



## अध्याय 16

### सामान्य सुधार और राज्य वित्त आयोग : सामान्य अवलोकन

#### परिचय

**16.1** नगर पालिका प्रशासन, वित्त और कुशल सेवा प्रदाय क्षेत्र में सुधार के लिए कई विचारणीय बिन्दु हैं। इस अध्याय में कुछ सुधारों को सम्मिलित किया गया है, जैसे ई-गवर्नेंस, क्षमता निर्माण, सामुदायिक भागीदारी, सूचना का सार्वजनिक प्रकटीकरण आदि।

**16.2** इस अध्याय की विषय-वस्तु पूर्ववर्ती वित्त आयोगों की अनुशंसाओं पर आधारित है। आयोग का मत है कि अनुशंसाओं को लागू करने के लिए कुछ पहल की गई हैं, परन्तु उनका कार्यान्वयन प्रारंभिक चरण में ही है। अतः अनुशंसाएं एवं महत्वपूर्ण सुझाव उपयुक्त संशोधन के साथ दिए गए हैं, जिससे इन्हें प्रभावी रूप से क्रियान्वित किया जा सके।

#### क्रियान्वयन की रणनीति

#### 16.3 वित्तीय समावेशन

वर्तमान में वित्तीय समावेशन भारत की विकास रणनीति के मुख्य स्तंभों में से एक रहा है। वित्तीय समावेशन एक ऐसा मार्ग है, जिसमें शासन यह प्रयास करता है कि आम आदमी को अर्थव्यवस्था की औपचारिक धारा में इस तरह से शामिल किया जाए, जिससे यह सुनिश्चित हो सके कि अंतिम छोर पर खड़ा आदमी भी आर्थिक संवृद्धि के लाभ प्राप्त करने से वंचित न रह जाए।

वित्तीय समावेशन की नीतियों का लक्ष्य है कि औपचारिक बैंकिंग प्रणाली के उपयोग को देश के अर्द्धशहरी एवं ग्रामीण क्षेत्रों में व्यवस्थित एवं विस्तारित किया जाए। इलेक्ट्रॉनिक भुगतान की सुविधाओं को बढ़ाया जाए, जिससे वित्तीय सेवाएं अधिक सस्ती हो सकें।

प्रधानमंत्री जनधन योजना एवं कॉमन सर्विस सेंटर आदि कार्यक्रमों को गैर बैंकिंग क्षेत्रों में कुछ नई पहल के रूप में शामिल किया जा सकता है।

सब्सिडी हितग्राहियों के खातों में सीधे हस्तांतरित की जा सकती है। यह वित्तीय समावेशन का ऐसा पहलू है, जो शासन को सब्सिडी और कल्याण कार्यक्रमों में रिसाव रोकने और अंतराल को नियंत्रित रखने में सहायक सिद्ध होगा।

सुशासन तंत्र की रूपरेखा को अंगीकृत करने हेतु स्थानीय निकायों की भूमिका निम्नानुसार परिकल्पित है

:-

- “आधार” आधारित हितग्राहियों की पहचान।
- सामाजिक, आर्थिक एवं जाति जनगणना के आधार पर पात्रता की पुष्टि।
- ई-गवर्नेंस, जीआईएस/रिमोट सेंसिंग एवं सामाजिक अंकेक्षण के द्वारा जवाबदेही सुनिश्चित करना।
- कम नगदी के आर्थिक संव्यवहारों को बढ़ावा देना।

## ई-गवर्नेंस

**16.4** ई-गवर्नेंस, पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय निकायों में सेवा प्रदाय की स्थिति में सुधार करने, बेहतर सूचना प्रबंधन, पारदर्शिता और नागरिकों की भागीदारी सुनिश्चित करने में सहायक होगा। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, इस आयोग के सामने एक बड़ी समस्या वित्त, आधारभूत संरचना, सेवा प्रदाय, कर्मचारी व्यवस्था इत्यादि के विभिन्न पहलुओं पर प्रामाणिक आँकड़ों की अनुपलब्धता रही है, जो स्थानीय निकायों के स्तर पर योजना और विकास को भी प्रभावित करती है। अधिकांश स्थानीय निकायों में सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग प्रारंभिक चरण में ही है।

नगरीय स्थानीय निकायों में अमृत मिशन के अंतर्गत ढाँचागत सुधार जैसे :- सम्पत्ति कर, सेवा प्रदाय, लेखा, कार्मिक प्रबंधन, वेतन विवरण, भवन निर्माण अनुज्ञा, परियोजना प्रबंधन, व्यापार लाइसेंस इत्यादि के लिए मॉड्यूल बनाना अनिवार्य है। अमृत मिशन में सम्मिलित शहरों में जहाँ इन सुधारों को लागू किया जा रहा है वे अभी भी अपने प्रारंभिक दौर में ही हैं।

आयोग की अनुशांसा है कि चरणबद्ध तरीके से स्थानीय निकायों के सभी कार्यक्षेत्रों में ई-गवर्नेंस का उपयोग अविलंब प्रारंभ किया जाए। सभी संबंधित अधिकारियों को ई-गवर्नेंस में प्रशिक्षित किया जाए। जिससे प्रभावी डाटा प्रबंधन, योजना और विकास कार्यों की गति बढ़ेगी तथा नागरिकों के साथ बेहतर अंतर्संबंध स्थापित होंगे, जो प्रभावी समुदायिक भागीदारी का मार्ग प्रशस्त करेगा।

## क्षमता निर्माण

**16.5** राज्य शासन को नगरीय स्थानीय निकायों की क्षमता संवर्धन की ओर ध्यान केन्द्रित करना चाहिए। प्रभावी भागीदारी और निर्णय लेने के लिए स्थानीय निकाय प्रशासन के विभिन्न पहलुओं के प्रति जागरूकता और उपयुक्त संवेदनशीलता आवश्यक हैं।

**16.6** नगरीय स्थानीय निकायों में क्षमता निर्माण की कमी एक प्रमुख समस्या है, जिसके कारण सेवा प्रदाय में कमी रहती है, और राज्य व केन्द्र सरकार के अनुदानों का पूरा उपयोग नहीं हो पाता है। हमने यह पाया कि पिछले 6 वर्षों में नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग ने आबंटित बजट का पूर्ण रूप से उपयोग नहीं किया है। वर्ष 2015-16 में यह निम्नतम 57.65 प्रतिशत एवं वर्ष 2012-13 में अधिकतम 84.43 प्रतिशत रहा है। यह इस बात को दर्शाता है कि सही योजना के अभाव में संसाधनों का पूर्ण उपयोग नहीं हो पा रहा है। (तालिका 16.1)

तालिका 16.1

### नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के व्यय का स्वरूप

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	कुल बजट प्रावधान	कुल व्यय	व्यय का प्रतिशत
2011-12	1448.64	1137.18	78.50
2012-13	2191.22	1850.08	84.43
2013-14	2573.47	1760.65	68.42
2014-15	2384.03	1604.33	67.29
2015-16	2485.79	1433.11	57.65
2016-17	3594.42	2849.38	79.27

स्रोत - नगरीय प्रशासन विभाग द्वारा दी गई जानकारी एवं अंकेक्षण प्रतिवेदन।

प्रशिक्षण व क्षमता निर्माण की कमी के कारण नगरीय स्थानीय निकायों में कर्मचारी व्यवस्था कमजोर रहती है। नगरीय स्थानीय निकायों हेतु प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण प्रदान करने की कोई नियमित प्रणाली नहीं है।

द्वितीय राज्य वित्त आयोग ने एक प्रशिक्षण और शोध संस्थान, 'राज्य नगरीय प्रबंधन संस्थान' के नाम से स्थापित करने की अनुशंसा की थी।

आयोग पुनः अनुशंसा करता है कि राज्य नगरीय प्रबंधन संस्थान की स्थापना की जाए। आयोग यह भी अनुशंसा करता है कि संस्थान स्थापित होने तक छत्तीसगढ़ प्रशासन अकादमी, निमोरा रायपुर में एक पृथक प्रकोष्ठ की स्थापना की जाए।

### 16.7 निगरानी तथा मूल्यांकन

स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली को बेहतर बनाने के लिए प्रभावी योजना, निगरानी तथा मूल्यांकन प्रणाली, सभी समान रूप से आवश्यक हैं।

आयोग का यह मानना है कि वित्तीय प्रबंधन, सेवा प्रदाय, शिकायत निवारण, पारदर्शिता और जवाबदेही आदि सुनिश्चित करने के लिए एक निगरानी तंत्र आवश्यक है। संवैधानिक निकायों के रूप में स्थानीय निकायों की पहचान स्थापित करने और स्वशासी संस्थाओं के रूप में विकसित होने के लिए समर्थ बनने की आवश्यकता को आयोग जरूरी मानता है।

योजना निर्माण, निगरानी तथा मूल्यांकन के दौरान स्थानीय निकायों के समक्ष अनेक चुनौतियां भी रही हैं। उपयुक्त योजना तैयार करने तथा निगरानी में नागरिकों के मध्य शिक्षा की कमी, कर्मचारियों की कमी, और जागरूकता का अभाव मुख्य बाधा रही है।

छत्तीसगढ़ में सामाजिक अंकेक्षण की प्रक्रिया को मजबूत बनाने की दिशा में कार्य करने के लिए एक स्वतंत्र संस्था के रूप में छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई का गठन सितम्बर 2013 में किया गया था। वर्तमान में छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना तथा इंदिरा आवास योजना के सामाजिक अंकेक्षण के लिए उत्तरदायी है।

राज्य में 10,971 ग्राम पंचायतें हैं। पिछले तीन वित्तीय वर्षों में ग्राम पंचायतों में सम्पन्न सामाजिक अंकेक्षण की स्थिति निम्नानुसार दर्शित है :-

**तालिका 16.2**  
**पिछले तीन वित्तीय वर्षों में सम्पन्न सामाजिक अंकेक्षण**

क्रमांक	वर्ष	ग्राम पंचायतों की संख्या जिनमें सामाजिक अंकेक्षण किया गया
1	2015-16	4640
2	2016-17	5923
3	2017-18	7059

स्रोत: छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई की वेबसाइट के अनुसार

ग्राम पंचायतों में सामाजिक अंकेक्षण की प्रक्रिया को सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है। आपत्तियों का निराकरण समयबद्ध तरीके से किया जाना चाहिए।

आयोग की अनुशंसा है कि पंचायती राज संस्थाओं में संचालित सभी केन्द्रीय एवं राज्य शासन की योजनाओं में सामाजिक अंकेक्षण प्रक्रिया को लागू किया जाना चाहिए। अंकेक्षण प्रतिवेदन जिला पंचायत की वेबसाइट के माध्यम से जनसुलभ होना चाहिए।

## 16.8 एकीकृत योजना

जिला योजना समिति की नियमित रूप से होने वाली बैठक में नगरीय एवं ग्रामीण विकास की योजनाएं, पिछड़ा क्षेत्र विकास निधि द्वारा अनुमोदित परियोजनाएं एवं जिले के विकास से संबंधित अन्य मुद्दों पर चर्चा की जाती है। परन्तु जिले के नगरीय एवं ग्रामीण दोनों क्षेत्रों को समाहित करते हुए एकीकृत जिला विकास योजना का निर्माण नहीं किया जाता है।

*आयोग की अनुशंसा है कि सामाजिक-आर्थिक विकास के लिए एकीकृत जिला विकास योजना बनाई जानी चाहिए और इसे राज्य की विकास योजना के साथ समन्वित किया जाना चाहिए।*

## सामुदायिक सहभागिता

**16.9** नगर पालिक निगम अधिनियम (धारा 48-ए और बी) और नगर पालिका अधिनियम (धारा 72-ए और बी) के अंतर्गत नगर पालिका प्रशासन में सामुदायिक सहभागिता के लिए वार्ड और मोहल्ला समितियों का गठन किये जाने का प्रावधान है, जिससे लागू किए गए कार्यक्रमों के प्रति जनता में अपनत्व की भावना विकसित होती है। लेकिन आयोग को प्राप्त जानकारी के अनुसार ये समितियाँ क्रियाशील नहीं हैं।

*यह आयोग पूर्व के आयोगों की अनुशंसा को दोहराता है कि अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार वार्ड समितियों का गठन कर इन्हें सक्रिय किया जाना चाहिए।*

नगरीय स्थानीय निकायों को अपने प्रदर्शन और विकास कार्यक्रमों से पड़ने वाले प्रभाव पर सामुदायिक प्रतिक्रिया प्राप्त करने के लिए नागरिक रिपोर्ट कार्ड सिस्टम और सामाजिक अंकेक्षण के माध्यम से सावधिक सर्वेक्षण करना चाहिए। सर्वेक्षण से प्राप्त परिणामों के आधार पर, नगरीय स्थानीय निकायों को अपने कार्यक्रमों की समीक्षा करनी चाहिए एवं उनके क्रियान्वयन में सुधारात्मक उपायों की शुरुआत करनी चाहिए।

## शहरी भूमि

**16.10** शहरी क्षेत्रों में भूमि की कमी है। नगरीय स्थानीय निकायों को अपने बुनियादी ढाँचे को विकसित करने और भूमि से संबंधित आय अर्जित करने के लिए भूमि के त्वरित अंतरण की आवश्यकता होती है। परन्तु व्यावहारिक रूप से राजस्व विभाग से भूमि प्राप्त करने में देरी के कारण आय अर्जित करने वाली योजनायें अलाभकारी हो जाती हैं। आयोग द्वारा आयोजित निर्वाचित जनप्रतिनिधियों एवं अधिकारियों की बैठकों में बार-बार अधोसंरचना विकसित करने और आय अर्जित करने वाली योजनाओं के लिए आवश्यक भूमि के हस्तांतरण अनुकूल कार्यप्रणाली विकसित करने की मांग की गई।

*आयोग अनुशंसा करता है कि नगरीय स्थानीय निकायों को अधोसंरचना विकसित करने और आय अर्जित करने वाली योजनाओं के लिए भविष्य में उपलब्ध कराई जा सकने वाली रिक्त भूमि को चिन्हांकित, सूचीबद्ध एवं दस्तावेजीकरण कर जिला प्रशासन द्वारा एक भूमि बैंक बनाया जाना चाहिए जिससे भूमि की मांग आने पर स्थानीय निकायों को भूमि प्रदान करने की प्रक्रिया तत्काल प्रारंभ की जा सके।*

## राज्य वित्त आयोग : सामान्य मुद्दे

**16.11** राज्य वित्त आयोग पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति एवं शर्तों की समीक्षा करने और इन निकायों को मजबूत करने के उपायों पर सुझाव देने के लिए बनाया गया संवैधानिक निकाय है। यह 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन के माध्यम से देश में प्रशासन के विकेन्द्रीकरण सुनिश्चित करने के लिए भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 (झ) और 243 (म) द्वारा संरचित किया गया है। राज्य वित्त आयोग राज्य, पंचायतों एवं नगर पालिकाओं के बीच उद्ग्रहणीय करों, शुल्कों, पथकरों तथा फीसों के शुद्ध आगमों

के समस्त स्तरों पर अपने-अपने अंशों के उक्त निकायों के बीच आबंटन के लिए जिम्मेदार है। सौंपे गए दायित्व के निर्वहन के लिए, राज्य वित्त आयोग को मजबूत, स्वतंत्र और कुशल निकाय के रूप में स्थापित होना चाहिए।

*आयोग अनुशंसा करता है कि सामान्यतः अंतरिम अनुमानों से बचने के लिए उचित समय पर, अगले वित्त आयोग की अधिनिर्णय अवधि के प्रारंभ होने से कम से कम दो वर्ष पूर्व राज्य वित्त आयोग का गठन किया जाना चाहिए।*

**16.12** पूर्ववर्ती राज्य वित्त आयोगों के समान वर्तमान आयोग को भी विभिन्न विभागों से अध्ययन और विश्लेषण के लिए आवश्यक आँकड़ें उपलब्ध नहीं हो सके। यहां तक कि आयोग को वित्त विभाग से भी संकलित आवश्यक जानकारी समय पर नहीं मिल सकी, जबकि वित्त विभाग में वित्त आयोग का स्थायी प्रकोष्ठ कार्यरत है।

*आयोग अनुशंसा करता है कि राज्य वित्त आयोग के गठन के साथ ही वित्त विभाग के वित्त आयोग प्रकोष्ठ में कार्यरत वर्ग 2, 3 और 4 कर्मचारियों को राज्य वित्त आयोग कार्यालय में संलग्न किया जाना चाहिए।*

**16.13** वित्त विभाग के वित्त आयोग प्रकोष्ठ को वित्त आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन की निगरानी एवं क्रियान्वयन पद्धति निर्धारित करने के लिए उच्च अधिकार प्राप्त समिति की त्रैमासिक बैठकें आयोजित कराना सुनिश्चित करना चाहिए। इससे स्थानीय स्वशासी संस्थाएं ऐसी प्रणाली विकसित कर सकेंगी जिसमें वित्त आयोग अधिक प्रभावी बन सकेगा।

### **राज्य राजधानी क्षेत्र**

**16.14** नया रायपुर विकास प्राधिकरण के मुख्य क्षेत्र और विस्तार क्षेत्र में कई ग्राम पंचायते हैं, जिनका अस्तित्व लोकतांत्रिक रीति से निर्वाचित संस्थाओं के रूप में है।

*आयोग की अनुशंसा है कि राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र (एनसीआर) की तरह ही नया रायपुर (अब अटल नगर) के सभी स्तरों को सम्मिलित करते हुए राज्य राजधानी क्षेत्र (एससीआर) का गठन किया जाना चाहिए। यह लोकतांत्रिक और विकेन्द्रीकृत प्रणाली को इस क्षेत्र के प्रबंधन और प्रशासन में प्रभावी बनाएगा।*

### **चुनाव सुधार**

**16.15** राजस्थान और हरियाणा राज्य में शैक्षणिक योग्यता स्थानीय निकायों के चुनाव के लिए अनिवार्य अर्हता में शामिल है।

*आयोग की अनुशंसा है कि पंचायती राज संस्थानों और नगरीय स्थानीय निकायों के चुनाव में प्रत्याशियों के लिए कुछ शैक्षणिक योग्यता अनिवार्य अर्हता के रूप में शामिल की जानी चाहिए।*

### **15वें केन्द्रीय वित्त आयोग हेतु विचारणीय सुझाव**

#### **पेरास्टेटल एजेंसियों की भूमिका**

**16.16** राज्यों में संवैधानिक रूप से निर्वाचित नगरीय और ग्रामीण स्थानीय निकायों की उपस्थिति होने पर भी कई पेरास्टेटल एजेंसियाँ जैसे विकास प्राधिकरण, मिशन आदि कार्यरत हैं। इन पेरास्टेटल एजेंसियों द्वारा विकसित क्षेत्रों में भी मूलभूत नागरिक सुविधाओं को प्रदान करने का भार उस क्षेत्र के स्थानीय निकायों को वहन करना पड़ता है। इसलिए स्थानीय निकाय स्वयं को, बिना किसी राजस्व प्राप्ति के सेवा प्रदाय की लागत वहन करने की हानिकारक स्थिति में पाती हैं। आयोग द्वारा आयोजित महापौर सम्मेलन में भी इस मुद्दे को उठाया गया था।

**16.17** 15वां केन्द्रीय वित्त आयोग, केन्द्र सरकार को इस तरह के प्रावधान करने के लिए राज्यों को सलाह देने की अनुशंसा कर सकती है, कि इन पेरास्टेटल एजेंसियों को निर्वाचित स्थानीय निकायों के दायरे में लाया जाएगा।

## राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं का पालन प्रतिवेदन

**16.18** 15वां केन्द्रीय वित्त आयोग राज्यों को यह मार्गदर्शी परामर्श करने पर विचार कर सकता है कि वे बिना किसी परिवर्तन के राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को स्वीकार करें, जैसा कि केन्द्रीय वित्त आयोग के संबंध में परंपरा है। साथ ही राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर उपयुक्त कार्यवाही सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

### पेसा क्षेत्रों के लिए विशेष प्रावधान

**16.19** छत्तीसगढ़ में 30.62 प्रतिशत जनसंख्या अनुसूचित जनजाति की है और 5050 ग्राम पंचायतें (कुल ग्राम पंचायतों का 46 प्रतिशत) पेसा क्षेत्र के अंतर्गत आती हैं। गैर पेसा क्षेत्र की तुलना में पेसा क्षेत्र सामाजिक और भौतिक आधारभूत संरचना में बहुत पीछे हैं। आयोग का सुझाव है कि 15वां केन्द्रीय वित्त आयोग छत्तीसगढ़ के पेसा क्षेत्र के लिए विशेष वित्तीय प्रावधान करने पर विचार करे।

### चरम वामपंथ प्रभावित क्षेत्रों के लिए विशेष प्रावधान

**16.20** छत्तीसगढ़ में 14 जिले चरम वामपंथ प्रभावित क्षेत्र के अंतर्गत आते हैं। ये क्षेत्र शेष राज्य की तुलना में मूलभूत सेवाओं और आधारभूत संरचना की भारी कमी से पीड़ित हैं। राज्य को मिलने वाली केन्द्रीय सहायता सड़क संपर्क, मोबाईल संचार संपर्क, कौशल विकास इत्यादि जैसे क्षेत्रों में केन्द्रित है। इन क्षेत्रों के नागरिकों को मूलभूत नागरिक सुविधाएं प्रदान करने के लिए कोई प्रावधान नहीं है। आयोग का सुझाव है कि 15वां केन्द्रीय वित्त आयोग समावेशी और सतत् विकास के लिए चरम वामपंथ प्रभावित क्षेत्रों हेतु विशेष वित्तीय प्रावधान करने पर विचार करे।

