तैयार किए जाएं।**

5.15.1.7 *तिहत्तरवें संशोधनों के उपबंधों के अंतर्गत गठित पंचायती राज संस्थाओं के अधीन क्षेत्र*

5.15.1.7.1 राज्य में 27 जिलों में से, छः जिलों में ''छठी अनुसूची परिषदें'' है। शेष 21 जिले तिहत्तरवें संशोधन के अंतर्गत आते हैं। तथापि, जैसाकि ऊपर उल्लेख किया गया है, इस समूह में बारह जिले छः जनजाति विशिष्ट अंतर-जिला परिषदों के मेजबान की भूमिका भी निभाते हैं। ग्रामीण स्थानीय स्व-अधिशासन की स्थिति में इसी प्रकार विविधता का अंश दिखाई देता है जो देश में कहीं अन्यत्र दृष्टि गोचर नहीं होता।

5.15.1.7.2 तिहत्तरवें संशोधन के अनुसरण में, असम पंचायत राज अधिनियम, 1994 का अधिनियमन किया गया है। अधिनियम में एक त्रि-स्तरीय पंचायती राज संरचना की स्थापना की गई है अर्थात (क) दस सदस्यीय निर्वाचित गांव पंचायत(जीपी) जिसमें, प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित अध्यक्ष होगा, (ख)

ब्लॉक स्तर की आंचलिक पंचायत जिसमें प्रत्येक जीपी क्षेत्र से एक निर्वाचित सदस्य होगा तथा सीधे निर्वाचित अध्यक्ष सहित जीपी अध्यक्ष (पदेन) होंगे, तथा (ग) सीधे निर्वाचित सदस्यों (प्रत्येक सभा के निर्वाचन क्षेत्र से चार जिला परिषद निर्वाचन क्षेत्रों में से) तथा सीधे निर्वाचित अध्यक्ष सहित आंचलिक पंचायतों के अध्यक्षों (पदेन) वाली जिला परिषद। (ख) तथा (ग) के क्षेत्राधिकार को शामिल करने वाली विधानसभा तथा लोक सभा के सदस्य भी इन निकायों के पदेन सदस्य है।

5.15.1.7.3 छठी अनुसूची में बोडो क्षेत्रों के सम्मिलन से, पांचवी अनुसूची के अंतर्गत राज्य के बहुत कम क्षेत्र बचे हैं। उनके लिए एक विशेष विधान अर्थात पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों का विस्तार) अधिनियम 1996 अधिनियमित किया गया है जिसमें सार रूप से यह उपबंध किया गया है कि हालांकि असम पंचायत राज अधिनियम के उपबंध इन क्षेत्रों पर प्रयोज्य होंगे, इनका अनुप्रयोग स्थानीय प्रथाओं (रीति-रिवाजों) के अध्यधीन किया जाएगा। ऐसे क्षेत्रों में, राजस्व ग्रामों के बजाए पारम्परिक जनजातीय अधिवास ग्राम सभाओं का संघटन करेंगे।

5.15.1.7.4 ''स्थानीय अधिशासन'' संबंधी आयोग की रिपोर्ट में पंचायती राज संस्थाओं के प्रभावी कार्यकरण के लिए की गई सिफारिशों को असम के इन क्षेत्रों के लिए अक्षरशः कार्यान्वित किया जाना आवश्यक है।

5.15.2 अरूणाचल प्रदेश

5.15.2.1 अरूणाचल प्रदेश ने भूतपूर्व पूर्वोत्तर फ्रंटियर एजेंसी (नेफा) का अंगीकरण किया है जिसका संविधान के आरंभण से पूर्व भारत सरकार के राजनैतिक विभाग के राजनैतिक अधिकारी द्वारा थोड़ा बहुत प्रशासन किया जाता था। यह अफगानिस्तान की सीमा पर ब्रिटिश इंडिया के एनडब्ल्यूएफपी को प्रशासित करने के लिए की गई व्यवस्थाओं पर आधारित था। संविधान में ''पूर्वोत्तर फ्रंटियर भू-भागों'' को असम राज्यपाल द्वारा भारत के राष्ट्रपति के एजेंट के रूप में अपने विवेकाधिकार द्वारा प्रशासित मान्य संघ राज्य क्षेत्र माना गया था। आरंभ में ''हलके-फुलके प्रशासन'' की परम्पराओं को कायम रखा गया। ''फ्रंटियर भू-भागों'' को छठी अनुसूची के ''भाग ख'' में रखा गया अर्थात वे क्षेत्र जहां किसी भावी तिथि को स्वायत्तशासी जिला परिषदों की व्यवस्था की जा सकती है। हालांकि इनमें से किसी भी भू-भाग को कभी भी अनुसूची के ''भाग क'' के तहत नहीं लाया गया, 1950 के दशक से इन क्षेत्रों पर अपेक्षाकृत अधिक ध्यान दिया जाना आरंभ हो गया। व्यवहार में, नेफा प्रशासन का संचालन राज्यपाल के सलाहकार द्वारा, जिसे इस राज्य क्षेत्र पर व्यापक शक्तियां प्राप्त थी, शिलांग अविभाजित असम की राजधानी से किया जाता था। वर्ष 1953 से 1964 की अवधि के दौरान, सलाहकार ने जनजातीय

मामलों के लिए विशेष कार्याधिकारी (ओएसडी) के साथ सन्निकट मिलकर कार्य किया - ओएसडी का यह पद पौराणिक मानवविज्ञानी वेरियर एल्विन द्वारा धारित था।

5.15.2.2 नेफा के एक भाग को 1957 में स्थापित ''नागा हिल्स-तेनसांग प्रशासनिक क्षेत्र'' में अंतरित कर दिया गया - इन क्षेत्र का उन्नयन 1963 में नागालैंड के राज्य के रूप में किया गया। इस क्षेत्र के मामलों का संचालन एवं प्रहस्तन विदेशी मंत्रालय के माध्यम से केन्द्र सरकार द्वारा किया जाता है। विदेश मंत्रालय राजनैतिक विभाग का पश्च स्वतंत्रता उत्तराधिकारी था। चीनी आक्रमण के पश्चात, इसका प्रशासन अन्य संघ राज्य क्षेत्रों की रूपरेखा पर अधिक किया जाने लगा। एक नामजद सलाहकार निकाय की स्थापना की गई तथा 1965 में इसके प्रशासन के लिए नोडल मंत्रालय के रूप में गृह मंत्रालय ने विदेश मंत्रालय को प्रतिस्थापित किया। सलाहकार के पद को उन्नयन लेफ्टीनेंट राज्यपाल के रूप में कर दिया गया तथा असम के राज्यपाल को उसके विशेष उत्तरदायित्वों से मुक्त कर दिया गया। वर्ष 1972 में, नेफा को एक निर्वाचित विधानसभा के साथ संघ राज्य क्षेत्र का दर्जा दे दिया गया तथा इसे ''अरूणाचल प्रदेश'' के रूप में पुनःनामित किया गया। वर्ष 1986 में, एक पृथक अधिनियम (अरूणाचल प्रदेश राज्य अधिनियम 1986) अधिनियमित किया गया तथा अरूणाचल प्रदेश राज्य वर्ष 1987 में अस्तित्व में आया।

5.15.2.3 यह राज्य एक बहु-नृजातीय तथा बहु-भाषाई प्रदेश है जहां बौद्ध धर्म तथा प्रदेश में जन्मी विभिन्न स्वदेशी आस्थाओं सहित अनेक धर्मों का अनुसरण करने वाली 30 से अधिक जनजातियां हैं। इस विविधता को देखते हुए, इसमें आश्चर्य की कोई बात नहीं है कि हिन्दी इस क्षेत्र की लोक भाषा के रूप में उभरी है।

5.15.2.4 *स्थानीय विकेन्द्रीकरण की प्रास्थिति*

5.15.2.4.1 वेरियर एल्विन, जो सुविख्यात मानवविज्ञानी है तथा पूर्वोत्तर में पंडित जवाहरलाल नेहरू की जनजातीय नीति के लेखक है, ने अपनी पिछली कृति ''नेफा में लोकतंत्र'' में आदि जनजाति की केबांग (जनजातीय परिषद) जैसी संस्थाओं के माध्यम से ''स्वदेशी लोकतंत्र'' की परम्पराओं की ओर ध्यान आकृष्ट किया है तथा जनजातीय जीवन में सामुदायिक सर्वसम्मति की महत्वपूर्ण भूमिका को उजागर किया है।

5.15.2.4.2 यह भी उल्लेखनीय है कि एक ऐसा क्षेत्र, जो संविधान के आरंभण के समय छठी अनुसूची के तहत विकेन्द्रीकृत अधिशासन का लाभ प्राप्त करने के लिए परिपक्व नहीं माना गया था, अब

तिहत्तरवें संशोधन के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत है। (अनुच्छेद 243घ यहां लागू नहीं है जिसमें अनुसूचित जातियों के लिए सीटों के आरक्षण की व्यवस्था की गई)।

5.15.2.4.3 अरूणाचल पंचायत राज अधिनियम 1997 के अंतर्गत एक त्रि-स्तरीय पंचायत संरचना अस्तित्व में लाई गई है। हालांकि इन निकायों का गठन किया गया है, पंचायत विधान के अंतर्गत यथा परिकल्पित कार्यों/कार्यकलापों का प्रभावी अंतरण अभी तक नहीं किया गया है - प्रत्यायोजन की योजना के कार्यान्वयन की रूपात्मकताओं का परिकलन करने के लिए एक एकल-सदस्यीय (ओटेमदाई) समिति का गठन किया गया था। राज्य सरकार सिद्धांततः सहमत हो गई है कि विभिन्न योजनाओं तथा कार्यक्रम के अंतर्गत लाभार्थियों का चयन करने के लिए गांव पंचायत अन्य अभिकरण होगा। जिला परिषद को डीआरडीए के प्रभाराधीन रखने का निर्णय भी लिया गया है। आयोग ने पहले ही ''स्थानीय अधिशासन'' संबंधी अपनी रिपोर्ट (छठी रिपोर्ट) में तिहत्तरवें सांविधानिक संशोधन के उपबंधों के अंतर्गत सृजित पंचायती राज संस्थाओं के प्रभावी कार्यकरण के लिए अनेकों सिफारिशें की है। इन सभी सिफारिशों का कार्यान्वयन अक्षरशः किया जाना आवश्यक है।

5.15.2.5 *अन्य मुद्दे*

5.15.2.5.1 यद्यपि अरूणाचल प्रदेश ने गृह उपद्रवों को परिलक्षित नहीं किया है, इसके कुछ जिले वर्तमान में पड़ोसी नागालैंड में उपद्रवों द्वारा तथा साथ ही कुछ उपद्रवी गुटों की ''नागालिम'' की मांग द्वारा प्रभावित है। इससे इन जिलों में पारम्परिक शांति तथा विकास बाधित हुई है। अंतः शांति की बहाली को प्राथमिकता दिया जाना आवश्यक है ताकि यह संक्रमण फैले नहीं।

5.15.2.5.2 अरूणाचल प्रदेश में जनजातीय समाज समतावादी है। तथापि, पिछले 50 वर्षों के दौरान आरम्भतः शिक्षा तथा बेरोजगारी के असमान विस्तार के कारण असमानताओं का आविर्भाव हुआ है। भूमि के सामुदायिक स्वामित्व की प्रणाली द्वारा ये असमानताएं नियंत्रित कर ली गई। तथापि, इस परम्परा के कमजोर होने के अब संकेत दिख रहे है,विशेषतया इस कारण से कि समुदाय के स्वामित्वाधीन भूमि बैंक योग्य संपार्श्विक नहीं है। पूर्वोत्तर क्षेत्र के लिए वित्तीय क्षेत्रक योजना के संबंध में भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा गठित ऊषा थोराट समिति ने अवलोकन किया कि, ''ऋणों के वृहत्तर मूल्य के लिए, बैंक तृतीय पक्ष से पर्याप्त जमाराशि रसीद/गारंटी प्राप्त कर रहे हैं। सम्पत्ति का अंतरण अधिनियम राज्य में लागू नहीं है तथा परिणामस्वरूप साम्यपूर्ण रेहन का सृजन नहीं किया जा सकता। प्रतिभूति के अभाव में बैंकों को उच्च मूल्य प्रस्तावों का वित्तपोषण करने में समस्या आ रही है।'' बैंकों तथा भूमि के सभी हितधारकों के साथ मिलकर इसका सावधानीपूर्वक प्रहस्तन किया जाना आवश्यक है।

5.15.2.5.3 सिविल तथा आपराधिक, दोनों प्रकार के मामलों के लिए विवाद निपटान की पारम्परिक प्रणाली, जिसे ''केबांग प्रणाली'' कहा जाता है, पंचायती राज प्रणाली की शुरूआत तथा औपचारिक न्यायिक प्रणाली के क्रमिक विस्तार के साथ कमजोर पड़ गई है। इस प्रणाली को, जो पीड़ितों की संतुष्टि पर संकेन्द्रण करते हुए विवादों की वार्ताकारी प्रणाली पर आधारित है, विवादों के न्यायनिर्णयन निपटान की प्रणाली द्वारा प्रतिस्थापित करना अवश्यंभावी है। फिर भी, संक्रमण अवधि के दौरान दोनों प्रणालियों के सह-अस्तित्व के लिए सावधानीपूर्वक विचारणा तथा निर्णयन की आवश्यकता है। गृह मंत्रालय द्वारा 1945 के विनियम की जांच की जानी आवश्यक होगी।

5.15.2.5.4 अरूणाचल प्रदेश में इसके निर्माण के समय पांच जिले थे। अब इसमें 15 जिले हैं। प्राप्त सूचना के अनुसार, सुदूरवर्ती क्षेत्रों में मंडल कार्यालयों से कुछ कर्मचारियों को जिला मुख्यालयों में समायोजित किया गया है, जिसके कारण मंडल कार्यालयों में प्रशासनिक संघटन कमजोर हो गया है। अरूणाचल प्रदेश की सीमा तिब्बत के साथ सटे होने तथा चीनी घुसपैठों के इतिहास के मद्देनजर, यह अनिवार्य है कि सुदूरवर्ती सीमावर्ती क्षेत्रों में पर्याप्त प्रशासनिक व्यवस्था पर संकेन्द्रण कमजोर न पड़े।

5.15.2.5.5 सिफारिशें :

(क) ''स्थानीय अधिशासन'' संबंधी इसकी रिपोर्ट में पीआरआई के सुदृढ़ीकरण तथा सशक्तीकरण से संबंधित अनुशंसाओं को प्राथमिकता के आधार पर कार्यान्वित किया जाना आवश्यक है।

(ख) अरूणाचल प्रदेश के कुछ जिले वर्तमान में पड़ोसी राज्यों से उपद्रवों द्वारा प्रभावित है। प्रभावित क्षेत्रों में शांति बहाल करने के लिए केन्द्र तथा राज्य सरकार, दोनों द्वारा ठोस उपाय किए जाने चाहिए।

(ग) पारम्परिक रूप से, अरूणाचल प्रदेश में भूमि समुदाय के स्वामित्वाधीन है। तथापि, यह प्रणाली प्रमुखतः इसलिए क्रमिक रूप से कमजोर हो गई है कि समुदाय के स्वामित्वाधीन भूमि एक बैंक योग्य संपार्श्विक नहीं है। भारतीय रिजर्व बैंक, बैंकों तथा भूमि के हितधारकों के परामर्श से इस मुद्दे का समाधान किया जाना आवश्यक है।

(घ) पारम्परिक ''केबांग प्रणाली'' के स्थान पर औपचारिक न्यायिक प्रणाली के क्रमिक विस्तार के कारण, गृह मंत्रालय के लिए यह आवश्यक होगा कि वह औपचारिक न्यायिक प्रणाली की ओर एक सहज संक्रमण सुनिश्चित करने के लिए राज्य में असम सीमावर्ती (न्याय प्रशासन) विनियमन अधिनियम 1945 की जांच करे।

5.15.3 मणिपुर

5.15.3.1 मणिपुर एक राजसी राज्य था, जो तत्कालीन महाराज की ओर से कुछ आरंभिक हिचकिचाहट के पश्चात वर्ष 1948 में भारतीय संघ के साथ विलयित हो गया। इस राज्य की एक विशिष्ट विशेषता यह है कि इसके कुल भौगोलिक क्षेत्रफल में से केवल 25 प्रतिशत घाटियों में है जहां कुल जनसंख्या के लगभग 70 प्रतिशत लोग (अधिकांशतः जनजातीय-भिन्न) निवास करते हैं जबकि पहाड़ी क्षेत्र में नागा, मिजो तथा कुकी-चिन समूहों के जनजातीय समुदायों के लोग निवास करते हैं। 1950 के दशक के वर्षों में नागारा पहाड़ियों में विद्रोह होने से राज्य की नागा आवासित उत्तरी, पूर्वी तथा पश्चिमी पहाड़ियां भी प्रभावित हुई। इसी प्रकार 1960 के दशक के वर्षों में मिजो पहाड़ियों में हिंसात्मक घट नाओं के कारण सगोत्र जनजातियों के प्राबल्य वाली दक्षिणी पहाड़ियों में अशांति हो गई। अधिकांशतः मितई समुदाय द्वारा आवासित घाटी में भी 1970 के दशक से स्थानीय सशस्त्र समूहों द्वारा बगावत की स्थिति उत्पन्न हो गई। राज्य की ''अखंडता'' एक प्रमुख मुद्दा बन गया है क्योंकि कतिपय नागा समूहों ने ग्रेटर नागालैंड में उनके प्राबल्य वाले क्षेत्रों के विलयन की मांग की है। संक्षेप में, राज्य में काफी समय से संघर्ष तथा हिंसा की स्थिति बनी हुई है।

5.15.3.2 संविधान के अनुच्छेद 371ग में राज्य के जनजातीय अल्पसंख्यकों के हितों के सुरक्षोपाय के लिए कुछ विशेष उपबंध किए गए है, जो निम्नानुसार पठित है :-

(1) इस संविधान में कुछ भी होने के बावजूद, राष्ट्रपति मणिपुर राज्य के संबंध में दिए गए आदेश द्वारा राज्य की विधानसभा की समिति के संघटन तथा कार्यों की, जिसमें उस राज्य के पहाड़ी क्षेत्र से निर्वाचित उस सभा के सदस्य होंगे, सरकार के कारोबार नियमों में तथा राज्य की विधानसभा के प्रक्रिया नियमों में किए जाने वाले आशोधनों के लिए तथा ऐसी समिति का उचित कार्यकरण सुनिश्चित करने के उद्देश्य से राज्यपाल की किसी विशेष उत्तरदायित्व के लिए उपबंध कर सकता है।''

5.15.3.3 इस उपबंध के तहत बनाए गए विनियमों के अनुसार, पहाड़ी क्षेत्र से निर्वाचित राज्य विधायिका के सदस्यों को ऐसे क्षेत्रों में भूमि, जल, वन तथा जनजातीय प्रथाओं को प्रभावित करने वाले मामलों से संबंधित विधायी प्रस्तावों पर विचार-विमर्श करने की शक्तियों दी गई हैं - ये वे विषय है जो अनिवार्यतः छठी अनुसूची के पैराग्राफ 3 का भाग बनते हैं। ऐसे विधानों के लिए उपरोक्तानुसार विधायकों के अनुमोदन की आवश्यकता होती है। ऐसे क्षेत्रों के लिए बजट तथा आयोजना उपबंधों के लिए भी इस समिति की स्वीकृति आवश्यक है।

5.15.3.4 *स्थानीय विकेन्द्रीकरण की प्रास्थिति*

5.15.3.4.1 मणिपुर में सशक्त लोकतांत्रिक परम्पराएं हैं। 1947 में, जब यह एक राजसी राज्य ही था, भारतीय भूमि पर कहीं भी पहली बार सार्वभौम वयस्क मताधिकार के आधार पर विधानसभा के चुनाव आयोजित किए गए। उत्तरवर्ती चुनावों में मतदाताओं की अधिकतम उपस्थिति देश में चुनावों में होने वाली उपस्थिति में से एक रही है। आधारिक स्तर पर जनजातीय प्राबल्य वाले क्षेत्रों तथा केन्द्रीय घाटी में परिवर्ती व्यवस्थाएं हैं :

5.15.3.5 *पहाड़ी जिला परिषदें*

5.15.3.5.1 त्रिपुरा की भांति, मणिपुर में भी कुछ ऐसे क्षेत्र हैं जो संविधान के भाग-ख्र् के अंतर्गत आते हैं। ये राज्य के घाटी क्षेत्र हैं। तथापि, त्रिपुरा से भिन्न, राज्य के पहाड़ी क्षेत्र संविधान की छठी अनुसूची द्वारा शासित नहीं है बल्कि एक विशेष राज्य विधान अर्थात मणिपुर पहाड़ी जिला परिषद अधिनियम 1971 द्वारा शासित हैं। इस अधिनियम के उपबंध छठी अनुसूची में सन्निहित उपबंधों के समरूप है तथा इसके तहत पांच जिलों को शामिल करते हुए मणिपुर में छः स्वायत्तशासी पहाड़ी जिला परिषदों की स्थापना की गई है। परिषदों के कार्यकलाप कृषि, बागवानी, प्राथमिक और वयस्क शिक्षा और जनजातीय कल्याण तक सीमित हैं। इन निकायों को कर लगाने की शक्तियां नहीं दी गई हैं और वे संपूर्ण रूप से सरकार के अनुदानों पर निर्भर होते हैं। पांचवी अनुसूची के उपबंध-उनपर लागू होते हैं। इन जिलों के ब्यौरे निम्नानुसार हैं :

सारणी संख्या 5.11 मणिपुर की पहाड़ी जिला परिषदें

क्रम संख्या	पहाड़ी जिले का नाम	स्वायत्तशासी जिला परिषद का नाम	
1	सेनापति (मणिपुर उत्तर)	1	सेनापति एडीसी
		2	सदर पहाड़ियां एडीसी
2	चूड़ाचांदपुर (मणिपुर दक्षिण)	3	चूड़ाचांदपुर एडीसी
3	उखरूल (मणिपुर पूर्व)	4	उखरूल एडीसी
4	तामेंगलांग (मणिपुर पश्चिम)	5	तामेंगलांग एडीसी
5	चंदेल (मणिपुर दक्षिण-पूर्व)	6	चंदेल एडीसी

5.15.3.5.2 इन निकायों के चुनाव आयोजित करने का उत्तरदायित्व राज्य सरकार में विहित है तथा यह उत्तरदायित्व राज्य निर्वाचन आयोग का नहीं है।

5.15.3.5.3 तथापि, ये पहाड़ियां वर्ष 1990 से निष्क्रिय (अकार्यात्मक) रही है जब 1985 में निर्वाचित परिषदों का कार्यकाल समाप्त हो गया था। इन परिषदों के चुनाव आयोजित करने में प्रमुख बाधा पहाड़ी क्षेत्रों में उन्हें छठी अनुसूची के अंतर्गत लाने की मांग है। मणिपुर के अधिकांश निवासी अत्यंत कड़ाई से इस मांग का विरोध कर रहे हैं जो इसे राज्य की ''राज्य क्षेत्रीय अखंडता'' को खतरे में डालना तथा 'मणिपुर के विघटन' की भूमिका मानते हैं। विद्यमान ढांचे के तहत निर्वाचन आयोजित करने के विगत में किए गए प्रयासों का प्रतिरोध किया गया था। वर्तमान में यह स्थिति एक सतत गतिरोध ही बनी हुई है।

5.15.3.5.4 पहाड़ी क्षेत्रों में ग्रामों में सही तथा यथार्थवादी प्रातिनिधिक संस्थाएं नहीं हैं। अधिकांश ग्राम स्तरीय अधिशासन का संचालन ग्राम प्रमुख/अध्यक्ष द्वारा किया जाता है जो खुलकपा तथा गांव बुरहा कहलाते हैं। अधिकांश नागा-भिन्न समुदायों में इन पदाधिकारियों का पद वंशानुगत है जबकि नागा आवासित क्षेत्रों में, जो अप्रत्यक्ष चुनाव की प्रणाली पर आधारित आजीवन निर्वाचित पदों का धारण करते हैं जिसमें ग्राम के अधिक शक्तिशाली व्यक्तित्व वाले व्यक्ति को सर्वसम्मति से चुना जाता है। एक पुराने अधिनियम -ग्राम प्राधिकार अधिनियम 1956 के तहत ग्राम प्रमुख को लघु अपराध नियंत्रित करने, कानून और व्यवस्था में सहायता करने तथा महामारी एवं सफाई, स्वच्छता की स्थितियों इत्यदि के संबंध में रिपोर्ट प्रस्तुत करने की जिम्मेवारी सौंपी गई हैं। अधिकांश नागा ग्रामों में प्रत्येक वंश से एक पुरूष प्रतिनिधि का निर्वाचन करने की औपचारिक प्रणाली हेतु, बदले में ऐसे निर्वाचित प्रतिनिधि ग्राम परिषद का निर्माण करते है जिसकी अध्यक्षता ग्राम प्रमुख करता हैं। इन निकायों का प्रयोग अब विकास कार्यक्रमों की देखरेख करने के लिए ग्राम विकास समितियों के रूप में किया जा रहा है।

5.15.3.6 *घाटी क्षेत्रों में पीआरआई*

5.15.3.6.1 घाटी क्षेत्रों में, पंचायती राज संस्थाओं का संघटन 73वें सांविधानिक संशोधनों द्वारा यथा परिकल्पित के अनुसार किया गया है। राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा नियमित रूप से चुनाव आयोजित किए जा रहे हैं। गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में पंचायती राज संस्थाओं को शामिल किया गया है। तथापि, उन्हें डीआरडीए के ऊपर नियंत्रण करने की शक्तियां प्रदान नहीं की गई हैं।

5.15.3.6.2 *मुद्दे*

1. पहाड़ी क्षेत्रों में निर्वाचित जिला परिषदों का गठन

जैसाकि पहले उल्लेख किया गया है, 1971 के राज्य अधिनियम के तहत संघटित पहाड़ी परिषदें वर्ष 1990 से निष्क्रिय (अकार्यात्मक) है। ऐसा मुख्यतः छठी अनुसूची में मणिपुर के पहाड़ी क्षेत्रों को शामिल करने तथा उसके तहत स्वायत्तशासी परिषदों का सृजन करने के मुद्दे पर पहाड़ी तथा घाटी क्षेत्रों के बीच विवाद के कारण है। राज्य स्तर पर निर्वाचित निकायों का अस्तित्व में न होना विकास की प्रक्रिया को बाधित कर रहा है तथा इसके कार्यकरण का प्रभाव जनजातीय समुदायों के हितों के विपरीत जाता है। ''छठी अनुसूची क्षेत्रों में आयोजना'' संबंधी विशेषज्ञ समिति ने अवलोकन किया कि ''छठी अनुसूची के अंतर्गत इन क्षेत्रों के समावेशन के मामले पर भावी कार्य योजना चाहे कुछ भी क्यों न हो, निर्वाचित जिला परिषदों का संघटन करने की तात्कालिक आवश्यकता हैं। चूंकि इन जिला परिषदों के चुनाव पहाड़ी क्षेत्र परिषद के संकल्प के आधार पर रोके गए थे, इस मामले पर पुनर्विचार उनके द्वारा ही किया जाना चाहिए। संबंधित समूहों के साथ विस्तृत चर्चाएं की जानी आवश्यक है ताकि यथास्थिति के प्रतिकूल परिणामों को स्पष्ट किया जा सके तथा विश्वसनीय ढंग से समझाया जा सके। ऐसी आशंका हो सकती है कि निर्वाचित जिला परिषदों का संघटन छठी अनुसूची प्रास्थिति की मांग को तनुकृत कर देगा। इस संबंध में, समिति बल देती है कि छठी अनुसूची प्रास्थिति की मांग पर विद्यमान राज्य कानूनों के अनुसार निर्वाचित जिला परिषदों का तत्काल संघटन करने की प्राथमिकता से स्वतंत्र रह कर जांच की जा सकती है। अभी तक स्थानीय परिषदों को दी गई निधियां बहुत कम रही हैं तथा इससे लगभग राज्य सरकार के अनुदान ही शामिल होते हैं। वर्ष 2006-07 के दौरान, परिषदों को दी गई राज्य आयोजना सहायता 970.00 लाख रुपए की थी जिससे विशेष योजना सहायता के रूप में 300 लाख रुपए शामिल हैं।

2. परिषदों को विषयों/कार्यों का अंतरण

संविधान की पांचवीं अनुसूची के अंतर्गत संघटित राज्य अधिनियमन के जरिए पहाड़ी परिषदों द्वारा निष्पादित किए जाने वाले कार्यकलापों की सीमा छठी अनुसूची के तहत गठित की जाने वाली स्वायत्तशासी परिषदों की तुलना में सीमित है। यद्यपि किन्ही प्रतिभागी प्रक्रमों की अनुपस्थिति में स्वास्थ्य, कृषि, वन इत्यादि जैसे क्षेत्रों में परियोजनाएं शुरू करने की पर्याप्त गुंजाइश है, इन क्षेत्रों में विकास की गति पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है। अतः निर्वाचित पहाड़ी क्षेत्र विकास परिषदों का संघटन करने के लिए तत्काल कदम उठाए जाने आवश्यक हैं। तत्पश्चात, इन परिषदों को संबंधित कार्यालयों/विभागों तथा समानांतर निकायों के अंतरण के साथ विकासात्मक कार्यकलापों का अंतरण किया जाना

आवश्यक होगा। इन उपायों के पश्चात मानदंडात्मक तथा पारदर्शी आधार पर उन्हें निधियों का पर्याप्त अंतरण किया जाना आवश्यक होगा।

3. ग्राम स्तर पर प्रातिनिधिक निकाय का संघटन

अधिकांश गैर-जनजातीय जनसंख्या घाटी में निवास करती है जो राज्य के कुल भू-क्षेत्र के लगभग 25 प्रतिशत का संघटन करता है। राज्य की कुल जनसंख्या में इनका हिस्सा लगभग 70 प्रतिशत का है। घाटी में शहरीकरण का उच्चांश दृष्टिगोचर होता है जहां लगभग 40 प्रतिशत लोग शहरी क्षेत्रों में निवास कर रहे हैं। इसके विपरीत, राज्य का पहाड़ी क्षेत्र, जो इसके संपूर्ण क्षेत्र के लगभग 75 प्रतिशत का संघटन करता है, पूर्णतया ग्रामीण हैं तो पृथक्कृत समुदायों के समूहों में यत्र-तत्र बिखरे हुए हैं। जनजातीय जनसंख्या में मुख्यतः दो जनजातीय नृजाति समूह हैं - नागा तथा कुकी, इन दोनों समूहों में ग्राम अधिशासन की अपनी-अपनी सुभिन्न पारम्परिक प्रणाली है।

5.15.3.6.3 मणिपुर पहाड़ी ग्राम प्राधिकरण अधिनियम, 1956 के तहत, पहाड़ी क्षेत्रों में पृथक ग्राम परिषदें स्थापित की गई है। इस अधिनियम में लोकतांत्रिक रूप से ग्राम परिषदों के निर्वाचन की व्यवस्था है। इसमें काफी हद तक पंचायती राज विधान के तरीके से महिला प्रतिनिधियों के लिए आरक्षणों की व्यवस्था भी की गई है। तथापि, कुकी पारम्परिक प्रमुख द्वारा इन परिषदों का कड़ा विरोध किया जाता है जो इन्हें पारम्परिक ग्राम परिषदों के प्रतिस्पर्धी तथा विरोधी मानते हैं। वर्तमान में, इन निर्वाचित परिषदों को सीमित वित्तीय शक्तियां समनुदेशित की गई हैं। राज्य सरकार नागालैंड में अपनाए गए मॉडल पर उन्हें शक्तियां प्रदान करने पर विचार कर रही है।

5.15.3.6.4 निर्वाचित ग्राम स्तरीय निकायों का संघटन विकास की प्रक्रिया को त्वरित करने के उद्देश्य से अवश्यंभावी है। साथ ही, पारम्परिक परिषदों तथा निर्वाचित ग्राम स्तरीय निकायों के बीच सुमेलता स्थापित किया जाना आवश्यक है। इस संबंध में स्थानीय स्तर के विवादों (संघर्षों) का निपट ना विपरीत विचारों के बीच एक सर्वसम्मति का निर्माण करने के लिए प्रेरक प्रयासों के माध्यम से किया जाना आवश्यक है। रामचन्द्रन समिति ने दो तरीके सुझाए है जिनमें इन ग्राम-स्तरीय निकायों की स्थापना की जा सकती है - प्रथमतः पारम्परिक जनजातीय प्रमुखों के साथ चर्चा के पश्चात पहाड़ी ग्राम प्राधिकरण अधिनियम 1956 के उपबंधों को प्रचालनीकृत करना तथा दूसरे यदि इन चर्चाओं से कोई मार्ग नहीं निकलता तो एनआरईजीए के कार्यान्वयन के लिए कार्यान्वयन प्रक्रम तथा ग्राम स्तरीय आयोजना अपना कर अंतरिम व्यवस्था करना। समिति ने यह सुझाव भी दिया कि निरंतरता बनाए रखने के लिए पारम्परिक नेताओं को ग्राम विकास निकायों का नेतृत्व प्रदान करना भी कोई अव्यवहार्य बात

नहीं होगी।

5.15.3.6.5 आयोग ने पूर्वोत्तर में संघर्षों (विवादों) की विधियों की जांच करते समय मणिपुर में जिला तथा ग्राम स्तरीय परिषदों के मुद्दे पर भी विचार किया तथा अवलोकन किया कि :-

> *''मणिपुर में, पहाड़ी क्षेत्रों में स्थिति चिन्ता का एक कारण हैं। हालांकि घाटी जिले तिहत्तरवें संशोधन के अंतर्गत आते हैं, पहाड़ी क्षेत्र छूट प्राप्त श्रेणी के अंतर्गत आते है। जिले के विधायकों द्वारा प्रतिभागिता के अधिकारों वाले निर्वाचित सदस्यों से संघटित छः सांविधिक स्वायत्तशासी पहाड़ी जिला परिषदें वर्ष 1990 तक प्रचालनरत थी जब नए चुनावों का समय आ गया। तब से चुनाव कराया जाना संभव नहीं हो पाया है क्योंकि जनजातीय जनसंख्या के एक महत्वपूर्ण संभाग से इन क्षेत्रों को छठी अनुसूची के अंतर्गत लाने की मांग प्राप्त हुई है। घाटी क्षेत्रों द्वारा इस मांग का सशक्त विरोध इस आधार पर किया गया है कि यह राज्य के विघटन में परिणामी होगा। इन परिषदों के अभाव में आधारिक स्तर की सेवाओं जैसे प्राथमिक शिक्षा, पशु देखभाल तथा स्थानीय कला एवं शिल्प पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है तथा स्थानीय समस्याओं का समाधान करने वाले एक मंच को भी समाप्त कर दिया गया है। ऐसा प्रतीत होता है कि दोनों पक्षों की ओर से रवैया कठोर होने के पश्चात , गति अवरोध को समाप्त करने के लिए कोई अधिक प्रयास नहीं किए गए है। मणिपुर ही अब एक मात्र राज्य रह गया है जहां अभी तक निर्वाचित ग्राम परिषदों का गठन नहीं हुआ है जबकि ग्राम मामलों के विनियमन में अंतर्ग्रस्त ग्राम प्राधिकारी अधिकांशतः पारम्परिक ग्राम प्रधानों का एक निकाय होते हैं। प्रातिनिधिक आधारित, निकायों के अभाव में, लाभार्थियों का चयन तथा गरीबी उन्मूलन योजनाओं एवं समरूप उपायों का अनुवीक्षण काफी प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुआ है। हालांकि राज्य में जिला परिषदों के मुद्दे पर सर्वसम्मति का निर्माण करने के लिए कहीं अधिक प्रयासों की आवश्यकता है, राज्य के पहाड़ी क्षेत्रों में निर्वाचित ग्राम स्व-अधिशासन की शुरूआत करने के लिए उपयुक्त विधान लाने के लिए तात्कालिक कार्रवाई किए जाने की आवश्यकता है।''*

5.15.3.6.6 आयोग ने सिफारिश की :

> *''जबकि पहाड़ी जिला परिषदों को पुनरुज्जीवित करने के बारे में मणिपुर में समाज के विभिन्न वर्गों के बीच सर्वसम्मति का निर्माण करने के लिए सतत तथा जोशीले*

उपाय किए जाने आवश्यक हैं, उस राज्य के पहाड़ी क्षेत्रों में निर्वाचित ग्राम स्तरीय निकायों की शुरूआत करने के लिए उपयुक्त विधान बनाने जाने के लिए कदम उठाए जाने की तात्कालिक आवश्यकता है।''

5.15.3.6.7 आयोग और एक बार पुनः यह विचार दोहराता है। उसका विश्वास है कि अकार्यात्मक जिला परिषद मणिपुर के पहाड़ी जिला के विकास के लिए स्पष्ट रूप से पूर्वधारणयुक्त है। जबकि लम्बे समय से ठीक से कार्य न कर रहे इन निकायों के पुनरूद्धार के बारे में समाज के विभिन्न वर्गों के बीच सहमति बनाने के लिए ईमानदारीपूर्वक सक्रिय उपाय करना अनिवार्य है। क्योंकि जिम्मेदार ग्राम स्तरीय स्व-शासन के तत्वों को आरंभ करने में विलंब किया जाए इसका कोई कारण नहीं है। स्थानीय परिस्थितियों का सम्मान करते हुए ग्राम-स्तरीय प्रजातंत्रीकरण की प्रणाली को कार्य में लगाने के लिए कानूनी उपाय करने के लिए राज्य को उपयुक्त प्रोत्साहन दिया जा सकता है। एक बार जब जिला परिषदों का पुनरूद्धार हो जाता है, तो निधियों और कार्यकर्ताओं के अंतरण के साथ-साथ उनके लिए विकासात्मक कार्यकलापों के मुख्य क्षेत्र का विकास करना महत्वपूर्ण होगा। राज्य सरकारों के क्षेत्रीय कार्यालयों के और समानांतर

बॉक्स संख्या 5.3 मणिपुर में नागा तथा कुकी पारम्परिक प्रणाली

नागा पारम्परिक प्रणाली

यहां एक ग्राम प्राधिकरण है खुलकपा जिसका अध्यक्ष पारम्परिक प्रमुख होता है। इस परिषद में केवल पुरूष ही नियुक्त किए जा सकते हैं। पारम्परिक प्रमुख का पद वंशानुगत है। भूमि समुदाय के स्वामित्वाधीन है तथा इसकी नियुक्ति संबंधी निर्णय कुल मिलाकर प्राधिकरण द्वारा लिए जाते है। हालांकि इनमें से कुछ भूमियों का सर्वेक्षण भूक्षेत्रीय (भूकर) सर्वेक्षण के माध्यम से किया जा चुका है तथा ''निर्णीत'' किया जा चुका है अर्थात उन्हें व्यष्टि हक समनुदेशित किया जा चुका है, अधिकांश भूमि अभी भी समुदाय के स्वामित्वाधीन ही है। पारम्परिक प्रमुख की सहायता एक ग्राम परिषद करती है।

कुकी पारम्परिक प्रणाली

कुकी ग्राम का आकार नागा ग्राम की तुलना में काफी छोटा होता है तथा इसमें कई बार परिवारों की संख्या बहुत कम अर्थात मात्र 20 ही होती है। ये ग्राम अधिक अंतरणकारी स्वरूप के होते हैं। कुकियों के अधिशासन का पारम्परिक रूप नागाओं की तुलना में कहीं अधिक ''प्रमुख'' उन्मुखी होता है। ग्रामका प्रमुख जिसका पद वंशानुगत होता है, ग्राम में समस्त भूमि का स्वामी होता है तथा ग्राम के प्रशासन की सभी शक्तियां उसमें विहित होती है। ग्राम के हाओसा (प्रमुख) तथा ग्राम भूमि के अभिरक्षक के अतिरिक्त, एक सेमांग (ग्राम प्रशासक), पाचोंग (रक्षा, सामाजिक संगठन तथा राहत का प्रभारी), लांगसैम (सूचना प्रभारी) तथा थुचिंग (सचिव तथा अभिलेखाकार) होते है। कुकी ग्रामों में किसी भी भूमि का ''निर्णयन'' सर्वेक्षणों तथा हकदारिता समुदेशन के माध्यम से नहीं किया गया है। प्रमुख कृषि तथा वासस्थानों के लिए ग्राम के लोगों को भूमि का आवंटन करता है। ऐसी भूमियों का विक्रय नहीं किया जा सकता। यदि परिवार किसी अन्य ग्राम में प्रवसन करता है तो भूमि का अधिकार स्वतः ही पुनः प्रमुख में विहित हो जाता है।

स्रोत : छठी अनुसूची क्षेत्रों के लिए आयोजना, विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट

निकायों के कार्यकर्ताओं, जो वर्तमान में जिला स्तरों पर ये कार्यकलाप चला रहे हैं, उन्हें भी जिला परिषदों को सौंपने की आवश्यकता होगी।

5.15.3.6.8 जहां तक पंचायती राज संस्थाओं को सुदृढ़ करने का संबंध है, आयोग ''स्थानीय अधिशासन'' संबंधी अपनी रिपोर्ट (छठी रिपोर्ट) में की गई सिफारिशों को दोहराना चाहता है।

5.15.3.7 सिफारिशें

(क) मणिपुर में पहाड़ी जिला परिषद का पुनरूद्धार और सक्रियन करने के लिए ईमानदारीपूर्वक सक्रिय उपाय किए जाएं। उनके लिए विकासात्मक कार्यकलापों के मुख्य क्षेत्र का विकास करना महत्वपूर्ण है। इसे निधियों और कार्यकर्ताओं के अतरण के साथ किया जाना है। राज्य सरकारों के क्षेत्रीय कार्यालयों/विभागों और समानांतर निकायों के स्थानीय कार्यकर्ताओं, जो वर्तमान में जिला स्तर पर ये कार्यकलाप चला रहे हैं उन्हें भी जिला परिषदों को सौंपने की आवश्यकता होगी।

(ख) ग्रामीण क्षेत्रों में चुनी गई परिषदें लाने के लिए सभी कदम उठाए जाने चाहिए। स्थानीय परिस्थितियों का उचित सम्मान करते हुए इस दिशा में सक्रिय कानूनी उपाय करने हेतु राज्य को उपयुक्त प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।

(ग) पंचायती राज संस्थाओं के संबंध में आयोग ने ''स्थानीय अधिशासन'' संबंधी अपनी रिपोर्ट (छठी रिपोर्ट) में उनको सुदृढ़ करने और शक्ति प्रदान करने के लिए पहले ही कई सिफारिशें की है, जिसे प्राथमिकता के आधार पर कार्यान्वित किए जाने की आवश्यकता हैं।

5.15.3.8 *मणिपुर में कार्मिक प्रबंधन के मुद्दे*

5.15.3.8.1 आयोग अपने मणिपुर के दौरे के दौरान सरकारी कर्मचारियों के बीच सभी स्तरों पर बड़े पैमाने में विद्यमान हतोत्साहन से अवगत हुआ। यह धमकी और विद्रोह के कारण जिसने पूरे राज्य में कानून व्यवस्था की स्थिति को अत्यधिक खराब कर दिया। इसके परिणामस्वरूप दूरस्थ पहाड़ी जिलों में तैनात कर्मचारी अपनी तैनाती की जगह कार्यारंभ नहीं करते जिसके कारण जन सेवा गंभीर रूप से गड़बड़ हो गई। स्कूल बिना अध्यापकों के रह गए और स्वास्थ्य देखभाल केन्द्र बिना अर्ध-चिकित्सा कर्मचारियों के रह गए। इस स्थिति के कारण प्रशासनिक दुर्गति भी हुई जैसे स्वीकृत पदों से अधिक शहरी केन्द्रों पर कर्मचारियों की तैनाती। उदाहरण के लिए उपायुक्त इम्फाल के कार्यालय में 15 स्वीकृत पदों में 78 प्रवर श्रेणी लिपिक काम करते थे। कृत्रिम कमी बहुधा तदर्थ/स्थानापन्न भर्ती के रूप में कहा जाता था। जिसके

कारण अनियमित रोजगार और अंविद्यमान कर्मचारियों को वेतन का भुगतान की बहुत अधिक घटनाएं होने लगी। इस स्थिति से निजात पाने के मकसद से मणिपुर सरकार ने अनेक अभिनव परिवर्तन के कदम उठाए। इनमें निम्नलिखित शामिल हैं :-

(1) कार्र्मिक सूचना प्रणाली का कम्प्यूटरीकरण, जिसके तहत निम्न के लिए डाटाबेस का सृजन किया गया।

- प्रत्येक कार्यालय में सभी स्वीकृत पद
- प्रत्येक कार्यालय में सभी नियमित कर्मचारी

(2) इसने विशिष्ट कर्मचारी पहचान संख्या का सृजन भी किया और यह सुनिश्चित किया गया कि वेतन सिर्फ उन्हीं कर्मचारियों को दिया जाए जिनकी ईआईएन संस्था है।

(3) सीपीआईएस को प्रत्येक पदोन्नति, स्थानान्तरण, सेवानिवृत्ति और भर्ती के संबंध में नियमित रूप से अद्यतन किया गया था।

इस महत्वपूर्ण उपाय के प्रभाव में शामिल हैं :-

(i) 6311 अविद्यमान/ फर्जी कर्मचारियों की पड़ताल (अर्थात राज्य की कुल जनशक्ति का 10 प्रतिशत)।

(ii) वेतन भुगतान में प्रति वर्ष 80 करोड़ रुपए बचाया गया।

(iii) इससे चोरी छिपे/अप्राधिकृत नियुक्ति रोकी गई।

(iv) बाहरी/दूरस्थ पहाड़ी स्थानों पर कर्मचारियों की पुनः तैनाती।

(v) जनशक्ति तैनाती के बारे में प्रत्येक एचओडी को स्पष्ट सूचना

(vi) सुदृढ़ लोक प्रशंसा।

5.15.3.8.2 मणिपुर सरकार की ओर से दूसरी प्रभावी और महत्वपूर्ण पहल सीपीआईएस के समर्थन में मणिपुर लोक कर्मचारी दायित्व अधिनियम पारित करना और भ्रष्टाचार पर नियंत्रण करना था। इसमें नियुक्ति या व्यक्तियों को काम पर रखने के रूप में, कार्य प्रदान करने, आपूर्ति आदेश, बिलों का भुगतान, संविदा पर हस्ताक्षर करने और निष्पादन करने, अनुदान प्रदान करने, लाभ, क्षतिपूर्ति या सरकार या इसकी एजेंसियों के नाम से ऐसे अन्य कार्य करने के रूप में अनियमित कार्यों द्वारा अनधिकृत दायित्व के सृजन के लिए मणिपुर के जन सेवकों के वैयक्तिक दायित्व तथा ऐसी देयता के सृजन के

लिए जिम्मेदार जन सेवकों के वेतन एवं अन्य हकदारी सहित व्यक्तिगत आय से ऐसी राशि की वसूली की व्यवस्था की गई है।

5.15.3.8.3 मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति का गठन संक्षिप्त कार्यवाहियों द्वारा जिम्मेवारी निर्धारित करने एवं वसूली आदेश देने हेतु किया गया।

5.15.3.8.4 इन पहलों के लिए आरंभिक प्रतिरोध को दूर कर दिया गया क्योंकि मुख्य सचिव स्तर पर व्यापक बैठकें और परस्पर क्रिया की गई। यह अधिकारियों के साथ परस्पर क्रिया तथा उन्हें यह समझाया गया कि कैसे इसका प्रभावी रूप से उपयोग किया जा सकता है और भ्रष्टाचार पर कैसे अंकुश लगाया जा सकता है। प्रथम दृष्टतया, रिपोर्ट के अनुसार दूरस्थ जगहों पर कर्मचारियों की उपस्थिति और सामान्य रूप से सरकार दोनों में इन कार्यों के कारण उल्लेखनीय सुधार हुआ है। परंतु चुनौती यह सुनिश्चित करने की है कि उन्हें कायम रखा जाए।

5.15.3.8.5 सिफारिश

(क) **मानव संसाधन प्रबंधन में मणिपुर सरकार की पहलों को कायम रखे जाने की आवश्यकता है। इसी प्रकार की पहलों पर क्षेत्र के अन्य राज्यों द्वारा भी विचार किया जाए।**

5.15.3.9 *अनुच्छेद 371 के अधीन मणिपुर के राज्यपाल को विशेषाधिकार*

5.15.3.9.1 छीना-झपटी एवं विद्रोह आदि के मामलों में संख्या में वृद्धि के संदर्भ में क्षेत्र में मणिपुर वर्तमान में अत्यंत गंभीर रूप से प्रभावित राज्य है। ऐसी घटनाएं हुई हैं जब संकटकालीन समय में चुनी हुई सरकार निर्णयात्मक कार्रवाई करने में विफल रही है। बहुधा इसके कारण कानून व्यवस्था धराशयी हो गई और राज्य में बड़ी मात्रा में बाधाएं आईं और जटिल परिस्थितियों का समाधान करने के लिए राजनैतिक समझौता की प्रक्रिया उल्लेखनीय रूप से कमजोर हो गई है। इन परिस्थितियों के अधीन केन्द्र सरकार को इस पर विचार करने की आवश्यकता है, ऐसी परिस्थितियों से पर्याप्त रूप से प्रभावी तरीके से निपटने के लिए मणिपुर सरकार को विशेष जिम्मेवारी दिया जाना है। नागालैंड के राज्यपाल (अनुच्छेद 371क) और अरूणाचल प्रदेश के राज्यपाल (अनुच्छेद 371न) को संविधान के तहत राज्य में कानून व्यवस्था बनाए रखने के लिए विशेष जिम्मेदारियां दी गई हैं क्योंकि स्थान सामरिक महत्व का है और इस क्षेत्र में विद्रोह एवं उग्रवाद का लम्बा इतिहास है। ऊपर यथा वर्णित मणिपुर की समस्याओं को देखते हुए आयोग का विचार है कि मणिपुर के राज्यपाल को भी इसी प्रकार की शक्ति दी जाए। वर्तमान

में अनुच्छेद 371ग के उपबंधों के तहत मणिपुर के राज्यपाल को केवल राज्य के पहाड़ी क्षेत्रों में प्रशासन के संबंध में राष्ट्रपति को वार्षिक रिपोर्ट भेजने की जिम्मेवारी दी गई है। उन्हें भी अनुच्छेद 371क और अनुच्छेद 371ज के पैटर्न पर कानून व्यवस्था बनाए रखने के संबंध में विशेष जिम्मेवारी दी जानी चाहिए। यह मौजूदा अनुच्छेद 371ग का उपयुक्त रूप से पुनः मसौदा तैयार करने द्वारा किया जा सकेगा। संशोधित अनुच्छेद निम्नानुसार पठित होगा :

> *''मणिपुर राज्य में कानून व्यवस्था और उसके संबंध में अपने कार्यों के निष्पादन के संबंध में मणिपुर के राज्यपाल के पास विशेष जिम्मेदारियां होंगी। राज्यपाल, मंत्रिपरिषद के साथ परामर्श करने के बाद अपना व्यक्तिगत निर्णय देगा कि क्या कार्रवाई की जाएः*
>
> *बशर्ते कि यदि कोई प्रश्न उठता है, चाहे मामला कोई भी हो या संबंधित मामला न हो जिसके लिए राज्यपाल को इस धारा के तहत अपने व्यक्तिगत निर्णय का प्रयोग करते हुए कार्रवाई करने की आवश्यकता है, अपने विवेक में राज्यपाल का निर्णय अंतिम होगा और राज्यपाल द्वारा किए गए किसी कार्य की वैधता पर इस आधार पर कि उन्हें अपने व्यक्तिगत निर्णय पर कार्रवाई करना चाहिए या नहीं करना चाहिए, कोई प्रश्न नहीं उठाया जाएगा।*
>
> *बशर्ते कि आगे और यदि राष्ट्रपति राज्यपाल से रिपोर्ट प्राप्त करने पर या अन्यथा संतुष्ट होता है कि मणिपुर राज्य में कानून व्यवस्था के संबंध में राज्यपाल के लिए विशेष जिम्मेवारी की अब आवश्यकता नहीं है तो वह आदेश द्वारा निदेश दे सकता है कि आदेश में विनिर्दिष्ट तारीख से राज्यपाल के पास ऐसी जिम्मेवारी समाप्त हो जाएगी।''*

5.15.3.9.2 आयोग महसूस करता है कि संविधान में इस उपबंध को शामिल करके मणिपुर के राज्यपाल की स्थिति कानून व्यवस्था के ध्वस्त होने और राज्य में बड़ी मात्रा में गड़बड़ी होने के मामले में अधिसक्रिय भूमिका निभाने की होगी जब चुनी हुई सरकार की ओर से ऐसी स्थिति से निपटने के लिए समय पर उपाय करने में आनाकानी या विफलता होगी।

5.15.3.9.3 सिफारिश

(क) **मणिपुर में प्रबल परिस्थितियों के मद्देनजर मणिपुर सरकार को क्रमशः संविधान के अनुच्छेद 371क और 371ज के तहत नागालैंड और अरूणाचल प्रदेश के राज्यपालों को दी गई शक्तियों की तर्ज पर कानून व्यवस्था के संबंध में विशेष शक्तियां/और जिम्मेदारियां दी जानी चाहिए।**

5.15.4 मेघालय

5.15.4.1 संविधान के लागू होने के समय वर्तमान मेघालय राज्य असम के तीन जिलों से बना था। छठी अनुसूची के अधीन इन जिलों को दो परिषदें दी गई थीं - जयंतिया और खासी पहाड़ी जिला के लिए एक संयुक्त या एकीकृत परिषद और गारो हिल के लिए एक अलग परिषद। वर्ष 1969 में संविधान के बाइसवें संशोधन द्वारा अनुच्छेद 244क जोड़ा गया था जो संसद को संविधान के अनुसरण में संसद ने एक स्वायत्तशासी राज्य की स्थापना की जो मेघालय कहलाता है। बाद में पूर्वोत्तर राज्य (पुनर्गठन) अधिनियम 1971 के अधीन इस स्वायत्तशासी राज्य को 1972 में पूर्ण राज्य का दर्जा दिया गया।

5.15.4.2 - 7281 मिलीमीटर वार्षिक वर्षा के साथ मेघालय न केवल देश में आर्द्रतम राज्य है यह ऐसी जगह है जहां विश्व में सबसे अधिक वृष्टिपात होता है। इसकी विशेषता बहुजातीय है जिसमें तीन आदिवासी खासी, गारो और जयंतियां हैं जो राज्य में आदिवासी जनसंख्या का 95 प्रतिशत से अधिक है। (अनुसूचित जाति का संघटन राज्य की कुल जनसंख्या का 86 प्रतिशत है)।

5.15.4.3 *स्थानीय विकेन्द्रीकरण की स्थिति*

5.15.4.3.1 मेघालय पूर्वोत्तर क्षेत्र में एकमात्र राज्य है जहां छठी अनुसूची के उपबंध शिलांग शहर के यूरोपीय वार्ड को छोड़कर समूचे भूभाग में लागू होते हैं। तीन स्वायत्तशासी परिषदें राज्य के अति महत्वपूर्ण आदिवासी समुदायों का प्रतिनिधित्व करते हैं जिनका विस्तार सात जिलों में है जैसाकि नीचे ब्यौरा दिया गया है।

सारणी 5.12 : मेघालय स्वायत्तशासी परिषदों के संबंध में सांख्यिकी

क्रम संख्या	जिला का नाम	जनसंख्या			शामिल राजस्व जिले	अभ्युक्ति
		ग्रामीण	शहरी	कुल		
1	खासी हिल स्वायत्तशासी जिला परिषद	383175	277748	660923	पूर्वी खासी हिल जिला	एचएडीसी में एक से अधिक राजस्व जिले शामिल हैं
		261451	34598	296049	पश्चिम खासी हिल जिला	
		179610	13180	192790	रिभोई जिला	
2	गारो पहाड़ी स्वायत्तशासी जिला परिषद	459412	58978	518390	पश्चिम गारो हिल पूर्व गारो हिल जिला	
		214675	35907	250582	पूर्वो गारो हिल जिला	
3	जयंतिया पहाड़ी एडीसी	92337	8643	100980	दक्षिण गारो हिल जिला	
		274051	25057	299108	जयंतिया हिल जिला	परिषद की सीमा एक राजस्व जिला के साथ है।

स्रोत : छठी अनुसूची क्षेत्र के लिए योजना : विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट।

5.15.4.4 *स्वायत्तशासी परिषदों में संगठनात्मक व्यवस्था :*

5.15.4.4.1 एचएडीसी के संबंध में संगठनात्मक व्यवस्था एक समान हैं। छठी अनुसूची उनकी शक्तियों और कार्यों का ब्यौरा निर्धारित करती है। प्रत्येक परिषद में छब्बीस से तीस तक चुने हुए सदस्य होते हैं (और नामजद सदस्य होते हैं) जो विधायिका का निर्माण करते हैं और जिसको छठी अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों पर कानून, नियम एवं विनियम बनाने और अधिनियमित करने की शक्ति प्राप्त होती है। उनमें से मुख्य कार्यकारी सदस्य का चुनाव होता है। दो कार्यपालिका सदस्यों की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा होती है। प्रत्येक कार्यपालिका सदस्य को कार्यात्मक पोर्टफोलियो सौंपा जाता है जो बहुत अधिक राज्य सरकार के मंत्री की तरह होते हैं। कार्यकारी परिषद के प्रशासन, राजस्व की उगाही, कुछ विषयों पर कराधान विकास कार्य आदि के लिए जिम्मेदार होता है। न्यायपालिका में ग्राम कचहरी होते हैं जो छोट ` मामलों पर सुनवाई करते हैं, अधीनस्थ और जिला न्यायालय जिनका मूल और अपीलीय क्षेत्राधिकार है। अपील उच्च न्यायालय में की जाती है। ये परिषदें लघु सरकारों की तरह प्रतीत होती हैं सभी निजी सामान की प्रतिकृति करती हैं। इन परिषदों का ब्यौरा नीचे दिया गया है :

सारणी संख्या 5.13 मेघालय स्वायत्तशासी परिषदों का संक्षिप्त विवरण

क्रम संख्या	मद	ब्यौरा		
1	गठन की तारीख	**केएचएडीसी 1952**	**1952 जेएचएडीसी**	**जीएचएडीसी 1964**
2	परिषद का ब्यौरा	30 सदस्य (29 चयनित ३ 1 नामजद)	30 सदस्य (26 चयनित ३ 4 नामजद)	19 सदस्य (16 चयनित ३ 3 नामजद)
		केवल आदिवासी और गैर-आदिवासी जो स्थायी निवासी हैं (12 वर्ष ३) मत देने के पात्र हैं।		
		अध्यक्ष और उपाध्यक्ष परिषद द्वारा चुने जाते हैं।		
		5 वर्ष कार्यकाल		
3	कार्यकारिणी समिति का ब्यौरा	छह (6) कार्यकारी सदस्य		
		परिषद सीईएम का चुनाव करती है		
		अन्य ईसी सदस्य सीईएम की सलाह पर नियुक्त होते हैं		
		सभी कार्यपालिका के कार्य करते है		
4	प्रशासनिक ढांचा	सचिवालय जिसका प्रमुख मुख्य कार्यपालक अधिकारी होता है, अधिकारी एवं कर्मचारी उसी तरह के विभागों के सहित		
5	ग्राम परिषद	चुनी हुई ग्राम परिषद विधायिका की तरह अस्तित्व नहीं रखते, इसे अब तक लागू नहीं किया गया है।		

सारणी संख्या 5.14 : मेघालय की स्वायत्तशासी परिषदों की शक्तियां और कार्य				
क्रम संख्या	**मद**	**ब्यौरा**		
1	शक्तियां और कार्य	विधायिका शक्तियां	राज्यपाल की सहमति से विधायिका शक्तियां	
		न्यायिक शक्तियां	ग्राम कचहरी का गठन करने की शक्तियां, परिषद के साथ अपीलीय शक्ति के साथ	
			परिषद की अदालत से अपीलें उच्च न्यायालय में रहती हैं।	
			ग्राम प्रधान/मुख्य ग्राम कचहरी के अध्यक्ष की नियुक्ति करता है।	
			अधीनस्थ/अतिरिक्त जिला न्यायालय-ईसी राज्यपाल के अनुमोदन से नियुक्त करता है।	
			जिला परिषद न्यायालय एक या अधिक न्यायिक अधिकारियों को न्यायाधीश की शक्ति दी जाती है, उनकी नियुक्ति राज्यपाल के अनुमोदन से ईसी द्वारा होती है।	
			गारो पहाड़ी में ग्राम कचहरी में ग्राम का लश्कर ३ ग्राम परिषद द्वारा चुने हुए दो सदस्य होते हैं।	
			जयंतिया पहाड़ी में ग्राम कचहरी का अध्यक्ष पारम्परिक रूप से चुना गया ग्राम प्रधान मुखिया होता है और दो और छ के बीच सदस्य होते हैं।	
		कार्यपालिका शक्तियां	प्रधान/मुखिया की नियुक्ति एवं उत्तराधिकार	
			प्राथमिक स्कूल, दवाखाना बाजार, पशु तालाब, मात्स्यिकी, सड़क और जलमार्ग की स्थापना एवं प्रबंधन	प्राथमिक शिक्षा, बाजार, आरडी पीडब्ल्यूडी, परिवहन, वन (आरएफ को छोड़कर)
		वित्तीय शक्तियां	बजट तैयार करना और पारित करना/राजस्व का आकलन और संग्रहण करना/कर लगाना/व्यापार बाजार/चुंगी/लाइसेंस एवं पट्टा, राज्य सरकार द्वारा संग्रहित रॉयल्टी।	

5.15.4.4.2 पहाड़ी क्षेत्र स्वायत्तशासी परिषदों की शक्तियों में निम्नलिखित क्षेत्र शामिल हैं :

1. प्रधान/मुखिया की नियुक्ति/उत्तराधिकार
2. प्राथमिक विद्यालय का निर्माण/प्रबंधन (राज्य सरकार द्वारा वापस लिया गया)।

3. भूमि एवं वन का प्रबंधन।
4. गैर-आदिवासियों द्वारा रुपए उधार देने एवं व्यापार करने पर नियंत्रण।
5. विवाह एवं तलाक।
6. संपत्ति का उत्तराधिकार।
7. तालाब
8. नौकाएं
9. सड़क परिवहन और जलमार्ग
10. बाजार
11. सामाजिक रीति-रिवाज
12. लेवी और कर संग्रहण

5.15.4.4.3 जिला परिषद के भौगोलिक क्षेत्राधिकार और राज्य सरकार का क्षेत्राधिकार पर विचार किया जाए तो उनका विस्तार एक समान है, यह आश्चर्य की बात नहीं है कि अनुसूची के अधीन अन्य राज्यों में स्वायत्तशासी परिषदों को दी गई अतिरिक्त शक्तियां मेघालय की परिषदों को नहीं दी गई हैं जो अनुसूची के पैरा 3 और 4 की प्राचीन शक्तियों का प्रयोग करती हैं अर्थात भूमि, जल और सीमा शुल्क का क्षेत्राधिकार और न्याय प्रशासन। इस संबंध में राज्य सरकार और परिषदों के बीच असंतोष बढ़ रहा है चूंकि ये परिषदें क्षेत्र में सबसे पुरानी हैं और जब संविधान बनाया गया तब ये मान्यताप्राप्त थीं।

5.15.4.4 दूसरे छठी अनुसूची क्षेत्रों की तरह मेघालय में ग्राम स्तर पर कोई प्रतिनिधि निकाय नहीं है। पारम्परिक ग्राम प्रधान/मुखिया की प्रणाली बनाई रखी गई है वे हैं :

1. खासी पहाड़ी में सीएम, सरदार और लिंगदोह
2. दोलोई और सरदार जयंतिया पहाड़ी में
3. गारो हिल्स में नोकमा और लश्कर

5.15.4.4.5 वर्तमान में गांवों के कार्य का प्रबंदन पुरूष ग्राम बुजुर्गों की सहायता से पारम्परिक कार्यकर्ताओं द्वारा किए जाते हैं। यह कमोवेश मणिपुर में प्रचलित प्रथा के समान ही है।

5.15.4.5 *स्वायत्तशासी जिला परिषद संबंधी मुद्दे*

5.15.4.5.1 मेघालय में स्वायत्तशासी जिला परिषद कई कारणों से प्रभावी तरीके से कार्य करने में समर्थ नहीं रही है। यह अनेक आयोगों और समितियों का सामान्य अवलोकन रहा है, जिन्होंने

स्वायत्तशासी परिषद के कार्यों की जांच की है कि राज्य सरकार और परिषदों के बीच महत्वपूर्ण रूप से असंतोष है। जबकि परिषद विश्वास करती है कि उनकी स्थिति स्थानीय अधिशासन में महत्वपूर्ण है परम्परा और तथा दोनों दृष्टि से वे अपनी शक्ति छठी अनुसूची से प्राप्त करते हैं, मेघालय सरकार का रवैया ऐसा लगता है कि इन परिषदों को अपनी पारम्परिक भूमिका से जुड़ा रहना चाहिए जो आदिवासी संस्कृति भूमि तथा पहचान पर मैदानों की संस्कृति के अभिभावी होने से संरक्षण के लिए है। राज्य सरकार अनुभव करती है कि परिषद के विकासात्मक कार्यकलापों में अधिक भूमिका नहीं है। जिला स्तर पर विकास प्रशासन और जिला परिषद के बीच संबंध केवल मुख्य कार्यकारी सदस्य के द्वारा होता है जो डीआरडीए शासी निकाय का सदस्य होता है।

रामचन्द्रन समिति ने पाया है कि दोनों तरफ सुधार की बहुत अधिक आवश्यकता है अर्थात राज्य के लिए समझने हेतु कि स्थानीय विकास में जिला परिषद प्रभावी भूमिका निभा सकती है और जिला परिषद के लिए सुधार के कार्य करने हेतु अपनी स्वायत्तता का सही प्रयोग करने के लिए विशेषतया अपना संवैधानिक कार्य प्रभावी रूप से करने के लिए अपने आप को पुनर्संगठित करने के लिए और अपने आप को विकास की ओर पुनः अभिमुख करने के लिए। इसके अतिरिक्त जिला के भीतर पारम्परिक संस्थाओं और आधुनिक राजनैतिक प्रणाली (जैसेकि जिला परिषद द्वारा दर्शाया गया है) के बीच स्पष्ट विरोधाभास का समाधान किया जाएगा। इसके लिए जिला परिषद से ग्रामीण स्तर की संस्थाओं तक जिला के भीतर सुसंरचित और एकीकृत प्रणाली की आवश्यकता है। इस संबंध में समिति ने निम्नलिखित कार्य बिन्दुओं को अभिचिन्हित किया है, जिनका प्राथमिकता के आधार पर समाधान किया जाना चाहिए :

(i) ग्रामीण जनता की भागीदारी बढ़ाना।

(ii) लिंग संवेदनशीलता सुनिश्चित करना और महिलाओं को सशक्त करना।

(iii) इसके संव्यवहार में पारदर्शिता सुनिश्चित करना।

(iv) सीमांतों की भागीदारी सुनिश्चित करना।

5.15.4.5.2 विशेषज्ञ समिति के अन्य महत्वपूर्ण अवलोकन निम्नानुसार हैं :

(क) ग्राम स्तर पर आईएफएडी परियोजना में अपनाया गया तरीका वास्तव में लोगों के बीच प्रतिकार्यत्मक रहा, विशेषकर महिलाओं के लिए। नरेगा आयोजना प्रक्रिया के अनुरूप डवजोड़ इसने ग्राम स्तर पर कार्यक्रमों की योजना बनाने और निष्पादन के लिए यह सुपरीक्षित और शक्तिशाली मॉडल प्रदान किया। इसलिए मेघालय में सभी गांवों को शामिल करने के लिए इस तरीके को बढ़ाने की आवश्यकता है।

(ख) जिला स्तर पर, जिला परिषद को अपने आपको विकास की ओर पुनः अभिमुख करना है। उनके कार्यकलापों को सुदृढ़ और व्यावसायिक बनाने की आवश्यकता है। इस संबंध में पहला कदम पर्वतीय परिषद में प्रतिनिधित्व करने के लिए महिलाओं के लिए व्यवस्था करना होगा।

5.15.4.5.3 आयोग का मानना है कि पंचायती राज के मामले की तरह ही राज्य सरकार और जिला परिषद के बीच कार्यकलाप मानचित्रण के द्वारा पृथक्कीकरण करने की आवश्यकता है। राज्य सरकार और जिला परिषद के बीच स्पष्ट सीमांकन होना चाहिए। जिला परिषद और राज्य सरकार के बीच संबंध प्रभावी रूप से बनाए रखा जाना चाहिए। राज्य सरकार को सभी विषय और विभाग जो जिला परिषद के क्षेत्र से संबंधित हैं उन्हें सौंप देना चाहिए। केन्द्र सरकार के लिए भी क्षेत्रों में कार्यान्वित की जा रही प्रायोजित स्कीमों के संबंध में इसी प्रकार के कार्य करने की आवश्यकता होगी। वित्तीय संसाधनों के संबंध में परस्पर क्रिया से जो आयोग का मेघालय परिषद के साथ था, यह विश्वास करता है कि राज्य सरकार और अपने स्वयं के राजस्व से प्राप्त अनुदान उनकी वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने करने के लिए नाकाफी हैं। इसलिए जिला परिषद को निधियों का आवंटन मानदंडीय और पारदर्शी विचारों के आधार पर होना चाहिए और राजकोषीय अंतरण प्रणाली जो राज्य सरकार एवं जिला परिषद के बीच प्रचलित है, उसे सुव्यवस्थित करने की आवश्यकता है। जिला परिषदों के लिए निधियों का बजट व्यौरेवार होना चाहिए और आवंटन दो किस्तों में जिला परिषदों को सौंपा जाना चाहिए। साथ ही साथ परिषदों को अपना खुद का राजस्व सुधारने के लिए तत्काल कार्य करना चाहिए। आंतरिक प्रशासन और वित्तीय प्रबंधन सुधारना उतना ही महत्वपूर्ण है ताकि उन्हें प्रभावी स्व-अधिशासन संस्थाओं में बदला जा सके।

5.15.4.6 *निर्वाचित ग्राम परिषद*

5.15.4.6.1 ग्रामीण समुदायों को विकास कार्यक्रमों में शामिल करने की आवश्यकता के बारे में राज्य में चिन्ता बढ़ रही है। पश्चिमी और दक्षिणी गारो पहाड़ी जिलों में राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम में नवपरिवर्तन तरीके के मुख्य परीक्षण द्वारा आरंभन किया गया है। यह अभिनव परिवर्तन आईएफएडी (कृषि और विकास के लिए अंतर्राष्ट्रीय निधि) प्रायोजित परियोजना, ऊपरी जिलों के लिए पूर्वोत्तर क्षेत्र सामुदायिक संसाधन प्रबंधन परियोजना को कार्यान्वित करने के लिए प्रयुक्त मॉडल पर आधारित है। इस परियोजना में चुनिंदा क्षेत्रों में स्थानीय संसाधन आधार पर उन्नत प्रबंधन द्वारा संवेदनशील समूहों के जीविकोपार्जन में सुधार करना है। परियोजना में समूहों का दर्जा है जैसे ग्राम स्तरीय प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन समूह जो ग्राम सभा के रूप में कार्य करता है। इस प्रकार के समूहों की संख्या एक कलस्टर

का निर्माण करते हैं। कलस्टर और सामुदायिक स्तर के निकायों में ग्राम स्तर के निष्कर्षों के निर्वाचित प्रतिनिधि, एनजीओ के प्रतिनिधि और सरकारी कर्मचारी होते हैं।

5.15.4.6.2 उपर्युक्त मॉडल में राज्य सरकार द्वारा किए गए अनुकूलन में ग्राम रोजगार समिति का गठन करना शामिल है। ग्राम रोजगार समिति में तीन सदस्य होते हैं उनमें से दो चुने जाते हैं, एक पुरूष और एक महिला। तीसरा सदस्य पारम्परिक ग्राम का मुख्य होता है। मतदाता में प्रत्येक परिवार से एक पुरूष और एक महिला होती है। एक निर्वाचित सदस्य सचिव के रूप में कार्य करता है। वीईसी चलाई जाने वाली स्कीमें तैयार करता है ओर कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग करता है। वीईसी के ऊपर क्षेत्रीय कार्यकारिणी समिति होती है। क्षेत्र में 3.5 किलोमीटर की परिधि के भीतर के गांव होते हैं। एईसी में ग्राम प्रधान और वीईसी का एक दूसरा सदस्य होता है शर्त यह है कि कम से कम तीस प्रतिशत सदस्यों को महिला होना है। एईसी नरेगा के तहत रोजगार पत्र जारी करता है। एईसी की अध्यक्षता स्थानीय प्रधान करता है।

5.15.4.6.3 इस तत्व का गुण भागीदारी लाना है, जिसमें लिंग प्रतिनिधित्व शामिल है जबकि पारम्परिक प्राधिकार के स्रोत को बनाए रखा जाना है। तथापि, व्यवस्था केवल तब अर्थपूर्ण होगी जब वीईसी के सदस्यों की संख्या बढ़ाई जाए (लगभग दस तक) और एईसी के लिए ब्लॉक और जिला स्तरीय समिति के संपर्क की व्यवस्था की जाए। इसको खासी क्षेत्र में लागू करने के लिए कुछ परिवर्तन करने की आवश्यकता होगी चूंकि ऐसे क्षेत्रों में ''दरबार'' की संस्थापना के लिए वीईसी दरबार की अवधारणा में कुछ समायोजन ग्राम अहाते के भीतर ही हो यह आवश्यक नहीं है।

5.15.4.6.4 अपनी सातवीं रिपोर्ट में आयोग द्वारा यह सिफारिश की गई थी कि :

> *''सभी ग्रामीण विकास कार्यक्रम के कार्यान्वयन के लिए पूरे राज्य में राष्ट्रीय रोजगार गारंटी अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु गारो पहाड़ी में चुनी हुई ग्राम समितियों के प्रयोग के विस्तार के लिए मेघालय सरकार कदम उठाए।''*

5.15.4.6.5 आयोग उपर्युक्त सिफारिशों को दोहराता है। इसके अतिरिक्त असम की छठी अनुसूची क्षेत्रों में और मणिपुर के पहाड़ी क्षेत्र में ग्राम स्तर पर प्रातिनिधिक निकायों के गठन के संबंध में अपनी सोच की तर्ज पर आयोग का विचार है कि लम्बे समय में प्रत्यक्ष रूप से चुने हुए ग्राम-स्तरीय निकाय के गठन करने और मेघालय के स्वायत्तशासी पहाड़ी परिषद क्षेत्र में समुचित अधिकार देने की आवश्यकता होगी।

5.15.4.7 सिफारिशें

(क) स्वायत्तशासी जिला परिषद के तथ्यों को स्वीकारा जाना चाहिए और राज्य सरकार को छठी अनुसूची के पैरा 3 में उल्लिखित सभी मामलों के संबंध में व्यापक कार्यकलाप मानचित्रण करना चाहिए। इस प्रक्रिया में विषय के सभी पहलुओं को शामिल किया जाना चाहिए अर्थात आयोजना बनाना, बजट बनाना और वित्त साधनों की व्यवस्था करना। इसके लिए क्षेत्रीय कार्यालयों/विभागों और जिला स्तर पर इन कार्यकलापों से संबंधित निकायों के स्थानीय कार्यकर्ताओं को परिषदों के नियंत्रण में अंतरित करना आवश्यक होगा। राज्य सरकार को इस कार्य को समयबद्ध तरीके से पूरा करने के लिए कार्यबल का गठन करना चाहिए।

(ख) जिला परिषदों को निधियों का आवंटन मानदंडीय एवं पारदर्शी विचारों पर किया जाना चाहिए। इन आवंटनों का ब्यौरवार बजट बनाया जाना चाहिए और उन्हें वित्त वर्ष के दौरान यथासहमत किस्तों में जारी किया जाना चाहिए।

(ग) केन्द्र सरकार के लिए भी इन क्षेत्रों में कार्यान्वित की जा रही केन्द्र-प्रायोजित स्कीमों के संबंध में इस प्रकार की कार्रवाई करनी होगी।

(घ) स्वायत्तशासी परिषदों में क्षमता निर्माण के लिए उपयुक्त उपाय किए जाने चाहिए ताकि वे बेहतर तरीके से निधियों का उपयोग करने में समर्थ हो सकें।

(ङ) मेघालय की सरकार को राष्ट्रीय रोजगार गारंटी अधिनियम का कार्यान्वयन करने एवं अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए भी गारो पहाड़ियों में निर्वाचित ग्राम समितियों के प्रयोग का विस्तार करने के लिए कदम उठाने चाहिए।

(च) लम्बे समय में, प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित हुए ग्राम स्तरीय प्रातिनिधिक निकायों का गठन करने की आवश्यकता होगी और मेघालय के स्वायत्तशासी पहाड़ी परिषदों को पर्याप्त शक्ति प्रदान करने की आवश्यकता होगी।

5.15.5 मिजोरम

5.15.5.1 संविधान के लागू होने के समय मिजोरम असम में एक जिला था जो लुशाई हिल्स के रूप में ज्ञात था और इसे छठी अनुसूची में शामिल किया गया। इसका पुनः नामकरण 1954 में मिजो हिल्स के रूप में किया गया। इस क्षेत्र में 1950 के दशक के अंत में और 1960 के दशक के आरंभ में भारी अकाल पड़ा जिसके कारण गंभीर मोड़ आया और मिजो नेशनल फ्रंट द्वारा विद्रोह किया गया। जिले को असम से अलग किया गया और पहले 1972 में संघ राज्य क्षेत्र का दर्जा दिया गया और तब 1987 में यह पूर्ण राज्य बनाया गया। 1986 में एमएनएफ के साथ संधि के बाद मिजोरम में शांति और साम्यता पुनः बहाल किया गया। राज्य ने त्वरित विकास किया और यह देश में सबसे अधिक साक्षरता सहित उभरा। इसकी कम जनसंख्या एवं सीमित भूभाग के बावजूद इसकी उल्लेखनीय जातीय विविधता है। संघ राज्य क्षेत्र का दर्जा प्रदान करने के साथ मिजो हिल जिला परिषद भंग कर दिया गया और अब राज्य में तीन स्वायत्तशासी जिला परिषदें हैं जो तीन गैर मिजो अल्पसंख्यक जनजातियों, मारा, लाई और चकमा की पूर्ति करती हैं।

5.15.5.2 *स्थानीय विकेन्द्रीकरण की स्थिति : स्वायत्तशासी जिला परिषद*

5.15.5.2.1 संविधान के अनुच्छेद 244(2) के संदर्भ में छठी अनुसूची की व्यवस्था मिजोरम के जनजाति क्षेत्र के प्रशासन में लागू होती है। तीन स्वायत्तशासी जिला परिषद छठी अनुसूची के पैरा 20 के अनुसार गठित की गई है अर्थात चकमा स्वायत्तशासी जिला परिषद, मारा स्वायत्तशासी जिला परिषद और लाई स्वायत्तशासी जिला परिषद। इन तीन स्वायत्तशासी परिषदों का विस्तार दो प्रशासनिक जिलों में है अर्थात लावंगथलाई और साईहा जिले। इन परिषदों के सार का ब्यौरा नीचे सारांश में सारणी 5.5 में दिया गया है।

सारणी संख्या 5.15 मिजोरम की स्वायत्तशासी परिषदों का संक्षिप्त ब्यौरा

क्रम संख्या	परिषद का नाम	जनसंख्या	शामिल राजस्व जिले	निर्वाचित सदस्यों की संख्या	नामित सदस्यों की संख्या
1	लाई परिषद	40,076	लांगलाई जिला और साईहा जिला का संगाउ ब्लॉक	23	4
2	चकमा परिषद	39,521	लांगलाई जिला चांगर्ट ब्लॉक	13	3
3	मारा परिषद	65,994	साईहा जिला टुईपांग ब्लॉक		194

5.15.5.2.2 ये परिषदें सीमित न्यायिक शक्तियों के साथ-साथ भूमि, जल, गैर-प्रारक्षित वन और आदिवासी कानूनों एवं प्रथाओं पर कानूनी और कार्यकारी शक्तियों का उपयोग करती हैं। विशेष रूप से चकमा परिषद ने संगत आदिवासी कानूनों को संहिताबद्ध किया है। परिषद के अधिकार क्षेत्र में एक ही जिला का भाग है और संबंधित उपायुक्त द्वारा चुनाव कराए जाते हैं। विकास कार्यक्रमों पर शक्तियां इन निकायों को नहीं सौंपी गई हैं इस ओर से जिम्मेदारियां राज्य सरकार के पास है। डीआरडीए परिषद से स्वतंत्र कार्य करता है।

5.15.5.2.3 छठी अनुसूची के पैरा 6(1) के तहत जिला परिषदों के पास प्राथमिक विद्यालय, दवाखाना, बाजार जानवरों के लिए तालाब, नौकाएं, मात्स्यिकी सड़क, सड़क परिवहन और जल परिवहन की स्थापना करने एवं निर्माण तथा प्रबंधन करने की शक्तियां हैं। परिषद के पास भूमि और भवनों के संबंध में मूल्यांकन करने, कर लगाने एवं राजस्व का संग्रहण करने, व्यवसायों पर कर लगाने, व्यापार संबंधी कॉलिंग एवं रोजगार पशु, वाहन एवं नौकाओं पर कर लगाने, पोतों द्वारा ढोये जाने वाली सवारी एवं माल पर चुंगी लगाने, स्कूलों, दवाखानों या सड़क जैसाकि छठी अनुसूची के पैरा 8 में सूचीबद्ध हैं, के रखरखाव पर कर लगाने की शक्ति है।

5.15.5.2.4 कार्यकारी कार्यों को और अधिक स्पष्ट किया गया है और दिनांक 22 सितम्बर, 1993 की विस्तृत अधिसूचना द्वारा वर्णन किया गया है जो दिनांक 20.8.1986 की पहले की अधिसूचना को परिवर्तित करती है। इस आदेश के अधीन 1994-95 से निम्नलिखित विषयों को स्वायत्तशासी जिला परिषदों को सौंपा गया है।

सारणी[14] संख्या 5.16 मिजोरम स्वायत्तशासी परिषद को सौंपे गए कार्यकलाप

क्रम संख्या	विभाग	कार्यकलाप
1	कृषि और बागवानी	कृषि संयोजित सड़क
		आयोजना सामग्रियों और प्रमाणित बीजों का वितरण
		50% सब्सिडी पर मशीनरी अनुप्रयोग और जल पम्पिंग मशीनरी की खरीद
		भूमि विकास
		लघु सिंचाई और खेत सरणियों निर्माण
2	मात्स्यिकी	मत्स्य तालाव के विकास के लिए व्यष्टि मत्स्य किसानों को सहायता अनुदान
3	जन स्वास्थ्य इंजीनियरिंग	ग्रामीण साफ सफाई

[14]तत्रैव

सारणी[14] संख्या 5.16 मिजोरम स्वायत्तशासी परिषद को सौंपे गए कार्यकलाप		
क्रम संख्या	**विभाग**	**कार्यकलाप**
		झरना स्रोत विकास
4	उद्योग	हस्तकरघा और हस्तशिल्प
		औजारों और उपकरणों की आपूर्ति के लिए व्यष्टियों को सहायता अनुदान
		ऋण के लिए लाभानुभोगियों का चयन
5	रेशम पालन	रेशम कीटपालन के लिए सहायता अनुदान
		राज्य सरकार को कोकुन का विपणन
6	पशु पालन और पशु चिकित्सा	मवेशी विकास के लिए सब्सिडी स्कीम
		सुअर पालन के लिए सब्सिडी स्कीम
		ए एच औषधालय
7	कला और संस्कृति	कला और संस्कृति के संवर्धन के लिए सहायता अनुदान
		जिला पुस्तकालय
		जिला संग्रहालय
		प्रकाशन के लिए सहायता
8	सामाजिक कल्याण	वृद्धावस्था पेंशन (आयोजना एवं आयोजना-भिन्न)
		स्वैच्छिक संगठनों को सहायता
		प्रीस्कूल
		अपंग व्यक्तियों का कल्याण
		गरीब एवं निराश्रय लोगों का कल्याण
9	मृदा संरक्षण	टेरेसिंग का कार्यान्वयन
		बागान सब्सिडी योजना
		ग्राम घासरोपण
10	स्थानीय प्रशासन	शहरी विकास, स्टेप, पुलियों प्रतिधारण दीवार आदि का निर्माण
11	वन	वन विभाग की चालू परियोजनाएं, परिसंपत्तियों और देयताओं सहित जिला परिषद को सौंपे जाते रहे हैं।

सारणी[14] संख्या 5.16 मिजोरम स्वायत्तशासी परिषद को सौंपे गए कार्यकलाप		
क्रम संख्या	**विभाग**	**कार्यकलाप**
12	परिवहन	1994-95 के बाद प्रत्येक जिला परिषद में अलग से परिवहन विभाग का सृजन किया जाएगा। राज्य परिवहन विभाग प्रत्येक जिला परिषद के लिए रखरखाव के प्रभारों सहित एक बस की लागत अलग रखेगा।
13	खेलकूद और युवा मामले	जिला परिषद खेलकूद और युवा सेवा विभाग खोलेगा। निधियां राज्य खेलकूद और युवा विभाग से प्रदान की जाएंगी।
14	सहकारी विभाग	जिला परिषद सहकारी विभाग खोलेगा।
15	लोक निर्माण कार्य	जिला परिषद लोक निर्माण विभाग खोलेगा और इसके बाद के निर्माण कार्य करने के लिए पीडब्ल्यूडी के अनुसार अपनी तकनीकी क्षमता सुदृढ़ करेगा।
		अंतर ग्राम अभिगम सड़कें और लोक निर्माण विभाग की सड़कों के साथ संपर्क
		सेटलाइट शहरों और ग्राम सड़कों का अनुरक्षण और सुधार
16	शिक्षा	1994-95 के बाद से प्राथमिक स्कूल बजट सहित अंतरित, जिसका अंतरण राज्य शिक्षा विभाग बजट से होगा और जिला परिषद बजट में प्रदर्शित होगा।
		प्रौढ़ शिक्षा
		माध्यमिक विद्यालय जिला परिषद में अंतरण के लिए सहमत परीक्षा बोर्ड के साथ सम्पन्न के लिए बोर्ड परीक्षा जारी रहेगी।
17	ग्रामीण विकास	ग्रामीण संचार
		सामुदायिक भवन का निर्माण
		ग्रामीण आवास
18	राहत और पुनर्वास	आयोजना-भिन्न के तहत 1994-95 के लिए परिषद द्वारा 1 लाख रुपए दिया जाएगा, वित्त विभाग इस प्रयोजन के लिए अल्प निधियां रखेगा।
19	डीआरडीए और आईसीडी	राज्य सरकार को केन्द्र सरकार से स्पष्टीकरण मांगना है कि क्या इन एजेंसियों को जिला परिषद को सौंपा जाएगा।
20	जल मार्ग और अंतर्देशीय जल परिवहन	1994-95 से राज्य सरकार जिला परिषदों को निधियां प्रदान करेगी।

5.15.5.3 *ग्राम परिषदों की स्थिति*

5.1.5.5.3.1 राज्य सरकार ने पूरे राज्य में चयनित ग्राम परिषद का गठन किया है अर्थात परिषद और अन्य क्षेत्र दोनों पर। इन निर्वाचित परिषदों ने वंशानुगत प्रधान की व्यवस्था को प्रतिस्थापित किया है और ये ग्राम शासन में शामिल हैं, और विकास में तथा स्थानीय दर पर कर संग्रहण कर रहे हैं। यहां तक कि शहरी क्षेत्रों में ग्राम परिषद हैं, राज्य की राजधानी ऐजल सहित जिसमें अनेक ग्राम परिषदें हैं। संगत कानूनों की जांच से पता चलता है कि ग्राम परिषदें प्रतिनिधित्व वाली हैं एक तिहाई सदस्य निर्वाचित होते हैं और दूसरे एक-तिहाई को नामजद किया जाता है। इन परिषदों की शक्तियों में स्थानीय निधि जुटाना और सामुदायिक निर्माण कार्यों के लिए प्रयास शामिल हैं। ग्राम परिषद (चकमा स्वायत्तशासी परिषद) अधिनियम, 2002 में परिषद की शक्तियों के संबंध में विस्तृत उपबंध है। सीमा पार से घुसपैठ कम करने के लिए तैयार किए गए उपायों में चकमा क्षेत्रों में सभी ग्राम परिषदों के लिए ग्राम परिषद की जनसंख्या का पंजीकरण करना और सीमा पार से किसी घुसपैठ की सूचना तत्काल चकमा जिला परिषद को देना अनिवार्य बना दिया गया है। लखर स्वायत्तशासी जिला ग्राम परिषद अधिनियम 1971 जो मारा जिला परिषद जिला में लागू है इसी प्रकार से ग्रामीण परिषद के संबंध में विस्तृत उपबंध है। ग्राम परिषद की शक्तियों में सिविल कार्य और लोगों को तलाराई या वटलराई करने के लिए बाध्य करना, अर्थात जन कल्याण के लिए सामूहिक रूप से ग्रामीणों द्वारा किया जाने वाला कार्य शामिल है। ग्राम परिषदों को जुर्माना लगाने का अधिकार है जो सामुदायिक कार्य करने से इंकार करता है। ग्रामीण परिषद डीआरडीए एजेंटों के रूप में अनेक सीएसएस भी कार्यान्वित करते हैं। उदाहरण के लिए आईएवाई लाभार्थी का चुनाव ग्राम परिषद द्वारा किया जाता है। तथापि, ऐसा करने में वे जिला परिषद को सूचित नहीं करते हैं और उनके प्रति उत्तरदायी नहीं हैं।

5.15.5.4 *मुद्दे*

5.15.5.4.1 राज्य प्रशासन और जिला परिषद की अधिव्याप्ति और प्रतिस्पर्धी क्षेत्राधिकार

5.15.5.4.1.1 मिजोरम में वर्तमान प्रशासनिक व्यवस्थाओं को निकट से देखने पर पता चलता है कि जिला के भीतर दो समानांतर पदानुक्रम कार्य कर रहे हैं एक परिषद के नेतृत्व में, जिसका संभावतः व्यापक कार्यकारी और विकासात्मक कार्य हैं और दूसरा नेतृत्व और समन्वयन उपायुक्त करता है जो अलग-अलग एजेंसियों के माध्यम से कार्य करता है जैसाकि डीआरडीए और राज्य स्तर के विभागीय

अधिकारी जो जिले में तैनात हैं। जबकि परिषद संवैधानिक संशोधन के पहले से ही अस्तित्व में हैं, जो देश के दूसरे भागों में पंचायतों की तरह नहीं हैं। उनकी स्थिति और दर्जा कमजोर हो गया है और समय के साथ उनकी शक्ति घट गई है। रामचन्द्रन समिति ने पाया है कि ''मिजोरम में वे परिषदें पहली नजर में अति संरचित हैं, कर्मचारी अधिक हैं और अधिकारिता कम है जबकि वे एक क्षेत्र में अनियंत्रित और गैर-जबावदेह रूप से स्वतंत्र हैं ऐसा दूसरों में कहीं नहीं है। परिषद की समस्याएं इस तथ्य से अधिक जटिल हो जाती हैं कि वे अस्मिता समूह की थोड़ी सी जनसंख्या में हैं जिससे उनका क्षेत्र और कार्य कम हो जाता है।''

5.15.5.4.1.2 समिति ने यह भी नोट किया है कि ''समस्या केवल विकास की नहीं है अपितु राजनीति की भी है। राज्य में जनजाति समुदायों के बीच सुदृढ़ नृजातीय भावना है जो सहयोग और सहकारिता की भावना को कम कर देती है जिसकी आवश्यकता प्रभावी कार्य चलाने के लिए सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच होती है। मिजोरम सभा ने परिषद भंग करने का संकल्प पारित किया है और दूसरी ओर परिषदें अलग संघ राज्य का दर्जा एवं प्रत्यक्ष निधियन की मांग करती आई हैं। सरकार और परिषद दोनों के लिए यह महसूस करने की आवश्यकता है कि विकास त्वरित करने के लिए उन्हें साझेदार के रूप में कार्य करना होगा, सीमाहीन समूह के रूप में न कि विरोध के रूप में। बहुत से व्यक्ति किसी एक प्रणाली के भीतर अच्छा कार्य करते हैं और किसी संकल्प को दोषी नहीं ठहराया जा सकता है किसी एक की गलती के लिए कार्य प्रविधि को ऐसा व्यवस्थित करने की आवश्यकता है ताकि प्रत्येक व्यक्ति एक साथ कार्य कर सके और कुछ हासिल करे।

5.15.5.4.1.3 ऊपर वर्णित विरोधाभास को दूर करने के लिए निम्नलिखित कदम उपयोगी होंगे :

(i) जिला परिषदों को तत्काल शक्तियों का अंतरण

(ii) आंतरिक सुधार और जिला परिषदों के भीतर क्षमता निर्माण

(iii) डीआरडीए का जिला परिषद में विलय।

5.15.5.4.1.4 पूर्वोत्तर के सभी छठी अनुसूची राज्यों के लिए उपयुक्त सामान्य मुद्दों के रूप में और असम एवं मेघालय के मामले में अलग से इस अध्याय में पहले आयोग द्वारा विचार किया जा चुका है। जैसाकि उसमें सिफारिश की गई है कि जो मामले स्वायत्तशासी परिषदों को अंतरित किए जा

सकते हैं उनके संबंध में राज्य को व्यापक कार्यकलाप चित्रण करना है। इस प्रक्रिया में विषय के सभी पहलुओं को शामिल किया जाना चाहिए अर्थात योजना बजट और वित्त व्यवस्था। यह इन कार्यकलापों से संबंधित सभी विभागों और निकायों का पूर्ण अंतरण परिषद नियंत्रण और समानांतर संस्थाओं का विलय अवश्यम्भावी होगा (जैसाकि जिला ग्रामीण विकास अभिकरण), इन अंतरण मामलों और विभागों से जो संबंधित हैं। राज्य सरकार को इस कार्य को एक वर्ष के भीतर पूरा करने के लिए कार्य बल का गठन करना चाहिए। इन क्षेत्रों में कार्यान्वित की जा रही केन्द्र-प्रायोजित स्कीमों के संबंध में केन्द्र सरकार को भी इसी तरह के कार्य करने की आवश्यकता होगी।

5.15.5.4.1.5 आयोग आगे यह सुझाव देना चाहेगा कि समन्वय समिति या तो राज्य आयोजना बोर्ड के भीतर या मुख्य सचिव के अधीन सुधारों को मानीटर करने और ऐसे किसी मुद्दे जो प्रक्रिया में उत्पन्न होते हैं, के समाधान करने के लिए गठित की जाए। सभी तीन परिषदों के सीईएम और संबंधित जिले के उपायुक्त को इस समन्वय समिति का सदस्य बनाया जाए। एनजीओ, महिला संघों, युवाओं और ग्राम परिषद के चयनित अध्यक्षों को भी समिति में प्रतिनिधित्व दिया जाए।

5.15.5.5 सिफारिशें

(क) **राज्य को छठी अनुसूची के पैरा 3 में वर्णित सभी मामलों के संबंध में व्यापक कार्यकलाप चित्रण करना चाहिए। इस प्रक्रिया में विषय के सभी पहलुओं को शामिल किया जाना चाहिए अर्थात आयोजना बनाना, बजट बनाना, वित्त की व्यवस्था करना। इसके लिए क्षेत्र कार्यालयों/विभागों/निकायों जो इन कार्यकलापों से संबद्ध हैं, के कार्यकर्ताओं का परिषद के नियंत्रण में रहना आवश्यक होगा। राज्य सरकार को इस कार्य को समयबद्ध तरीके से पूरा करने के लिए एक कार्य बल की स्थापना करनी चाहिए।**

(ख) **केन्द्र सरकार को भी क्षेत्रों में कार्यान्वित की जा रही केन्द्र-प्रायोजित स्कीमों के संबंध में इसी प्रकार के कार्य करना होगा।**

5.15.6 नागालैंड

5.15.6.1 नागा अपनी भाषा, सामाजिक परम्परा, लोक गीत और प्रदेश के साथ एक जनजातीय समूह है, जिन्हें क्षेत्र के इतिहास के विभिन्न समय में शासकों द्वारा प्रशासन के प्रयोजन से एक साथ मिलाया

गया था। चाय बागान की रक्षा करने के लिए प्रत्यक्ष ब्रिटिश शासन के अधीन इन क्षेत्रों को लाने के लिए वर्ष 1866 में बहुत से नागा क्षेत्रों को एक ही समूह नागा पहाड़ी जिला में रखा गया। तथापि, जिले में बहुत से क्षेत्र शामिल नहीं किए गए जैसे मणिपुर का उत्तरी और पूर्वी भाग और ट्रैक्स जो नागा जनजाति क्षेत्र के रूप में जाना जाता है जो नेफा की एक एजेंसी है। संविधान की छठी अनुसूची का आरंभिक उद्देश्य जिले के लोगों की राजनीतिक महत्वाकांक्षा को पूरा करने की व्यवस्था थी। ऐसी व्यवस्था जिसे कार्यान्वित नहीं किया गया क्योंकि यह स्व-शासन के लिए नागा मांग के लिए बहुत कम था। स्वतंत्र नागालैंड के लिए 1950 के दशक में हिंसा भड़क उठी यह न केवल नागा पहाड़ी जिले में हुआ अपितु नागा बहुल मणिपुर एवं नेफा के क्षेत्रों में भी हुआ। जिला का आरंभ से उन्नयन करके 1957 में नागा तुएनसांग प्रशासनिक क्षेत्र के रूप में किया गया। इसके लिए तुएनसांग फ्रंटियर नेफा ट्रैक्स का और क्षेत्र परिषद के साथ विलय किया गया। एक नामजद निकाय, जिसमें संघटक जनजातियों के पारम्परिक मत वाले नेता थे। तथापि, निरंतर बाधाएं जारी रही उनका दमन नहीं किया गया, यहां तक कि राज्य बनने के बाद भी। अब इसे व्यापक मान्यता दी गई है कि पूर्वोत्तर में विभिन्न समय में विभिन्न नृजाति समूहों द्वारा हिंसा करना मुख्य रूप से नागा विद्रोह की प्रेरणा से थी।

5.15.6.2 1975 में नागा समूह के साथ शिलांग समझौता द्वारा उत्पन्न चिरस्थायी शांति की आशा अधिक दिनों तक नहीं रही चूंकि समझौता का विरोध करने वाले तत्व नेशनल सेस्लिस्ट काउंसिल ऑफ नागालैंड के रूप में पुनः लामबंद हो गए और हिंसा का चक्र जारी रहा। विगत कुछ वर्षों में तथापि, एनएससीएन और केन्द्र सरकार के भीतर मुख्य तत्वों के बीच युद्ध विराम से स्थिति में सुधार हुआ है।

5.15.6.3 *स्थानीय विकेन्द्रीकरण की स्थिति*

5.15.6.3.1 छठी अनुसूची नागालैंड के लिए लागू नहीं होती है। यह स्मरण करना दिलचस्प है कि संविधान के निर्माताओं ने कल्पना की थी कि छठी अनुसूची की व्यवस्था असम के जनजातीय क्षेत्रों के लिए मुख्य रूप से उभरते भारतीय संघ में अपनी स्थिति के बारे में नागा जनजातीय लोगों के बीच असंतोष के प्रत्युत्तर में था। तथापि, यह व्यवस्था नागा समूहों को स्वीकार नहीं था जो लम्बे अरसे से स्वतंत्रता के लिए दबाव डालते रहे और मुख्य रूप से नागाओं के लिए तैयार प्रबंध दूसरे जनजाति समूहों के लिए लागू किया गया।

5.15.6.3.2 नागा समाज मुख्य रूप से प्रजातांत्रिक है प्रधान का चुनाव होता है और पारम्परिक रूप में परिवारों में से ऐसे नेता आते हैं। अतः राज्य ग्राम परिषद और ग्राम विकास बोर्ड का चयन स्थानीय स्व-अधिशासन के मुख्य तत्वों के रूप में किया है। ग्राम परिषद अधिनियम 1990 के तहत प्रत्येक गांव में ग्राम परिषद है। इसमें पारम्परिक ग्राम कार्यकर्ता और चुने हुए सदस्य हैं, जो अपने बीच में से अध्यक्ष का चुनाव करते हैं। परिषद ग्राम प्रशासन ग्राम विकास बोर्ड के कार्यकलापों पर सामान्य नियंत्रण रखने के लिए उत्तरदायी होते हैं।

5.15.6.4 *नागालैंड में ग्राम परिषद*

5.15.6.4.1 नागालैंड ग्राम परिषद अधिनियम 1990 के अधीन प्रत्येक मान्यताप्राप्त ग्राम जिनकी स्थापना क्षेत्र की जनसंख्या की प्रथाओं और पारम्परिक रीति-रिवाजों के अनुसार हुई है, के लिए ग्राम परिषद होना अपेक्षित है जिसका कार्यकाल पांच वर्ष का होता है। इस परिषद में सदस्य, जिनका चुनाव ग्रामीणों द्वारा राज्य सरकार द्वारा यथा अनुमोदित प्रचलित पारम्परिक रीति-रिवाजों एवं प्रथाओं के अनुसार किया जाता है। अधिनियम में यह व्यवस्था है कि वंशानुगत ग्राम प्रधान ऐसे परिषदों के पदेन सदस्य होंगे, उनको मत देने का भी अधिकार होगा। अधिनियम में यह भी मान्य है कि पारम्परिक ग्रामीण संस्थाएं जैसाकि एओ क्षेत्रों में, पुटु मेन्डेन जिसे ग्राम परिषद के रूप में मान्यता प्राप्त है जो अपनी प्रथा एवं रीति-रिवाजों के अनुसार कार्यरत रहेगा। ग्राम परिषद एक सदस्य का चुनाव अध्यक्ष के लिए करता है और वह सचिव का चुनाव या नियुक्ति कर सकता है, जो परिषद का सदस्य हो सकता है और नहीं भी हो सकता है। यदि सचिव परिषद का सदस्य नहीं होता है उसे मताधिकार प्राप्त नहीं होता है। ग्राम परिषद की बैठक प्रत्येक तीन माह में कम से कम एक बार होनी अपेक्षित है। ग्राम विकास योजना बनाना, जलापूर्ति, सड़क, वन के नियमित रखरखाव का पर्यवेक्षण करना ग्राम परिषद का कार्य है। गांवों में विकासात्मक कार्य करने में सरकारी एजेंसियों को सहायता देने हेतु शिक्षा और अन्य कल्याण संबंधी कार्यकलाप और अपनी स्वयं की पहल से विकास के कार्य करना या सरकार द्वारा अनुरोध करने पर विकास का कार्य करना परिषद की जिम्मेवारी है। ग्राम परिषद को विभिन्न स्रोतों से रुपए उधार लेने का भी अधिकार है जैसाकि सरकार, बैंकों या वित्तीय संस्थाएं, सहायता अनुदान के लिए आवेदन करना और प्राप्त करना दान, सरकार से आर्थिक सहायता या किसी अभिकरण से और राज्य सराकर द्वारा मंजूरी मिलने की शर्त

पर संकल्पना पारित करके गांव के भीतर उपयोगी सेवा के लिए निधियां जुटाना। तथापि, सभी मौद्रिक लेन-देन अनुसूचित बैंकों द्वारा किया जाना अपेक्षित है या नागालैंड राज्य सहकारी बैंक द्वारा। ग्राम परिषद को गांव की सीमाओं के भीतर पारम्परिक कानून और प्रथाओं के अनुसार न्याय करने का भी अधिकार है और गांव के आंतरिक प्रशासन के कार्य के लिए पूर्ण अधिकार प्राप्त है। ग्राम परिषद राज्य सरकार/उपायुक्त/अपर उपायुक्त या उप-प्रमंडल के प्रभारी उप-प्रमंडल अधिकारी (सिविल), अतिरिक्त सहायक आयुक्त या सर्किल अधिकारी के अधीक्षण में कार्य करती है।

5.15.6.5 *ग्राम विकास बोर्ड*

5.15.6.5.1 ग्राम विकास बोर्ड की अवधारणा सातवीं योजना अवधि के दौरान विकसित होने लगी जब यह अनुभव किया गया कि ग्राम परिषद की पारम्परिक जनजाति संस्था को समंजित करने की आवश्यकता थी जिसमें मूल रूप से गांव में प्रत्येक परिवार से पुरूष सदस्य होते हैं और पारम्परिक जनजाति प्रधान इसका अध्यक्ष होता है, का आधुनिक समावेशी विकास के साथ समझौता किया जाए। पारम्परिक ग्राम परिषद को विस्थापित किए वगैर ही अलग से ग्राम बोर्ड बनाने की अवधारणा, का पहला प्रयोग किया गया और फेक जिला में 1976 में अपनाया गया। वीसीएफसी के गठन की पहल और बैंकों में निधियों को रखने की पहल श्री ए.एम. गोखले के अभिनव पहलों से आया तब वह फेक का उपायुक्त था। इस अवधारणा का सहारा वर्ष 1980-81 में सभी मौजूद 918 मान्यताप्राप्त गांवों में वीडीबी के गठन के लिए लिया गया।

5.15.6.5.2 वर्ष 1978 में नागालैंड ने नागालैंड ग्राम एवं क्षेत्रीय परिषद अधिनियम अधिनियमित किया, जो यह आदेश देता है कि प्रत्येक गांव परिषद को संबंधित गांव के लिए ग्राम विकास बोर्ड का गठन करना चाहिए। इन ग्राम विकास बोर्ड का कार्य कुछ शक्तियों, कार्यों और ग्राम परिषद के कर्त्तव्यों को करना है जो ग्राम परिषद के अध्यक्ष के पूर्वानुमोदन के अधीन होगा। इन ग्राम परिषदों की शक्तियां अधिनियम की धारा 12 के खंड 4,6,7,8,9 में निर्धारित की गई हैं और इसमें संपूर्ण रूप से ग्राम की उन्नति के लिए या व्यष्टियों के समूह या गांव में व्यष्टि के लिए या तो ग्राम समुदाय या निधियों का उपयोग करते हुए स्कीमों और कार्य के कार्यक्रमों को तैयार करने की शक्तियां शामिल हैं। वीडीबी वार्षिक आयोजना तैयार करने, इसका कार्यान्वयन और निधियों का समुचित उपयोग करने के लिए उत्तरदायी है। वीडीबी को दी गई विशिष्ट शक्ति समुदाय के सदस्यों के लिए ऋण की व्यवस्था करना

और यहां तक कि इन ऋणों के लिए गारंटी देना भी है। ग्राम विकास बोर्ड आदर्श नियम 1980 को ग्राम और क्षेत्र परिषद अधिनियम 1978 के तहत बनाया गया है और इनका 1989 में संशोधन किया गया है। यह सूचना मिली है कि अब तक शुरू से संचयी व्यय वीडीबी के द्वारा 254 करोड़ रुपए हुआ है जिसमें से 63 करोड़ रुपए महिलाओं के लिए कार्यक्रम के लिए खर्च किया गया और 50.83 करोड़ रुपए युवाओं के लिए।

5.15.6.6 *ग्राम विकास बोर्ड का गठन*

5.15.6.6.1 सभी गांव के स्थायी निवासी ग्राम विकास बोर्ड के सदस्य होते हैं और वीडीबी के साधारण निकाय का निर्माण करते हैं, जिनका कार्यकलापों के सभी पहलुओं में समान अधिकार होता है जिसमें सामाजिक लेखापरीक्षा की मांग भी शामिल है। वीडीबी की प्रबंधन समिति को ग्राम विकास बोर्ड और ग्राम विकास बोर्ड की निधियों का प्रबंधन सौंपा गया है। प्रबंधन समिति के सदस्य 3 वर्ष के कार्यकाल के लिए ग्राम परिषद द्वारा चुने जाते हैं जब तक कि ग्राम समिति के संकल्प द्वारा अन्यथा निर्णय नहीं लिया जाता है। सदस्यों में ग्राम परिषद के सदस्य और गैर-सदस्य दोनों शामिल होते हैं। प्रबंधन समिति के सदस्यों की संख्या पांच से पच्चीस तक हो सकती है। प्रबंधन समिति के सदस्यों की संख्या का एक-चौथाई महिला सदस्यों का होना है। सदस्यों में ग्राम परिषद क सदस्य या वैसे व्यक्ति जो ग्राम परिषद के सदस्य नहीं हैं विशेषकर वे जो अपनी आयु के कारण ग्राम परिषद के सदस्य चुने जाने की अर्हता नहीं रखते हैं या परम्परा या प्रथा के कारण। कम से कम एक महिला को प्रबंधन समिति का सदस्य होना है। अभिनव परिवर्तन वह है कि सरकार की अनुमति से सरकारी कर्मचारी प्रबंधन समिति के सदस्य हो सकते हैं।

5.15.6.6.2 प्रबंधन समिति के सदस्यों का प्रतिस्थापन संकल्प में रिकार्ड किए जाने वाले कारणों के लिए ग्राम परिषद के संकल्प द्वारा की जाती है। प्रबंधन समिति अपने बीच में से एक सचिव का चुनाव करती है, जिसे 1000-3000 रुपए के बीच पारिश्रमिक मिलता है। प्रबंधन समिति से प्रत्येक माह बैठक की आशा की जाती है। बैठकें जनता के लिए खुली रहती हैं। नागालैंड प्रणाली की दूसरी अद्वितीय विशेषता यह है कि जिला का उपायुक्त या अपर उपायुक्त जिला में प्रत्येक ग्राम परिषद का पदेन अध्यक्ष होता है।

5.15.6.7 *नागालैंड में ग्राम परिषद और वीडीबी के बुनियादी तथ्य और सांख्यिकी*

5.15.6.7.1 2001 की जनगणना के अनुसार वीडीबी का जिलावार आंकड़ा निम्नानुसार है :

सारणी संख्या 5.17 नागालैंड में ग्राम विकास बोर्ड

क्रम संख्या	जिला का नाम	प्रखंडों की संख्या	वीडीबी की संख्या	परिवार	जनसंख्या
1	कोहिमा	4	83	24,196	1,33,557
2	मोकोकचुंग	6	75	23,126	2,26,338
3	तुएनसांग	8	99	20,934	1,32,429
4	मोन	6	94	26,120	2,21,162
5	वोखा	5	111	14,312	13,71,92
6	जूनहेवोटो	6	167	18,833	1,12,578
7	फेक	5	89	20,935	1,06,561
8	दीमापुर	4	189	28,762	80,168
9	किफायर	3	74	13,165	87,573
10	लोंगलेंग	2	26	12,665	97,894
11	पेरेन	3	76	13,475	79,391
	कुल	**52**	**1093**	**2,16,514**	**15,15,443**

5.15.6.7.2 बोर्ड ग्राम सभा की प्रकृति का है चूंकि इसका साधारण निकाय समस्त गांव की वयस्क जनसंख्या होती है, जो कार्यकारिणी समिति का चुनाव रकती है जिसमें कम से कम 25 प्रतिशत महिला सदस्य होती हैं। ग्राम परिषद कार्यकारिणी समिति द्वारा पूरे किए गए विकास के कार्यों का सत्यापन करती है और सामान्यतः विकास कार्य के पूरा होने को प्रमाणित करती है। बोर्ड ग्राम विकास योजना तैयार करता एवं कार्यान्वित करता है और इस प्रयोजन के लिए प्रति परिवार 800 रुपए की दर से सरकार से विकास अनुदान प्राप्त करता है, जिसकी राशि कम से कम 50,000 रुपए होती है। संपूर्ण राज्य के लिए वर्तमान में 22 करोड़ रुपए का अनुदान है। बोर्ड एसएसजीवाई, एसजीआरवाई, आईएवाई आदि जैसे कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में भी संलग्न रहते हैं।

5.15.6.7.3 केन्द्र और राज्य सरकार और नाबार्ड की भागीदारी से प्रत्येक परिषद के लिए संचित निधि का सृजन करने के कदम उठाए जा रहे हैं जिसके लिए बोर्डों और व्यष्टियों द्वारा बोर्ड की जमानत पर ऋण जुटाए जा सकते हैं।

5.15.6.8 *समुदायीकरण का अनुभव*

5.15.6.8.1 शासन को विकेन्द्रित करने के लिए नागालैंड सरकार ने अपनी जनता के बीच प्रचलित सामाजिक पूंजी का अभिनव उपयोग किया है। इसने लोक सेवा का नागालैंड सामुदायीकरण अधिनियमित किया है और संस्था अधिनियम, 2002 अधिनियमित किया है, जो सामान्य तौर पर सामुदायीकरण अधिनियम कहलाता है। इसका आशय सरकार द्वारा नागरिकों को प्रदान की जाने वाली विभिन्न सेवाओं की गुणवत्ता में समुदाय को शामिल करके और स्कीमों/सेवाओं पर नियंत्रण का हस्तांतरण वास्तविक लाभार्थियों पर करके सुधार लाना है। कानून राज्य सरकार के लिए कार्मिकों जो प्राधिकृत सेवाओं में रत हैं, को ऐसे प्राधिकारियों को प्राधिकृत करने की व्यवस्था है। अधिनियम के तहत ग्रामीण प्राधिकारियों को स्थानीय प्राधिकारों के कार्यों की शक्ति दी जा सकती है। इस कदम ने बहुत से विकास कार्यक्रमों के कार्यों को सकारात्मक रूप से प्रभावित किया है और इससे भी महत्वपूर्ण रूप से सेवाओं की गुणवत्ता और गति में समग्र सुधार हुआ है ताकि समुदाय यह महसूस कर सके कि वे अपने स्वयं के विकास में सकारात्मक योगदान दे सकते हैं। सामुदायीकरण प्रयोग का एक महत्वपूर्ण परिणाम यह है कि इस पहल का लाभ शहरी क्षेत्रों को मिला है जहां पारम्परिक पैटर्न का जनजाति विशिष्ट सामुदायिक संगठन बहुत महत्वपूर्ण नहीं होते हैं। यह उल्लेखनीय है कि संविधान के अनुच्छेद 243छ (ग्यारहवीं अनुसूची के साथ पठित) में परिकल्पित स्कीम के समान है, जिसके लिए पीआरआई को कार्यों का अंतरण करने के लिए राज्य में कानून बनाने की आवश्यकता है।

बॉक्स संख्या 5.4 : प्राथमिक शिक्षा का समुदायीकरण; सामाजिक लेखापरीक्षा का महत्व

शिक्षा के समुदायीकरण का प्रयोग मुख्य रूप से सुदृढ़ सामाजिक संबंधों पर आधारित है जो नागालैंड के गांवों में विद्यमान है। ग्राम समुदाय के स्वामित्व में और अपने क्षेत्र में सरकारी प्राथमिक स्कूलों का विकास करने के लिए प्राधिकृत है। प्रत्येक गांव में एक ग्राम शिक्षा समिति का गठन किया जाता है जो प्राथमिक स्कूलों का प्रबंधन करने के लिए वैधिक रूप से सशक्त स्थानीय प्राधिकरण के रूप में कार्य करती है। वीईसी को अध्यापकों की उपस्थिति (और दंडात्मक कार्रवाई करने जैसाकि लम्बी अनुपस्थिति के लिए दंड कटौती करना) और मुख्य वित्तीय निर्णय करना (जैसाकि पाठ्य पुस्तकों पर व्यय, स्कूल फर्नीचर भवनों की मरम्मत) सरकारी निधियों का अभिगम। यह अंतर विद्यालय अध्यापकों के उपयोग की व्यवस्था कर सकता है और पूर्ण, लम्बी अवधि के अवकाश के लिए प्रतिस्थापन अध्यापकों की सिफारिश कर सकता है।

वीईसी द्वारा सतत मानीटरिंग की प्रणाली गांव के स्कूलों में अध्यापकों की उपस्थिति में महत्वपूर्ण सुधार किया है। नामांकन और अकादमी निष्पादन में सुधार आया है और अभिभावक सरकारी स्कूल प्रणाली में अपना विश्वास का प्रदर्शन कर रहे हैं।

5.15.6.8.2 सामुदायीकरण प्रयोग ने बड़ी संख्या में परियोजनाओं/स्कीमों में सर्वांगीण सुधार किया है जो शिक्षा जलापूर्ति, सड़क, वन, विद्युत, स्वास्थ्य, स्वच्छता और पूरे राज्य में कल्याण स्कीमों से संबंधित हैं। इसने जनता को सशक्त किया है और शासन में क्षमता और पारदर्शिता बढ़ाई है।

5.15.6.9 सिफारिश

(क) आयोग इस संबंध में सातवीं रिपोर्ट में की गई निम्नलिखित सिफारिश दोहराना चाहेगा:

नागालैंड ने ''सामाजिक पूंजी'' के प्रभावी उपयोग द्वारा विकेन्द्रीकृत ग्राम स्व-अधिशासन के प्रतिमान में प्रवेश करने के लिए उल्लेखनीय प्रयास किया है। राज्य ने बड़ी संख्या में सेवा सुपुर्दगी स्कीमों का सामुदायीकरण किया है। ग्रामीण विकास मंत्रालय को इस राज्य में विभिन्न विकास और गरीबी उन्मूलन पहलों के कार्यान्वयन की इस व्यवस्था को मान्यता देना चाहिए।

इसकी प्रतिकृति दूसरे राज्यों द्वारा किया जाए।

5.15.7 सिक्किम

5.15.7.1 संविधान के आरंभ होने के समय सिक्किम एक शाही राज्य माना जाता था जो इसी प्रकार के अन्य राज्यों से भिन्न एक संरक्षित राज्य था। संरक्षित राज्य के रूप में सिक्किम का शासन एक संधि पर आधारित था जिसके द्वारा इसके महाराजा के अधीन आंतरिक स्वायत्तता के उपाय जो भारत सरकार के अति प्रभारित उत्तरदायित्व के अधीन था, जिससे कि संरक्षित राज्य की रक्षा की जा सके और इसके विदेश संबंधों को संचालित किया जा सके। कानूनी ढांचा के लिए लोगों की बढ़ती महत्वाकांक्षा, जिसमें सरकार में जनता की भागीदारी हो, एक लोकप्रिय उत्थान को जन्म दिया जो भारत सरकार के अनुरोध पर प्रजाजंत्र के उपायों के आरंभन में पराकाष्ठा पर पहुंच गया। नई निर्वाचित सभा और चोग्याल लोकप्रिय सरकार पर सहमत नहीं हो सके और आगे विद्रोह को जन्म दिया और भारतीय संघ के राज्य के रूप में संरक्षित राज्य के औपचारिक विलय की मांग करने लगे। इसके परिणामस्वरूप 1975 में छत्तीसवां संवैधानिक संशोधन किया गया जिसके द्वारा संविधान में अनुच्छेद 371च जोड़ा गया। यह अनुच्छेद सिक्किम को भारतीय संघ के एक भाग के रूप में घोषित करने के साथ-साथ कुछ विशेष उपबंध करता है, जिसमें ''शांति और विभिन्न वर्गों के लोगों के सामाजिक और आर्थिक विकास सुनिश्चित करने के लिए साम्यक व्यवस्था'' सुकर बनाने हेतु राज्यपाल को विवेकाधीन शक्तियां प्रदान

करना (जो राष्ट्रपति के किसी आदेश के अधीन होता है) शामिल है। भारतीय संघ के साथ इसके विलय से सिक्किम ने सभी मोर्चों पर सुदृढ़ता से प्रगति की है।

5.15.7.2 पूर्वोत्तर परिषद अधिनियम 2002 में संशोधन द्वारा सिक्किम परिषद का सदस्य बन गया है यद्यपि किसी पूर्वोत्तर राज्यों के साथ इसकी सीमा नहीं है। चूंकि मुख्यतः एनईसी प्राथमिक तौर पर क्षेत्रीय आयोजना और विकास निकाय के रूप में अभिप्रेत है, अधिनियम की धारा 4 में एक परंतुक भी जोड़ा गया है जिसमें परिषद को सिक्किम के लिए ''विशिष्ट परियोजनाएं और स्कीमें बनाने के लिए प्राधिकृत किया गया है।

5.15.7.3 राज्य के लिए विकास हेतु महत्वपूर्ण संभावित हालिया घटनाक्रम भारत और चीन गणराज्य के तिब्बती स्वायत्तशासी क्षेत्र के साथ लगभग आधी शताब्दी के बाद सीमा-पार व्यापार का प्रारंभ व्यापार की मात्रा वर्तमान में बहुत कम है, आयात-निर्यात से महत्वपूर्ण रूप से अधिक है जो पहले से भिन्न है जब भारत-तिब्बती व्यापार बहुत अधिक भारत के पक्ष में था।

5.15.7.4 स्थानीय विकेन्द्रीकरण की स्थिति

5.15.7.4.1 पंचायती राज संस्थाओं का सिक्किम का लम्बा इतिहास है। इसके विलय के पहले से ही मुख्यतया स्थानीय विवादों के निपटान के लिए चयनित परंतु अविभाजित ग्राम पंचायतों की व्यवस्था करने के लिए 1965 में चोग्याल द्वारा एक कानून अधिनियमित किया गया था। तिहतरवां संशोधन राज्य के लिए लागू होता है; इसके लागू होने के तुरंत सिक्किम पंचायती राज अधिनियम 1993 अधिनियमित किया गया था, जिसमें चुने गए ग्राम पंचायतों और जिला पंचायतों की व्यवस्था की गई है। ग्राम सभा राज्य में पंचायत वार्ड का उल्लेख करते थे -छह- से आठ वार्ड एक ग्राम पंचायत बनाते हैं। सिक्किम पहला राज्य है, जिसने प्राथमिक और माध्यमिक शिक्षा का अंतरण पंचायती निकायों को किया है। पंचायतों की भूमिका मजबूत करने के लिए हाल में अनेक कदम उठाए गए हैं। इनमें से कुछ महत्वपूर्ण निम्नलिखित हैं;

- ग्राम पंचायत को स्थानीय योजना बनाने वाली यूनिट बनाने के लिए प्रत्येक पंचायत के लिए ग्राम आयोजना मंच की स्थापना।

- जिला योजना तैयार करने में जिला पंचायतों की सहायता करने के लिए जिला तकनीकी सहायता समिति की स्थापना।
- राज्य बजट में पंचायतों द्वारा प्रारंभ की जाने वाली स्कीमों के लिए निधियां निर्धारित करने को विशेष रूप से प्रदर्शित करने वाली प्रणाली का प्रारंभन।

5.15.7.4.2 राज्य की कोई नगरपालिका निकाय नहीं है। नगर निगम की स्थापना गंगटोक शहर के लिए 1975 में की गई थी, तथापि विधान को 1985 में निरस्त कर दिया गया और अब शहरी अधिशासन की देखरेख सरकार द्वारा प्रत्यक्ष रूप से की जाती है।

5.15.7.5 कार्मिकों की स्थिति

5.15.7.5.1 सिक्किम देश का सबसे छोटा राज्य है, जिसकी जनसंख्या 540,493 (2001 की जनगणना) और क्षेत्र 7096 वर्ग किलोमीटर है। राज्य में चार जिले हैं, जिनका मुख्यालय गंगटोक, मनगन, नामची और गिलशिंग में हैं। विभिन्न अखिल भारत सेवाओं की संवर्ग संख्या राज्य में सारणी 5.18 : में दर्शाया गई है।

सारणी संख्या 5.18 : सिक्किम में अखिल भारत सेवाओं की संवर्ग संख्या

संवर्ग का नाम	संख्या	राज्य में
भारतीय प्रशासनिक सेवा	41	34
भारतीय पुलिस सेवा	32	30
भारतीय विदेश सेवा	-	24

5.15.7.5.2 इस राज्य में विभिन सेवाओं की तुलना उत्तराखंड, नागालैंड, मणिपुर, त्रिपुरा से करना उचित ही है।

5.15.7.5.3 उत्तराखंड, जिसकी जनसंख्या 84.89 लाख क्षेत्रफल 53484 वर्ग किलोमीटर है और तेरह जिले हैं, वहां की संवर्ग की संख्या 83 आईएएस के लिए और 42 आईपीएस के लिए है। नागालैंड जिसकी जनसंख्या 19.88 लाख, क्षेत्रफल 16579 वर्ग किलोमीटर और 08 जिले हैं, की संवर्ग संख्या 52 आईएएस के लिए और 42 आईपीएस के लिए है। मणिपुर-त्रिपुरा दोनों की जनसंख्या 56.92 लाख

है, क्षेत्रफल 32818 वर्ग किलोमीटर है और 13 जिले हैं, की संवर्ग संख्या 165 आईएएस के लिए और 80 आईपीएस के लिए है।

5.15.7.5.4 सिक्किम की जनसंख्या और क्षेत्रफल को देखते हुए तीनों के लिए इसकी संवर्ग संख्या अखिल भारतीय सेवा अधिकारियों की संख्या अधिक है। आयोग का दृष्टिकोण है कि वास्तविक आवश्यकताओं के अनुसार इसकी कार्यात्मक अपेक्षाओं सहित अधिकारियों के मनोबल और अच्छे अधिशासन के लिए दोनों के हित में इसकी यौक्तिकीकरण की आवश्यकता है।

5.15.7.6 सिफरिशें

(क) **आयोग में ''स्थानीय अधिशासन'' संबंधी अपनी रिपोर्ट में पीआरआई को सुदृढ़ बनाने और सशक्त करने के लिए अनेक सिफारिशें की है, जिन्हें प्राथमिकता के आधार पर कार्यान्वित करने की आवश्यकता है।**

(ख) **वास्तविक आवश्यकताओं के अनुसार राज्य में विभिन्न अखिल भारतीय सेवा के बड़े संवर्ग संख्या का यौक्तिकीकरण करने की आवश्यकता है।**

5.15.8 त्रिपुरा

5.15.8.1 स्वतंत्रता के पहले त्रिपुरा एक शाही राज्य था जिसपर मणिका वंश का महाराजा राज करता था। रीजेंट त्रिपुरा की महारानी ने 9 सितम्बर 1947 में भारतीय संघ के साथ विलय के लिखत पर हस्ताक्षर किया। 1 नवम्बर, 1956 से त्रिपुरा बिना विधानमंडल वाला संघ राज्य क्षेत्र बन गया। तथापि, 1 जुलाई, 1963 में विधानसभा संस्थापित किया गया। त्रिपुरा ने दिनांक 21 जनवरी, 1972 को राज्य का दर्जा प्राप्त किया।

5.15.8.2 असम के बाद त्रिपुरा में पूर्वोत्तर में सबसे अधिक जनसंख्या है। जबकि यह कुल क्षेत्र का केवल 0.8 प्रतिशत है। इसमें 8 प्रतिशत से अधिक जनसंख्या निवास करती है इस क्षेत्र में सबसे अधिक जनसंख्या है। इसका प्रतिकूल भूमि जन अनुपात इस तथ्य से और बढ़ जाता है कि विगत 55 वर्षों में राज्य की नृजातीय की स्थिति एकदम से बदल गई है। इस प्रकार से वर्तमान में उस स्थान के मूल निवासी जनजाति लगभग जनसंख्या का 31 प्रतिशत हैं। यह अनुपात 1947 में उलट गया जब भौगोलिक राजनैतिक कारक तब पश्चिम बंगाल के निकटवर्ती जिलों से बहुत अधिक अंतर्वाह हुआ।

सामाजिक-आर्थिक परिणाम के कारण बहुत अधिक विरोध और संघर्ष हुआ। इस आशंका को दूर करने के लिए जनजातीय संकेंद्रण वाले क्षेत्र को वर्ष 1985 में छटी अनुसूची के अधीन लाया गया।

5.15.8.3 इसके विकास में संगत भौगोलिक कारक यह तथ्य है कि राज्य की बंगला देश के साथ 839 किलोमीटर की अंतर्राष्ट्रीय सीमा है (जो उत्तर में सिलहट, पश्चिम में कोमिला और उत्तर-पूर्व में नोआखली और चितागोंग से घिरा हुआ है)। त्रिपुरा की सीमा असम और मिजोरम के साथ केवल 50 किलोमीटर है। राज्य की अधिरोपित दुर्गम्यता का विचार इस तथ्य से तैयार किया जा सकता है कि कोलकाता की यात्रा समय बरास्ता बंगलादेश केवल 12 घंटे है वहीं दूरी तय करने में 48 घंटे से अधिक समय लगता है यदि असम और पश्चिम बंगाल से यात्रा की जाए।

5.15.8.4 राज्य ने प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल, गरीबी कम करना और कृषि उत्पादन बढ़ाने जैसे क्षेत्रों में अच्छा कार्य किया है। तथापि, ऐसे संकेत हैं कि विकास जनजातीय क्षेत्रों के बाहर अधिक उजागर हुआ है।

5.15.8.5 *स्थानीय विकेन्द्रीकरण की स्थिति*

5.15.8.5.1 जनजातीय जमीन से लोगों को वंचित करना स्वतंत्रता के साथ और शाही त्रिपुरा का भारतीय संघ में विलय से मुख्य समस्या के रूप में उभरा है। त्रिपुरा आदिवासी क्षेत्र स्वायत्तशासी जिला परिषद की स्थापना स्वतंत्र परिषद के रूप में की गई थी। यह त्रिपुरा की जनजाति जनता द्वारा प्रारंभ किए गए प्रजातंत्रिक आंदोलनों की श्रृंखला के बाद भारतीय संसद द्वारा पारित टी.टी.ए.ए.डी.सी अधिनियम 1979 द्वारा राज्य के भीतर जनजाति क्षेत्रों को प्रशासित करने के लिए की गई थी। परिषद की स्थापना 18 जनवरी, 1982 को की गई थी। भारत के संविधान के 49वें संशोधन के अनुसरण में टीटीएएडीसी को 1 अप्रैल, 1985 से संविधान की छठी अनुसूची के उपबंधों के अधीन रखा गया। टीटीएएडीसी की स्थापना करने का मुख्य उद्देश्य जनजाति जनता को अपना शासन चलाने के लिए सशक्त करना, उनका सर्वांगीण विकास करना और उनकी संस्कृति, रीति-रिवाजों और परम्पराओं की रक्षा एवं संरक्षण करना है।

टीटीएएडीसी का मूल ढांचा सारणी संख्या 5.18 में दिया गया है :

सारणी संख्या 5.19 टी.टी.ए.ए.डी.सी का ढांचा	
	ब्यौरा
1. परिषद का ब्यौरा	28 निर्वाचित और 2 नामित सदस्य। निर्वाचित सदस्यों की 26 सींट अनुसूचित जनजाति के लिए आरक्षित हैं।
	अध्यक्ष और उपाध्यक्ष परिषद द्वारा निर्वाचित किए जाते हैं। अध्यक्ष परिषद की अध्यक्षता करता है।
	कार्यकाल 5 वर्ष का होता है।
2. कार्यकारिणी समिति का ब्यौरा	कार्यकारिणी समिति में 9 सदस्य होते हैं
	परिषद सीईएम का चुनाव करती हैं।
	अन्य ईसी सदस्यों की नियुक्ति सीईएम की सलाह से की जाती है।
	सभी कार्यकारी कार्य करता है।
3. प्रशासनिक ढांचा	मुख्य कार्यकारी अधिकारी जिला परिषद का प्रधान मुख्य कार्यकारी अधिकारी होता है। सभी अन्य परिषद के अधिकारी और सेवक टीटीएएडीसी (संगठन चुनाव और व्यवसाय) नियम 1985 के उपबंध के अधीन उसके अधीनस्थ होते हैं।
4. ग्राम परिषद	527 चुनी हुई ग्राम समितियां हैं जो अपनी शक्ति और उत्तरदायित्व टीट ीएएडीसी (ग्राम समिति की स्थापना) अधिनियम, 1994 के उपबंधों से प्राप्त करते हैं और अपना कार्यनिष्पादन टीटीएएडीसी ग्राम (प्रशासन) नियम 2005 के उपबंध के अनुसार करते हैं।

5.15.8.5.2 स्वायत्तशासी परिषद 527 गांवों में फैले हुए क्षेत्र में कार्य करती है यह जनजाति बाहुल्य अभिचिन्हांकित पॉकेटों में सभी चार जिलों में कार्य करती है। परिषद में 30 सदस्य हैं, जिनमें 28 निर्वाचित और 2 नामित होते हैं। परिषद की शक्तियां "मूल पैरा 3 विषयों" अर्थात भूमि, जल, असंरक्षित जंगल और आदिवासी रीति-रिवाजों तक सीमित है और न्याय प्रशासन के लिए सीमित शक्तियां हैं। चुनाव जिला परिषद द्वारा इसकी इच्छा अनुसार कराए जाने की आशा रहती है। पिछला चुनाव कराने का कार्य (2006) परिषद द्वारा राज्य चुनाव आयोग को सौंपा गया था।

5.15.8.5.3 जिला परिषद की स्थापना के पहले, पांचवीं अनुसूची के अधीन आरंभ में राज्य कानून द्वारा जिन गांवों को इसके क्षेत्राधिकार में शामिल किया गया था, की पंचायतें बाकी राज्यों की तरह थीं। परिषद की स्थापना के बाद उस क्षेत्र में त्रिपुरा पंचायत राज अधिनियम ने कार्य करना बंद कर दिया और ग्राम स्तर की कोई निर्वाचित या अन्यथा निकाय नहीं थी। 2006 में ऐसा दृष्टिकोण रखते

हुए कि ऐसी कार्य प्रक्रिया में छठी अनुसूची में ऐसा करने से कुछ रोका नहीं जाता है राज्य के दूसरे भागों में ग्राम पंचायत के समकक्ष मानते हुए राज्य सरकार में ग्राम परिषद का चुनाव कराने का निर्णय लिया। तथापि स्वायत्तशासी परिषद ने नए स्थापित परिषदों को कोई कार्य अभी तक हस्तांतरित नहीं किया है। इस कदम में महत्वपूर्ण नीतिगत जटिलताएं हैं।

बाकी राज्य में बहुत सुदृढ़ त्रि-स्तरीय पंचायती ढांचा है जैसाकि 73वां संशोधन में व्यवस्था की गई है। इन निकायों का चुनाव राज्य चुनाव आयोग द्वारा किया जाता है। ये निकाय विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी हैं।

5.15.8.6 *टीटीएएडीसी का ढांचा*

5.15.8.6.1 टीटीएएडीसी अपने आप में विशिष्ट है क्योंकि इसका क्षेत्राधिकार राजस्व जिला सीमाओं से सटा नहीं है। यह चार राजस्व जिलों में फैला हुआ है। राज्य में पैंतीस ग्रामीण विकास ब्लॉक हैं। उन्नीस ग्रामीण विकास ब्लॉक छठी अनुसूची और अठारह पीआईआर क्षेत्र दोनों के क्षेत्राधिकार में हैं। टीटीएएडीसी क्षेत्र चार जोन में विभाजित है। प्रत्येक राजस्व जिला जिलों के छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों के साथ समान सीमा रखता है। (कृपया नीचे दिया गया टीटीएएडीसी का मानचित्र देखें) प्रत्येक जोन को और आगे बत्तीस उप-जोनों में विभाजित किया गया है, जो कुछ को छोड़कर आरडी ब्लॉकों की समान सीमा रखते हैं।

5.15.8.6.2 टीटीएएडीसी ने भी उन ब्लॉकों में टीटीएएडीसी ब्लॉकों का गठन किया है जोकि पूर्णतः टीटीएएडीसी के भीतर आतें है, प्रत्येक टी.टी.ए.ए.डी.सी ब्लॉक का ब्लाक विकास अधिकारी है जिनकी यहां तैनाती की जाती है। समिति की अध्यक्षता एमडीसी/एमएलए या ग्राम समिति का अध्यक्ष करता है (जहां कोई एमडीसी/एलएलए उस क्षेत्र में नहीं होता है) जिनका गठन ब्लॉक स्तर पर किया गया है। वैसे विकास ब्लॉकों में जहां केवल क्षेत्र का एक भाग टीटीएएडीसी के क्षेत्राधिकार के भीतर आता है, जिला परिषद के सब जोनल विकास समिति का गठन किया गया है, इसमें छठी अनुसूची क्षेत्रों की तरह सदस्यों का संघटन होता है। सभी 35 ब्लॉकों में जो पूर्णतया आंशिक रूप से टीटीएएडीसी के भीतर आते हैं राज्य सरकार ने भी ब्लॉक सलाहकार समिति का गठन किया है जिसमें छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों में राज्य सरकार के कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए 35 ग्रामीण विकास ब्लॉकों में सभी

चुनी गई ग्राम समितियों के अध्यक्ष होते हैं, जिसकी अध्यक्षता एमएलए/एमडीसी द्वारा की जाती है। जिला परिषद में छठी अनुसूची क्षेत्रों में 527 एडीसी गांवों का गठन किया है जिनकी सीमा राजस्व गांवों से सटी हुई है।

5.15.8.6.3 बुनियादी सशक्तिकरण - टीटीएएडीसी ग्राम समिति

5.15.8.6.3.1 इन ग्राम समितियों का चुनाव फरवरी, 2006 किया गया था जैसाकि त्रिपुरा जनजाति क्षेत्र अधिनियम, 1994 में व्यवस्था की गई है। 527 ग्राम समितियों में 4165 निर्वाचित सदस्य हैं जिनमें एक तिहाई महिला सदस्य हैं। अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के लिए उनकी जनसंख्या के प्रतिशत के समानुपात में आरक्षण दिया जाता है। अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का निर्वाचन ग्राम समिति के सदस्यों द्वारा किया जाता है।

5.15.8.7 *मुद्दे और सिफारिशें*

1. *विकेन्द्रीकृत आयोजना*

त्रिपुरा में ग्रामोदय और नगरोदय पहल के रूप में पहले से ही विकेन्द्रीकृत आयोजना की स्थापित प्रणाली है। राज्य की योजना इन पहलों की सहायता से तैयार की गई स्थानीय योजनाओं के समेकन द्वारा तैयार की जाती है। जिला योजना छठी अनुसूची क्षेत्र और पीआरआई के तहत शामिल किए गए क्षेत्र दोनों से संबंधित ग्राम एवं ब्लॉक-स्तरीय योजनाओं का समेकित एवं समामेकित करके तैयार की जाती है। तथापि, जिला योजना समिति का गठन संविधान के अनुच्छेद 243मघ के उपबंधों के तहत नहीं किया गया है। आयोग की दृष्टि में टीटीएएडीसी और जिला प्रशासन दोनों को प्रतिनिधित्व देकर डीपीसी का गठन करने की आवश्यकता है चूंकि त्रिपुरा में सभी जिलों में टीटीएएडीसी और भाग-IX क्षेत्र हैं। टीटीएएडीसी को राज्य स्तर की योजना प्रक्रिया में शामिल किया जाना चाहिए।

2. *विभिन्न स्तर के अधिशासन के बीच भूमिका की स्पष्टता*

जैसाकि अन्य राज्यों के मामले में सुझाव दिया गया है कि राज्य में स्पष्ट कार्यकलाप मानचित्रण प्रणाली के तहत विभिन्न स्तर का कार्य सौंपने की आवश्यकता है जैसाकि जिला परिषद, ब्लॉक स्तर का गठन और ग्राम परिषदें। छठी अनुसूची क्षेत्रों में विकेन्द्रीकृत आयोजना संबंधी विशेषज्ञ समिति ने पाया है

कि टीटीएएडीसी को जोन और सब-जोन में विभाजित करने की प्रणाली ब्लॉक तहसील और ब्लॉक सलाहकार समितियों के साथ मिश्रित हो जाती है। वास्तव में एमएलए द्वारा ब्लॉक सलाहकार समिति की अध्यक्षता और जोन एवं सब-जोन सलाहकार निकायों की अध्यक्षता टीटीएएडीसी के निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा करना विरोधाभास और भूमिका स्पष्टता की कमी दर्शाता है।

5.15.8.7.1 विशेषज्ञ समिति के अवलोकनों का पृष्ठांकन करते समय आयोग का नजरिया है कि विरोधाभास और दोहरे क्षेत्राधिकार से बचने के लिए यह सुनिश्चित किया जाए कि टीटीएएडीसी के ग्राम और जिला निकायों के बीच केवल एक ही मध्यवर्ती ढांचा हो। साथ ही साथ राज्य सरकार को ब्लॉक स्तरीय समितियों और जोन/सब-जोनों के बीच समन्वयन के लिए कार्यतंत्र विकसित करना चाहिए।

5.15.8.8 सिफारिशें

(क) **त्रिपुरा के सभी जिलों में डीपीसी का गठन किया जाना चाहिए जिसमें टीटीएएडीसी और जिला प्रशासन दोनों से प्रतिनिधित्व हो चूंकि त्रिपुरा में सभी जिलों में टीटीएएडीसी और भाग-IX क्षेत्र हैं। टीटीएएडीसी को राज्य-स्तरीय योजना प्रक्रिया में शामिल किया जाना चाहिए।**

(ख) **यह सुनिश्चित करने के लिए तत्काल कदम उठाया जाना चाहिए कि टीटीएएडीसी के ग्राम और जिला निकायों के बीच केवल एक ही मध्यवर्ती ढांचा हो।**

(ग) **राज्य सरकार को एक कार्यतंत्र विकसित करने के लिए कदम उठाना चाहिए जो एमएलए की अध्यक्षता में ब्लॉक स्तरीय समिति और जोन और सब-जोन की अध्यक्षता टीटीएएडीसी के प्रतिनिधियों द्वारा की जाती है, का समन्वयन करें।**

(घ) **राज्य प्रणाली के भीतर विभिन्न स्तर के कार्यों के बीच कार्यों को प्रस्तुत करने के लिए व्यापक कार्यकलाप मानचित्रण कार्य करें जैसाकि जिला परिषद, ब्लॉक समिति और ग्राम परिषद करती हैं।**

6 राज्य वित्त साधनों का प्रबंधन

6.1 प्रभावी वित्तीय प्रबंधन प्रणाली अच्छे लोक प्रशासन की नींव का पत्थर है। हमारी संघीय प्रणाली में जहां संविधान राज्यों को राजस्व का संग्रहण करने और लोक कार्यक्रमों में खर्च करने के लिए प्राधिकृत करता है, देश की राजनीति और अर्थव्यवस्था के लिए प्रभावी वित्तीय प्रबंधन प्रणाली राज्यों में एक महत्वपूर्ण विषय है। किस हद तक राष्ट्र का संपूर्ण आर्थिक विकास राज्य वित्त प्रबंधन पर निर्भर करता है वह इस तथ्य से और अधिक उजागर हो जाता है कि औसतन कुल मिलाकर राज्यों को केन्द्र और राज्यों की संयुक्त राजस्व प्राप्ति का 62.64 प्रतिशत प्राप्त होता है। निम्नलिखित सारणी आठवें वित्त आयोग (1980 के बाद) से राज्य वित्त की वर्षवार स्थिति दर्शाती है। संयुक्त राजस्व व्यय के संदर्भ में आंकड़े 56 से 58 प्रतिशत के दायरे में हैं।

सारणी संख्या 6.1 : संयुक्त प्राप्तियों और व्यय में राज्यों का हिस्सा

औसत*	अंतरण के पहले और बाद में राजस्व प्राप्तियां		राजस्व व्यय**
	पहले	बाद में	
VII वि.आ.	35.3	61.4	58.0
VIII वि.आ.	34.6	62.0	55.7
IX वि.आ.	37.5	64.7	56.9
XI वि.आ.	38.6	63.0	56.8
2000-01	38.6	63.9	56.0
2001-02	39.3	63.9	58.0
XI वि.आ. (औसत 2 वर्ष)	39.0	63.9	57.1

स्रोत (मूल आंकड़ा) : भारतीय लोक वित्त सांख्यिकी

**अनुशंसाधीन अवधि के वर्षों के लिए औसत*

***अंतर-सरकार अंतरण को घटाकर*

6.2 अपने स्वयं के बजट द्वारा चलाए गए कार्यक्रम और स्कीमों के कार्यान्वयन के अलावा राज्य केन्द्र-प्रायोजित विभिन्न स्कीमों तथा केन्द्रीय क्षेत्रक स्कीमों के कार्यान्वयन में मुख्य भूमिका निभाता है।

6.3 कार्यक्रमों और परियोजनाओं का उपयुक्त चयन, विवेकपूर्ण वित्तीय योजना बनाना, आनुमानिक व्यय प्रविधि और समवर्ती एवं व्यय पश्च जांच अति महत्वपूर्ण प्रक्रियाएं हैं, जो यह निर्णय करती हैं कि सरकार के वित्त साधनों का उपयोग और प्रबंधन किस प्रकार किया जा रहा है।

6.4 मुख्य सिद्धांत जिसे ठोस लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली की बुनियाद बनना चाहिए जैसाकि विवेकपूर्ण आर्थिक पूर्वानुमान अपनाना, वार्षिक बजट मध्यावधि आयोजना की तरह बनाना केन्द्रीय निविष्टि नियंत्रण में ढील, टॉप-डाउन बजटिंग सिद्धांत अपनाना, मुद्रा के लिए मूल्य पर संकेन्द्रण और विभिन्न प्रक्रियाओं में पारदर्शिता और सादगी लाने के बारे में पहले ही इस रिपोर्ट के अध्याय-1 में उल्लेख किया गया है।

6.5 इस व्यापक ढांचे के भीतर राज्य सरकारों के स्थायी वित्तीय प्रशासन में निम्नलिखित मुद्दे महत्वपूर्ण हैं :-

1. **वित्तीय प्रत्यायोजन और प्रचालनात्मक लचीलापन**

2. **राजकोषीय अपव्यय से बचना**

3. **व्यय प्रबंधन**

   (क) **संगतता की समीक्षा और कार्यक्रमों एवं स्कीमों को जारी रखने की आवश्यकता।**

   (ख) **वर्ष भर व्यय एकरूपता सुनिश्चित करना।**

4. **विवेकपूर्ण बजट बनाना**

   - **वास्तविक अनुमान और बजट की तैयारी के लिए अनुमान**
   - **वित्तीय स्थिति के अवास्तविक और अपूर्ण प्रकटन से बचना**
   - **बजट बनाने में जनता से परामर्श**
   - **पूरक मांगों का निर्गम**
   - **बजटेत्तर और आकस्मिक देयताएं**
   - **बहु वर्ष बजट बनाना**

5. **राजस्व पूर्वानुमान और कर अनुसंधान यूनिट की आवश्यकता**

6. **आंतरिक नियंत्रण के लिए कार्यतंत्र**

7. **बाह्य लेखापरीक्षा**

6.5.1 वित्तीय प्रत्यायोजन और कार्यात्मक लचीलापन - आईएफए प्रणाली

6.5.1.1 सचिवों, प्रभागों/अनुभागों की संख्या के संदर्भ में वित्त विभाग का संगठन प्रत्येक व्यष्टि राज्य के इतिहास और परिस्थितियों के आधार पर विकसित हुआ है। यद्यपि, बहुत सारी चीजें सामान्य हैं ब्यौरा और संख्या एक राज्य का दूसरे राज्य से भिन्न है। महाराष्ट्र में, ''प्रशासनिक सुधार समिति (2002)'' ने राज्य के बाकी मशीनरी के साथ-साथ राज्य वित्त विभाग के संगठन की व्यापक समीक्षा की है। जो बिन्दु सामने आया है वह यह था कि संगठन की भूमिका वित्त विभाग में उतना अधिक महत्वपूर्ण नहीं है जो कि मुख्य चिन्ता का विषय है। अधिकांश राज्यों में वित्त विभाग में अधिक शक्तियां हैं विशेषकर जो व्यय नियंत्रण से संबंधित हैं जो बहुत हद तक उसी तरह के विभागों के लिए समयबद्ध ढांचे में कार्यक्रम के उद्देश्यों को हासिल करने में अड़चन डालता है।

6.5.1.2 यह सुनिश्चित करने के लिए कि विभिन्न मंत्रालयों/विभागों के कार्य में वित्तीय प्रत्यायोजन और कार्यात्मक लचीलापन हो, केन्द्र सरकार ने 1975 में मंत्रालयों/विभागों में एकीकृत वित्त सलाहकार के रूप में वरिष्ठ अधिकारियों की तैनाती की योजना शुरू की। संबंधित विभाग के सचिव के परामर्श से आईएफए को महत्वपूर्ण वित्तीय मूल्य का बजटीय और वित्तीय निर्णय लेने के लिए प्राधिकृत किया गया है। यह प्रणाली केन्द्रीय मंत्रालयों/विभागों के लिए योजना बनाने, कार्यक्रम और बजट बनाने में महत्वपूर्ण रूप से उपयोगी रही है। इस योजना ने भारत सरकार में अच्छा कार्य किया है। आयोग का दृष्टिकोण यह है कि आईएफए के संबंध में केन्द्र सरकार का अनुभव राज्यों को राज्य प्रशासन में आईएफए के इसी प्रणाली की शुरूआत करने/सुदृढ़ करने के लिए अभिप्रेरित करना चाहिए।

6.5.1.3 सिफारिश

(क) आईएफए के संबंध में केन्द्र सरकार के अनुभव के आधार पर राज्यों को राज्य प्रशासन में एफआईए प्रणाली की शुरूआत/सुदृढ़ करने के लिए कदम उठाना चाहिए।

6.5.2 राजकोषीय अपव्यय से बचना

6.5.2.1 कार्यक्रम और परियोजनाओं का चयन राज्य आयोजना का महत्वपूर्ण संघटक है। इसे मध्यावधि आयोजना प्रतिबद्धता तथा राज्य के वार्षिक बजट दोनों पर आधिरत समझ-बूझ का कार्य होना है।

6.5.2.2 बजट नियमपुस्तिका में विस्तृत अनुदेश और दिशानिर्देशों के बावजूद परियोजनाएं और स्कीमें तदर्थ आधार पर घोषित की जा रही हैं, बहुधा चुनाव के पहले या उच्च स्तरीय पदाधिकारियों के दौर

के दौरान। ऐसी घोषणाओं में बड़ी निधियां शामिल होती हैं और आयोजना आवंटन को अव्यवस्थित कर देती हैं और पहले से अनुमोदित स्कीमों के विश्वसनीय कार्यान्वयन को बाधित करती हैं, अक्सर ऐसी घोषणाओं के पश्चात औपचारिक अनुमोदन नहीं भेजे जाते हैं। इसके द्वारा लोगों में असंतुष्टि होती है और वित्तीय अनुशासनहीनता होती है। दूसरी ओर ऐसे भी मामले हुए हैं जहां स्कीमें सम्यक तत्परता के बगैर तैयार की जाती है और उनका निधियन किया जाता है। ऐसी आरंभतः अस्थायी स्कीम के कारण लोक धन का अपव्यय हुआ है। आयोग का मानना है कि कार्यक्रमों और परियोजनाओं का चयन करते समय केवल उद्देश्य और स्थायित्व पर विचार किया जाना चाहिए। राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाने की आवश्यकता है कि परियोजनाओं को केवल अच्छी तरह विचार-विमर्श करने और प्रक्रिया के बाद ही बजट में शामिल किया जाना चाहिए। तदर्थ आधार पर परियोजनाएं और स्कीमों की घोषणा करने की पद्धति को समाप्त करने की आवश्यकता है।

6.5.2.3 सिफारिश :

(क) राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाने की आवश्यकता है कि परियोजनाओं और कार्यक्रमों को केवल तब बजट में शामिल किया जाए जब तक उन पर अच्छी तरह विचार-विमर्श की प्रक्रियाएं न हो। तदर्थ आधार पर कार्यक्रमों और स्कीमों की घोषणा करने की पद्धति को समाप्त करने की आवश्यकता है।

6.5.3 व्यय प्रबंधन

6.5.3.1 अधिकांश राज्यों में व्यय पैटर्न बहुत अधिक टेढ़ा है। यद्यपि विशेष वित्त वर्ष के लिए आयोजना/ बजटीय संकेत पूर्व वर्ष में राज्य सरकार के विभागों को पूर्ण वर्ष में दर्शाया जाता है फिर भी वास्तविक स्वीकृति पाने की प्रक्रिया को, व्यवहार में अधिक समय लेने वाली है। वित्त वर्ष की पहली दो तिमाहियां ब्यौरेवार परियोजना रिपोर्टें तैयार करने में और मंजूरी प्राप्त करने में बिताई जाती हैं। इसका परिणाम यह होता है कि व्यय का अधिकांश अंश वर्ष के उत्तरार्थ में होता है विशेषतया अंतिम तिमाही में। मार्च माह में धन आहरण करने और इसे कहीं और रखने या इसे जल्दबाजी में खर्च करने के लिए भीड़ हो जाती है। भारत सरकार ने मासिक व्यय योजना शुरू करके इस समस्या से निजात पाने के प्रयास किए हैं। कुछ राज्यों में भी ऐसे ही कदम उठाए हैं। आयोग का दृष्टिकोण यह है कि सभी राज्यों को अपने व्यय परिदृश्य में सुधार लाने के लिए सकारात्मक उपाय करना चाहिए। (क) स्कीमों की ब्यौरवार परियोजना रिपोर्ट पूर्व वर्ष में अंतिम रूप दिया जाना चाहिए और (ख) विभागों को वित्तीय मंजूरी वर्तमान वित्त वर्ष के पहले दो महीने में दी जानी चाहिए।

इससे यह सुनिश्चित होगा कि परियोजना/स्कीम का वास्तविक निष्पादन अधिक से अधिक तीसरी तिमाही के आरंभ तक शुरू हो जाए।

6.5.3.2 *कार्यक्रमों/स्कीमों को जारी रखने की संगतता और उपयोगिता की समीक्षा की आवश्यकता*

6.5.3.2.1 बहुधा जब एक बार सरकारी कार्यक्रम और स्कीमें प्रारंभ की जाती हैं, उनके सतत रूप से जारी रहने की संभावना रहती है। कुछ स्कीमें, यद्यपि उपयुक्त रूप से सारगर्भित होती हैं उनका मूल्य स्वाभाविक परिवर्तनों के परिणामस्वरूप घट जाता है या प्रौद्योगिकी परिवर्तन के कारण कम हो जाता है। सरकार में उनकी उपयोगिता और उपयोगिता की समीक्षा करने और उपयुक्त मध्यावधि सुधारात्मक कदम उठाने के लिए बहुत कम प्रयास किए जाते हैं।

6.5.3.2.2 आयोग का दृष्टिकोण है कि कार्यक्रमों और स्कीमों की शून्य आधारित समीक्षा की आवश्यकता है जो पांच वर्ष से भी अधिक पुराने हैं और जिसमें बड़ी मात्रा में सार्वजनिक धन शामिल है (लगभग 50 करोड़ रुपए से अधिक)।

6.5.3.3 सिफारिशें

(क) राज्यों को निम्नलिखित के द्वारा अपने व्यय परिदृश्य में सुधार लाने के लिए प्राथमिक रूप से कदम उठाना चाहिए। (क) पूर्व वर्ष में स्कीम की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को अंतिम रूप देना और (ख) यह सुनिश्चित करना कि वित्तीय मंजूरी विभागों को वर्तमान वित्त वर्ष के प्रथम दो माह में दी जाए।

(ख) राज्यों को कार्यक्रमों और स्कीमों की शून्य आधारित समीक्षा करनी चाहिए जो पांच वर्ष से अधिक पुराने हैं और जिनमें सार्वजनिक धन की बड़ी राशि (लगभग 50 करोड़ रुपए) अधिक शामिल है।

6.5.4 विवेकपूर्ण बजट की तैयारी

6.5.4.1 *बजट की तैयारी के लिए वास्तविक अनुमान और पूर्वानुमान*

6.5.4.1.1 बजट बनाना किसी भी वित्तीय प्रबंधन प्रणाली का अत्यंत महत्वपूर्ण संघटक है। वास्तविक अनुमान और सही पूर्वानुमान इसकी दो अत्यंत महत्वपूर्ण अपेक्षाएं हैं।

6.5.4.1.2 आर्थिक पूर्वानुमान लगाने की आवश्यकता है जो बजट अनुमान तैयार करने के लिए विवेकपूर्ण और वास्तविक होते हैं जो यथार्थ होते हैं और अत्यधिक आशावादी नहीं होते हैं। प्रत्येक वित्त

वर्ष के अंत में अनुमानों और वास्तविक के बीच अंतर का विश्लेषण किया जाना चाहिए ताकि अंतर्निहित आर्थिक पूर्वानुमानों को भविष्य के लिए समुचित रूप से अशांकन किया जा सके।

6.5.4.2 *सार्वजनिक परामर्श*

6.5.4.2.1 कुछ वर्ष पहले तक बजट बनाना गुप्त प्रक्रिया थी। उपयुक्त जानकारी के अभाव में बजट बनाने वाले बहुधा अलग-थलग कार्य करते थे। यद्यपि केन्द्र सरकार ने उद्योग संघों और हितधारक विचारकों आदि के साथ कुछ वर्ष पहले बजट पूर्व परामर्श करना आरंभ कर दिया है। अधिकांश राज्य सरकारों ने इस मुद्दे को आगे बढ़ाने के कदम नहीं उठाए हैं। आन्ध्र प्रदेश इस दिशा में कदम उठाने वाला पहला राज्य है। इसने बजट पेश करने की तारीख के लगभग चार सप्ताह पहले वार्षिक राजकोषीय ढांचा 2002-2003 जारी किया है। इसने राज्य और जिला दोनों स्तरों पर कार्यशाला और चर्चाएं आयोजित की और विभिन्न स्रोतों से सुझाव प्राप्त किए। आयोग का दृष्टिकोण है कि राज्य सरकार और जनता के बीच ऐसी परस्पर क्रिया की प्रक्रिया बजट बनाने से गोपनीयता का आवरण उठा देगी। यह बजट की तैयारी में पारदर्शिता और उद्देश्यपरकता के लिए मुख्य कदम होगा। यह भी जोर देने की आवश्यकता है कि ऐसा परामर्श केवल तब प्रभावी और अर्थपूर्ण होगा जब (क) नागरिकों तक सूचना की पहुंच हो और (ख) बजट बनाने और इसके निहितार्थों पर नागरिकों एवं समाज के नेताओं को शिक्षित करने के लिए प्रभावी कदम उठाए जाएं।

6.5.4.3 *बहु-वर्ष बजट निर्माण*

6.5.4.3.1 राज्य सरकारों में प्रचलित बजट मानदंडों के अनुसार सभी अव्ययित आवंटन वित्त वर्ष के अंत में समाप्त हो जाते हैं (यद्यपि धन का आवंटन वित्त वर्ष की अंतिम तिमाही में किया जाता है)। इसके परिणामस्वरूप (क) जल्दबाजी व्यय और/या (ख) धन आहरण करके वाणिज्यिक बैंकों/अन्य वित्तीय संस्थाओं में बाद के उपयोग के लिए रखने का प्रयास किया जाता है। ये दोनों कार्य वित्तीय मानदंडों और सरकार के हित के विरूद्ध हैं। इस समस्या का आंशिक हल किया जा सकता है यदि कार्यान्वयन अभिकरणों को कुछ शर्तों के साथ वर्तमान आवंटन को आगामी वित्त वर्ष में उपयोग करने की अनुमति दी जाए।

6.5.4.3.2 आयोग का दृष्टिकोण है कि राज्य सरकारों को बहु-वर्ष बजट की ओर जाना चाहिए और जिस वर्ष का बजट है उसके साथ-साथ चार वर्ष की अवधि के लिए राजस्व और व्यय का अनुमान देना चाहिए। यह अनुक्रमी आधार पर किया जाना चाहिए। यह चालू स्कीमों, कार्यक्रमों और परियोजनाओं

की निधि आवश्यकताओं के बेहतर अनुमान के लिए समर्थ बनाएगा। यह वास्तविक बजट भी सुनिश्चित करेगा।

6.5.4.4 *मध्यावधिक राजकोषीय आयोजना*

6.5.4.4.1 इस परिप्रेक्ष्य में मध्यावधिक राजकोषीय आयोजना की तैयारी उपयुक्त होगी। एमटीएफपी सरकार के मध्यावधिक राजकोषीय उद्देश्यों का विवरण होता है जो आगामी तीन से चार वर्ष के ब्लॉक के साथ वर्तमान वित्त वर्ष के लिए प्रमुख वित्तीय परिवर्तन का अनुमान प्रदान करता है। प्रत्येक एमट ीएफपी भी उद्देश्य के लिए निष्पादन की सूचना देता है। एमटीएफपी दो लक्ष्यों की पूर्ति करता है पहला यह मध्यावधिक परिप्रेक्ष्य के भीतर वार्षिक बजट बनाने में सहायता करता है। दूसरा यह जनता के लिए सरकार की वित्तीय मंशाओं और रणनीतियों की सूचना के रूप में कार्य करता है। आयोग का विश्वास है कि राज्यों को एमटीएफपी की तैयारी और कार्यान्वयन की पद्धति का अनुपालन करना चाहिए।

6.5.4.5 *बजटेत्तर और आकस्मिक देयताएं*

6.5.4.5.1 राज्य सरकार के बजट और वित्तीय विवरण बहुधा पूर्ण छवि प्रदर्शित नहीं करते हैं। उदाहरण के लिए विभिन्न पारास्टटल्स द्वारा लिए गए उधारों के लिए सरकार द्वारा दी गई गारंटियों की वजह से सरकार की आकस्मिक देयताएं बजट या वित्तीय विवरण में शामिल नहीं किए जाते हैं। बहुत से राज्यों में कुछ वर्ष पहले तक सरकार विशेष प्रयोजन माध्यमों द्वारा पूंजी निर्माण कार्य कार्यक्रम निष्पादित किया जिनका वित्तपोषण सरकार द्वारा बिना शर्त गारंटीशुदा बांडों द्वारा किया गया। चूंकि विशेष प्रयोजन माध्यमों का व्यावहारिक राजस्व स्रोत नहीं है अतः स्पष्ट व्यवस्था यह थी कि वापसी-अदायगी बजट से करने की वचनबद्धता की गई थी। ये प्रभावी रूप से सरकार का उधार बन गए।

बॉक्स 6.1 : महाराष्ट्र में आकस्मिक देयता

गारंटी और इसके बाद पेंशन महाराष्ट्र में अति महत्वपूर्ण आकस्मिक देयताएं हैं। डा. गोडबाले ने बजट को पारदर्शी और प्रयोक्ता अनुकूल बनाने संबंधी अपनी रिपोर्ट (सितम्बर, 2002) में महाराष्ट्र की आकस्मिक देयता लगभग 240,000 करोड़ रुपए अनुमानित की थी जो राज्य की 27,941 करोड़ रुपए की वार्षिक प्राप्ति की तुलना में थी। इस मुद्दे के मद्देनजर महाराष्ट्र प्रशासनिक सुधार समिति ने सिफारिश की कि (क) सरकार को बजट दस्तावेजों में इसकी आकस्मिक देयताओं के दायरे का प्रकटन करना चाहिए और इसमें शामिल जोखिमों के आकलन के लिए आधार प्रदान करना चाहिए, और (ख) सरकार को अपने आपको अधिमान्य रूप से मौद्रिक अर्थों में ऋण और गारंटी दोनों में सीमित रखना चाहिए न कि अपनी प्राप्ति या सकल राज्य घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में।

स्रोत : महाराष्ट्र प्रशासनिक सुधार समिति की रिपोर्ट 2002

6.5.4.5.2 क्योंकि ऐसी देयताओं का भुगतान बहुत बाद में करना पड़ा, बाद के वर्ष में वार्षिक वित्तीय विवरण में इन बजटेत्तर गारंटी के कारण यह संविधान के अनुच्छेद 202 की भावना और आशय के विरूद्ध जाता है। यह पद्धति राज्य की विश्वसनीयता के लिए घातक है और इसका क्रेडिट दर निर्धारण पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। ऐसी गारंटी पर सीमा-निर्धारण राज्यों में निवेशकों का विश्वास बढ़ाएगा।

6.5.4.5.3 आयोग उपर्युक्त दृष्टिकोण से सहमत है कि लम्बे समय में बजटेत्तर उधार का राज्य वित्त पर प्रतिकूल असर अवश्यम्भावी है। प्रत्येक राज्य सरकार को एक सीमा निर्धारित करनी चाहिए जिस तक यह गारंटी दे सकता है। आयोग ने यह महसूस किया कि कुछ परिस्थितियों में ऐसी गारंटियां अपरिहार्य हैं। परंतु राज्य सरकारों को ऐसी परियोजनाओं की व्यवहार्यता के संबंध में सावधानी और कर्मनिष्ठता बरतने की आवश्यकता है। उनके व्यापक रूप से आकलन और मूल्यांकन करने की आवश्यकता है।

6.5.4.6 *परिसंपत्तियों का रखरखाव*

6.5.4.1.1 आयोग द्वारा इस विषय पर विभिन्न राज्यों में कराए गए अध्ययनों से दो महत्वपूर्ण निष्कर्ष सामने आए हैं :(क) नई पूंजी परिसंपत्तियों के सृजन में योजना स्कीमों को अत्यधिक बल महत्व दिया गया; पहले सृजित परिसंपत्तियों का रखरखाव (जो आयोजना-भिन्न व्यय भी कहलाता है) उपेक्षित होते हैं, (ख) यहां तक कि आयोजनाओं में चालू परियोजनाओं को पूरा करने की प्राथमिकता देने की बजाए नई परियोजनाएं शामिल करने की प्रवृत्ति हैं, विशेषकर सिंचाई के क्षेत्र में।

6.5.4.6.2 बहुधा न केवल निधियों की कमी से परियोजनाएं अपूर्ण रह जाती हैं यहां तक कि जब वे पूरी की जाती हैं उनका रखरखाव और उपयोग निधियों की खराब व्यवस्था करने के कारण मुश्किल में पड़ जाता है। यह कहना स्पष्ट होगा कि परिसंपत्ति के सृजन का अर्थ है इसका उपयोग उत्पादकत रूप में करना। यह बहुधा व्यवहार में या तो रखरखाव की कमी या कुछ संबंधित सुविधा जैसाकि प्रचालक या जगह प्रदान न किया गया हो, के कारण नहीं हो पाता है। यह इस विश्वास के कारण होता है कि आयोजना-भिन्न व्यय अनिवार्य रूप से गैर उत्पादक होता है। जबकि आयोजना स्कीमों के लिए सामान्यतः निधियां उपलब्ध होती है किसी आयोजना-भिन्न व्यय को संदेह की दृष्टि से देखा जाता है। यह अनुभव किया जाता है कि आयोजना-भिन्न व्यय के विरूद्ध इस आंतरिक पूर्वधारणा से निजात

पाने का एक रास्ता परिसंपत्ति के पूंजीगत मूल्य में परिसंपत्ति के रखरखाव की व्यवस्था करना और इसकी अधिप्राप्ति किए जाने के बाद कम से कम पांच वर्षों तक इसका रखरखाव सुनिश्चित करना है। उदाहरण के लिए सरकार खरीद के समय ही विक्रेताओं के साथ वार्षिक रखरखाव संविदा पर हस्ताक्षर कर सकती है ताकि आयोजना-भिन्न व्यय के तहत बाद के वर्षों में इसके रखरखाव के लिए निधियां मांगने से बचा जा सके।

6.5.4.6.3 यह कार्य पर्याप्त प्रयोक्ता प्रभारों की वसूली के साथ-साथ करने की आवश्यकता है।

6.5.4.7 सिफारिशें

(क) बजट अनुमान तैयार करने में विवेकपूर्ण और वास्तविक आर्थिक पूर्वानुमान होना चाहिए। प्रत्येक वित्त वर्ष के अंत में अनुमानों और वास्तविक के बीच अंतर का विश्लेषण किया जाना चाहिए ताकि अंतर्निहित आर्थिक पूर्वानुमान को भविष्य के लिए उपयुक्त रूप से अशांकित किया जा सके।

(ख) बजट बनाने में राज्य सरकार और हितधारकों का औद्योगिक संघों विचारकों सहित के बीच अन्योन्य क्रिया होनी चाहिए। ऐसे परामर्श को प्रभावी एवं अर्थपूर्ण बनाने के लिए निम्नलिखित कदम उठाए जाने चाहिए। (क) नागरिकों को सूचना की सुविधा मुहैया कराना और (ख) बजट बनाने और इसके निहितार्थ के संबंध में नागरिकों एवं समाज के नेताओं को शिक्षित करना।

(ग) राज्य सरकारों को बहुवर्षी बजट बनाना आरंभ करना चाहिए ओर जिस वर्ष के लिए बजट बनाया जाता है उसके अतिरिक्त चार वर्षों की अवधि के लिए राजस्व और व्यय का अनुमान देना चाहिए। यह सतत आधार पर किया जाना चाहिए।

(घ) राज्यों को एमटीएफपी की तैयारी और इसके कार्यान्वयन के प्रचालन का अनुसरण करना चाहिए।

(ङ) आयोजना-भिन्न व्यय के विरूद्ध पूर्वधारणा हटाने के लिए राज्य को परियोजना लागत में ही परिसंपत्तियों के रखरखाव के लिए कदम उठाने चाहिए और इसकी अधिप्राप्ति के बाद कम से कम पांच वर्षों तक इसका रखरखाव सुनिश्चित करना चाहिए। यह कार्य पर्याप्त प्रयोक्ता प्रभारों की वसूली के साथ-साथ किया जाना चाहिए।

6.5.5 राजस्व पूर्वानुमान और कर अनुसंधान यूनिट की आवश्यकता

6.5.5.1 बजट में राजस्व का अनुमान संभावित राजस्व में आकलन में किसी व्यवस्थित प्रयास की अपेक्षा आशावादिता और आशा (और कभी-कभी संसाधन में अंतर का कम करने के लिए प्रविष्टियों को संतुलित करने) पर आधारित होते हैं। दो मुद्दे शामिल होते हैं जब यह अनुमान लगाना होता है (क) क्या राजस्व की कर संभावना का पूरी तरह दोहन किया जाता है और (ख) यदि राजस्व आशयित स्तर के नहीं होते हैं, क्या कहीं कोई कमी हो रही है। इसके अतिरिक्त अनुमानित और वास्तविक राजस्व के बीच बड़ा अंतर व्यय प्रबंधन को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करता है। सभी तरह से यह महत्वपूर्ण है कि राजस्व पूर्वानुमान गंभीरता से किया जाए। कुछ राज्यों (उदाहरण के लिए कर्नाटक) में अनुसंधान प्रकोष्ठ है जो राजस्व के पूर्वानुमान में वित्त विभाग को सहायता करता है जबकि अधिकांश राज्य तदर्थ आधार पर राजस्व संग्रहण के पूर्व वर्षों का आधार लेते हैं। इसलिए आयोग का दृष्टिकोण यह है कि राजस्व पूर्वानुमान और उसके कारणों सहित निविष्टि प्रदान करने के लिए प्रत्येक राज्य में वित्त विभाग में एक समर्पित प्रकोष्ठ हो। यह बजट बनाने के कार्य का महत्व वर्धन करेगा।

6.5.5.2 सिफारिश

(क) राज्य सरकारों को राजस्व पूर्वानुमान और उसके कारणों संबंधी निविष्टि प्रदान करने के लिए अपने वित्त विभाग के भीतर समर्पित प्रकोष्ठ स्थापित करने की पहल करनी चाहिए।

6.5.6 आंतरिक नियंत्रण के लिए कार्यतंत्र

6.5.6.1 वित्तीय नियमितता के परे जाने और व्यापक भूमिका निभाने के लिए लेखापरीक्षा का अनुपालन करने के लिए आंतरिक लेखापरीक्षा का कार्यनीतिक दृष्टिकोण विकसित करना अनिवार्य है। इस कार्यनीतिक दृष्टिकोण के आलोक में आंतरिक लेखापरीक्षा की संभावना और भूमिका को पुनः पारिभाषित करने की आवश्यकता है। आंतरिक लेखापरीक्षा यूनिटों में सही कर्मचारियों की भर्ती और क्षमता निर्माण होना चाहिए। आयोग ने भारत सरकार के संबंध में लेखापरीक्षा समितियों के गठन का सुझाव दिया है। इस पर राज्य सरकारों द्वारा भी विचार किया जा सकता है।

6.5.6.2 सिफारिश

(क) राज्य सरकारों को अपने प्रत्येक विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा समिति का गठन करने के लिए कदम उठाना चाहिए।

6.5.7 बाह्य लेखापरीक्षा

6.5.7.1 कुछ राज्यों में लोक लेखा समितियों में नियंत्रक और महा लेखापरीक्षक की लेखापरीक्षा रिपोर्टों में शामिल सभी पैराओं और निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्टों की जांच करने की पद्धति है, जबकि दूसरों ने चयनात्मक तरीका अपनाया है। पहले के मामले में शामिल कार्य की मात्रा के कारण नियंत्रक और महा लेखापरीक्षक की रिपोर्ट पर वर्षों तक चर्चा नहीं होती बहुधा 10-15 वर्षों तक और बकाया बढ़ता जाता है।

6.5.7.2 परिस्थितियों से निजात पाने के लिए विधायी समिति समय-सीमा अपनाने पर विचार कर सकती है जिसके भीतर वे लेखापरीक्षा रिपोर्ट की जांच पूरी कर सकते हैं और विधायिका को प्रस्तुत कर सकते हैं। राज्य सरकार इसलिए लेखापरीक्षा की अनुशंसा के लिए तथा राज्य पीएसी/सीओपीयू को अपने अंतिम प्रस्तुति के पहले विधीक्षा के लिए ऐसे कार्यों को समाविष्ट करने के बाद की गई कार्रवाई संबंधी टिप्पणी अग्रेषित करने के लिए आवश्यक अनुवर्ती कार्रवाई के लिए विभाग के लिए समय-सीमा निर्दिष्ट कर सकती है। यह सुनिश्चित करना भी अनिवार्य है कि सभी विभाग निर्धारित समय-सीमाओं का अनुसरण करें।

6.5.7.3 सिफारिश

(क) राज्य सरकारों को लेखापरीक्षा की अनुशंसा के लिए तथा राज्य पीएसी/सीओपीयू को अपनी प्रस्तुति के पहले विधीक्षा के लिए ऐसे कार्यों को समाविष्ट करने के बाद की गई कार्रवाई संबंधी टिप्पणी अग्रेषित करने के लिए आवश्यक अनुवर्ती कार्रवाई के लिए विभाग के लिए समय-सीमा विनिर्दिष्ट करना चाहिए। सभी विभागों को निर्धारित समय सीमाओं का पालन करना चाहिए।

6.5.8 परियोजनाकरण और मूल्यांकन

6.5.8.1 राज्य सरकारों में एक सामान्य पद्धति परियोजनाओं की मात्रा को समझना है ताकि इन्हें किसी प्रकार आयोजना समूह में समाविष्ट किया जा सके। तब जैसे समय बीतता है वास्तविक वित्तीय जटिलताएं उभरती हैं। इसके परिणामस्वरूप परियोजनाओं का पूर्णरूपेण निधियन नहीं हो पाता है, कार्यान्वयन अधूरा छोड़ा जाता है और लागत एवं समय दोनों अधिक लगता है। कुछ मामलों में यह खराब परियोजना बनाने और संबंधित विभाग की मूल्यांकन क्षमता के कारण भी हो सकता है। व्यापक

परियोजना समामेलन लागत और वास्तविक वित्तीय वचनबद्धता पूंजी परिव्यय की सही योजना बनाने के लिए अनिवार्य हैं।

6.5.8.2 आयोग का विश्वास है कि बहुत से मामलों में अच्छा व्यापार प्रस्ताव के रूप में सार्वजनिक निधि को लगाने के लिए सरकार के लिए संभव है, आंतरिक वित्तीय समापन सहित राज्य के विभिन्न विभागों के लिए अपनी परियोजना बनाने और मूल्यांकन करने की क्षमता का विकास करने/बढ़ाने की आवश्यकता है।

6.5.8.3 सिफारिश

(क) आंतरिक वित्तीय समापन के साथ सार्वजनिक निधि को विवेकसम्मत रूप से लगाने के लिए राज्यों को अपनी परियोजना निर्माण और मूल्यांकन क्षमता सुदृढ़ करने के लिए कदम उठाने चाहिए।

6.5.9 उपर्युक्त के अतिरिक्त और भी महत्वपूर्ण नीति और कार्यात्मक मुद्दे हैं जैसाकि केन्द्र सरकार से संसाधनों का अंतरण, राजस्व व्यय, योजना निधियन में क्षेत्रक बल, विशेष क्षेत्र कार्यक्रम, बाह्य सहायता का उपयोग, सब्सिडी का मुद्दा आदि, जो महत्वपूर्ण रूप से राज्यों में वित्तीय प्रशासन को प्रभावित करते हैं। चूंकि इनमें से बहुत से मुद्दों की जांच तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अलग से की जा रही है, उन्हें इस रिपोर्ट में शामिल नहीं किया जा रहा है।

निष्कर्ष

आयोग ने अपनी पूर्ववर्ती रिपोर्टों में प्रशासनिक मुद्दों के संपूर्ण सीमाओं की जांच की है, जिनमें से अनेक राज्य सरकारों से संबंधित है; आयोग की सिफारिशें इस रिपोर्ट में दोहराई गई हैं। केन्द्र सरकार के संगठन की भी जांच की गई है तथा केन्द्र सरकार के संबंध में आयोग की सिफारिशें आवश्यक हैं। संक्षेप में कहा जाए तो सरकारों को वर्तमान की अपेक्षा अधिक सुगठित और संसक्त होने की आवश्यकता है, स्थानीय निकायों को अधिक उत्तरदायित्व, शक्तियां तथा संसाधन प्रत्यायोजित किए जाने आवश्यक है तथा पारदर्शिता और जबावदेहिता की संरचनाओं को व्यवस्थित या सुदृढ़ (जैसा भी मामला हो) किया जाना आवश्यक है।

संविधान में 73वें तथा 74वें संशोधन द्वारा अधिशासन के तृतीय स्तर की स्थापना की अनुक्रिया में जिला प्रशासन का विकास हो रहा है। आयोग ने विद्यमान स्थापना के लिए एक दोहरी भूमिका की परिकल्पना की है। प्रथमतः, यह प्रस्तावित जिला परिषद के लिए जिला सचिवालय की व्यवस्था करेगा और परिषद के प्रति उत्तरदायी होगा। दूसरे विभिन्न संविधियों द्वारा इसे प्रदत्त शक्तियों के संबंध में अथवा राज्य सरकार द्वारा इसे प्रत्यायोजित शक्तियों के संबंध में, यह राज्य सरकार के प्रति उत्तरदायी होगा।

प्रत्येक संघ राज्य क्षेत्र का अपना अद्वितीय इतिहास है तथा समस्याओं का अद्वितीय समूह है। संघ राज्य क्षेत्रों के संबंध में आयोग की सिफारिशें इस सिद्धांत द्वारा मार्गदर्शित रही है कि निर्णय यथासंभव उनके सन्निकट होना चाहिए जो निर्णयों द्वारा प्रभावित होते हैं। शक्तियों के पर्याप्त अंतरण तथा प्रत्यायोजन का सुझाव दिया गया है।

जहां तक पूर्वोत्तर क्षेत्र का संबंध है, आयोग की सिफारिशें क्षेत्र में प्रशासनिक संरचना, प्रक्रिया, सुरक्षा स्थापना तथा कार्मिक प्रबंधन को सुधारने तथा उनके सुदृढ़ीकरण पर संकेन्द्रित है। राज्य विशिष्ट सुझाव भी दिए गए हैं। इस क्षेत्र में केन्द्र तथा राज्य सरकारों को भी इस संबंध में मिलाकर कार्य करना आवश्यक होगा।

आयोग ने विस्तृत तथा विचारित सिफारिशें की है। आयोग का मानना है कि राज्य उनसे अधिकतम लाभ प्राप्त करने के लिए गंभीर प्रयास करेंगे। इनके अंतर्गत राज्य सरकार के सचिवालय तथा क्षेत्र संरचनाओं, दोनों से संबंधित व्यापक मुद्दे शामिल हैं। कार्यान्वित किए जाने पर, इन उपायों को सार्वजनिक सेवाओं में अनुकार्यत्मकता हासिल होगी तथा जन संतुष्टि में पर्याप्त वृद्धि होगी।

जटिल प्रशासनिक प्रणालियों में ऐसी व्यापक निदर्शनात्मक पहलों को शुरू करना तथा उन्हें कार्यान्वित करना एक चुनौतीपूर्ण कार्य है। परिवर्तन लाने के लिए दीर्घकालीन संकल्पना तथा प्रतिबद्धता ऐसे प्रयासों की सफलता के लिए एक अनिवार्य शर्त है।

सिफारिशों का सारांश

1. (पैरा 2.3.2.12) मंत्रिपरिषद का आकार

(क) एक दक्ष सरकार की आवश्यकताओं को विचार में रखते हुए राज्यों में मंत्रिपरिषद के आकार को कम किया जाना आवश्यक है। इस प्रयोजन के लिए, मंत्रिपरिषद का अधिकतम आकार उनकी विधानसभाओं की क्षमता के 10 प्रतिशत से 15 प्रतिशत की बीच की सीमा में नियत किया जाए। अपेक्षाकृत बड़े राज्यों में (जहां सभा की सदस्यता 200 से अधिक है), ऐसी अधिकतम प्रतिशतता 10 प्रतिशत होनी चाहिए जबकि मध्यम (जहां सभा की संख्या 8 तथा 200 के बीच है) तथा अपेक्षाकृत छोटे राज्यों (जहां सभा की क्षमता 80 से कम है) यह क्रमशः 12 प्रतिशत तथा 15 प्रतिशत हो सकती है। तथापि, यह शर्त विसंगतियों को दूर करने के लिए समुचित परंतुक के अध्यधीन होगी। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि मध्यम आकार के राज्यों के लिए अनुमत मंत्रियों की अधिकतम संख्या 200 विधायकों वाले बड़े आकार के राज्य के लिए निर्धारित संख्या से अधिक न हो तथा इसी प्रकार, अपेक्षाकृत छोटे राज्यों के लिए अनुमत मंत्रियों की अधिकतम संख्या 80 विधायकों वाले किसी मध्यम आकार के राज्य के लिए निर्धारित संख्या से अधिक न हो। किसी न्यूनतम संख्या का निर्धारण न किया जाए।

(ख) अंतर-राज्य परिषद में राज्यों के साथ विचार-विमर्श/चर्चाओं के जरिए इस मुद्दे पर राष्ट्रीय सर्वसम्मति होने की आवश्यकता है।

2. (पैरा 2.3.3.11) सचिवालय विभागों की संख्या का यौक्तिकीकरण

(क) राज्यों में सचिवालय विभागों की संख्या को निम्न आधार पर आगे और युक्तिसंगत बनाया जाना चाहिए।

(i) विद्यमान विभागों में, जिनके अंतर्गत अंतर-संबद्ध विषय आते हैं, कार्यकलापों तथा कार्यों का विलय कर दिया जाना चाहिए;

(ii) विभिन्न विभागों के कार्यकलापों के बीच सहक्रिया की आवश्यकता;

(iii) अधिक संख्या में कार्यों का पीआरआई/यूएलबी को अंतरण;

(iv) सचिवों की भूमिका को पुनः परिभाषित किया जाए; उन्हें गैर अनिवार्य उत्तरदायित्वों तथा कार्यपालक कार्य से मुक्त किया जाए तथा कार्यपालक विभागों/अभिकरणों को शक्ति का अपेक्षाकृत अधिक प्रत्यायोजन किया जाए; तथा

(v) निर्णयन प्रक्रिया को सुप्रवाही बनाने की आवश्यकता।

3. (पैरा 2.3.5.5) कार्यपालक अभिकरण

(क) राज्य सरकारों को यह पुष्टि करने के लिए प्रत्येक विभाग के कार्यों/कार्यकलापों की संवीक्षा करनी चाहिए कि क्या ये कार्यकलाप/कार्य विभाग के उद्देश्य के लिए महत्वपूर्ण है तथा केवल सरकारी अभिकरणों द्वारा ही संचालित किए जा सकते हैं।

(ख) केवल वही कार्य/कार्यकलाप विभागों द्वारा सीधे संचालित किए जाने चाहिए, जिनका संचालन पैरा 2.3.4.6 में वर्णित सिद्धांत के आधार पर सरकार द्वारा किया जाना है।

(ग) प्रत्येक कार्यपालक अभिकरण, चाहे वह नया निकाय हो या कोई विद्यमान विभागीय उपक्रम/अभिकरण/बोर्ड/विशेष प्रयोजन निकाय है जिसे कार्यपालक अभिकरण में रूपांतरित किया गया है, अर्ध-स्वायत्तशासी होना चाहिए तथा उसे अधिदेश के अधीन व्यावसायिक रूप से प्रबंधित किया जाना चाहिए। ऐसे कार्यपालक अभिकरणों की संरचना विभाग, बोर्ड, आयोग, कंपनी, सोसायटी इत्यादि के रूप में की जा सकती है।

(घ) कार्यपालक अभिकरणों के सांस्थानिक ढांचे को अभिकल्पित करते समय स्वायत्तता तथा जबावदेहिता के बीच सही संतुलन की आवश्यकता है। इसकी प्राप्ति सु-अभिकल्पित निष्पादन करारों, समझौता ज्ञापनों (एमओयू), संविदाओं, इत्यादि के माध्यम से की जा सकती है। तथापि, ऐसी निष्पादन संविदाओं को तैयार करने तथा उन्हें कार्यान्वित करने के लिए संबंधित सरकारी विभागों में क्षमता के पर्याप्त उन्नयन की आवश्यकता है।

(ङ) ऐसे विषयों, जहां प्रमुख कार्य तथा कार्यकलाप स्थानीय सरकारों को अंतरित किए गए है, से संबंधित अभिकरणों को अनुवीक्षण तथा पर्यवेक्षण मानक तथा गुणता सुनिश्चयन, तकनीकी विषयों के संबंध में स्थानीय सरकारों के लिए मार्गदर्शन, कार्मिक प्रशिक्षण, सरकार के कार्यकलाप तथा निष्पादन के संबंध में पुनर्निवेशन प्रदान करने तथा योजनाओं

एवं कार्यक्रमों से अपेक्षित परिवर्तनों के संबंध में सलाह देने पर संकेन्द्रण करना होगा - जैसाकि पैराग्राफ 2.3.5.4 में उल्लेख किया गया है।

4. (पैरा 2.4.1.4) सिविल सेवा कानून

(क) आयोग ने दोहराया है कि इसकी दसवीं रिपोर्ट में सिविल सेवा कानून तथा सिविल सेवा प्राधिकरण से संबंधित सिफारिशों को राज्य सरकारों द्वारा अक्षरशः कार्यान्वित किया जाए।

(ख) इन सुधारों के लिए समुचित विधायी समर्थन उपलब्ध कराने के लिए, प्रत्येक राज्य सरकार को राज्य में सिविल पद धारण करने वाले सभी कार्मिकों के लिए एक सिविल सेवा कानून अधिनियमित करना चाहिए (प्रस्तावित केन्द्रीय कानून की रूपरेखा पर)। तथापि, राष्ट्रीय सर्वसम्मति का विकास करने के लिए तथा राज्यों में एक समानता के एक परिमाण का सुनिश्चयन करने के लिए, यह मामला विचार-विमर्श के लिए अंतर-राज्य परिषद में उठाया जाए।

5. (पैरा 2.4.2.6) राज्य सरकार में वरिष्ठ स्तरों पर नियुक्ति तथा कार्यकाल सुरक्षा

(क) प्रस्तावित केन्द्रीय अधिनियम की रूपरेखा पर राज्य सिविल सेवा कानून के अधिनियम के पश्चात, प्रस्तावित राज्य सिविल सेवा प्राधिकरण राज्य सरकारों में सभी स्तरों (पदों) के वरिष्ठ अधिकारियों (जिनमें मुख्य सचिव, प्रधान सचिव, प्रभारी अभियंता, अन्य अभिकरण प्रमुख तथा प्रधान मुख्य वन संरक्षक शामिल है) की नियुक्ति तथा कार्यकाल संबंधी मामलों पर कार्रवाई करे।

(ख) जब तक ऐसे प्राधिकरण का सगठन नहीं हो जाता, राज्यों में मुख्य सचिव तथा प्रधान वन संरक्षक की नियुक्ति के लिए निम्न प्रक्रिया को अपनाया जाए :

- इन दोनों पदों के लिए मुख्य मंत्री/मंत्रिमंडल को नामों की सूची की सिफारिश करने के लिए एक कोलेजियम (दल) होना चाहिए। मुख्य सचिव के पद के लिए इस कोलेजियम (दल) में निम्न शामिल होंगे - (क) मुख्य मंत्री द्वारा नामित किया गया कोई मंत्री, (ख) राज्य विधानसभा में प्रतिपक्ष का नेता तथा (ग) पदधारी मुख्य सचिव। प्रधान मुख्य वन संरक्षक के पद पर चयन के लिए, कोलेजियम

(दल) में निम्न शामिल होंगे (क) वन का प्रभारी मंत्री, (ख) राज्य विधानसभा में प्रतिपक्ष का नेता तथा (ग) मुख्य सचिव।

- इन दोनों पदों के लिए कम से कम दो वर्ष का नियत कार्यकाल होना चाहिए।
- मुख्य सचिव तथा प्रधान मुख्य वन संरक्षक के पद के लिए चयन को व्यापक बनाकर उसमें एक विनिर्दिष्ट वरिष्ठता (उदाहरणार्थ 30 वर्ष) के सभी अधिकारियों को शामिल किया जाना चाहिए। निर्धारित सीमा से उच्चतर वरिष्ठता वाले सभी अधिकारी इस सूची का भाग बनने के लिए अर्हक होंगे।

(ग) जहां तक पुलिस महानिदेशक की नियुक्ति तथा कार्यकाल का संबंध है, आयोग द्वारा अपनी रिपोर्ट ''सरकारी व्यवस्था'' में पैरा 5.2.3.7 में की गई सिफारिश का कार्यान्वयन किया जाए।

6. (पैरा 2.4.3.9) क्षेत्रीय स्तर का प्रशासन

(क) सरकार के तृतीय स्तर के रूप में क्षेत्र प्रशासन की प्रमुख इकाई के रूप में जिले का आविर्भाव होने के मद्देनजर, तथा राज्य मुख्यालयों तथा जिलों के बीच भौतिक तथा इलेक्ट्रॉनिक संयोजकता में तीव्र प्रगति होने से, सरकार की दोनों इकाइयों के बीच प्रशासन के किसी मध्यवर्ती स्तर को कायम करने की कोई आवश्यकता नहीं है।

(ख) इस उपाय के परिणामस्वरूप प्रत्युत्तपन्न होने वाले संवर्ग प्रबंधन मुद्दों की व्यवस्था/निपटान करने के लिए प्रमुख जिलों तथा मुख्यालयों में संबंधित विभागों द्वारा उपयुक्त पद अभिज्ञात किए जाएं जिनपर उन वरिष्ठ अधिकारियों को तैनात किया जाए जो वर्तमान में क्षेत्रीय कार्यालयों का नेतृत्व करने के लिए अर्हक हैं।

7. (पैरा 2.4.5.2) राज्य में सतर्कता आयोग/सतर्कता आयुक्त

(क) आयोग द्वारा अपनी चौथी रिपोर्ट (अधिशासन में नैतिकता के संबध में) तथा अपनी छठी रिपोर्ट (स्थानीय अधिशासन के संबंध में) में राज्य सरकारों द्वारा कार्रवाई के लिए की गई सिफारिशें को त्वरित रूप से कार्यान्वित किया जाना चाहिए।

(ख) राज्य में सतर्कता आयोग/आयुक्त के संगठन की संरचना केन्द्रीय सतर्कता आयोग की रूपरेखा पर की जाए। अपेक्षाकृत बड़े राज्यों में, राज्य सतर्कता आयोग एक त्रि-सदस्यीय

निकाय होना चाहिए जिसमें सदस्यों के रूप में अपने संबंधित क्षेत्र में विशेषज्ञ छोटे राज्यों में, इसे एक एकल सदस्य निकाय के रूप में जारी रखा जा सकता है।

(ग) लोकायुक्त से संबंधित कानूनों को संशोधित करने की आवश्यकता होगी ताकि उनमें ''अधिशासन में नैतिकता'' संबंधी रिपोर्ट में सुझाए गए परिवर्तनों को समाविष्ट किया जा सके।

8. (पैरा 2.4.6.16) मानव संसाधन विकास, क्षमता निर्माण तथा प्रशिक्षण

(क) आयोग ने ''कार्मिक प्रशासन के पुनःमार्जन'' संबंधित रिपोर्ट (दसवीं रिपोर्ट) में की गई क्षमता निर्माण तथा प्रशिक्षण से संबंधित अपनी सिफारिशों को दोहराया है।

(ख) प्रत्येक राज्य को एक व्यापक मानव संसाधन विकास नीति का निरूपण करना चाहिए जिसमें राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति, 1996 की रूपरेखा पर एक महत्वपूर्ण संघटक के रूप में प्रशिक्षण को शामिल किया जाए। साथ ही साथ, ऐसी नीति के कार्यान्वयन का पर्यवेक्षण करने के लिए एक उपयुक्त अनुवीक्षण कार्यतंत्र की स्थापना भी की जाए।

(ग) प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थान (एटीआई) नामक शीर्ष स्तरीय प्रशिक्षण निकाय के अतिरिक्त, पर्याप्त संख्या में क्षेत्रीय प्रशिक्षण संस्थानों की स्थापना भी राज्य भर में विभिन्न स्थानों पर की जानी चाहिए। शीर्षस्थ संस्थान में राज्य सेवाओं के श्रेणी-ख्र/ श्रेणी ख्ख्र अधिकारियों की प्रशिक्षण आवश्यकताओं को पूरा किया जाएगा जबकि क्षेत्रीय प्रशिक्षण संस्थान श्रेणी ख्ख्र अधिकारियों की मध्य-वृत्तिका प्रशिक्षण आवश्यकताओं तथा श्रेणी ख्ख्ख्र कर्मचारियों के सन्निवेशन प्रशिक्षण संबंधी कार्रवाई करेंगे। जिला स्तरीय प्रशिक्षण संगठनों की स्थापना करने के लिए भी कदम उठाए जाने चाहिए जो श्रेणी ख्ख्ख्र कर्मचारियों के मध्य-वृत्तिका प्रशिक्षण की आवश्यकताओं की पूर्ति करेंगे। जिला केन्द्र में श्रेणी ख्ज में भर्ती किए गए कर्मचारियों के कौशल/व्यवहारगत प्रशिक्षण की उचित सुविधाएं भी होनी चाहिए।

(घ) इस व्यवस्था में, शीर्षस्थ निकाय, एटीआई की राज्य में संचालित किए जा रहे संपूर्ण प्रशिक्षण/अभिमुखीकरण के लिए समग्र समेकनात्मक तथा समन्वयनकारी भूमिका होगी। यह क्षेत्रीय तथा जिला प्रशिक्षण संस्थानों के लिए प्राथमिकता संसाधन केन्द्र के रूप में कार्य करेगा। यह उन व्यक्तियों को भी प्रशिक्षण उपलब्ध कराएगा जो उनके संकाय में

कार्य करेंगे। यथा समय, एटीआई दूरस्थ शिक्षा की परियोजनाएं भी शुरू कर सकता है और सम्पूर्ण राज्य के लिए प्रशिक्षण हेतु वास्तविक अकादमी बन सकता है।

(ङ) राज्य प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थानों (एटीआई) में उनके अंतर्गत अच्छे अधिशासन के केन्द्र सन्निहित होने चाहिए।

9. (पैरा 2.5.8) राज्य लोक सेवा आयोग

(क) यह सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाए जाने चाहिए कि उच्च प्रतिष्ठा वाले, बौद्धिक योग्यता सम्पन्न तथा लब्ध प्रतिष्ठित व्यक्तियों को ही राज्य लोक सेवा आयोगों के अध्यक्ष/सदस्यों के रूप में नियुक्त किया जाए। इसके सदस्यों की संख्या की भी एक सीमा निर्धारित की जानी चाहिए।

(ख) निम्न मुद्दों पर राज्यों में राष्ट्रीय सर्वसम्मति का विकास किए जाने की आवश्यकता है - (i) अध्यक्ष/सदस्यों की नियुक्ति तथा (ii) आयोग की सदस्यता पर परिसीमा। यह कार्य अंतर राज्य परिषद में चर्चाओं/विचार-विमर्श के माध्यम से किया जा सकता है।

10. (पैरा 2.5.9.4) लोक सेवा आयोग के कार्य; कनिष्ठ भर्ती निकायों के साथ इसके संबंध :

(क) लोक सेवा आयोग को केवल निम्न कार्य करने चाहिए (i) राज्य सरकार के अधीन उच्च-स्तरीय पदों (विभिन्न राज्य संवर्गों के श्रेणी रु तथा श्रेणी II पद) के लिए उम्मीदवारों की भर्ती, (ii) सरकार को डीपीसी के माध्यम से वरिष्ठ स्तर की पदोन्नतियों के संबंध में परामर्श देना तथा (iii) राजकीय महाविद्यालयों तथा विश्वविद्यालयों की पूर्णतया निधिपोषित इकाइयों में अध्यापन पदों पर भर्ती तथा पदोन्नति।

(ख) राज्य सरकार के कनिष्ठ स्तरीय पदाधिकारियों की नियुक्ति के संबंध में, राज्य लोक सेवा आयोग की भूमिका व्यापक मानक तथा मानदंड निर्धारित करने की होनी चाहिए। संबंधित भर्ती संगठन जैसे अधीनस्थ सेवा आयोग, विद्यालय अध्यापन चयन आयोग तथा जिला भर्ती बोर्डों द्वारा इन मानकों तथा मानदंडों का अनुसरण अपने कार्यकरण में करना चाहिए। राज्य लोक वित्त आयोग निगरानी तंत्र के रूप में कार्य करेगा।

11. (पैरा 3.2.4.15) समाहर्त्ता की भूमिका को पुनः परिभाषित करना

(क) उपायुक्तों/जिला समाहर्त्ता के कार्यों का संरेखण किया जाना आवश्यक है ताकि वह केन्द्रक कार्यों जैसे भू तथा राजस्व प्रशासन, कानून तथा व्यवस्था का अनुरक्षण, आपदा

प्रबंधन, सार्वजनिक वितरण तथा नागरिक आपूर्ति, उत्पाद शुल्क, चुनाव, परिवहन, जनगणना, नयाचार, सामान्य प्रशासन, राजकोष प्रबंधन तथा विभिन्न अभिकरणों/ विभागों के साथ समन्वयन, पर संकेन्द्रण कर सके।

(ख) आयोग ने ई-अधिशासन संबंधी अपनी 11वीं रिपोर्ट में की गई भू-हकदारिता प्रबंधन प्रणाली के संबंध में अपनी सिफारिशों को दोहराया है। उक्त सिफारिशों में परिकल्पित कार्य का निष्पादन करना जिला समाहर्त्ता के प्राथमिक कर्त्तव्यों में से एक होना चाहिए।

(ग) सूचना का अधिकार (आरटीआई) अधिनियम के उपबंध प्रवर्त्तित करने तथा सरकार के निम्नतर स्तरीय संगठनों के कार्यकरण में विलंब तथा विषयवस्तु संबंधी तत्व को कम करने के लिए जिला स्तर पर अनुपालन तंत्र को सुदृढ़ करने की आवश्यकता है। ऐसा समाहर्त्ता के कार्यालय में एक विशेष आरटीआई प्रकोष्ठ का सृजन करके किया जा सकता है, जिसके कार्यों की समीक्षा नियमित आवधिकता पर समाहर्त्ता द्वारा की जानी चाहिए।

(घ) अधिकारियों को अपने जीवनवृत्ति के प्रारंभ में जिला दंडाधिकारियों के रूप में तैनात किया जा सकता है किन्तु जटिल तथा समस्या प्रवण जिलों में, किसी भारतीय प्रशासनिक सेवा अधिकारी को केवल 10-12 वर्ष की सेवा पूरी कर लेने के पश्चात ही जिला दंडाधिकारी के रूप में नियुक्त किया जाना चाहिए।

12. (पैरा 3.2.4.16.5) जिला समाहर्त्ता के कार्यालय का आधुनिकीकरण

(क) आयोग ने ''कार्मिक प्रशासन के पुनःमार्जन'', ''अधिशासन में नैतिकता'', ''नागरिक केन्द्रक प्रशासन'', ''लोक आदेश'' (सार्वजनिक व्यवस्था), ''आपदा प्रबंधन'',''संघर्ष समाधान'' तथा ई-अधिशासन संबंधी अपनी पूर्ववर्ती रिपोर्टों में की गई कार्मिक प्रबंधन, निष्पादन और परिणाम मूल्यांकन, प्रभावी नागरिक केन्द्रक प्रशासन, सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग, प्रक्रिया पुनःइंजीनियरी इत्यादि के मुद्दों पर अपनी सिफारिशों को दोहराया है। इन सिफारिशों को जिला प्रशासन में यथा प्रयोज्य त्वरित रूप से कार्यान्वित किया जाना चाहिए।

(ख) जिला समाहर्त्ता के कार्यालय का आधुनिकीकरण करने के लिए निम्न कदम उठाए जाने चाहिए।

- प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) की स्थापना समाहर्त्ता के कार्यालय में की जानी चाहिए ताकि वह अपने प्रत्यक्ष नियंत्रणाधीन कार्यक्रमों/परियोजनाओं का प्रभावी अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन कर सके।
- समाहर्त्ता में एक कम्प्यूटरीकृत जिला शिकायत प्रकोष्ठ स्थापित किया जाना चाहिए।
- जिला समाहर्त्ता के समग्र पर्यवेक्षणाधीन जिला स्तर पर एक अनन्य सतर्कता प्रकोष्ठ स्थापित किया जाना चाहिए। यह प्रकोष्ठ राज्य सतर्कता आयोग/आयुक्त के कार्यालय के साथ समुचित संपर्क भी बनाए रखेगा।
- महत्वपूर्ण सार्वजनिक मुद्दों पर नागरिक समाज समूहों तथा प्रचार-माध्यम के साथ अंतः क्रिया करने के लिए जिला स्तर पर एक मंच की स्थापना की जानी चाहिए।
- प्रक्रिया पुनःइंजीनियरी की शुरूआत करने तथा के लिए सूचना प्रौद्योगिकी के वर्धित प्रयोग के लिए तत्काल कदम उठाए जाने चाहिए। इस संबंध में पैराग्राफ 3.2.4.16.3.4 में सुझाए गए कदमों को प्राथमिकता के आधार पर आरंभ किया जाए।

(ग) अधिकारियों द्वारा आरंभ किए गए नवाचारों तथा सर्वेक्षण पद्धतियों को पर्याप्त रूप से प्रलेखित किया जाना चाहिए तथा यथापेक्षित नियमों/कानूनों में परिवर्तनों के माध्यम से उनका सांस्थानीकरण किया जाना चाहिए।

13. (पैरा 3.3.1.14) जिला प्रशासन; कार्यात्मक तथा संरचनात्मक सुधार

(क) शहरी तथा ग्रामीण, दोनों क्षेत्रों से प्रतिनिधित्व वाली ''जिला परिषद'' के रूप में जिला स्तर पर एक एकीकृत शासी संरचना होनी चाहिए। परिषद ''जिला सरकार'' के रूप में कार्य करेगी।

(ख) जिला समाहर्त्ता की इस सरकारी संरचना में दोहरी भूमिका होगी। वह जिला परिषद के मुख्य अधिकारी के रूप में कार्य करेगा तथा सभी स्थानीय मामलों के संबंध में जिला परिषद के प्रति पूर्णतया जबावदेह होगा।

(ग) जिला अधिकारी जिला सरकार को प्रत्यायोजित न किए गए अन्य मामलों/सभी विनियामक मामलों के संबंध में राज्य सरकार के प्रति पूर्णतया जबावदेह होगा।

14. (पैरा **3.3.2.6**) जिला/उप-जिला स्तर पर राज्य सरकार के संबद्ध विभाग

(क) जिला/उप-जिला कार्यालय, जिनके कार्यकलाप/कार्य राज्य सरकार द्वारा पीआरआई/यूएलबी को अंतरिम कार्यकलापों तथा कार्यों के साथ सह अस्तित्वाधीन हैं, को जिला तथा उप-जिला स्तरों पर पृथक निकायों के रूप में अस्तित्व में रहने की आवश्यकता नहीं है। ऐसे कार्यालयों के कार्य, निधियां तथा पदाधिकारी समुचित सरकारी संस्थाओं को अंतरित कर दिए जाने चाहिए।

(ख) संबद्ध विभागों, जैसे जल संसाधन विभाग तथा लोक निर्माण विभाग (सड़क) अथवा स्वास्थ्य विभाग, जो राज्यव्यापी परियोजनाओं के निष्पादन में लगे हुए हैं, द्वारा जिला/उप-जिला स्तर पर अपने पृथक कार्यालयों का अनुरक्षण किया जाना आवश्यक है। महत्वपूर्ण मुद्दों के संबंध में उनके लिए जिला समाहर्त्ता के साथ समन्वयन करने की आवश्यकता होगी। उन्हें उस सीमा तक जिला परिषद के साथ समन्वयन करने की आवश्यकता भी होगी जहां तक उनके कार्यकलाप परिषद की शक्तियों तथा कार्यों के साथ टकराते हैं।

(ग) संबद्ध विभागों तथा उनके अभिकरण प्रमुखों द्वारा जिला परिषदों को आयोजना तथा अनुवीक्षण कार्यान्वयन में तकनीकी सहायता तथा मार्गदर्शन उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

15. (पैरा **4.2.6.16**) नगरपालिका कार्यों में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार की भूमिका - दिल्ली नगर निगम (एमसीडी) के साथ इसका संबंध

(क) दिल्ली नगर निगम (एमसीडी), जिसमें आयुक्त तथा अन्य पदाधिकारियों की नियुक्ति करना शामिल है, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार (जीएनसीटी) के अधिक्षेत्र में आता हैं। ऐसा केन्द्र सरकार द्वारा अधिनियम की धारा **490**क के तहत जारी एक अधिसूचना द्वारा किया जा सकता है। तथापि, आयुक्त की नियुक्ति जीएनसीटी द्वारा केन्द्र सरकार के परामर्श से की जानी चाहिए।

(ख) केन्द्र सरकार द्वारा राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में नगरनिगम सेवाओं की सुपुर्दगी पर अपनी भारी-भरकम भूमिका प्रतिधारित रखने के उद्देश्य से विद्यमान अधिनियम के कुछ उपबंध अपरिवर्तित रहेंगे। उदाहरणार्थ, अध्याय-ज्ज्रब्ज की धारा **487** से **490** को उनके वर्तमान

स्वरूप में प्रतिधारित रखा जाना आवश्यक होगा। भवन विनियमों से संबंधित उपबंधों को संघ सरकार के अधिक्षेत्र में अक्षत रखा जाएगा (उदाहरणार्थ धारा 347)। धारा 503 (राजनयिक मिशनों को छूटों से संबंधित) तथा धारा 508(लाल किला क्षेत्र के लिए विशेष उपबंध से संबंधित) भी केन्द्र सरकार में विहित होगी।

(ग) केन्द्र सरकार एक विशेषज्ञ समिति की नियुक्ति करेगी जो समयबद्ध तरीके से अपेक्षित कानूनी परिवर्तनों के ब्यौरे का परिकलन करेगी।

16. (पैरा 4.2.6.17.7) मेयर का सशक्तिकरण

(क) एमसीसी के मेयर का निर्वाचन सीधे जनादेश द्वारा एक नगरव्यापी निर्वाचन के माध्यम से किया जाएगा। कार्यकाल पांच वर्ष का होना चाहिए।

(ख) निगम की अध्यक्षता तथा कार्यपालक प्राधिकार का प्रयोग करने संबंधी कार्य एक ही पदाधिकारी अर्थात मेयर में विहित होने चाहिए। मेयर एमसीडी का मुख्य कार्यपालक प्राधिकारी होगा।

(ग) मेयर निर्वाचित कारपोरेटों में से सदस्यों का चयन करके ''मंत्रिमंडल'' की नियुक्ति करेगा। इस निकाय में सदस्यों की संख्या निर्वाचित कारपोरेटों की संख्या के दस प्रतिशत, अथवा पन्द्रह, जो भी उच्चतर हो, से अधिक नहीं होनी चाहिए। मंत्रिमंडल मेयर द्वारा इसे सौंपे गए मामलों पर कार्यपालक प्राधिकार का प्रयोग उसके समग्र नियंत्रण तथा निदेश के अधीन करेगा।

17. (पैरा 4.2.6.18.12) एमसीडी के विभाजन का मुद्दा

(क) संपूर्ण राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र (राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र) में नगरपालिका सेवाएं एक एकल नगर निगम निकाय अर्थात वर्तमान दिल्ली नगर निगम (एमसीडी) के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत होंगी।

(ख) नागरिकों को कुशल, अनुक्रियाशील तथा नागरिक अनुकूल सेवाएं उपलब्ध कराने के उद्देश्य से, एमसीडी को एक त्रि-स्तरीय संस्था में रूपांतरित किया जाना चाहिए जिसमें निगम शीर्ष पर हो।मध्य स्तर अर्थात जोनों को पर्याप्त रूप से सुदृढ़ तथा सशक्त बनाया जाना चाहिए। जोनल निकाय जिसे जनपद परिषद/जोनल परिषद कहा जाता है,

प्रमुखतः एक प्रातिनिधिक निकाय होगा जिसमें निर्वाचित पार्षद (जिनका निर्वाचन क्षेत्र अधिकांशतः जोन के क्षेत्र के अंतर्गत आता है) तथा कुछ नामित सदस्य शामिल होंगे। इन जनपद परिषदों/जोनल परिषदों को पर्याप्त वित्तीय तथा प्रशासनिक स्वायत्तता दी जानी चाहिए। प्रत्येक जोन का एक पृथक कोष होगा तथा डीएमसी अधिनियम की धारा 113(1) तथा (2) के तहत सभी करों का संग्रहण तथा प्रतिधारण उनके द्वारा किया जाएगा। विनियमों तथा उपविधियों के प्रवर्त्तन के संबंध में शक्तियों का भी समुचित वर्धन किया जाना चाहिए। तृतीय स्तर में वार्ड सभाएं शामिल होंगी।

(ग) एमसीडी नवीन संरचना के शीर्षस्थ स्तर पर होगा। यह एक प्रकार के छत्रछाया संगठन-एकधारिता निकाय के रूप में कार्य करेगा जो जोनों को समग्र नीति निर्देश तथा उच्च स्तर की संकल्पनात्मक तकनीकी तथा मानव संसाधन विकास सहायता प्रदान करने के लिए उत्तरदायी होगा। यह शीर्षस्थ निकाय जोनों के दैनंदिन कार्यकरण में हस्तक्षेप नहीं करेगा। यह जोनों में समन्वयन की व्यवस्था करेगा तथा संपूर्ण दिल्ली के लिए कानून/उपविधियां बनाएगा। यह उन परियोजनाओं पर कार्य करेगा जो बहुल जोनों में संचालित है। यह सुनिश्चित करना इस शीर्षस्थ निकाय का कर्त्तव्य होगा कि विकास तथा नागरिक सुविधाओं के मानदंड संपूर्ण शहर में एक समान रहें।

(घ) इन सिफारिशों को कार्यान्वित करने के लिए विद्यमान डीएमसी अधिनियम, 1957 के उपबंधों में पर्याप्त परिवर्तन किए जाने आवश्यक होंगे। पैराग्राफ 4.2.6.16 (ग) में पहले प्रस्तावित विशेषज्ञ समिति को दो माह की अवधि के भीतर यह कार्य करने के लिए कहा जा सकता है।

18. (पैरा 4.2.7.5) राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में शहरी तथा ग्रामीण क्षेत्रों के बीच अंतर

(क) राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में शहरी तथा ग्रामीण क्षेत्रों के बीच कृत्रिम विभेद बनाए रखने की कोई आवश्यकता नहीं है। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले संपूर्ण भौगोलिक क्षेत्र को डीएमसी अधिनियम की धारा 2(61) के अर्थ के अंतर्गत ''शहरी'' घोषित किया जाना चाहिए।

(ख) नगर निगम तदनुसार इन क्षेत्रों के निवासियों से कर, उद्ग्रहण तथा अन्य प्रभार वसूल करेगा।

19. (पैरा 4.2.8.5) नई दिल्ली नगर परिषद

(क) नई दिल्ली नगर परिषद की वर्तमान शासी संरचना को बदलने की कोई आवश्यकता नहीं है।

20. (पैरा 4.2.10.15) स्थानिक आयोजना तथा भूमि विकास में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार की भूमिका ; दिल्ली विकास प्राधिकरण के साथ इसका संबंध

(क) दिल्ली विकास प्राधिकरण की संरचना को बदले जाने की आवश्यकता है। लैफ्टीनेट गवर्नर के स्थान पर दिल्ली के मुख्य मंत्री को इस निकाय का अध्यक्ष होना चाहिए। ऐसा दिल्ली विकास प्राधिकरण अधिनियम, 1957 की धारा 3(3) (क) में संशोधन करके किया जाएगा।

(ख) जैसाकि पैराग्राफ 4.2.10.12 में कहा गया है, दिल्ली विकास प्राधिकरण अधिनियम की विभिन्न धाराओं में यथा उल्लिखित केन्द्र सरकार की अन्य शक्तियां कायम रहेंगी।

(ग) अशोक प्रधान समिति द्वारा अनुशंसित रूपरेखा पर दिल्ली विकास प्राधिकरण के आंतरिक कार्यकरण को सुधारने के लिए तत्काल कदम उठाए जाने चाहिए।

21. (पैरा 4.2.11.8) राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार की भूमिका - पुलिस, कानून तथा व्यवस्था में

(क) केन्द्र सरकार सुरक्षा तथा कानून और व्यवस्था के अपेक्षाकृत व्यापक पहलुओं पर अपना नियंत्रण बनाए रख सकती है जबकि यातायात, स्थानीय पुलिस कार्य तथा विशेष कानून के प्रवर्तन का कार्य दिल्ली सरकार को सौंप दिया जाना चाहिए। दीर्घावधि में, इनमें से कुछ कार्य नगर निगम को अंतरित किए जा सकते हैं।

(ख) चूंकि इसमें वर्तमान दिल्ली पुलिस स्थापना का बृहत पुनर्गठन अंतर्ग्रस्त होगा, यह परामर्शनीय होगा कि मामले की गहराई से अध्ययन करने तथा विधायी और प्रशासनिक उपायों के माध्यम से समुचित पुनर्गठन का सुझाव देने के लिए केन्द्र तथा दिल्ली सरकार, दोनों के प्रतिनिधियों को शामिल करके एक कार्य बल का गठन किया जाए।

22. (पैरा 4.2.12.6) राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार - सरकारी ऋण जुटाने की शक्ति

(क) राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की सरकार का अपने स्वयं के राजस्वों अथवा इसे केन्द्र सरकार द्वारा दिए गए अनुदानों से आगे अपेक्षाकृत बृहतर निधियन तक अभिगम होना आवश्यक है। इसे बाजार उधारों का सहारा लेने की अनुमति दी जानी चाहिए। ऐसा अनुच्छेद 293 में शब्द ''राज्य'' को ''राज्य तथा विधान मंडल वाला संघ राज्य क्षेत्र'' शब्दों से प्रतिस्थापित करके उसमें संशोधन प्रभावी करके किया जा सकता है। ऐसे उधार संविधान के अनुच्छेद 293(3) तथा 294(4) द्वारा अधिरोपित सीमाओं के अधीन होंगे।

23. (पैरा 4.2.13.9) राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र आयोजना बोर्ड

(क) राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र आयोजना बोर्ड राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र क्षेत्र के लिए मास्टर योजना, जिसमें क्षेत्रीय तथा उप-क्षेत्रीय, दोनों योजनाएं शामिल हैं, तैयार करने का प्रभारी आयोजना, अनुवीक्षण तथा परामर्शी निकाय बना रहेगा। इसके पास पर्याप्त वित्तीय संसाधन होने चाहिएं ताकि यह कुछेक महत्वपूर्ण योजनाओं के लिए चुनिंदा सहायता उपलब्ध करा सके।

(ख) 21 सदस्यों वाले एनसीआर आयोजना बोर्ड की संरचना को आशोधित किया जाना चाहिए तथा बोर्ड के सदस्यों में केवल छः केन्द्रीय मंत्री तथा तीन मुख्य मंत्री (उत्तर प्रदेश, हरियाणा तथा राजस्थान) शामिल होंगे।

(ग) भारत सरकार के शहरी विकास के प्रभारी सचिव की अध्यक्षता में एक कार्यपालक समिति होनी चाहिए जिसमें वाणिज्य तथा उद्योग, औद्योगिक नीति और संवर्धन, व्यय, विद्युत के प्रभारी सचिव, सड़क परिवहन और राजमार्ग सचिव, अध्यक्ष रेलवे बोर्ड (सभी भारत सरकार से), उत्तर प्रदेश, राजस्थान, हरियाणा सरकारों के मुख्य सचिव, प्रधान सलाहकार (एचयूडी), योजना आयोग तथा उपाध्यक्ष, दिल्ली विकास प्राधिकरण सदस्यों के रूप में शामिल होंगे।

(घ) चूंकि तीन राज्यों के मुख्य मंत्री बोर्ड के सदस्य है, सम्मत रूप से लिए गए निर्णय संबंधित राज्यों पर बाध्यकारी होंगे। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र अनुमोदित क्षेत्रीय योजनाएं/उप-

योजनाएं अनिवार्यतः राज्य सरकारों की योजनाओं का भाग होंगे। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र आयोजना बोर्ड अधिनियम में तदनुसार संशोधन किया जाना चाहिए।

24. (पैरा **4.3.7**) चंडीगढ़

(क) पंजाब की राजधानी (विकास और विनियमन) अधिनियम तथा पंजाब नवीन राजधानी (परिधीय नियंत्रण) अधिनियम, **1952** पर पुनःविचार करने तथा यह जांच किए जाने की तात्कालिक आवश्यकता है कि क्या उन्हें परिवर्तित परिस्थितियों के साथ संरेखित किया जाना है तथा कैसे किया जाना है। इस मुद्दे की जांच तात्कालिक रूप से गृह मंत्रालय तथा संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन द्वारा की जानी चाहिए।

(ख) महानगरीय आयोजना समिति का गठन चंडीगढ़ के संघ राज्य क्षेत्र के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत शामिल संपूर्ण क्षेत्र की व्यापक आयोजना के लिए अविलंब किया जाना चाहिए।

(ग) चंडीगढ़ के संघ राज्य क्षेत्र के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत संपूर्ण राज्य क्षेत्र को शहरी क्षेत्र घोषित कर दिया जाना चाहिए। तथापि, विकास की प्रक्रिया में वर्तमान ग्रामों के हितों का संरक्षण करने के लिए वार्ड/क्षेत्र सभाओं का गठन किया जाना चाहिए जैसाकि आयोग द्वारा स्थानीय अधिशासन संबंधी अपनी रिपोर्ट में सिफारिश की गई है। साथ ही, जब तक इन ग्रामों में अवसंरचना चंडीगढ़ के शहरी क्षेत्रों के समतुल्य नहीं हो जाती, उन्हें आवश्यक (स्थानीय) कर राहत दी जाए।

(घ) प्रशासक की वर्तमान सलाहकार परिषद को एक अधिक सशक्त तथा संसजक निकाय द्वारा प्रतिस्थापित किया जाए जिसमें अन्यों के अलावा चंडीगढ़ से संसद सदस्य, पंजाब तथा हरियाणा से एक-एक संसद सदस्य, चंडीगढ़ का मेयर तथा प्रशासन का सलाहकार शामिल होंगे। ऐसा संसजक निकाय प्रशासक को आवश्यक निविष्टियां प्रदान करने तथा साथ ही अधिक प्रायिक रूप से बैठकें करने में समर्थ होगा।

(ङ) केन्द्र सरकार को सारणी **4.12** में प्रस्तावित प्रत्यायोजन को अधिसूचित करके संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन की वित्तीय शक्तियों के उपयुक्त प्रकार वर्धन करना चाहिए। ऐसी

प्रत्यायोजित शक्तियां के अंतर्गत, संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन को पूर्ण प्रशासनिक तथा कार्यात्मक स्वायत्तता दी जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, चंडीगढ़ के संघ राज्य क्षेत्र को पदों की कतिपय श्रेणियों का सृजन करने की शक्तियां भी होनी चाहिए जैसे अध्यापक, चिकित्सक तथा अर्धचिकित्सीय कर्मचारी, जो क्षेत्र के लोगों द्वारा प्रयुक्त महत्वपूर्ण सेवाएं प्रदान करने के लिए आवश्यक है।

25. (पैरा 4.4.9) पुडुचेरी

(क) पुडुचेरी सरकार को शक्तियों का वर्धित वित्तीय एवं प्रशासनिक शक्ति प्रत्यायोजन किया जाना चाहिए। मंत्रिपरिषद ऐसे प्रत्यायोजन के अंतर्गत अपने कार्यों का प्रभावपूर्ण ढंग से निर्वहन करने के लिए स्वतंत्र होगी।

(ख) शक्तियों का प्रत्यायोजन सारणी संख्या 4.13 में यथा सुझाए अनुसार किया जाना चाहिए तथा पांच वर्षों में एक बार इनमें संशोधन किया जाना चाहिए।

(ग) आयोग द्वारा ''स्थानीय अधिशासन'' संबंधी अपनी रिपोर्ट (छठी रिपोर्ट) में की गई सिफारिशों को प्राथमिकता के आधार पर कार्यान्वित किया जाना चाहिए ताकि पुडुचेरी में पीआरआई का सुदृढ़ीकरण तथा सशक्तिकरण किया जा सके।

(घ) पुडुचेरी प्रशासन को अपनी विकास परियोजनाओं तथा योजनाओं का वित्तपोषण करने के उद्देश्य से सार्वजनिक ऋण जुटाने की शक्तियां दी जानी चाहिए।

26. (पैरा 4.5.7) अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह

(क) केन्द्र सरकार अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह के प्रशासक की एक परामर्शी परिषद, का गठन करें जिसमें स्थानीय सांसद, मुख्य सचिव, जिला परिषद तथा नगर परिषद के अध्यक्ष तथा गृह मंत्रालय, जनजातीय मामले, पर्यावरण, वन और रक्षा मंत्रालयों तथा योजना आयोग के वरिष्ठ प्रतिनिधि शामिल होंगे जो प्रशासन के सभी महत्वपूर्ण मामलों के संबंध में उसे सलाह देंगे।

(ख) गृह मंत्रालय की परामर्शदात्री समिति को गृह सचिव की अध्यक्षता में एक समिति द्वारा प्रतिस्थापित किया जाए जिसमें पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, जनजातीय मामले मंत्रालय,

वित्त मंत्रालय, रक्षा मंत्रालय, नौवहन मंत्रालय तथा योजना आयोग से उपयुक्त वरिष्ठता वाले अधिकारी होंगे जो इस राज्य क्षेत्र से संबंधित महत्वपूर्ण प्रस्तावों की जांच करेंगे तथा उनके लिए प्रथमदृष्टया प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान करेंगे।

(ग) आईडीए की प्रतिस्थापना उपाध्यक्ष, योजना आयोग की अध्यक्षता के अंतर्गत एक बहुविध कार्य बल द्वारा की जाए। यह निकाय द्वीपसमूहों के समग्र विकास के लिए मध्यम तथ दीर्घावधि परिप्रेक्ष्य योजनाएं तैयार करने के लिए दिशानिर्देश निर्धारित करने तथा इसके कार्यान्वयन की अनुवीक्षा करने के लिए उत्तरदायी होगा।

घ) आयोग द्वारा स्थानीय अधिशासन संबंधी अपनी रिपोर्ट (छठी रिपोर्ट) में की गई सिफारिशों की जांच की जाए तथा उन्हें उस सीमा तक कार्यान्वित किया जाए जहां तक वे लक्षद्वीप द्वीपसमूह में स्थानीय सरकारी संस्थाओं के सुदृढ़ीकरण तथा सशक्तिकरण के लिए प्रासंगिक हैं।

ङ) केन्द्र सरकार को सारणी 4.15 में प्रस्तावित प्रत्यायोजन को अधिसूचित करके संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन की वित्तीय शक्तियां बढ़ानी चाहिए। इसकी पुनरीक्षा पांच वर्षों में एक बार की जा सकती है। ऐसी प्रत्यायोजित शक्तियों के भीतर, संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासन को पूर्ण प्रशासनिक तथा कार्यात्मक स्वायत्तता दी जानी चाहिए।

27. (पैरा 4.6.5) लक्षद्वीप

क) केन्द्र सरकार लक्षद्वीप के प्रशासक की एक परामर्शी परिषद का गठन करे जिसमें स्थानीय सांसद, जिला परिषद का अध्यक्ष तथा गृह मंत्रालय, जनजातीय मामले मंत्रालय, पर्यावरण एवं वन मंत्रालय तथा रक्षा मंत्रालय और योजना आयोग के प्रतिनिधि शामिल होंगे जो प्रशासन के सभी महत्वपूर्ण मामलों के संबंध में उसे परामर्श देंगे।

ख) गृह मंत्रालय की आज यथा अस्तित्व में परामर्शदात्री समिति को गृह सचिव की अध्यक्षता में एक समिति द्वारा प्रतिस्थापित किया जाए जिसमें पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, जनजातीय मामले मंत्रालय, वित्त मंत्रालय, रक्षा मंत्रालय, नौवहन मंत्रालय तथा योजना आयोग से

उपयुक्त वरिष्ठता वाले अधिकारी होंगे जो इस राज्य क्षेत्र से संबंधित महत्वपूर्ण प्रस्तावों की जांच करेंगे तथा उनके लिए प्रथमदृष्टया अनुमोदन प्रदान करेंगे।

ग) द्वीपसमूह विकास प्राधिकरण के स्थान पर अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह के लिए योजना आयोग के उपाध्यक्ष की अध्यक्षता में गठित किए जाने के लिए अनुशंसित बहुविधा कृतिक बल के अंतर्गत लक्षद्वीप द्वीपसमूह को भी शामिल किया जाना चाहिए। यह समिति द्वीपसमूहों के समग्र विकास के लिए मध्यावधि तथा दीर्घावधि परिप्रेक्षण योजनाएं तैयार करने के लिए दिशानिर्देश निर्धारित करने तथा उनके कार्यान्वयन का अनुवीक्षण करने के लिए उत्तरदायी होगी।

घ) आयोग द्वारा स्थानीय अधिशासन संबंधी अपनी रिपोर्ट (छठी रिपोर्ट) में की गई सिफारिशों की जांच की जाए तथा उन्हें उस सीमा तक कार्यान्वित किया जाए जहां तक वे लक्षद्वीप द्वीपसमूह में स्थानीय सरकारी संस्थाओं के सुदृढ़ीकरण तथा सशक्तिकरण के लिए प्रासंगिक हैं।

ङ) केन्द्र सरकार को सारणी 4.15 में प्रस्तावित प्रत्यायोजन को अधिसूचित करके संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन की वित्तीय शक्तियां बढ़ानी चाहिए। इसकी पुनरीक्षा पांच वर्षों में एक बार की जा सकती है। ऐसी प्रत्यायोजित शक्तियों के भीतर, संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासन को पूर्ण प्रशासनिक तथा कार्यात्मक स्वायत्तता दी जानी चाहिए।

28. (पैरा 4.7.6) दमन और दीव तथा दादर एवं नगर हवेली

क) आयोग द्वारा स्थानीय अधिशासन संबंधी अपनी रिपोर्ट में की गई सिफारिशों को केन्द्र सरकार द्वारा दमन और दीव तथा दादर एवं नगर हवेली में प्राथमिकता के आधार पर कार्यान्वित किया जाना चाहिए।

ख) केन्द्र सरकार को सारणी 4.16 में प्रस्तावित प्रत्यायोजन को अधिसूचित करके संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन की वित्तीय शक्तियों का तत्काल वर्धन करना चाहिए। इसे पांच वर्षों में एक बार पुनरीक्षित किया जाना चाहिए। ऐसी प्रत्यायोजित शक्तियों के अंतर्गत, संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन को पूर्ण प्रशासनिक तथा कार्यात्मक स्वायत्तता प्रदान की जानी चाहिए।

ग) केन्द्र सरकार दोनों संघ राज्य क्षेत्रों में विभिन्न स्तरों पर कार्मिकों की आवश्यकता की समीक्षा करे। प्रचालनात्मक स्तरों पर पर्याप्त संख्या में कार्मिक पदस्थ किए जाने चाहिए।

साथ ही, सरकार की दमन एवं दीव में इतने अधिक उच्च-स्तरीय पदों के अस्तित्व में होने के मुद्दे की जांच करनी चाहिए जो शीर्षस्थ स्तर पर एक भारी प्रशासन में परिणामी हुई है।

29. (पैरा **5.3.6**) **नृजातीय संघर्ष - स्थानों पर, राज्य क्षेत्रीय संघर्षों तथा हिंसा के रूप में अभिव्यक्त (विद्रोह तथा कानून और व्यवस्था की समस्या)।**

(क) स्थानीय लोगों की यथार्थवादी तथा वैध समस्याओं पर ध्यान देने के लिए, विभिन्न हितधारकों में राजनैतिक वार्ता जारी रखा जाना आवश्यक है। राज्यों के पुलिस बलों की क्षमता तथा सामर्थ्य का उन्नयन करने के लिए कदम उठाए जाने चाहिए ताकि वे कानून की अनुपालना सुनिश्चित करने में समर्थ हो। बागियों की सीमा पर आवाजाही को नियंत्रित करने के उद्देश्य, अन्य उयायों के अतिरिक्त राजनयिक प्रयासों को बढ़ाया जाना चाहिए।

(ख) गृह मंत्रालय के पूर्वोत्तर प्रभाग का उन्नयन करके एक पृथक स्कंध बनाया जाना चाहिए तथा क्षेत्र से संबंधित वर्धित तथा जटिल कार्यभार के प्रहस्तन के लिए उसे किसी अपर/विशेष सचिव के प्रभाराधीन रखा जाना चाहिए।

(ग) इस क्षेत्र के लिए योजनाओं के निरूपण तथा कार्यान्वयन की देखरेख के लिए, राष्ट्रीय विकास परिषद की एक स्थायी समिति का गठन किया जाना चाहिए तथा उसके अध्यक्ष/प्रमुख मंत्रिमंडल के कोई मंत्री होंगे। समिति अपनी रिपोर्ट वर्ष में दो बार अध्यक्ष, राष्ट्रीय विकास परिषद को देगी ताकि क्षेत्र के विकास के संबंध में किन्हीं मतभेदों के त्वरित समाधान को तथा समन्वित कार्रवाई को सुनिश्चित किया जा सके।

30 (पैरा **5.4.8**) **असम, मेघालय, त्रिपुरा तथा मिजोरम के संबंध में संविधान की छठी अनुसूची के उपबंध**

(क) सरकार उपबंधों को, जो वर्तमान में पाद टिप्पणियों के रूप में दिए गए हैं, छठी अनुसूची के मुख्य पाठ में शामिल करने की प्रक्रिया शुरू कर सकती है। इससे यह अनुसूची आम जनता के लिए अधिक अभिगम्य हो जाएगी।

31. (पैरा 5.5.5) स्वायत्तशासी परिषदों को विषयों/कार्यकलापों का तदर्थ अंतरण

(क) अनुसूची द्वारा यथा अनुमत, परिषदों की कानून बनाने की शक्ति का इसकी सही भावना में सम्मान किया जाना चाहिए तथा मसौदा विधानों को वर्षों तक राज्य स्तर पर नहीं रोका जाना चाहिए, साथ ही यह भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि वे संविधान के उपबंधों तथा संगत केन्द्र तथा राज्य कानूनों के असंगत न हों।

(ख) राज्यों को छठी अनुसूची के पैरा 3, 3क और 3ख में उल्लिखित सभी विषयों के संबंध से व्यापक कार्यकलाप मानचित्रण करना चाहिए (रूपरेखा तैयार करनी चाहिए) इस मानचित्रण में विषयों के सभी पहलू अर्थात आयोजना, बजट व्यवस्था तथा वित्त का उपबंध शामिल किया जाना चाहिए। इसके लिए इन कार्यकलापों से संबंधित सभी सरकारी कार्यालयों तथा संस्थाओं का पूर्ण अंतरण परिषदों के नियंत्रणाधीन किया जाना आवश्यक होगा। राज्य सरकार को एक वर्ष की समय-सीमा में इस कार्य को पूरा करने के लिए एक कार्य बल का गठन करना चाहिए।

(ग) केन्द्र सरकार को भी इन क्षेत्रों में कार्यान्वित की जा रही केन्द्र-प्रायोजित योजनाओं के संबंध में इसी प्रकार की समान कार्रवाई करनी चाहिए।

32. (पैरा 5.6.6) ग्राम स्तर पर गैर निर्वाचित पारम्परिक प्रमुखों/निकायों की प्रबलता; छठी अनुसूची क्षेत्रों में ग्राम स्व अधिशासन का मुद्दा

(क) स्वायत्तशासी परिषदों को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए कि वे ग्राम स्तर पर सुस्पष्ट तथा सुपरिभाषित शक्तियों वाले निर्वाचित निकायों तथा संसाधनों के आवंटन की एक पारदर्शी प्रणाली की स्थापना के लिए उपयुक्त विधान पारित करे।

(ख) परिषदों को अनुदानों की निर्मुक्ति के लिए कार्यविधि में उपयुक्त शर्ते निर्धारित की जानी चाहिए कि उसके कतिपय भाग का संविरतण केवल तभी किया जाएगा यदि परिषद ऊपर (क) पर उल्लिखित विधान को पारित तथा कार्यान्वित करती है।

(ग) हालांकि स्वायत्तशासी जिला परिषद को अपने क्षेत्राधिकार के अंतर्गत ग्राम परिषदों के लिए उपयुक्त ढांचे का निर्धारण करने की स्वतंत्रता होनी चाहिए, यह स्वतंत्रता

कतिपय सामान्य सिद्धांतों के अध्यधीन होगी जैसे पदेन सदस्यों/पारम्परिक ग्राम कार्यकर्ता अधिसंख्य नहीं होने चाहिए तथा ग्राम परिषद ग्राम स्तर पर विकास योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी होगा (जिसमें आयोजना, अनुवीक्षण तथा लाभार्थियों का चयन किया जाना शामिल है)।

33. (पैरा 5.7.3) छठी अनुसूची तथा 73वें संशोधन के बीच संपर्क का अभाव

(क) छठी अनुसूची क्षेत्रों में स्वायत्तशासी जिलों/परिषदों को भी राज्य वित्त आयोग तथा राज्य निर्वाचन आयोग के अंतर्गत लाया जाए।

34. (पैरा 5.8.6) अनुसूची छः क्षेत्रों के संबंध में असम, मेघालय, त्रिपुरा तथा मिजोरम के राज्यपालों की विशेष शक्तियां।

(क) असम, त्रिपुरा तथा मिजोरम के राज्यपालों को छठी अनुसूची के अंतर्गत स्वायत्तशासी परिषदों से संबंधित उपबंधों के मामले में मंत्रिपरिषद के परामर्श से तथा यदि आवश्यक हो तो इन परिषदों के साथ परामर्श करके विवेकाधीन शक्तियों का प्रयोग करने के लिए सशक्त बनाया जाए। इस प्रयोजन के लिए एक सांविधानिक संशोधन किया जाना आवश्यक होगा।

(ख) छठी अनुसूची के पैराग्राफ 14 में उपयुक्त संशोधन किया जाए ताकि पूर्वोत्तर के सभी स्वायत्तशासी जिलों के कार्यकरण की समीक्षा करने तथा उसमें यथा परिकल्पित सिफारिशें करने के लिए एक साझा आयोग का गठन करने के लिए केन्द्र सरकार को सक्षम बनाया जा सके। इस आयोग के लिए एक निश्चित अवधि भी निर्धारित की जाए।

(ग) राज्यपाल की अध्यक्षता में तथा राज्य सरकार तथा जिला परिषद, दोनों के प्रतिनिधियों को शामिल करते हुए एक उच्च-स्तरीय समीक्षा समिति का गठन प्रत्येक राज्य में इन निकायों के कार्यकरण की समीक्षा करने के लिए किया जाए। यह समिति अपनी रिपोट ॅ केन्द्र सरकार को प्रस्तुत करेगी।

35. (पैरा 5.11.5) छठी अनुसूची के बाहर अवस्थित जनजातीय क्षेत्रों के मुद्दे

(क) जनजातीय क्षेत्रों के लिए जो छठी अनुसूची तथा साथ ही तिहत्तरवें सांविधानिक संशोधन से बाहर हैं, राज्य सरकार को विशेष रूप से जिला स्तरों पर ऐसे निकायों का सृजन

करने के लिए कदम उठाने चाहिए जिनमें निर्वाचित तथा पारम्परिक रूप से चयनित, दोनों प्रकार के प्रतिनिधि शामिल हों जो राज्य पहल करते हैं तथा इस मामले में अग्रणी रहते हैं, उन्हें प्रोत्साहन दिए जाएं।

(ख) जिले के जिला ग्रामीण विकास प्राधिकरण को इस जिला-स्तरीय निकाय के प्रति जबावदेह निकाय के रूप में कार्य करना चाहिए।

36. (पैरा 5.12.6) कार्मिक प्रबंधन तथा प्रशासन का क्षमता निर्माण

(क) पूर्वोत्तर परिषद को क्षेत्र के विश्वविद्यालयों तथा अन्य शैक्षिक संस्थाओं के साथ परामर्श करके सिविल सेवाओं, तथा अन्य प्रतियोगी परीक्षाओं जैसे संयुक्त रक्षा सेवा परीक्षा तथा इंजीनियरी/मेडिकल परीक्षाओं के लिए विद्यार्थियों की कोचिंग के लिए कार्यक्रम तैयार करने चाहिए।

37. (5.13.2) छठी अनुसूची क्षेत्रों में भर्ती के मुद्दे

(क) सभी ''अंतरित कार्यों'' के निष्पादन के लिए सभी समूह 'ग' तथा 'घ' पदों (श्रेणी ख्ख्ख् और ख्ज्) के लिए जिला संवर्गों का संघटन करने के लिए तत्काल कदम उठाए जाने चाहिए जहां भी ऐसी कार्रवाई नहीं की गई है।

(ख) स्वायत्तशासी जिला परिषदों या सादृश निकायों द्वारा समूह 'क' तथा 'ख' पदों (श्रेणी ख् और ख्ख्) पर भर्ती, विशेषतया तकनीकी/पेशेवर (व्यावसायिक) अर्हकताओं की अपेक्षा वाले पदों पर भर्ती का कार्य सामान्यतः राज्य स्तर के उत्तरदायित्वों पर छोड़ दिया जाना चाहिए।

(ग) राज्य सरकारें तथा स्वायत्तशासी जिला परिषदों को संयुक्त रूप से मिलकर जनजातीय क्षेत्रों में अपेक्षित तकनीकी तथा राज्य व्यावसायिक पदों की संख्या का परिकलन करने के लिए मानदंड तैयार करने चाहिए। ऐसे पदों के लिए कार्मिक प्राथमिकता आधार पर उपलब्ध कराए जाने चाहिए।

(घ) जनजातीय क्षेत्रों के लिए तैनाती की नियत अवधि होनी चाहिए तथा उसके पश्चात अधिकारी का स्थानांतरण, जहां तक व्यवहार्य हो, अधिकारी की पसंद के किसी स्थान पर कर दिया जाना चाहिए।

(ङ) ऐसे क्षेत्रों में कार्यकाल की संतोषजनक संपूर्ति के पश्चात, पदधारी को उच्चतर व्यावसायिक अर्हकताओं के लिए प्रतिनियुक्ति, विदेश में प्रशिक्षण तथा विभागीय पदोन्तियों में उच्चतर भारांश जैसे लाभों का हकदार बनाया जाना चाहिए।

38. (पैरा 5.14.4) क्षेत्रीय संस्थान

(क) सुपुर्दगी प्रणालियों तथा विकास प्रक्रियाओं में सुधार लाने के लिए कार्मिकों के क्षमता निर्माण पर जोर दिया जाना चाहिए तथा यह सरकार का प्राथमिकता प्राप्त कार्य होना चाहिए।

(ख) पूर्वोत्तर राज्यों में कार्यरत सभी सरकारी कर्मचारियों के लिए व्यापक प्रशिक्षण कार्यक्रम होने चाहिए। कार्यक्रमों में निम्न शामिल होंगे : (त) एक दीर्घावधि सन्निवेशन मॉडयूल जब वह सेवा में प्रविष्ट हो, (त्त) मध्य आजीविका प्रशिक्षण अवसर तथा (त्त्त) अधिकारियों को अपनी संबंधित शाखाओं में तथा साथ ही लोक प्रशासन, व्यापार कानून, परियोजना निवेश/मूल्यांकन/प्रबंधन तथा सूचना प्रौद्योगिकी अनुप्रयोग जैसे विषयों में भी उच्चता व्यावसायिक अर्हकताएं/कौशल विशिष्टताएं अधिगृहीत करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

(ग) पूर्वोत्तर परिषद (एनईसी) को अकादमिक तथा कार्यपालक नम्यता वाले स्वायत्तशासी निकाय के रूप में मानव संसाधन विकास के लिए एक शीर्षस्थ क्षेत्रीय अकादमी की स्थापना करनी चाहिए। इस अकादमी का अधिदेश सरकार के अधीन सेवाओं की पूर्ण श्रेणी पर व्याप्त हो सकता है।

(घ) पूर्वोत्तर परिषद को केन्द्र सरकार/मंत्रालयों के अधीन विभिन्न क्षेत्रीय संस्थानों की समीक्षा करने तथा यथावश्यक उनके कार्यकरण में सुधार लाने के लिए उपयुक्त सिफारिशों का सुझाव देने का उत्तरदायित्व दिया जाना चाहिए। पूर्वोत्तर परिषद के किसी अधिकारी/ सदस्य को इन संस्थाओं के शासी निकाय में शामिल किया जाना चाहिए।

(ङ) पूर्वोत्तर परिषद को इन संस्थानों का अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन करना चाहिए। आयोग ने अपनी सातवीं रिपोर्ट में पहले ही सिफारिश की है कि पूर्वोत्तर परिषद का उचित प्रकार सुदृढ़ीकरण किया जाना चाहिए। एक बार ऐसा कर लिए जाने पर, पूर्वोत्तर परिषद के लिए यह अतिरिक्त तथा महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व निभाना संभव हो जाएगा।

(च) पूर्वोत्तर पर्वतीय विश्वविद्यालय संपूर्ण क्षेत्र में व्याप्त मुद्दों तथा जिन पर राज्य कार्रवाई द्वारा ध्यान दिया जाना आवश्यक है, के संबध में नीतिगत अनुसंधान के लिए अकादमिक आधार उपलब्ध करा सकता है।

39. (पैरा 5.15.1.5) असम

(क) असम की तीनों छठी अनुसूची स्वायत्तशासी परिषदों को विधायी तथा कार्यपालक शक्तियों के संबंध में समान अधिकार दिए जाने चाहिए।

(ख) स्वायत्तशासी परिषदों को पर्याप्त संसाधन प्रदान किए जाने चाहिए ताकि वे अपने समनुदेशित उत्तरदायित्वों का प्रभावपूर्ण ढंग से निवर्हन कर सके। इन निकायों को निधियों का आवंटन पूर्व निर्धारित मानदंडों (प्रदत्त की जाने वाली सेवा के न्यूनतम मानकों तथा स्थानीय संसाधन जुटाने की उनकी क्षमता के संदर्भ में) पर आधारित होना चाहिए। यह प्रक्रिया राज्य वित्त आयोग द्वारा की जा सकती है।

(ग) एकल स्त्रोत प्रणाली के माध्यम से बीटीसी को निधियां निर्मुक्त की जाने वाली प्रणाली को आगे और प्रभावी तथा परेशानी मुक्त बनाने के लिए और परिष्कृत बनाया जाना आवश्यक है। ऐसी परेशानी मुक्त प्रणाली को इस राज्य की अन्य दोनों परिषदों (केएएसी तथा एनसीएचएसी) के लिए भी वित्तीय शक्तियों के पर्याप्त प्रत्यायोजन के साथ अपनाया जाना आवश्यक है।

40. (पैरा 5.15.1.6.8) जनजाति विशिष्ट परिषदें (राज्य अधिनियम के अंतर्गत सृजित)

(क) असम सरकार को जनजाति विशिष्ट परिषदों/ग्राम परिषदों तथा पंचायती राज संस्थाओं में कार्यों का संविभाजन इस तरीके से करना चाहिए कि व्यष्टि जनजातीय लाभार्थियों को शामिल करने वाली योजनाएं ''जनजाति विशिष्ट परिषदों'' को समनुदेशित की जाएं जबकि क्षेत्र विकास योजनाएं पंचायती राज संस्थाओं को समनुदेशित की जाएं।

(ख) राज्य सरकार को कम से कम ''जनजाति विशिष्ट परिषदों'' की स्थापना लागतों को जनजातीय उप-योजना से बाह्य स्त्रोतों से पूरा करने की प्रणाली शुरू करनी चाहिए तथा अगले वित्त आयोग को दिए जाने वाले अपने पूर्वानुमानों में इन अपेक्षाओं को अंतःनिर्मित किया जाना चाहिए।

(ग) राज्य सरकार को उन नवीन पहलों का पता लगाने के लिए कदम उठाने चाहिए जो क्षेत्र विकास तथा स्थानीय सरकार के मुद्दों को प्रभावित किए बिना संबंधित जनजातियों के लाभार्थ जनजाति विशिष्ट परिषदों को सौंपे जा सकते हैं।

(घ) जनजाति विशिष्ट परिषदों तथा पंचायती राज संस्थाओं से संयुक्त प्रयासों के माध्यम से संगत क्षेत्रों में जिला तथा उप-जिला योजनाएं तैयार करने के लिए उपयुक्त दिशानिर्देशों के प्रारूप तैयार किए जाएं।

41. (पैरा 5.15.2.5.5) अरूणाचल प्रदेश

(क) ''स्थानीय अधिशासन'' संबंधी इसकी रिपोर्ट में पीआरआई के सुदृढ़ीकरण तथा सशक्तिकरण से संबंधित सिफारिशों को प्राथमिकता के आधार पर कार्यान्वित किया जाना आवश्यक है।

(ख) अरूणाचल प्रदेश के कुछ जिले वर्तमान में पड़ोसी राज्यों से उपद्रवों द्वारा प्रभावित है। प्रभावित क्षेत्रों में शांति बहाल करने के लिए केन्द्र तथा राज्य सरकार, दोनों द्वारा ठोस उपाय किए जाने चाहिए।

(ग) पारम्परिक रूप से, अरूणाचल प्रदेश में भूमि समुदाय के स्वामित्वाधीन है। तथापि, यह प्रणाली प्रमुखतः इसलिए क्रमिक रूप से कमजोर हो गई है कि समुदाय के स्वामित्वाधीन भूमि एक बैंक योग्य संपार्श्विक नहीं है। भारतीय रिजर्व बैंक, बैंकों तथा भूमि के हितधारकों के परामर्श से इस मुद्दे का समाधान किया जाना आवश्यक है।

(घ) पारम्परिक ''केबांग प्रणाली'' के स्थान पर औपचारिक न्यायिक प्रणाली के क्रमिक विस्तार के कारण, गृह मंत्रालय के लिए यह आवश्यक होगा कि वह औपचारिक न्यायिक प्रणाली की ओर एक सहज संक्रमण सुनिश्चित करने के लिए राज्य में असम सीमावर्ती (न्याय प्रशासन) विनियमन अधिनियम 1945 की जांच करे।

42. (पैरा 5.15.3.7) मणिपुर

(क) मणिपुर में पहाड़ी जिला परिषद का पुनरूद्धार और सक्रिय करने के लिए ईमानदारीपूर्वक सक्रिय उपाय किए जाएं। उनके लिए विकासात्मक कार्यकलापों के मुख्य क्षेत्र का विकास करना महत्वपूर्ण है। इसे निधियों और कार्यकर्ताओं के अंतरण के साथ किया जाना

है। राज्य सरकारों के क्षेत्रीय कार्यालयों/विभागों और समानांतर निकायों के स्थानीय कार्यकर्ताओं, जो वर्तमान में जिला स्तर पर ये कार्यकलाप चला रहे हैं उन्हें भी जिला परिषदों को सौंपने की आवश्यकता होगी।

(ख) ग्रमीण क्षेत्रों में चुनी गई परिषदें लाने के लिए सभी कदम उठाए जाने चाहिए। स्थानीय परिस्थितियों का उचित सम्मान करते हुए इस दिशा में सक्रिय कानूनी उपाय करने हेतु राज्य को उपयुक्त प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।

(ग) पीआरआई के संबंध में आयोग ने ''स्थानीय अधि-शासन'' संबंधी अपनी रिपोर्ट (छठी रिपोर्ट) में उनको सुदृढ़ करने और शक्ति प्रदान करने के लिए पहले ही कई सिफारिशें की है, जिसे प्राथमिकता के आधार पर किए जाने की आवश्यकता है।

43. (पैरा 5.15.3.8.5) मणिपुर में कार्मिक प्रबंधन के मुद्दे

(क) मानव संसाधन प्रबंधन में मणिपुर सरकार की पहलों को कायम रखे जाने की आवश्यकता है। इसी प्रकार की पहलों पर क्षेत्र के अन्य राज्यों द्वारा भी विचार किया जाए।

44. (पैरा 5.15.3.9.3) अनुच्छेद 371 के तहत मणिपुर के राज्यपाल को विशेषाधिकार

(क) मणिपुर में परिस्थितियों के मद्देनजर मणिपुर सरकार को क्रमशः संविधान के अनुच्छेद 371क और 371ज के तहत नागालैंड और अरूणाचल प्रदेश के राज्यपालों को दी गई शक्तियों की तर्ज पर कानून व्यवस्था के संबंध में विशेष शक्तियां/और जिम्मेदारियां दी जानी चाहिएं।

45. (पैरा 5.15.4.7) मेघालय

(क) स्वायत्तशासी जिला परिषद के तथ्यों को स्वीकारा जाना चाहिए और राज्य सरकार को छठी अनुसूची के पैरा 3 में उल्लिखित सभी मामलों के संबंध में व्यापक कार्यकलाप मानचित्रण करना चाहिए। इस प्रक्रिया में विषय के सभी पहलुओं को शामिल किया जाना चाहिए अर्थात आयोजना बनाना, बजट बनाना और वित्त साधनों की व्यवस्था करना। इसके लिए क्षेत्रीय कार्यालयों/विभागों और जिला स्तर पर इन कार्यकलापों से संबंधित निकायों के स्थानीय पदाधिकारियों का परिषदों के नियंत्रण में पूर्ण स्थानान्तरण

आवश्यक होगा। राज्य सरकार को इस कार्य को समयबद्ध तरीके से पूरा करने के लिए कार्य बल का गठन करना चाहिए।

(ख) जिला परिषदों को निधियों का आवंटन मानदंडीय एवं पारदर्शी विचारों पर किया जाना चाहिए। इन आवंटनों का ब्यौरवार बजट बनाया जाना चाहिए और उन्हें वित्त वर्ष के दौरान यथासहमत किस्तों में जारी किया जाना चाहिए।

(ग) केन्द्र सरकार के लिए भी इन क्षेत्रों में कार्यान्वित की जा रही केन्द्र-प्रायोजित स्कीमों के संबंध में इस प्रकार की कार्रवाई करनी होगी।

(घ) स्वायत्तशासी परिषदों में क्षमता निर्माण के लिए उपयुक्त उपाय किए जाने चाहिए ताकि वे बेहतर तरीके से निधियों का उपयोग करने में समर्थ हो सकें।

(ङ) मेघालय की सरकार को राष्ट्रीय रोजगार गारंटी अधिनियम का कार्यान्वयन करने एवं अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए भी गारो पहाड़ियों में चुनी हुई ग्राम समितियों के प्रयोग का विस्तार करने के लिए कदम उठाने चाहिए।

(च) आगे चलकर, प्रत्यक्ष रूप से चुने हुए ग्राम स्तरीय प्रतिनिधित्व निकायों का गठन करने की आवश्यकता होगी और मेघालय के स्वायत्तशासी पर्वतीय परिषदों को पर्याप्त शक्ति प्रदान करने की आवश्यकता होगी।

46. (पैरा 5.15.5.5) मिजोरम

(क) राज्य को छठी अनुसूची के पैरा 3 में वर्णित सभी मामलों के संबंध में व्यापक कार्यकलाप मानचित्रण करना चाहिए। इस प्रक्रिया में विषय के सभी पहलुओं को शामिल किया जाना चाहिए अर्थात आयोजना बनाना, बजट बनाना, वित्त की व्यवस्था करना। इसके लिए क्षेत्र कार्यालयों/विभागों/निकायों जो इन कार्यकलापों से संबद्ध हैं, के पदाधिकारियों का पूर्ण स्थानान्तरण परिषद के नियंत्रण में रहना आवश्यक होगा। राज्य सरकार को इस कार्य को समयबद्ध तरीके से पूरा करने के लिए एक कार्य बल की स्थापना करनी चाहिए।

(ख) केन्द्र सरकार को भी क्षेत्रों में कार्यान्वित की जा रही केन्द्रीय रूप से प्रायोजित स्कीमों के संबंध में इसी प्रकार का कार्य करना होगा।

47. (पैरा 5.15.6.9) नागालैंड

(क) आयोग इस संबंध में सातवीं रिपोर्ट में की गई निम्नलिखित सिफारिश दोहराना चाहेगाः-

नागालैंड ने "सामाजिक पूंजी" के प्रभावी उपयोग द्वारा विकेन्द्रीकृत ग्राम स्व-अधिशासन के प्रतिमान में प्रवेश करने के लिए उल्लेखनीय प्रयास किया है। राज्य ने बड़ी संख्या में सेवा सुपुर्दगी स्कीमों का सामुदायीकरण किया है। ग्रामीण विकास मंत्रालय को इस राज्य में विभिन्न विकास और गरीबी उन्मूलन पहलों के कार्यान्वयन की इस व्यवस्था को मान्यता देना चाहिए।

इसकी प्रतिकृति दूसरे राज्यों द्वारा की जाए।

48 (पैरा 5.15.7.6) सिक्किम

(क) आयोग में ''स्थानीय अधिशासन'' संबंधी अपनी रिपोर्ट में पीआरआई को सुदृढ़ बनाने और सशक्त करने के लिए अनेक सिफारिशें की है, जिन्हें प्राथमिकता के आधार पर कार्यान्वित करने की आवश्यकता है।

(ख) वास्तविक आवश्यकताओं के अनुसार राज्य में विभिन्न अखिल भारत सेवा की बरी संवर्ग का यौक्तिकीकरण करने की आवश्यकता है।

49. (पैरा 5.15.8.8) त्रिपुरा

(क) त्रिपुरा के सभी जिलों में डीपीसी का गठन किया जाना चाहिए जिसमें टीटीएएडीसी और जिला प्रशासन दोनों से प्रतिनिधित्व हो चूंकि त्रिपुरा में सभी जिलों में टीटीएएडीसी और भाग-ख्ख्र क्षेत्र हैं। टीटीएएडीसी को राज्य-स्तरीय योजना प्रक्रिया में शामिल होना चाहिए।

(ख) यह सुनिश्चित करने के लिए तत्काल कदम उठाया जाना चाहिए कि टीटीएएडीसी के ग्राम और जिला निकायों के बीच केवल एक ही मध्यवर्ती ढांचा हो।

(ग) राज्य सरकार को एक प्रक्रम विकसित करने के लिए कदम उठाना चाहिए जो एमएलए की अध्यक्षता में ब्लॉक स्तरीय समिति और जोन और सब जोन की अध्यक्षता टीट ीएएडीसी के प्रतिनिधियों द्वारा की जाती है का समन्वयन करें।

(घ) राज्य प्रणआली के भीतर विभिन्न स्तर के कार्यों के बीच कार्यों को प्रस्तुत करने के लिए व्यापक कार्यकलाप मानचित्रण कार्य करें जैसाकि जिला परिषद, ब्लॉक समिति और ग्राम परिषद।

50. (पैरा 6.5.1.3) वित्तीय प्रत्यायोजन और कार्यात्मक लचीलापन - आईएफए प्रणाली

(क) आईएफए के संबंध में केन्द्र सरकार के अनुभव के आधार पर राज्यों को राज्य प्रशासन में एफआईए प्रणाली की शुरूआत/सुदृढ़ करने के लिए कदम उठाना चाहिए।

51. (पैरा 6.5.2.3) राजकोषीय अपव्यय से बचना

(क) राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाने की आवश्यकता है कि परियोजनाओं और कार्यक्रमों को केवल तब बजट में शामिल किया जाए जब तक उन पर अच्छी तरह विचार-विमर्श की प्रक्रियाएं न हो। तदर्थ आधार पर कार्यक्रमों और स्कीमों की घोषणा करने का प्रचालन को समाप्त करने की आवश्यकता है।

52. (पैरा 6.5.3.3) व्यय प्रबंधन

(क) राज्यों को निम्नलिखित के द्वारा अपने व्यय परिदृश्य में सुधार लाने के लिए प्राथमिक रूप से कदम उठाना चाहिए। (क) पूर्व वर्ष में स्कीम की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को अंतिम रूप देना और (ख) यह सुनिश्चित करना कि वित्तीय मंजूरी विभागों को वर्तमान वित्त वर्ष के प्रथम दो माह में दी जाए।

(ख) राज्यों को कार्यक्रमों और स्कीमों की शून्य आधारित समीक्षा करनी चाहिए जो पांच वर्ष से अधिक पुराने हैं और जिनमें सार्वजनिक धन की बड़ी राशि (लगभग 50 करोड़ रुपए) से अधिक शामिल है।

53. (पैरा 6.5.4.7) विवेकपूर्ण बजट की तैयारी

(क) बजट अनुमान तैयार करने में विवेकपूर्ण और वास्तविक आर्थिक पूर्वानुमान होना चाहिए। प्रत्येक वित्त वर्ष के अंत में अनुमानों और वास्तविक के बीच अंतर का विश्लेषण किया जाना चाहिए ताकि अंतर्निहित आर्थिक पूर्वानुमान को भविष्य के लिए उपयुक्त रूप से अशांकित किया जा सके।

(ख) बजट बनाने में राज्य सरकार और हितधारकों का औद्योगिक संघों विचारकों सहित के बीच अन्योन्य क्रिया होनी चाहिए। ऐसे परामर्श को प्रभावी एवं अर्थपूर्ण बनाने के लिए निम्नलिखित कदम उठाए जाने चाहिए। (क) नागरिकों को सूचना की सुविधा मुहैया कराना और (ख) बजट बनाने और इसके निहितार्थ के संबंध में नागरिकों एवं समाज के नेताओं को शिक्षित करना।

(ग) राज्य सरकारों को बहुवर्षी बजट बनाने आरंभ करना चाहिए ओर जिस वर्ष के लिए बजट बनाया जाता है उसके अतिरिक्त चार वर्षों की अवधि के लिए राजस्व और व्यय का अनुमान देना चाहिए। यह सतत आधार पर किया जाना चाहिए।

(घ) राज्यों को एमटीएफपी की तैयारी और इसके कार्यान्वयन के प्रचालन का अनुसरण करना चाहिए।

(ङ) आयोजना-भिन्न व्यय के विरूद्ध पूर्वधारणा हटाने के लिए राज्य को परियोजना लागत में ही परिसंपत्तियों के रखरखाव के लिए कदम उठाने चाहिए और इसकी अधिप्राप्ति के बाद कम से कम पांच वर्षों तक इसका रखरखाव सुनिश्चित करना चाहिए। यह कार्य पर्याप्त प्रयोक्ता प्रभारों की वसूली के साथ-साथ किया जाना चाहिए।

54. (पैरा **6.5.5.2**) राजस्व पूर्वानुमान और कर अनुसंधान यूनिट की आवश्यकता

(क) राज्य सरकारों को राजस्व पूर्वानुमान और उसके कारणों संबंधी निविष्टि प्रदान करने के लिए अपने वित्त विभाग के भीतर समर्पित प्रकोष्ठ स्थापित करने की पहल करनी चाहिए।

55. (पैरा **6.5.6.2**) आंतरिक नियंत्रण के लिए कार्यतंत्र

(क) राज्य सरकारों को अपने प्रत्येक विभाग में लेखापरीक्षा समिति का गठन करने के लिए कदम उठाना चाहिए।

56. (पैरा **6.5.7.3**) बाह्य लेखापरीक्षा

(क) राज्य सरकारों को लेखापरीक्षा की सिफारिश के लिए तथा राज्य पीएसी/सीओपीयू को अपनी प्रस्तुति के पहले विधीक्षा के लिए ऐसे कार्यों को समाविष्ट करने के बाद की गई कार्रवाई संबंधी टिप्पणी अग्रेषित करने के लिए आवश्यक अनुवर्ती कार्रवाई के लिए विभाग के लिए समय सीमा निर्दिष्ट करना चाहिए। सभी विभागों को निर्धारित समय सीमाओं का पालन करना चाहिए।

57. (पैरा **6.5.8.3**) परियोजनाकरण और मूल्यांकन

(क) आंतरिक वित्तीय समापन के साथ सार्वजनिक निधि को विवेकसम्मत रूप से लगाने के लिए राज्यों को अपनी परियोजना निर्माण और मूल्यांकन क्षमता सुदृढ़ करने के लिए कदम उठाने चाहिए।

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा अप्रैल, 2009 तक प्रस्तुत रिपोर्टों की सूची

1. पहली रिपोर्ट : *सूचना का अधिकार-उत्तम शासन के लिए मास्टर कुंजी*
2. दूसरी रिपोर्ट : *मानव संपदा का व्यापक विस्तार हकदारियां और अधिशासन-एक मामला अध्ययन*
3. तीसरी रिपोर्ट : *संकट प्रबंधन-निराशा से आशा की ओर*
4. चौथी रिपोर्ट : *शासन में नैतिकता*
5. पांचवी रिपोर्ट : *सार्वजनिक व्यवस्था - सभी के लिए न्याय.....सभी के लिए शान्ति*
6. छठी रिपोर्ट : *स्थाननीय अधिशासन-भविष्य की ओर प्रेरणादायी यात्रा*
7. सातवीं रिपोर्ट : *विवाद समाधान हेतु क्षमता निर्माण मनमुटाव से संयोजन तक*
8. आठवीं रिपोर्ट : *आतंकवाद से संघर्ष-न्यायसंगतता द्वारा संरक्षण*
9. नौवीं रिपोर्ट : *सामाजिक पूंजी-एक भागीदारीपूर्ण नियति*
10. दसवीं रिपोर्ट : *कार्मिक प्रशासन का पुनःमार्जन-नई ऊंचाइयां प्राप्त करना*
11. ग्यारहवीं रिपोर्ट : *ई-अधिशासन का संवर्धन-"समार्ट" आगे बढ़ते कदम*
12. बारहवीं रिपोर्ट : *नागरिक केंद्रिक प्रशासन - अधिशासन का केंद्र बिंदु*
13. तेरहवीं रिपोर्ट : *भारत सरकार का संगठनात्मक ढांचा*
14. चौदहवीं रिपोर्ट : *वित्तीय प्रबंध प्रणाली का सुदृढ़ीकरण*