बिहार में प्रान्तीय स्वायतत्ता के अधीन स्थानीय स्वायत्त शासन की दशा और दिशा

संतोष कुमार चौधरी
ग्राम–चौगमा, पोस्ट–बहेड़ा, जिला–दरभंगा.

स्थानीय स्वायत्त शासन का अर्थ मूलतः स्थानीय जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों के द्वारा स्थानीय प्रशासन होता है। यह लोकतांत्रिक शासन पद्धति की आधारशिला होती है। यह प्रशासनिक अनुभव एवं विकास का साधन होता है। भारत प्राचीन समय से ही स्थानीय शासन के इतिहास के लिए प्रसिद्ध है। भारतीय समाज–व्यवस्था ही भारतीय व्यवस्था है, क्योंकि भारत प्रधानतः गांवों का देश है और इस देश की समृद्धि पर ही राष्ट्रीय समुदाय की सम्मुन्नति एवं समृद्धि निर्भर करती है।

1917 ई0 के अगस्त में भारत सचिव मॉण्टेग्यू द्वारा भारत में उत्तरदायी शासन करने के निमित्त कॉमन्स सभा के सम्मुख जो घोषणा की गई वह बिहार में स्थानीय स्वशासन के विकास के लिए महत्वपूर्ण घटना सिद्ध हुई । उक्त घोषणा में यह कहा गया कि ब्रिटिश सरकार की नीति प्रशासन की प्रत्येक शाखा में भारतीयों से सहयोग पाने तथा स्वायत्त शासन की संस्थाओं का क्रमिक विकास करने की होगी। फलस्वरूप भारत सरकार ने अपने सामने यह ध्येय रखा कि जहाँ तक हो सके स्थानीय संस्थाओं को अधिक से अधिक प्रतिनिधिक बनाया जाये।

यह गौरतलब है कि 1922 के नगरपालिका अधिनियम और ग्रामीण प्रशासन अधिनियम को द्वैध शासन प्रणाली के अन्तर्गत पूरे तौर पर लागू नहीं किया जा सका था। यह अलग बात है कि 1934–35 के दौरान नगरपालिकाओं की दशा में सुधार, जिलापरिषदों, स्थानीय परिसदों और ग्राम पंचायतों की संरचना को सुव्यवास्थित करने का प्रयास जरूर किया गया, लेकिन वे काफी सफल नहीं हो सके थे। बिहार में प्रान्तीय स्वायतत्ता की स्थापना के बाद स्थानीय स्वायत्त–शासन का पुनर्गठन हुआ। नगरपालिकाओं और पंचायतों में चुनाव की प्रक्रिया को विस्तृत किया गया। जिला परिषदों के अधिकारों में वृद्धि की गई। चुनाव पर विशेष जोर दिया गया। परिणामतः स्थानीय प्रशासन में बिहारियों की सहभागिता बढ़ी। अतः जब भारत छोड़ों आन्दोलन हुआ तब इस आन्दोलन ने बिहार में जनविद्रोह का रूप धारण कर लिया, जिससे स्थानीय स्वायत्त शासन में परिपक्व लोगों ने स्थानीय विद्रोहों का नेतृत्व किया।

प्रस्तुत अध्याय में प्रान्तीय स्वायत्त शासन के अन्तर्गत स्थानीय–स्वायतत्ता के विकास और 1942 के ऐतिहासिक भारत छोड़ो आन्दोलन का विवेचन करते हुए उनके अन्तः सम्बन्धों को दर्शाया गया है।

प्रान्तीय स्वायतत्ता के अधीन स्थानीय स्वायत्त शासन का विकास

1935 के भारतीय शासन अधिनियम का क्रियान्वयन 1937 में किया गया और इसके साथ ही द्वैध–शासन के स्थान पर प्रान्तीय स्वायत्त शासन स्थापित किया गया। राष्ट्रीय स्वतन्त्रता आन्दोलन भी पहले से अधिक व्यापक रूप धारण करने लगा था। राष्ट्रीय आन्दोलन की शक्ति की वृद्धि और प्रान्तीय स्वायत्त–शासन की प्राप्ति के साथ–साथ बिहार में स्थानीय शासन का रूप भी बदल गया। पहले वह स्वशासन के क्षेत्र में एक प्रयोग मात्र समझा जाता था, अब उसका यह रूप समाप्त हो गया। अब वह सम्पूर्ण देश के स्वशासन का एक अभिन्न अंग बन गया। यद्यपि इस समय तक स्थानीय शासन ने एक नया और स्थायी आधार प्राप्त कर लिया था, फिर भी उसमें जो कमियाँ और दोष चले आ रहे थे वे इतने स्पष्ट और गम्भीर थे कि उनको समझना, उनका निदान करना और उनकी सत्यता की जानकारी प्राप्त कर उसमें आवश्यक सुधार की आवश्यकता महसूस की गई । भारत वासियों को यह महसूस हुआ कि अंग्रेज एक बार में पूरी तरह स्वतंत्रता देने के पक्ष में नहीं हैं। वे शनैः शनैः भारत को स्वतंत्र बनाना चाहते थे। अतः पूर्ण स्वतंत्रता के लिए स्थानीय स्वायत्त शासन को और अधिक बलशाली बनाने की आवश्यकता महसूस की गई।

पूर्व में स्थानीय स्वायत्त–शासन का स्वरूप ब्रिटानी–सरकार की अपनी स्वार्थ संलिप्तता के अनुरूप होती थी और वे इसका प्रयोग अपने शासन को अधिक शक्तिशाली एवं प्रभावशाली बनाने के लिए करते आ रहे थे। लेकिन स्थानीय स्वायत–शासन जो प्राचीनकाल से ही अपनी गरीमा को बनाए रखने के लिए विख्यात थी, और अंग्रेजो के प्रारम्भिक शासन काल में उपेक्षा का शिकार बनी, अब तक निश्चित आकार ग्रहण कर ली थी, फिर भी इस क्षेत्र में अनेक ठोस कदम उठाये जाने बॉकी थें।

इस संदर्भ में डा0 आर0 अर्गल के कथनानुसार ''यद्यपि स्थानीय शासन–प्रणाली में सुधार लाने के लिए 1935 के पूर्व भी प्रयास किए गए, परन्तु सुधार के लिए ठोस रूप से शासकीय यंत्रों का निर्माण 1937 के बाद ही हो सका।''[1]

1935–37 में बिहार उड़िसा म्युनिसिपल अधिनियम [The Bihar and Orissa municipal Act] को दो बार संशोधन किया गया। प्रथम संशोधन के अन्तर्गत नगरपालिकाओं को भंग करने की परम्परा को समाप्त करने के बजाय नए चुनाव की व्यवस्था का प्रावधान किया गया। दूसरे संशोधन के द्वारा 1935 के अधिनियम द्वारा मताधिकार प्राप्त नागरिकों को नगरपालिकाओं में भी मताधिकार हासिल हुई । इन संशोधनों के बाबजूद इस अबधि में बाढ़, गया, मुंगेर, भागलपुर, मुजफ्फरपुर और देवघर की नगरपालीकाएँ अवक्रमित हो गई। इसके बाद प्रांतों में सिर्फ 56 नगरपालिकाएँ कार्यरत थी लेकिन इनमें

अधिकांश की हालत अनुचित प्रशासनिक व्यवस्था के कारण खास्ताहाल थी। आपस में वाद–विवाद, जातिवाद, ज्वलंनशीलता, प्रतिस्पर्द्धा एवं साम्प्रदायिकता के जर्जरता से इन संस्थानों की हालतः दिनो–दिन बदत्तर होती जा रही थी।

मुजफ्फरपुर, सीतामढ़ी, बेतिया, बक्सर, बाढ़, बिहार, दुमका और डालटनगंज की नगरपालिकाओं की माली हालत काफी खस्ताहाल थी। बिहारशरीफ की नगरपालिका द्वारा अपने मनो विनोद एवं ऐशो–आराम पर टेक्स एवं अनुदान की सारी राशि गलत ढ़ंग से खर्च कर दी गई। बेतिया नगरपालिका द्वारा भी भारी मात्रा में सरकारी अनुदान की राशि का दुरूपयोग किया गया। धन के दुरूपयोग के मामले में आरा, हाजीपुर, दानापुर, निजामत, किशनगंज और चक्रधरपुर की नगरपालिकाओं का भी महत्वपूर्ण हाथ था। इन्होंने न केवल सरकारी राशि और जनता से वसूल की गई कर की राशि का बंदरवाट और ऐशो–आराम के साधनों में संलिप्त थे बल्कि अपने क्षेत्र के हजारों जनता का उचित ख्याल और सहानुभूति भी नहीं बटोर सके।

1936 में मंत्रालय [Special Inspecting officer] द्वारा डाल्टनगंज की नगरपालिका का निरीक्षण किया गया और नगरपालिका की माली हालत को सुधारने के लिए होल्डींग टैक्स तथा वाटर टैक्स बढ़ाने और कर्मचारियों की संख्याएँ घटाने का सुझाव दिये। साथ ही नगरपालिका की माली हालत को फिर से पटरी पर लाने के लिए अनेक महत्वपूर्ण सुझाव दिये। इस समय तक अनेक नगरपालिकाएँ अवक्रमित हो चुके थे।

1937 में प्रान्तीय स्वायतत्ता के प्रारम्भ होने के पश्चात स्थानीय स्वायत्त शासन को काफी बल मिला और इस समय तक अवक्रमित जिला–बाढ़, खगौल, गया, टिकरी, दाउदनगर, डुमराँव, भभुआ, मोतिहारी, मुजफ्फरपुर, लालगंज, रोसड़ा, जमालपुर, भागलपुर कहलगॉव, फारबिसगंज, हजारीबाग, गिरीडीह, चतरा, राँची, लहोहरदगा, पुरूलिया, झालदा और चाईबासा के नगरपालिकाओं में चुनाव कराए गए। इस प्रकार प्रथम बार इतने बड़े पैमाने पर लोकतांत्रिक पद्धति से चुनाव कराने से लोगों में विश्वास बढ़ा साथ ही इन नगरपालिकाओं ने काफी उन्नति की।

इस समय तक स्थानीय स्वायत शासन क्षेत्र में प्रजातांत्रिक पद्धति से चुनाव कराने तथा चुनाव के नियमों को उदार बनाए जाने से मताधिकार का विस्तार हुआ। इस समय तक महिलाओं को भी मताधिकार दिया गया। नगरपालिकाओं में एकल प्रतिनिधित्व के स्थान पर अल्पसंख्यकों के अधिकारों की रक्षा के लिए बाहय प्रतिनिधित्व की प्रणाली भी लागू की गई। दलित कर्मचारियों के जीवन स्तर में सुधार के लिए विशेष प्रयत्न किए गए। उनके वेतन भत्ते में वृद्धि की गई तथा सेवाशर्तों में भी सुधार किया गया। इन कर्मचारियों के लिए मकान बनाने हेतु प्रांतीय बजट में विशेष प्रावधान किया गया।

इस प्रकार प्रथम बार स्थानीय स्वायत्त शासन व्यवस्था के अन्तर्गत जहाँ एक ओर चुनावी प्रक्रिया को सरल एवं प्रभावी बनाया गया वहीं दूसरी ओर प्रशासन के माध्यम से नागरिकों के सुख–सुविधा का ख्याल रखने एवं खासकर दलित–महादलित वर्ग के लोगों को काफी सुविधा प्रदान किया गया जिससे लोगों में लोकतंत्र की गंध आने लगी और वे स्थानीय स्वायत्त शासन में और अधिक रूचि लेने लगे।

1937–38 में बिहार, दानापुर, आरा, जगदीशपुर, बक्सर, सासाराम, छपरा, रिभिलगंज, सिवान, बेतिया, सीतामढ़ी, दरभंगा, मधुबनी, समस्तीपुर, मुंगेर, किशनगंज, कटिहार, देवघर, साहिबगंज, दुमका, मधुपुर, डाल्टनगंज, रघुनाथपुर और चक्रधरपुर में प्रथम बार आम चुनाव का आयोजन किया गया। बिहार विधान सभा की कुल 152 सीटों में कांग्रेस को भारी बहुमत के साथ 97 सीटों पर विजय मिली। शहरी क्षेत्रों की पाँच सीटें तथा देहाती क्षेत्रों की 67 सीटें कांग्रेस को मिली। इसके अतिरिक्त हरिजनों के 15 सुरक्षित स्थानों में से 14 सीटें , मुसलमानों के 7 सीटों में से दो सीट पर कांग्रेस उम्मीदवार चुने गए।

इस चुनाव में महिलाओं द्वारा मताधिकार का प्रयोग किया गया । मुस्लिम सम्प्रदाय इस चुनाव में प्रायः अलग – थलग हो गये । मुसलमान के 7 सीटों में से 2 सीट पर कांग्रेसी उम्मीदवार चुने गये ।

परन्तु प्रान्तीय स्वयतत्ता के दौर में भी कुव्यवस्था का सर्वत्र आलम था। बाद के वर्षों में स्थानीय स्वायत्त संस्थाओं का राष्ट्रीय आन्दोलन में संक्रिय भाग लेने के कारण नियंत्रण नही रहा और पूर्व में निर्धारित नियमों की धज्जियॉ उड़ने लगी। सिर्फ देवघर, दुमका, जमालपुर, और भागलपुर नगरपालिका को छोड़कर अन्य सभी का प्रदर्शन बहुत ही दयनीय रहा। नगरपालिकाओं की वित्तीय दशा सुधारने के लिए 1944 में साईकिल टैक्स लगाया गया। लेकिन इन सारे प्रयासों के बाबजूद स्थानीय स्वायत्त शासन की स्थिति यथावत बनी रही।

1939 में द्वितीय विश्वयुद्ध के प्रारंभ हो जाने के कारण बिहारी नेताओं तथा अंग्रेजों के बीच मतभेद हो गया। ब्रिटिश सरकार द्वारा भारतीय सेना को युद्ध में लगा देने के निर्णय पर ब्रिटिश सरकार और भारतीयों के बीच मतभेद पैदा हो गया। इसके परिणमस्वरूप प्रान्त में मंन्त्रिमंडल के सदस्यों ने त्यागपत्र दे दिया। इन राजनीतिक घटनाओं के परिणामस्वरूप स्थानीय स्वायत्त शासन के क्षेत्र में वांछित सुधार नहीं लाया जा सका।

1939 से 1947 की अवधि आन्दोलन, मतभेद तथा राजनीतिक विरोध एवं असहयोग की अवधि रही। न केवल बिहार बल्कि भारत में सांविधानिक ढ़ंग से शासन–प्रणाली को सुदृढ़ बनाने के लिए इस अवधि के अन्तर्गत कोई कार्य न होना अस्वाभाविक नहीं कहा जा सकता है। 1947 के 14 अगस्त की मध्यरात्रि को भारत स्वतन्त्र हुआ, और इसके साथ ही बिहार में स्थानीय शासन के इतिहास में एक नया युग आरम्भ हुआ। विदेशी शासन के समाप्त होने के साथ–साथ केन्द्रीय, प्रान्तीय और स्थानीय–सभी स्तरों पर स्वायत्त शासन की शुरूआत हुई । अतः स्थानीय स्वायत्त शासन को राष्ट्रीय स्वतन्त्रता के वातावरण में कार्य करने का अवसर मिला।

इस प्रकार प्राचीन काल से चली आ रही स्थानीय स्वायत्त शासन जो अपनी गौरवशाली इतिहास में नदी की बहती हुई अविरल धारा के समान अपनी अक्षुन्नता को विभिन्न कालों को पार करते हुए ईस्ट इण्डिया कम्पनी के समय तक तो बनाए रखने में सफल रही किन्तु कालान्तर में अंग्रेजों ने अपने साम्राज्यवादी तथा व्यापारवादी स्वार्थों को पूरा करने के लिए जो कुठाराघात किया उससे उसकी स्वरूप बदल गई । अपनी बदली हुई स्वरूप में स्थानीय स्वायत शासन न केवल राष्ट्रीय आन्दोलन की पृष्ठधार

तैयार की बल्कि इससे जुड़े नेताओं और कार्यकर्त्ताओं को राजनीतिक प्रशिक्षण देकर राष्ट्रीय आन्दोलन में सक्रिय भूमिका निभाने की प्रेरणा दी। और यही प्रेरणा आगे के वर्षों में स्वतंत्रता की राह पर अग्रसर करती रही। फलतः 15 अगस्त 1947 को देश आजाद होने के साथ ही स्थानीय स्वायत् शासन के स्वरूप में भी बदलाव लाजमी था।

संदर्भ सूचीः–

1. Sharma, M.P. Local Self- Government and Local finance, Allahabad- 1946
2. O.Malley L.S.S. HISTORY OF Bengal, Bihar and Orissa under British Rule.
3. Mishra, B.B. The administrative History of India.
4. R.R. Divakar (E.d.) The Comprehensive History of Bihar, Patna 1976.
5. Krishna M.G. Panchayati Raj in India, Mittal Publication, New Delhi 1992.
6. चन्द्रदेव प्रसाद भारतीय स्थानीय स्वषासन, पटना– 1980
7. चौधरी राधा कृष्ण एवं अन्यः भारत में स्थानीय शासन, मोतीलाल बनारसी दास, पटना– 1982
8. डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद सिंहः बिहार में ग्राम पंचायत, बिहार हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, पटना– 1987
9. H.D. malviy, Village Panchayat in India. All India Congress committee- 1956
10. श्री राम महेष्वरी, भारत में स्थानीय शासन, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल।