

---

## इकाई 18 स्थानीय स्वशासन संस्थाएँ : ग्रामीण एवं शहरी

---

### इकाई की रूपरेखा

- 18.0 उद्देश्य
- 18.1 प्रस्तावना
- 18.2 भारत में ग्रामीण स्वशासन की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
- 18.3 स्वतंत्र भारत में पंचायती राज
- 18.4 73वाँ संवैधानिक संशोधन अधिनियम, 1992
  - 18.4.1 पंचायत (सूचीबद्ध क्षेत्रों तक प्रसार) अधिनियम, 1996
- 18.5 73वें संविधान संशोधन के बाद के समय में पंचायती राज संस्थाएँ : उत्तर प्रदेश का दृष्टांत
  - 18.5.1 ग्राम पंचायत
  - 18.5.2 क्षेत्र पंचायत
  - 18.5.3 जिला पंचायत (जिला-परिषद्)
  - 18.5.4 पी० आर० आईज़ एवं डी० आर० डी० ऐज़ के बीच संबंध
  - 18.5.5 पी० आर० आईज़ : एक मूल्यांकन
- 18.6 शहरी स्थानीय स्वशासन
  - 18.6.1 ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
- 18.7 74वें संवैधानिक संशोधन (1992) के बाद का समय : शहरी स्थानीय स्वशासन निकाय
- 18.8 नगरपालिका वित्त
  - 18.8.1 कर राजस्व
  - 18.8.2 चुंगी
  - 18.8.3 गैर-कर राजस्व
  - 18.8.4 अनुदान सहायता
  - 18.8.5 उधार एवं ऋण
- 18.9 सारांश
- 18.10 शब्दावली
- 18.11 कुछ उपयोगी पुस्तकें
- 18.12 बोध प्रश्नों के उत्तर

---

## 18.0 उद्देश्य

---

स्थानीय स्वशासन संस्थाएँ स्थानीय स्तर पर लोकतंत्र के विद्यमान होने का सूचक हैं। इस इकाई अध्ययन करने के पश्चात् आप जान पाएँगे :

- भारत में स्थानीय स्वशासन (एल० एस० जी०) का विकास;
- भारत के ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्रों में एल० एस० जी० की संरचना एवं कार्यपद्धति;
- एल० एस० जी० की शक्तियों एवं कार्यक्षेत्र में परिवर्तनों को; और
- एल० एस० जी० की केन्द्र तथा राज्य सरकारों के रिश्तों के विषय में।

## 18.1 प्रस्तावना

भारत में राजनीतिक शक्ति में शासन करने वाली तीन अनुलम्ब इकाइयों अर्थात् केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकार और स्थानीय सरकार द्वारा भागीदारी की जाती है। ग्रामों में पंचायती राज संस्थाएँ (पी०आर०आई०) और शहरों में नगर तथा महानगर परिषदें स्थानीय सरकार में शामिल की गई हैं। इनको स्थानीय स्वशासित (एल० एस० जी०) संस्थाओं के नाम से जाना जाता है। स्थानीय स्वशासन को स्थानीय स्तर का लोकतंत्र भी कहा जाता है। 73वें तथा 74वें संवैधानिक संशोधन ने स्थानीय स्वशासन के कार्यक्षेत्र को और व्यापक बना दिया है।

## 18.2 भारत में ग्रामीण स्वशासन की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

### ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

प्राचीन काल से ही पंचायती राज का अपने विभिन्न रूपों में एक लम्बा इतिहास है। प्राचीन काल में ग्रामीण समुदायों ने अपने मामलों का प्रबंधन करने के लिए संस्थाओं का संगठन किया। मुगल काल में पर्याप्त ग्रामीण स्वायत्तता विद्यमान थी और इसी कारणवश मुगल शासन का स्थानीय समुदायों पर प्रभाव काफी कम पड़ा। लेकिन ग्रामीण स्वशासन की विधिवत संरचना को 1882 में रिपन के प्रस्तावानुसार लागू किया गया। इसका मुख्य उद्देश्य औपनिवेशिक प्रशासन को स्थानीय प्रबुद्ध वर्ग का संस्थागत समर्थन उपलब्ध कराना था। भारत में तत्कालीन स्थानीय स्वशासन को अंग्रेजी शासन से पूर्व की अपेक्षा अंग्रेजी शासन के दौरान लागू की गई व्यवस्था के जारी रहने के रूप में समझा जा सकता है। क्षेत्रीय संस्थाओं पर बहुत से प्रादेशिक अधिनियम पारित किए गए हैं और उन्होंने दूसरे कई प्रांतीय अधिनियम उपलब्ध कराए। ग्राम-पंचायतों के नाम से प्रसिद्ध ग्रामीण क्षेत्रों में स्थानीय स्वशासन की स्थापना 1907 में गठित विकेन्द्रीकरण हेतु रॉयल कमीशन की सिफारिशों के अनुसार लागू किया गया था। इसका उद्देश्य सत्ता का विकेन्द्रीकरण तथा जनता को ग्राम पंचायतों की संस्थाओं के माध्यम से स्थानीय प्रशासन से जोड़ना था। पंचायत इकाई मात्र एक गाँव की बसनी थी, लेकिन छोटे गाँवों के विषय में वह कई आसपास के गाँवों को मिलकर बनायी गई। पंचायतों को क्षेत्रीय बोर्डों के अधीन न करके बल्कि उनको उप-कमीशनर के अधीन रखा गया। गाँव पंचायतों के पास कुछ निश्चित न्यायिक एवं प्रशासनिक शक्तियाँ भी थीं। वे कुछ भूमि से संबंधित मामलों का निपटारा कर सकती थी तथा उनको विशेष अनुदान भी प्रदान किया जाता।

1925 के ग्रामीण स्वशासन अधिनियम द्वारा नौ सदस्य ग्राम प्राधिकारी की व्यवस्था की गई और इसका निर्वाचन सीमित वयस्क मताधिकार के आधार पर किया गया। किसी भी सफल ग्राम प्राधिकारी को और शक्तियाँ प्रदान की जाती थीं। पंचायत एक से अधिक भूकर ग्राम को शामिल कर सकती थी। यह जल आपूर्ति, मेडिकल सहायता तथा सफाई जैसे सुनिश्चित कार्यों को कर सकती थी। एक सदस्य ग्राम प्राधिकारी की भी व्यवस्था की गई परन्तु ऐसे गाँव में कोई मान्यता प्राप्त संगठन विद्यमान न होता था।

## 18.3 स्वतंत्र भारत में पंचायती राज

जनवरी 1957 में योजना आयोग ने बलवन्त राय जी मेहता की अध्यक्षता में योजना कार्यक्रमों के लिए एक समिति का गठन किया। इस समिति या कमेटी को मेहता कमेटी के नाम जाना गया। मेहता कमेटी का उद्देश्य था:

- i) सामुदायिक परियोजनाओं तथा राष्ट्रीय विस्तार सेवा को प्रभावकारी रूप से लागू करने के लिए पंचायतों एवं उच्चतर स्तरीय लोकप्रिय संगठनों के बीच संभावित सम्पर्कों पर रपट देना;
- ii) जिला प्रशासन को और विकसित अवस्था में पुनर्संगठित करने को सुनिश्चित करना जिससे यह जिले या उप-मण्डल के सम्पूर्ण प्रशासन तथा विकास को लोकतांत्रिक संस्थाओं द्वारा ग्रहण करने में मददगार बन सके।

मेहता कमेटी ने राष्ट्रव्यापी सर्वे किया और कहा कि सामुदायिक परियोजनाओं तथा राष्ट्रीय विस्तार सेवाओं में जनता को शामिल नहीं किया गया। वे अस्थायी रूप में कार्य करती थी। इस दोष को दूर करने के लिए मेहता कमेटी ने ग्रामों में प्रतिनिध्यात्मक तथा लोकतांत्रिक संस्थाओं – ग्राम पंचायतों को स्थापित करने की सिफारिश की। ग्राम पंचायतों को पर्याप्त शक्तियाँ तथा पर्याप्त वित्तीय संसाधन प्रदान करने की सिफारिश भी मेहता कमेटी ने की। इस प्रकार 1957 में ही मेहता कमेटी ने ग्रामीण संस्थाओं को वित्तीय शक्तियाँ प्रदान करने की आवश्यकता को उजागर किया जिससे कि विकास के दृष्टिकोण से स्थानीय हितों को बढ़ावा एवं पहल करने का अवसर प्राप्त हो सके। हालाँकि इस प्रकार के विचार ने उनको विशेष विकास कार्यक्रमों को लागू करने के लिए राज्य सरकार के एजेण्ट के रूप में समझा। इस प्रकार स्थानीय स्वशासन संस्थाओं के महत्त्व पर स्पष्ट रूप में बल दिया गया और स्थानीय विकास के लिए राज्य द्वारा खोजी गई तथा संचालित योजनाओं को लागू करने के लिए उनकी भूमिका के महत्त्व को दिखाया गया। स्थानीय लोकतंत्र तथा स्वशासन संस्थाओं को कुछ निश्चित व्यापक प्रशासनिक एवं दूसरे कार्य करने के लिए की गई सिफारिशों को लागू करने के स्थान पर बल्कि स्थानीय संस्थाओं के रूप में उनकी महत्त्वपूर्ण भूमिका की अनदेखी की गई। मेहता कमेटी रपट में अधिकतम सरकारी नियंत्रण के विरुद्ध चेतावनी देते हुए उसकी मार्ग निर्देशक भूमिका के महत्त्व पर भी बल दिया गया। परन्तु बाद में लगातार सरकारी हस्तक्षेप ने सभी संभावनाओं को क्षीण बना दिया।

मेहता कमेटी रपट के सुझाव थे कि स्थानीय संस्थाओं का कार्य कृषि का बहु-आयामी विकास करना होना चाहिए और इसके साथ-साथ इसको पशु-पालन में सुधार, स्थानीय उद्योग, जन-स्वास्थ्य, लोकहित कार्य, प्राथमिक स्कूलों के प्रशासन, आँकड़ों को एकत्रित तथा संरक्षित करना और इसको सौंपी गई विकास की विशेष योजनाओं को लागू करने के लिए सरकार के एजेण्ट के रूप में कार्य करना चाहिए।

ग्रामीण समुदायों की सापेक्ष स्वायत्तता को संरक्षित करने के लिए मेहता कमेटी रपट ने सुझाव दिए कि राज्य तथा पंचायती राज संस्थाओं के बीच के रिश्तों पर सरकार तथा सरकारी संस्थाओं का कड़ा नियंत्रण स्थापित नहीं किया जाना चाहिए। “इसके पास भूल करने और उन भूलों से सीखने की शक्ति बनी रहनी चाहिए। परन्तु इसको मार्ग निर्देशन प्राप्त होता रहना चाहिए जिससे कि यह भूलें करने से बच सके।” परन्तु जो संरचनाएँ विकसित हो पायीं उन्होंने मुख्यतः विकास कार्यों को किया।

एक-दूसरे विचार का मानना था कि पंचायती-राज न केवल ग्रामीण विकास में योगदान करने में असफल रहे हैं बल्कि इसके विपरीत इसने रुकावटें उत्पन्न कीं। ये संस्थाएँ मुख्यतः सत्ता की राजनीति में व्यस्त रहीं और इन्होंने विकासीय संरक्षण का वितरण किया। उन्होंने गुटबाजी टकरावों के माध्यम से ग्रामीण सौहार्द के वातावरण को भंग किया। दूसरी ओर, कुछ विद्वानों का मानना है कि पंचायती राज में कोई अन्तर्निहित समस्या नहीं है बल्कि इसकी असफलता के कारण धन की कमी, सरकारी विभागों से सहयोग प्राप्त न होना, आधे-मन से तैयार की गई नीतियाँ और कार्यक्रमों को लागू करने के लिए दोषपूर्ण व्यवस्था का निर्माण करना है।

## 18.4 73वाँ संवैधानिक संशोधन अधिनियम, 1992

जैसा कि आपने भाग 18.3 में पढ़ा है कि पंचायती-राज संस्थाओं के लागू करने के पश्चात् सामुदायिक विकास एवं राष्ट्रीय प्रसार सेवाओं के कार्यक्रमों को लागू किया गया। सामुदायिक विकास कार्यक्रम गाँधीवादी दर्शन पर आधारित थे और इनका लक्ष्य ग्रामीण भारत के समग्र विकास को प्राप्त करना था। इस कार्यक्रम ने ब्लॉक डवलपमेंट ऑफीसर्स (बी०डी०ऑ०) तथा विलेज लेवल वर्कर्स (वी०एल०डब्ल्यू०) जैसे सरकारी कर्मचारियों की बड़ी संख्या को जन्म दिया। परन्तु सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के परिणाम तनिक भी संतोष जनक न थे।

बलवन्त राय मेहता कमेटी ने सामुदायिक विकास कार्यक्रमों की कमजोरियों को दूर करने हेतु 'लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण' के उपायों की सिफारिश की थी। इसका सुझाव था कि विकास की शक्ति माध्यमिक स्तर अर्थात् पंचायत समिति में निहित होनी चाहिए। मेहता रपट ने विलेज लेवल वर्कर्स (वी०एल०डब्ल्यू०) या ग्राम सेवकों के माध्यम से पंचायत समितियों एवं ग्राम स्तर की पंचायतों के मध्य संबंध बनाने की सिफारिश की थी। मेहता कमेटी की रपट अखिल भारतीय स्तर पर पी०आर०आई० के विस्तार का आधार बनी। परन्तु मेहता कमेटी की रपट के अनुसार स्थापित पी०आर०आई० के सदस्यों के बीच गुटबाजी, गाँवों में बुराइयाँ व्याप्त हो गईं। 1970 के उत्तरार्ध दशक में पी०आर०आई० की अक्षमता अपने सर्वोच्च बिन्दु पर पहुँच गई थी।

1970 के दशक में पी०आर०आई० को पुनः सक्रिय बनाने के प्रयास किए गए और जनता-पार्टी वाली केन्द्रीय सरकार ने पी०आर०आई० की कार्य पद्धति का अवलोकन करने के लिए अशोक मेहता कमेटी की नियुक्ति की और इस कमेटी ने इनके सुधार के लिए कुछ उपायों की सिफारिश की। यद्यपि अशोक मेहता ने बलवन्त राय मेहता कमेटी की भाँति ही विकास की अपेक्षा इसकी कार्यशैली पर अधिक बल दिया, परन्तु इसने कुछ नए सुझाव भी दिए। इन सुझावों में पंचायत चुनावों में राजनीतिक दलों के भाग लेने और पी०आर०आई० में महिलाओं की हिस्सेदारी जैसे विषयों को भी शामिल किया गया। अशोक मेहता रपट ने कानून में इन सिफारिशों को शामिल करने के लिए 43वें संविधान संशोधन विधेयक (1977) के प्रारूप को तैयार किया। लेकिन जनता पार्टी की सरकार का पतन हो जाने के बाद अशोक मेहता रपट को भुला दिया गया। किन्तु गैर-कांग्रेसी दलों द्वारा शासित राज्यों – कर्नाटक, पश्चिम बंगाल, आंध्रप्रदेश जैसी राज्य सरकारों ने पी०आर०आई० को सक्रिय करने के लिए कदम उठाए। 1980 के दशक में अशोक मेहता कमेटी की सिफारिशों पर कांग्रेस ने भी विचार-विमर्श करना प्रारंभ किया। उनको कुछ परिवर्तनों के साथ 73वें तथा 74वें संविधान संशोधनों में स्थान दिया गया।

73वें संविधान संशोधन के द्वारा अधिक लोकतंत्रीकरण तथा कमजोर वर्गों को अधिक शक्तिशाली करने का कार्य किया गया जिससे कि देश पंचायतें बेहतर ढंग से कार्य कर सकें। 74वें संशोधन द्वारा शहरी क्षेत्रों के लिए ठीक इसी प्रकार के मार्गदर्शक उपलब्ध कराए गए। इन संशोधन अधिनियमों ने सभी राज्यों को ऐसे प्रारूपों एवं मार्गदर्शनों को उपलब्ध कराया जिससे कि वे अपनी नीतियों का विकेन्द्रीकरण पंचायती एवं शहरी संस्थाओं को कर सकें। सभी राज्यों से पंचायतों से संबंधित कानूनों में परिवर्तन करने को कहा गया।

73वें संविधान संशोधन अधिनियम की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं :

- a) उन सभी राज्यों के लिए जिनकी जनसंख्या 20 लाख से अधिक है, ग्राम, खण्ड (माध्यमिक स्तर) तथा जिले के स्तर पर पंचायती राज की तीन-स्तरीय व्यवस्था;

- ब) पंचायती चुनावों को नियमित रूप से प्रत्येक पाँच वर्ष में कराना, विद्यमान पंचायत का कार्यकाल पूरा होने पर छः के भीतर चुनाव होना चाहिए;
- स) सूचीबद्ध जातियों, सूचीबद्ध जनजातियों, 33% महिलाओं का आरक्षण और सामान्य स्थान भी रहेंगे;
- द) पंचायतों के लिए वित्तीय शक्तियों की सिफारिश करने हेतु राज्य वित्तीय आयोग की नियुक्ति; और
- इ) सम्पूर्ण जिले हेतु विकास योजना का प्रारूप तैयार करने हेतु जिला योजना समिति का गठन करना।

पंचायतों को और अधिक शक्तियाँ प्रदान करने हेतु संविधान ने राज्य विधान सभाओं को ऐसी शक्तियाँ प्रदान की हैं जिससे कि उनका अनिवार्य रूप से विकेन्द्रीकरण किया जा सके। इससे पंचायत को स्वशासित संस्थाओं के रूप में कार्य करने में मदद मिल सकती है।

पंचायतों को प्रदान की जानी वाली शक्तियाँ मुख्यतः संबंधित हैं :

- अ) आर्थिक विकास तथा सामाजिक न्याय के लिए योजनाओं को तैयार करना; और
- ब) 11वीं सूची में प्रदत्त मामलों से संबंधित विषयों को शामिल करने सहित आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के लिए योजनाओं को लागू करना। 11वीं सूची में ऐसे 29 विषयों को रखा गया है जो कि कृषि, भूमि सुधार, लघु सिंचाई परियोजना, ग्रामीण ढाँचा, गरीबी उन्मूलन, महिला एवं बाल विकास, कमजोर वर्गों के लिए कल्याणकारी कार्य और प्राथमिक माध्यमिक तथा अनौपचारिक शिक्षा से संबंधित हैं।

राज्य विधान सभाएँ कानून बनाकर पंचायतों को अधिकार प्रदान कर सकती हैं (i) कर एकत्रित करना एवं लगाना और राज्य सरकार द्वारा लगाए जाने वाले शुल्क, मार्गकर तथा फीस जैसे करों का अधिग्रहण, (ii) राज्य सरकार द्वारा एकत्रित किए गए करों, शुल्क, मार्गकर तथा फीस की प्राप्ति और राज्य के समाहित कोष से अनुदान सहायता प्राप्त करना।

राज्य और पंचायतों के बीच वित्तीय रिश्तों का संचालन राज्य वित्त आयोग द्वारा होता है। यह समझा जाता है कि राज्य वित्त आयोग पंचायतों की वित्तीय हाल का और कर, मार्गकर, उगाही, शुल्क एवं फीस में पंचायतों की हिस्सेदारी को भी निर्धारित करता है।

#### 18.4.1 पंचायत (सूचीबद्ध क्षेत्रों तक प्रसार) अधिनियम, 1996

73वें संविधान संशोधन की व्यवस्थाएँ सूचीबद्ध क्षेत्रों, नागालैण्ड, मेघालय तथा मिज़ोरम, मणिपुर राज्य के पर्वतीय क्षेत्रों और दार्जिलिंग (पश्चिम बंगाल) जिले के पर्वतीय क्षेत्रों पर लागू नहीं होती। फिर भी 73वें संशोधन का विस्तार सूचीबद्ध क्षेत्रों के साथ-साथ पंचायतों (सूचीबद्ध क्षेत्रों का विस्तार) अधिनियम, 1996 तक किया गया है।

पंचायती (सूचीबद्ध क्षेत्रों का विस्तार) अधिनियम, 1996 की व्यवस्थाओं को 24 दिसम्बर 1996 से लागू किया गया। यह अधिनियम भारत के आठ राज्यों – आंध्रप्रदेश, बिहार, गुजराज, हिमाचलप्रदेश, महाराष्ट्र, मध्यप्रदेश, उड़ीसा एवं राजस्थान के जन-जातीय क्षेत्रों तक पंचायतों का विस्तार करता है। इसका उद्देश्य है कि जन-जातीय समाज स्वयं अपने भाग्य विधाता हों और प्राकृतिक संसाधनों

के ऊपर उनके अपने परंपरागत अधिकारों को सुरक्षित एवं आरक्षित करना है। राज्य सरकारों को एक वर्ष समाप्त होने से पूर्व अर्थात् 23 दिसम्बर, 1997 तक इस अधिनियम की व्यवस्थाओं के अनुरूप अपने विधान बनाने की आवश्यकता थी।

### बोध प्रश्न 1

नोट :i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए रिक्त स्थान का प्रयोग करें।

ii) उत्तर अपने शब्दों में देने का प्रयास करें।

1) ब्रिटिश काल से पूर्व एवं इसके दौरान पंचायती राज की प्रकृति में भिन्नता की व्याख्या करें।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) बलवन्त मेहता कमेटी का गठन क्यों किया गया और इसकी सिफारिशें क्या थीं?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3) कमज़ोर वर्गों से संबंधित 73वें संशोधन अधिनियम की मुख्य विशेषताओं की पहचान कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

## 18.5 73वें संविधान संशोधन के बाद के समय में पंचायती राज संस्थाएँ: उत्तर प्रदेश का दृष्टांत

### पंचायती राज : उत्तर प्रदेश का दृष्टांत

73वें संशोधन अधिनियम के अंतर्गत आने वाले लगभग सभी राज्यों ने इसके अनुरूप कानून बनाए हैं और इस अधिनियम की व्यवस्थाओं को ध्यान में रखते हुए पी०आर०आई० का गठन किया है। निर्मल मुखर्जी तथा बलवीर अरोड़ा ने पी०आर०आई० को संघीय ढाँचे का तृतीय स्तर माना है। अर्थात् केन्द्र एवं राज्य के बीच दो स्तरीय संघीय ढाँचे का विस्तार।

पश्चिमी भारत के महाराष्ट्र एवं गुजरात, पूर्वी राज्य पश्चिम बंगाल, दक्षिण के आंध्रप्रदेश तथा कर्नाटक जैसे पाँच राज्यों की सरकारों ने 73वें संशोधन अधिनियम का अंतिम रूप ग्रहण एवं लागू करने से पूर्व ही पी०आर०आई० को लागू कर दिया था।

पी०आर०आई० की संरचनाओं के नामकरण में मामूली-सी विभेदताएँ हैं। किन्तु 73वाँ संशोधन उनको कई स्तरों पर एक समान ढाँचा उपलब्ध कराता है। इस भाग में एक उदाहरण के रूप में यू०पी० के पी०आर०आई० में निम्न संरचनाओं को शामिल किया गया है।

### 18.5.1 ग्राम पंचायत

ग्राम पंचायत का गठन ग्राम सभा और निर्वाचन मण्डल द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित ग्राम पंचायत के सदस्यों से मिलकर होता है और इसका अध्यक्ष ग्राम प्रधान बनता है गाँव के सभी वयस्कों से मिलकर जिस संस्था का गठन होता है उसे ग्राम सभा कहा जाता है। कानूनन ग्राम सभा अपनी वार्षिक सभाएँ कर सकती है। यह कई विषयों पर ग्राम पंचायत के लिए सिफारिशें एवं सुझाव दे सकती है और ग्राम पंचायत भी अपने कार्यों से संबंधित बयान इत्यादि इसके सम्मुख रखती है। 11वीं सूची में वर्णित 29 विषय ग्राम पंचायत के कार्यक्षेत्र के अधीन आते हैं। अपने कर्तव्यों का निर्वाह करने के लिए पंचायत कई समितियों का गठन भी कर सकती है। इसलिए ग्राम पंचायत के पास यदि शक्तियाँ नहीं भी हैं फिर भी कार्य करने का विशाल क्षेत्र है। प्रत्येक पंचायत से आशा की जाती है कि वह समता समिति (महिला, बच्चों, एस०सी०, एस०टी० तथा पिछड़े वर्गों के हित के कार्य), विकास समिति (कृषि, ग्रामीण उद्योग और विकास की योजनाएँ), शिक्षा समिति तथा लोकहित समिति (जन-स्वास्थ्य, सार्वजनिक कार्य) जैसी चार समितियों के माध्यम से कार्य करेगी। ग्राम पंचायत का अध्यक्ष का मुखिया ग्राम प्रधान होता है जिसका निर्वाचन ग्राम निर्वाचन मण्डल द्वारा प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा किया जाता है।

### 18.5.2 क्षेत्र पंचायत

खण्ड के अंतर्गत आने वाले सभी निर्वाचित ग्राम प्रधान, पंचायत क्षेत्रों से निर्मित भू-भागीय क्षेत्र के निर्वाचक मण्डलों द्वारा प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा निर्वाचित सदस्यगण, एम०एल०ए० तथा एम०एल०सी० सहित जिला परिषद् (जिला पंचायत) के प्रतिनिधि माध्यमिक स्तर की क्षेत्रीय पंचायत के सदस्य होते हैं।

### 18.5.3 जिला पंचायत (जिला-परिषद्)

क्षेत्रीय पंचायत की भाँति ही जिला परिषद् में भौगोलिक क्षेत्रों से प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा निर्वाचित सदस्यगण, एम०एल०ए०, एम०एल०सी० और जिले की सभी क्षेत्रीय पंचायतों के प्रमुख शामिल होते हैं।

जिला परिषद् का प्रमुख कार्य ग्राम पंचायतों तथा क्षेत्रीय पंचायतों के कार्यों का निरीक्षण करना और ग्राम सड़कों, जिला सड़कों आदि का वर्गीकरण कर उनकी देखभाल करना। जिला परिषदें क्षेत्रीय पंचायतों के साथ मिलकर जिले की वार्षिक विकास योजना को तैयार करते हैं और क्षेत्रीय पंचायतें उन योजनाओं को शामिल करती हैं जिनको ग्राम पंचायतों ने तैयार किया। अधिकतर राज्यों में ग्राम पंचायत के सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा होता है और जिला पंचायतों तथा माध्यमिकीय स्तर की पंचायतों का चुनाव अप्रत्यक्ष चुनाव द्वारा होता है। लेकिन कुछ अपवाद भी हैं और उदाहरण के तौर पर गोआ में सभी स्तरों की पंचायतों का चुनाव प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा होता है।

#### 18.5.4 पी० आर० आईज़ एवं डी० आर० डी० ऐज़ के बीच संबंध

प्रशासनिक तंत्र तथा पंचायतों के बीच रिश्तों की प्रकृति पी०आर०आईज़० का एक महत्त्वपूर्ण पक्ष है। उत्तर प्रदेश सरकार ने डी०आर०डी०ऐज़ (डीस्ट्रिक्ट रूरल डवलपमेंट ऐथोरटीज़) तथा पंचायतों के मध्य सुझाव देने हेतु 1995 में बजाज समिति का गठन किया। इस समिति ने सुझाव दिया कि जिला पंचायत और डी०आर०डी०ऐज़ का कार्यात्मक एकीकरण व्यवहारिक न होगा। शक्तियों के विकेन्द्रीकरण की दिशा में एक महत्त्वपूर्ण कदम उठाते हुए, इसने जिला परिषद् के अध्यक्ष को डी०आर०डी० ऐज़० का भी अध्यक्ष मनोनीत किया और जिलाधीश को उपाध्यक्ष। जिलाधीश को पंचायत के ढाँचे से अलग करते हुए मुख्य विकास अधिकारी (जिलाधीश से नीचे का अधिकारी) को पंचायत मुख्य कार्यकारी अधिकारी मनोनीत करने की सिफारिश की। बजाज कमेटी ने ग्राम स्तर पर कार्य करने वाले दो प्रकार के अधिकारियों अर्थात् जी०पी०ऐज़० (ग्राम पंचायत अधिकारी) तथा वी०डी० ओज़ (वितेज़ डवलपमेंट ऑफिसर्स) के साथ-साथ और डी०आर०डी०ऐज़० के ब्लॉक प्रमुखों के कार्यकारी एकीकरण करने की सिफारिश की। लेकिन इन सिफारिशों को अभी तक भी प्रभावकारी नहीं बनाया जा सका है।

#### 18.5.5 पी० आर० आईज़ : एक मूल्यांकन

पी०आर०आईज़० की उपलब्धि का मूल्यांकन गाँवों की सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक परिस्थितियों की पृष्ठभूमि में करने की आवश्यकता है। पी०आर०आईज़० ने कुल मिलाकर ग्रामीण समाज के विकास में महत्त्वपूर्ण योगदान किया है। लेकिन इनकी उपलब्धि विभिन्न परिस्थितियों में भिन्न प्रकार की है। इनका महत्त्वपूर्ण योगदान लोगों की राजनीतिक चेतना में वृद्धि करना रहा है।

रजनी कोठारी ने चेतावनी देते हुए कहा है "मात्र स्थानीय-स्वशासित समितियों के गठन करने से यह आवश्यक नहीं है कि लोकतांत्रिक राजनीति प्रगति कर सकेगी। ठीक इसके विपरीत इस प्रकार के प्रयास नकारात्मक भी हो सकते हैं। मौलिक प्रश्न यह है कि विकेन्द्रीकृत व्यवस्था उन शक्तियों का प्रयोग कैसे करती है जो उनको मौलिक रूप से प्रदान की गई थी। आवश्यकता इस बात की है प्रभुत्वशाली समूहों तथा बाहुबल शक्ति द्वारा चुनाव प्रक्रिया में प्रयोग किए जाने वाले गलत तरीकों को रोकना। इस प्रकार की असफलता को अनिवार्य रूप से स्थानीय स्वशासन व्यवस्था में माफिया गुट के उत्पन्न होने में निहित है और यह राजनीतिक प्रक्रिया से कमजोर वर्गों को दूर रखता है।"

पी०आर० आईज़० के निष्पादन में मुख्य रुकावटें कई राज्य सरकारों द्वारा उनको सत्ता का विकेन्द्रीकरण न करने की प्रवृत्ति के कारण उत्पन्न हुई। आंध्रप्रदेश के अलावा दूसरे राज्यों में ग्राम पंचायतों के चुनाव नियमित रूप से नहीं कराए गए हैं। कर्नाटक, पश्चिम बंगाल, केरल तथा तमिलनाडू जैसे राज्यों में पंचायतें 73वें संविधान संशोधन लागू होने से काफी पूर्व अच्छा निष्पादन कर चुकी थीं। आंध्रप्रदेश में टी०डी०पी० की सरकार और कर्नाटक सरकार ने पी०आर०आईज़० में एस०टी० पिछड़ी जातियों तथा महिलाओं का आरक्षण क्रमशः 1987 एवं 1985 में ही लागू कर दिया



था। पश्चिम बंगाल में भूमि सुधारों को लागू करने तथा ग्रामीण विकास में महत्वपूर्ण भूमिका अदा की।

इन राज्यों ने 73वें संवैधानिक संशोधन का अनुमोदन होते ही इसका अनुसरण किया और अन्य बहुत से राज्यों ने भी 1990 के दशक में स्थानीय संस्थाओं को और शक्तियाँ प्रदान करने के प्रयत्न किए। मध्य प्रदेश, राजस्थान, आंध्रप्रदेश तथा केरल ने योजना, राज्य की नीतियों निर्णय एवं लागू करने में जनता को शामिल करने के लिए विशेष प्रयास किए। ग्लोबलाइजेशन (भूमण्डलीकरण) के इस दौर में एन०जी०ओ०, पंचायतों, डी०आर०डी०ए० तथा पी०आर०आई० के बीच का सहयोग महत्वपूर्ण हो गया है और इन राज्यों में इनके मध्य इस सहयोग ने ग्राम समुदायों के विकास, ग्रामीण विकास, शिक्षा तथा स्वास्थ्य आदि में योगदान किया है। राजस्थान, आंध्रप्रदेश और मध्यप्रदेश की पंचायतों में कम्प्यूटर के इस्तेमाल के कारण पी०आर०आई० इ-शासन (इ-गवर्नेंस) में शामिल हो गई हैं।

जैसा कि पहले उल्लेख किया जा चुका है कि कुछ राज्यों में पहले से पी०आर०आई० में एस०सी०, एस०टी०, ओ०बी०सी० तथा महिलाओं के आरक्षण के कारण, 73वें संवैधानिक संशोधन की व्यवस्थाओं को सभी राज्यों द्वारा मानना अनिवार्य हो गया है। जो राज्य पी०आर०आई० के चुनाव कराने के प्रति गंभीर रहे हैं, उनमें अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति तथा महिलाएँ स्थानीय संस्थाओं में भागीदारी करने में सफल हो सकी हैं और इनकी नेता हैं। फिर भी पी०आर०आई० को गुटबाद, जातिवाद, भ्रष्टाचार जैसी गंभीर समस्याओं का सामना करना पड़ रहा है जिसके कारण उनका लोकतंत्रीकरण विफल हो गया है और ये उनके लिए विप साबित हो रहा है। 73वें संवैधानिक संशोधन से पूर्व शक्तिशाली समुदायों का अधिकतर राज्यों में पी०आर०आई० पर वर्चस्व कायम था, लेकिन बाद के वर्षों में अधिकतर मामलों में पंचायतों की महिलाएँ सदस्य अपने परिवारों के पुरुष सदस्यों की छायामात्र बनकर रह गई। पी०आर०आई० को शिक्षा जैसे महत्वपूर्ण विषयों के हस्तांतरण का परिणाम विशेषकर पश्चिम बंगाल, केरल तथा मध्य प्रदेश जैसे राज्यों में राजनीतिककरण के रूप में हुआ। इसने विकेन्द्रीकरण तथा शासन की प्रक्रिया को बुरी तरह से प्रभावित किया है।

## 18.6 शहरी स्थानीय स्वशासन

### 18.6.1 ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

शहरी स्थानीय स्वशासन का उद्भव वायसराय की कौंसिल के सदस्य सेम्युल लैंग से संबंधित है। लैंग ने प्रस्ताव किया कि स्थानीय सेवाएँ स्थानीय संसाधनों पर आधारित होनी चाहिए। 1870 में लॉर्ड मेयो के प्रस्ताव ने नगरपालिकाओं में निर्वाचित प्रतिनिधित्व की अवधारणा को लागू किया। जिस प्रकार से ग्रामीण अंचलों में स्थानीय सरकार को पंचायत कहा जाता है ठीक उसी तरह से नगरों एवं शहरों में स्थानीय सरकार को नगरीय कहा गया है। शहरों में स्थानीय शासन की संस्थाओं को ग्रामीण क्षेत्रों में लागू करने लगभग दो शताब्दी पूर्व लागू किया गया।

भारत में नगरीय संस्थाओं की स्थापना अंग्रेजी शासकों द्वारा की गई। 74वें संवैधानिक संशोधन के लागू करने तक नगर कॉर्पोरेशन, नगर परिषद्, टाउन एरिया कमेटी, नॉटीफाइड, एरिया कमेटी तथा छावनी बोर्ड नामों से पाँच प्रकार की शहरी सरकार थी। 1687 में मद्रास में नगर कॉर्पोरेशन स्थापित की गई, इसके पश्चात् बम्बई तथा कलकत्ता में 1762 में। 1870 में लॉर्ड मेयो के प्रस्ताव द्वारा नगर पालिकाओं में निर्वाचित अध्यक्ष की परम्परा का प्रारम्भ किया गया। स्थानीय शासन की वर्तमान संरचना एवं स्वरूप की स्थापना लॉर्ड रिपन के स्थानीय स्वशासन के प्रस्ताव द्वारा की गई और इस प्रस्ताव को 18 मई, 1882 को धारण किया गया।

## 18.7 74वें संवैधानिक संशोधन (1992) के बाद का समय : शहरी स्थानीय स्वशासन निकाय

भारत सरकार ने 1992, 74वाँ संवैधानिक संशोधन शहरी शासन की संस्थाओं और अधिक प्रतिनिध्यात्मक, सक्षम एवं पारदर्शी बनाने के लिए किया। 74वाँ संवैधानिक संशोधन कानून का ग्रामीण-शहरी संबंधों की समिति की सिफारिशों के आधार पर पारित किया गया। जैसा कि इस इकाई के पहले के भाग में वर्णित किया गया है कि शहरी शासन के लिए पाँच प्रकार के निकाय विद्यमान थे। 74वें संशोधन पाँच प्रकार के शहरी निकायों के स्थान पर तीन प्रकार के शहरी निकायों की स्थापना की अर्थात् ग्रामीण क्षेत्रों से शहरी बस्तियों में परिवर्तित होने वाले क्षेत्रों में नगर पंचायतें, छोटी शहरी बस्तियों में नगर परिषदों और अपेक्षाकृत बड़े क्षेत्रों में और अपेक्षाकृत बड़े शहरी क्षेत्रों में महानगर पालिकाएँ। किस शहर में किस प्रकार के शहरी निकाय की स्थापना की जाएगी, इसका निर्णय राज्य सरकार करेगी। जिन नगरीय क्षेत्रों की आबादी तीन लाख से अधिक होगी वहाँ पर नगरपालिका के अलावा वार्ड कमेटियाँ गठित की जाएँगी। इससे शहरी शासन की दो स्तरीय व्यवस्था कायम होगी।

निर्वाचन मण्डल वार्ड के निर्वाचित सदस्य, लोकसभा तथा विधान सभाओं के सदस्य यदि वे पूर्णरूपेण या आंशिक रूप से नगरपालिका क्षेत्र में आते हैं, राज्य सभा तथा राज्य विधायी परिषद् के ऐसे सदस्यगण जिनका नगरपालिका क्षेत्र में वोटर के रूप में पंजीकरण हुआ है, नगरपालिका अधिकारीगणों की समितियों के अध्यक्षों और ऐसे लोग जिनको नगरपालिका प्रशासन का विशेष अनुभव या ज्ञान हो तथा परिषद् में मत का प्रयोग करते हों, ये सभी नगरपालिका में शामिल होते हैं।

नगरीय निकायों में समाज के कमजोर वर्गों अर्थात् ओ०बी०सीज़०, एस०सीज़० तथा महिलाओं का आरक्षण होता है। महिलाओं का 33% आरक्षण किया गया है। तीन लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहरों में बनने वाली वार्ड कमेटियों में राज्य सरकार द्वारा मनोनीत सदस्य, परिषद् के ऐसे निर्वाचित सदस्य जो वार्ड का प्रतिनिधित्व करते हों, शामिल होते हैं।

नगरपालिका का कार्यकाल पाँच वर्ष का होता है। भंग होने या उत्तराधिकारी की नियुक्ति होने की स्थिति में, तब उनको अपील दायर करने का अधिकार है। उत्तराधिकारी नियुक्त या भंग होने की स्थिति में छः माह के अन्दर नगरपालिका चुनाव हो जाना चाहिए। 74वें संशोधन की 12वीं सूची में 18 विषयों का उल्लेख किया गया है और ये निम्न प्रकार से हैं जो नगरपालिकाओं के कार्य क्षेत्र के अंतर्गत आते हैं :

- 1) नगर योजना सहित शहरी योजना;
- 2) भूमि के इस्तेमाल को नियमित करना तथा भवनों का निर्माण करना;
- 3) आर्थिक तथा सामाजिक विकास की योजना;
- 4) सड़कों एवं पुलों का निर्माण;
- 5) घरेलू, औद्योगिक एवं व्यावसायिक उद्देश्यों के लिए जल-आपूर्ति;
- 6) जन-स्वास्थ्य, स्वच्छता संरक्षणीयकरण और कूड़े-करकट का प्रबंधन करना;
- 7) अग्निशमन सेवाएँ;

- 8) शहरी वनों को विकसित करना, पर्यावरण का संरक्षण तथा पारिस्थितिकी विज्ञान के पक्षों को प्रोत्साहित करना;
- 9) विकलांग तथा मानसिक रूप से बीमार लोगों सहित समाज के कमज़ोर वर्गों के हितों की रक्षा करना;
- 10) गंदी बस्तियों में सुधार एवं उत्थान करना;
- 11) शहरी ग़रीबी निवारण करना;
- 12) शहरी सुविधाएँ जैसे कि उद्यान, बागान एवं खेल के मैदानों को विकसित करना;
- 13) सांस्कृतिक, शैक्षिक तथा कलात्मक पक्षों को प्रोत्साहित करना;
- 14) कब्रिस्तान मैदान तथा दफ़न, दाह-संस्कार तथा मशान स्थल तथा विद्युत-गृहों की व्यवस्था;
- 15) पशुओं के लिए तालाब, पशुओं के विरुद्ध क्रूरता को रोकना;
- 16) जन्म तथा मृत्यु का पंजीकरण;
- 17) सड़क पर प्रकाश, वाहनों को खड़े करने के स्थल, बस स्टैण्ड तथा सार्वजनिक परिवहन जैसे जन-सुविधाओं की व्यवस्था करना;
- 18) बूचड़खानों तथा चर्मशोधन स्थलों को नियमित करना।

कर, शुल्क, सड़क कर तथा फीस आदि लागू करने की शक्तियाँ राज्य सरकारों के पास हैं जबकि ये शक्तियाँ नगर निकायों के पास होनी चाहिए। उनको विशेषाधिकार है। प्रत्येक पाँच वर्ष में राज्य सरकार को वित्त आयोग की नियुक्ति करनी होती है। राज्य करों, शुल्कों, सड़क कर तथा फीस का राज्य सरकार एवं नगरपालिकाओं के बीच बँटवारे और नगर पालिकाओं के बीच उनके वितरण से संबंधित नियमों की सिफारिशें वित्त आयोग को करनी होती हैं।

राज्य के समाहित कोष से दिए जाने वाली अनुदान, राशि के सिद्धांत की सिफारिश भी वित्त आयोग करता है। राज्य सरकारों को आदेश दिया गया है कि वे अपने-अपने राज्य के नगर निकायों के संदर्भ में 74वें संवैधानिक संशोधन कानून को ग्रहण करें। नए संशोधन द्वारा नगरीय क्षेत्र से पाँच वर्ष के लिए मेयर की प्रत्यक्ष चुनाव की व्यवस्था की गई है। यदि अध्यक्ष या मेयर के विरुद्ध उसके द्वारा पद ग्रहण करने के दिन से दो वर्ष तक अविश्वास का प्रस्ताव नहीं लाया जा सकता। यदि कोरपोरेशन का कार्यकाल छः माह से कम रह गया है तब भी अविश्वास का प्रस्ताव नहीं रखा जा सकता और इसको रखने के लिए दो-तिहाई निर्वाचित कौंसिलर्स की सहमति आवश्यक है और इस पर मतदान तभी हो सकता है जबकि कुल निर्वाचित सदस्यों के आधे से अधिक उपस्थित हों। मेयर के मामले में निर्वाचित कौंसिलर्स के दो-तिहाई से अधिक संख्या का बहुमत आवश्यक है अर्थात् कुल निर्वाचित सदस्यों का दो-तिहाई बहुमत।

महानगर पालिका राज्य सरकार के साथ सीधे बातचीत कर सकती है जबकि नगरपालिकाओं की जिला कलक्टर या डिवीज़नल कमिश्नर के प्रति ज़वाबदेही निश्चित की गई है। महानगर पालिका का सामान्य गठन कौंसिलर्स द्वारा होता है जिनका चुनाव तीन से पाँच वर्ष के लिए किया जाता है। उनका निर्वाचन प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा होता है या फिर उनको नगरीय कार्यों की विशेष जानकारी के आधार पर मनोनीत भी किया जा सकता है।

कार्यकारिणी समिति, स्थायी समिति, योजना समिति, स्वास्थ्य समिति, और शिक्षा समिति जैसे विधायी समितियों का गठन उस विधान द्वारा किया जाता है जो कॉरपोरेशन का गठन करता है। परिवहन

समिति, महिला एवं बाल-कल्याण आदि जैसी समितियाँ गैर-विधायी समितियों में आती हैं। कॉर्पोरेशन की स्थायी समिति संचालन समिति के रूप में कार्यकारी, निरीक्षण, विन्तीय तथा अधिकारिक शक्ति जैसे कार्यों को सम्पन्न करती है।

परिषद् का चुनाव कौंसिलर्स के बीच से होता है और उसका एक अध्यक्ष भी होता है जिसका कार्यकाल परिषद् के साथ ही समाप्त हो जाता है।

कुछ राज्यों में अध्यक्ष का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप में नागरिकों द्वारा किया जाता है। उसके पास काफी अधिकार एवं शक्तियाँ होती हैं और नगरपालिका के विचारणीय एवं कार्यकारी अवयवों के रूप में इस्तेमाल की जाती है। वह परिषद् की बैठक बुलाता एवं उसकी अध्यक्षता करता है। विवादाग्रस्त मामलों में वह अपनी व्यवस्था देता है और इसके निर्णय मुख्य कार्यकारी अधिकारी द्वारा लागू किए जाते हैं। उसकी शक्ति बहुसंख्या के समर्थन पर निर्भर करती हैं। समितियों का गठन नगर परिषद् द्वारा किया जा सकता है। नगर परिषद् समितियों की शक्तियाँ एवं कार्य वही हैं जो महानगर पालिका हैं। छावनी क्षेत्रों में काफी नागरिक आबादी सहित सेना की प्रधानता होती है और इसी कारण से इसके प्रशासन का नगरीयकरण करने की आवश्यकता होती है। छावनी बोर्ड एक विशिष्ट प्रकार की शहरी सरकार होती है और 1924 के छावनी अधिनियम द्वारा इसका गठन किया गया।

स्थानीय निकायों को उत्तरदायित्व कार्यक्रमों तथा सेवाओं की दक्षता, स्थानीय संसाधनों को बढ़ाना और स्थानीय स्तर पर उपयोगी योजना एवं सेवाओं को उपलब्ध कराना है। नगर पालिका, सरकार के कार्य, कर्त्तव्य एवं उत्तरदायित्व आवश्यक एवं विवेकाधिकारी दोनों प्रकार के होते हैं। आवश्यक कार्यों में पेयजल की आपूर्ति, सार्वजनिक सड़कों का निर्माण एवं देखभाल, सार्वजनिक सड़कों पर रोशनी तथा सफाई, सीवर्स आदि का निर्माण, सार्वजनिक अस्पतालों की देखभाल, प्राथमिक स्कूलों का निर्माण एवं उनकी देखभाल, जन्म-मृत्यु का पंजीकरण सड़कों का नामकरण तथा घरों की गिनती करना। विवेकाधिकार कार्यों में खतरनाक एवं असुरक्षित भवनों या स्थानों का हटाना, जन-उद्यानों, बागान, पुस्तकालय, संग्रहालय, आराम गृह, कुष्ठ रोगी गृह, अनाथालय तथा महिलाओं के लिए सहायता गृह आदि का निर्माण और उनकी देखभाल करना शामिल है। सड़क के किनारे पेड़-पौधे लगाना, गरीब वर्गों के लिए घर, सार्वजनिक अभिनन्दन का आयोजन, सार्वजनिक प्रदर्शनी, सार्वजनिक मनोरंजन आदि कार्यों को सम्पन्न करना। अधिकतर राज्यों में अनिवार्य प्राथमिक शिक्षा का उत्तरदायित्व स्थानीय निकायों का है।

## 18.8 नगरपालिका वित्त

नगर निकायों के लिए करों की अलग से कोई व्यवस्था नहीं है। यह क्रमशः राज्य सरकारों की इच्छा पर निर्भर करता है। स्थानीय वित्तीय जाँच कमेटी (1951) तथा कर निर्धारण जाँच आयोग (1953-54) की समय-समय पर नियुक्तियाँ नगरपालिका के वित्तीय मामलों की जाँच हेतु की गईं। नगरीय राजस्व मुख्यतः निम्न प्रकार के होते हैं :

- कर राजस्व
- चुंगी;
- गैर-कर राजस्व
- अनुदान सहायता
- उधार या ऋण।

### 18.8.1 कर राजस्व

शहरी स्थानीय सरकार द्वारा लगाए जाने वाले महत्त्वपूर्ण कर निम्नलिखित हैं :

- जल-आपूर्ति कर सहित सम्पत्ति कर, सफाई व्यवस्था, नाली, रोशनी तथा कूड़ा-करकट के निपटारे पर कर,
- व्यवसाय कर,
- वाहन कर (मोटर वाहनों के अतिरिक्त)

महानगर पालिकाओं द्वारा लगाने जाने वाले करों का क्षेत्र व्यापक है। महानगर पालिकाओं का कर लगाने या वृद्धि करने का अधिकार राज्य अधिनियमों द्वारा प्रदान किया जाता है और इसकी एक निश्चित सीमा है। सम्पत्ति पर लगने वाला कर इस प्रकार के करों का एक दृष्टांत है। राज्यों में नगरीय निकायों के राजस्व के रूप में सामान्यतः सम्पत्ति कर सबसे बड़ा कर है। जबकि चुंगी की उनके लिए कोई व्यवस्था नहीं है। किराए के मूल्यांकन के आधार पर सम्पत्ति कर को भवनों और भूमि पर लगाया जाता है।

### 18.8.2 चुंगी

स्थानीय क्षेत्र में उगभोग के लिए सामानों के प्रवेश या बिक्री पर लगाए जाने वाले कर चुंगी के नाम से प्रचलित है। चुंगी बड़ा ही परम्परागत कर है और स्थानीय राजस्व का एक स्रोत भी। जिन स्थानीय नगर निकायों में इसको लागू किया गया है उनके लिए यह कुल राजस्व का 60 से 80 प्रतिशत आमदनी उपलब्ध कराता है।

### 18.8.3 गैर-कर राजस्व

नगरपालिका अधिनियम लाइसेंस जारी करने का अधिकार भी प्रदान करता है। प्रत्येक स्थानीय सरकार के पास लाइसेंस जारी करने तथा सेवाएँ उपलब्ध कराने पर शुल्क लगाने एवं वसूल करने का अधिकार होता है। जन-सुविधाओं, वाहन खड़ा करने, खेल मैदान में प्रवेश, तैराकी कुण्ड आदि पर इस्तेमाल शुल्क वसूल करना।

### 18.8.4 अनुदान सहायता

नगरीय वित्त में आमदनी का मुख्य तत्व अनुदान सहायता राशि है। दो प्रकार का अनुदान है, प्रथम सामान्य उद्देश्य सहायता (जी०पी०जी०) तथा दूसरी विशेष उद्देश्य सहायता (एस०पी०जी०)। प्रथम क्षेत्रीय निकायों राजस्व में वृद्धि करने के लिए है जिससे वे अपने सामान्य कार्यों को सम्पन्न कर सकें। दूसरी अनुदान सहायता का प्रयोग विशेष लक्ष्यों के लिए होता है अर्थात् मुद्रास्फीति के कारण वेतन में बढ़ोतरी, शिक्षा अनुदान, जन-स्वास्थ्य, सड़कों की मरम्मत आदि के लिए इसको प्रदान किया जाता है। अनुदानों की प्रकृति अस्थायी एवं विवेकाधिकारी है।

### 18.8.5 उधार एवं ऋण

1914 के स्थानीय प्राधिकारी ऋण अधिनियम के अन्तर्गत नगरीय निकाय राज्य सरकार से उधार ले सकते हैं। वे विकास कार्यों तथा ऋण की पुनः अदायगी के लिए उधार ले सकते हैं। ये उधारियाँ निम्न उद्देश्यों के लिए होती हैं।

- निर्माण,
- अभाव या अकाल के दौरान सहायता व्यवस्था या सहायता के लिए,
- भूमि अधिग्रहण,
- रुके हुए ऋणों की पुनःअदायगी के लिए।

74वें संशोधन के बाद 12वीं सूची में 18 कार्यो के शामिल कर लिए जाने के साथ, नगरपालिकाओं के कार्य करने के उत्तरदायित्वों में वृद्धि हुई है। नागरिक सुविधाएँ उलपब्ध कराने के अतिरिक्त उनको स्थानीय विकास की योजनाओं की तैयारी तथा विकास योजनाओं को लागू करने में भी भागीदारी करनी होती है। इसलिए उनको बढ़ते हुए वित्तीय आवंटन की आवश्यकता है।

### बोध प्रश्न 2

- नोट :i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए रिक्त स्थान का प्रयोग करें।  
ii) उत्तर अपने शब्दों में देने का प्रयास करें।

1) ग्राम पंचायत गठन कैसे होता है?

.....

.....

.....

.....

.....

2) स्थानीय स्वशासन के लिए उन शहरी निकायों की पहचान कीजिए जो 74वें संवैधानिक संशोधन से पूर्व एवं बाद में विद्यमान थीं।

.....

.....

.....

.....

.....

3) नगरपालिका के राजस्व के प्रकारों की पहचान कीजिए।

.....

.....

.....

.....

## 18.9 सारांश

स्थानीय स्वशासन सामान्यतः दो प्रकार का होता है – ग्रामीण एवं शहरी। भारत में ग्रामीण स्वशासन का इतिहास प्राचीन काल से है और इसका पुनर्गठन अंग्रेजी शासकों ने किया। स्वतंत्र भारत ने इसका लोकतांत्रिकीकरण एवं उसको शक्ति प्रदान करने का अभियान प्रारम्भ किया। 73वें संशोधन ने इसका सम्पर्क संवैधानिक व्यवस्था के साथ स्थापित कर दिया। आधुनिक शहरी एल.एस.जी.का प्रारंभ अंग्रेजी शासन के दौरान हुआ। इसका आकार एवं ढाँचे के अंतर्गत भिन्नता शहरी क्षेत्र के अनुसार निर्धारित होती हुई। 74वें संशोधन ने शहरी स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था का संवैधानिकीकरण किया।

## 18.10 कुछ उपयोगी पुस्तकें

आ, एस.एन. एवं माथुर, पी.सी. (सम्पादन), डीसेण्ट्राइजेशन एण्ड लॉकल पॉलिटिक्स, सेज प्रकाशन, नई दिल्ली, 1999

लीटन, जी. के. एवं श्रीवास्तव, रवि, अनइक्वल पार्टनर्स : पाउर रिलेशन्स, डिवोलेशन एण्ड डवलपमेंट इन उत्तर प्रदेश, सेज प्रकाशन, नई दिल्ली, 1999

पिण्टो, मैरीना, मेट्रोपोलीटन सिटी गवर्नेंस इन इण्डिया, सेज प्रकाशन, नई दिल्ली, 2000

## 18.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

### बोध प्रश्न 1

- 1) यद्यपि पंचायती राज व्यवस्था अंग्रेजी शासन से पूर्व भी विद्यमान थी। अंग्रेजी शासकों ने इसको औपचारिक रूप प्रदान कर एक गुणात्मक परिवर्तन किया।
- 2) सामुदायिक विकास कार्यक्रमों तथा राष्ट्रीय विस्तार सेवा कार्यक्रमों की कार्य पद्धति का अवलोकन करना;  
– इसने ग्रामीण पंचायतों की स्थापना करने की सिफारिश उनको पर्याप्त राजनीतिक तथा वित्तीय शक्तियों को प्रदान करने के साथ की जिससे कि कुल मिलाकर ग्रामीण समाज का विकास किया जा सके।
- 3) इसने महिलाओं (33%) ओ.बी.सी.ज़., अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति तथा सामान्य श्रेणी के आरक्षण की सिफारिश पी.आर.आई.ज़. में पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्रदान करने के लिए की।

### बोध प्रश्न 2

- 1) एक ग्राम पंचायत का गठन ग्राम सभा तथा ग्राम पंचायत के निर्वाचित सदस्यों को मिलाकर होता है। इसका मुखिया ग्राम प्रधान होता है। किसी ग्राम पंचायत में अप्रत्यक्ष चुनाव द्वारा निर्वाचित प्रधान भी होता है।

- 2) 74वें संवैधानिक संशोधन से पूर्व पाँच प्रकार के नगर निकाय विद्यमान थे महानगर पालिका, नगर परिषद्, टाउन एरिया कमेटी, नोटीफाइड एरिया कमेटी और छावनी बोर्ड। 74वें संशोधन इनकी संख्या घटाकर तीन कर दी - नगर पंचायत, नगर परिषद् और महानगर पालिका।
- 3) कर-राजस्व, चुंगी, गैर कर-राजस्व, अनुदान सहायता तथा उधार एवं ऋण।