''स्थानीय प्रशासन एवं नगरपालिका''

डॉ० सूर्यदेव सिंह*

नगरपालिका की स्थापना बहुत बड़े शहरों के अतिरिक्त अन्य शहरों में भी की जाती है। यद्यपि नगरपालिकाओं की स्थापना का सुझाव 1882 में लार्ड रिपन ने दिया था, 1919 तथा 1936 के अधिनियमों के अन्तर्गत प्रान्तीय सरकारों ने नगरपालिकाओं की स्थापना की। वर्त्तमान नगरपालिकाओं के संगठन का आधार बिहार और उड़ीसा नगरपालिका अधिनियम, 1922 ;Bihar and Orrisa Act to 1922) तथा इसमें 1957 का संशोधन है।

I- नगरपालिकाओं की स्थापना की शर्त्तें –बिहार के किसी शहर में नगरपालिका की स्थापना के लिए निम्नलिखित शर्त्तों की पूर्ति आवश्यक है :–

1. शहर की आबादी कम–से–कम पाँच हजार हो। उत्तर प्रदेश में दश हजार तथा पश्चिम बंगाल में तीन हजार की आबादी होनी चाहिए।
2. वयस्क पुरूष की जनसंख्या का कम–से–कम तीन–चौथाई भाग कृषि को छोड़कर अन्य धन्धों पर अपनी जीविका के लिए निर्भर रहता हो।
3. प्रति वर्गमील जनसंख्या का घनत्व एक हजार हो।

जब कोई शहर इन शर्त्तों की पूर्ति करता है तो राज्य सरकार कामून द्वारा उस शहर में नगरपालिका की स्थापना कर सकती है। लेकिन आज बिहार में बहुत–से शहर ऐसे हैं जिनमें शर्तों का पूरा होने के वावजूद नगरपालिकाओं की स्थापना नहीं की गई है; जैसे–फतुहा, झरिया, शेखपुरा आदि।

II - नगरपालिका का गठन–बिहार में नगरपालिकाओं के शासन के चार अंग हैं :– (1) नगरपालिका परिषद्, (2) समितियाँ, (3) अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष और (4) अन्य पदाधिकारी।

नगरपालिका परिषद् (Municipal Council):- प्रत्येक नगरपालिका में एक परिषद् होती है। इसके सदस्य कमिश्नर कहलाते हैं। सरकार द्वारा जनसंख्या के आधार पर परिषद् के सदस्यों की संख्या निर्धारित की जाती है, लेकिन किसी भी नगरपालिका की परिषद् में कम–से–कम 10 और अधिक–से–अधिक 40 सदस्य हो सकते है। सदस्य दो प्रकार के होते हैं–निर्वाचित और मनोनीत। निर्वाचित सदस्य जनता द्वारा चुने जाते हैं। इसके लिए नगरपालिका को कई वार्डों में बाँट दिया जाता है। कुल सदस्य–संख्या का पाँचवाँ भाग राज्य सरकार द्वारा मनोनीत होता है।

मतदाता के लिए निम्नलिखित शर्तें निर्धारित की गयी हैः–

***असिस्टेन्ट प्रोफेसर एवं अध्ययन लोक प्रशासन विभाग बी० एल० पी० कॉलेज, मसौढ़ी**

(क) वह भारत का नागरिक हो।
(ख) उसकी उम्र कम–से–कम 21 वर्ष की हो।
(ग) वह पागल या दिवालिया न हो।
(घ) वह चोरी, डकैती आदि अपराध में दण्डित न हुआ हो।
(ड.) कम–से–कम 6 महीने से शहर में रह रहा हो।
(च) निर्वाचन–सूची (Voter's Iist) में उसका नाम हो।

नगरपालिका परिषद की सदस्यता के लिए किसी उम्मीदवार को उपयुक्त शर्त्तों के अतिरिक्त निम्नलिखित शर्त्तों को भी पूरा करना होगा :–

(क) उसे कम–से–कम एक भाषा का ज्ञान हो।
(ख) वह राज्य सरकार का वेतनभोगी कर्मचारी या ठेकेदार न हो।
(ग) वह नगरपालिका का कर्मचारी या ठेकेदार न हो।
(घ) वह किसी अपराध में दण्डित न हो।

परिषद् का निर्वाचन पाँच वर्षों के लिए होता है। यह अपने किसी भी सदस्य को आरोप लगाकर हटा सकती है। राज्य सरकार भी किसी सदस्य को दुराचरण, अनैतिकता तथा असमर्थता के आरोप पर पदच्युत कर सकती है।

पदाधिकारी–नगरपालिका परिषद् चुनाव के बाद अपने सदस्य में से एक अध्यक्ष (Chairman) और एक उपाध्यक्ष (Vice-Chairman) का निर्वाचन करती है। अगर परिषद् के सदस्यों के निर्वाचन के गजट में प्रकाशित होने की तिथि से 21 दिनों के अन्दर अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का चुनाव परिषद् नहीं कर पाती है तो राज्य सरकार इन पदों पर किसी को मनोनीत कर सकती है। उत्तर प्रदेश में इन पदाधिकारियों का निर्वाचन निर्वाचकों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से होता है। परिषद् अपने दो–तिहाई बहुमत द्वारा अध्यक्ष को पदच्युत कर सकती है।

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष अवैतनिक पदाधिकारी होते हैं। वे नगरपालिका परिषद् की बैठकों का सभापतित्व करते हैं। अध्यक्ष के हाथ में नगरपालिका के समस्त अधिकार होते हैं। वह समस्त प्रशासकीय कार्यों का संचालन करता है। नगरपालिका के शासन हेतु नीतियों को निर्धारित करना, दैनिक कार्यों का निरीक्षण करना तथा अन्य कार्यों का निर्देशन करना अध्यक्ष का ही उत्तरदायित्व है। उसकी ईमानदारी, निष्ठा और कार्यकुशलता पर नगरपालिका की सफलता निर्भर करती है। तात्पर्य यह है कि नगरपालिका के नागरिक जीवन में अध्यक्ष का बहुत ही महत्त्वपूर्ण स्थान है। इसलिए उसे 'नगर पिता' (City Father) कहा जाता है। नगरपालिका का एक मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive) होता है। उसका प्रमुख उत्तरदायित्व प्रशासकीय कार्यों का संचालन करना है। कार्यकारी सचिव (Executive Secretary) और नगरपालिका अभियंता (Municipal Engineer) अन्य प्रमुख पदाधिकारी हैं।

समितियाँ– नगरपालिका परिषद् की सहायता के लिए कई समितियों का निर्माण किया जाता है। वित्त समिति, जनस्वास्थ समिति, लोक–निर्माण समिति, शिक्षा समिति, जनकार्य समिति आदि उल्लेखनीय समितियाँ अपने क्षेत्र में अपनी परिषद्

को सहायता और परामर्श देती हैं।

III- नगरपालिका का कार्य

नगरपालिका के कार्यों को दो वर्गों में रखा जा सकता है:– (i) अनिवार्य और (ii) ऐच्छिक कार्य।

अनिवार्य कार्य : अनिवार्य कार्य वे हैं जिन्हें नगरपालिका को हर हालत में करना पड़ता है। कुछ प्रमुख अनिवार्य कार्य निम्नलिखित है :–सड़कों का निर्माण और मरम्मत सफाई, रोशनी, जल की व्यवस्था, खतरनाक व्यापार पर नियंत्रण, नालियों का प्रबंध, पैखाना तथा गलियों की सफाई, शिक्षा की व्यवस्था, छूआछूत की बीमारियों के बचाव के लिए टीका आदि ।

ऐच्छिक कार्य–ऐच्छिक कार्य वे हैं जिन्हें नगरपालिका अपनी आमदनी के अनुसार राज्य सरकार की पूर्व अनुमति के बाद से सम्पादित करती है। कुछ प्रमुख ऐच्छिक कार्य निम्नलिखित हैं:– यातायात की व्यवस्था, पागलखाने का प्रबन्ध, अजायब घर की व्यवस्था, स्नानघर, बिजली, पार्क, फुलवारी, पशुपालन, यातायात, घाट आदि। नगरपालिका के कार्यों को निम्नलिखित समूहों में बाँटा जा सकता है:–

(1) लोक सुरक्षा :–इसके अन्तर्गत आग से सुरक्षा, सड़कों और गलियों में रोशनी की व्यवस्था, पागल कुत्तों तथा जानवरों से बचाव आदि कार्य आते हैं।

(2) जन–स्वास्थ्य और सफाई :–इसके अन्तर्गत संक्रामक रोगों को रोकना, नालियों एवं गलियों की सफाई, जन्म–मृत्यु की रजिस्ट्री, हाट और कसाईखाने की व्यवस्था, संक्रामक रोगों के फैलने पर टीका–और सूई की व्यवस्था आदि कार्य आते हैं।

(3) जन–चिकित्सा :–अस्पतालों और डिस्पेन्सरी की स्थापना करना, उसमें दवा–दारू का इन्ताजाम करना तथा सरकारी, गैर–सरकारी औषधालय की सहायता आदि कार्य इस वर्ग के अन्तर्गत आते हैं।

(4) जन–कल्याण :–इस वर्ग के अन्तर्गत डाक बंगला, सराय, फुलवारी, तालाब, सड़क आदि कार्य आते हैं।

(5) जन–शिक्षा :–इस वर्ग में प्राथमिक स्कूल की स्थापना और व्यवस्था, सार्वजनिक पुस्तकालयों की स्थापना आदि कार्य आते हैं।

IV- आय के साधन

बिहार में नगरपालिकाओं की आय के निम्नलिखित साधन हैं :–
(1) चुँगी, (2) कर, (3) शुल्क, (4) कर्ज और (5) अनुदान ।

(1) चुँगी (Octroi duty)- इसे सीमा कर कहा जाता है। नगरपालिका की सीमा के अन्तर्गत बाहर से जो चीजें बिकने के लिए आते हैं, उनपर नगरपालिका चुँगी लगाती है, नगरपालिका की आय का यह मुख्य स्त्रोत है।

(2) कर (Tex)- नगरपालिका कई प्रकार के कर लगाती हैं, जैसे–मकान कर, पखाना कर, जल कर, पेशा कर आदि।

(3) शुल्क (Fee)–नगरपालिका की सीमा के अन्दर चलनेवाली सवारियों को शुल्क के रूप में वार्षिक कर देना पड़ता है। बैलगाड़ी, रिक्शा, साइकिल, टमटम आदि सवारियों पर शुल्क लगाया जाता है। इसके अतिरिक्त नगरपालिकाएँ खतरनाक व्यापार, मवेशियों हाट बाजार आदि से भी शुल्क वसूलती हैं।

(4) कर्ज (Loan)–कोई भी नगरपालिका राज्य सरकार से कर्ज ले सकती है। उसकी अनुमति से वह अन्य साधनों से भी कर्ज ले सकती है। कर्ज किसी योजना को लागू करने, पीड़ितों की सहायता करने, जमीन खरीदने आदि उद्देश्य से लिया जा सकता है।

(5) अनुदान (Crants-in-aid)–नगरपालिकाओं की आय एक प्रमुख साधन सरकारी अनुदान भी है। समय–समय पर आवश्यकतानुसार राज्य–सरकार प्रत्येक नगरपालिका को आर्थिक सहायता देती रहती है। किसी विशेष कार्य के सम्पादन के लिए भी राज्य–सरकार नगरपालिका को विशिष्ट अनुदान देती है।

क्या नगरपालिकाओं की आय पर्याप्त है ? :–बिहार में नगरपालिकाओं की आय की स्थिति अच्छी नहीं है। कार्यों की तुलना में उनकी आय अपर्याप्त है। 1949–50 में बिहार में नगरपालिकाओं की आय प्रति व्यक्ति 6 रुपये, 6 आने, 19 पाई थी जबकि 1952–53 में बम्बई में प्रति व्यक्ति आय 12 रुपये, 12 आने, 10 पाई, पंजाब में प्रति व्यक्ति आय 11 रुपये, 10 आने, 8 पाई और उत्तर प्रदेश में प्रति व्यक्ति आय 11 रुपये, 6 आने, 5 पाई थीं। इस प्रकार अन्य राज्यों की तुलना में बिहार की नगरपालिकाओं की आर्थिक दशा बहुत खराब थी। आज पहले से भी बदतर हालत हो गई है। आर्थिक दृष्टिकोण से उनकी दशा काफी दयनीय है। यह आवश्यक है कि उनकी आय बढ़ती जाय। लोकल फाइनान्स इन्क्वायरी कमिटि, 1951 (Local Finance Enquiry Committee, 1951) ने नगरपालिकाओं की आय बढ़ाने के लिए कई सुझाव दिये, जैसे रेल, जल तथा हवाई मार्ग द्वारा ले जाये जाने वाले वस्तुओं तथा यात्रियों पर सीमा कर, बिजली उपभोग तथा बिक्री कर, विज्ञापनों पर कर, सीमा कर, गाड़ियों पर कर, पथ कर, मनोरंजन कर आदि। टैक्सेसन इन्क्वायरी कमिटी (Taxation Enquiry Committee) ने सिफारिश की कि नगरपालिका के अन्तर्गत अचल सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर सम्पत्ति के मूल्य का दो प्रतिशत कर लगाना चाहिए जो नगरपालिकाओं को प्राप्त हो।

V. सरकारी नियन्त्रण

नगरपालिकाओं पर राज्य सरकार का नियन्त्रण रहता है। यह नियन्त्रण निम्नलिखित प्रकार का होता है।

(1) विधायी नियन्त्रण (Legislative Control) :–नगरपालिकाओं की स्थापना राज्य सरकार के द्वारा अधिनियम के द्वारा होती है। अधिनियम में उसकी शक्तियों का उल्लेख रहता है। विधानमण्डल अधिनियम में संशोधन कर नगरपालिका की

शक्ति को घटा–बढ़ा सकता है।

(2) प्रशासकीय नियन्त्रण (Administrative Control):– नगरपालिकाओं पर राज्य सरकार का प्रशासकीय नियन्त्रण भी रहता है। यह नियन्त्रण बहुत व्यापक है। नगरपालिका परिषद् की सदस्य–संख्या राज्य कार्यपालिका द्वारा निर्धारित की जाती है। किसी परिषद् को हटाने, पूरी परिषद् को भंग करने तथा अध्यक्ष को पदच्युत करने का अधिकार राज्य सरकार को प्राप्त है। राज्य सरकार किसी नगरपालिका के कार्यों से असन्तुष्ट होने पर विघटन (Dissolution) तथा अवक्रमण (Supersession) जैसे नियन्त्रण के अन्तिम अस्त्रों का प्रयोग कर सकती है।

(3) वितीय नियन्त्रण (Financial Control) :– वित्तीय मामलों में भी नगरपालिकाओं पर राज्य सरकार का नियन्त्रण रहता है। राज्य सरकार की अनुमति के बिना नगरपालिकाएँ कर्ज नहीं ले सकती। कर्ज से दबी नगरपालिका के बजट का अनुमोदन राज्य सरकार द्वारा आवश्यक है। सरकार जिन कार्यों के लिए अनुदान देती है उनपर राजकीय नियन्त्रण रहता है। समय–समय पर राज्य सरकार नगरपालिकओं के आय व्यय का अंकेक्षण (Audit) कराती तथा उनकी वित्तीय मामलों का निरीक्षण करती है।

(4) न्यायिक नियन्त्रण (Judicial Control) :– नगरपालिकाओं पर न्यायिक नियन्त्रण की भी व्यवस्था है। कोई भी व्यक्ति नगरपालिकाओं पर अधिकार–अतिक्रमण का मुकदमा कर सकता है। उस स्थिति में न्यायालय यह देखता है कि नगरपालिका ने अपने अधिकार का उचित प्रयोग किया है या नहीं। नगरपालिका के कार्यों की जाँच भी न्यायालय करता है।

नगरपालिकाओं पर राज्य सरकार के नियन्त्रण के बारे में यह आलोचना की जाती है कि नियन्त्रण की मात्रा आवश्यकता से अधिक है। उनपर सरकारी नियन्त्रण निषेधात्मक ;दमहंजपअमद्ध है, सुधारात्मक ;तमवितउंजपअमद्ध नहीं। सरकारी नियन्त्रण की अधिकता के कारण नगारालिकाओं में प्रजातांत्रिक पद्धति का समुचित विकास नहीं हो पाता है।

VI. मूल्यांकन

यह देखा जाता है कि बिहार में नगरपालिकाओं का कार्यकरण संतोषजनक नहीं है। अधिकांश नगरपालिकाएँ नागरिक सुविधाएँ प्रदान करने में असमर्थ हैं। शहरों में गन्दगी फैलती रहती है। पीने के जल की व्यवस्था में कमी रहती है। प्राथमिक विद्यालयों का प्रबन्ध असंतोष पूर्ण रहता है, सड़कों और गलियों के निर्माण और मरम्मत की उचित व्यवस्था नहीं हो पाती है तथा धन का अपव्यय देखने को मिलता है।

नगरपालिकाओं के असंतोष कार्यकरण के अनेक कारण हैं :–

(1) नगरपालिकाओं का संगठन दोषपूर्ण है। अधिकांश नगरपालिका परिषदों के आकार बड़े होते हैं जिस कारण वे सुचारू रूप से कार्य नहीं कर पाती हैं।

(2) नगरपालिका परिषद् के सदस्य तथा अध्यक्ष अवैतनिक होने के कारण नगरपालिका के कार्यों में गहरी रूची नहीं लेते हैं तथा सार्वजनिक कार्यों की ओर से उदासीन रहते हैं।

(3) नगरपालिका में स्वार्थपरता और दलगत राजनीति का प्रकोप देखने को मिलता है। इसका नगरपालिका के कार्यकरण पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है।

(4) मनोनयन की पद्धति को अप्रजातांत्रिक बतलाया जाता है। मनोनीत सदस्य नगरपालिका के कार्यों की ओर से उदासीन रहते हैं।

(5) नगरपालिका परिषद की समितियाँ क्रियाशील नहीं रहती है तथा उसका संगठन ढीला–ढाला रहता है।

(6) नगरपालिका के अध्यक्ष की स्थिति असंतोषजनक है। दो–तिहाई बहुमत द्वारा हटाये जाने के कारण उसके पद में स्थायित्व नहीं आ पाता। साथ–ही, वह दलगत राजनीति के प्रतिबंध में पड़ा रहता है जिसके चलते वह सार्वजनिक कार्यों के सम्पादन से विशेष रूप नहीं ले पाता है।

(7) नगरपालिकाओं की आर्थिक स्थिति बहुत असंतोषजनक है। उत्तरदायित्व की तुलना में उनकी आय अपर्याप्त है।

(8) भ्रष्ट और निकम्मे कर्मचारियों के कारण नगरपालिका के कार्य ठीक से नहीं हो पाते।

(9) नगरपालिका पर राज्य–सरकार का नियन्त्रण नकारात्मक है। इसका उनपर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है।

नगरपालिकाओं की उपर्युक्त त्रुटियों को दूर करने के लिए निम्नलिखित सुझाव दिये जाते है।

(1) नगरपालिका परिषद् का आकार सम्भवतः छोटा होना चाहिए।

(2) सदस्यों को दलगत राजनीति से दूर रहतना चाहिए तथा उनमें सार्वजनिक कार्यों के प्रति अभिरुचि पैदा की जानी चाहिए।

(3) मनोनयन के स्थान पर सदस्यों का संवाचन ;ब्व.वचजपवदद्ध होना चाहिए।

(4) समितियों का संगठन तथा अधिकार ऐसे होना चाहिए जिससे वे प्रभावपूर्ण तरीके से कार्य कर सकें।

(5) अनुभवी व्यक्ति को अध्यक्ष चुना जाना चाहिए। उसे दलबन्दी से ऊपर उठकर सार्वजनिक क्षेत्र में विशेष रुचि लेनी चाहिए।

(6) नगरपालिकाओं की आय में वृद्धि की व्यवस्थाएँ की जानी चाहिए।

(7) राज्य–सरकार का नियन्त्रण नकारात्मक नहीं बल्कि सुधारात्मक होना चाहिए।

संदर्भ सूची :

(1) डॉ० बीरकेश्वर प्रसाद सिंह : राष्ट्रीय आन्दोलन एवं भारतीय शासन, स्टुडेण्ट्स फ्रेण्ड्स, गोविन्द मित्रा रोड, पटना ।

(2) डॉ० रणविजय सिंह एवं डॉ० उमेश सिंह : भारतीय लोक प्रशासन ।

(3) महेश कुमार बर्णवाल एवं शौलेन्द्र कुमार रस्तोगी : भारतीय संविधान एवं राजव्यवस्थ कोसमोस प्रकाशन, मुखर्जी नगर, दिल्ली।