इकाई 13 स्थानीय स्व-शासन*

संरचना

13.0 उद्देश्य

13.1 प्रस्तावना

13.2 भारत में ग्रामीण स्व-शासन का ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य

13.3 स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात भारत में पंचायती राज (1950–1992)

13.4 73वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992

13.4.1 पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तार) अधिनियम), 1996

13.5 73 वें संविधान संशोधन के बाद के काल में पंचायती राज संस्थाऐं : उत्तर प्रदेश के संदर्भ में

13.5.1 ग्राम पंचायत

13.5.2 क्षेत्र पंचायत

13.5.3 जिला पंचायत (जिला परिषद)

13.5.4 पंचायती राज संस्थाऐं और जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों के बीच संबंध

13.5.5 पंचायती राज संस्थाऐं : आकलन (मूल्यांकन)

13.6 शहरी स्थानीय स्व–शासन

13.6.1 74वें संविधान संशोधन के उपरांत (1992) शहरी स्थानीय स्व–शासन निकाय

13.7 नगर निगम वित्त

13.7.1 कर राजस्व

13.7.2 चुंगी कर (स्थानीय कर)

13.7.3 गैर–कर राजस्व

13.7.4 सहायक अनुदान

13.7.5 उधार और ऋण (कर्जा)

13.7.6 माल सेवा कर (जी.एस.टी.)

13.8 सारांश

13.9 उपयोगी संदर्भ

13.10 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

13.0 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के पश्चात् आप यह जान सकेंगे :

- भारत में स्थानीय स्व-शासन की उत्पत्ति;
- भारत में ग्रामीण एवं शहरी इलाकों में स्थानीय स्व–शासन का ढ़ाँचा एवं कार्यप्रणाली;
- स्थानीय स्व-शासन की शक्तियों एवं क्षेत्र में परिवर्तन; और
- स्थानीय स्व-शासन का केन्द्र और राज्य सरकारों के साथ सम्बन्ध।

*डा. विनायक नारायण श्रीवास्तव, पूर्व फेलो, नेहरु स्मारक एवं पुस्तकालय, नई दिल्ली, और डा. गुरूपदा सरन, स्कूल ऑफ कन्टीन्यूइंग ऐडूकेशन, इग्नू, नई दिल्ली, बी.पी.एस.ई–212, इकाई18 से अनुकूलित

13.1 प्रस्तावना

भारत में राजनीतिक सत्ता को तीन भागों में विभाजित किया गया है– केन्द्र सरकार, राज्य सरकार और स्थानीय सरकार। स्थानीय स्व–शासन के अंतर्गत ग्रामीण क्षेत्र अर्थात् गाँवों में पंचायती राज संस्थाऐं है जबकि शहरों में नगर पालिका या नगर परिषद है। ये सब स्थानीय स्व–शासन की संस्थाओं के रूप में जानी जाती है। 73वें और 74वें संविधान संशोधन ने स्थानीय स्व–शासन के क्षेत्र का विस्तार किया है।

13.2 भारत में ग्रामीण स्व–शासन का ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य

पंचायती राज व्यवस्था का हमारा देश में काफी लंबा इतिहास रहा है। प्राचीन काल में ग्रामीण समुदाय में अपने कार्यों को पूरा करने के लिए इन संस्थाओं का गठन किया गया। मुगल काल में ग्राम स्वायत्ता काफी महत्वपूर्ण थी, इसलिए इस काल में स्थानीय समुदाय पर मुगल काल का प्रभाव काफी कम था। लेकिन औपचारिक तौर पर स्थानीय निकायों का ढ़ाँचा 1882 में रिपन प्रस्ताव के अनुसार लागू किया गया। इसका प्रमुख उद्देश्य था औपनिवेशिक प्रशासन को भारतीय विशिष्ट वर्ग का संस्थानिक समर्थन प्रदान करना। भारत में समकालीन स्थानीय स्व–शासन ब्रिटिश सरकार द्वारा लागू की गयी प्रणाली को ही जारी रखने की व्यवस्था है ना कि ब्रिटिश–पूर्व काल की व्यवस्था का। कई प्रकार के प्रांतीय अधिनियम स्थानीय निकायों के लिए पारित किये गये और इसके द्वारा अन्य प्रांतीय और केन्द्रिय कानूनों की रूपरेखा प्रस्तुत की। ग्रामीण क्षेत्रों में स्थानीय स्व–शासन जिसे ग्राम पंचायत कहा जाता है, 1907 में रोयल आयोग की सिफारिशों के पश्चात् गाँवों में स्थापित किया गया। इसका प्रमुख लक्ष्य था सत्ता का विकेन्द्रिकरण करना ताकि जनता ग्राम पंचायतों के साथ अपने आप को स्थानीय प्रशासन के साथ जोड़ सके। पंचायतों को स्थानीय मंडल के अधीन नहीं रखा जाता था बल्कि उप–आयोग के अधीन रखा जाता था। ग्राम पंचायतों को कुछ न्यायिक और प्रशासनिक शक्तियाँ प्राप्त थी। इन्हें कुछ भूमि उपकर (land cesses) एवं विशेष अनुदान प्राप्त करने का भी अधिकार था।

1925 में ग्रामीण स्थानीय स्वशासन बिल लाया गया जिसने नौ सदस्यीय ग्राम सत्ता के चुनाव का प्रावधान किया। सफल ग्राम सत्ता को और अधिक शक्तियां दी गयी। अब पंचायतों को एक से अधिक गाँव शामिल करने का अधिकार था। पंचायतों को कुछ महत्वपूर्ण काय करने जैसे जलापूर्ति, मेडिकल राहत और साफ–सफाई का अधिकार था। जहां कोई भी ग्राम संगठन मौजूद नहीं था वहां एक सदस्यीय ग्राम सत्ता को उसके स्थान पर महत्व दिया गया।

13.3 स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत में पंचायती राज (1950-1992)

स्वतंत्रता के प्रारंभिक वर्षों में सरकार ने कई योजनाऐं शुरू की। इसमें ग्राम समाज के विकास के लिये सामुदायिक विकास कार्यक्रम और राष्ट्रीय विस्तृत सेवा कार्यक्रम प्रमुख थे। इन कार्यक्रमों से बड़े स्तर पर सरकारी अफसरों का सृजन हुआ जैसे खण्ड विकास अधिकारी (बी.डी.ओ.) और ग्राम स्तरीय कर्मचारी (वी.एल.डब्ल्यू) लेकिन इन सामुदायिक विकास कार्यक्रमों का परिणाम संतोषजनक नहीं था।

पंचायती राज संस्थाओं के गठन का प्रथम प्रयास 1957 में किया गया। उस समय योजना आयोग ने योजना प्रोजेक्ट पर एक समिति गठित की। इस समिति का नाम था मेहता समिति, जिसके अध्यक्ष बलवंत राय जी. मेहता थे। मेहता समिति का प्रमुख उद्देश्य थाः–

1) सामुदायिक विकास कार्यक्रमों एवं राष्ट्रीय विस्तार सेवा के ठीक प्रकार से क्रियान्वयन के लिये एक रिपोर्ट देना। इसमें ग्राम पंचायत और उच्च स्तरीय संगठनों का संभावित संबंध भी हो।

2) जिला प्रशासन के पुनर्गठन के चरणों को निर्धारित करना। इससे सामान्य प्रशासन और जिले का संपूर्ण विकास करने में सहायता मिलेगी एवं जनतांत्रिक निकायों को इसके ऊपर नियंत्रण भी रखना आसान होगा।

बलवंत राय मेहता समिति ने राष्ट्रीय स्तर पर सर्वेक्षण किया तथा यह पाया कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम एवं राष्ट्रीय सेवा विस्तार कार्यक्रमों में जनता की भागीदारी नहीं है। ये पूरी तरह कार्य करने में असमर्थ थी। इनका कार्य भी तदर्थ सेवा की तरह था। इस कमी को दूर करने के लिए, बलबंत राय मेहता समिति ने गाँवों में लोकतांत्रिक संस्थाओं की स्थापना की सिफारिश की। ये लोकतांत्रिक संस्थाऐं ग्राम पंचायत के रूप में जानी जाती है। बलवंत राय मेहता समिति ने यह भी सिफारिश की कि ग्राम पंचायतों को पर्याप्त शक्ति और वित्तीय संसाधन प्रदान किया जाना चाहिए। लेकिन, ग्राम पंचायतों को राज्य के एजेन्ट के रूप में माना गया, खासकर विकास योजनाओं को लागू करने में। बलवंत राय मेहता समिति ने स्थानीय विकास के लिये राज्य प्रायोजित योजनाओं की जरूरतों पर अधिक बल दिया। इसने सुझाव दिया कि स्थानीय निकायों का कार्य कृषि विकास की तरफ अधिक होना चाहिये, स्थानीय उद्योगों एवं पशुपालन में सुधार करना, कल्याणकारी कार्य, प्राथमिक विद्यालयों का संचालन इत्यादि कार्य भी इसके अंतर्गत ही होने चाहिए। इसने राज्य की स्वायत्ता का भी समर्थन किया जो कि पूरी तरह से सरकार के नियंत्रण में थी।

बलवंत राय मेहता समिति ने ''लोकतांत्रिक विकेन्द्रिकरण'' के उपायों की सिफारिश की ताकि सामुदायिक विकास कार्यक्रमों की कमियों को दूर किया जा सके। इसने यह सुझाव दिया कि विकास से संबंधित अधिकार पंचायत समिति के पास होना चाहिए जो कि माध्यमिक स्तर पर है। मेहता रिपोर्ट में पंचायत समिति और ग्राम पंचायत के बीच कार्य को करने के लिए ग्राम सेवकों की नियुक्ति की गयी। मेहता समिति की रिपोर्ट के आधार पर ही पंचायती राज संस्थाओं को पूरे देश में विस्तार किया गया। मेहता समिति की सिफारिशें मानने के बाद पहली ग्राम पंचायत का चुनाव भारत में 1957 में राजस्थान के नागौर जिले में हुआ। लेकिन बाद में पंचायती राज संस्थाओं में भी गुटबाजी, लड़ाई–झगड़ा और भ्रष्टाचार की शिकायतें आने लगी। पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव काफी लंबे समय तक नहीं करवाया गया तथा 1970 तक पंचायती राज संस्थाओं की निष्फलता शीर्ष पर पहुँच गयी थी।

इस प्रकार पंचायती राज संस्थाओं के कार्यों की समीक्ष करने की जरूरत महसूस हुई जो भारत में बलवंतराय मेहता समिति के अनुसार स्थापित हुई थी। इसके लिए केन्द्र सरकार ने जो कि जनता पार्टी की सरकार थी 1978 में अशोक मेहता समिति को नियुक्त किया। इस समिति को बनाने का मुख्य उद्देश्य था पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली का मूल्यांकन करना तथा उनके सुधार के लिए कुछ उपायों की सिफारिश करना। लेकिन अशोक मेहता समिति ने विकास के बजाय वितरण तकनीक पर ज्यादा जोर दिया। इसने कुछ नये सुझाव भी दिये जैसे कि राजनीतिक दलों को चुनाव लड़ने की आज्ञा देना, तथा महिलाओं को पंचायती राज संस्थाओं में भागीदार बनाना। इसने त्रि–स्तरीय पंचायती राज प्रणाली के स्थान पर द्वि–स्तरीय प्रणाली की भी सिफारिश की। जिला स्तर पर जिला परिषद तथा ग्राम स्तर पर मंडल, पंचायत जिसमें गांवों का एक ग्रुप शामिल होगा जिसकी

जनसंख्या 15000 से 20000 के बीच हो। लेकिन अशोक मेहता समिति की रिपोर्ट राज्यों मे लागू नहीं हो सकी क्योंकि जनता पार्टी की सरकार गिर गयी तथा उसके स्थान पर 1980 में कॉंग्रेस की सरकार बनी। कुछ राज्य जिनमें गैर–कांग्रेसी सरकार थी, जैसे कि कर्नाटका, पश्चिम बंगाल और आंध्र प्रदेश ने पंचायती राज संस्थाओं को पुनः क्रियाशील करने की प्रक्रिया की शुरूआत की। आखिरकार 1990 में कांग्रेस सरकार ने अशोक मेहता समिति की सिफारिशों को मान लिया। उसकी सिफारिशें 73वें एवं 74वें संविधान संशोधन में शामिल कर ली गयी लेकिन कुछ बदलाव के साथ।

24 अप्रैल 1993, भारत में पंचायती राज संस्थाओं का एक ऐतिहासिक दिन था क्योंकि इसी दिन संविधान का 73वाँ संशोधन, 1992 लागू हुआ जिसने पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक मान्यता प्रदान की। 74वाँ संविधान संशोधन भी शहरी निकायों को अधिक शक्ति प्रदान करता है। 74वाँ संविधान संशोधन, 1992, एक जून 1993 को लागू हुआ। अगले अंक में आप 73वाँ तथा 74वाँ संविधान संशोधन अधिनियम की प्रमुख विशेषताओं के बारे में जानकारी हासिल करेंगे।

13.4 73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम, 1992

73वाँ संशोधन देश में पंचायतों की कार्यप्रणाली को ठीक प्रकार से चलाने की बात करता है। यह अधिक लोकतांत्रिक एवं कमजोर वर्गों के सशक्तिकरण का प्रयास करता है। इसी प्रकार 74वाँ संशोधन भी शहरी क्षेत्रों में नगर पालिकाओं अथवा नगर परिषदों के संबंध में समान दिशा–निर्देश प्रदान करता है। ये संशोधन अधिनियम सभी राज्यों को अपनी नीति बनाने के लिये दिशा–निर्देश तय करते हैं ताकि समुचित रूप से पंचायत एवं शहरी निकायों को भी इसमें शामिल किया जा सके। सभी राज्यों को पंचायतों से संबंधित बदलाव लाने के प्रावधान बनाने को कहा गया।

वें संविधान संशोधन अधिनियम की मुख्य विशेषताऐं इस प्रकार है।

क) सभी राज्य जिनकी जनसंख्या 20 लाख से ऊपर है वहां पर त्री–स्तरीय पंचायती राज व्यवस्था का प्रावधान किया गया। इसमें ग्राम पंचायत, पंचायत समिती एवं जिला परिषद का गठन किया गया। ग्राम पंचायत ग्राम स्तर पर, पंचायत समिती खंड या मध्य स्पर पर तथा जिला परिषद जिला स्तर पर।

ख) प्रत्येक पाँच वर्ष में पंचायतों का चुनाव करवाना तथा पंचायत के विघटन के बाद 6 महीने के अंदर चुनाव करवाना आवश्यक माना गया।

ग) सभी स्तर पर पंचायतों में अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जन जाति के वर्गों अन्य पिछड़े वर्गों के लिए आरक्षण की व्यवस्था की गयी एवं महिलाओं के लिए अलग से 33 प्रतिशत सीटें आरक्षित की गयी।

घ) पंचायतों के विभिन्न अधिकारों के लिए राज्य वित्त आयोग की नियुक्ति की सिफारिश की।

ङ) एक जिला योजना समिति का गठन करना ताकि वह एक ड्राफ्ट तैयार कर सके जिले के संपूर्ण विकास के लिये।

73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम का प्रमुख लक्ष्य था ग्राम पंचायतों को अधिक से अधिक शक्तियां प्रदान करना ताकि ये संस्थाऐं स्थानीय स्व–शासन, आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय की संस्था के रूप में विकसित हो सके। इस उद्देश्य के लिए इन्हें 29

विषयों पर योजनाऐं लागू करने का अधिकार दिया गया। ग्यारहवीं अनुसूची में इन 29 विषयों को शामिल किया गया है जिसमें मुख्य रूप से ये विषय है :– कृषि से संबंधित, भूमि सुधार, लघु सिंचाई, ग्रामीण आधारभूत ढ़ाँचा, गरीबी उन्मूलन, महिला एवं बाल विकास, कमजोर वर्गो का कल्याण तथा प्राथमिक और माध्यमिक शिक्षा इत्यादि। इन विषयों को संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में रखा गया है। इस अधिनियम के अनुसार, पंचायतों को राज्य द्वारा यह भी अधिकार दिया गया है कि इन पर कानून बना सकेः– राज्य द्वारा निर्धारित कर, यातायात कर एवं अन्य करों का संग्रहण करना, राज्य द्वारा संग्रहित करों में अपना हिस्सा माँगना तथा राज्य की निधि से अनुदान प्राप्त करना।

13.4.1 पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों के विस्तार) अधिनियम, 1996

यह अधिनियम 24 दिसंबर 1996 को लागू किया गया। यह अधिनियम पंचायतों को भारत के आठ आदिवासी क्षेत्रों तक विस्तृत किया गया। इनमें आंध्र प्रदेश, बिहार, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश, उड़ीसा एवं राजस्थान जैसे राज्य शामिल है। इस अधिनियम का इरादा आदिवासी लोगों को अपने कार्य स्वयं करने तथा प्राकृतिक संसाधनों पर अपना परंपरागत अधिकार रखने को अधिकृत करता हैं। राज्य सरकारों को इस अधिनियम के समाप्त होने के पहले कानून बनाने को कहा गया। यह अधिनियम एक साल बाद यानि 23 दिसंबर 1997 को समाप्त हो गया था।

अभ्यास प्रश्न 1

नोटः i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए रिक्त स्थान का प्रयोग करें।

ii) अपने उत्तरों की जाँच इस इकाई के अन्त में दिए गए आदर्श उत्तरों से करें।

1) ब्रिटिश शासन के पूर्व एवं ब्रिटिश शासन काल में पंचायती राज की प्रकृति में क्या अंतर था? व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) बलवंत राय मेहता समिति क्यों गठित की? इसकी सिफारिशें क्या थीं?

.....

.....

.....

.....

3) 73वें संशोधन अधिनियम की मुख्य विशेषताओं को पहचानिये जिसका संबंध पिछड़े वर्गो से था?

.....

.....

.....

13.5 73वें संशोधन अधिनियम के पश्चात् पंचायती राज संस्थाएंः उत्तर प्रदेश के संदर्भ में

ज्यादातर राज्यों में 73वें संशोधन के आधार पर कानून पारित किया गया तथा इस अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप पंचायती राज संस्थाऐं स्थापित की। निर्मल मुखर्जी और बलवीर अरोड़ा ने पंचायती राज संस्थाओं को संघवाद की तीसरी परत के रूप में माना। यह केन्द्र और राज्यों के दो परत संघवाद का विस्तार है। इस अधिनियम के लागू होने के पूर्व ही पांच राज्यों की पंचायती राज संस्थाओं को अपना लिया था। ये राज्य है, महाराष्ट्र, गुजरात, पश्चिम बंगाल, आंध्र प्रदेश और कर्नाटक। हालांकि इन राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं के नाम और ढ़ाँचे में सभी स्तर का थोड़ा बहुत फर्क है। लेकिन 73वें संशोधन ने समान रूपरेखा प्रदान की। इस खण्ड में उत्तर–प्रदेश में पंचायती राज के ढ़ाँचे के बारे में चर्चा करेंगे। उत्तर प्रदेश में पंचायती राज संस्थाओं का ढ़ाँचा इस प्रकार है :–

13.5.1 ग्राम पंचायत

ग्राम सभा और इसके अंदर चुनकर आने वाले सदस्य ही ग्राम पंचायत का गठन करते हैं। ग्राम पंचायत का मुखिया प्रधान होता है। ग्राम पंचायतों का चुनाव ग्राम पंचायत के सदस्यों के द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। यह ग्राम सभा के नाम से जानी जाती है जिसमें गांव के सभी वयस्क व्यक्ति होते हैं। ग्राम सभा वर्ष में एक बार अपनी आम सभा की बैठक बुलाती है। ग्राम सभा ग्राम पंचायत को विभिन्न मुद्दों पर अपना सुझाव एवं सिफारिशें दे सकती है। यह पंचायत की कार्यप्रणाली पर भी वक्तव्य दे सकती है। ग्राम पंचायत के दायरे में सभी 29 विषय आते है जो कि ग्यारहवीं अनुसूची में दिये गये है। पंचायतों को विभिन्न समितियों के गठन करने की जरूरत है ताकि वे विभिन्न जिम्मेदारियों को पूरा करने में मदद कर सके। इस प्रकार, ग्राम पंचायत के पास चाहे शक्तियाँ न हो लेकिन बहुत अधिक कार्य है करने के लिये। सभी ग्राम पंचायतों को चार समितियों के माध्यम से कार्य करने की जरूरत है : (1) समता समिति (महिला और बाल–विकास, पिछड़े और अनुसूचित जाति और जनजातियों के कल्याण), (2) विकास समिति (ग्रामीण कृषि उद्योग और विकास योजना, (3) शिक्षा समिति और (4) लोकहित समिति (जन स्वास्थ्य, जन कल्याण कार्य इत्यादि)।

13.5.2 क्षेत्र पंचायत

क्षेत्र पंचायत एक माध्यमिक स्तर पर होती है जिसमें सभी प्रधान इसके सदस्य होते है। इसमें सभी सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से क्षेत्रीय स्तर पर होता है, इसमें विधान सभा सदस्य, विधान परिषद सदस्य तथा जिला परिषद के प्रतिनिधि भी शामिल होते हैं।

13.5.3 जिला पंचायत (जिला परिषद)

क्षेत्र पंचायत की तरह ही जिला परिषद में चुने हुए सदस्य होते है जो सीधे चुनकर आते हैं। इसके अलावा विधान सभा सदस्य विधान परिषद सदस्य तथा जिले की सभी क्षेत्र पंचायतों के प्रमुख इसके सदस्य होते हैं। जिला पंचायत का प्रमुख कार्य ग्राम पंचायत और क्षेत्र पंचायत के कार्यों का निरीक्षण करना है। इसके अलावा त्यौहार एवं मेलों का वर्गीकरण करना, ग्रामीण और जिला सड़कों के रखरखाव के लिए वर्गीकरण करना, इत्यादि कार्य है। जिला परिषदों को वार्षिक जिला योजना भी तैयार करने की जिम्मेदारी है जिसमें क्षेत्र पंचायत और ग्राम पंचायत द्वारा किये कार्य भी शामिल है। ज्यादातर राज्यों में ग्राम पंचायतों

के पदाधिकारी का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से होता है जबकि जिला पंचायत और माध्यमिक स्तर पर अप्रत्यक्ष तरीके से चुनाव होता है। हालांकि कुछ ऐसे भी उदाहरण है जहां पर सभी स्तरों पर प्रत्यक्ष चुनाव होता है। गोवा उसमें एक प्रमुख राज्य है।

13.5.4 पंचायती राज संस्थाओं और जिला ग्रामीण विकास प्राधिकरणों के बीच संबंध

पंचायतों एवं प्रशासनिक तंत्र के बीच संबंध की प्रकृति पंचायती राज संस्थाओं का महत्वपूर्ण पहलू है। उदाहरण के लिये, उत्तर प्रदेश सरकार ने 1995 में बजाज समिति का गठन किया ताकि यह समिति पंचायत एवं जिला विकास प्राधिकरण के बीच संबंधों को मजबूत बनाने के कुछ सुझाव दे सके। इस समिति ने इन दोनों के कार्य का एकीकरण का सुझाव दिया क्योंकि इनका विलय संभव नहीं था। एक महत्वपूर्ण कदम उठाते हुए जिला परिषद के अध्यक्ष को जिला ग्रामीण विकास प्राधिकरण (डी.आर.डी.ए) का अध्यक्ष बनाया गया तथा जिला मजिस्ट्रेट को इसका उपाध्यक्ष। ताकि इसे समुचित शक्तियां मिल सके। जिला मजिस्ट्रेट को पंचायत के ढ़ाँचे से अलग रखा गया, और मुख्य विकास अधिकारी को पंचायत का मुख्य कार्यकारी अधिकारी बनाया गया। बजाज समिति ने ग्राम स्तर पर भी कुछ सिफारिशें की ताकि यहां भी कार्य का एकीकरण हो सके इसके लिए ग्राम पंचायत अधिकारी और ग्राम विकास अधिकारी के बीच कार्यों के एकीकरण का सुझाव दिया। तथा इसके खंड प्रमुख के प्रतिनिधित्व की भी बात कही। लेकिन ये सिफारिशें अभी तक प्रभावी नहीं हो पायी है।

13.5.5 पंचायती राज संस्थाओं का आकलनः (मूल्यांकन)

पंचायती राज संस्थाओं का आकलन गांवों में सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक स्थिति के संदर्भ में करने की जरूरत है। पंचायती राज संस्थाओं ने गांवों के विकास में काफी महत्वपूर्ण योगदान दिया है। लेकिन इनका प्रदर्शन परिस्थितियों के अनुसार बदलता रहता है। फिर भी इनका सबसे बड़ा योगदान है लोगों की राजनीतिक चेतना के स्तर में वृद्धि करना।

73वें संविधान संशोधन के पश्चात्, 1990 में ज्यादातर राज्यों ने स्थानीय निकायों को सत्ता देने का प्रयास किया। कुछ राज्यों जैसे राजस्थान, मध्यप्रदेश, आंध्रप्रदेश और केरल ने राज्य की नीतियों के निर्माण एवं क्रियांन्वयन में, योजना एवं निर्णय प्रक्रिया में लोगों को शामिल करने का विशेष प्रयास किया। भूमंडलीकरण के युग में पंचायतों, एन.जी.ओ एवं डी. आर.डी.ए. के बीच सहयोग ने भी महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। इन राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं ने ग्रामीण विकास, स्वास्थ्य एवं शिक्षा में काफी योगदान दिया है। इंटरनेट के प्रयोग ने राजस्थान, आंध्र–प्रदेश और मध्यप्रदेश में ग्राम पंचायतों के कार्यों को काफी आसान कर दिया है। 73वें संविधान संशोधन ने सभी राज्यों को पंचायती राज संस्थाओं में अनु. जाति, जनजाति एवं महिलाओं को आरक्षण का प्रावधान आवश्यक कर दिया गया है। पंचायती राज संस्थाऐं काफी गंभीर चुनौतियों का सामना कर रही है जैसे गुटबाजी, जातिवाद, भ्रष्टाचार, जिससे इसकी जनतांत्रिक प्रक्रिया को नुकसान पहुँच रहा है।

73वें संविधान संशोधन से पूर्व प्रबल समुदायों ने पंचायती राज संस्थाओं को अपने कब्जे में कर रखा था लेकिन उसके बाद स्थिति बदली और अब महिलाऐं भी पंचायतों में पुरूषों के बराबर भागीदार है। इससे महिलाओं में काफी आत्मविश्वास बढ़ा है तथा कुछ स्थानों पर तो महिलाऐं पंचायती राज संस्थाओं में अपना प्रभावशाली नेतृत्व प्रदान कर रही है।

उन्होंन सहसाब्दी विकास लक्ष्य को हासिल करने में बड़ा योगदान दिया है, विशेषकर लोगों को इसमें भागीदार बनाकर जिसमें विकास के कार्यक्रमों में कमजोर वर्गों के लोगों की भागीदारी भी शामिल है। 73वें संशोधन ने विभिन्न कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में पारदर्शिता और सामाजिक हिसाब या ऑडिट का विशेष ध्यान रखा है।

13.6 शहरी स्थानीय स्व-शासन (सरकार)

74वाँ संशोधन पारित होने तक पांच प्रकार की शहरी शासन प्रणाली अस्तित्व में थी। (1) नगर निगम (2) नगर परिषद (3) कस्बा क्षेत्र समितियाँ (4) चिन्हित क्षेत्रीय समितियाँ तथा (5) छावनी परिषद। सबसे पहले 1687 में मद्रास के अंदर नगर निगम था, इसके बाद 1762 में बंबई एवं कलकता में नगर निगमों की स्थापना हुई। 1870 में लॉर्ड मेयो के प्रस्ताव के बाद नगरपालिकाओं में चुने हुए अध्यक्ष की शुरूआत की गयी। वर्तमान में जो स्थानीय शासन का ढ़ाँचा है वह लॉर्ड रिपन के प्रस्ताव के बाद स्थानीय स्व–शासन में 18 मई, 1882 को लागू किया गया। 1870 तक ब्रिटिश भारत में करीब 200 नगरपालिकाऐं मौजूद थीं।

13.6.1 74वां संविधान संशोधन अधिनियम (1992) : शहरी स्थानीय स्व-शासन निकाय

भारत सरकार ने 74वाँ संविधान संशोधन अधिनियम 1992 में पारित किया, इसने शहरी निकायों को और अधिक जवाबदेह, प्रतिनिधित्व, कुशल एवं पारदर्शी बनाया। 74वें संविधान संशोधन अधिनियम को ग्रामीण–शहरी संबंध समिति की सिफारिशों के आधार पर लागू किया गया। 74वाँ संविधान संशोधन अधिनियम पारित होने से पूर्व शहरी प्रशासन की पाँच प्रकार की इकाइयाँ थी। [इस अधिनियम ने इन पाँच समितियों को बदलकर तीन नगर पंचायतों को स्थापित किया]। इन नगर पंचायतों में सर्वप्रथम ग्रामीण से शहरी क्षेत्रों में किस प्रकार की शहरी निकाय को शुरू किया जाये इसका निर्णय राज्य सरकार के द्वारा लिया गया। जिन निगम क्षेत्रों की जनसंख्या तीन लाख से ज्यादा हो वहां पर एक वार्ड समिति भी थी नगर पालिकाओं के अलावा। इस प्रकार से शहरी निकाय द्वि–स्तरी व्यवस्था थी।

नगर निगम निकायों में पूरे क्षेत्र से सदस्य आते थे। चाहे वे चुने हुए प्रतिनिधि हो, या फिर लोक सभा एवं विधान सभा के सदस्य हो। इसमें अन्य संस्थाओं के सदस्य भी शामिल होते है जिनमें विभिन्न समितियों के अध्यक्ष होते है। वह व्यक्ति होते है जिसे निगम प्रशासन का अनुभव हो या विशेष ज्ञान हो, उसे नगर परिषद में वोट देने का अधिकार होता है।

नगरपालिका निकायों में भी अनुसूचित जाति, जन जाति एवं महिलाओं के लिऐ सीटें आरक्षित की गयी है। महिलाओं के लिए 33 प्रतिशत सीटें आरक्षित की गई है। नगर पालिका का कार्यकाल भी पांच वर्ष का होता है, लेकिन यह समय से पूर्व भी विघटित हो सकती है। यदि नगर पालिकाओं का विघटन होता है तो छः माह के अंदर चुनाव करवाना अनिवार्य है। संविधान की 12वीं अनुसूची जो कि 74वें संविधान के पश्चात् जोड़ी गयी है इसमें 18 विषय शामिल है। इनका विवरण इस प्रकार है :–

1) शहरी योजना, इसमें कस्बा योजना भी शामिल है।

2) भूमि-उपयोग पर कानून बनाना एवं भवन निर्माण करना

3) समाजिक और आर्थिक विकास के लिए योजना बनाना

4) सड़क एवं पुल निर्माण

5) व्यावसायिक, औद्योगिक एवं घरेलू जलापूर्ति

6) जन स्वास्थ्य, साफ–सफाई तथा ठोस कचरे का प्रबंधन करना

7) अग्निशमन सेवाऐं

8) शहरी वनारोपण, पर्यावरण की रक्षा, और परिवेशिक पहलुओं को आगे बढ़ाना

9) समाज के कमजोर वर्गों के हितों की रक्षा करना, जिसमें विकलांग एवं मानसिक तौर पर बीमार भी शामिल हैं।

10) गंदी–बस्तियों का सुधार करना तथा इन्हें पक्का बनाना

11) शहरी गरीबी उन्मूलन

12) शहरों में सुविधाऐं का प्रावधान जैसे, पार्क, गार्डन तथा खेल–कूद की व्यवस्था करना।

13) सांस्कृतिक, शैक्षिक एवं सौंदर्य पहलुओं को बढ़ावा देना।

14) शमशान घाट, विद्युत शव दाह ग्रह का निर्माण एवं कब्रिस्तान का निर्माण करना।

15) पशुओं के पानी पीने का पोखर बनाना तथा जानवरों पर अत्याचार की रोकथाम।

16) जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण।

17) जन सुविधाओं का निर्माण, जिसमें सड़क लाइट, पार्किंग की व्यवस्था, बस–स्टाफ, एवं शौचलयों की व्यवस्था।

18) वद्यालयों या चर्म शोधनालयों का विनियम करना।

राज्य सरकारों को कर, ड्यूटी, यातायात कर एवं अन्य शुल्क लगाने का अधिकार है तथा सभी प्रकार की अनुदान राशि उन्हें दी जानी चाहिये। राज्य सरकार को प्रत्येक पांच वर्ष में एक वित्त आयोग की नियुक्ति करनी चाहिये। इस वित्त आयोग का यह कार्य है कि वह राज्य सरकार और नगर पालिकाओं को बीच करों, ड्यूटी, यातायात करों एवं अन्य शुल्कों का बंटवारा ठीक से कर सकें। राज्य वित्त आयोग यह भी सिफारिश कर सकता है कि नगरपालिकाओं को राज्य के कोष (निधी) से अनुदान दिया जाये।

74वें संविधान संशोधन ने मेयर का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से कराने का प्रावधान किया है। यह मेयर का कार्यकाल पांच वर्ष का होगा। मेयर के खिलाफ जब वह पद ग्रहण करता है उसके दो वर्षों के अंदर अविश्वास प्रस्ताव नहीं लाया जा सकता यदि निगम का कार्यकाल 6 माह से कम बचा हो तो उसे पद से नहीं हटाया जा सकता है। मेयर को हटाने के लिए चुने हुए पार्षदों का दो तिहाई बहुमत की आवश्यकता होती है।

नगर निगम सीधे राज्य सरकारों के साथ बात करती है जबकि नगरपालिकाऐं जिला कलेक्टर और विभागीय आयुक्त के प्रति उत्तरदायी है। नगर निगम की आम सभा में वे सभी पार्षद होते हैं जो तीन से पांच वर्ष तक चुनकर आते हैं। वे या तो चुने हुए पार्षद होते है या फिर निगम कार्यों के विशेषज्ञ होते हैं।

विभिन्न कार्यों को पूरा करने के लिये नगर निगम की दो समितियां होती है (1) वैद्यानिक समितियाँ (2) गैर–वैद्यानिक समितियाँ। पहली समिति में कार्यकारी समिति, स्थायी समिति, योजना समिति, स्वास्थ्य समिति और शिक्षा समिति शामिल है। जबकि दूसरी समिति में परिवहन समिति, महिला एवं बाल कल्याण समिति एवं अन्य समितियाँ शामिल है। स्थायी समिति का कार्य संचालन समिति की तरह होता है जिसमें कार्यपालिका के कार्य, निगरानी,

वित्तिय और व्यक्तिगत अधिकार शामिल है। स्थायी समिती इन सब में सबसे महत्वपूर्ण समिति है।

नगर परिषद पार्षदों के बीच में से ही अपना अध्यक्ष चुनती है। अध्यक्ष का कार्यकाल भी परिषद के कार्यकाल तक बना रहता है। नगर परिषद के साथ साथ इसका कार्यकाल भी समाप्त हो जाता है। कुछ राज्यों में नगर परिषद के अध्यक्ष का चुनाव भी प्रत्यक्ष रूप से नागरिकों द्वारा करवाया जाता है। नगरपालिका के अंदर अध्यक्ष के पास काफी सारी शक्तियाँ होती है। वह एक प्रकार से मुख्य कार्यकारी प्रमुख होता है। वह नगर परिषद की बैठकें बुलाता है तथा उनकी अध्यक्षता भी करता है। वह सभी विवादित मुद्दों पर अपना अंतिम फैसला लेता है तथा वह मुख्य कार्यकारी अफसर होने के नाते इसके कार्यो को लागू करता है। अध्यक्ष की शक्तियाँ बहुमत के समर्थन पर निर्भर है। नगर परिषद के द्वारा विभिन्न समितियाँ भी गठित की जाती है। नगर परिषद की समितियों के कार्य एवं शक्तियों नगर निगम की समितियों के समान होते है। छावनी बोर्ड मुख्य रूप से सैनिकों का क्षेत्र होता है जिसमें आम नागरिकों की भी संख्या होती है।

शहरी निकाय स्थानीय स्तर पर कार्यों को कुशलता पूर्वक करने तथा संसाधनों का उचित उपयोग करने और उपयोगी सेवाऐं प्रदान करने के प्रति उत्तरदायी है। नगर निगम सरकार के कार्य, कर्तव्य एवं जिम्मेदारी बाध्यकारी मानी जाती हैं। इसमें दो प्रमुख कार्य है (1) अनिवार्य कार्य तथा (2) विवेकाधीन कार्य। अनिवार्य कार्य इस प्रकार है :– पीने योग्य पानी की पूर्ति करना, सड़क निर्माण एवं रख रखाव, सड़कों की सफाई एवं प्रकाश की व्यवस्था, सीवर की सफाई, अस्पताल का प्रबंध करना, प्राथमिक विद्यालयों की स्थापना करना, जन्म प्रमाण पत्र बनाना, गलियों का नामांकरण तथा घरों की संख्या निर्धारित करना।

विवेकाधीन कार्य इस प्रकार है खतरनाक मकानों या भवनों को हटाना या सुरक्षित रखना, पार्कों का निर्माण और रख रखाव करना, इसके अलावा बाग–बगीचे, पुस्तकालय, संग्रहालय, धर्मशाला, कुष्ठ रोगियों के घर बनाना, अनाथालय बनाना, और महिलाओं के लिए बचाव घर बनाना, वृक्षारोपण और सड़क किनारे पौधों को लगाना। निम्न आय के लोगों के लिए घर बनाना, लोगों के लिए स्वागत समारोह करना, प्रदर्शनी लगाना, तथा मनोरंजन की व्यवस्था करना इत्यादि। ज्यादातर राज्यों में अनिवार्य प्राथमिक शिक्षा स्थानीय निकायों की जिम्मेदारी है।

13.7 नगर निगम वित्त

नगर निगम निकायों के कर की कोई अलग से सूची नहीं है। यह उस राज्य के अधिकार क्षेत्र में आता है। नगर निगमों के राजस्व मुख्य रूप से इस प्रकार के हैः–

13.7.1 कर राजस्व

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लगाये जाने वाले प्रमुख कर इस प्रकार हैः–

1) संपत्ति कर, जलापूर्ति पर लगाये जाने वाला सेवा अधिकार
2) संरक्षण, जल–निकास, प्रकाश (रोशनी) और मलबा हटाना
3) व्यवसाय पर लगाये जाने वाला कर
4) वाहनों पर लगाये जाने वाला कर (मोटर वाहनों के अलावा)

नगर निगमों के कर लगाने का दायरा (क्षेत्र) विस्तृत है। नगर निगम राज्य अधिनियम के अधीन रहकर कोई भी कर लगाने या बढ़ाने का अधिकार रखती है। संपत्ति कर उनमें से एक प्रमुख उदाहरण है। संपत्ति कर निगम निकायों का सबसे बड़ा राज्स्व प्राप्ति का स्रोत है जहां पर चुंगी कर का प्रावधान नहीं है। संपति कर मकान और भूमि पर लगाया जाता है जिसका प्रमुख आधार किराया मूल्य पर निर्धारित किया जाता है।

13.7.2 चुंगी कर

चुंगी कर वह कर है जो स्थानीय क्षेत्रों में सामान के (माल) लाने पर प्रवेश के दौरान लगया जाता है। चुंगी कर बहुत ही पुराना और परंपरागत कर है और स्थानीय राजस्व का बड़ा स्रोत भी है। यह कुल राजस्व का 60 से 80 प्रतिशत होता है जो शहरी निकायों द्वारा लगाया जाता है। वर्तमान में चुंगी कर के स्थान पर एक अकेला कर लागू किया गया है जिसे जी.एस.टी. या माल एवं सेवा कर के नाम से भी जानते है। जी.एस.टी. को भारत में एक जुलाई 2017 को लागू किया गया।

13.7.3 गैर कर राजस्व

निगम कानूनों के अंतर्गत लाइसेंस देने का प्रावधान किया गया है। सभी स्थानीय प्रावधिकरणों को सेवाऐं प्रदान करने के लिए शुल्क लगाने एवं एकत्र करने का अधिकार है। उपभोक्ता शुल्क इन सेवाओं पर लगाया जाता है। ये जन सुविधाओं पर शुल्क, पार्किंग शुल्क, खेल के मैदानों में प्रवेश शुल्क, तथा तरणताल (स्वीमिंग पूल) में प्रवेश शुल्क इत्यादि भी लगा सकते हैं।

13.7.4 सहायता अनुदान

नगर निगम वित्त का प्रमुख तत्व सहायता अनुदान है। दो प्रकार के अनुदान है (1) सामान्य उद्देश्य अनुदान (जी.पी.जी) तथा (2) विशेष उद्देश्य अनुदान (एस.पी.जी.) पहला अनुदान स्थानीय निकायों के राजस्व को बढ़ाता है ताकि इससे साधारण कार्यों को पूरा किया जा सके। जबकि दूसरे अनुदान को विशेष उद्देश्य में ही उपयोग में लाया जाता है। जैसे महंगाई के कारण मजदूरी दरों में वृद्धि करना, शिक्षा अनुदान, जन–स्वास्थ्य अनुदान, सड़क मरम्मत इत्यादि। ये अनुदान अस्थायी होती है तथा विवेकाधीन होती है।

13.7.5 उधार और ऋण

नगर निगम निकाय राज्य सरकार से स्थानीय ऋण कानून (1914) के अंतर्गत उधार ले सकती है। यह विकास कार्यों के लिए उधार ले सकती है और इसे कर्जे के रूप में वापस कर सकते है। ये उधार निम्न कार्यों के लिए ले सकती है :–

1) निर्माण कार्य
2) राहत कार्य के लिए विशेषकर अकाल या कमी के वक्त
3) किसी महामारी के फैलाने के दौरान
4) भूमि–अधिग्रहण
5) बकाया ऋण को चुकाने के लिए।

74वें संविधान संशोधन के पश्चात् 12वीं अनुसूची में 18 कार्यों को जोड़ने के बाद नगर निगमों की कार्य की जिम्मेदारी बढ़ गयी है। ये स्थानीय विकास की योजना में भागीदारी

निभाती है तथा विकास कार्यों का लागू करने में भी अपनी भूमिका निभाती है। जैसा कि इसके कार्य करने के क्षेत्र में लगातार बढ़ोतरी हो रही है इसलिए इसके अतिरिक्त वित्तिय आवंटन की आवश्यकता भी बढ़ रही है।

13.7.6 माल एवं सेवा कर (जी.एस.टी.)

जी.एस.टी. पूरे देश के लिए एक अप्रत्यक्ष कर है एवं बाजार के लिये भी। इसे काफी लंबे वर्षों की यात्रा के बाद (13 वर्षों के बाद) एक जुलाई 2007 को लागू किया गया। इसके ऊपर पहली बार 2003 में केलकर टास्क फोर्स की रिपोर्ट में चर्चा की गयी थी। यह एक अकेला कर है जो माल की आपूर्ति एवं सेवा पर लगाया जाता है। सीधे उत्पादक से उपभोक्ता तक। जी.एस.टी. से अब अप्रत्यक्ष करों की दर पूरे देश में एक समान है। यह अनुमान लगाया गया है कि व्यापार और उद्योग में इस कर के माध्यम से प्रतिस्पर्धी में सुधार होआ और अच्छा व्यवसाय होगा। लेकिन कुछ वस्तुओं पर इसका नकारात्मक प्रभाव पड़ा है क्योंकि करों की दरों में वृद्धि हुई है।

अभ्यास प्रश्न 2

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

ii) अपने उत्तरों की जाँच इस इकाई के अन्त में दिए गए आदर्श उत्तरों से करें।

1) ग्राम पंचायत की संरचना क्या है?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के पूर्व एवं इसके बाद शहरी निकायों का परीक्षण कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3) नगर निगम के राजस्व के प्रकार की पहचान कीजिए?

.....

.....

.....

.....

.....

13.8 सारांश

स्थानीय स्व–शासन निचले स्तर पर एक ऐसी संस्था है जिससे कानून एवं न्याय की उम्मीद की जाती है। यह ग्रामीण इलाकों एवं शहरों में कानून व्यवस्था बनाये रखती है। स्थानीय सरकारों में पंचायती राज संस्थाऐं एवं नगर निगम आते हैं। यह संस्था निम्न–स्तर पर लोकतंत्र का सुरक्षा कपाट है। 73वें एवं 74वें संशोधन के पश्चात् इसके कार्य एवं क्षेत्र में वृद्धि हुई है। इसकी भूमिका में भी विस्तार हुआ है। ग्रामीण स्तर पर सभी गाँववासी पंचायती राज संस्थाओं में भागीदारी करते हैं। इससे ग्राम स्तर पर लोकतत्रं मजबूत होता है। तथापि, पंचायती राज संस्थाऐं भी कई चुनौतियों का सामना कर रही है जैसे भ्रष्टाचार, एवं प्रभुत्व सामाजिक समूहों का इनमें दखल (हस्तक्षेप)।

13.9 उपयोगी संदर्भ

1) झा. एस. एन. और माथुर, पी. सी. (1999), विकेन्द्रिकरण एवं स्थानीय राजनीति सेवा प्रकाशन, नई दिल्ली।

2) लिटेन. जी. के. और श्रीवास्तव, रवि (1999), अनइक्वल पार्टनर्स : पावर रिलेशन्स, डिवोलूशन एन्ड डवलपमेंट दा उत्तर प्रदेश, नई दिल्ली, सेज प्रकाशन।

3) पिंटो, मरीना, (2000), मेट्रोपोलिटन सिटी गवर्नेंस इन इंडिया, नई दिल्ली, सेज प्रकाशन।

13.10 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर 1

1) तथापि पंचायती राज व्यवस्था ब्रिटिश काल के पूर्व भी अस्तित्व में थी लेकिन ब्रिटिश सरकार ने इन्हें अलग तरीके से बनाने की कोशिश की।

2) सामुदायिक विकास कार्यक्रमों और राष्ट्रीय सेवा कार्यक्रमों की समीक्षा के लिए इस समिति का गठन किया गया। इसने ग्राम पंचायतों के गठन की सिफारिश की ताकि इन्हें राजनीतिक और आर्थिक शक्तियाँ देकर सर्पूण विकास किया जा सके।

3) इसने महिलाओं के लिए 33 प्रतिशत आरक्षण को लागू किया तथा अनुसूचित जाति, जनजाति एवं पिछड़े, वर्गों के प्रतिनिधित्व की गारंटी प्रदान किया।

अभ्यास प्रश्न 2

1) ग्राम पंचायत में ग्राम सभा एवं ग्राम पंचायत के चुने हुए सदस्य होते हैं। इसका संचालन ग्राम प्रधान करता है। ग्राम पंचायत में अप्रत्यक्ष रूप से चुना हुआ उप प्रधान भी होता है।

2) पाँच प्रकार की निगम निकाय अस्तित्व में 74वें संशोधन से पूर्व (1) नगर निगम (2) नगर परिषद (3) कस्बा क्षेत्र समितियाँ, (4) चिन्हित क्षेत्र समितियाँ तथा (5) छावनी बोर्ड। 74वें संशोधन ने इन्हें कम करके तीन बना दिया– (1) नगर पंचायत, नगर निगम परिषद एवं नगर निगम।

3) कर राजस्व, चुंगी (अब जी.एस.टी.) कर, गैर कर राजस्व, सहायता अनुदान और उधार एवं ऋण।