

26-27 अगस्त, 2013, विज्ञान भवन, नई दिल्ली में "शहरी अभिशासन में नवाचार" पर आयोजित सम्मेलन की कार्यवाहियों का सारांश

संदर्भ:

शहरी आबादी को 109 से 376 मिलियन तक बढ़ने में 40 वर्ष (1971-2011) लगे, जबकि अगला 250 मिलियन बढ़ने में इसका सिर्फ आधा समय लगेगा। 1971 से लेकर 2011 तक शहरी आबादी 19.9% से बढ़कर 31% हुई है जबकि इसी अवधि के दौरान जीडीपी वृद्धि में शहरी क्षेत्रों के योगदान में 38% से बढ़कर 60% तक की भारी बढ़त हुई है। पिछले 10 वर्षों, 2001 से 2011 में, समग्र शर्तों में ग्रामीण आबादी 90 मिलियन से बढ़ी है जबकि शहरी आबादी में 91.1 मिलियन की वृद्धि हुई है।

74वें संविधान संशोधन अधिनियम (सीएए), 1993 का अभिप्राय था तीन एफ- कार्य, वित्त एवं पदाधिकारियों को हस्तांतरण सुनिश्चित करते हुए सरकार के तीन स्तर निर्मित करना। संशोधन लागू होने के लगभग बीस वर्षों के बाद भी काफी हद तक उद्देश्य पूरे नहीं हुए। भारत के नागरिकों को अपनी आजीविका, बुनियादी अवसंरचना एवं सार्वजनिक सेवाओं तथा इन्हें संभव बनाने वाली राजनैतिक प्रक्रियाओं तक पहुंचने की अनुमति होनी चाहिए। भारत में शहरी स्थानीय निकाय (यूएलबी) शहरों और नगरों के निवासियों तक सेवा पहुंचाने का काम करते हैं। वे स्थानीय संसाधन जुटाने, शहरी योजना प्रदान करने और सेवाएं देने के लिए जिम्मेदार हैं। भारतीय अर्थव्यवस्था की वृद्धि में शहरों का महत्त्व देखते हुए, सेवाएं प्रदान करने में स्थानीय प्राधिकारियों की भूमिका बढ़ाने की प्रवृत्ति बढ़ रही है। इससे जिम्मेदारियां पूर्ण करने के लिए वित्त एवं शहरी स्थानीय प्राधिकारियों की क्षमता पर भारी बोझ पड़ता है।

भारत के भीतर एवं बाहर शहरों के शहरी अभिशासन, चुनौतियों और अभिनव अभिशासन पद्धतियों के परिप्रेक्ष्य बांटने के उद्देश्य से शहर एवं राज्य सरकारी अधिकारियों, चिकित्सकों और शोधकर्ताओं के समुदाय को एकत्रित करने के लिए 26 एवं 27 अगस्त 2013 को शहरी विकास मंत्रालय द्वारा "शहरी अभिशासन में नवाचार" पर सम्मेलन आयोजित किया गया।

सम्मेलन का उद्देश्य था इन संरचनात्मक एवं संस्थागत प्रश्नों पर ढांचा तैयार करना कि शहरी वृद्धि और विकास का कैसे बेहतर ढंग से प्रबंध किया जाए और शहरों को उचित तरीके से कैसे शासित किया जाए। इस सम्मेलन के मुख्य उद्देश्य थे क) यह समझना कि भारतीय

शहरी संदर्भ में अच्छे अभिशासन का क्या तात्पर्य है, ख) भारतीय शहरों के बेहतर अभिशासन हेतु "दृष्टि" विकसित करना, ग) संस्थागत संरचनाओं, सेवा प्रदायगी, वित्तपोषण एवं नागरिकों की सहभागिता के क्षेत्रों में अभिनव पद्धतियों और उत्तम पद्धतियों पर चर्चा करना, घ) परिधियों में अभिशासन और सेवा प्रदायगी के उद्भव तथा चुनौती पर चर्चा करना ड.) सरकारी नीतियों और कार्यक्रमों में शहरी अभिशासन एजेंडा सूचित करने के नीति निर्देशों पर चर्चा करना।

डेढ़ दिनों की अवधि में आयोजित सम्मेलन का विचार-विमर्श पांच सत्रों में बंटा था और विभिन्न विषयों पर आधारित था, जिसे नीचे संक्षेप में बताया गया है:

उद्घाटन सत्र:-

सम्मेलन का उद्घाटन करते हुए शहरी विकास मंत्री श्री कमल नाथ ने यूएलबी स्तर पर क्षमता निर्माण की आवश्यकता पर जोर दिया। इसके अलावा, माननीय मंत्री महोदय ने देशभर के शहरी विकास में प्रतिमान विस्थापन की आवश्यकता पर भी जोर दिया, जिसमें शहरी सेवाओं की सुपुर्दगी बढ़ाने हेतु संपोषणीय शहरी विकास, संसाधन प्रभाव, प्रबंधकीय निपुणता एवं वर्धित क्षमता निर्माण पर ध्यान देना ज़रूरी है। इसे पूरा करने के लिए उन्होंने संगठनात्मक एवं मानवीय स्तरों पर क्षमता निर्माण सुनिश्चित करने की नितांत आवश्यकता तथा इस हेतु संस्थाएं स्थापित करने की आवश्यकता पर जोर दिया। उन्होंने नगरपालिका अधिकारियों का वर्ग विकसित करने की आवश्यकता पर भी जोर दिया। विश्व बैंक के कंट्री डायरेक्टर श्री ओन्नो रूहन ने शहरी क्षेत्रों के विकास पर उन लोगों के नज़रिए से चर्चा की जो आजीविका के लिए शहरों में आते हैं और कहा कि इन लोगों की आर्थिक संपन्नता और जीवनस्तर, बुनियादी शहरी सेवाएं प्रदान करने की शहरों की क्षमता से अनिवार्यतः जुड़ी है। प्रधानमंत्री कार्यालय के सलाहकार श्री सैम पित्रोदा ने ध्यान दिलाया कि गंदे शहरी क्षेत्रों, अपर्याप्त पानी इ. से शहरी सेवाओं का अभाव नज़र आता है।

चर्चाओं के दौरान हस्तक्षेप करते हुए योजना आयोग ने सुझाव दिया कि श्री अरूण मैरा, सदस्य योजना आयोग की अध्यक्षता में शहरी योजना एवं क्षमता निर्माण समिति इस संबंध में दो बैठकें आयोजित कर चुकी हैं और क्षमताएं निर्मित करने की कार्यनीति को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया में है। योजना आयोग ने यह भी बताया कि इस प्रयोजन के लिए पर्याप्त निधियां उपलब्ध हैं। एमओयूडी और एमओएचयूपीए दोनों ही इस समिति के सदस्य हैं।

उपर्युक्त मैरा समिति शहरी सामरिक योजना भी देख रही है। शहरी योजना की रूपरेखा तैयार

करने हेतु दिशा-निर्देश तथा टूल किट विकसित करने में सुश्री स्वाती रामनाथन द्वारा चलाये जाने वाले दि इंडियन अर्बन स्पेस फाउंडेशन ने बहुत बढ़िया काम किया है। मैरा समिति ने सहमति जताई है कि प्रत्येक शहर में ऐसी योजनाएं बनाई जाएं जिसके लिए सीबी निधि से सहायता उपलब्ध कराई जाएगी। अब यह किया जाए: सर्वसामान्य तौर पर शहरी योजना की सिफारिश करने के बजाए, जैसा कि पिछले 7 वर्षों से हो रहा है, शहर स्तरीय स्थानिक योजना बनाए जाने के पश्चात ही मंत्रालय द्वारा राज्यों/शहरों के साथ शहरी सहायता का प्रवाह जोड़ा जाए।

शहरी योजना क्यों आवश्यक है: हालांकि इसके कई कारण हैं कि नगरों द्वारा शहरी योजनाएं क्यों बनाई जाएं, सबसे महत्त्वपूर्ण यह है कि इससे शहर के विकास का दीर्घवधि आलोकन होता है। यह ज़रूरी है क्योंकि शहरों के वर्तमान अभिशासन संरचना में निर्वाचित प्रतिनिधियों का नहीं बल्कि अफसरों (सामान्यतः जिनका कार्यकाल 2-3 वर्षों का होता है) का दबदबा होता है।

इस सत्र से निम्न मुख्य बातें ज्ञात हुईं:

→ शहरी क्षेत्रों में सेवा प्रदाताओं का क्षमता निर्माण और प्रबंधकीय निपुणता अत्यंत आवश्यक हैं।

ठोस उपाय:

- *मंत्रालय अपनी मुख्य योजनाओं अर्थात् क्रमशः जेएनएनयूआरएम और राजीव आवास योजना में विशिष्ट दिशा-निर्देश बनाकर शहरी योजना एवं क्षमता निर्माण की कार्यनीति तैयार करने संबंधी मैरा समिति की उपर्युक्त सिफारिशों का अनुपालन करें।*

→ शहरी सेवाएं प्रदान करने के लिए भारत के शहर निरंतर प्रयासरत हैं। अब शहरों को एक कदम आगे बढ़ना होगा और आगामी दशकों में अपेक्षित जनसंख्या वृद्धि के अनुरूप योजना बनानी होगी।

ठोस उपाय:

- *दोनों मंत्रालय मैरा समिति की सिफारिशों का अनुपालन करें जिसे शीघ्र ही अंतिम रूप दिया जाएगा।*

विषयगत सत्र:

सत्र 01: स्थानीय सशक्तीकरण एवं जवाबदेही:

भारत में यूएलबी शहरी नागरिकों को सेवाएं प्रदान करने वाले प्रमुख प्रदाता हैं। वे स्थानीय संसाधन जुटाने, शहरी योजना बनाने तथा सेवाएं सुपुर्द करने के लिए ज़िम्मेदार हैं और उनसे यही अपेक्षित हैं। तथापि, वे नागरिकों को सीधे जवाबदेह नहीं हैं और उपभोक्ता मांग के प्रति हमेशा अनुक्रियाशील नहीं हैं। वर्तमान परिदृश्य के रूपांतरण हेतु ऐसे शहर आवश्यक हैं जो सेवा प्रदायगी तथा अभिशासन के मामलों में अपने नागरिकों के प्रति उत्तरदायी हों।

विभिन्न शहरों के महापौरों द्वारा इस बात पर चिंता व्यक्त की गई कि उन्हें अपनी ज़िम्मेदारियां बेहतर ढंग से निभाने के लिए पर्याप्त अधिकार नहीं दिए गए हैं। उन्होंने इस बात की ओर ध्यान दिलाया कि यूएलबी के कई कार्य अफसरशाही के जरिए राज्य सरकारों या उपराज्यकर्ताओं द्वारा किए जाते हैं और निर्वाचित प्रतिनिधियों को कार्यक्रमों तथा निधियों के बारे में कोई जानकारी नहीं दी जाती। महापौरों की समस्याएं अभिस्वीकृत करते हुए, सत्र के अध्यक्ष श्री आर रामानुजम, प्रधानमंत्री के सचिव ने कहा कि यह वास्तविकता है कि कई यूएलबी को लगता है कि उनसे ऐसी ज़िम्मेदारियां निभाने की अपेक्षा की जाती है जिसके लिए उन्हें पर्याप्त अधिकार नहीं दिए जाते। अधिकार के बगैर, नागरिकों के प्रति यूएलबी की ज़िम्मेदारी या उत्तरदायित्व सुनिश्चित नहीं की जा सकती। संविधान के 74वें संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, विधानमण्डल के प्रत्यक्ष हस्तक्षेप से राज्य की विशिष्ट परिस्थितियों के अनुकूल कार्यों, पदाधिकारियों एवं निधियों के हस्तांतरण की सीमा निर्धारित की जा सकती है। तथापि, यह भली-भांति ज्ञात है कि संविधान में यूएलबी हेतु परिकल्पित अधिकतर कार्य स्थानीय स्तर पर बेहतर ढंग से किए जा सकते हैं जिसके लिए यूएलबी को पर्याप्त अधिकार दिए जाएं और लोगों के प्रति उनमें सहवर्ती ज़िम्मेदारियां और प्रत्यक्ष जवाबदेही हो। हालांकि राज्य स्तर पर इसपर बहस हो सकती है, फिर भी यह भी देखा गया है कि जिन सेवाओं हेतु यूएलबी के पास पर्याप्त अधिकार हैं, उनका सुपुर्दगी स्तर भी समय के साथ-साथ कम हुआ है। शायद इसका कारण है अपर्याप्त क्षमता होने से बढ़ती हुई मांग पूरी करने में सक्षम न होना। प्रभावी विकेंद्रीकरण, संसाधन वर्धन एवं क्षमता निर्माण के अलावा, यूएलबी के कर्मचारियों को लोगों की वैध आवश्यकताओं के प्रति अधिक अनुक्रियाशील बनाना ज़रूरी है। संसद द्वारा माल एवं सेवाओं की समयबद्ध सुपुर्दगी तथा जन शिकायत निवारण बिल पारित होने के पश्चात नागरिक केंद्रीत जवाबदेही तंत्र स्थापित की जाएगी।

12वीं योजना में सिफारिश की गई है कि महापौरों को 5 वर्ष का लंबा कार्यकाल दिया जाए और उन्हें अधिकार भी दिए जाएं। फिलहाल, अधिकतर जगहों में यह केवल 2-3 वर्ष ही हैं। मुख्य समस्या यह है कि आगे कैसे बढ़ें। यह सत्ता की राजनीति खेली जा रही है। पालिका आयुक्त निर्वाचित प्रतिनिधियों को अधिकार नहीं देना चाहते। विधायकगण भी उन्हें अधिकार नहीं देना चाहते।

सत्र से उभर कर आए मुख्य मुद्दे:

→ वर्तमान में, शहर के कार्य में महापौर की भूमिका अधिकतर शिष्टाचार-युक्त होता है। महापौरों को अधिक कार्यकारी अधिकार दिए जाएं, जिससे स्थानीय राजनीति में दूरदर्शी नेतृत्व का आगमन हो सकता है। इससे त्वरित एवं अनुक्रियाशील कार्रवाई करने में सक्षम सशक्त नेतृत्व की कमी पूरी हो सकती है। इससे स्थानीय सरकारी प्राधिकारी को अपना एक अलग अस्तित्व भी प्राप्त होगा।

ठोस उपाय:

- इसका उत्तर संस्थागत व्यवस्था करने में है:
 - महापौरों का कार्यकाल बढ़ाएं।
 - उनके अंतर्गत पालिका निकायों को शहरी योजनाओं का प्रभार सौंपें।
 - उन्हें उत्प्लावक राजस्व शीर्ष प्रदान करें।
 - यूएलबी को संविधान की 12वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 कार्य हस्तांतरित करें।
 - वित्त आयोग से स्थानीय निकायों को निधियां उद्दिष्ट करते हुए विशिष्ट अधिनिर्णय
 - शहरी क्षेत्रों के अन्य सभी निकायों: उपराज्यकर्ताओं जैसे जल बोर्ड, विकास प्राधिकारियों को निर्वाचित प्रतिनिधियों के अंतर्गत काम करने का निदेश दें।

ठोस उपाय:

- शहरी विकास मंत्रालय एकल सूत्री कार्यसूची पर तुरंत समिति गठित करें: महापौरों को ताकतवर, जिम्मेदार तथा उत्तरदायी कैसे बनाएं?
 - दूसरे, शहरी विकास मंत्रालय स्थानीय स्तर पर महापौरों/निर्वाचित प्रतिनिधि को सशक्त बनाने हेतु समिति द्वारा सुझाए गए ऐसे सभी उपायों के साथ भारत सरकार की सहायता निर्मुक्ति जोड़े।

→ भारतीय शहरों में जिम्मेदारियों के प्रसार से विशक्तीकरण होता है क्योंकि यह असमान लोगों में होता है। जटिल क्रियाविधियों से विभिन्न संस्थाओं में समन्वयन एवं संस्थाओं में जन अभिगम कठिन हो जाता है। उदाहरणार्थ, शहरी अभिक्रमों के अनुमोदन में केवल नगरपालिका परिषद ही नहीं बल्कि राज्य सरकार और/अथवा क्षेत्रीय एजेंसियां भी शामिल होती हैं। अक्सर उनके बीच समन्वयन का अभाव होता है। इस विखंडन और ओवलैपिंग से कुशल सेवा प्रदायगी बाधित होती है और इससे संस्थाओं तथा अधिकारियों को जिम्मेदारियों से पीछा छुड़ाना या छुपाना आसान होता है, जिससे उन्हें उत्तरदायी ठहराना जनता के लिए मुश्किल या अक्सर असंभव हो जाता है। राज्य सरकारों और विधानमण्डलों को इन समस्याओं पर गंभीरतापूर्वक विचार करना होगा और लोगों के व्यापक हित में स्वीकार्य समाधान देने होंगे।

ठोस उपाय:

- 12वीं योजना तथा शहरी विकास मंत्रालय ने सुझाया है कि उक्त समस्या का निम्न समाधान हो सकता है
 - नगरपालिका निकाय जल सुविधाएं, अग्नि सेवाएं, शहरी परिवहन निगमों इ. जैसे विशेषकृत सेवा प्रदातों के साथ समझौता जापन करते हैं। इस व्यवस्था से यह सुनिश्चित किया जाता है कि ये संस्थाएं विशेषज्ञों द्वारा चलाए जाते हैं, लेकिन लोगों तक ये सेवाएं पहुंचाने के लिए पालिका निकाय जिम्मेदार एवं उत्तरदायी होते हैं।

→ क्षमता निर्माण की ओर ध्यान देना आवश्यक है ताकि लोगों के हित में प्रत्यायोजित अधिकारों सार्थकता से और लाभदायक ढंग से इस्तेमाल किया जाए। इसमें यूएलबी को पर्याप्त वित्तीय संसाधन उपलब्ध कराने, मानव संसाधनों में वृद्धि, महत्त्वपूर्ण सेवाओं के प्रभारी कर्मचारियों को प्रशिक्षण और लोगों की अनुभूत आवश्यकताओं के प्रति उन्हें संवेदनशील बनाना शामिल है ताकि यूएलबी की अनुक्रियाशीलता सुधारी जा सके।

सत्र 02: नगरपालिका वित्त

शहरी वित्त के संबंध में, यूएलबी के पास अपने वित्त के बारे में निर्णय लेने का बहुत कम अधिकार है और अब भी वे केंद्रीय एवं राज्य वित्त पोषण पर भारी रूप से निर्भर हैं। कुल यूएलबी राजस्वों में, केंद्रीय एवं राज्य सरकारी संसाधनों सहित सार्वजनिक तौर पर जुटाए गए

सभी संसाधनों का हिस्सा बहुत ही कम है। इसी प्रकार, नगरपालिका व्यय भी बहुत कम है। यह ब्राज़ील जैसे अन्य विकासशील देश के शहरों के एकदम विपरीत है, जहां वे अवसंरचना में सभी सार्वजनिक निवेश का 45 प्रतिशत है।

ये समस्याएं सर्वविदित हैं। अंतिम विश्लेषण में, यह राज्य और शहर स्तर पर राजनैतिक कार्यपालकों/अफसरों के बीच सत्ता का संघर्ष दर्शाता है। राज्य नगरपालिका निकायों को उत्प्लावक राजस्व संसाधन सौंपना नहीं चाहते, हालांकि इनमें से कई उन्हें बजट सहायता प्रदान करते हैं। तथापि, यह व्यवस्था तदर्थ है और राज्य एवं राष्ट्रीय सरकार पर शहर सरकारों की 'निर्भरता सिंड्रोम' दर्शाया है। इसके अलावा इस व्यवस्था से शहर स्तर पर कोई समझदार नियोजन नहीं हो पाता।

- श्री गौरव गुप्ता, क्षेत्रीय आयुक्त, बेंगलोर मंडल ने शहरों को वित्तीय तौर पर, प्रशासनिक तौर पर और राजनीतिक तौर पर सशक्त करने पर जोर दिया जो अब नहीं किया जा रहा है। उन्होंने विकेंद्रित अभिशासन, जानकारी बांटने और नागरिकों की सहभागिता पर भी जोर दिया।
- श्री नटवर गांधी, मुख्य वित्तीय अधिकारी (सीएफओ), वाशिंगटन डीसी ने बताया कि कैसे वित्तीय सुदृढीकरण के जरिए विभिन्न वित्तीय उपाय अपनाकर और वित्तीय भ्रष्टाचार से बचते हुए शहर का काया-पलट हुआ और इसका रूपांतरण शहरी गिरावट से वित्तीय प्रभुता में हुआ। श्री गांधी ने इस बात पर भी बल दिया कि कैसे सशक्त अर्थव्यवस्था भी कुशासन और कमजोर वित्तीय प्रबंधन पर परदा डाल सकती है, लेकिन आर्थिक गिरावट के दौर में कमजोर वित्तीय प्रबंधन से वित्तीय संकट पैदा हो सकती है। उन्होंने ऐसे निम्न कुछ उपाय बताए जिन्हें उस शहर को वित्तीय संपोषणीयता के मार्ग पर रखने का वास्तव में असंभव कार्य करने के लिए अपनाया गया।
 - निम्न के जरिए परिचालनीय एवं पूंजीगत बजट पर मजबूत वित्तीय नियंत्रण
 - मुख्य वित्तीय अधिकारी का कार्यालय (ओसीएफओ) व्यय को राजस्व प्रक्षेपण के नीचे रखकर और यह सुनिश्चित करके कि शहर उन कानूनों को लागू न करें जो पूर्णतः वित्तपोषित नहीं हैं, सख्त बजट नियंत्रण प्रवर्तित करते हैं
 - शहर की ऋण सीमा है जो कुल ऋण को वार्षिक व्यय के 12 प्रतिशत तक सीमित रखती है

- एजेंसी स्तर पर निरंतर वित्तीय पर्यवेक्षण किया जाता है
- शहर ने निम्न के जरिए दीर्घकालीन वित्तीय योजना पर ध्यान केंद्रित किया
- चार वर्षों की वित्तीय अवधि में बजट संतुलित करना
- पंचवर्षीय पूंजीगत योजना का प्रतिपादन जिससे उधार नियंत्रित होता है
- सशक्त पेंशन वित्तपोषण (शहर के बजट में से वित्तीय व्यय सुधारने हेतु)
- वित्तीय स्थिति संतुलित करने के लिए, 1997 के पश्चात नियुक्त किए गए शहर के कर्मचारियों के पास शहर की सरकार द्वारा मामूली तौर पर अनुकूल बनाये गए स्व-वित्तपोषित सेवानिवृत्ति खाते हैं
- शिक्षकों, फायर फाइटरों, और पुलिस अधिकारियों के पेंशन तथा अन्य नियोजन पश्चात लाभ पूर्णतः वित्तपोषित हैं

पैनलिस्टों को बधाई देते हुए सुश्री सुषमा नाथ, सदस्य, 14वां वित्त आयोग ने नगरपालिका वित्त सुधार हेतु अनुकूल माहौल तैयार करने की आवश्यकता पर बल दिया।

सत्र से उभर कर आए मुख्य मुद्दे:

- व्यय एवं बजट की नम्यता पर यूएलबी का विवेकाधिकार सीमित हैं। वे वित्तीय रूप से हस्तांतरणों पर निर्भर हैं क्योंकि निधियां अधिकतर राज्य एवं केंद्रीय सरकारी योजनाओं से बंधी होती हैं। अधिक प्रगतिशील करों के मुकाबले संपत्ति कर जैसी नगरपालिका राजस्व स्रोत अधिकतर स्थैतिक माने जाते हैं। यूएलबी प्रयोक्ता प्रभार वसूलने और कई मामलों में उन्हें बढ़ाने में अक्षम रहे हैं। परिणामस्वरूप, स्थानीय बजट योजनाकारों में विश्वसनीय ज्ञान एवं प्राधिकार का अभाव होता है, जिससे उपलब्ध संसाधनों की राशि और समय निर्धारित करने में सहायता होती है।
- यूएलबी के पास पर्याप्त वित्तीय प्रबंधन प्रणालियां एवं पद्धतियां नहीं हैं, जिसके परिणामस्वरूप वे सही वित्तीय या आर्थिक आधार पर आधारित योजनाएं नहीं बना सकते, आस्तियां या देयताओं का प्रबंधन नहीं कर सकते या डेटा का रखरखाव ठीक से नहीं कर पाते या उनमें निधियां खर्च करने के तरीके संभालने की सीमित वित्तीय और तकनीकी विशेषज्ञता है।

ठोस उपाय:

- इशर जज अहलूवालिया की अध्यक्षता में एक उच्च स्तरीय विशेषज्ञ समिति ने (मार्च 2011) में यूएलबी के वित्तीय सुदृढीकरण पर विशिष्ट सिफारिशों की हैं। मंत्रालय ने रिपोर्ट स्वीकृत कर ली है, परंतु अब तक कोई ठोस उपाय नहीं किए गए हैं। इस रिपोर्ट की सिफारिश के कार्यान्वयन का मानचित्र बनाने हेतु मंत्रालय द्वारा वरिष्ठ अधिकारियों का एक कार्यकारी दल तुरंत गठित किया जाएगा।
- इस समिति की एक प्रमुख सिफारिश है यूएलबी को उत्पावक राजस्व स्रोत प्रदान करने के लिए भारतीय संविधान में संशोधन का प्रस्ताव देना। शहरी विकास मंत्रालय द्वारा यह प्रक्रिया शुरू की जाए।
- 13वें वित्त आयोग ने स्थानीय निकायों को कुछ निधियां प्रदान की थीं और निधियों का प्रवाह निर्धारित निष्पादन से जोड़ा था। एमओयूडी एवं एमओएचयूपीए नगरपालिका निकायों को, विशेषकर नगरपालिका श्रेणियों के निर्माण हेतु, कुछ खुली निधियां देने के लिए 14वें वित्त आयोग से सम्पर्क कर सकते हैं। यह महत्त्वपूर्ण है क्योंकि कई यूएलबी के पास पर्याप्त स्टाफ नहीं है और दूसरे, प्रतिनियुक्त स्टाफ शहर विकसित करने में दीर्घकालीन रुचि नहीं लेते।
- शहर/राज्य स्तरीय अवसंरचनात्मक निधि का निर्माण करने की आवश्यकता है, जिसे वित्तपोषण के अभिनव तरीके से पाया जा सकता है। इन अभिनव तरीकों में अतिरिक्त एफएसआई हेतु प्रभार लगाना, सुधार उगाही, अप्रयुक्त अथवा अक्षमतापूर्वक प्रयुक्त सरकारी भूमि बेचना, इ. शामिल है। इस प्रकार से उत्पन्न निधि अवसंरचनात्मक वित्तपोषण हेतु इस्तेमाल किया जा सकता है। किसी भी अनुमान से
 - विभिन्न सरकारी विभागों के स्वामित्व की अप्रयुक्त अथवा अक्षमतापूर्वक प्रयुक्त सरकारी भूमि के मौद्रिकीकरण की व्यापक संभावना है और
 - इसी प्रकार, अतिरिक्त एफएआर, विशेषतः मेट्रो रेल परियोजनाओं/बीआरटी परियोजनाओं इ. के संरेखण में मूल्य निर्धारण लिखत से बहुत राजस्व उत्पन्न हो सकता है। दररअसल, मेट्रो रेल परियोजनाओं की मंजूरी से पहले राज्य स्तरीय निधि निर्मित करने की शर्त पूरी होनी चाहिए। शहरी विकास मंत्रालय इस संबंध

में तुरंत विकास की निगरानी करें और इसे जेएनएनयूआरएम-II के अंतर्गत अनिवार्य सुधार बनाएं।

ठोस उपाय:

जहां तक श्री गांधी द्वारा नगरपालिका निकायों का भ्रष्टाचार रोकने की आवश्यकता संबंधी उठाए गए मुद्दों का प्रश्न है, तो निम्न ठोस उपाय किए जाएं:

- **लघु एवं मध्यम अवधि में:**
 - नगरपालिका सरकार सेवाओं हेतु प्रयोक्ता प्रभार युक्तिकृत करें, जो वर्तमान में काफी कम है। यह जेएनएनयूआरएम के अंतर्गत सुधारों में से है। मंत्रालय इस सुधार को प्रोत्साहन देना जारी रखें। इससे नगरपालिका निकायों की वित्तीय स्थिति भी बेहतर होगी।
- **दीर्घकालीन:**
 - नगरपालिका सरकार पर एफआरबीएम (वित्तीय ज़िम्मेदारी एवं बजट प्रबंधन) अधिनियम भी लागू हो।
 - भ्रष्टाचार से निपटने का एक व्यावहारिक तरीका है शहरी परियोजनाओं को प्राथमिकता देना। यह तब संभव है जब शहरी योजनाएं बनाई जाती हैं और दूसरे जब ऐसी योजनाएं समुदाय सहभागिता के आधार पर बनाई जाती हैं। जैसा कि पहले कहा जा चुका है, शहरी विकास मंत्रालय शहरी योजना को मुख्य धारा में लाने के लिए मैरा समिति की सिफारिश का पालन करें और नगरपालिका निकायों को सहायता देने हेतु इस योजना को आधार बनाया जाए ।

सत्र 03: उपनगरों/महानगरों का प्रबंधन:

शहरों में स्थानांतरण से भारत में आए बड़े पैमाने पर परिवर्तन, चीन के बाद 21वीं सदी का दूसरा सबसे बड़ा शहरीकरण माना जाएगा। अभी से असीम चुनौतियां दिखाई दे रही हैं। भारत के 70% से अधिक शहरी मज़दूर अनौपचारिक अर्थव्यवस्था में अपनी आजीविका कमाते हैं और लगभग 50% निर्धन है या अन्यथा त्वरित शहरीकरण के साथ आने वाले अभावों से ग्रस्त हैं। लगभग 100 मिलियन भारतीय झुग्गियों में रहते हैं, मुंबई में आधी से अधिक आबादी, चेन्नै में एक तिहाई से अधिक आबादी।

तीन मुद्दे महत्त्वपूर्ण हैं:

- 1) हमारे पास दस वर्षीय योजना / शहरों के लिए कार्यनीति होनी चाहिए।
 - 2) इन योजनाओं में, शहरी सीमाओं से बाहर के वे क्षेत्र (उप-शहरी क्षेत्र) भी शामिल किए जाएं जहां शहरीकरण चल रहा है।
 - 3) मौसम परिवर्तन की समस्याओं पर ध्यान दिया जाए।
- श्री डी पी एस मदन, महानगर आयुक्त, एमएमआरडीए ने बढ़ते हुए महानगरीय प्रदेशों की समस्याओं पर जोर दिया जहां नये अनियोजित क्षेत्रों के जुड़ने, संसाधन प्रयोग की प्राथमिकता और मुद्दों की बहुलता से नियोजन, वित्तीय एवं प्रबंधकीय समस्याएं आती हैं। इन मुद्दों के परिप्रेक्ष्य में उन्होंने क्षेत्रीय विकास प्राधिकारियों को सशक्त बनाने की आवश्यकता पर भी बल दिया।
 - डॉ. ज्योति पारीख, कार्यपालक निदेशक, आईआरएडी ने पर्यावरणीय, भौतिक, आर्थिक, राजनीतिक एवं सामाजिक संपोषणीयता मुद्दे संबोधित करते हुए हरित शहरीकरण की आवश्यकता पर बल दिया। उन्होंने कहा कि शहर प्रमुख संस्थाओं, नीतियों के सक्षमीकरण और वित्तपोषण विकल्पों का संयोजन इस्तेमाल कर सकते हैं। उन्होंने यह भी कहा कि मौसम परिवर्तन प्रभाव संबोधित करने के लिए, जो अन्य समस्याओं के साथ प्रमुख समस्या बनकर उभर रही है, अधिक समझदारी, प्रोत्साहन के उच्च स्तर एवं सशक्त कार्रवाईयां आवश्यक हैं। उन्होंने इस बात पर जोर दिया कि पर्याप्त निवेशों को मौसम विदित शहरीकरण हेतु नीति संरचना सहित उपयुक्त संस्थागत तंत्रों के साथ सुसाध्य करने की आवश्यकता है।
 - प्रोफेसर मीरा मेहता, प्रोफेसर एमेरिटस, सीईपीटी ने गुजरात और महाराष्ट्र का उदाहरण देते हुए बताया कि यूएलबी स्तर पर जल एवं सफाई क्षेत्र की निष्पादन मूल्यांकन प्रणालियों में कैसे अभिनव तरीके इस्तेमाल किए गए हैं। उन्होंने यूएलबी के सेवा स्तरों के निष्पादन मूल्यांकन की ज़रूरत पर जोर दिया, जो शहरी सेवा प्रदायगी में सुधार लाने में सहायक होगा।
 - सुश्री निशा सिंह, जेएस (मिशन), शहरी विकास मंत्रालय ने शहरी अवसंरचना हेतु भारी निवेश आवश्यकता पर, प्रमुख शहरों और शहरी समुदायों के आसपास उपनगरी समस्याओं के दबाव डालने की ओर ध्यान आकर्षित किया। उन्होंने उपनगरी क्षेत्रों की विभिन्न चुनौतियां और शहरों के आसपास तथा शहरी समुदायों की असंगठित वृद्धि से

निपटने हेतु आवश्यक कारकों पर भी प्रकाश डाला। उन्होंने बेहतर अभिशासन एवं नियोजन सुनिश्चित करने हेतु क्षेत्रीय विकास की सांविधिक मान्यता की आवश्यकता पर भी बल दिया।

सत्र का समापन करते हुए, अध्यक्ष महोदय श्री वी.नारायणस्वामी, माननीय राज्यमंत्री, कार्मिक शिकायतें एवं पेंशन ने सभी वक्ताओं का अभिनंदन किया और खंडित समाधानों से बचने के लिए योजनाओं पर बल दिया ताकि जिला योजनाओं, क्षेत्रीय योजनाओं, विभिन्न नगरपालिकाओं इ. की योजनाओं के साथ उनका तालमेल हों।

सत्र से उभर कर आए मुख्य मुद्दे:

- 100,000 से अधिक आबादी वाले शहरों के लिए **10 वर्षीय शहर विकास कार्यनीतियां तैयार करें।** विकास परिवर्तन और वांछित नियोजन एवं नीति समायोजन दर्शाने के लिए इन कार्यनीतियों को वार्षिक तौर पर अद्यतन किया जाए। शहर विकास कार्यनीतियां लचीले एवं सक्रिय समझे जाएं, वे शहरी विकास के साथ-साथ पर्यावरण की सुरक्षा पर भी ध्यान दें।
- स्तर I शहरों में महत्त्वपूर्ण नियोजन, अवसंरचनात्मक पूंजीगत निवेश का समन्वयन करने के लिए **महानगर नियोजन समितियां/विकास प्राधिकारी स्थापित/मज़बूत**

ठोस उपाय:

- 10 वर्षीय योजना/कार्यनीति तैयार करने हेतु, शहरी नियोजन एवं क्षमता निर्माण के बारे में मैरा समिति की सिफारिश (जिसका उद्घाटन सत्र की टिप्पणियों में उल्लेख किया गया था) का पालन किया जाए।
- उपनगरीय क्षेत्रों के बारे में, मैरा समिति द्वारा विकसित एवं अनुशंसित दिशा-निर्देशों में, शहर नियोजन में उपशहरी क्षेत्रों का समावेश है।
- जलवायु परिवर्तन बारे में, मंत्रालय द्वारा निम्न उपाय किए जाएं:
 - 1) संपोषणीय आवास राष्ट्रीय मिशन (एनएमएसएच) तुरंत प्रवर्तित किया जाए। यह प्रधानमंत्री द्वारा अनुमोदित आठ मिशन में से एक है। 12वीं योजना में भी यह मिशन प्रवर्तित करने की सिफारिश की गई है और बजट प्रावधान भी किए गए हैं।
 - 2) जेएनएनयूआरएम के अंतर्गत, जल आपूर्ति एवं सफाई तथा शहरी सार्वजनिक

परिवहन परियोजनाओं पर अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए। विभिन्न सेवाओं की मांग संभालने में शहरी नियोजन संबंधी सुधार बहुत सहायता करेंगे। शहरी विकास मंत्रालय शहरी नियोजन की मैरा समिति की सिफारिशें कार्यान्वित करें।

3) मंत्रीमंडल ने राजीव आवास योजना अनुमोदित किया है। पर्याप्त निधि उपलब्ध है। नये घरों के निर्माण के बजाए, एमओएचयूपीए बस्ती के भीतर अवसंरचना सुधारने के लिए प्रत्येक बस्ती में जल एवं सफाई परियोजना कार्यान्वित करने हेतु विशेष अभियान चलाएं। नये घर बनाकर गरीबों में बांटने की तुलना में इससे तुरंत नतीजे नज़र आएंगे। यह अप्रोच महंगा है, यूएलबी में क्षमता का अभाव है और यदि ये परियोजनाएं चलाई जाती हैं, तो भी पूरा होने में बहुत समय लगता है।

4) इस संबंध में, शहरी घरों की कमी का स्वरूप समझना ज़रूरी है। प्रो. अमिताभ कुण्डु की अध्यक्षता में तकनीकी समिति का अनुमान है कि शहरी इलाकों में 18.78 मिलियन घरों की कमी में से एक बहुत बड़ा हिस्सा (लगभग 12 मिलियन) भीड़-भाड़ के कारण है जिसके मायने ये है कि हालांकि लोगों के सिरों पर छत है, फिर भी वे गंदे और भीड़-भाड़ वाले इलाकों में रहते हैं और उनका प्रति व्यक्ति शहरी स्थान बहुत ही कम है। अतः नये घरों की परियोजनाएं शुरू करने के बजाए बस्ती में बुनियादी सुविधाओं की व्यवस्था करना अधिक महत्त्वपूर्ण है।

सत्र 04: सेवा प्रदायगी

भारत के शहर एवं नगर, वर्तमान आबादी को भी दी जाने वाली सेवाओं की गुणवत्ता के मामले में स्पष्टतः अपूर्ण है। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि भारतीय अर्थव्यवस्था अब विश्व की तेज़ी से बढ़ती हुई अर्थव्यवस्थाओं में से एक है, शहरी घरों की ज़रूरतों की तुलना में और शहरों एवं नगरों की आर्थिक उत्पादकता संपोषित करने हेतु आवश्यकता की तुलना में सेवा के वर्तमान स्तर मानक बहुत ही निचले हैं।

- श्री विक्रम कपूर, चेन्नै नगरपालिका निगम, ने शहरी सेवा प्रदायगी की प्रमुख चुनौतियों का संक्षिप्त विवरण दिया जो नागरिकों के प्रति जवाबदेही, क्षमता समस्याएं (परियोजना प्रबंधन, पीपीपी), वित्तीय बंधन, कानून प्रवर्तन, सुधार क्षेत्र (भूमि स्वामित्व, सांविधिक अनुमोदन, संपत्ति कर, प्रयोक्ता प्रभार), सामाजिक-आर्थिक समावेशन और अर्थसाहाय्य लक्षित करना हैं। उन्होंने ऐसे कई संभावित समाधान भी दिए जिनसे काम आसान हो सकता है, अर्थात् यूएलबी एजेंसियों की बहुलता रोकें,

मानव संसाधनों में निवेश (शहरी प्रबंधकों की श्रेणी), कानून के प्रति अधिकारियों/जन प्रतिनिधियों की जवाबदेही, अभिनव वित्तपोषण, विशेषतः बॉण्ड जैसे उधार दस्तावेज़, प्रौद्योगिकी इस्तेमाल करते हुए (उदा. ऑनलाईन बिन ट्रेकिंग सॉफ्टवेयर) विकसित भूमि पारदर्शिता का मूल्य खुला करने हेतु साधनस्वरूप शहर नियोजन का प्रयोग, सिविल सोसायटी, शिक्षाविद, उद्योग तथा अन्य पणधारकों के साथ साझेदारी।

- डॉ. एम रामचंद्रन, भूतपूर्व सचिव (एमओयूडी) ने जेएनएनयूआरएम की कल्पना, उसकी उपलब्धि और आगे के रचनात्मक तरीके पर चर्चा की। भविष्य की कुछ उल्लेखनीय कार्यनीतियां इस प्रकार हैं, क्षमता निर्माण पर ध्यान देना, जेएनएनयूआरएम के दूसरे चरण की तैयारी करना, पूर्ण रूप से तैयार सुधार कार्यसूची, अच्छे कार्य को प्रोत्साहन देने का प्रावधान, प्रथम चरण में 468 एक लाख प्लस शहरों की स्पष्टतः प्रतिपादित इ-अभिशासन कार्यसूची, स्मार्ट सिटी संकल्पना को स्थान देना, प्रत्येक शहर हेतु नागरिक संतुष्टि सूचक, महापौरों को अधिकार देने की कार्य योजना।
- डॉ. श्रीकर परदेशी, आयुक्त, पिंपरी चिंचवड ने पिंपरी चिंचवड में चलाए जा रहे उन अभिक्रमों की जानकारी दी जिन्हें नागरिकों को दी जाने वाली सेवाओं का स्तर सुधारने हेतु शुरू किया गया है जैसे कि सारथी - नागरिकों का हेल्पलाईन, एसएलबी कनेक्ट - जन सहभागिता के जरिए सेवा स्तर बढ़ाने के लिए नागरिकों का फीडबैक

सत्र के अध्यक्ष महोदय ने सत्र की विभिन्न चर्चाओं का संक्षेप प्रस्तुत किया जो एजेंसियों की बहुलता समस्या, क्षेत्र विशेषज्ञता की ज़रूरत, कार्यान्वयन सुधारना, बेहतर पीपीपी, नियंत्रकों की आवश्यकता, उत्कृष्ट कार्यपद्धतियां बांटना, इ-अभिशासन का उद्भव, आईसीटी इ. से संबंधित था।

सत्र से उभर कर आए मुख्य मुद्दे:

जल एवं सफाई:

→ सार्वजनिक परिवहन के अलावा, जल एवं सफाई ध्यान देने योग्य प्रमुख क्षेत्र हैं। हालांकि आम तौर पर शहरी निवासियों को जल एवं सफाई की बेहतर सुविधा उपलब्ध होती है, फिर भी किसी भी भारतीय शहर में सप्ताह के सातों दिन, दिन के चौबीसों घंटे पानी नहीं मिलता। सेवा प्रदायगी मॉडेल द्वारा परिचालन एवं रखरखाव की लागतें वसूल नहीं होती और परिणामस्वरूप यह प्रणाली निरंतर निष्क्रिय होती जा रही है।

ठोस उपाय:

- शहरी विकास मंत्रालय प्रत्येक जल आपूर्ति परियोजना के डीपीआर में आग्रह करें कि आपूरित जल के कारण उत्पन्न सीवेज के उपचार की स्पष्ट व्यवस्था की जाए। अतः जल परियोजनाएं सफाई परियोजना से भिन्न न समझी जाएं।
- टेलिस्कोपिक एवं विशाल शुल्क संरचना अपनाई जाए, जिसमें बहुत ही किफायती दर पर न्यूनतम पानी की व्यवस्था की जाती है और पानी का अपव्यय दण्डित किया जाता है।
- जेएनएनयूआरएम-II के अंतर्गत, गैर-राजस्व जल या शहर सफाई योजना बनाना जैसे क्षेत्र विशेष सुधार और संसाधनों का पुनःप्रयोग लाया जाए। शहर विकास मंत्रालय जेएनएनयूआरएम-II के अपने इस प्रस्ताव में यह प्रावधान जोड़ें।
- बस्तियों या पेयजल आपूर्ति की पुरानी समस्या वाले क्षेत्रों में, जेएनएनयूआरएम के अंतर्गत निर्धन घरों में शुद्ध पानी की बोतल किफायती कीमतों पर आपूरित करने की निजी परियोजनाएं प्रोत्साहित किए जाएं। कुछ राज्यों में इस कार्यनीति के सफल कार्यान्वयन का अध्ययन करने हेतु एक लघु कार्यदल गठित किया जा सकता है।

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन:

- ठोस अपशिष्ट प्रबंधन अक्षम एवं अप्रभावी है, जिसका मुख्य कारण है संपोषणीय कारोबार मॉडेल का अभाव जो अपशिष्ट प्रबंधन गतिविधियों का पूर्ण विस्तार कवर करता हो। यह समस्या सर्वविदित है। समाधान भी सर्वविदित हैं लेकिन इसके लिए शहर स्तरीय नेतृत्व आवश्यक है। शहरों में ठोस अपशिष्ट का दर-दर संग्रहण हेतु बहुत ही कम शुल्क लिया जाता है (यह प्रति घर 50 रुपये प्रति माह है!!!)। ज़ाहिर है कि पीपीपी आधार पर बहुत ही कम परियोजनाएं व्यवहार्य हैं। यह शुल्क बढ़ाया जाए।
- विश्वभर के स्मार्ट शहरों ने स्रोत पर जैविक एवं अजैवी अपशिष्ट का पृथक्करण प्रवर्तित किया है। जापानी शहरों में इस समस्या से निपटने के लिए पहले इस बात की जागरूकता पैदा की गई कि जैविक एवं अजैवी अपशिष्ट क्या है और फिर हर घर में दो अलग-अलग कूड़ेदान दिए गए। यदि किसी घर ने इसे अलग नहीं रखा तो उनका नाम समुदाय में प्रदर्शित किया जाता जिससे उन्हें शर्मिंदगी झेलनी पड़ती। ऐसे कई अन्य उदाहरण हैं।

→ हालांकि 'अपशिष्ट से ऊर्जा मॉडल' के लिए बहुत उत्साह है, फिर भी इसके कई कारण हैं कि वे हमारे लिए उपयुक्त क्यों नहीं हैं। सबसे महत्वपूर्ण है हमारे शहरों में उत्पन्न अपशिष्ट का निम्न कैलोरी मूल्य और अपशिष्ट की बेतरतीब आपूर्ति। अपशिष्ट से ऊर्जा मॉडल का एक विपरीत पहलू यह है कि कचरा बीनने वाले ऐसे कई परिवार हैं जिनकी आजीविका अपशिष्ट के प्रसंस्करण पर निर्भर है।

ठोस उपाय:

- *राष्ट्रीय स्तर परामर्श आवश्यक है जहां अहमदाबाद में एसईडब्ल्यूए इ. द्वारा विकसित मॉडल जांची जाएगी।*
- *घूरा अपशिष्ट हेतु अभिनव समाधान भी ढूंढा जाए।*
- *आगे का मार्ग बताने के लिए इस समस्या पर एक कार्यदल गठित किया जाए।*

शहरी नियोजन एवं भूमि प्रयोग:

→ भारत में प्रयुक्त होने वाला मास्टर प्लान मॉडल शहरीकरण की तीव्र गति के लिए व्यापक तौर पर अनुपयुक्त माना जाता है और इसकी परिणति विकृत भूमि बाजारों तथा अक्षम अवसंरचना में होती है। योजना आयोग के अनुसार न केवल यह सही है, बल्कि हमारे मतानुसार यह समस्या की जड़ है। आम तौर पर शहर योजनाकर्ता मास्टर प्लान को भूमि प्रयोग नियंत्रित करने के साधनस्वरूप इस्तेमाल करते हैं। वे शहरों को ऐसे विकास के साधन के रूप में आगे बढ़ाने हेतु प्रशिक्षित नहीं हैं जो शहर में आजीविका अवसर सृजित करनेवाले कारकों से प्रेरित हों। शहर नियोजन की पुरानी पद्धति में मेट्रो रेल या बीआरटी जैसी बड़ी परियोजना वाले शहर को परिवर्तित करने की संभावना पर भी गौर नहीं किया जाता जिसे जनता के पैसे से किया जाता है और आम तौर पर एफएआर उभारने का लाभ नहीं लेते। उदाहरणार्थ, दिल्ली मास्टर प्लान जहां इस तथ्य के बावजूद कि मेट्रो के निर्माण में जनता का काफी पैसा लगाया गया है, मेट्रो कॉरीडोर में एफएआर उभारने का विरोध किया जा रहा है। आम तौर पर मास्टर प्लान विशेषज्ञों द्वारा बनाए जाते हैं और समुदाय की सलाह नहीं ली जाती। इसे दुरुस्त करने के लिए जेएनएनयूआरएम ने समुदाय सहभागिता अधिनियम पारित करना अनिवार्य किया जिससे समुदाय सहभागिता की संस्थागत व्यवस्था हो।

ठोस उपाय:

- शहरी विकास मंत्रालय शहरी नियोजन हेतु गठित मैरा समिति की सिफारिश तथा शहरी नियोजन आधारित समुदाय मुख्य धारा में लाने के लिए 12वीं योजना की सिफारिश लागू करने के लिए प्रतिबद्ध हो जिससे लोगों के आकांक्षानुरूप शहर का विकास हो।

सत्र 05: नागरिक एवं समुदाय सहभागिता:

शहरी भारत में ग्राम सभाओं की समांतर संस्थाओं का अभाव है जो नगरपालिका मामलों में नागरिकों की प्रत्यक्ष सहभागिता के साधनों के तौर पर ग्रामीण क्षेत्रों में स्थापित किए गए हैं। उदाहरणार्थ, समुदाय सहभागिता बिल का आशय है वर्तमान वार्ड समितियों के अलावा ग्राम सभा जैसी केंद्रीयकृत संरचनाओं को व्यापक जिम्मेदारी सौंपना। भारतीय शहरों में, कई वार्ड समितियां शायद ही कभी मिली हों और प्रशासनिक कौशल के अभाव के कारण वे या तो वार्ड पार्षदों की अभिवृत्ति पर या दबाव गुटों की क्षमता और अवधारणा पर निर्भर रहते हैं।

- शहरी अभिशासन एवं सेवा प्रदायगी में समुदाय सहभागिता पर बल देते हुए सुश्री भद्रा बी, उप महापौर, कोचिन नगरपालिका निगम, ने कोचिन शहर द्वारा अपनाई गई पद्धतियों एवं उससे हुए लाभों पर एक प्रस्तुतीकरण तैयार किया।
- महिला हाउसिंग सेवा ट्रस्ट की सुश्री बिजल भट्ट ने परिवर्तन कार्यक्रम पर एक प्रस्तुतीकरण पेश किया जिसे अहमदाबाद की शहरी बस्तियों में भौतिक अवसंरचना और समुदाय विकास सुधारने के लिए दोहरानेयोग्य समुदाय आधारित दृष्टीकोन के तौर पर कार्यान्वित किया गया। इस कार्यक्रम ने पणधारक के पूर्ण सहभाग, भूमि स्वामित्व और अवधि अधिकारों की उपलब्धता निरपेक्ष गरीबों को सेवाएं उपलब्ध कराके, लागत बांटकर स्वामित्व की भावना जागृत करते हुए और घरों में शौचालय की उपलब्धता बढ़ाकर मांग चालित कार्यनीति अपनाकर संपोषणीयता हासिल की।
- श्री विजयानंद, अतिरिक्त सचिव, एमओआरडी, भारत सरकार ने अपने भाषण में योजना विकसित करने और कार्यान्वयन शुरू करने से पहले स्थानीय सरकारी पदाधिकारियों की क्षमता निर्मित करने और नागरिकों में जागरूकता लाने की आवश्यकता पर ज़ोर दिया। उन्होंने योजना प्रक्रिया में लोगों को शामिल करने और विभिन्न चरणों में सहभागी अभिवृत्तियां तथा ज्ञान बांटने हेतु विभिन्न मंच स्थापित करने की आवश्यकता पर भी बल दिया।

श्री अरूण मैरा, सदस्य, योजना आयोग एवं सत्र के अध्यक्ष, ने चर्चाओं से निकले कुछ प्रमुख मुद्दों पर प्रकाश डाला, जिनमें परियोजना एवं कार्यक्रम प्रतिपादन तथा कार्यान्वयन के सभी चरणों के दौरान वांछित उद्देश्य पूर्ण करने हेतु सहभागी प्रक्रिया का महत्त्व शामिल है। श्री मैरा ने योजना प्रक्रिया के सभी चरणों में लोगों के सहभाग पर भी जोर दिया। उन्होंने विभिन्न विषयगत स्थितियों के अनुसार जन सहभागिता के जरिए चलाई गई सहभागिता प्रक्रिया का दस्तावेजीकरण करने पर भी जोर दिया, ताकि इसे प्रशिक्षण सामग्री एवं ज्ञान आधार मानकर वास्तविक जीवन की स्थितियों से सीख ली जा सके जिससे काफी समय की बचत होगी और संभावित हल निकाले जा सकेंगे।

सत्र से उभर कर आए मुख्य मुद्दे:

→ स्थानीय सरकार, जवाबदेही साधनों के तौर पर परिषद स्तरीय कार्यात्मक समितियां इस्तेमाल करने का अवसर प्रदान करता हैं। कार्यात्मक क्षेत्रों में नागरिक फोरम स्थापित करके न केवल स्थानीय मांग व्यक्त करना संभव होगा, बल्कि समन्वित तरीके से इन मांगों का प्रभावी प्रत्युत्तर देने का अवसर प्राप्त होगा। सुस्थापित कार्यात्मक समितियां निरंतरता सुनिश्चित करेंगी, जबकि सीमित अवधि की मद-उन्मुख समितियां परिषद, अधिकारी और नागरिकों के बीच कार्य की गतिशील प्रक्रिया सुसाध्य करेंगी। पूंजीगत निवेश कार्यक्रम के साथ समुदाय प्राथमिकताएं जोड़ने की ओर लक्षित सहभागी बजट अभिक्रम भी इन जवाबदेही तंत्रों का हिस्सा होंगे।

ठोस उपाय:

- एमओयूडी एवं एमओएचयूपीए सुनिश्चित करें कि समुदाय सहभागिता अधिनियम, जो जेएनएनयूआरएम के अंतर्गत अनिवार्य सुधार है, में तुरंत प्रोत्साहन दिय जाए। समुदाय सहभागिता सुनिश्चित करने के लिए अधिनियम द्वारा संस्थागत व्यवस्था की जाएगी। यह जेएनएनयूआरएम के अंतर्गत एक अनिवार्य सुधार है, परंतु बहुत कम लोग को इसके वास्तविक अभिप्राय से अवगत हैं। एमओयूडी ने इस सुधार का एक प्राइमर विकसित किया था, जिसका पालन किया जाए।
- डॉ. आइशर अहलूवालिया की अध्यक्षता में एचपीईसी की सिफारिश के अनुसार, शहरों के प्रबंधन में समुदाय सहभागिता के लाभों के बारे में कम-से-कम 300 आईएस अधिकारियों को प्रशिक्षण दिलवाएं। ऐसे कई उदाहरण हैं

जहां शहर अभिशासन अभी भी 'पैतृक ढंग' से विचार करते हैं जहां अधिकारियों का कहना है कि वे जो उपलब्ध कराते हैं, उसे लोग पसंद करते हैं। इससे कई मामलों में भयंकर परिणाम सामने आए हैं।

→ **ग्राहकों के रूप में नागरिकों के प्रति जवाबदेही।** कई नागरिकों के लिए, स्थानीय सरकार के साथ उनका मुख्य संपर्क नगरपालिका सेवाओं के जरिए होता है। अतः सुपुर्दगी प्रभावित करने हेतु नागरिकों को सक्षम बनाने का सबसे प्रत्यक्ष मार्ग है स्थानीय निकायों को (और यथासंबद्ध उनके ठेकेदारों को) उपभोक्ताओं तथा नगरपालिका सेवाओं के अंतिम प्रयोक्ताओं के रूप में उनकी आवश्यकताओं के प्रति उत्तरदायी बनाना।

ठोस उपाय:

- यथाशीघ्र नागरिक चार्टर बिल पारित करें जिससे प्राधिकारी समयबद्ध तरीके से चुनिंदा सेवाएं देने के लिए बाध्य होंगे। 12वीं योजना में भी इसकी सिफारिश की गई है। कर्नाटक में "सकाल" जैसी परियोजनाओं के जरिए, नगरपालिका निकाय नागरिकों को समयबद्ध सेवाएं दे रहे हैं।

निष्कर्ष:-

डेढ़ दिवसीय चर्चाओं में देशभर के शहरी विकास के प्रतिमान विस्थापन पर ध्यान केंद्रित किया गया जिसमें शहरी सेवाओं की सुपुर्दगी बढ़ाने हेतु उप-नगरी क्षेत्रों के अलावा, संपोषणीय शहरी विकास, संसाधन प्रभाव, प्रबंधकीय कौशल और वर्धित क्षमता निर्माण पर ध्यान देना ज़रूरी है। शहरी केंद्रों की ओर अधिकाधिक जनसांख्यिकीय विकास हटने से हमारे नागरी निकायों एवं उप राज्य एजेंसियों द्वारा सुपुर्द सेवाओं पर इसके प्रभाव पर मुख्यतः ध्यान जाता है। आबादी और प्रौद्योगिकी में तीव्र वृद्धि से बड़ी निपटानयोग्य आय इ. के कारण लोगों की कार्यशैली, कार्यस्थल तक आने-जाने और उपभोग पैटर्न में परिवर्तन ने लोगों का जीवन बदल दिया है। अंतिम सत्र की अध्यक्षता करते हुए और श्री सैम पित्रोदा, डॉ. अशोक सिंघवी और श्री बरजोर मेहत्रा की उपस्थिति में, श्रीमती दीपा दासमुंशी, राज्यमंत्री, शहरी विकास मंत्रालय ने अभिनव वित्तपोषण तंत्रों, दीर्घकालीन वित्तीय योजना, एजेंसियों की विभिन्नता की जटिल स्थिति से शहरों को मुक्त करने, सेवा प्रदायगी अधिक अर्थपूर्ण बनाने के लिए अधिक प्रभावी इ-अभिशासन की आवश्यकता पर बल दिया ताकि भारत की विकास

कथा आयोजित शहरीकरण के कैनवास पर लिखी जा सके। उन्होंने भारतीय शहरों को सुरक्षित और लैंगिक अनुकूल बनाने की आवश्यकता पर भी जोर दिया।

प्रस्तावित की गई प्रमुख सिफारिशें निम्नानुसार हैं:

1. **नगरपालिका संस्थाओं को सक्षम एवं सुदृढ़ बनाकर 74वें संविधान संशोधन कार्यान्वित करें।** नगरपालिका सेवा प्रणालियों का बढ़ता हुआ स्तर और जटिलता देखते हुए, उपयुक्त रूप से सक्षम ऐसे शहरी स्थानीय निकायों (यूएलबी) का होना नितांत आवश्यक हैं जिनके पास स्पष्ट व प्रभावी सेवा प्रदायगी और प्रबंधन ज़िम्मेदारियां हैं।

यह वर्ष 2005 से जेएनएनयूआरएम के अंतर्गत अनिवार्य सुधार हैं। अब तक उसमें कुछ अधिक बदला नहीं है क्योंकि यूएलबी राज्य/संघीय सरकार पर वित्तीय रूप से निर्भर होते हैं।

2. **राजनीतिक तौर पर सशक्त एवं जवाबदेह यूएलबी को सुदृढ़ बनाने की प्रतिबद्धताओं सहित राज्य सरकारों और उनके यूएलबी की भूमिकाएं स्पष्ट करें।** इस बात का व्यापक सबूत है कि स्थानीय तौर पर चुने गए जो प्रतिबद्ध नेता अपने निर्वाचक मंडल द्वारा जवाबदेह ठहराए जा सकते हैं, वे नागरी मामलों और सेवा प्रदायगी में महत्त्वपूर्ण एवं दृश्य सुधारों के ज़िम्मेदार होते हैं। यूएलबी स्तर पर ऐसे सशक्त और स्थानीय जवाबदेह राजनीतिक व्यवस्थाएं औपचारिक एवं संस्थागत करना अत्यंत आवश्यक है। राज्य सरकारों को चाहिए कि वे वित्तीय एवं पदाधिकार मामलों में उपयुक्त ज़िम्मेदारियों के साथ संवैधानिक रूप से अनिवार्य कार्यों को प्रभावशाली ढंग से हस्तांतरित करें।

इस मामले में विशिष्ट सिफारिशें, जो राज्यों को सहायता निर्मुक्त करने की शर्तों में परिवर्तित किए जाएं।

3. **व्यावसायिक यूएलबी प्रबंधन बदलते क्षेत्र की आवश्यकताओं पर विचार करेंगे।** सेवा प्रदायगी एवं प्रबंधन प्रणालियों में त्वरित परिवर्तनों के लिए यूएलबी (और उन्हें सहयोग देने वाले राज्य नगरपालिका प्रशासन विभागों) में व्यावसायिक प्रबंधक और तकनीकी कौशल आवश्यक हैं। अपेक्षाकृत संकीर्ण तकनीकी कार्यों (उदा. ट्रक का फ्लीट चलाना) से जटिल नगरपालिका सेवा प्रदायगी संगठन चलाने में बदलाव आवश्यक है जिसके लिए व्यावसायिक कौशल चाहिए। मान्यता प्राप्त मानकीकृत संरचित शिक्षण एवं प्रशिक्षण अवसरों के जरिए व्यावसायिक नगरपालिका कार्यकर्ता तैयार करना भी

अत्यंत आवश्यक है। संस्थागत क्षमता और निष्पादन उद्दिष्ट निर्मित करने के लिए गतिशील प्रक्रियाएं भी तुरंत स्थापित की जाएं।

नगरपालिका कार्यकर्ता के होने पर काफी ज़ोर दिया जा रहा है। प्रमुख मुद्दा यह है: यदि नगरपालिका वित्त इतने कमजोर हैं कि वे वर्तमान कार्यकर्ताओं के लिए भी काफी नहीं हैं, तो वे अतिरिक्त कार्यकर्ता कैसे रखेंगे? दूसरे, हालांकि यह सत्य है कि कुछ नगरपालिका अभिशासन के पास पर्याप्त कार्यकर्ता नहीं हैं, लेकिन यह सभी पर लागू नहीं है। उदाहरणार्थ, शहर नियोजन में नगर एवं देश योजनाकर्ताओं की सुनिश्चित श्रेणी है, लेकिन ये सशक्त शहरी नियोजन मुख्य धारा में लाने में असफल रहे हैं। पूर्व टिप्पणियों में क्षमता निर्माण हेतु ठोस उपाय और कार्यकर्ताओं को वेतन देने हेतु 14वें वित्त आयोग से सहायता मांगने का सुझाव दिया गया है।

4. **यूएलबी प्रबंधन प्रणालियां, तरीके और प्रक्रियाएं आधुनिक बनाएं।** वर्तमान में, नगरपालिका सेवा प्रदायगी के निष्पादन का प्रबंध, निगरानी और मूल्यांकन करने हेतु कोई प्रभावी उपाय लगभग नहीं के बराबर है। अधिकतर "मापदण्ड" या "दिशा-निर्देश" परिणाम अथवा उपलब्धियों का मूल्यांकन करने के बजाए इनपुट मानकीकृत करने से संबंधित हैं। तकनीकी तथा श्रम क्षमता एक महत्त्वपूर्ण क्षेत्र है जिसमें व्यापक ध्यान और प्रयास आवश्यक है, विशेषतः जन स्वास्थ्य प्रभावित करने वाली सेवाओं में जैसे कि जल आपूर्ति, सीवरेज, बाढ़ जल निकासी और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (एसडब्ल्यूएम)। शहरी विकास मंत्रालय, शहरी विकास के राज्य विभाग तथा यूएलबी, प्रबंधन प्रणालियों को डिज़ाइन, संरेखित एवं शुरू करने के ऐसे प्रयास करें कि वे मौजूदा ज़रूरतों को पूरा करें और त्वरित शहरी विकास की चुनौतियों का सामना कर सकें।

प्रश्न यह है, कि नगरपालिका अभिशासन को ऐसा करने से कौन रोकता है? निधियां उपलब्ध हैं। जेएनएनयूआरएम द्वारा आवश्यक सुधारों के रूप में इस प्रकार का आधुनिकीकरण अनिवार्य किया गया है। इस मुद्दे पर ध्यानाकर्षित करने के लिए, शहरी विकास मंत्रालय ने राष्ट्रीय शहरी सूचना प्रणाली शुरू की। 11वीं योजना में इस कार्यक्रम ने कोई प्रगति नहीं की और अब भी कई लोग इससे सहमत नहीं हैं। जेएनएनयूआरएम के अंतर्गत इ-अभिशासन और लेखांकन सुधार अनिवार्य हैं। इस मामले में आगे बढ़ने के लिए, एमओयूडी/एमओएचयूपीए, मैरा समिति द्वारा अनुशंसित ढांचे के आधार पर क्षमता निर्माण का कार्य करें।

5. स्थानीय राजनीतिक एवं सिविल सोसायटी कार्यसूची में यूएलबी-व्यापक सेवा सुपुर्दगी का समावेश प्रोत्साहित करना। इस बात पर पर्याप्त सहमति है कि स्थानीय स्तर पर निर्वाचित अधिकारी और स्थानीय स्तर पर सक्रिय सिविल सोसायटी दल यूएलबी के प्रभावी निष्पादन हेतु आवश्यक होते हैं। तथापि, यह सुनिश्चित करने का कोई सम्मिलित प्रयास नहीं किया जाता कि राजनीतिक हलकों में ये विचार व्यक्त और स्वीकारे जाएं। इसे बदलना होगा और राज्यों में मंच बनाए जाएं जहां स्थानीय स्तर पर निर्वाचित अधिकारी और सिविल सोसायटी दल सभी शहरी निवासियों के हित में मिल-जुलकर काम करें।

यह भी एक नतीजा है। मुद्दा यह है कि इस नतीजे को साधने के लिए क्या किया जाए। सबसे पहले, एमओयूडी और एमओएचयूपीए समुदाय सहभागिता अधिनियम, जो जेएनएनयूआरएम के अंतर्गत अनिवार्य सुधार है, के कार्यान्वयन की प्रगति का पता लगाएं। जब तक यह अधिनियम पारित नहीं होता, तब तक समुदाय सहभागिता सुनिश्चित करने के लिए कोई संस्थागत व्यवस्था नहीं की जाएगी।

6. स्पष्ट उद्देश्य और सेवा स्तर उद्दिष्ट स्थापित करें। यूएलबी क्षेत्र स्तर पर सेवा प्रदायगी मानकों तथा इकाई लागतों के उद्दिष्ट से शहर अपने साथियों के साथ अपनी तुलना कर सकते हैं और सुधार योजनाएं बना सकते हैं। नियमित एवं संस्थागत तथा पारदर्शी तुलना प्रणालियां संस्थागत की जाएं। एक तरफ इस उद्दिष्ट से यूएलबी को प्रतिसूचना मिलती है, और दूसरी तरफ राज्य सरकार पूर्ण शहरी क्षेत्र का प्रबंधन, निगरानी और योजना बना सकते हैं।

जहां तक शहरी सेवाओं के उद्दिष्ट का प्रश्न है, तो वो पहले ही किया जा चुका है। शहरी विकास मंत्रालय ने अपनी रिपोर्ट प्रकाशित की है। आइशर अहलूवालिया प्रणित एचपीईसी और 12वीं योजना में इसकी सिफारिश की गई है। तथापि, शहर में सेवा प्रदायगी के परिणाम-आधारित लक्ष्य स्थापित करना आवश्यक है। शहरी नियोजन को मुख्य धारा में लाकर ही यह किया जा सकता है।

7. वित्तीय संपोषणीयता का प्रयास करें। सुविधाओं, अवसंरचना एवं उपकरण में किए गए पूर्व निवेश के जरिए सरकारी इक्विटी को ध्यान में रखते हुए, आधुनिक नगरपालिका सेवा प्रदायगी प्रणाली वित्तीय रूप से स्व-संपोषणीय हो। इसके लिए ज़रूरी है कि राज्य और यूएलबी मिलकर कुशलतापूर्वक काम करें और पूंजीगत निवेश तथा अद्यतनीकरण का लागत कवर करने के लिए पर्याप्त राजस्व जुटाएं। राज्य सरकारों

को पूरे शहरी क्षेत्र के भविष्यवाची राजस्व प्रवाह अभिज्ञात और आबंटित करने होंगे, जबकि यूएलबी को वित्तीय संपोषणीयता सुनिश्चित करने हेतु अद्यतन बजट और व्यय प्रबंधन प्रणालियां इस्तेमाल करनी होंगी। यह दृश्य वर्तमान पद्धति से एकदम भिन्न है, जहां अधिकतर यूएलबी सेवा निधि के लिए सामान्य राजस्व और अनुदान इस्तेमाल करते हैं।

विस्तृत टिप्पणियां तथा वांछित ठोस उपाय नगरपालिका वित्त के सत्र में दर्शाए गए हैं।

8. स्पष्ट एवं प्रभावी संस्थागत और नियामक ढांचा प्रदान करें। सशक्त यूएलबी के लिए एक सुप्रतिपादित नियामक ढांचा आवश्यक होता है। राज्य सरकार इन ढांचों का सम्मान करें और सुनिश्चित करें कि उनके राज्यों के सभी यूएलबी में इनका पारदर्शी एवं समान तरीके से अनुपालन होता है।

स्तर नियामक। यह 12वीं योजना और एचपीईसी की रिपोर्ट में अनुशंसित की गई है। शहरी विकास मंत्रालय जेएनएनयूआरएम के अंतर्गत बतौर अनिवार्य सुधार "नगरपालिका नियामक" की स्थापना शामिल करें।

9. निजी क्षेत्र की भूमिका की स्पष्ट दृष्टि संप्रेषित करें। अभी भी निजी क्षेत्र में महत्त्वपूर्ण स्तर पर गतिविधि चल रही है, जैसे कि ठोस अपशिष्ट प्रबंधन में, परंतु निजी क्षेत्र के अत्यंत भिन्न प्रयासों और क्षमताओं के बारे में कुछ निर्वाचन क्षेत्रों में संदेह है। विश्वभर के अनुभव से ज्ञात होता है कि नगरपालिका सेवा प्रदायगी प्रणालियों में निजी क्षेत्र का महत्त्वपूर्ण योगदान है, विशेषतः सेवा प्रणाली परिपक्व होने के पश्चात। सरकार सभी स्तरों पर निजी क्षेत्र की उचित भूमिका की स्पष्ट एवं सुसंगत समझ विकसित करें - जो क्षेत्र विकसित होने पर बदलेगा - और एक सफल और कुशल सेवा प्रदायगी उद्योग की आम दृष्टि तैयार करने के लिए यह समझ इस्तेमाल करें।

हालांकि यह वांछित परिणाम है, फिर भी प्रमुख मुद्दा है, "वहां तक कैसे पहुंचें?" 12वीं योजना में शहरों से सिफारिश की गई है कि वे 10 वर्षों की वित्तीय योजना बनाकर स्व-राजस्व और राज्य/केंद्रीय सरकार से मिलने वाली निधियों का स्पष्ट उल्लेख करें। ऐसा करते समय, शहर सरकार निजी निवेश पाने या गैर-बजटीय संसाधनों से निधि उभारने का लक्ष्य निर्धारित कर सकते हैं। जब तक यह नहीं किया जाता, तब तक

संसाधन उत्पादन अथवा सेवा स्तर सुधारने का कोई लक्ष्य नहीं हो सकता। यदि शहरों को कम पैसा मिले, तो वे सेवा स्तर या शहरी का पूंजी निवेश दर घटा सकते हैं।

10. सहभागिता से जवाबदेही प्रोत्साहित करना। व्यक्तिगत रूप से या संघों के जरिए स्थानीय नीतियों, कार्यक्रमों और परियोजनाओं में वैध दिलचस्पी लेकर नागरिक सुनिश्चित करते हैं कि वे उनकी पसंद दर्शाएं। यूएलबी मामलों में सहभाग लेकर विषयों की व्याप्ति और घटक बढ़ाने के लिए नई प्रौद्योगिकियां उपलब्ध हैं जिनका प्रभावशाली ढंग से इस्तेमाल किया जाए। इस प्रयास में, स्थानीय युवक यूएलबी के सर्वोत्तम साझेदार हैं। अनेक नगरपालिका कार्यों के लिए वर्धित स्थानीय सहभाग आवश्यक है और इसका पूर्ण उपयोग किया जाए।

यह किया जाए। नागरिक सहभागिता सुनिश्चित करने के विविध तंत्र पूर्व सत्रों में दिए जा चुके हैं।