M.A. IV Sem. Pol. Sc.
Democratic Decentralization
लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण

स्थानीय शासन—विशेष रूप से पंचायती राज के सन्दर्भ में (Dr. Madhu Bala)

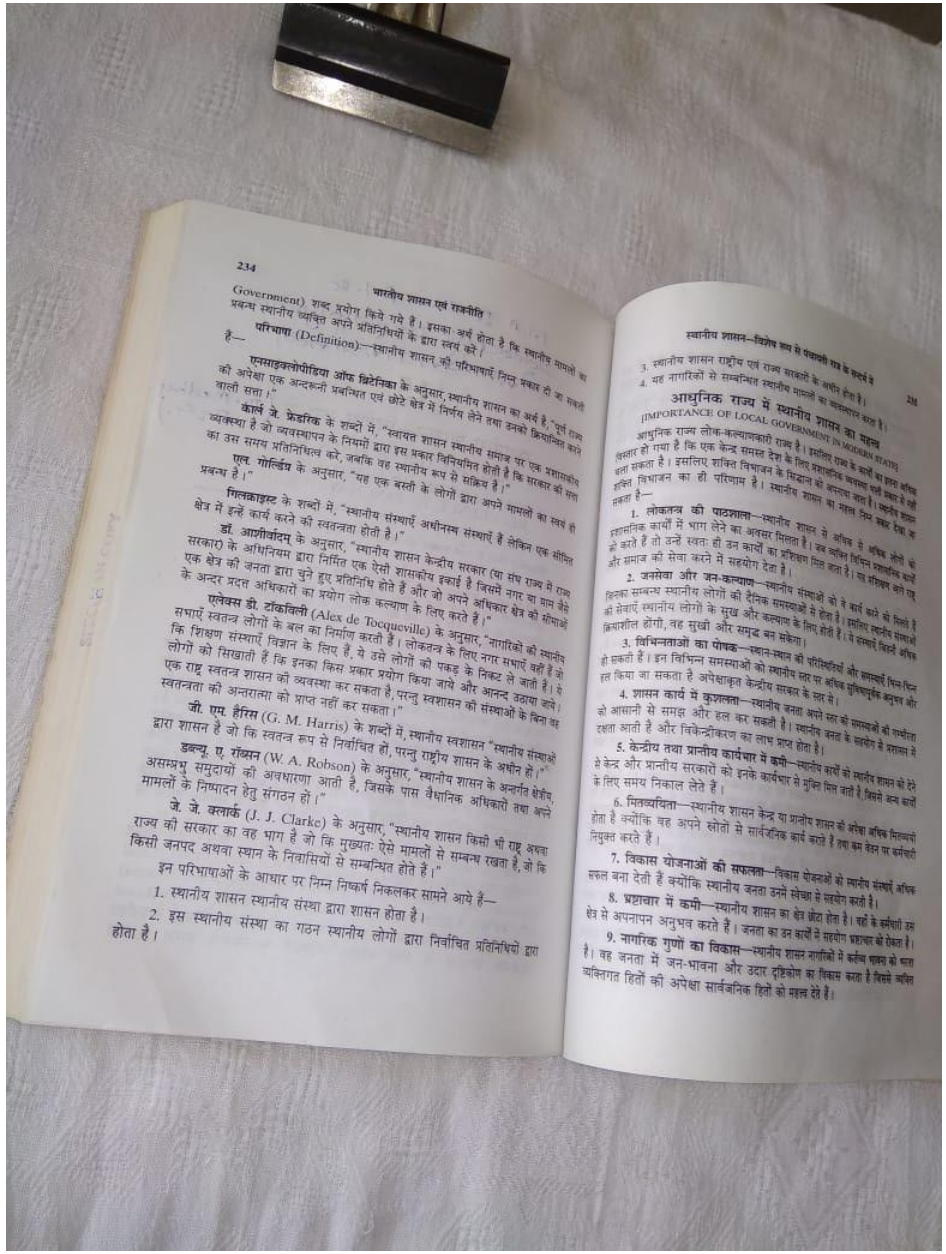
[LOCAL GOVERNMENT – WITH SPECIAL REFERENCE TO PANCHAYATI RAJ]

"जिलाधीश जिले में राज्य सरकार की आँख, कान, मुख और भुजाओं के समान है।"
—पालन्दे

"जिले के स्तर पर कलक्टर अथवा डिप्टी कमिश्नर को समस्त विकास विभागों के अधिकारियों का कप्तान होना चाहिए और जिले में सामुदायिक विकास की योजनाओं को तैयार करने तथा उन्हें कार्यान्वित करने के लिए आवश्यक तालमेल और सहयोग प्राप्त करने के लिए उसे पूर्ण रूप से उत्तरदायी बनाया जाना चाहिए।"
—बलवन्त राय मेहता समिति प्रतिवेदन

परिचय (Introduction)—किसी भी राजनीतिक व्यवस्था में स्थानीय प्रशासन का अत्यधिक महत्त्वपूर्ण स्थान होता है। देश के नागरिकों में राजनीतिक चेतना के प्रसार और लोकतन्त्र के लिए वातावरण बनाने में महत्त्वपूर्ण कार्य स्थानीय संस्थाओं द्वारा किया जाता है। स्थानीय शासन संस्थाओं में भाग लेकर स्थानीय व्यक्ति स्वायत्त शासन की कला सीखते हैं। उन्हें नागरिकता का व्यावहारिक ज्ञान प्राप्त होता है। यही ज्ञान उन्हें राष्ट्रीय स्तर पर जनतन्त्र की स्थापना की ओर प्रेरित करता है। यही कारण है कि स्थानीय शासन को आधुनिक लोकतन्त्रात्मक व्यवस्थाओं का आवश्यक अंग माना जाता है। आज यह विचार जोर पकड़ रहा है कि स्थानीय शासन जितना अच्छा होगा वहाँ के नागरिक भी उतने ही अधिक सुखी और सम्पन्न होंगे। इसलिए आज विश्व के लगभग सभी सभ्य देशों में स्थानीय शासन को महत्त्वपूर्ण माना जाता है।

अर्थ (Meaning)—स्थानीय शासन को विभिन्न नामों से जाना जाता है; जैसे—भारत में स्थानीय स्वशासन (Local Self-Government), फ्रांस में स्थानीय प्रशासन (Local Administration), अमरीका में म्युनिसिपल प्रशासन (Municipal Administration) आदि। जब भारत में ब्रिटिश राज्य था तो स्थानीय संस्थाओं को स्थानीय स्वशासन (Local Self-Government) कहा जाता था, परन्तु आज केन्द्र और राज्य में स्वशासन है इसलिए प्रशासकीय संस्थाओं के लिए भारतीय संविधान में स्थानीय शासन (Local



Government) शब्द प्रयोग किये गये हैं। इसका अर्थ होता है कि स्थानीय मामलों का प्रबन्ध स्थानीय व्यक्ति अपने प्रतिनिधियों के द्वारा स्वयं करें।

परिभाषा (Definition)—स्थानीय शासन की परिभाषाएँ निम्न प्रकार दी जा सकती हैं—

एनसाइक्लोपीडिया ऑफ ब्रिटेनिका के अनुसार, स्थानीय शासन का अर्थ है, "पूर्ण राज्य की अपेक्षा एक अन्दरूनी प्रबन्धित एवं छोटे क्षेत्र में निर्णय लेने तथा उनको क्रियान्वित करने वाली सत्ता।"

कार्ल जे. फ्रेडरिक के शब्दों में, "स्वायत्त शासन स्थानीय समाज पर एक प्रशासकीय व्यवस्था है जो व्यवस्थापन के नियमों द्वारा इस प्रकार विनियमित होती है कि सरकार की सत्ता का उस समय प्रतिनिधित्व करे, जबकि वह स्थानीय रूप से सक्रिय है।"

एल. गोल्डिंग के अनुसार, "यह एक बस्ती के लोगों द्वारा अपने मामलों का स्वयं ही प्रबन्ध है।"

गिलक्राइस्ट के शब्दों में, "स्थानीय संस्थाएँ अधीनस्थ संस्थाएँ हैं लेकिन एक सीमित क्षेत्र में इन्हें कार्य करने की स्वतन्त्रता होती है।"

डॉ. आशीर्वादम् के अनुसार, "स्थानीय शासन केन्द्रीय सरकार (या संघ राज्य में राज्य सरकार) के अधिनियम द्वारा निर्मित एक ऐसी शासकीय इकाई है जिसमें नगर या ग्राम जैसे एक क्षेत्र की जनता द्वारा चुने हुए प्रतिनिधि होते हैं और जो अपने अधिकार क्षेत्र की सीमाओं के अन्दर प्रदत्त अधिकारों का प्रयोग लोक कल्याण के लिए करते हैं।"

एलेक्स डी. टॉकविली (Alex de Tocqueville) के अनुसार, "नागरिकों की स्थानीय सभाएँ स्वतन्त्र लोगों के बल का निर्माण करती हैं। लोकतन्त्र के लिए नगर सभाएँ वहीं हैं जो कि शिक्षण संस्थाएँ विज्ञान के लिए हैं, ये उसे लोगों की पकड़ के निकट ले जाती हैं। ये लोगों को सिखाती हैं कि इनका किस प्रकार प्रयोग किया जाये और आनन्द उठाया जाये। एक राष्ट्र स्वतन्त्र शासन की व्यवस्था कर सकता है, परन्तु स्वशासन की संस्थाओं के बिना वह स्वतन्त्रता की अन्तरात्मा को प्राप्त नहीं कर सकता।"

जी. एम. हैरिस (G. M. Harris) के शब्दों में, स्थानीय स्वशासन "स्थानीय संस्थाओं द्वारा शासन है जो कि स्वतन्त्र रूप से निर्वाचित हों, परन्तु राष्ट्रीय शासन के अधीन हों।"

डब्ल्यू. ए. रॉब्सन (W. A. Robson) के अनुसार, "स्थानीय शासन के अन्तर्गत क्षेत्रीय, असम्प्रभु समुदायों की अवधारणा आती है, जिसके पास वैधानिक अधिकारों तथा अपने मामलों के निष्पादन हेतु संगठन हों।"

जे. जे. क्लार्क (J. J. Clarke) के अनुसार, "स्थानीय शासन किसी भी राष्ट्र अथवा राज्य की सरकार का वह भाग है जो कि मुख्यतः ऐसे मामलों से सम्बन्ध रखता है, जो कि किसी जनपद अथवा स्थान के निवासियों से सम्बन्धित होते हैं।"

इन परिभाषाओं के आधार पर निम्न निष्कर्ष निकलकर सामने आये हैं—

1. स्थानीय शासन स्थानीय संस्था द्वारा शासन होता है।

2. इस स्थानीय संस्था का गठन स्थानीय लोगों द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा होता है।

3. स्थानीय शासन राष्ट्रीय एवं राज्य सरकारों के अधीन होता है।

4. यह नागरिकों से सम्बन्धित स्थानीय मामलों का व्यवस्थापन करता है।

आधुनिक राज्य में स्थानीय शासन का महत्त्व

[IMPORTANCE OF LOCAL GOVERNMENT IN MODERN STATE]

आधुनिक राज्य लोक-कल्याणकारी राज्य है। इसलिए राज्य के कार्यों का इतना अधिक विस्तार हो गया है कि एक केन्द्र समस्त देश के लिए प्रशासनिक व्यवस्था नहीं [illegible] चला सकता है। इसलिए शक्ति विभाजन के सिद्धान्त को अपनाया जाता है। स्थानीय शासन शक्ति विभाजन का ही परिणाम है। स्थानीय शासन का महत्त्व निम्न प्रकार [illegible] सकता है—

1. लोकतन्त्र की पाठशाला—स्थानीय शासन से अधिक से अधिक लोगों को प्रशासनिक कार्यों में भाग लेने का अवसर मिलता है। जब व्यक्ति विभिन्न प्रशासनिक कार्य [illegible] करते हैं तो उन्हें स्वतः ही उन कार्यों का प्रशिक्षण मिल जाता है। यह प्रशिक्षण [illegible] और समाज की सेवा करने में सहयोग देता है।

2. जनसेवा और जन-कल्याण—स्थानीय संस्थाओं को वे कार्य करने को मिलते हैं जिनका सम्बन्ध स्थानीय लोगों की दैनिक समस्याओं से होता है। इसलिए स्थानीय संस्थाओं की सेवाएँ स्थानीय लोगों के सुख और कल्याण के लिए होती हैं। ये संस्थाएँ जितनी अधिक क्रियाशील होंगी, वह सुखी और समृद्ध बन सकेगा।

3. विभिन्नताओं का पोषक—स्थान-स्थान की परिस्थितियाँ और समस्याएँ भिन्न-भिन्न हो सकती हैं। इन विभिन्न समस्याओं को स्थानीय स्तर पर अधिक सुविधापूर्वक अनुभव और हल किया जा सकता है अपेक्षाकृत केन्द्रीय सरकार के स्तर से।

4. शासन कार्य में कुशलता—स्थानीय जनता अपने स्तर की समस्याओं की गम्भीरता को आसानी से समझ और हल कर सकती है। स्थानीय जनता के सहयोग से प्रशासन में दक्षता आती है और विकेन्द्रीकरण का लाभ प्राप्त होता है।

5. केन्द्रीय तथा प्रान्तीय कार्यभार में कमी—स्थानीय कार्यों को स्थानीय शासन को देने से केन्द्र और प्रान्तीय सरकारों को इनके कार्यभार से मुक्ति मिल जाती है, जिससे अन्य कार्यों के लिए समय निकाल लेते हैं।

6. मितव्ययिता—स्थानीय शासन केन्द्र या प्रान्तीय शासन की अपेक्षा अधिक मितव्ययी होता है क्योंकि वह अपने स्रोतों से सार्वजनिक कार्य करते हैं तथा कम वेतन पर कर्मचारी नियुक्त करते हैं।

7. विकास योजनाओं की सफलता—विकास योजनाओं को स्थानीय संस्थाएँ अधिक सफल बना देती हैं क्योंकि स्थानीय जनता उनमें स्वेच्छा से सहयोग करती है।

8. भ्रष्टाचार में कमी—स्थानीय शासन का क्षेत्र छोटा होता है। यहाँ के कर्मचारी उस क्षेत्र से अपनापन अनुभव करते हैं। जनता का उन कार्यों में सहयोग भ्रष्टाचार को रोकता है।

9. नागरिक गुणों का विकास—स्थानीय शासन नागरिकों में कर्तव्य भावना को [illegible] है। वह जनता में जन-भावना और उदार दृष्टिकोण का विकास करता है जिससे [illegible] व्यक्तिगत हितों की अपेक्षा सार्वजनिक हितों को महत्त्व देते हैं।

10. कार्य शीघ्रता से होता है—केन्द्र और राज्य सरकारें दूर स्थित होती हैं तथा नौकरशाही के कारण उतनी शीघ्रता से किसी स्थानीय समस्या का समाधान नहीं कर सकतीं जितनी कि शीघ्रता से स्थानीय शासन कर सकता है।

स्थानीय शासन का महत्त्व बताते हुए **पं. जवाहर लाल नेहरू** ने कहा था, "किसी भी लोकतन्त्र की सही व्यवस्था का आधार स्थानीय स्वशासन है और उसे होना ही चाहिए। हम लोग सम्भवतः शिखर पर तथा नीचे उतना नहीं, लोकतन्त्र के बारे में सोचने की आदत बना चुके हैं। शिखर पर लोकतन्त्र तब तक सफल नहीं हो सकता, जब तक आप नीचे इसकी आधारशिला न बना लें।"

भारत में स्थानीय स्वशासन की प्रकृति (Nature of Local Self-Government in India)

भारत में स्थानीय स्वशासन की प्रकृति निम्न प्रकार देखी जा सकती है—

1. भारत में स्थानीय स्वशासन बहुत प्राचीन काल से पाया जाता रहा है। प्राचीन भारत में नगर स्तर पर नगरपालिका सरकारें तथा ग्राम स्तर पर पंचायतें पायी जाती थीं। उनके अधिकार विस्तृत थे। वे औद्योगिक, वाणिज्यिक, प्रशासनिक, सामाजिक, धार्मिक आदि कार्य करती थीं।

2. स्थानीय स्वशासन यद्यपि भारत में बहुत प्राचीन काल से पाया जाता था, परन्तु उनकी वर्तमान संरचना में ब्रिटिश शासन का योगदान रहा है। वर्तमान में कार्यरत स्थानीय स्वशासन का स्वरूप, जिसमें मतदाताओं के प्रति उत्तरदायित्व की भावना, करों का आरोपण करना, जनता और प्रान्तीय सरकार के मध्य कड़ी के रूप में कार्य करना, यह ब्रिटिश शासन का प्रभाव है। नगरपालिका तथा पंचायत राज संस्थाओं की मूल संरचना का विकास ब्रिटिश काल की देन है।

3. स्वतन्त्रता के पश्चात् समस्त देश में स्थानीय शासन की मूल संरचना लगभग एक समान रही है। ग्रामीण स्तर पर ग्राम पंचायत, मध्य स्तर तथा जनपद स्तरों पर पंचायती राज व्यवस्था है। नगर स्तर पर बड़े शहरों में नगर निगम अथवा महानगर पालिकाएँ हैं, उनसे नीचे नगरपालिकाएँ, अधिसूचित क्षेत्र तथा नगर क्षेत्र पाये जाते हैं तथा सैनिकों के निवास करने वाले क्षेत्रों में छावनी बोर्ड पाये जाते हैं।

4. समस्त देश में स्थानीय स्वशासन की मूल संरचना एक होने के बाद भी इनमें कुछ अन्तर पाये जाते रहे हैं—(1) पहला अन्तर इस आधार पर कि राज्य ने स्थानीय शासन की कितनी इकाइयों को अपनाया है, (2) स्थानीय इकाइयों का गठन कहीं प्रत्यक्ष, कहीं अप्रत्यक्ष, कहीं मनोनीत आधार पर होता रहा है, (3) विभिन्न राज्यों में स्थानीय स्वशासन निकायों का कार्यकाल अलग-अलग रहा है। 73वें और 74वें संशोधन से इनके कार्यकाल में समानता आयी है।

5. भारत में स्थानीय शासन सम्बन्धित राज्य सरकारों के अधीन रहा है। स्थानीय इकाइयाँ राज्य कानून के द्वारा बनायी गयी हैं। उनकी संरचना, गठन, अधिकार, वित्तीय स्रोत उस राज्य द्वारा निर्धारित किये जाते हैं जिनमें वे स्थित हैं।

6. स्थानीय संस्थाओं के आय के स्रोत बहुत कम होते हैं। स्थानीय संस्थाओं का महत्त्व कम रहा है। कई बार निर्वाचन समय से नहीं होते थे और कई बार वैधानिक रूप से निर्वाचित संस्थाओं को अधिक्रमित (Supersede) अथवा विघटित कर दिया जाता था।

7. संविधान के 73वें संशोधन से पंचायती राज व्यवस्था को अब संवैधानिक मान्यता प्राप्त हो गयी है। इस संशोधन में स्थानीय संस्थाओं की संरचना, निर्वाचन विधि, अधिकार तथा वित्तीय स्रोतों की वृद्धि का भी वर्णन है। संविधान के 74वें संशोधन में नगर की स्थानीय शासन की संरचना, इसके गठन की विधि, इसके अधिकार तथा राजस्व के स्रोतों व्यवस्था है।

8. 73वें और 74वें संशोधन से पूर्व स्थानीय शासन राज्य के कठोर नियन्त्रण में राज्य सरकारें अपनी इच्छा से इनकी स्थापना और समाप्ति कर सकती थीं। स्थानीय इका अपने अधिकारों और वित्तीय स्रोतों के लिए राज्य सरकारों पर निर्भर थीं। 73वें और संशोधनों में स्थानीय शासन की मूल संरचना की परिभाषा, उनके अधिकार और स्रोत ब गये हैं, परन्तु अब भी अपनी जिद्दी इच्छा से स्थानीय निकायों का विघटन कर सकती है। नियन्त्रण केवल इतना है कि विघटन की तिथि से 6 माह के अन्दर नये निर्वाचन स कराने होंगे।

स्थानीय शासन की समस्याएँ (Problems of Local Government)

स्थानीय शासन में भी कुछ समस्याएँ पायी जाती हैं, जो निम्न प्रकार हैं—

1. स्थानीय शासन का क्षेत्र छोटा होता है, इसलिए प्रभावशाली व्यक्ति या वर्ग उस पर अपना प्रभाव जमा सकता है।
2. अनुदार व्यक्ति नवीन परिवर्तनों के विरोधी होते हैं।
3. चुनाव के कारण दलबन्दी प्रभावी होती है और स्थानीय नागरिक दलों जाते हैं।
4. स्थानीय संस्थाएँ कभी-कभी क्षेत्रीयता को राष्ट्रीयता से प्रबल मान बैठते है
5. ये संस्थाएँ पक्षपात से ग्रसित हो सकती हैं।
6. इन पर प्रभावशाली नियन्त्रण न होने से इनके शासन में गड़बड़ियाँ हो जात
7. इनके कर्मचारी लापरवाही और अकार्यकुशलता के शिकार हो जाते हैं।
8. इन संस्थाओं में अधिकारी भाई-भतीजावाद को बढ़ावा देकर अनावश्यक करते हैं।
9. कार्य क्षेत्र की संकीर्णता के कारण अनेक महत्त्वाकांक्षी व्यक्ति इनमें बचते हैं।

उपाय (Remedies)—इन समस्याओं को दूर करने के लिए कुछ उपाय निम्न हो सकते हैं—

1. पदाधिकारी चरित्रवान और सेवाभाव से भरे होने चाहिए।
2. जागरूक लोकमत का निर्माण हो।
3. मतदाता बिना किसी प्रभाव या दबाव के मतदान करे।
4. राज्याधिकारी अनावश्यक हस्तक्षेप दिन-प्रतिदिन के कार्यों में न करे।
5. केन्द्र या राज्य सरकार का सीमित नियन्त्रण होना चाहिए।
6. स्थानीय शासन संस्थाओं के आय स्रोत प्रभावशाली हों।