अध्याय 17

नगरीय स्थानीय निकाय : सामान्य सुधार

भूमिका

17.1 इस अध्याय में सूचना प्रौद्योगिकी के उपयोग में वृद्धि, क्षमता संवर्धन, सामुदायिक सहभागिता, सूचनाओं का सार्वजनिक प्रकाशन तथा नगर पालिक अधिनियमों में संशोधन जैसे सामान्य सुधारों की चर्चा की गई है।

सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग

17.2 जैसा कि पहले बताया जा चुका है, इस आयोग को जिस सबसे बड़ी समस्या का सामना करना पड़ा, वह है नगर पालिकाओं की वित्त व्यवस्था, अधोसंरचना, सेवा प्रदाय, एवं कर्मचारी व्यवस्था के बारे में अधिकृत आंकड़ों की अनुपलब्धता। आंकड़ों का यह अभाव स्थानीय निकाय स्तर पर योजना निर्माण और विकास कार्य को भी प्रभावित करता है। राज्य के अधिकांश नगरीय निकायों में सूचना तकनीक का उपयोग अभी प्रारंभिक अवस्था में है। अनेक नगरीय निकायों में ई–मेल सम्पर्क की सुविधा नहीं है। जिन निकायों में यह सुविधा उपलब्ध है, उसका उपयोग नाममात्र का किया जाता है। कारण यह है कि इन निकायों में इस सुविधा का उपयोग करने के लिये सक्षम प्रशिक्षित कर्मचारियों का अभाव है। देखने में यह भी आया है कि इन निकायों में संविदा कर्मी और दैनिक वेतन भोगी कर्मचारी कम्प्यूटर चलाते हैं। कुछ न0पा0 निगमों को छोड़कर अधिकांश नगरीय निकायों की वेब साइट नहीं है। जिन निकायों की वेब साइट हैं, उनमें कुछ आंकड़े भर डाल दिये गये हैं।

17.3 वर्तमान युग में बेहतर प्रशासन के लिये सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग एक अनिवार्यता है। अनेक राज्यों ने इसे अपनाया है तथा वे इसका दायरा बढ़ाते जा रहे हैं। जवाहरलाल नेहरू शहरीकरण नवीनीकरण मिशन के प्रस्तावित सुधार कार्यों में जन्म मृत्यु का पंजीयन, सम्पत्ति कर, सेवा प्रदाय, लेखा, कार्मिक प्रबंधन, वेतन चिट्ठा, भवन निर्माण अनुमोदन, परियोजना प्रबंधन तथा व्यापार लायसेंस आदि के क्षेत्र में माड्युल बनाया जाना अनिवार्य है। महाराष्ट्र और कर्नाटक जैसे राज्यों में ई0 प्रोक्योरमेन्ट के लाभप्रद नतीजे मिले

हैं। आंध्रप्रदेश के ई0 सेवा केन्द्रों से 150 से अधिक सेवाओं का संचालन होता है। ये सेवा सेन्टर एकल खिड़की की तरह कार्य करते हैं। नगर पालिका सुधार प्रकोष्ठ के सौजन्य से कर्नाटक ने एक ऐसा सूचना प्रौद्योगिकी साफ्टवेयर विकसित किया है, जिसका एक केन्द्रीय सर्वर के साथ सभी नगरीय निकायों द्वारा उपयोग किया जा सकता है। कोयम्बटूर में आटो डी0सी0आर0 सिस्टम का उपयोग करके बिल्डिंग प्लान का आन लाइन प्रस्तुतीकरण तथा उल्हास नगर में जनरल पाकेट रेडियो सिस्टम ने मोबाईल फोन और कर संग्राहकों द्वारा उपयोग में लाये जाने वाले हैंड हेल्ड प्रिन्टरों ने कर वसूली में वृद्धि की है। कई नगरों में सम्पत्ति कर, व्यवसाय कर, जल शुल्क के भुगतान की सूचना मोबाईल फोन पर दिया जाता है, इससे कर वसूली में वृद्वि हुई है। कई नगरों में योजना निर्माण तथा विकास कार्यों के लिये भौगोलिक सूचना प्रणाली के प्रयोग के बेहतर नतीजे देखने में आये हैं। **आयोग की अनुशंसा है कि नगरीय स्थानीय निकायों के समस्त कार्य क्षेत्र में सूचना प्रौद्योगिकी चरणबद्ध रूप में प्रारम्भ की जाये। इसके साथ ही नगरीय निकायों के सभी कर्मचारियों को ई0 सूचना प्रौद्योगिकी के उपकरणों के परिचालन और प्रयोग का समुचित प्रशिक्षण अनिवार्य किया जाये। इससे प्रभावशाली डाटा प्रबंधन, योजना निर्माण तथा विकास कार्यों की गति बढ़ेगी तथा नागरिकों से बेहतर सम्पर्क कायम होगा, जिसके फलस्वरूप प्रभावपूर्ण सामुदायिक भागीदारी का मार्ग प्रशस्त होगा।**

17.4 नगरीय प्रशासन और विकास विभाग आन लाईन न0पा0 डाटा प्रबंधन तथा वीडियो कान्फ्रेसिंग एवं इन्टरनेट सम्पर्क के लिये जिला मुख्यालय के नगरीय निकायों में जिला डाटा केन्द्र स्थापित कर रहा है। इसकी स्थापना के लिये प्रत्येक केन्द्र को कम्प्यूटर, प्रिन्टर, यू0पी0एस0 तथा फर्नीचर आदि खरीदने के लिये 14 लाख 32 हजार रूपये आवंटित किये गये हैं। आयुक्त, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग ने इन केन्द्रों की स्थापना के सम्बन्ध में मार्ग दर्शन हेतु विस्तृत विवरण देते हुये रूपरेखा जारी किया है। इस केन्द्र के कर्मचारियों के वेतन तथा अन्य कार्यालयीन व्यय के लिये मुख्यालय के नगरीय निकाय के बजट में व्यवस्था की जायेगी। नगरीय निकायों के भ्रमण के दौरान आयोग ने पाया कि कुछ निकायों में इन केन्द्रों को अभी पूरा आकार ग्रहण करना है तो कुछ स्थानों में अभी स्थापना कार्य प्रारम्भ किया जाना है। **आयोग इन केन्द्रों को अत्यंत महत्व देता**

है तथा अनुशंसा करता है कि इन केन्द्रों की स्थापना और इनके पूर्णतः कार्यरत होने के लिये कोई समय सीमा निर्धारित की जाये। हमारी यह भी अनुशंसा है कि संयुक्त संचालकों के कार्यालयों में भी इसी प्रकार के केन्द्र स्थापित किये जायें और उन्हें नगरीय निकायों के कार्य निष्पादन की स्थिति विषयक रिपोर्ट एकत्र करके उनके विश्लेषण का काम सौंपा जाये। जिन जिलों में तीन से कम नगरीय निकाय हैं, उन जिलों में संयुक्त संचालक कार्यालयों के ये केन्द्र ही जिला डाटा केन्द्र के रूप में भी कार्य करें। इससे इनकी सक्षमता भी बढ़ेगी तथा कार्यों का दुहराव भी नहीं होगा। संयुक्त संचालक इन जिला केन्द्रों की स्थापना पर नजर रखें और उनके कार्यों का पर्यवेक्षण भी करें। नगर पालिका प्रशासन संचालनालय और जिला एवं क्षेत्रीय केन्द्रों के मध्य आन लाइन सम्पर्क होना चाहिए। इस कार्य में लगे कर्मचारियों को डाटा प्रबंधन कार्य का समुचित प्रशिक्षण दिया जाये, साथ ही उन्हें इसके तकनीकी पक्ष का भी सम्यक् ज्ञान होना चाहिये।

क्षमता संवर्धन

17.5 राज्य के अधिकांश नगरीय निकायों में जो सबसे बड़ी समस्या है, वह है क्षमता की कमी। इस कमी के कारण न केवल उनकी सेवा प्रदाय दक्षता कमजोर है, वरन् वे राज्य और केन्द्र सरकारों द्वारा विभिन्न कार्यों के लिये उपलब्ध धन राशि का भी पूर्ण रूप से उपयोग नहीं कर पाते हैं। प्रशिक्षण की कमी और दक्षता के अभाव ने इन निकायों की कर्मचारी व्यवस्था को कमजोर बना दिया है। राज्य के अनेक मुख्य नगर पालिका अधिकारियों को न तो नगरीय प्रशासन के बारे में कोई प्रशिक्षण दिया जाता है और न ही वे अपने दायित्वों और अपनी भूमिका के महत्व से परिचित हैं। आयोग को बताया गया कि कई मुख्य नगर पालिका अधिकारी तथा बहुत से कर्मचारी विघटित राज्य परिवहन निगम से लिये गये हैं। इन निकायों में वे लम्बे समय से कार्यरत हैं। न तो उन्हें इन निकायों में लिये जाने के समय अधिष्ठापन (इन्डक्शन) प्रशिक्षण दिया गया और न ही सेवा काल के दौरान अन्तः सेवा प्रशिक्षण (इन सर्विस ट्रेनिंग) ही दिया गया। राज्य में नगर पालिका कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने के लिये "नगरीय संस्थान" के अभाव के कारण उनकी क्षमता में यह कमी परिलक्षित होती है जिसका प्राथमिकता के आधार पर निराकरण आवश्यक है।

17.6 भारत सरकार के शहरी विकास मंत्रालय ने मार्च 2010 में राज्य को लगभग रु. 885.2 लाख वर्ष 2010–12 के दौरान नगरीय क्षमता संवर्धन के लिये दिये है। इसके अन्तर्गत चलाये गये प्रशिक्षण कार्यक्रमों पर सरसरी नजर डालने से ही पता चलता है कि इनमें से अधिकाश प्रशिक्षण कार्यक्रम एक या दो दिनों की अवधि वाले थे। आयोग का मानना है कि ऐसे कार्यक्रमों से कर्मचारियों में कुछ जागरूकता तो लाई जा सकती है परंतु क्षेत्र विशेष में उनके कार्य कौशल का विकास नहीं किया जा सकता है। उदाहरण के लिये द्वि प्रविष्टि प्रणाली पर 10 कार्यक्रम आयोजित किये गये। इनमें लगभग 450 कर्मचारियों ने भाग लिया। दस एक दिवसीय कार्यक्रम आयोजित किये गये। इनमें से प्रत्येक कार्यक्रम में 50–50 कर्मचारियों ने भाग लिया। ऐसे कार्यक्रमों से न तो लेखापालों की क्षमता का विकास होता है और न अन्य कर्मचारियों को नई लेखा पद्धति का बोध हो पाता है। आवश्यकता है कर्मचारियों के अलग–अलग कार्य क्षेत्रों के हिसाब से उन्हें अपने–अपने कार्य क्षेत्र में काम करने की क्षमता और कौशल संवर्धन हेतु विशिष्ट प्रकार की प्रशिक्षण की। इस प्रकार का विशिष्ट प्रशिक्षण प्राप्त करके वे अपने अपने क्षेत्र में स्वतंत्रता पूर्वक कार्य करने में सक्षम होगें। आयोग का मानना है कि केन्द्रीय कृत सामान्य प्रशिक्षण कार्यक्रमों से लक्ष्य की प्राप्ति नहीं होगी।

17.7 नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग ने आयोग को सौंपे गये अपने ज्ञापन में प्रशिक्षण और अनुसंधान संस्थान स्थापित किये जाने का सुझाव दिया है। **आयोग इस सुझाव से पूर्णतः सहमत है और राज्य नगरीय प्रशासन और विकास संस्थान की स्थापना की अनुशंसा करता है। इस सम्बन्ध में आयोग का प्रस्ताव है कि अधोसंरचना पर पूंजीगत व्यय तथा अधिनिर्णय अवधि में प्रशिक्षण कार्यक्रमों के आयोजन हेतु इसे रु. 50 करोड़ दिये जायें।** चूंकि इस संस्थान को बनकर तैयार होने में कुछ समय लगेगा, अतः राज्य ग्रामीण विकास संस्थान में नया विंग स्थापित करके प्रशिक्षण एवं पूर्व प्रबोधन (ओरियंटेशन) कार्यक्रम प्रारम्भ किया जाना चाहिए। इससे इसकी अधोसंरचना का सही उपयोग भी होगा। क्षमता संवर्धन के दो आयाम हैं– संस्थागत और मानवीय क्षमता संवर्धन। **आयोग की अनुशंसा है कि राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति, 2012 में दिये गये संकेतों के अनुसार नगरीय निकायों के वेतन बजट का 2.5 प्रतिशत भाग क्षमता संवर्धन को आवंटित किया जाये।** मानवीय क्षमता के समुन्नयन के लिये

सभी नगरीय निकायों में मुख्य नगर पालिका अधिकारियों/आयुक्तों, कार्यकारी पदाधिकारियों तथा "कोर" कर्मचारियों के रिक्त पदों पर भर्ती की जाये। जैसे ही प्रशिक्षण केन्द्र की स्थापना होती है नगर पालिकाओं के सभी कृत्यकारियों निर्वाचित और नियुक्ति के लिये वार्षिक प्रशिक्षण को अनिवार्य बना दिया जाये। आयोग की अनुशंसा है कि नगरीय प्रशासन और विकास पर अलग–अलग क्षेत्रों से सम्बन्धित कर्मचारियों के लिये त्रैवार्षिक आधार पर प्रशिक्षण को अनिवार्य कर दिया जाये। तकनीकी कर्मचारियों को उनके कार्य क्षेत्र से संबंधित प्रशिक्षण समय–समय पर दिया जाये। नीति परिवर्तन के क्रियान्वयन के पूर्व अथवा नये कार्यक्रम प्रारम्भ किये जाने के पूर्व, अथवा वर्तमान योजनाओं में कोई परिवर्तन किये जाने के पूर्व प्रशिक्षण और पूर्व प्रबोधन (ओरियेंटेशन) कार्यक्रम को अनिवार्य बनाया जाये। इसी प्रकार सभी निर्वाचित प्रतिनिधियों को चुनाव के तत्काल बाद तथा इसके बाद भी समय–समय पर अनिवार्य रूप से प्रशिक्षण दिया जाये।

17.8 नगरीय निकायों की नीति और विकास के बारे में चिन्तन समूह (थिंक टैंक) विकसित किया जाना चाहिये। प्रस्तावित राज्य नगरीय प्रशासन एवं विकास संस्थान इस संबंध में मदद करेगा।

अनुश्रवण और मूल्यांकन

17.9 अनुश्रवण (मानीटरिंग) अच्छे प्रशासन का महत्वपूर्ण कार्य अवयव है। आयोग का मानना है कि राज्य और स्थानीय दोनों स्तरों पर स्थानीय निकायों के कार्य निष्पादन पर अनुश्रवण की व्यवस्था कमजोर है। अतः इन निकायों की वित्त व्यवस्था, सेवा प्रदाय, शिकायत निवारण, जवाबदेही और पारदर्शिता पर नजर रखे जाने के लिये कोई न कोई व्यवस्था आवश्यक है।

17.10 बारहवें वित्त आयोग ने अपने द्वारा संस्तुत अनुदानों के उपयोग की समीक्षा करने तथा मध्यवर्ती समुचित सुधार करने के लिये वित्त एवं अन्य संबंधित विभागों के सचिवों को सदस्य बनाकर **मुख्य सचिव महोदय की अध्यक्षता में उच्च स्तरीय अनुश्रवण (मानीटरिंग) समिति गठित किये जाने का सुझाव दिया था।** इस समिति के गठन का उद्देश्य वित्तीय और भौतिक दोनों ही दृष्टियों से अनुदानों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करना, यथा प्रयोज्य शर्तों का अनुपालन तथा परियोजनाओं के कार्यान्वयन की गुणवत्ता का सुनिश्चयन है। तदनुसार राज्यों ने इस समिति का गठन किया है और यह व्यवस्था

प्रभावपूर्ण ढंग से कार्यरत है। तेरहवें वित्त आयोग ने भी इस व्यवस्था को जारी रखे जाने की संस्तुति की है। (कंडिका 12.326)। हम यह महसूस करते हैं कि इस आयोग द्वारा संस्तुत अनुदानों का समुचित एवं प्रभावपूर्ण उपयोग सुनिश्चित करने तथा अन्य अनुशंसाओं के क्रियान्वयन पर दृष्टि रखने के लिये इस प्रकार की स्वस्थ एवं सुदृढ़ व्यवस्था का होना आवश्यक है। लेकिन यह आयोग यह भी नहीं चाहता है कि इस प्रयोजन के लिये अलग से कोई व्यवस्था की जाये, क्योंकि इससे एक ही कार्य का दुहराव मात्र होगा। **आयोग की अनुशंसा है कि मुख्य सचिव महोदय की अध्यक्षता में गठित अनुश्रवण समिति ही द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन की समीक्षा करे। इससे राज्य और केन्द्र दोनों ही वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन का अभिमुखीकरण भी होगा तथा आयोग के अवार्ड के तहत चलाई जा रही परियोजनाओं की प्रगति पर बेहतर नजर रहेगी।**

विभागीय स्तर पर अनुश्रवण

17.11 छत्तीसगढ़ में नगर पालिका प्रशासन संचालक विभागाध्यक्ष होने के नाते वित्तीय स्थिति, सेवा प्रदाय तथा राज्य एवं केन्द्र सरकार द्वारा प्रायोजित विकास कार्यों में स्थानीय नगरीय निकायों की प्रगति की समय समय पर समीक्षा करते हैं। दूसरी बात यह कि नगर प्रशासन संचालनालय के वरिष्ठ अधिकारियों को कुछ–कुछ नगर निकाय सौंप दिये गये हैं। वे इन निकायों का दौरा करके निरीक्षण प्रतिवेदन तैयार करते हैं। इन निकायों का दौरा करने से ये अधिकारी प्रत्येक संबंधित निकाय की समस्याओं से अवगत होते हैं तथा उनके समाधान के लिये उपाय भी बताते हैं। स्थानीय निकायों की कार्यपद्धति के अनुश्रवण का खाका तैयार करते हैं। क्षेत्रीय संचालकगण भी सरकार की ओर से इन निकायों के कार्य निष्पादन का अनुश्रवण करके अपना प्रतिवेदन नगर पालिका संचालनालय को भेजते हैं। जिले के नगरीय निकायों की कार्यपद्धति पर नजर रखे जाने में जिलाध्यक्ष की भूमिका महत्वपूर्ण है। वे उन पर केवल नजर ही नहीं रखते अपितु स्थानीय निकायों को सहायता देते हुये, उनका राज्य सरकार के शिक्षा, स्वास्थ्य, समाज कल्याण, आदि जैसे विभागों के साथ यथा आवश्यक समन्वय भी बनाये रखते हैं। इन तमाम प्रयासों के बावजूद अनुश्रवण व्यवस्था कमजोर प्रतीत होती है तथा इसे मजबूत किये जाने की आवश्यकता है। **आयोग का सुझाव है कि इन सभी अभिकरणों की रिपोर्ट को एकत्र करके नगरीय**

निकायों के कार्य निष्पादन का तुलनात्मक विवरण तैयार किया जाये तथा उसे प्रति पुष्टि (फीड बैंक) के रूप में उच्चाधिकार समिति के समक्ष यथा आवश्यक कार्यवाही के लिये प्रस्तुत किया जाये। सुधार के लिये अपेक्षित कार्यवाही के विवरण के साथ ये प्रतिवेदन नगरीय निकायों के बीच प्रसारित किये जाने चाहिए।

निकाय स्तरीय अनुश्रवण

17.12 स्थानीय स्तर पर भी अनुश्रवण की व्यवस्था कमजोर है। परिषदों की शिकायत है कि नगरीय निकाय के कार्य निष्पादन की उन्हें पूरी–पूरी जानकारी नहीं होती है अतः आयोग का सुझाव है कि आयुक्त/मुख्य नगर पालिका अधिकारी नगर पालिका के कार्य निष्पादन पर तिमाही रिपोर्ट प्रस्तुत करें जिसमें वित्त व्यवस्था, केन्द्र और राज्य शासन के अनुदानों के उपयोग तथा कार्यक्रमों के क्रियान्वयन की स्थिति, बेंच मार्क के अनुसार सेवा प्रदाय की स्थिति, शिकायत निवारण, नागरिक चार्टर के प्रति निष्ठा आदि के बारे में उपलब्धियों और खामियों का तथ्य विवरण दिया जाये। इससे परिषदों को समुचित निर्णय लेने में सुविधा होगी।

निष्कर्षात्मक टिप्पणी

17.13 संविधान के 74 वां संशोधन को भारत में स्थानीय स्व शासन के विकास में नव प्रवर्तन का अध्याय समझा जाता है। इस संशोधन का उद्देश्य कृत्यात्मक एवं वित्तीय विकेन्द्रीकरण तथा संस्थागत सुधारों के जरिये नगरीय शासनात्मकता (गवर्नेंस) को मजबूत बनाना है। इस आयोग ने इसी व्यापक दृष्टिकोण से अपने कार्य का निष्पादन किया है। यद्यपि संविधान की बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित समस्त 18 कृत्यों को नगर पालिक अधिनियमों में शामिल कर लिया गया है परन्तु इन कृत्यों को तत्संबंधी वित्त व्यवस्था और कार्यदल के साथ हस्तांतरित किये जाने का कार्य अभी शेष है। स्थानीय नगरीय निकाय उसी समय दृढ़ आधार वाले संस्थान बनेंगे जबकि वे वित्तीय दृष्टि से मजबूत हो तथा उन्हें पर्याप्त अधिकार (शक्ति) भी प्राप्त हों। आयोग ने नगर पालिकाओं को सुदृढ़ बनाये जाने के लिये अनेक सुधारात्मक उपायों की अनुशंसा की है। इनमें संपत्ति कर की प्रणाली में संशोधन, व्यवसाय कर लगाये जाने तथा परिचालन एवं अनुरक्षण लागत को पूरा करने के लिये उपभोक्ता प्रभार लगाये जाने तथा उनकी उगाही आदि के उपाय शामिल हैं। इन

सुधारों के फलस्वरूप नगरीय स्थानीय निकाय दक्षता पूर्वक राष्ट्रीय स्तर की नागरिक सेवायें प्रदान करने में सक्षम होंगे। इन निकायों की संस्थागत सुदृढ़ता एक महत्वपूर्ण एवं आवश्यक सुधारात्मक कार्य है। एतदर्थ हमने छत्तीसगढ़ न0 पा0 राजस्व नियामक आयोग के गठन तथा नगर पालिका प्रशासन संचालनालय में "न0पा0 लोक निर्माण संभाग" की स्थापना जैसी कई अनुशंसायें की हैं। इन अनुशंसाओं के फलस्वरूप नगरीय निकायों के प्रशासन में बहु आयामी उन्नति होगी। राज्य के स्थानीय निकायों में इस समय क्षमता का अभाव एक बड़ी समस्या है, अतः उनकी क्षमता का संवर्धन एक महत्वपूर्ण एवं जरूरी आवश्यकता है। नगरीय प्रशासन विकास राज्य संस्थान की स्थापना नगरीय क्षमता संवर्धन की दिशा में महत्वपूर्ण कदम सिद्ध होगा।

17.14 अयोग ने नगरीय निकायों के कार्य निष्पादन में अभिवृद्धि के लिये न0पा0 संगठन तथा मानव संसाधन को सुदृढ़ किये जाने के संबंध में कतिपय अनुशंसायें की हैं। इन अनुशंसाओं को स्वीकार करके उन्हें तदनुसार क्रियान्वित किये जाने के फलस्वरूप नगर पालिकाओं के कार्य निष्पादन में दूरगामी उन्नति होगी।

मेट्रोपोलिटन प्लानिंग कमेटी

17.15 वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार रायपुर नगर की जनसंख्या 10 लाख से अधिक हो गई है और उसने मेट्रोपोलिटन नगर होने का दर्जा प्राप्त कर लिया है। इसी तरह दुर्ग–भिलाई नगरीय प्रशासन की जनसंख्या भी दस लाख से अधिक हो गई है। **आयोग ने पहिले ही एकीकृत दुर्ग–भिलाई नगर पालिक निगम के गठन की अनुशंसा की है।** भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 (जेड.ई.) में प्रावधान है कि प्रत्येक मेट्रोपोलिटन क्षेत्र के विकास हेतु मसौदा तैयार करने हेतु मेट्रोपोलिटन प्लानिंग कमेटी का गठन किया जाये। **आयोग की अनुशंसा है कि रायपुर तथा दुर्ग भिलाई नगरीय प्रशासन दोनों के लिये मेट्रोपोलिटन प्लानिंग कमेटी का गठन किया जाये।** रायपुर विकास प्राधिकरण को रायपुर मेट्रोपोलिटन प्लानिंग कमेटी का सचिवालय बनाया जाये तथा दुर्ग–भिलाई मेट्रोपोलिटिन प्लानिंग कमेटी के लिये अलग से व्यवस्था की जाये।

सामुदायिक भागीदारी

17.16 न0पा0 निगम अधिनियम (धारा 48. ए.बी.) तथा न0पा0 परिषद अधिनियम (धारा 72. ए.बी.) में प्रावधान है कि न0पा0 प्रशासन में सामुदायिक भागीदारी के लिये "वार्ड" और

"मोहल्ला" समितियां गठित की जायें जिससे क्रियान्वित किये जा रहे कार्यों के प्रति जनता में "अपनेपन" की भावना विकसित हो। तीन लाख से अधिक आबादी वाले न0पा0 निगमों में कानून के अनुसार वार्ड समितियां गठित की गई हैं परन्तु किसी भी नगरीय निकाय में मोहल्ला समितियों का गठन नहीं किया गया है। राज्य के प्रथम वित्त आयोग ने एक लाख से अधिक जनसंख्या वाले सभी नगरीय निकायों में वार्ड समितियों के गठन की अनुशंसा की थी। यह आयोग अपने पूर्ववर्ती आयोग की उक्त अनुशंसा को दुहराते हुये यह सुझाव देता है कि अधिनियमों के प्रावधानों के अनुसार वार्ड समितियों का गठन किया जाये तथा उन्हें सक्रिय रूप से क्रियाशील बनाये रखा जाये।

न0पा0 सूचनाओं का सार्वजनिक प्रकाशन

17.17 न0पा0 निगम अधिनियम (धारा 130 बी) और न0पा0 परिषद अधिनियम (धारा 122 बी.) में नगर पालिका कार्य निष्पादन का नागरिकों की जानकारी के लिये सार्वजनिक किये जाने का प्रावधान है, लेकिन अधिकांश नगरीय निकाय अधिनियमों के उपर्युक्त प्रावधानों के अनुसार सूचनाओं का प्रकाशन नहीं करते हैं। **आयोग की अनुशंसा है कि सभी नगरीय निकायों को समय–समय पर अपने कार्य निष्पादन का प्रकाशन करके वित्त व्यवस्था, सेवा प्रदाय, विकास कार्यक्रमों आदि के बारे में नागरिकों को पूरी जानकारी देनी चाहिये। इससे जनता में जागरूकता बढ़ने के साथ–साथ उनमें सहभागिता की भावना भी बढ़ेगी। नगरीय निकायों को छत्तीसगढ़ लोक सेवा गारंटी अधिनियम, 2011 में शामिल सेवाओं की स्थिति भी जन सूचनार्थ प्रकाशित करनी चाहिये।**

17.18 नगरीय क्षेत्रों में अधोसंरचना के विकास के लिये भूमि की बहुत आवश्यकता है, और वह दुर्लभ है। अंतः राज्य के शहरी क्षेत्रों में भूमि की उपलब्धता बहुत बड़ी समस्या है। पहली बात तो यह कि वहां सरकारी भूमि उपलब्ध नहीं है और जो जमीन है उस पर अतिक्रमण कारियों ने कब्जा कर रखा है। क्षेत्रीय सम्पर्क वार्ताओं के दौरान निर्वाचित जन प्रतिनिधियों और सरकारी अधिकारियों ने बार बार जमीन की समस्या उठाई और सारी नजूल भूमि स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किये जाने का सुझाव देने हेतु आयोग से अनुरोध किया।

17.19 कुछ शहरों में भूमि पर अतिक्रमण की व्यापक प्रवृत्ति दिखाई दी है और साथ ही यह भी प्रतीत हुआ कि इसकी रोकथाम के लिये कोई प्रयास ही नहीं किये गये। राजस्व विभाग, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग तथा नगरीय निकायों के लिये यह जटिल समस्या है। नगरीय निकायों की यह शिकायत है कि इस मामले में उन्हें राजस्व विभाग से कोई सहयोग नहीं मिलता है। राजस्व विभाग नगरीय क्षेत्र में खाली पड़ी सरकारी जमीन विकास कार्यों के लिये उपलब्ध नहीं कराता है। ऐसी जमीन के मामले में न तो राजस्व विभाग कोई जिम्मेदारी दिखाता है और न ही स्थानीय निकाय कुछ कर पाने की स्थिति में हैं। अतः अतिक्रमण बढ़ता जा रहा है और राजस्व विभाग का इस पर कोई नियंत्रण नहीं है। आयोग का मानना है कि इस मसले के समाधान के लिये प्राथमिकता के आधार पर कार्यवाही की जानी चाहिये। आयोग की अनुशंसा है कि नगरीय क्षेत्रों में सरकारी जमीन की समस्या पर समग्रता से विचार करने तथा इस पर अतिक्रमण की रोकथाम एवं इस प्रकार की सारी जमीन स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किये जाने के बारे में सुझाव देने के लिये एक विशेषज्ञ समिति गठित की जाये। नगरीय निकायों को ऐसी जमीन दिये जाने से वे विकास कार्यों और परिसंपत्ति संवर्धन के लिये उसका बेहतर उपयोग कर सकेगें। **आयोग की यह भी अनुशंसा है कि सभी नगरीय निकायों में ऐसी सारी जमीन और अन्य संबंधित आस्तियों की पूरी सूची बनाई जाये। नगरीय निकायों को भूमि पर आधारित वित्त अर्जन के स्त्रोतों यथा परिवर्तन प्रभार, सुधार प्रभार, प्रभाव शुल्क, विकास शुल्क आदि का पता लगाना चाहिये। योजना निर्माण के दिशा–निर्देश के अंतर्गत ही शहरी क्षेत्र के कमजोर वर्गों के हितों और उनकी आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुये सार्वजनिक भूमि की देख–भाल के लिये पारदर्शी और जवाबदेह व्यवस्था बनाई जानी चाहिये।**

17.20 राज्य के अधिकांश नगरीय निकायों की क्षमतायें बहुत सीमित है। शहरीकरण की वृद्धि, 74 वें संशोधन के फलस्वरूप कृत्यात्मक दायरे का विस्तार, नगरीय प्रशासन के उन्नयन के लिये सुधारों के फैलाव आदि के कारण विभिन्न क्षेत्रों में सुधारों के कार्यान्वयन एवं उनकी प्रगति पर नजर रखने के लिये स्थानीय निकायों को तकनीकी सहायता की बहुत आवश्यकता पड़ती है। सरकार को भी इन कृत्यों का निर्वाह करने के लिये तकनीकी सहायता चाहिये। जवाहर लाल शहरीकरण नवीनीकरण मिशन के तहत इसकी आवश्यकता

महसूस की गई तथा राज्य स्तर पर परियोजना प्रबंधन इकाई का गठन किया गया है परंतु इसका कार्य क्षेत्र उक्त मिशन और छोटे एवं मध्यम नगरों की नगरीय अधोसंरचना विकास की योजनाओं तक सीमित है। नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग ने आयोग को दिये गये ज्ञापन में प्रस्ताव रखा है कि राज्य स्तर पर वित्तीय प्रबंधन और परियोजना प्रबंधन प्रकोष्ठ की स्थापना की जाये। **यह आयोग उनके प्रस्ताव को संशोधन के साथ स्वीकार करते हुये यह अनुशंसा करता है कि राज्य में बहु उद्देश्यीय न0पा0 परियोजना प्लांनिग और प्रबंधन यूनिट की स्थापना की जाये। इस प्रकार के यूनिट राज्य के बड़े शहरों में भी स्थापित किये जायें। इस प्रकार के यूनिट के निम्नलिखित कार्य होंगे :–**

(i) योजना निर्माण, वित्त व्यवस्था, कार्यक्रमों के परिचालन तथा उनकी प्रगति पर नजर रखने में राज्य सरकार तथा नियामकों एवं नगरीय निकायों को तकनीकी सहायता देना।

(ii) सूचना प्रौद्योगिकी, लेखा, भवन अनुमोदन, एवं अन्य सुधार कार्यों को अग्रसर करने हेतु कार्य पद्धति विकसित करना तथा सुनिश्चित समय सीमा में इन्हें कार्यान्वित करने में नगरीय निकायों को मदद करना।

(iii) सार्वजनिक एवं निजी भागीदारी योजना (पी.पी.पी.) के अन्तर्गत परियोजनाओं को "माडल" रियायत करारों के द्वारा ज्ञान एवं डाटा बेस आदि के क्षेत्र में विविध प्रकार की सहायता करना

(iv) मापनीय संकेतकों से नगरीय निकायों के मूल्यांकन के लिये कार्य निष्पादन प्रबंधन पद्धति का विकास करना

अधोसंरचनाओं की गुणवत्ता

17.21 नगरीय अधोसंरचना के विकास हेतु वर्तमान में राज्य में बहुत बड़ी राशि का निवेश किया जा रहा है। आयोग की अनुशंसाओं के फलस्वरूप निवेश तथा परिचालन एवं अनुरक्षण व्यय में और अधिक वृद्धि होगी। क्षेत्रीय सम्पर्क वार्ताओं तथा स्थल अध्ययन के दौरान अधो संरचनाओं तथा साथ ही परिचालन एवं अनुरक्षण कार्यों की घटिया गुणवत्ता की ओर आयोग का ध्यान आकर्षित कराया गया है। इसका कारण गुणवत्ता आश्वासन व्यवस्था तथा तत्संबंधी तथ्य का अभाव है। योग्यता प्राप्त इंजीनियरों द्वारा निर्माणाधीन कार्यें के

पर्यवेक्षण का अभाव भी इनके घटियापन का एक अन्य कारण है। क्षेत्रीय सम्पर्क वार्ताओं के दौरान इस समस्या पर काफी बात चीत हुई। यह सुनिश्चित करने के लिये कि सभी अधो संरचनायें विहित गुणवत्ता प्रतिमानों के अनुरूप हों, **आयोग की अनुशंसा है कि तृतीय पक्ष के द्वारा सभी अधोसंरचनाओं के गुणवत्ता आश्वासन का प्रावधान उनके विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में ही किया जाना चाहिये। प्रस्तावित न0पा0 लोक निर्माण सम्भाग में अधोसंरचना गुणवत्ता नियंत्रण प्रयोग शाला की स्थापना की जाये तथा सभी नगरीय निकाय अपनी–अपनी अधोसंरचना परियोजनाओं और साथ ही अपने परिचालन एवं अनुरक्षण कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिये इस प्रयोग शाला की सहायता प्राप्त करें। आयोग की यह भी अनुशंसा है कि सभी अधो संरचना परियोजनाओं तथा परिचालन एवं अनुरक्षण कार्यों के लिये गुणवत्ता प्रमाणपत्र का होना कानूनी तौर पर बाध्यकर बना दिया जाये। यदि आवश्यक हो तो इसके लिये कानूनी परिवर्तन/संशोधन भी किया जाना चाहिए।**

न0पा0 अधिनियमों में संशोधन

17.22 आयोग ने न0पा0 की वित्त व्यवस्था, सूचना प्रौद्योगिकी, योजना निर्माण, जन भागीदारी, जवाबदेही तथा पारदर्शिता आदि को उन्नत करने के लिये अनेक अनुशंसायें की हैं। इनमें से कुछ अनुशंसाओं के क्रियान्वयन के लिये कानूनी आधार आवश्यक है। **अतः आयोग की अनुशंसा है कि नगर पालिका तथा नगर योजना अधिनियमों, विकास नियंत्रण विनियमों, भवन उप विधियों तथा विभिन्न कानूनों के सुसंगत नियमों में संशोधन करके**

(i) भवन अनुमोदन की प्रक्रिया को समयबद्ध किया जाना चाहिए।

(ii) आर0डब्ल्यू0एच0 और पानी की रि–सायकलिंग करके पर्यावरण संरक्षण किया जाना चाहिए।

(iii) नगरीय निकायों को सार्वजनिक निजी भागीदारी के जरिये अधोसंरचना परियोजनायें प्रारम्भ करने के लिये प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।

(iv) नगरीय निकायों को बाजार से ऋण लेने हेतु प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।

(v) भूमि के मिश्रित उपयोग की अनुमति दी जानी चाहिए जिससे एफ0ए0आर0 प्रभार लगाया जा सके।

(vi) नगरीय विकास प्राधिकरणों को नगर के चारों ओर के परिधीय क्षेत्र की योजना बनाने की सुविधा दी जानी चाहिए।

(vii) नगरीय निकायों को नगर योजना और प्रदाय कार्यों से जोड़ा जाना चाहिए।

भारत सरकार और 14 वें वित्त आयोग को सुझाव

17.23 राज्य के प्रथम वित्त आयोग ने कुछ ऐसी अनुशंसायें की थी जिनका संबंध केन्द्र सरकार से है। आयोग ने सुझाव दिया था कि ये अनुशंसायें आवश्यक कार्यवाही के लिये भारत सरकार के समक्ष प्रस्तुत की जानी चाहिए। इसका उल्लेख तीसरे अध्याय में किया गया है। उसकी अनुशंसा है कि केन्द्र सरकार द्वारा प्रायोजित सभी योजनायें और कोष राज्य सरकार को हस्तांतरित किये जाये। नगरीय निकायों के करों की अलग से सूची बनाई जाये। नगरीय निकायों को वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिये भारत सरकार द्वारा नगरीय वित्त निगम का गठन किया जाये तथा केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रायोजित योजनाओं के लिये शर्तें बनाते समय राज्य सरकारों से सलाह मशविरा किया जाये। **यह आयोग प्रथम राज्य वित्त आयोग के सुझावों को दुहराते हुये अनुशंसा करता है कि छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा भारत सरकार के ध्यान में यह बात लाई जाये कि भविष्य में नगरीय निकायों को दिया जाने वाला आबंटन अन्य बातों के साथ–साथ अधोसंरचना की स्थिति तथा शहरी विकास मंत्रालय द्वारा निर्धारित स्तरांकों (बेंच मार्क) को प्राप्त करने के लिये अनुमानित लागतों पर आधारित होना चाहिये। दूसरी बात यह कि 14 वें वित्त आयोग द्वारा नगरीय निकायों के कर प्रयासों को समुचित महत्व देते हुये तेरहवें वित्त आयोग की तरह उन्हें (निकायों को) अतिरिक्त अनुदान देना चाहिये। इसके अतिरिक्त सूचना तकनीक तथा नगरीय सूचना प्रणाली सहित ई0 गवर्नेंस को बेहतर बनाने के लिये अनुदान दिया जाना चाहिये।**

◆◆◆