

नगर निगमों में नागरिक सहभागिता और उत्तरदायी शासन

कविता शर्मा

शोधार्थी

कला एवं समाज विज्ञान विभाग

श्याम विश्वविद्यालय लालसोट, दौसा, राजस्थान

सारांश

लोकतंत्र की सार्थकता केवल आवधिक चुनावों में नहीं, अपितु शासन-प्रक्रिया में नागरिकों की निरंतर सहभागिता और शासकों के निरंतर उत्तरदायित्व में निहित है। नगर निगम नागरिक के सर्वाधिक निकट की शासन-संस्था दैनिक लोकतंत्र की प्रयोगशाला हैं। 74वें संविधान संशोधन (1992) ने वार्ड समितियों के माध्यम से सहभागिता का संवैधानिक द्वार खोला तत्पश्चात सामुदायिक सहभागिता विधि, क्षेत्र सभा के प्रयोग, सहभागी बजट, सूचना का अधिकार अधिनियम (2005), नागरिक घोषणा-पत्र, सामाजिक अंकेक्षण तथा ई-शिकायत प्रणालियों ने सहभागिता एवं उत्तरदायित्व के बहुविध तंत्र निर्मित किए। प्रस्तुत शोध पत्र इन तंत्रों की संस्थागत बनावट, वास्तविक कार्यशीलता और प्रभावशीलता का राजनीति-शास्त्रीय विश्लेषण करता है।

अध्ययन द्वितीयक स्रोतों संवैधानिक-विधिक दस्तावेज़, मंत्रालय एवं आयोगों के प्रतिवेदन, जनाग्रह-प्रजा जैसे संस्थानों के सर्वेक्षण तथा विद्वत साहित्य पर आधारित है और चयनित संकेतकों पर उदाहरणात्मक तालिकाओं के माध्यम से तुलनात्मक चित्र प्रस्तुत करता है। निष्कर्ष दर्शाते हैं कि सहभागिता का विधिक ढाँचा तो व्यापक है किंतु व्यवहार में वार्ड समितियाँ अधिकांश राज्यों में निष्क्रिय या अति-विशाल हैं सहभागी बजट (पुणे जैसे अपवादों को छोड़) संस्थागत नहीं हो सका ई-शिकायत तंत्रों ने प्रतिक्रियात्मक उत्तरदायित्व बढ़ाया है पर निर्णय-सहभागिता नहीं तथा सूचना का अधिकार नगर-स्तर पर सर्वाधिक प्रयुक्त किंतु विलंब-ग्रस्त उपकरण है। पत्र का तर्क है कि सहभागिता-तंत्रों की विफलता संसाधनों की नहीं राजनीतिक इच्छाशक्ति और संस्थागत डिज़ाइन की विफलता है। अतः क्षेत्र सभाओं की विधिक अनिवार्यता वार्ड-स्तरीय बजट-आवंटन सामाजिक अंकेक्षण का विस्तार एवं शिकायत-निवारण की समयबद्ध जवाबदेही जैसे सुधार प्रस्तावित किए गए हैं।

मुख्य शब्द: नागरिक सहभागिता, उत्तरदायी शासन, नगर निगम, वार्ड समिति, क्षेत्र सभा, सहभागी बजट, सूचना का अधिकार, सामाजिक अंकेक्षण, ई-गवर्नेंस, 74वाँ संविधान संशोधन।

प्रस्तावना

लोकतांत्रिक सिद्धांत में सहभागिता और उत्तरदायित्व एक ही सिक्के के दो पहलू हैं: सहभागिता नागरिक को शासन-प्रक्रिया का सह-निर्माता बनाती है, और उत्तरदायित्व शासक को नागरिक के प्रति जवाबदेह। राष्ट्रीय व राज्य स्तर पर यह संबंध मुख्यतः चुनावों, विधायिकाओं और न्यायपालिका के माध्यम से संचालित होता है; किंतु नगर-स्तर पर जहाँ पेयजल, सड़क, स्वच्छता, प्रकाश और सार्वजनिक स्वास्थ्य जैसे प्रश्न नागरिक के दैनिक जीवन से सीधे जुड़े हैं सहभागिता और उत्तरदायित्व के लिए सतत, निकटस्थ और सुलभ तंत्रों की आवश्यकता होती है। यही कारण है कि विश्व-भर में शहरी शासन-सुधारों का केंद्रीय विमर्श 'नगर-लोकतंत्र को गहरा करना' रहा है ब्राज़ील के पोर्तो अलेग्रे का सहभागी बजट, दक्षिण अफ्रीका की वार्ड-समिति प्रणाली और केरल का जन-योजना अभियान इसके वैश्विक-भारतीय उदाहरण हैं।

भारत में 74वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 ने नगरीय निकायों को संवैधानिक दर्जा देते हुए अनुच्छेद 243-ध में तीन लाख से अधिक जनसंख्या वाले नगरों में वार्ड समितियों का प्रावधान किया। तदुपरांत जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन (2005) ने 'सामुदायिक सहभागिता विधि' (क्षेत्र सभा सहित) को अनिवार्य सुधार बनाया; सूचना का अधिकार अधिनियम (2005) ने पारदर्शिता का सार्वभौमिक उपकरण दिया; तेरहवें-पंद्रहवें वित्त आयोगों ने नगर-वित्त को सेवा-मानकों व लेखा-पारदर्शिता से जोड़ा; तथा स्वच्छ भारत मिशन, स्मार्ट सिटी मिशन व डिजिटल इंडिया ने ऑनलाइन शिकायत, फीडबैक-सर्वे और डैशबोर्ड-आधारित निगरानी के नए माध्यम खोले। इस प्रकार विधिक-संस्थागत ढाँचे की दृष्टि से भारतीय नगर-शासन में सहभागिता व उत्तरदायित्व के तंत्रों की कोई कमी नहीं; प्रश्न उनकी वास्तविक कार्यशीलता का है।

शोध समस्या

शोध समस्या इस विरोधाभास में निहित है: एक ओर तंत्रों की बहुलता — वार्ड समिति, क्षेत्र सभा, सहभागी बजट, RTI, नागरिक घोषणा-पत्र, लोकपाल/लोक शिकायत, सामाजिक अंकेक्षण, ई-पोर्टल; दूसरी ओर सहभागिता की वास्तविक दुर्बलता नगर-चुनावों में अपेक्षाकृत न्यून मतदान, वार्ड समितियों की निष्क्रियता, बजट-प्रक्रिया में नागरिक की अनुपस्थिति और शिकायतों के निवारण में विलंब। यह अध्ययन पूछता है: भारतीय नगर निगमों में सहभागिता एवं उत्तरदायित्व के तंत्र किस सीमा तक, किन परिस्थितियों में और किन कारणों से सफल या विफल होते हैं, तथा उन्हें प्रभावी बनाने की संस्थागत शर्तें क्या हैं?

प्रमुख अवधारणाएँ

सहभागिता से आशय नीति-चक्र के प्रत्येक चरण आवश्यकता-चिह्नांकन, प्राथमिकता-निर्धारण, बजट, क्रियान्वयन-निगरानी एवं मूल्यांकन में नागरिकों की संस्थागत भागीदारी से है; आर्नस्टीन (1969) की

'सहभागिता की सीढ़ी' इसे प्रतीकात्मक परामर्श से लेकर वास्तविक निर्णय-शक्ति तक के स्तरों में विभाजित करती है। उत्तरदायी शासन के दो आयाम हैं चुनावी उत्तरदायित्व (मतदाता द्वारा दंड-पुरस्कार) तथा सतत/सामाजिक उत्तरदायित्व, सामाजिक अंकेक्षण, जन-सुनवाई, मीडिया) जिनके साथ प्रत्युत्तरशीलता, पारदर्शिता एवं शिकायत-निवारण जुड़े हैं। प्रस्तुत पत्र इन्हीं अवधारणाओं के आलोक में नगर निगमों का विश्लेषण करता है।

अध्ययन का महत्व

प्रथम, अमृत काल की शहरी नीतियों (यथा प्रस्तावित नवीन शहरी मिशनों) की सफलता नागरिक-स्वामित्व पर निर्भर है; सहभागिता-तंत्रों का यथार्थ-मूल्यांकन नीति-डिज़ाइन हेतु आवश्यक है। द्वितीय, सतत विकास लक्ष्य-11 (समावेशी, सुरक्षित नगर) व लक्ष्य-16 (उत्तरदायी संस्थाएँ) की भारतीय प्रगति का एक निर्णायक स्थल नगर निगम ही हैं। तृतीय, राजनीति विज्ञान में लोकतंत्र के 'गुणवत्ता-विमर्श' को नगर-स्तरीय अनुभवजन्य आधार देने में यह अध्ययन योगदान करता है। चतुर्थ, हिंदी माध्यम में शहरी लोकतंत्र पर व्यवस्थित साहित्य की न्यूनता को यह आंशिक रूप से पूर्ण करता है।

साहित्य समीक्षा

सहभागी लोकतंत्र के सैद्धांतिक साहित्य में पेटमैन (1970) ने सहभागिता को नागरिक-शिक्षा का माध्यम बताया; आर्नस्टीन (1969) ने सहभागिता के स्तरों की क्लासिक सीढ़ी दी; फंग एवं राइट (2003) ने 'सशक्त सहभागी शासन' के डिज़ाइन-सिद्धांत व्यावहारिक मुद्दे, नीचे से भागीदारी, विचार-विमर्श निर्णय प्रतिपादित किए। उत्तरदायित्व-साहित्य में विश्व विकास प्रतिवेदन (2004) का 'लघु-मार्ग/दीर्घ-मार्ग' ढाँचा सेवा-प्रदाय में नागरिक-शक्ति की भूमिका को रेखांकित करता है, जबकि सामाजिक उत्तरदायित्व पर मलेना व अन्य का कार्य RTI, अंकेक्षण व जन-सुनवाई जैसे उपकरणों का वर्गीकरण करता है।

भारतीय नगर-सहभागिता पर अध्ययन

भारतीय साहित्य में शिवरामकृष्णन (2000, 2013) ने वार्ड समितियों के राज्यवार विरूपण कहीं अति-विशाल समितियाँ, कहीं मनोनयन-प्रधान का विश्लेषण किया। जनाग्रह के ASICS प्रतिवेदन नगर-शासन की संरचनात्मक कमियों (सशक्त महापौर व सहभागिता-मंचों का अभाव) को अंकित करते हैं; प्रजा फाउंडेशन के प्रतिवेदन पार्षद-कार्यप्रदर्शन व शिकायत-आँकड़ों का अनुभवजन्य आधार देते हैं। सहभागी बजट पर पुणे-प्रयोग (2006 से) तथा बेंगलुरु के वार्ड-समिति आंदोलनों पर अध्ययन उपलब्ध हैं; केरल के जन-योजना अभियान पर हेलर व आइज़ेक का कार्य दिखाता है कि राजनीतिक संकल्प व क्षमता-निवेश से जन-सहभागिता बड़े पैमाने पर

संस्थागत हो सकती है। RTI के नगर-उपयोग, सेवा-गारंटी अधिनियमों तथा स्वच्छता-ऐप जैसी डिजिटल फीडबैक प्रणालियों पर भी बढ़ता साहित्य है, जिसका सार यह है कि डिजिटल तंत्रों ने शिकायत-निवारण की गति तो बढ़ाई, पर निर्णय-सहभागिता का लोकतांत्रिक प्रश्न यथावत है।

समीक्षा का सार

साहित्य से तीन प्रवृत्तियाँ उभरती हैं:

- (क) विधिक प्रावधान व व्यावहारिक क्रियान्वयन के बीच स्थायी अंतराल;
- (ख) सहभागिता के 'आमंत्रित स्थानों' की औपचारिकता बनाम नागरिक-आंदोलनों के 'अर्जित स्थानों' की जीवंतता; तथा
- (ग) डिजिटल माध्यमों से उत्तरदायित्व के 'प्रतिक्रियात्मक' स्वरूप का विस्तार। इन तीनों को एक समेकित विश्लेषण में पिरोकर नगर निगम-स्तर पर परखना ही प्रस्तुत अध्ययन का कार्य है।

शोध अंतराल

उपलब्ध साहित्य प्रायः एकल तंत्र (केवल RTI, केवल वार्ड समिति, केवल सहभागी बजट) या एकल नगर के अध्ययन तक सीमित है; सहभागिता एवं उत्तरदायित्व के समस्त प्रमुख तंत्रों का तुलनात्मक-समेकित मूल्यांकन विशेषतः 2015 के बाद के डिजिटल तंत्रों (स्वच्छता ऐप, एकीकृत शिकायत-पोर्टल, ICC-फीडबैक) को सम्मिलित करते हुए तथा हिंदी माध्यम में विरल है। साथ ही, 'सहभागिता की सीढ़ी' जैसे सैद्धांतिक मानदंड पर भारतीय नगर तंत्रों का व्यवस्थित वर्गीकरण अल्प है। प्रस्तुत पत्र यही अंतराल संबोधित करता है।

अध्ययन के उद्देश्य

प्रस्तुत अध्ययन के विशिष्ट उद्देश्य निम्नलिखित हैं:

1. नगर निगमों में नागरिक सहभागिता एवं उत्तरदायी शासन के संवैधानिक-विधिक ढाँचे का विश्लेषण करना।
2. वार्ड समिति, क्षेत्र सभा, सहभागी बजट, RTI, सामाजिक अंकेक्षण तथा ई शिकायत तंत्रों की वास्तविक कार्यशीलता का मूल्यांकन करना।
3. सहभागिता-तंत्रों को आर्नस्टीन की 'सहभागिता की सीढ़ी' के मानदंड पर वर्गीकृत करना।
4. सहभागिता और उत्तरदायित्व के मध्य अंतर्संबंध तथा उनकी सफलता-विफलता के संस्थागत कारकों की पहचान करना।
5. नगर-लोकतंत्र को गहरा करने हेतु व्यावहारिक नीतिगत सुझाव प्रस्तुत करना।

परिकल्पना

नगर निगमों में सहभागिता के विधिक प्रावधानों और उनके व्यावहारिक क्रियान्वयन के बीच कोई सार्थक अंतराल नहीं है।

शोध प्रविधि

शोध-अभिकल्प

अध्ययन वर्णनात्मक-विश्लेषणात्मक है, जिसमें संस्थागत-विधिक विश्लेषण, तुलनात्मक केस विधि (पुणे, केरल-नगर, बेंगलुरु, दिल्ली, इंदौर आदि दृष्टांत) तथा द्वितीयक आँकड़ों का प्रवृत्ति-विश्लेषण संयुक्त हैं।

आँकड़ों के स्रोत

स्रोतों में सम्मिलित हैं: संविधान (भाग IX-क) एवं राज्य नगरपालिका अधिनियम; JNNURM की सामुदायिक सहभागिता विधि व मॉडल विधेयक; आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय तथा स्वच्छ भारत मिशन के दिशानिर्देश-आँकड़े; केंद्रीय सूचना आयोग व राज्य आयोगों के प्रतिवेदन; जनाग्रह (ASICS), प्रजा फाउंडेशन व CPR के अनुभवजन्य प्रतिवेदन; तथा समकक्ष-समीक्षित साहित्य। खंड 8 की तालिकाओं के आँकड़े इन स्रोतों से संकलित सन्निकट/उदाहरणात्मक अनुमान हैं, जो प्रवृत्ति व परिमाण-क्रम दर्शाते हैं; औपचारिक प्रयोग से पूर्व नवीनतम स्रोत-आँकड़ों से मिलान अपेक्षित है।

अध्ययन-अवधि एवं विश्लेषण-उपकरण

मुख्य अवधि 1993 (74वें संशोधन के प्रवर्तन) से 2025 तक है, जिसमें 2015-पश्चात डिजिटल तंत्रों पर विशेष बल है। उपकरणों में प्रतिशत/प्रवृत्ति-विश्लेषण, तुलनात्मक तालिकाएँ, तथा आर्नस्टीन-सीढ़ी पर आधारित गुणात्मक वर्गीकरण रूब्रिक सम्मिलित हैं।

सैद्धांतिक ढाँचा

सहभागिता की सीढ़ी और आमंत्रित-अर्जित स्थान

आर्नस्टीन की सीढ़ी सहभागिता को तीन वर्गों में बाँटती है गैर-सहभागिता (हेरफेर), प्रतीकवाद (सूचना, परामर्श, तुष्टीकरण) और नागरिक-शक्ति (साझेदारी, प्रत्यायोजित शक्ति, नागरिक-नियंत्रण)। इसके साथ 'आमंत्रित बनाम अर्जित स्थानों' का भेद जोड़ने पर विश्लेषण-चौखटा बनता है: राज्य-निर्मित मंच (वार्ड समिति, ऑनलाइन परामर्श) किस पायदान पर हैं, और नागरिक-निर्मित दबाव (RTI-सक्रियता, जन-आंदोलन, मीडिया) उन्हें ऊपर किस सीमा तक खींच पाते हैं।

उत्तरदायित्व-त्रिकोण

विश्व विकास प्रतिवेदन (2004) के ढाँचे में नागरिक-नीति निर्माता-सेवा प्रदाता का त्रिकोण है: 'दीर्घ-मार्ग' (नागरिक → चुनाव → नीति-निर्माता → प्रदाता) और 'लघु-मार्ग' (नागरिक → सीधे प्रदाता पर ग्राहक-शक्ति)। नगर निगमों में वार्ड-स्तरीय सहभागिता व सामाजिक अंकेक्षण दीर्घ-मार्ग को सशक्त करते हैं, जबकि शिकायत-पोर्टल, सेवा-गारंटी व फीडबैक-सर्वे लघु-मार्ग को। प्रभावी नगर-लोकतंत्र दोनों मार्गों की संयुक्त सक्रियता माँगता है केवल लघु-मार्ग 'ग्राहक' बनाता है, नागरिक नहीं।

विश्लेषण-प्रस्ताव

चौखटे से तीन परीक्षण-योग्य प्रस्ताव निकलते हैं:

- (क) भारतीय नगर-तंत्र मुख्यतः 'प्रतीकवाद' पायदानों पर केंद्रित हैं;
- (ख) डिजिटल तंत्रों ने लघु-मार्ग उत्तरदायित्व को सुदृढ़ किया है;
- (ग) जहाँ सहभागिता संस्थागत व संसाधन-युक्त है (केरल, पुणे-प्रयोग), वहाँ उत्तरदायित्व-संकेतक बेहतर हैं। खंड 8 इन्हीं का परीक्षण करता है।

विश्लेषण एवं व्याख्या

सहभागिता का विधिक ढाँचा बनाम क्रियान्वयन

तालिका 1: सहभागिता-तंत्रों का प्रावधान एवं क्रियान्वयन-स्थिति (संकलित/उदाहरणात्मक)

तंत्र	विधिक आधार	क्रियान्वयन-स्थिति (सार)
वार्ड समिति	अनु. 243-ध; राज्य अधिनियम	अधिकांश राज्यों में गठित पर निष्क्रिय; कई में बहु-वार्ड विशाल समितियाँ
क्षेत्र सभा	सामुदायिक सहभागिता विधि (JNNURM)	कुछ ही राज्यों में विधि पारित; बैठकों की नियमितता विरल
सहभागी बजट	स्वैच्छिक/नगर-स्तरीय	पुणे-सूरत जैसे सीमित प्रयोग; बजट-हिस्सा 1% से कम
नागरिक घोषणा-पत्र	प्रशासनिक/सेवा-गारंटी अधिनियम	घोषणा व्यापक, समय-सीमा-प्रवर्तन असमान
सूचना का अधिकार	RTI अधिनियम, 2005	नगर-स्तर पर व्यापक उपयोग; प्रथम-अपील विलंब सामान्य

तंत्र	विधिक आधार	क्रियान्वयन-स्थिति (सार)
सामाजिक अंकेक्षण	योजना-विशिष्ट प्रावधान	ग्रामीण योजनाओं की तुलना में नगर-क्षेत्र में अल्प-संस्थागत
ई-शिकायत/फीडबैक	मिशन-दिशानिर्देश	स्वच्छता-ऐप, नगर-पोर्टल, ICCC — तीव्र विस्तार

स्रोत: संवैधानिक-विधिक दस्तावेजों एवं ASICS/प्रजा-प्रतिवेदनों से संकलित

तालिका का सार यह है कि प्रावधान-स्तर पर भारत का नगर-सहभागिता ढाँचा तुलनात्मक रूप से समृद्ध है, किंतु क्रियान्वयन-स्तर पर वही ढाँचा या तो निष्क्रिय है (वार्ड समिति, क्षेत्र सभा) या स्वैच्छिकता पर टिका है (सहभागी बजट)। प्रावधान-क्रियान्वयन का यह अंतराल सांख्यिकीय रूप से भी मुखर है तीन लाख+ जनसंख्या वाले नगरों में वार्ड समितियों की विधिक अनिवार्यता के बावजूद नियमित बैठकों वाले नगरों का अनुपात अल्प रहा है। अतः परिकल्पना अस्वीकृत होती है: विधिक प्रावधान और व्यवहार के बीच सार्थक व व्यापक अंतराल विद्यमान है।

वार्ड समिति एवं क्षेत्र सभा: निकटता का लोकतंत्र

तालिका 2: वार्ड-स्तरीय संस्थाओं की तुलनात्मक स्थिति — चयनित राज्य/नगर (उदाहरणात्मक)

राज्य/नगर	स्वरूप	कार्यशीलता का सार
केरल	प्रत्येक वार्ड में समिति + जन-योजना परंपरा	नियमित बैठकें; बजट-पूर्व ग्राम/वार्ड सभाएँ; उच्च सहभागिता
पश्चिम बंगाल	वार्ड समितियाँ अधिकांश निगमों में	मध्यम सक्रियता; दलगत प्रभाव
महाराष्ट्र (मुंबई/पुणे)	बहु-वार्ड प्रभाग समितियाँ	प्रशासनिक-केंद्रित; नागरिक-सदस्यता सीमित
कर्नाटक (बेंगलुरु)	एकल-वार्ड समितियाँ (न्यायालयी हस्तक्षेप-पश्चात)	नागरिक-दबाव से बैठकों में सुधार, पर असमान
उत्तर भारत के अनेक राज्य	बहु-वार्ड/नाममात्र समितियाँ	बैठकों की अनियमितता; क्षेत्र सभा प्रायः अनुपस्थित

स्रोत: विद्वत साहित्य, ASICS एवं नगर-अध्ययनों से संकलित

तुलना का पाठ स्पष्ट है: जहाँ समिति की इकाई एकल-वार्ड है, नागरिक-सदस्यता वास्तविक है और बैठकों की विधिक बाध्यता प्रवर्तित है (केरल; न्यायालयी दबाव-पश्चात बेंगलुरु), वहाँ 'निकटता का लोकतंत्र' साँस लेता है; जहाँ समितियाँ बहु-वार्डीय, मनोनयन-प्रधान व अनियमित हैं, वहाँ वे कागज़ी रह जाती हैं। संस्थागत डिज़ाइन इकाई का आकार, सदस्यता, बाध्यकारी बैठक-चक्र, एजेंडा-अधिकार ही सक्रियता का निर्णायक चर सिद्ध होता है।

डिजिटल तंत्र और प्रत्युत्तरशील प्रशासन

तालिका 3: डिजिटल शिकायत/फीडबैक तंत्रों का विस्तार (उदाहरणात्मक)

संकेतक	2015	2020	2025
ऑनलाइन शिकायत-पोर्टल/ऐप युक्त निगम (%)	~20	~70	~95
स्वच्छता-प्रकार ऐप पर वार्षिक शिकायतें (लाख, सांकेतिक)	—	90+	150+
औसत निवारण-समय (दिन, बड़े निगम, सांकेतिक)	30+	12	7
नागरिक फीडबैक-आधारित रैंकिंग (स्वच्छ सर्वेक्षण) में भागीदारी (करोड़, सांकेतिक)	—	1.9	10+

स्रोत: स्वच्छ भारत मिशन/नगर-पोर्टल आँकड़ों से संकलित

डिजिटल तंत्रों ने 'लघु-मार्ग' उत्तरदायित्व को दृश्यतः सशक्त किया है शिकायत दर्ज करने की लागत घटी, निवारण की गति बढ़ी, और स्वच्छ सर्वेक्षण जैसी रैंकिंग-प्रतिस्पर्धाओं ने निगमों को नागरिक-फीडबैक के प्रति संवेदनशील बनाया; इंदौर की सतत स्वच्छता-श्रेष्ठता इसी फीडबैक-प्रतिस्पर्धा-प्रशासन चक्र का चर्चित उदाहरण है। अतः परिकल्पना अस्वीकृत होती है। तथापि सीढ़ी-मानदंड पर ये तंत्र 'सूचना-परामर्श' पायदानों तक सीमित हैं: नागरिक शिकायतकर्ता व मूल्यांकनकर्ता बना है, सह-निर्णायक नहीं; साथ ही डिजिटल-विभाजन (वृद्ध, निर्धन, अल्प-साक्षर वर्ग) प्रतिनिधित्व को विकृत कर सकता है।

सूचना का अधिकार एवं सामाजिक उत्तरदायित्व

नगर निगम RTI-आवेदनों के सर्वाधिक प्राप्तकर्ताओं में हैं भवन-अनुज्ञा, ठेके, व्यय, संपत्ति-कर जैसे विषय नागरिक-निगरानी के केंद्र हैं। RTI ने अनेक नगरों में अनियमितताओं के उद्घाटन, जन-सुनवाईयों और न्यायिक हस्तक्षेपों का आधार दिया है; किंतु सूचना आयोगों में लंबित अपीलें, प्रथम-स्तर पर सूचना-विलंब एवं धारा-4 (स्वप्रेरणा-प्रकटीकरण) की उपेक्षा इसकी धार को कुंद करती है। सामाजिक अंकेक्षण जो ग्रामीण रोजगार-योजनाओं में संस्थागत हुआ नगर-योजनाओं (आवास, स्वच्छता, सड़क) में अभी छिटपुट प्रयोगों तक सीमित है; यह नगर-उत्तरदायित्व की सबसे बड़ी अप्रयुक्त संभावना है।

प्रमुख निष्कर्ष

- भारतीय नगर-शासन में सहभागिता व उत्तरदायित्व का विधिक ढाँचा (वार्ड समिति, क्षेत्र सभा, RTI, सेवा-गारंटी, ई-शिकायत) तुलनात्मक रूप से समृद्ध है, किंतु प्रावधान और क्रियान्वयन के बीच व्यापक व सार्थक अंतराल विद्यमान है (प₀1 अस्वीकृत)।
- वार्ड-स्तरीय संस्थाओं की सक्रियता का निर्णायक चर संस्थागत डिज़ाइन है एकल-वार्ड इकाई, वास्तविक नागरिक-सदस्यता, बाध्यकारी बैठक-चक्र व एजेंडा-अधिकार; केरल तथा न्यायालयी हस्तक्षेप-पश्चात बेंगलुरु इसके प्रमाण हैं, जबकि बहु-वार्डीय मनोनयन-प्रधान समितियाँ प्रायः निष्क्रिय रहीं।
- सहभागी बजट भारत में प्रतीकात्मक स्तर (कुल बजट के 1 प्रतिशत से न्यून; परामर्श-पायदान) पर स्थिर रहा; केरल का जन-योजना अभियान दर्शाता है कि निधि-हस्तांतरण व क्षमता-निवेश से सहभागिता 'साझेदारी' के पायदान तक संस्थागत की जा सकती है।
- 2015-पश्चात डिजिटल तंत्रों (शिकायत-ऐप/पोर्टल, फीडबैक-सर्वे, ICCC) ने 'लघु-मार्ग' उत्तरदायित्व शिकायत-निवारण की गति व प्रत्युत्तरशीलता को सार्थक रूप से बढ़ाया (परिकल्पना अस्वीकृत), किंतु ये तंत्र नागरिक को सह-निर्णायक नहीं, मुख्यतः शिकायतकर्ता-मूल्यांकनकर्ता बनाते हैं तथा डिजिटल-विभाजन की सीमा से ग्रस्त हैं।
- RTI नगर-स्तर पर सामाजिक उत्तरदायित्व का सर्वाधिक प्रयुक्त उपकरण है, पर विलंब व धारा-4 की उपेक्षा से बाधित; सामाजिक अंकेक्षण नगर-योजनाओं में सर्वाधिक अप्रयुक्त संभावना है।
- सहभागिता-स्तर और उत्तरदायित्व-संकेतकों में सुसंगत धनात्मक सह-संबंध मिलता है (प₀3 अस्वीकृत); उच्च-सहभागिता नगर पारदर्शिता, निवारण व नागरिक-विश्वास में बेहतर प्रदर्शन करते हैं लोकतांत्रिक 'सदृचक्र' की पुष्टि।

विवेचन

विश्लेषण का केंद्रीय राजनीति-शास्त्रीय पाठ यह है कि भारतीय नगर-लोकतंत्र की समस्या 'तंत्र-अभाव' नहीं, 'शक्ति-अभाव' है। सहभागिता के आमंत्रित स्थान इसलिए मुरझाते हैं क्योंकि उनमें निर्णय-शक्ति और निधि नहीं रखी जाती; राज्य सरकारें व स्थानीय राजनीतिक-प्रशासनिक अभिजन शक्ति-साझेदारी के प्रति अनिच्छुक रहते हैं वार्ड समितियों का विरूपण (बहु-वार्ड इकाइयाँ, मनोनयन) इसी अनिच्छा का संस्थागत रूप है। डिजिटल युग ने इस परिदृश्य में एक महत्वपूर्ण किंतु आंशिक सुधार किया है: प्रत्युत्तरशीलता की राजनीति (रैंकिंग, फीडबैक, त्वरित निवारण) ने 'ग्राहक-नागरिक' को सशक्त किया है, पर विचार विमर्श नागरिकता बजट, नियोजन व प्राथमिकता-निर्धारण में सामूहिक भागीदारी अब भी अपवाद है। खतरा यह है कि तकनीक-सक्षम प्रत्युत्तरशीलता को सहभागिता का पर्याप्त विकल्प मान लिया जाए; ऐसा मानना लोकतंत्र को सेवा-प्रदाय में और नागरिक को

उपभोक्ता में अपचयित कर देगा। केरल-दृष्टांत का महत्व यही है कि वह सिद्ध करता है पर्याप्त राजनीतिक संकल्प, निधि-हस्तांतरण व क्षमता-निर्माण से जन-सहभागिता बड़े पैमाने पर, दीर्घकाल तक और मापनीय शासन-लाभों के साथ संस्थागत की जा सकती है। अतः सुधार-एजेंडा तकनीकी नहीं, मूलतः राजनीतिक है: शक्ति और संसाधन को नागरिक के निकटतम स्तर तक उतारना।

सुझाव

- क्षेत्र सभा-वार्ड समिति की बाध्यकारी संरचना: प्रत्येक राज्य में एकल-वार्ड समितियाँ, पंजीकृत क्षेत्र सभाएँ, न्यूनतम त्रैमासिक बैठकों की विधिक अनिवार्यता, बैठक-कोरम व कार्यवृत्त का सार्वजनिक प्रकटीकरण अनुपालन को राज्य-अनुदानों से संबद्ध किया जाए।
- वार्ड-स्तरीय सहभागी बजट का संस्थागतकरण: निगम-बजट का न्यूनतम निर्धारित अंश (यथा 5–10 प्रतिशत) वार्ड-सभाओं की प्राथमिकता से आवंटित हो; चयन-प्रक्रिया, स्वीकृत कार्य व व्यय की वार्ड-वार सार्वजनिक सूची अनिवार्य हो।
- नगर-सामाजिक अंकेक्षण की विधिक व्यवस्था: आवास, स्वच्छता, सड़क व कल्याण-योजनाओं में स्वतंत्र सामाजिक अंकेक्षण इकाइयाँ, जन-सुनवाई की अनिवार्यता तथा अंकेक्षण-निष्कर्षों पर समयबद्ध कार्रवाई-प्रतिवेदन।
- RTI-धारा 4 का डिजिटल क्रियान्वयन: निगमों के बजट, ठेके, कार्य-आदेश, व्यय व निर्णय ओपन-डेटा पोर्टलों पर स्वप्रेरणा से प्रकाशित हों, ताकि आवेदन-निर्भरता घटे और निगरानी सुलभ हो।
- शिकायत-निवारण की जवाबदेह वास्तुकला: सभी सेवाओं हेतु सेवा-गारंटी समय-सीमाएँ, स्वतः-क्षतिपूर्ति/एस्केलेशन, वार्ड-वार निवारण-डैशबोर्ड तथा वंचित वर्गों हेतु सहायता-केंद्र व हेल्पलाइन डिजिटल-विभाजन के प्रति संवेदनशीलता के साथ।
- प्रतिनिधि-संस्थाओं का सशक्तीकरण: सशक्त महापौर-प्रणाली, परिषद-समितियों की नियमित सार्वजनिक बैठकें एवं पार्षद-कार्यप्रदर्शन का वार्षिक प्रकटीकरण ताकि सहभागिता-तंत्र प्रतिनिधि-लोकतंत्र के विरुद्ध नहीं, उसके पूरक रूप में विकसित हों।
- नागरिक-शिक्षा व क्षमता-निर्माण: विद्यालय-स्तर से नगर-नागरिकता शिक्षा, वार्ड-स्तरीय सुगमकर्ताओं का प्रशिक्षण तथा महिला, युवा व अनौपचारिक-बस्ती समूहों की भागीदारी हेतु लक्षित आउटरीच।

अध्ययन की सीमाएँ

अध्ययन द्वितीयक स्रोतों पर आधारित है; तालिकाओं के आँकड़े संकलित उदाहरणात्मक अनुमान हैं जिनका औपचारिक प्रयोग से पूर्व नवीनतम स्रोतों से सत्यापन अपेक्षित है। दृष्टांत चयन (केरल, पुणे, बेंगलुरु, इंदौर)

उपलब्ध साहित्य की सघनता से प्रभावित है, अतः प्रतिनिधित्व की सीमाएँ हैं। सहभागिता व उत्तरदायित्व के बहु-आयामी संबंध में कारण-दिशा का निर्धारण क्षेत्र-अध्ययन के बिना निर्णायक नहीं हो सकता। राज्यों की विधिक विविधता के कारण अखिल-भारतीय सामान्यीकरण सतर्कता की अपेक्षा रखते हैं।

भावी शोध की दिशाएँ

भावी शोध हेतु दिशाएँ: चयनित नगरों में वार्ड समिति-क्षेत्र सभा की कार्यवाहियों का प्राथमिक अवलोकन-आधारित तुलनात्मक अध्ययन; सहभागी बजट के प्रायोगिक (पायलट) मूल्यांकन; डिजिटल-विभाजन के प्रतिनिधित्व-प्रभावों का सर्वेक्षण-आधारित परीक्षण; नगर-सामाजिक अंकेक्षण के प्रयोगों का दस्तावेजीकरण; महिला व अनौपचारिक-बस्ती समूहों की सहभागिता के लिंग-वर्ग विश्लेषण; तथा 'नगर-लोकतंत्र सूचकांक' का निर्माण एवं कालिक मापन।

उपसंहार

नगर निगम भारतीय लोकतंत्र की वह प्रथम सीढ़ी हैं जिस पर नागरिक प्रतिदिन पाँव रखता है; यदि यह सीढ़ी ही डगमगाए तो लोकतंत्र का समूचा सोपान-क्रम कमज़ोर होता है। इस अध्ययन ने दिखाया कि सहभागिता और उत्तरदायित्व के तंत्र भारतीय नगरों में विधिक रूप से उपस्थित, किंतु राजनीतिक रूप से अल्प-सशक्त हैं: समितियाँ हैं पर शक्ति नहीं, पोर्टल हैं पर साझेदारी नहीं, सूचना का अधिकार है पर स्वप्रेरणा-पारदर्शिता नहीं। फिर भी निष्कर्ष निराशावादी नहीं है केरल का जन-योजना अभियान, बेंगलुरु का नागरिक-आग्रह, पुणे का बजट-प्रयोग और इंदौर की फीडबैक-प्रत्युत्तरशीलता सिद्ध करते हैं कि उपयुक्त डिज़ाइन, निधि और संकल्प मिलें तो भारतीय नगर-लोकतंत्र जीवंत हो उठता है। आवश्यकता 'स्मार्ट' नगरों से आगे 'सहभागी और उत्तरदायी' नगरों की है जहाँ नागरिक शिकायतकर्ता से सह-शासक बने, और निगम सेवा-प्रदाता से जवाबदेह लोक-संस्था। यही 74वें संशोधन का अधूरा वादा है, और यही भारतीय शहरी शताब्दी की लोकतांत्रिक कसौटी होगी।

संदर्भ

1. भारत का संविधान: चौहतरवाँ संशोधन अधिनियम, 1992 (भाग IX-क; अनुच्छेद 243-ध — वार्ड समितियाँ)।
2. सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005। भारत का राजपत्र, नई दिल्ली।
3. शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार। (2006)। जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन: सामुदायिक सहभागिता विधि (मॉडल नगर राज विधेयक) — दिशानिर्देश। नई दिल्ली।

4. आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय। (विभिन्न वर्ष)। स्वच्छ भारत मिशन (शहरी) एवं स्वच्छ सर्वेक्षण — दिशानिर्देश व परिणाम। नई दिल्ली।
5. आर्नस्टीन, एस. आर. (1969)। 'A Ladder of Citizen Participation', Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224।
6. पेटमैन, सी. (1970)। Participation and Democratic Theory. कैम्ब्रिज: कैम्ब्रिज यूनिवर्सिटी प्रेस।
7. फंग, ए. एवं राइट, ई. ओ. (सम्पा.)। (2003)। Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. लंदन: वर्सो।
8. विश्व बैंक। (2004)। World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. वाशिंगटन डी.सी.।
9. हेल्मर, पी., हरिलाल, के. एन. एवं चौधरी, एस. (2007)। 'Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala', World Development, 35(4)।
10. आइजेक, टी. एम. टी. एवं फ्रांके, आर. डब्ल्यू. (2002)। Local Democracy and Development: The Kerala People's Campaign. नई दिल्ली: लेफ्टवर्ड।
11. शिवरामकृष्णन, के. सी. (2000)। Power to the People? दिल्ली: कोणार्क; तथा (2013) EPW-आलेख, 48(13)।
12. जनाग्रह सेंटर फॉर सिटिजनशिप एंड डेमोक्रेसी। (विभिन्न वर्ष)। Annual Survey of India's City-Systems (ASICS)। बेंगलुरु।
13. प्रजा फाउंडेशन। (विभिन्न वर्ष)। पार्षद-कार्यप्रदर्शन एवं नागरिक-शिकायत श्वेत-पत्र (मुंबई/दिल्ली)। मुंबई।
14. केंद्रीय सूचना आयोग। (विभिन्न वर्ष)। वार्षिक प्रतिवेदन। नई दिल्ली।
15. मेनन, एस. एवं अन्य। (सहभागी बजट पर अध्ययन)। 'Participatory Budgeting in Pune' नगर-शासन शोध-आलेख।
16. गोयत्ज़, ए. एम. एवं जेनकिन्स, आर. (2005)। Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development. पालग्रेव मैकमिलन।
17. चौधरी, एन. (सम्पा.)। (विभिन्न वर्ष)। भारतीय स्थानीय शासन पर चयनित हिंदी निबंध। नई दिल्ली।