अध्याय – 12
नगरीय प्रशासन व्यवस्था

12.1 शहरीकरण की गति तीव्र होने के कारण शहरी क्षेत्र राज्य के आर्थिक विकास में महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह करते हैं। इस सन्दर्भ में शहरी स्थानीय निकायों के प्रबन्धन तथा प्रभावी कार्य व्यवस्था के लिये अच्छी नगरीय प्रशासन व्यवस्था (गवर्नेंस) आवश्यक है। सक्षम सेवा प्रदाय, वित्त व्यवस्था के सुदृढीकरण, नागरिकों की आवश्यकता की पूर्ति और शिकायतों के निराकरण दीर्घाकालीन विकास तथा नगरीय क्षेत्र के विकास को गति प्रदाय करने के लिये बेहतर नगरीय प्रशासन पद्धति का होना आवश्यक है।

संगठनात्मक संरचना

12.2 नगरीय निकायों को अधिशासित करने के लिये छत्तीसगढ़ में दो नगर पालिका कानून हैं – छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम, 1956 तथा छत्तीसगढ़ नगर पालिका परिषद् अधिनियम, 1961। नगरीय प्रशासन और विकास विभाग राज्य के नगरीय क्षेत्रों के लिये नीति निर्धारण, विधायन, समन्वयन, अनुश्रवण तथा विकास कार्यों की प्रगति की समीक्षा करने के लिये उत्तरदायी हैं। नीतियों, कानूनों तथा कार्यक्रमों के कियान्वयन के लिये उत्तरदायी विभाग के विभागाध्यक्ष नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालक हैं। नगरीय क्षेत्र के गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों की देखभाल करने के लिये स्थापित राज्य नगरीय विकास प्राधिकरण (SUDA) को सामान्य विकास कृत्य भी सौंपे गये हैं। नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के चार क्षेत्रीय कार्यालय हैं। इनमें से प्रत्येक क्षेत्रीय कार्यालय में नगरीय निकायों के मार्गदर्शन, पर्यवेक्षण तथा विकास कार्यो के कियान्वयन की निगरानी करने के लिये क्षेत्रीय संयुक्त संचालक है।

12.3 नगरीय निकायों से निकट सम्बन्ध रखने वाले अन्य कई विभाग हैं। इनमें प्रमुख हैः–

(i) नगर और ग्राम निवेश विभाग जो सभी नगरीय निकायों में नगर तथा ग्राम निवेश अधिनियम, 1973 के प्रावधानों के कार्यान्वयन तथा मास्टर प्लान बनाने और उन्हें कार्यान्वित कराने हेतु जिम्मेदार है। यह विभाग आवास तथा पर्यावरण विभाग का भाग है।

(ii) शहरी क्षेत्रों की जल प्रदाय परियोलोकाओं की योलोका बनाने तथा उन्हें सम्पादित करने का काम सामान्यतः लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकीय विभाग को दिया जाता है परन्तु यह विभाग एक अलग अन्य विभाग है। लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग और शहरी स्थानीय निकायों के परस्पर सम्बन्ध चिन्ता का विषय है।

(iii) वित्त विभाग का स्थानीय लेखा एवं संपरीक्षा संचलनालय राज्य में स्थानीय निकायों के लेखों का अंकेक्षण करता है।

(iv) कुछ नगरीय और ग्रामीण स्थानीय निकाय रायपुर विकास प्राधिकरण के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आते हैं। यह प्राधिकरण अपने अधीनस्थ क्षेत्रों के मास्टर प्लान के कियान्वयन के लिये उत्तरदायी हैं तथा शहरी और ग्रामीण निकायों के साथ मिल कर काम करते हैं।

12.4 जिला स्तर पर शहरी स्थानीय निकायों के कार्यो का पर्यवेक्षण करने तथा विकास कार्यो पर पर्यवेक्षण की जिम्मेदारी जिलाध्यक्ष को सौंपी गई है। जिला प्रशासन का प्रमुख होने के नाते जिलाध्यक्ष को शहरी स्थानीय निकायों तथा शिक्षा, स्वास्थ्य, समाज कल्याण जैसे विभागों के मध्य समन्वय का कार्य भी देखना होता है। जिला नगरीय विकास प्राधिकरण के अध्यक्ष के रूप में जिलाध्यक्ष को शहरी क्षेत्रों में गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों के कार्यान्वयन का भी पर्यवेक्षण करना होता है।

12.5 देश के अन्य राज्यों की तरह छत्तीसगढ़ के नगरीय स्थानीय निकायों की संरचना में दो घटक हैं– विमर्शक तथा कार्यपालन। महापौर/अध्यक्ष, निर्वाचित पार्षद तथा नामांकित एल्डरमैन विमर्शक भाग के प्रमुख हैं। नगर निगमों में आयुक्त तथा नगर पालिका परिषदों तथा नगर पंचायतों में मुख्य नगर पालिका अधिकारी प्रशासनिक पक्ष के प्रमुख हैं। कर्मचारियों की कमी के कारण राज्य के शहरी निकाय सौपें गये कृत्यों के निर्वहन के लिये सक्षम नहीं हैं। कर्मचारियों की कमी के साथ उनकी कमजोर संरचना नगरीय प्रशासन तथा विकास कार्यों को गम्भीर रूप से प्रभावित करता है। साथ ही नागरिक सेवा प्रदाय के मामले में उनकी क्षमता के प्रति नागरिकों का विश्वास भी घटता जा रहा है।

कृत्यों का दायरा

12.6 परम्परागत रूप से नगरीय क्षेत्र के स्थानीय निकाय लोक–स्वास्थ्य और सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं शिक्षा, कल्याण एवं मनोरंलोक, आयोलोका, व्यापार के विनियमन तथा जल आपूर्ति, साफ–सफाई, सड़क तथा प्रकाश व्यवस्था, बाजार स्थलों के निर्माण, गलियों का नामकरण, मकानों की गणना, मृत्यु और लोकम के पंजीयन तथा महामारी नियंत्रण जैसे नागरिक कृत्यों के निर्वहन के लिये जिम्मेदार हैं। नगर पालिका अधिनियमों में इन कृत्यों को अनिवार्य अथवा वैकल्पिक प्रवर्गों में सूचीबद्ध किया गया है। 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के अधीन राज्य सरकारों के द्वारा संविधान की नगरीय निकाय विषयक बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित सभी 18 कृत्य इन निकायों को अन्तरित किया जाना है। ये कृत्य नगर नियोजन, भूमि उपयोग के विनियमन, जल आपूर्ति, साफ–सफाई, पर्यावरण संरक्षण, गन्दी बस्ती उन्नयन एवं गरीबी उन्मूलन, शहरी सुविधाओं के प्रदाय, सांख्यिकीय आंकड़ों के रख–रखाव तथा पशुवध गृहों के विनियमन आदि से सम्बन्धित हैं। इन कृत्यों को समाहित करने के लिये राज्य के नगर पालिका अधिनियमों में संशोधन किये गये हैं। इनमें से जल आपूर्ति, साफ सफाई, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, जन्म एवं मृत्यु का पंजीयन, सड़क प्रकाश व्यवस्था आदि जैसे कुछ कृत्यों को अनिवार्य तथा नगर , भूमि के उपयोग का विनियमन, सामाजिक एवं आर्थिक विकास की योजना, सड़क तथा पुल, अग्नि शमन सेवा, गरीबी उन्मूलन आदि जैसे अन्य कृत्यों को विवेकाधीन वर्ग में सूचीबद्ध किया गया है। **परिशिष्ट 5.1** में इनका विवरण दृष्टव्य है।

12.7 शहरी निकायों को कृत्यों के अन्तरण का कार्य अभी पूरा नहीं हुआ है। जो कृत्य हस्तांतरित किये गये हैं, उनके साथ उन कृत्यों को किये जाने के लिये आवश्यक धनराशि की व्यवस्था तथा जनशक्ति अन्तरित नहीं किये गये है। इसके फलस्वरूप, जैसा कि राज्य के प्रथम वित्त आयोग ने अनुभव किया है, इन कृत्यों के निष्पादन के लिये शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की क्षमता सीमित हो कर रह गई है। नगरीय निकायों के द्वारा इन कृत्यों के निष्पादन की स्थिति के विश्लेषण से पता चलता है कि संविधान की अपेक्षाओं तथा शहरी निकायों के वास्तविक निष्पादन में बहुत अन्तर है। इन निकायों के द्वारा पूंजीगत कार्य को छोड़ कर जल आपूर्ति, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, साफ सफाई, गंदी बस्तियों का उन्नयन तथा जन्म और मृत्यु का पंजीयन आदि कार्य पूरी तौर पर किये जा रहे हैं परंतु

अन्य कृत्य या तो अंशतः किये जा रहे हैं अथवा किये ही नहीं जा रहे हैं, जैसा कि **परिशिष्ट 5.2** से स्पष्ट है। शहरी निकायों को अभी तक जो कृत्य हस्तांतरित नहीं किये गये हैं, वे कार्य नगर एवं ग्रामीण नियोजन संगठन, लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी तथा रायपुर विकास अभिकरण जैसे अन्य विभागों अथवा प्रशाखाओं द्वारा किये जा रहे हैं। उदाहरण के लिये जल आपूर्ति परियोजनाएं लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग को सौंपी जाती हैं। ये परियोजनाएं इस विभाग द्वारा बाद में परिचालन और अनुरक्षण के लिये शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित कर दी जाती हैं। शहरी योजना बनाने का काम नगरीय एवं ग्रामीण नियोजन संगठन द्वारा किया जाता है।

12.8 शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की एक बड़ी समस्या उनके पास अभियांत्रिकी और नगर नियोजन के क्षेत्र में दक्ष कर्मचारियों का अभाव है और इस कारण वे ये कृत्य हाथ में लेने में असमर्थ हैं। इन निकायों के पास नगर नियोजन वाले कर्मचारियों का अभाव होने के कारण शहरी योजना बनाने तथा भूमि के उपयोग के नियमन का कार्य नगर तथा ग्राम निवेश संगठन और इंजीनियरिंग कर्मचारियों की कमी के कारण अधोसंरचना के निर्माण का कार्य लोक–स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग को सौंपा गया है। इंजीनियरिंग कर्मचारियों के अभाव में वर्तमान् अधोसंरचनाओं का अनुरक्षण कार्य कठिन होता जा रहा है।

12.9 संविधान की बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित कृत्यों का नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरण नहीं किया जाना, संविधान की भावना के विपरीत है। नगरीय स्थानीय निकायों को मजबूत बनाये जाने की आवश्यकता को महसूस करते हुए तेरहवें वित्त आयोग ने सुझाव दिया था कि नगर विषयक सभी कार्य शहरी क्षेत्र के निर्वाचित स्थानीय निकायों को शीघ्रातिशीघ्र सौंप दिये जायें, मगर अभी तक न तो इन्हें ये कार्य सौंपे गये हैं और नगर तथा ग्राम नियोज़न निवेश संगठन द्वारा शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को इन कृत्यों के साथ जोड़ा जाता है। **आयोग की अनुशंसा है कि बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित सभी 18 कृत्य अतिशीघ्र शहरी निकायों को हस्तांतरित कर दिये जायें। उन्हें स्थानीय स्व शासन का जिम्मेदार संस्था बनाने के लिये यह अत्यंत आवश्यक है। आयोग की यह भी अनुशंसा है कि विभिन्न स्तर के नगरीय स्थानीय निकायों के लिये समुचित कर्मचारी व्यवस्था विकसित करके उनमें प्रतिमानों के अनुसार कर्मचारियों की नियुक्ति की जाये।**

कर्मचारी व्यवस्था

12.10 निगम आयुक्त तथा मुख्य नगर पालिका अधिकारी क्रमशः नगर निगम तथा नगर पालिका परिषद और नगर पंचायतों के सर्वाधिक महत्वपूर्ण अधिकारी हैं। प्रत्येक नगर पालिका निकाय में इंजीनियर, स्वास्थ्य अधिकारी, नगर निवेशक, लेखापाल, लोक स्वास्थ्य अभियन्ता आदि कर्मचारी होने चाहिये परंतु दुर्भाग्य की बात है कि अधिकांश नगर पालिका निकायों में ये अधिकारी नहीं हैं। इन निकायों के लिये स्वीकृत 16,844 पदों में से केवल 11,752 अर्थात् लगभग 70% पद भरे गये हैं और पांच हजार से अधिक पद रिक्त पड़े हैं। इसकी जानकारी **तालिका संख्या 12.1** में दी गई है।

तालिका संख्या 12.1

नगरीय स्थानीय निकायों में कर्मचारियों की स्थिति और स्थापना व्यय

क्र.	नगरीय निकाय	स्वीकृत पद	कर्मचारियों की संख्या				प्रतिशत	स्थापना व्यय (रु. लाख में)	स्थापना व्यय का प्रतिशत
			नियमित	दैनिक वेतन भोगी	कुल	रिक्त			
1	नगर निगम	11,504	8,220	1,450	9,670	3,284	28.54	17,804	67.47
2	नगर पालिका	2,823	2,170	880	3,050	653	23.13	3,519	53.47
3	नगर पंचायत	2,517	1,362	1124	2,486	1,155	45.58	2,948	47.19
	कुल	16,844	11,752	3454	15,208	5,092	30.23	24,272	62.00

स्रोत :– नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालक।

रिक्त पदों में दैनिक वेतन पर काम करने वाले व्यक्ति शामिल नहीं है।

यह अवश्य है कि इन रिक्त पदों पर दैनिक वेतन भोगी अथवा संविदा कर्मचारियों को लगा कर काम चलाया जा रहा है। ये लोग न तो प्रशिक्षित हैं और न ही स्थानीय शासन का काम करने का इन्हें कोई अनुभव है। शहरी क्षेत्र के अनेक स्थानीय निकायों में विशेष कर नगर पंचायतों में मुख्य नगर पालिका अधिकारी के पद बहुत समय से रिक्त पड़े हैं और तदर्थ व्यवस्था करके काम चलाया जा रहा है। मुंगेली नगर पालिका में पिछले तीन वर्षो से मुख्य नगर पालिका अधिकारी का काम एक वरिष्ठ राजस्व निरीक्षक किया जा रहा है। सरगांव नगर पंचायत में चार वर्षो में पांच मुख्य नगर पालिका अधिकारी बदले जा चुके

हैं तथा छठवां अधिकारी इस समय वहां काम कर रहा है। अन्य कई निकायों में भी ऐसी ही स्थिति है।

तकनीकी और अन्य कर्मचारी

12.11 शहरी क्षेत्र के इन स्थानीय निकायों को तकनीकी, लेखा तथा अन्य क्षेत्रों के कर्मचारियों की कमी है। अनेक निकायों में इंजीनियर के पद रिक्त हैं और आवश्यकता पूरी करने के लिये पड़ोसी निकायों अथवा क्षेत्रीय संयुक्त कार्यालय से इजीनियर संलग्न कर दिये हैं जो समय–समय पर आकर जरूरी काम निपटा जाते हैं। जांजगीर–चांपा और बिलासपुर जैसे कुछ जिलों में सिंचाई आदि जैसे अन्य विभागों से प्रति नियुक्ति के आधार पर इंजीनियर लिये गये हैं। इसी प्रकार लेखा कर्मचारियों का अभाव है। जो कर्मचारी लेखा कार्य देख रहे हैं, वे अप्रशिक्षित हैं और उनमें कौशल का अभाव है। लेखापालों के अभाव में वर्तमान लिपिक वर्गीय अथवा अन्य कर्मचारियों से लेखा कार्य लिया जा रहा हैं। कर वसूली के लिये कर्मचारियों का अभाव है, अतः यह काम स्वीपर सहित अन्य कर्मचारियों को सौंप दिया गया है जिनमें सफाई कर्मचारी भी है। राज्य में गरीबी की व्यापक समस्या है मगर गरीबी उन्मूलन का काम देखने वाला अलग से कोई कर्मचारी नहीं है। नियमित कर्मचारियों के अभाव में दैनिक वेतन भोगी कर्मचारी इन कृत्यों का निर्वहन कर रहे हैं। छोटे निकायों विशेषकर अभी हाल में क्रमोन्नत किये गये नगर पंचायतों में यह समस्या और भी अधिक विकराल है। शहरी क्षेत्र के इन निकायों को 'प्रशासन' के मामले में लोक अन्य मुख्य समस्याओं का सामना करना पड़ रहा है उनमें सुस्पष्ट प्रशासनिक संगठन का अभाव, बार–बार बाहर से कर्मचारियों के लिये जाने से निरंतरता, प्रेरणा और जवाबदेही की समस्या, लेखा पुस्तक तथा कर सम्बन्धी रजिस्टर सहित अभिलेखों के लचर रख–रखाव की समस्या शामिल है। हालत यह है कि कर्मचारियों की कमी तथा अन्य दूसरे कारणों से स्वीकृत धनराशि का समय पर उपयोग नहीं हो पाता है। अपर्याप्त और अप्रशिक्षित कर्मचारी शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की सबसे बड़ी समस्या है और (प्रशासन क्षमता) को गम्भीर रूप से प्रभावित करने के साथ साथ नागरिक सेवा मुहैया करने में असमर्थ है।

12.12 राज्य में शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों के बारे में एक चिन्ता का विषय नगर निगम आयुक्त/मुख्य नगर पालिका अधिकारी के कार्यकाल का बहुत संक्षिप्त होना है। नगर पालिक निगम/नगर पालिका परिषद् में आयुक्त/मुख्य कार्यपालन अधिकारी का

औसत कार्यकाल एक वर्ष से भी कम रहा है। कोरबा नगर निगम में कुछ ही वर्षो में 14 आयुक्त हुए। मुंगेली नगर पालिका परिषद में वर्ष 2007 में पांच, वर्ष 2008 में दो मुख्य नगर पालिका अधिकारी हुये और पिछले तीन वर्षो से तीसरा प्रभारी मुख्य नगर पालिका अधिकारी के रूप में काम कर रहा है। वर्ष 2008 में गठन के बाद सरगांव नगर पंचायत में अब तक छै मुख्य नगर पालिका अधिकारी हो चुके हैं। पिथौरा नगर पंचायत में वर्ष 2006 और 2007 में 11 मुख्य नगर पालिका अधिकारी हो चुके हैं। इस सन्दर्भ में मुख्य बात यह है कि शीर्ष अधिकारियों का कार्यकाल इतना संक्षिप्त होने से न केवल प्रभावी योजना निर्माण और परियोजनाओं का क्रियान्वयन गम्भीर रूप से प्रभावित होता है अपितु जवाबदेही भी नहीं रहती। दूसरी बड़ी समस्या 'प्रभारी अधिकारियों' की नियुक्ति है। ये प्रभारी अधिकारी नियमित अधिकारी की नियुक्ति पर्यन्त लम्बे समय तक काम करते रहते हैं। आयोग का मानना है कि शीर्ष अधिकारियों के कार्यकाल की संक्षिप्तता और उसके फलस्वरूप कार्य की निरंतरता में पड़ने वाला व्यवधान इन निकायों के कार्य निष्पादन को गम्भीर रूप से प्रभावित कर रहा है। इसलिये आयोग की अनुशंसा है कि नगर निगम आयुक्तों तथा मुख्य नगर पालिका अधिकारियों का कार्यकाल तीन वर्ष का होना चाहिये है उसका कड़ाई से पालन किया जाना चाहिये।

नगर पालिका संवर्ग

12.13 राज्य में नगर पालिका प्रशासन की एक अन्य समस्या कमजोर कर्मचारी व्यवस्था तथा नगर के सर्वांगीण विकास के विभिन्न कार्यों की देख–रेख और व्यवस्था करने के लिये सक्षम अधिकारियों के संवर्ग का अभाव है। इस समय प्रशासन, इंजीनियरिंग और स्वास्थ्य इन तीन क्षेत्रों में तीन संवर्ग हैं मगर विभिन्न समस्याओं के कारण इन तीनों ही संवर्गों में कोई भर्ती नहीं हुई है और कर्मचारियों की कमी बढ़ती ही जा रही है। आयोग को बताया गया है कि सरकार लेखा और राजस्व के क्षेत्र में दो नये संवर्ग बनाना चाहती है। राष्ट्रीय स्तर की अनेक समितियों और कई आयोगों ने इस विषय पर गम्भीरतापूर्वक विचार करके यह अनुशंसा की है कि शहरी 'शासन पद्धति' में व्यावसायिक दक्षता लाने और नगर पालिकाओं की क्षमता बढ़ाने के लिये "नगर पालिका संवर्ग" बनाया जाना बहुत आवश्यक है। कई राज्यों में 'नगर पालिका संवर्ग' बनाये गये हैं। मसलन महाराष्ट्र राज्य में छै संवर्ग हैं – इंजीनियरिंग सेवा (सिविल/इलेक्ट्रिकल/कम्प्यूटर) जल आपूर्ति, जल– मल निकासी

और सानिटेसन, इंजीनियरिंग सेवा, अंकेक्षण और लेखा सेवा, करारोपण और प्रशासनिक सेवा, अग्नि शमन और नगर नियोजन एवं विकास सेवा। आंध्र प्रदेश में प्रशासन, लिपिकीय, नगर निवेश, इंजीनियरिंग, लोक स्वास्थ्य, लेखा तथा सामुदायिक विकास क्षेत्रों में नगर पालिका संवर्ग है। मध्य प्रदेश सरकार ने भी अभी हाल ही में सभी नगर पालिका निकायों के लिये कार्यपालिका, स्वास्थ्य, इंजीनियरिंग तथा वित्त– ये चार संवर्ग बनाये हैं। ओडिशा सरकार प्रशासन, राजस्व तथा वित्त, सामुदायिक विकास, लोक स्वास्थ्य और बसाहट, सूचना प्रोद्यौगिकी तथा नगर पालिका अधीनस्थ सेवा के क्षेत्र में छै संवर्ग बनाने जा रही है। संवर्ग बनाये जाने से एकीकृत चयन प्रक्रिया के द्वारा अच्छे नगर पालिका कर्मचारियों के चयन में सुविधा होती है।

12.14 आयोग की अनुशंसा है कि वर्तमान संवर्गों को युक्तिसंगत बनाये जाने के साथ ही नये संवर्गों का गठन किया जाना चाहिये और इसके लिये कानून में प्रावधान होना चाहिये। नगरीय प्रशासन में व्यावसायिक दक्षता लाने के लिये लेखा, राजस्व, पर्यावरण, इंजीयनिरिंग तथा नगर योजना क्षेत्र में नये संवर्ग बनाये जायें। आयोग यह अनुशंसा भी करता है कि जनसंख्या, वित्त व्यवस्था तथा कृत्यों के दायरों को ध्यान में रखते हुए विभिन्न स्तरों के स्थानीय निकायों की कर्मचारी व्यवस्था को चुस्त दुरूस्त बनाने हेतु प्रतिमान निर्धारित करने और नगर पालिका संगठन को मजबूत बनाने हेतु अनुशंसा करने के लिये एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति का गठन किया जाये। समिति एक निशिचित समयावधि में राज्य शासन को अपना सुझाव प्रस्तुत करें।

12.15 नगर निकाय सेवाओं के सभी संवर्गों में भर्ती के लिये राज्य सरकार को अलग से एक नगरीय निकाय भर्ती बोंड का गठन करना चाहिये।

12.16 इस समय शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की लिपिक वर्गीय कर्मचारियों की भर्ती नगर पालिका प्रशासन के संयुक्त संचालक की अध्यक्षता में गठित जिला चयन समिति के द्वारा की जाती है। सम्बन्धित निकाय का मुख्य नगर पालिका अधिकारी इस समिति का सदस्य सचिव तथा जिले का कोई एक अन्य वरिष्ठ मुख्य नगर पालिका अधिकारी इस समिति का सदस्य होता है। स्थल भ्रमण के दौरान वार्ताओं में ये आरोप लगाये गये कि इस भर्ती प्रक्रिया में पारदर्शिता का अभाव है, इसमें अनुचित साधन अपनाये जाते हैं तथा

भर्ती के लिये बाहरी दबाव भी बहुत होता है। **आयोग के मत में इन आरोपों का निराकरण करने तथा पारदर्शी एवं विश्वसनीय प्रक्रिया सुनिश्चित करने के लिये भर्ती नियम बनाये जायें तथा उन्हें सख्ती से अमल में लाया जाये।**

लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग

12.17 जैसा कि पूर्व में उल्लेख किया जा चुका है कि पूरे राज्य में शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की जल आपूर्ति सम्बन्धी परियोजनाओं के अधोसंरचना निर्माण का सारा काम लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग को सौंप दिया गया है। लोकस्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग ही इनका विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन, तथा लागत का अनुमान तैयार करता है। प्रशासनिक एवं तकनीकी अनुमोदन के बाद निविदा प्रक्रिया पूरी करके इन परियोजनाओं के निर्माण का पर्यवेक्षण करता है। जब ये परियोलोकायें बनकर तैयार हो जाती हैं, वे परिचालन और अनुरक्षण के लिये सम्बन्धित निकाय को सौंप दी जाती हैं। इस तरह परियोजना की रिपोर्ट बनाने से लेकर उसका निर्माण पूरा होने तक का सारा काम लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग द्वारा किया जाता है जबकि इसके लिये वित्त की व्यवस्था सम्बन्धित शहरी निकाय को करनी होती है। इसके लिये कई बार उन्हें ऋण भी लेना पड़ता है लेकिन उन्हें परियोजना के क्रियान्वयन प्रगति की जानकारी नहीं होती है। साथ ही अनुमोदन मिलने में हुई देरी तथा अन्य कारणों से हुए विलम्ब के फलस्वरूप इनकी लागत में वृद्धि के बारे में ज्ञान नहीं होता है। अतएव परियोजना के लिये ऋण आदि के माध्यम से अतिरिक्त कोष की व्यवस्था करने में उन्हें और समय लगता है। इसके फलस्वरूप परियोजना के पूरा होने में विलम्ब होता चला जाता है और लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग इस विलम्ब की सारी जिम्मेदारी सम्बन्धित शहरी निकाय पर मढ़ देती हैं।

12.18 आयोग ने महसूस किया है कि तकनीकी क्षमता के अभाव में शहरी स्थानीय निकाय इन समस्याओं से उबरने के लिये कुछ नहीं कर पाते हैं। नगर प्रशासन संचालक के कार्यालय में एक तकनीकी प्रकोष्ठ (सेल) है जिसमें मुख्य अभियन्ता सहित अन्य तकनीकी कर्मचारी हैं मगर यह प्रकोष्ठ शहरी निकायों को कोई तकनीकी सहायता देने के बजाय शहरी निकायों और सरकार के मध्य सम्पर्क सूत्र का काम करता है तथा अनुमोदनों की प्रक्रिया में ही संलग्न है। आयोग को बताया गया कि इस समय लगभग एक हजार करोड़ रूपयों की परियोजनाओं को मंजूरी मिली है या इन पर काम चल रहा है अथवा ये

परियोजनाएं पाइप लाईन में हैं। इन परियोजनाओं को समय पर प्रभावकारी पूरा किये जाने के लिये इनका समुचित ढंग से पर्यवेक्षण आवश्यक है। नगरीय प्रशासन और विकास विभाग ने भी अपने ज्ञापन में इन परियोजनाओं की योजना बनाने और उनके क्रियान्वयन के लिये "प्रोजेक्ट प्लानिंग बोर्ड" बनाये जाने का सुझाव दिया है। **आयोग की अनुशंसा है कि संचालक नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के कार्यालय में कार्यरत तकनीकी प्रकोष्ठ को क्रमोन्नत करके "नगर पालिका कार्य निर्माण विभाग" बना दिया जाये तथा शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को परियोजना बनाने तथा उन्हें क्रियान्वित करने में तकनीकी सहायता देने के लिये उसमें पर्याप्त कर्मचारी नियुक्त किये जायें।**

नगर एवं ग्राम निवेश संगठन

12.19 शहरी क्षेत्र की योजना बनाने और उसके विकास में नगर एवं ग्राम निवेश संगठन की उल्लेखनीय भूमिका है मगर यह संगठन नगरीय प्रशासन विभाग का नहीं अपितु आवास एवं पर्यावरण विभाग का भाग है। अतः शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों और इस संगठन के मध्य विशेषकर मास्टर प्लान के निर्माण एवं क्रियान्वयन तथा जोनिंग रेगुलेशन के मामले में समन्वय की बहुत बड़ी समस्या है। शहरों का मास्टर प्लान बनाना इस संगठन का दायित्व है जबकि जोनों के लिये योजना बनाना तथा उसे क्रियान्वयन करना शहरी निकायों का काम है। इस समय राज्य में 116 "प्लानिंग एरिया" हैं जिसमें राज्य के उतने ही नगर निकाय–नगर निगम और नगर पालिकायें तथा 126 में से 75 नगर पंचायतें समाहित हैं। शेष निकायों के लिये "प्लानिंग एरिया" अभी अधिसूचित किया जाना है। वर्ष 2012 तक 14 "प्लानिंग एरिया", जिसमें लगभग अधिकांश नगर निगम क्षेत्र शामिल है, के मास्टर प्लान बना लिये गये हैं और राज्य सरकार ने उनका अनुमोदन भी कर दिया है। अन्य 20 क्षेत्रों के मास्टर प्लान पर काम चल रहा है और वे पूर्णता के विभिन्न चरणों में हैं। सरकार ने मास्टर प्लान बनाने का काम बाहरी एजेंसी से कराने का उपक्रम किया है, मगर इसमें कोई विशेष प्रगति नहीं हुई है।

12.20 योजना बनाने की प्रक्रिया और तकनीक में बहुत कुछ परिवर्तन हो जाने के बावजूद 1973 के नगर एवं ग्राम निवेश अधिनियम को अद्यतन नहीं किया गया है। शहरी क्षेत्र के प्रत्येक स्थानीय निकाय में मास्टर प्लान के क्रियान्वयन, जोनल रेगुलेशन, भवन निर्माण के

अनुमोदन तथा अन्य नगरीय निवेश से सम्बन्धित कार्यो के लिये जिम्मेदार एक 'भवन अधिकारी' होना चाहिये मगर अनेक शहरी निकायों में इस पद को अभी तक नहीं भरा गया है और इस अधिकारी की शक्तियां नगर पालिका इंजीनियर अथवा अन्य इंजीनियरी कर्मियों को प्रत्यायोजित कर दी गई हैं। शहरों की सुव्यवस्थित विकास और भवन निर्माण विनियमों के क्रियान्वयन पर इसका गम्भीर प्रभाव पड़ रहा है। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि राज्य के अधिकांश शहरी स्थानीय निकायों में नगर निवेश कार्य अभी अव्यवस्थित है जिसे युक्तिसंगत करके मजबूत बनाये जाने की आवश्यकता है। इस समस्या की समग्रता तथा गम्भीरता को ध्यान में रखते हुये **आयोग की अनुशंसा है कि नगर एवं ग्राम निवेश संगठन अधिनियम, 1973 का पुनरीक्षण किया जाये; इस संगठन को आवास और पर्यावरण विभाग से नगरीय प्रशासन और विकास विभाग के अन्तर्गत स्थानांतरित किया जाये; तथा शहरी क्षेत्र के सभी स्थानीय निकायों के लिये मास्टर प्लान सम्बंधित शहरी निकायों/पंचायती राज संस्थाओं के समन्वय से तथा उनसे आवश्यक परामर्श के बाद बनाये जायें परन्तु यह परामर्श प्रक्रिया मास्टर प्लान बनाने के लिये निधारित परामर्श प्रक्रिया से अलग हो । नगर पालिका नगर नियोजन (टाऊन प्लानिंग) संवर्ग बनाया जाये, भवन निर्माण के अनुमोदन की प्रक्रिया सरल बनाई जाये तथा भवन निर्माण अनुमोदन के लिये एकल खिड़की व्यवस्था शीघ्र प्रारम्भ की जाये।**

12.21 जैसा कि पूर्व में कहा गया है, अतिक्रमण और अवैध निर्माण अब एक सामान्य बात हो गई है, जिसका तत्काल ही समाधान किया जाना अत्यंत आवश्यक है। आयोग के विचार से इस उल्लघंन को रोकने के लिये किसी विनियामक मशीनरी की आवश्यकता है। आयोग का सुझाव है कि प्रस्तावित नगरीय भूमि समिति, जिसके बारे में प्रस्तुत प्रतिवेदन के अन्त में बताया गया है, को सौंपे जाने वाले विषयों में इस विषय को भी शामिल कर लिया जाये।

12.22 राज्य सरकार ने छत्तीसगढ़ नगर पालिका राजस्व विनियामक आयोग के गठन के लिये वर्ष 2011 में एक अधिनियम बनाया है। अन्य बातों के साथ–साथ सम्पत्ति कर सहित सभी कर, शुल्क, प्रभार, पथ कर आदि का विनियमन इस आयोग के कार्य में शामिल है। इसका कार्य क्षेत्र बहुत व्यापक है। जल आपूर्ति, अपशिष्ट प्रबन्धन, सेवा प्रदाय के बैंच मार्क

का निर्धारण, सभी वर्गों के शहरी निकायों के लिये शुल्क (टैरिफ) का निर्धारण, सरकार द्वारा दी गई छूट और रियायत आदि सभी विषय इस आयोग के क्षेत्राधिकार में समाहित हैं। इस आयोग को प्रत्येक 2 वर्षों के अन्तराल में शुल्क (टैरिफ) के पुनरीक्षण का अधिकार भी दिया गया है। कानून में संस्था की स्वयत्तता को सुरक्षित रखा गया है। सभी प्रकार के विवादों के लिये मंच प्रदान करने के साथ ही इस आयोग का उद्देश्य नागरिकों के कर्त्तव्यों और उत्तरदायित्वों का प्रवर्तन करना भी है। नगर निकायों के वित्तीय मामलों में भी आयोग की व्यापक भूमिका है। इसका गठन जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहर नवीनीकरण मिशन (JNNURM) के सुधारात्मक उपायों में शामिल एक सुधार है। साथ ही इसका गठन कार्य निष्पादन अनुदान की प्राप्ति के लिये तेरहवें वित्त आयोग द्वारा लगाई गई शर्तों में से एक शर्त का अनुपालन भी है। हमें बताया गया है कि उक्त आयोग के गठन की प्रक्रिया प्रारम्भ कर दी गई है। शहरी प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा इस आयोग को दिये गये ज्ञापन में छत्तीसगढ़ नगर पालिक राजस्व विनियामक आयोग के क्षेत्राधिकार में विस्तार किये जाने का सुझाव दिया गया है। सम्पत्ति कर में सुधार, सेवाओं के परिचालन एवं अनुरक्षण की लागत की वसूली एवं सेवा प्रदायगी के विनियमन आदि के द्वारा नगर पालिकाओं की वित्त व्यवस्था में सुधार तथा नागरिकों के हितों की सुरक्षा के क्षेत्र में इसके प्रत्याशित योगदान के परिप्रेक्ष्य में हम इसके क्षेत्राधिकार में सुधार विषयक सुझावों से पूर्णतः सहमत है। **अपने अन्तरिम प्रतिवेदन में हम यह आग्रह कर चुके हैं कि छत्तीसगढ़ नगर पालिक राजस्व विनियामक आयोग का शीघ्र गठन करके उसे अविलम्ब क्रियाशील किया जाये। उक्त अनुशंसा को पुनः दोहराना चाहेंगे।**

♦♦♦