REVIEW OF RESEARCH
IMPACT FACTOR : 5.7631(UIF) UGC APPROVED JOURNAL NO. 48514 ISSN: 2249-894X
VOLUME - 8 | ISSUE - 3 | DECEMBER - 2018

शहरी स्थानीय निकायों का ऐतिहासिक विकास एवं वर्तमान संगठनात्मक स्वरूप

मीनाक्षी शर्मा
शोधार्थी राजनीति विज्ञान विभाग,
हे.न.ब.ग.वि. श्रीनगर गढ़वाल.

प्रस्तावना

विकास के क्रम में मानव ने प्रवजनशील जीवन से स्थायी निवास की परम्परा को अपनाया। प्रारम्भ में स्थायी निवासों ने लघु ग्रामों का रूप लिया एवं तत्पश्चात कालान्तर में मानव की बड़ी बस्तियॉं, नगरों में रूपान्तरित हो गयी। माना जाता है कि मानवीय विकास की अभिव्यक्ति जिसे हम नगरीकरण के रूप में जानते है, भारत में 5000 ईसा पूर्व के आस–पास अस्तित्व में आयी।[1] भारतीय उपमहाद्वीप में शहरीकरण के विकास का इतिहास विस्तृत रहा है जो सिंधु घाटी में हड़प्पा के साथ 2350 ईसा पूर्व से प्रारम्भ हुआ समझा जाता है।[2]

भारत में स्थानीय स्वशासन अपनी वर्तमान संरचना और कार्यप्रणाली में मूलतः बिट्रिश शासन की ही देन है।[3] यद्यपि भारत में स्थानीय शासन प्रणाली प्राचीन काल से ही विद्यमान थी, किन्तु वर्तमान संगठन एवं कार्यप्रणाली का प्रादुभाव बिट्रिश शासनकाल में ही हुआ। बिट्रिश शासनकाल में भारत में स्थानीय स्वशासन का विकास विपरीत प्रकार से हुआ। यह ग्रामों के स्थान पर शहरों से प्रारम्भ हुआ।[4]

सर्वप्रथम 1687 में बिट्रिश ईस्ट इण्डिया कम्पनी के निर्देशकों के आदेशानुसार मद्रास में एक कॉपरोंशन किया गया, जिसमें भारतीय और यूरोपीय दोनों सदस्य शामिल किये गये। इस कारपोरेशन का उदेश्य स्थानीय राजस्व के विषयों का निपटारा करना था।[5] 1726 में दूसरा म्यूनिसिपल चार्टर लागू किया गया जिसके माध्यम से तीन प्रेसीडेन्सी क्षेत्रों मद्रास, कलकत्ता, बम्बई में म्यूनिसिपल संस्थाएँ स्थापित की गयी। 1773 में रेग्युलेटिंग एक्ट द्वारा प्रेसीडेन्सी नगरों में 'जस्टिस ऑफ पीस' की नियुक्ति की गयी जिनका कार्य शहर अथवा नगर की सफाई तथा स्वास्थ्य सेवाओं का प्रबन्ध करना था।[6] नगरपालिका सम्बन्धी सर्वप्रथम कानून 1842 में बंगाल पीपुल्स एक्ट के नाम से बना, जिसमें प्रावधान था कि यदि किसी नगर की जनता दो तिहाई बहुमत से मांग करे तो उनके नगर में नगरपालिका स्थापित की जायेगी।

स्थानीय स्वशासन के विकास में मील का पत्थर लार्ड मेयो का 1870 का चार्टर था, जिसे भारतीय प्रादेशिक एवं स्थानीय सरकारों के प्रथम चार्टर के नाम से जाना जाता है। इसके माध्यम से वित्त का विकेन्द्रीकरण किया गया था।[7] स्थानीय शासन का स्पष्ट और संगणित विकास लार्ड रिपन के शासनकाल में हुआ। 1881 के प्रसिद्ध प्रस्ताव के द्वारा प्रादेशिक सरकारों को निर्देशित किया गया कि वे पता लगाएं कि कौन से विषय और पद स्थानीय संस्थाओं को दिये जा सकते है। 1882 में लार्ड रिपन स्थानीय स्वशासन सम्बन्धी एक और प्रस्ताव पारित किया जिसे स्थानीय स्वशासन का मैग्नाकार्टा कहा जाता है। इस प्रस्ताव में जनता को स्थानीय स्वशासन से परिचित कराने के साथ परम्परागत शासन के अन्तर्गत स्थानीय स्वशासन को लागू कराने का प्रयास किया गया।

वर्ष 1900 में कलकत्ता म्यूनिसिपल बिल पारित हुआ, जिसके अन्तर्गत कलकत्ता में छोटे आकार के कॉरपोरेशन स्थापित किये गये। सन् 1909 में विकेन्द्रीकरण के लिये राजकीय आयोग की रिपोर्ट ने स्थानीय स्वशासन के विकास के लिए प्रमुख संस्तुतियॉं की जिसके माध्यम से स्थानीय संस्थाओं को और अधिक सुदृढ़ किया गया और उनकी वित्तीय स्वायतता पर बल दिया

गया। प्रथम विश्व तथा स्वतन्त्रता के राष्ट्रीय आन्दोलन जटिल परिस्थितियों ने बिट्रिश सरकार को भारत की जनता का समर्थन एवं सहयोग प्राप्त करने के लिये विवश कर दिया। इस उद्देश्य से बिट्रिश सरकार ने घोषणा की प्रत्येक शाखा से सम्बद्ध किया जाना और स्वशासी संस्थाओं का धीरे–धीरे विकास किया जाना है। धोषित उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए बिट्रिश सरकार ने भारत शासन अधिनियम 1919 के माध्यम से उत्तरदायी शासन की स्थापना करते हुए स्थानीय स्वशासन, सहकारिता तथा कृषि जैसे विकासात्मक कार्य जनता द्वारा निर्वाचित मन्त्रियों को सौपे गये। 1920–1937 के वर्षो में प्रत्येक प्रान्त में स्थानीय शासन के संशोधनात्मक अधिनियम पारित किये गये तथा लोक सेवा के अधिकारी को अध्यक्ष बनाने की परिपाटी सभी नगरपालिकाओं में समाप्त हो गयी।

1935 के अधिनियम के द्वारा स्थानीय संस्थाओं को और अधिक गति प्राप्त हुई। अब लोकप्रिय सरकारें वित्त पर नियंत्रण करने लगी। अतः वे स्थानीय संस्थाओं अधिक धन उपलब्ध करवा सकती थी। 1950 में नवीन संविधान लागू होने के साथ स्थानीय शासन ने नये दौर में प्रवेश किया। भारतीय संविधान में स्थानीय शासन को राज्य सूची के अन्तर्गत रखा गया एंव राज्य के नीति निर्देशक सिद्धान्तों में कहा कि राज्य का कर्तव्य होगा कि वह ग्राम पंचायतों को इस ढ़ग से संगणित करे कि वे स्वशासन की ईकाईयों के रूप में कार्य कर सके।[9] चूँकि सम्पूर्ण जनसंख्या का तीन चौथाई भाग ग्रामीण था अतः संविधान की इसी भावना के अन्तर्गत पंचायतों के विकास को प्रोत्साहित किया गया। शनै–शनै शहरी क्षेत्रों की बढ़ती जनसंख्या ने नियोजनकर्ताओं का ध्यान आकर्षित किया। तृतीय पंचवर्षीय योजना में नगरीय स्थानीय स्वशासन के महत्व को स्वीकार किया गया तथा कहा गया कि आयोजन के अगले दौर में यथासम्भव अधिकाधिक नगरों और कस्बों को आयोजन व्यवस्था में अवयवी ढ़ग से सम्मिलित किया जाये।[10]

नगरों की जनसंख्या में वृद्धि होने से नगर निकायों की संख्या में भी तीव्र बढ़ोतरी हुई। 1947 में केवल तीन नगर निगम से जो 1969 में बढ़कर 30 हो गये। ग्रामीण स्थानीय शासन को नगरीय स्थानीय शासन से पृथक कर दिया जिससे नगरीय निकायों को अधिक फलने–फूलने का अवसर प्राप्त हुआ। केन्द्र एवं राज्य सरकारों द्वारा नगरीय प्रशासन के सुदृढ़ करने के लिए जो भी प्रयास किये गये वो नकाफी ही रहे एवं इस दिशा में मील का पत्थर 74वाँ संविधान संशोधन रहा जिसके माध्यम से नगरीय स्थानीय निकायों का संवैधानिकरण किया गया।

नगरीय प्रशासन का वर्तमान संगठनात्मक स्वरूप

74वें संविधान संशोधन के माध्यम से नगरीय स्थानीय निकायों को संवेधानिक दर्जा प्राप्त हुआ तथा उसके माध्यम से संविधान में एक नवीन भाग 9 क शामिल किया तथा अनुसूची 12 जोड़ी गयी। जिसके अन्तर्गत नगरीय शासन की संरचना, गठन, निर्वाचन अधिकारों तथा वित्त व्यवस्था से सन्दर्भित महत्वपूर्ण प्रावधान किये गये है।

संविधान के अनुच्छेद 243(य) के अनुसार प्रत्येक राज्य में तीन प्रकार की नगरपालिकाओं के गठन का प्रावधान किया गया है।

नगर पंचायत : किसी संक्रमणीशील क्षेत्र के लिये अर्थात ग्रामीण क्षेत्र से नगरीय क्षेत्र के लिए।

नगरपालिका परिषद – किसी लघुत्तर नगरीय क्षेत्र के लिए

नगर निगम – किसी वृहत्तर नगरीय क्षेत्र के लिए।

संविधान के अनुच्छेद 243 (द) में प्रावधान है कि नगरपालिका के सभी सदस्यों को सम्बन्धित नगरपालिका के नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन के माध्यम से चुना जायेगा। इस प्रयोजन के लिए प्रत्येक नगरपालिका क्षेत्र को बोर्डो में बांटा जायेगा।[10]

नगरपालिका अध्यक्ष के चुनाव पद्धति का निर्धारण राज्य विधानमण्डल द्वारा किया जा सकता है साथ ही नगरपालिका प्रशासन का विशेष अनुभव रखने वाले व्यक्ति, लोकसभा या राज्य विधानसभा के वे सदस्य जो उस चुनाव क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करते हो जिसमें नगरपालिका का कोई क्षेत्र पूर्णतः या अंशतः समाविष्ट हो राज्य सभा या राज्य विधानपरिषद के वे सदस्य जो नगरपालिका क्षेत्र मे मतदाता के रूप में पंजीकृत हो तथा अनुच्छेद 243 (घ) के अधीन गठित समितियों के अध्यक्ष के लिए प्रतिनिधित्व की भी व्यवस्था की जा सकती है। इस अधिनियिम के अन्तर्गत नगरपालिका क्षेत्र जिनकी जनसंख्या 3 लाख या इससे अधिक हो में एक या एक से अधिक बोर्डो को शामिल करके वार्ड समितियों का गठन किया जायेगा। राज्य विधानमण्डल वार्ड

समितियों की संरचना भौगोलिक क्षेत्र, समितियों में सीटों को भरने की रीति सम्बन्धित प्रावधान बना सकती है एवं इसके अतिरिक्त राज्य विधानमण्डल, वार्ड समिति के गठन के अतिरिक्त अन्य समितियों के लिए गठन के लिए भी प्रावधान कर सकता है।

संविधान के अनुच्छेद 243(न) के विभिन्न खण्डों में नगरपालिकाओं में अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के लोगों के लिए जनसंख्या के अनुपात में आरक्षण का प्रावधान किया गया है। इसके अतिरिक्त आरक्षित स्थानों की कुल संख्या के कम से कम एक तिहाई स्थान महिलाओं के लिए आरक्षित रखने की व्यवस्था के साथ–साथ प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले कुल स्थानों में से भी महिलाओं के लिए एक तिहाई आरक्षित है। साथ ही साथ राज्य विधान मण्डल विधि के माध्यम से नगरपालिकाओं के अध्यक्षों के पद पर आरक्षण का प्रावधान किया जा सकता है। पुनः यह प्रावधान है कि आरक्षण की उल्लखित व्यवस्थाओं के रहते हुए भी राज्य विधान मण्डल नगर निकायों के सदस्यों एवं अध्यक्षों के पदों को अन्य पिछड़ी जातियों हेतु आरक्षित करने के लिए स्वतन्त्र होंगे।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 243(य) में वर्णित है कि नगरपालिकाओं का कार्यकाल 5 वर्ष निर्धारित है। यदि किसी नगरपालिका को भंग किया जाता है तो भंग किये जाने से पूर्व उसे सुनवाई का पूर्ण अवसर प्रदान किया जायेगा। समय से पूर्व निर्धारित नगरपालिका का शेष कार्यकाल यदि छः माह से अधिक है तो इस अवधि के लिए नवीन नगरपालिका का शेष अवधि के लिये चुनाव किये जाने की व्यवस्था भी संविधान में की गयी है।[13] संविधान के अनुच्छेद 243(व) के अनुसार किसी राज्य का विधानमण्ड़ल विधि द्वारा नगरपालिकाओं को ऐसी शक्तियाँ और प्राधिकार प्रदान करेगा जो उन्हे स्वायता शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में समर्थ बनाने के लिए आवश्यक हो।[14] नगरपालिका अग्रलिखित कार्यो का वहन भी करेगी।

1. आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएँ बनाना।
2. ऐसे कृत्यों तथा योजनाओं के सम्बन्ध मे कार्य करना जो कि उन्हे सौंपी जाये साथ ही 12वी अनुसूची से सम्बन्धित कार्य भी करना।

नगरपालिकाओं के द्वारा कर अधिरोपित करने एवं उनकी निधियों के सम्बन्ध में संवधिान के अनुच्छेद 243(भ) में प्रावधान है कि राज्य का विधानमण्डल विधि द्वारा नगरपालिका को निम्नलिखित शक्तियॉ प्रदान कर सकता है।[14] कर शुल्क, पथकर और फीसे उदग्रहित संग्रहित और विनियोजित करने का अधिकार। नगरपालिओं को प्राप्त धन को जमा करने एवं आवश्यकता पड़ने पर उस धन को निकालने सम्बन्धित अधिकार।[15]

राज्य सरकार एवं स्थानीय शासन के मध्य वित्तीय संस्थानों के वितरण हेतु उचित सिद्धांत के निर्धारण हेतु संविधान के अनुच्छेद 243(स) एवं 243(म) के अन्तर्गत राज्य वित्त आयोग के गठन का प्रावधान भी किया गया है। नगरपालिकाओं के निर्वाचन हेतु राज्य वित्त आयोग का प्रावधान अनुच्छेद 243(ट) में किया गया है। जिसका कार्य नगरपालिकाओं के लिए कराये जाने वाले निर्वाचनों के लिए मतदाता सूचियाँ तैयार करवाना ।

अनुच्छेद 243(यघ) के अन्तर्गत प्रत्येक राज्य में जिला स्तर पर जिलों में पंचायतों एवं नगरपालिकाओं द्वारा तैयार की गयी विकास योजनाओं का समेकन करने और सम्पूर्ण जिलों के लिये एक विकास योजना का निर्माण करने के लिए एक जिला योजना समिति के गठन का प्रावधान किया गया है। जिला योजना समिति के अतिरिक्त संविधान के अनुच्छेद 243(यड़) में महानगर क्षेत्र के विकास के लिये विकास योजना प्रारूप तैयार करने के लिये महानगर योजना समिति के गठन का प्रावधान किया गया है।

महानगर क्षेत्र से आशय 10 लाख था इससे अधिक जनसंख्या वाले क्षेत्र से है जिसमें एक या अधिक जिला शामिल हो एवं

1. दो या अधिक नगरपालिकाएँ या पंचायत या अन्य संलग्न क्षेत्र सम्मिलित हों।

महानगर क्षेत्र का निर्धारण राज्यपाल की अधिसूचना द्वारा किया जाता है।

महानगर योजना समिति के कम से कम 2/3 सदस्य निर्वाचित होगें इनका निर्वाचन महानगर क्षेत्र में नगरपालिकाओं के निर्वाचित सदस्यों एवं पंचायतों के अध्यक्षों द्वारा अपने आप में से किया जायेगा।

74 वें संवैधानिक संशोधन के माध्यम से किये गये नगरीय प्रशासन के नवीन स्वरूप पर दृष्टिपात करने पर ज्ञात होता है कि नगरीय प्रशासन को 12वी अनुसूची के माध्यम से पर्याप्त उत्तरदायित्व सौपे गये है। परन्तु वे विषय मुख्यतः 7वी अनुसूची की राज्य सूची से लिये गये विषय ही है। साथ ही इन्हें 7वी अनुसूची से हटाया नहीं गया है।

अतः इन विषयों के सन्दर्भ में राज्य सरकार के अधिकार व शक्तियाँ सर्वोपरि है व स्थानीय निकाय केवल उस सीमा तक इन पर अधिकार रखते है जिस पर सीमा तक राज्य सरकार इन्हें विधि द्वारा प्राधिकृत करें। लगभग सर्वत्र यह देखने में आया है कि इन्हें राज्य सरकारें स्थानीय निकायों के प्रति अधिकार व दायित्वों के हस्तान्तरण को लेकर सहज नही है। ऐसा प्रतीत होता है कि उन्हे यह भय है कि स्थानीय निकायों के सशक्त होने पर उनकी सत्ता दुर्बल हो जायेगी। फलतः आज भी स्थानीय निकायों के प्रति आर्थिक संसाधनों को स्पष्ट रूप से परिभाषित कार्यो एवं कार्य निर्वाहकों का समुचित हस्तान्तरण नहीं हुआ है। वस्तुतः स्थिति यह है कि अधिकांश राज्यों में यह निकाय एक खोखला ढॉचा मात्र बन कर रह गया है।

सन्दर्भ सूची

1. मण्डल राम बहादुर, नगरीय भूगोल की रूपरेखा, कान्सेप्ट पब्लिशिंग कम्पनी प्रा0लि0 नई दिल्ली 2012, पृ0 –16
2. रामचन्द्रन, आर0, भारत में शहरीकरण और शहरी प्रणालियॉ वितास्ता पब्लिशिंग प्रा0लि0 नई दिल्ली, 2013 पृ0–22
3. शर्मा, राजेश कुमार, औपनिवेशिक भारत में स्थानीय स्वशासन, युनिवर्सिटी पब्लिकेशन, नई दिल्ली, 2010 पृ0–13
4. शर्मा हरिशचन्द्र, भारतीय लोक प्रशासन, कालेज बुक डिपों, जयपुर 2010 पु0–3
5- Mishra, B.B, The Administrative History of India, London, 1954 Page-565
6. शर्मा, राजेश कुमार, औपनिवेशिक भारत में स्थानीय स्वशासन तदैव, पृ0–154
7. महेश्वरी, श्री राम, भारत में स्थानीय स्वशासन, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल, आगरा, 2006, पृ0–31
8. भारत का संविधान, अनुच्छेद–40
9. भारत का संविधान, अनुच्छेद–243(थ)
10. भारत का संविधान, अनुच्छेद–243(द)
11. भारत का संविधान, अनुच्छेद–243(न)
12. भारत का संविधान, अनुच्छेद–243(प)
13. भारत का संविधान, अनुच्छेद–243(भ)