



भारत के
नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन
छत्तीसगढ़ में 74 वें संविधान संशोधन अधिनियम के कार्यान्वयन
पर निष्पादन प्रतिवेदन
31 मार्च 2020 को समाप्त वर्ष के लिये



छत्तीसगढ़ शासन
वर्ष 2022 का प्रतिवेदन क्रमांक-2

भारत के
नियंत्रक—महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन

छत्तीसगढ़ में 74 वें संविधान संशोधन अधिनियम के
कार्यान्वयन पर निष्पादन लेखापरीक्षा
31 मार्च 2020 को समाप्त वर्ष के लिए

छत्तीसगढ़ शासन
वर्ष 2022 का प्रतिवेदन क्रमांक—2

विषय सूची		
विवरण	कण्डिका क्रमांक	पृष्ठ संख्या
प्राक्कथन		iii
कार्यपालिक सारांश		v
अध्याय –I		
प्रस्तावना		
74वां संविधान संशोधन	1.1	1
छत्तीसगढ़ में शहरीकरण की प्रवृत्ति	1.2	1
शहरी स्थानीय निकायों की रूपरेखा	1.3	1
छत्तीसगढ़ में शहरी शासन की संगठनात्मक संरचना	1.4	2
लेखापरीक्षा के उद्देश्य	1.5	2
लेखापरीक्षा मानदंड के स्रोत	1.6	3
लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं पद्धति	1.7	3
अभिस्वीकृति	1.8	4
लेखापरीक्षा निष्कर्षों का ढांचा	1.9	4
अध्याय –II		
74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन		
74वें संविधान संशोधन अधिनियम के साथ राज्य स्तरीय विधानों की तुलना	2.1	5
शहरी स्थानीय निकायों पर राज्य सरकार की शक्तियाँ	2.2	7
अध्याय –III		
शहरी स्थानीय निकायों का सशक्तिकरण और उनकी कार्यप्रणाली		
कार्यों के हस्तांतरण की वास्तविक स्थिति	3.1	9
मानवबल पर सीमित शक्तियाँ	3.2	13
शहरी स्थानीय निकायों के कर्मचारियों की स्थिति	3.2.1	14
शहरी स्थानीय निकायों के सशक्तिकरण के लिए संस्थागत तंत्र	3.3	15
राज्य चुनाव आयोग	3.3.1	15
चुनाव की स्थिति और परिषदों का गठन	3.3.2	16
वार्ड एवं मोहल्ला समितियाँ	3.3.3	17
राज्य वित्त आयोग	3.3.4	18
राज्य वित्त आयोग की सिफारिश पर राज्य सरकार की प्रतिक्रिया	3.3.4.1	19
संपत्ति कर बोर्ड और राजस्व विनियामक आयोग	3.3.5	20
राज्य नगरीय प्रशासन तथा विकास संस्थान	3.3.6	20
प्रोद्भवन आधारित लेखांकन का अंगीकरण	3.3.7	21
अध्याय –IV		
शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन		
राजस्व के स्रोत	4.1	24
शहरी स्थानीय निकायों का स्वयं का राजस्व	4.1.1	24
शहरी स्थानीय निकायों को निधियों का हस्तांतरण	4.1.2	25
केंद्रीय वित्त आयोग अनुदान	4.1.2.1	28
संपत्ति कर	4.1.3	29
जल प्रभार	4.1.4	31
ठोस अपशिष्ट प्रबंधन	4.1.5	32

राजस्व के अन्य स्रोत	4.1.6	32
सेवाओं पर व्यय	4.2	33
चयनित सेवाओं का व्यय	4.3	34
सौंपे गये कार्यों की प्रभावशीलता	4.3.1	35
अध्याय –V		
निष्कर्ष	.	39

परिशिष्ट		
परिशिष्ट क्रमांक	विवरण	पृष्ठ संख्या
1	छत्तीसगढ़ में शहरी शासन की संगठनात्मक संरचना	41
2	सरकारी विभाग/पैरास्टेटल एजेंसी के क्रियाकलाप को दर्शाने वाला विवरण	42
3	चयनित शहरी स्थानीय निकायों की सूची	43
4	शहरी स्थानीय निकायों को स्टाम्प शुल्क का विलंब से हस्तांतरण को दर्शाने वाला विवरण	44
5	नमूना-जांच किये गये शहरी स्थानीय निकायों में सम्पत्ति कर के बकाया राजस्व को दर्शाने वाला विवरण	45
6	नमूना-जांच किये गये शहरी स्थानीय निकायों में जल कर के बकाया राजस्व को दर्शाने वाला विवरण	46
7	नमूना-जांच किये गये शहरी स्थानीय निकायों में वसूल किए गए उपभोक्ता प्रभार को दर्शाने वाला विवरण	47
8	नमूना-जांच किये गये शहरी स्थानीय निकायों में मोबाइल टावर को दर्शाने वाला विवरण	48

प्राक्कथन

राज्य विधानमंडल के समक्ष रखे जाने हेतु छत्तीसगढ़ के राज्यपाल को प्रस्तुत करने के लिए 31 मार्च 2020 को समाप्त हुए वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत तैयार किया गया है।

प्रतिवेदन में वर्ष 2015-16 से 2019-20 की अवधि को शामिल करते हुए 'छत्तीसगढ़ में 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के कार्यान्वयन' पर निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों को शामिल किया गया है।

इस प्रतिवेदन में उन मामलों का उल्लेख किया गया है जो नमूना लेखापरीक्षा के दौरान ध्यान में आए।

लेखापरीक्षा का कार्य भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी किये गये लेखापरीक्षा मानकों के अनुरूप किया गया है।

कार्यपालिक सारांश

कार्यपालिक सारांश

74वां संविधान संशोधन जो 1 जून 1993 को प्रभावी हुआ ने लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के लिए एक स्पष्ट जनादेश प्रदान किया और देश के शहरी क्षेत्रों में स्वशासी स्थानीय निकायों के माध्यम से जमीनी स्तर पर लोकतंत्र की शुरुआत के लिए एक संस्थागत ढांचा तैयार करने की मांग की। इसने शहरी स्थानीय निकायों को संविधान की 12वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 कार्यों को करने का अधिकार दिया।

छत्तीसगढ़ भौगोलिक रूप से मध्य भारत में स्थित देश का नौवां सबसे बड़ा राज्य है जिसकी जनसंख्या 2.55 करोड़ है जिसमें से 59.37 लाख शहरी क्षेत्रों में रहते हैं। शहरी छत्तीसगढ़ सार्वजनिक स्वास्थ्य के मुद्दे, गरीबी उन्मूलन, अपशिष्ट प्रबंधन, प्राकृतिक संसाधनों की कमी, आदि जैसे कई चुनौतियों का सामना करता है। इस परिदृश्य में शहरी स्थानीय निकायों की एक महत्वपूर्ण भूमिका है क्योंकि इनमें से अधिकांश मुद्दों को स्थानीय स्तर पर बेहतर तरीके से निपटाया जाता है।

छत्तीसगढ़ में शहरी स्थानीय निकायों के तीन स्तरों को उनके अधिकार क्षेत्र में जनसंख्या के आधार पर वर्गीकृत किया गया है। इस लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह देखना था कि क्या राज्य सरकार ने कार्यों, निधियों और पदाधिकारियों के हस्तांतरण द्वारा समर्थित एक मजबूत संस्थागत ढांचे के निर्माण के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों को सशक्त बनाया है।

हमने देखा कि परिसीमन का कार्य राज्य निर्वाचन आयोग को नहीं सौंपा गया है और 15 शहरी स्थानीय निकायों के चुनाव एक वर्ष के विलंब से कराये गये।

शहरी स्थानीय निकायों के सफल कामकाज के लिए व्यवसायिक प्रक्रियाओं का पालन और विभिन्न समितियों की नियमित बैठकें अनिवार्य हैं। तथापि हमने देखा कि निगमों/परिषदों की बैठकें निर्धारित मानदंडों के अनुसार आयोजित नहीं की गई थीं। सलाहकार समितियों का गठन 10 शहरी स्थानीय निकायों में नहीं किया गया था। दूसरी ओर स्थानीय शासन में सामुदायिक भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए बनाई जाने वाली वार्ड समितियों और मोहल्ला समितियों का गठन शहरी स्थानीय निकायों में नहीं किया गया था। आगे छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम में प्रावधान के अभाव के कारण किसी भी शहर में महानगर योजना समितियों का गठन नहीं किया गया। जिला योजना समितियों की बैठकें भी नियमित रूप से नहीं हुईं और 12 जिलों में स्थित नमूना जांच किये गये 27 शहरी स्थानीय निकायों में से किसी भी जिले में सामान्य हित के मामलों को ध्यान में रखते हुए समग्र रूप से जिले के लिए समेकित जिला विकास योजनाओं को तैयार नहीं किया गया था।

राज्य वित्त आयोग का समय पर गठन और इसकी सिफारिशों पर तेजी से कार्रवाई करना शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति को मजबूत करने की दिशा में महत्वपूर्ण है। राज्य वित्त आयोगों के गठन में देरी (पहले से तीसरे) और उसके फलस्वरूप उनकी रिपोर्ट प्रस्तुत करने में देरी, साथ ही निधियों के हस्तांतरण से संबंधित सिफारिशों की स्वीकृति और कार्यान्वयन में देरी ने शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति पर प्रतिकूल प्रभाव डाला है।

हमने देखा कि पांचवें राज्य वित्त आयोगका गठनलंबितहोते हुए भी दूसरे राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार निधि का हस्तांतरण अभी भी किया जा रहा है।

हमने देखा कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपने स्रोतों से जुटाया गया राजस्व कम था। संपत्ति कर एवं जल कर से संबंधित महत्वपूर्ण राशिशहरी स्थानीय निकायों को लंबित थे, जो राजस्व के दो सबसे बड़े स्रोत हैं। जीआईएस सर्वेक्षण जिसका संपत्ति कर पर पर्याप्त प्रगतिशील प्रभाव हो सकता है वह भी केवल 10 शहरी स्थानीय निकायों में कराया गया था। इसके अलावा यह देखा गया कि नगर पालिक निगम, कोरबा को छोड़कर किसी भी चयनित शहरी स्थानीय निकाय द्वारा पानी के कनेक्शन के लिए मीटर स्थापित नहीं किया गया और केवल निश्चित जल शुल्क लगाया जा रहा था जो जल आपूर्ति के संचालन और रखरखाव पर खर्च का भुगतान करने के लिए भी पर्याप्त नहीं था।

कई वर्षों के बजट अनुमानों और वास्तविक आय एवं व्यय के बीच बड़े अंतर थे, जो अनुचित बजट निर्माण का संकेत हैं।

किसी भी संस्थान के प्रभावी कामकाज के लिए पर्याप्त और उपयुक्त रूप से प्रशिक्षित मानव संसाधन महत्वपूर्ण हैं। शहरी स्थानीय निकायों के पास संविदा आधारित कर्मियों के अतिरिक्त न तो कर्मचारियों की आवश्यकता का आंकलन करने का अधिकार था और न ही आवश्यक स्थायी कर्मचारियों की भर्ती करने की शक्ति थी क्योंकि ये शक्तियाँ राज्य सरकार के पास निहित थीं। शहरी स्थानीय निकाय कर्मचारियों की भारी कमी के साथ काम कर रहे थे और आउट-सोर्स कर्मचारियों पर निर्भर थे। राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों से वास्तविक आवश्यकता की मांग किये बिना मात्र जनसंख्या के आधार पर कर्मचारियों की आवश्यकता का आंकलन किया। अधिकांश कर्मचारी राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किए गए थे और उनकी सेवाएँ, अनुशासन और आचरण की शर्तों को विनियमित करने की शक्तियाँ राज्य सरकार के पास निहित थीं। हालांकि पिछले कुछ वर्षों से प्रशिक्षण पाठ्यक्रम लगभग स्थिर रहे हैं, लेकिन कर्मचारियों की भागीदारी में कमी आई है।

अध्याय–I
प्रस्तावना

छत्तीसगढ़ में 74वें संविधान संशोधन अधिनियम का कार्यान्वयन

अध्याय-I: प्रस्तावना

1.1 74वां संविधान संशोधन

शहरी स्थानीय निकायों को स्वशासन की जीवंत लोकतांत्रिक इकाइयों के रूप में प्रभावी ढंग से प्रदर्शित करने में सक्षम बनाने के लिए, यह आवश्यक समझा गया कि शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित प्रावधानों को एक संशोधन के माध्यम से भारत के संविधान में शामिल किया जाए। ऐसा संशोधन राज्य सरकार के बीच कार्यों और संसाधनों के साथ-साथ नियमित रूप से चुनाव कराने और अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों तथा महिलाओं जैसे कमजोर वर्गों के लिए पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्रदान करने के संबंध में उनके संबंधों को मजबूत बनाने के लिए किया गया था।

संविधान (चौहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992, जो 1 जून 1993 को प्रभावी हुआ, ने देश में शहरी स्थानीय निकायों को एक संवैधानिक दर्जा प्रदान किया। संविधान संशोधन अधिनियम के अनुच्छेद 243बने राज्य विधानमंडलों को स्थानीय निकायों को स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने और शक्तियों और जिम्मेदारियों के हस्तांतरण के लिए प्रावधान करने में सक्षम बनाने हेतु आवश्यक शक्तियां और अधिकार प्रदान करने के लिए कानून बनाने हेतु अधिकृत किया गया। संविधान की 12वीं अनुसूची में शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे जाने वाले 18 विशिष्ट कार्यों का विवरण है।

1.2 छत्तीसगढ़ में शहरीकरण को प्रवृत्ति

छत्तीसगढ़ मध्य भारत में स्थित देश का नौवां सबसे बड़ा राज्य है। यह देश के लगभग 4.11 प्रतिशत क्षेत्र (1,35,192 वर्ग किमी) और कुल आबादी के 2.11 प्रतिशत (2.55 करोड़) को आच्छादित करता है। वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार कुल जनसंख्या में से 59.37 लाख (23.24 प्रतिशत) शहरी क्षेत्रों में निवास करते हैं। वर्ष 2001-2011 की अवधि के दौरान छत्तीसगढ़ में शहरी आबादी में 17.51 लाख की वृद्धि हुई।

शहरी छत्तीसगढ़ सार्वजनिक स्वास्थ्य के मुद्दे, गरीबी उन्मूलन, अपशिष्ट प्रबंधन इत्यादि जैसे कई चुनौतियों का सामना करता है। इस परिदृश्य में शहरी स्थानीय निकायों की एक महत्वपूर्ण भूमिका है क्योंकि इनमें से अधिकतर मुद्दों को स्थानीय स्तर पर बेहतर तरीके से निपटाया जाता है।

1.3 शहरी स्थानीय निकायों की रूपरेखा

छत्तीसगढ़ में शहरी स्थानीय निकायों के तीन स्तरों को उनके अधिकार क्षेत्र में जनसंख्या¹ के आधार पर वर्गीकृत किया गया है। यहाँ कुल 169 शहरी स्थानीय निकाय हैं जैसा कि नीचे तालिका 1.1 में दर्शाया गया है:

¹ 1,00,000 या अधिक की जनसंख्या नगर निगम है, 20,000 या अधिक लेकिन 1,00,000 से कम की जनसंख्या नगर पालिका परिषद है, और 5,000 या अधिक लेकिन 20,000 से कम की जनसंख्या नगर पंचायत है।

तालिका 1.1: छत्तीसगढ़ राज्य में श्रेणीवार शहरी स्थानीय निकाय

शहरी स्थानीय निकाय के प्रकार	शहरी स्थानीय निकायों की संख्या
नगर पालिक निगम	14
नगर पालिका परिषद	43
नगर पंचायत	112
योग	169

(स्रोत: नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय द्वारा प्रदाय जानकारी)

नगर पालिक निगम (नगर निगम) छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम (छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम) अधिनियम, 1956 द्वारा शासित हैं और अन्य शहरी स्थानीय निकाय (नगर पालिकापरिषद और नगर पंचायत) छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम (छत्तीसगढ़ नगर पालिका) अधिनियम, 1961 द्वारा शासित हैं। निगम/नगरपालिका क्षेत्र को वार्डों में विभाजित किया गया है जो राज्य सरकार द्वारा पार्षदों के चुनाव के उद्देश्य से अवधारित और अधिसूचित किए जाते हैं। सभी शहरी स्थानीय निकायों में एक निर्वाचित निकाय होता है जिसमें शहरी स्थानीय निकाय के प्रमुख के रूप में महापौर/अध्यक्ष और परिषद के सदस्यों के रूप में पार्षद होते हैं।

1.4 छत्तीसगढ़ में शहरी शासन की संगठनात्मक संरचना

सरकार के सचिव की अध्यक्षता में नगरीय प्रशासन और विकास विभाग, सभी शहरी स्थानीय निकायों के शासन के लिए नोडल विभाग है। नगरीय प्रशासन और विकास संचालनालय, राज्य सरकार और शहरी स्थानीय निकायों के बीच एक कड़ी के रूप में कार्य करता है जो सीधे नगरीय प्रशासन और विकास विभाग के अधीन कार्य करता है। नगरीय प्रशासन और विकास संचालनालय की अध्यक्षता संचालक द्वारा की जाती है जिसकी सहायता, संभाग स्तर पर पाँच सयुक्त संचालकों² द्वारा की जाती है। राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के कामकाज के संबंध में संगठनात्मक संरचना को **परिशिष्ट 1** में दर्शाया गया है।

शहरी स्थानीय निकायों के अतिरिक्त नगरीय प्रशासन और विकास विभाग में पाँच प्रमुख पैरास्टेटल एजेंसियां/अन्य विभाग हैं जो शहरी आधारभूत संरचना एवं सेवाएं, जैसे नगर तथा ग्राम निवेश, छत्तीसगढ़ गृह निर्माण मण्डल, लोक निर्माण विभाग, लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग एवं छत्तीसगढ़ राज्य औद्योगिक विकास निगम पहुंचाती अथवा सुविधा प्रदाय करती है। पैरास्टेटल्स/अन्य विभागों और उनके कार्यों का विवरण **परिशिष्ट 2** में दर्शाया गया है।

1.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने का प्रयास करती है कि क्या:

- शहरी स्थानीय निकायों को राज्य सरकार द्वारा उचित रूप से डिजाइन किए गए संस्थानों/संस्थागत तंत्रों और उनके कार्यों के निर्माण के माध्यम से अपने कार्यों/जिम्मेदारियों का प्रभावी ढंग से निर्वहन करने के लिए पर्याप्त रूप से सशक्त बनाया गया है;
- सौंपे गए कार्य जमीनी स्तर पर प्रभावी थे; तथा
- शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे गए कार्यों के निर्वहन के लिए पर्याप्त संसाधनों सहित पर्याप्त संसाधनों तक पहुंचने का अधिकार दिया गया है।

² अंबिकापुर, बिलासपुर, दुर्ग, जगदलपुर और रायपुर

1.6 लेखापरीक्षा मानदंड के स्रोत

निष्पादन लेखापरीक्षा के मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किए गए थे:

- 74वां संविधान संशोधन अधिनियम 1992;
- छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम 1956 और उसके अधीन बनाए गए नियम;
- छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम 1961 और उसके अधीन बनाए गए नियम;
- छत्तीसगढ़ नगर पालिका लेखा नियमावली;
- 13वें और 14वें वित्त आयोग का प्रतिवेदन; पहले, दूसरे और तीसरे राज्य वित्त आयोगों का प्रतिवेदन; तथा
- राज्य सरकार एवं संचालनालय, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा जारी निर्देश एवं परिपत्र।

1.7 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा में चयनित कार्यों के लिए सभी स्तरों पर 27 शहरी स्थानीय निकायों से एकत्रित आंकड़ों की नमूना-जांच के माध्यम से वर्ष 2015-16 से 2019-20 तक की अवधि को शामिल किया गया। इन 27 शहरी स्थानीय निकायों को निम्नलिखित तरीके से प्रतिस्थापन विधि के बिना सरल यादृच्छिक नमूनाकरण का उपयोग करके चुना गया था:

- पांच नगर निगम अर्थात् 14 नगर निगमों में से 35 प्रतिशत जिसमें रायपुर नगर निगम सम्मिलित है, राज्य की राजधानी की नगर पालिका होने से;
- 11 नगर पालिका परिषद अर्थात् 43 नगर पालिका परिषदों का 25 प्रतिशत; तथा
- 11 नगर पंचायतें अर्थात् राज्य की 112 नगर पंचायतों में से 10 प्रतिशत।

विवरण **परिशिष्ट 3** में देखा जा सकता है। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च स्तर पर सचिव, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग तथा संचालक, नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय के अभिलेखों की भी नमूना जांच की गई है। 12वीं अनुसूची में चिन्हांकित 18 कार्यों में से शहरी स्थानीय निकायों में नमूना जांच के लिए निम्नलिखित कार्यों/गतिविधियों का चयन किया गया था:

- i) आर्थिक और सामाजिक विकास की योजना बनाना;
- ii) जल आपूर्ति;
- iii) सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता संरक्षण और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन;
- iv) स्लम सुधार और उन्नयन;
- v) शहरी सुविधाओं और पार्को, उद्यानों, खेल के मैदानों जैसी सुविधाओं का प्रावधान; तथा
- vi) स्ट्रीट लाइटिंग, पार्किंग स्थल, बस स्टॉप और सार्वजनिक सुविधाओं सहित सार्वजनिक सुविधाएं।

हमने दिनांक 05 मार्च 2021 को सचिव, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के साथ एक प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया जिसमें लेखापरीक्षा पद्धति, कार्यक्षेत्र, उद्देश्य और मानदंड साझा किए गए। लेखापरीक्षा पद्धति में सूचनाओं की ऑनलाइन मांग और दस्तावेजों के संग्रह के लिए इकाइयों का

संक्षिप्त दौरा और लेखापरीक्षा प्रश्नों के जवाबों का विश्लेषण शामिल था। दिनांक 23 दिसंबर 2021 को एक निर्गम सम्मेलन आयोजित की गई थी।

1.8 अभिस्वीकृति

हम विभाग, नगर निगमों, नगर पालिका परिषदों और नगर पंचायतों द्वारा दिए गए सहयोग और सहायता के लिए आभार व्यक्त करते हैं। हालांकि अभिलेखों और सूचनाओं के अप्रस्तुतीकरण के संबंध में विशेष रूप से हमारे सामने आयी चुनौतियों का उल्लेख उपयुक्त स्थानों पर प्रतिवेदन में किया गया है।

1.9 लेखापरीक्षा निष्कर्षों का ढांचा

हमारे निष्कर्ष निम्नानुसार व्यवस्थित हैं:

अध्याय II – 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन;

अध्याय III – शहरी स्थानीय निकायों का सशक्तिकरण और उनकी कार्यप्रणाली;

अध्याय IV – शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन;

अध्याय V – निष्कर्ष

अध्याय– II
74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों
का अनुपालन

अध्याय—II

74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन

2.1 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के साथ राज्य स्तरीय विधानों की तुलना

74वें संविधान संशोधन अधिनियम ने अनुच्छेद 243क्यू से 243जेडजी के तहत नगर पालिकाओं से संबंधित कुछ प्रावधानों को प्रस्तावित किया। छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम/छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम और छत्तीसगढ़ जिला योजना समिति अधिनियम, 1995 में संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप विद्यमान प्रावधान नीचे तालिका 2.1 में दर्शाए गए हैं।

तालिका 2.1: 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के साथ राज्य स्तरीय विधानों की तुलना

भारत के संविधान का प्रावधान	भारत के संविधान के प्रावधान के अनुसार आवश्यकता	राज्य अधिनियम/अधिनियमों का प्रावधान
अनुच्छेद 243क्यू	नगर पालिकाओं का गठन: यह तीन प्रकार की नगर पालिकाओं के गठन का प्रावधान करता है, अर्थात् परिवर्तित क्षेत्र के लिए एक नगर पंचायत, एक छोटे शहरी क्षेत्र के लिए एक नगर पालिका परिषद और एक बड़े शहरी क्षेत्र के लिए एक नगर पालिक निगम।	छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम, 1961 की धारा 5 छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 7
अनुच्छेद 243आर	नगर पालिकाओं की संरचना: नगर पालिका में सभी सीटों को सीधे चुनाव द्वारा और सरकार द्वारा नामित नगरपालिका प्रशासन में विशेष ज्ञान वाले व्यक्तियों द्वारा भी भरा जाएगा। एक राज्य का विधानमंडल, कानून द्वारा, नगर पालिका, संसद सदस्यों और विधान सभा के सदस्यों, जिनके निर्वाचन क्षेत्र नगरपालिका क्षेत्र के भीतर स्थित हैं, और राज्य एवं राज्य विधान परिषद के सदस्यों को प्रतिनिधित्व प्रदान कर सकता है, जो शहर में निर्वाचक के रूप में पंजीकृत हैं।	छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम, 1961 की धारा 19 छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 9
अनुच्छेद 243एस	वार्ड समिति का गठन और संरचना: यह 3 लाख या उससे अधिक की आबादी वाले सभी नगर पालिकाओं में वार्ड समितियों के गठन का प्रावधान करता है।	छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 48 (क) छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम, 1961 की धारा 72 (क)
अनुच्छेद 243टी	सीटों का आरक्षण: अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति, महिलाओं और पिछड़े वर्गों के लिए सीधे चुनाव के लिए आरक्षित सीटें।	छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम, 1961 की धारा 29 (क) छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 11 (क)
अनुच्छेद 243यू	नगर पालिकाओं की अवधि: नगरपालिका की पहली बैठक की तारीख से 5 वर्ष का निश्चित कार्यकाल होता है और कार्यकाल समाप्त होने के छः महीने के भीतर फिर से चुनाव किया जाना होता है।	छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम, 1961 की धारा 36 छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 20
अनुच्छेद 243व्ही	सदस्यता के लिए निरर्हताएं: एक व्यक्ति को नगर पालिका के सदस्य होने से अयोग्य घोषित किया जाएगा: • यदि वह संबंधित राज्य के विधानमंडल के	छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम, 1961 की धारा 35 छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 17

	<p>चुनावों के प्रयोजनों के लिए उस समय लागू किसी कानून द्वारा या उसके तहत इस प्रकार अयोग्य है, और</p> <ul style="list-style-type: none"> यदि वह राज्य के विधानमंडल द्वारा बनाए गए किसी कानून द्वारा या उसके तहत अयोग्य घोषित किया जाता है। 	
अनुच्छेद 243डब्ल्यू	<p>नगर पालिकाओं की शक्तियाँ, अधिकार और जिम्मेदारियाँ: सभी नगर पालिकाओं को ऐसी शक्तियों के साथ सशक्त किया जाएगा जो उन्हें स्वशासन के प्रभावी संस्थानों के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक हो सकती हैं। राज्य सरकार उन्हें ऐसी शक्तियाँ और प्राधिकार सौंपेगी जिससे वे 12वीं अनुसूची के संबंध में उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने में समर्थ हो सकें।</p>	<p>छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम, 1961 की धारा 124 छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 69</p>
अनुच्छेद 243एक्स	<p>नगर पालिकाओं द्वारा कर लगाने की शक्ति और उनका निधिकरण :</p> <ul style="list-style-type: none"> नगर पालिकाओं को कर, शुल्क, आदि लगाने और एकत्र करने का अधिकार होगा। राज्य की ओर से नगर पालिकाओं को सहायता अनुदान दिया जाएगा। नगर पालिका द्वारा धन जमा करने और निकालने के लिए निधियों का गठन। 	<p>छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम, 1961 की धारा 129 छत्तीसगढ़ नगर निगम अधिनियम, 1956 की धारा 133</p>
अनुच्छेद 243आई के साथ पठित अनुच्छेद 243वाई	<p>वित्त आयोग: राज्य सरकार निम्नलिखित के लिए एक वित्त आयोग का गठन करेगी:</p> <ul style="list-style-type: none"> नगर पालिकाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करना और ऐसे कदम उठाना जिससे नगर निकायों की वित्तीय स्थिति को बढ़ाने में मदद मिले। राज्य और नगर पालिकाओं के बीच करों, शुल्कों, टोलों और शुल्कों की शुद्ध आय का वितरण करना जो राज्य सरकार द्वारा वसूल किया जाता है। राज्य की संचित निधि से राज्य केशहरी स्थानीय निकायों को निधियों का आवंटन। 	<p>छत्तीसगढ़ वित्त आयोग अधिनियम, 1994 की धारा 3</p>
अनुच्छेद 243जेड	<p>नगर पालिकाओं के खातों की लेखापरीक्षा: यह नगर पालिकाओं द्वारा खातों के रखरखाव और ऐसे खातों की लेखा परीक्षा के लिए प्रावधान प्रदान करता है।</p>	<p>छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम, 1961 की धारा 121 छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 125 से 131</p>
अनुच्छेद 243के के साथ पठित अनुच्छेद 243जेडए	<p>नगर पालिकाओं का चुनाव: नगर पालिकाओं के चुनाव की सभी प्रक्रियाओं की देख-रेख, निर्देशन और नियंत्रण राज्य चुनाव आयोग में निहित होगा।</p>	<p>छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम, 1961 की धारा 32 छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 14</p>
अनुच्छेद 243जेडडी	<p>जिला योजना के लिए समिति:</p> <ul style="list-style-type: none"> जिला स्तर पर जिला योजना समिति का गठन। 	<p>छत्तीसगढ़ जिला योजना समिति अधिनियम, 1995 की धारा 3</p>

	<ul style="list-style-type: none"> जिला योजना समिति की संरचना। विकास योजना का मसौदा तैयार करना और सरकार को अग्रेषित करना। 	
भारत के संविधान का अनुच्छेद 243जेडई	महानगर योजना समिति: 10 लाख या उससे अधिक की आबादी वाले हर महानगर में महानगर योजना समितिके गठन का प्रावधान।	राज्य शासन द्वारा प्रावधान नहीं किया गया

(स्रोत: छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम/छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम एवं छत्तीसगढ़ जिला योजना समिति अधिनियम, 1995)

जैसा कि ऊपर तालिका 2.1 में देखा गया है कि महानगर योजना के लिए समिति के गठन को छोड़कर, राज्य अधिनियमों/नियमों ने राज्य अधिनियमों/नियमों में कोडल प्रावधानों को शामिल करने के संबंध में 74 वें संविधान संशोधन अधिनियम में परिकल्पित सभी आवश्यकताओं का अनुपालन किया गया है। हालांकि कानून द्वारा संवैधानिक प्रावधानों का अनुपालन जमीनी स्तर पर प्रभावी विकेंद्रीकरण का आवासन नहीं देता है जब तक कि प्रभावी कार्यान्वयन का पालन नहीं किया जाता है। हमने देखा कि कानूनी प्रावधानों को निर्णायक कार्यवाइयों द्वारा समर्थित नहीं किया गया जो 74वें संविधान संशोधन अधिनियम की भावना के विरुद्ध है। ये कमी शहरी स्थानीय निकायों के सशक्तिकरण के लिए संस्थागत तंत्र, शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय शक्तियों के हस्तांतरण, मानव बल प्रबंधन आदि से संबंधित हैं, जैसा कि बाद के अध्यायों में चर्चा की गई है।

2.2 शहरी स्थानीय निकायों पर राज्य सरकार की शक्तियाँ

हमने देखा कि राज्य सरकार के पास शहरी स्थानीय निकायों पर अधिभावी शक्तियाँ थीं जो कि संविधान संशोधन की भावना के विरुद्ध थीं। कुछ प्रावधान नीचे तालिका 2.2 में दर्शाए गए हैं:

तालिका 2.2: शहरी स्थानीय निकायों पर राज्य सरकार की अधिभावी शक्तियों को दर्शाने वाला विवरण

सरल क्रमांक	विषय	प्रावधान
1	नियम बनाने की शक्ति	राज्य सरकार राजपत्र में अधिसूचना द्वारा राज्य विधानमंडल (छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम की धारा 433 और छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम की धारा 355) के अनुमोदन के बाद छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम/छत्तीसगढ़ नगरपालिका अधिनियम के लिए नियम बना सकती है।
2	शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लिए गए किसी संकल्प या निर्णय को रद्द करने और निलंबित करने की शक्ति	राज्य सरकार शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लिए गए प्रस्ताव या निर्णय को रद्द कर सकती है, यदि राज्य सरकार की राय है कि यह कानूनी रूप से पारित नहीं है या छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम और छत्तीसगढ़ नगरपालिका अधिनियम, किसी अन्य कानून या संभावित रूप से प्रदत्त शक्ति से अधिक है। सरकार द्वारा जारी निर्देशों के उल्लंघन में शांति भंग करने या जनता या किसी वर्ग या निकाय या व्यक्तियों को चोट या परेशानी पैदा करने के लिए या सरकार द्वारा जारी निर्देशों के उल्लंघन में नगर निधि की बर्बादी या क्षति होने की संभावना है (छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम की धारा 421 और छत्तीसगढ़ नगरपालिका अधिनियम की धारा 323)।
3	शहरी स्थानीय निकायों को भंग करने की शक्ति	राज्य सरकार राजपत्र में अधिसूचना द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को भंग कर देगी यदि शहरी स्थानीय निकाय उचित अवसर देने के बाद उन पर लगाए गए किसी भी कर्तव्य के प्रदर्शन में विफल रहती है। या चूक करते हैं। राज्य सरकार शहरी स्थानीय निकायों के विघटन की अवधि के दौरान प्रशासकों की नियुक्ति कर सकती है (छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम की धारा 422 और 423 तथा छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम की धारा 328)।
4	सरकार द्वारा कानूनों की स्वीकृति	छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम की धारा 427 और छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम की धारा 355 शहरी स्थानीय निकायों को उप-नियम बनाने

सरल क्रमांक	विषय	प्रावधान
		का अधिकार देती है। हालांकि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बनाए गए उप-कानून तब तक मान्य नहीं हैं जब तक कि सरकार द्वारा मंजूरी नहीं दी जाती (छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम की धारा 430 और छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम की धारा 357)।
5	अधिशेष निधि जमा करने और निवेश करने की स्वीकृति	छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम की धारा 108(3) नगरपालिका परिषद को अधिशेष राशि जमा करने और निवेश करने की अनुमति देती है, लेकिन केवल सरकार से पूर्व मंजूरी के बाद।
6	पैसे उधार लेने की मंजूरी	छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम की धारा 102 और छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम की धारा 115 नगर निगमों और नगर परिषद को धन उधार लेने की अनुमति देती है, लेकिन केवल सरकार से पूर्व मंजूरी के बाद।
7	संपत्ति का पट्टा/बिक्री	छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम की धारा 80 और छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम की 109 नगरपालिका परिषदों और नगर निगमों को अपनी चल और अचल संपत्ति को पट्टे पर देने या बेचने की अनुमति देती है, लेकिन कुछ प्रतिबंधों और सरकार की पूर्व मंजूरी के साथ।
8	आरक्षित निधि से निकासी	शासन के निर्देशानुसार (अप्रैल 2016) शहरी स्थानीय निकायों की आय का पांच प्रतिशत आरक्षित निधि में जमा किया जाना चाहिए, लेकिन इससे निकासी के लिए नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय से पूर्व अनुमति लेनी होगी।

राज्य सरकार की अधिभावी शक्तियां लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण प्रक्रिया में बाधा उत्पन्न करती हैं और राज्य के जमीनी स्तर पर लोकतंत्र की शुरुआत के लिए एक संस्थागत ढांचे के निर्माण में देरी करती हैं।

अध्याय– III
नगरीय निकायों का सशक्तिकरण और उनकी
कार्यप्रणाली

अध्याय—III

शहरी स्थानीय निकायों का सशक्तिकरण और उनकी कार्यप्रणाली

सारांश

कुल 169 शहरी स्थानीय निकायों में से 151 में उनकी शहरी शासन है जहां दिसंबर 2019 में चुनाव हुए थे और 15 शहरी स्थानीय निकायों में एक साल की देरी से दिसंबर 2021 में चुनाव हुए। शेष तीन शहरी स्थानीय निकाय राज्य सरकार के प्रशासक पद के अधीन कार्य कर रहे थे। इस प्रकार निर्धारित अवधि की समाप्ति से पहले चुनाव कराने के संबंध में अधिनियम के प्रावधानों का पालन नहीं किया गया।

कई शहरी स्थानीय निकाय वस्तुतः निष्क्रिय हैं जैसे की नमूना-जांच किए गए 27 में से 11³ शहरी स्थानीय निकायों में निगम/परिषदों की निर्धारित बैठकें भी नहीं हुई थीं। सलाहकार समितियों का गठन 10 शहरी स्थानीय निकायों में नहीं किया गया था। नमूना-जांच किए गए 27 शहरी स्थानीय निकायों में से नगर निगम, कोरबा के अतिरिक्त किसी में भी वार्ड और मोहल्ला समितियों का गठन नहीं किया गया था। इसने स्थानीय शासन में सामुदायिक भागीदारी को सुगम बनाने के साथ-साथ विकास कार्यों की प्राथमिकता और निगरानी के उद्देश्य को विफल किया। जिला योजना समितियों की बैठकें नियमित रूप से नहीं हुई तथा समग्र रूप से जिले के लिए समेकित जिला विकास योजनाएँ स्थानीय आवश्यकताओं एवं सामान्य हितों के विषयों को ध्यान में रखकर किसी भी 12 जिलों में तैयार नहीं की गईं जहाँ नमूना जांच किये गये 27 शहरी निकाय स्थित थे। नमूना जांच किए गए 27 शहरी स्थानीय निकायों में 20,526 लेखापरीक्षा कण्डिकायें लम्बित थी। समस्त 169 शहरी स्थानीय निकायों में प्रोद्भवन आधारित दोहरी प्रविष्टि लेखा प्रणाली को अंगीकृत किया गया है।

राज्य वित्त आयोगों के गठन में देरी (पहले से तीसरे) और उनके सिफारिश प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करने में देरी के साथ-साथ सिफारिशों को स्वीकार करने तथा निधि के कार्यान्वयन/हस्तांतरण में देरी ने शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति पर प्रतिकूल प्रभाव डाला है। पांचवें राज्य वित्त आयोग के गठन लम्बित होने के बावजूद भी द्वितीय राज्य वित्त आयोग के अनुसार निधि का हस्तांतरण किया जा रहा है।

शहरी स्थानीय निकायों के पास संविदा आधारित कर्मियों के अतिरिक्त न तो कर्मचारियों की आवश्यकता का आंकलन करने की शक्ति है और न ही आवश्यक स्थायी कर्मचारियों की भर्ती करने की शक्ति है। राज्य सरकार समूह क, ख और ग कर्मचारियों की नियुक्ति करती है और उनकी सेवाओं की शर्तों, अनुशासन, साथ ही आचरण को विनियमित करने की शक्तियां भी राज्य सरकार के पास निहित हैं।

3.1 कार्यों के हस्तांतरण की वास्तविक स्थिति

74वें संविधान संशोधन अधिनियम ने शहरी स्थानीय निकायों को 12वीं अनुसूची में निर्दिष्ट 18 विषयों के संबंध में कार्य करने और योजनाओं को लागू करने के लिए सशक्त बनाने की मांग की। प्रत्येक राज्य से संविधान संशोधन को लागू करने के लिए एक कानून बनाने की उम्मीद की गई थी। कुल

³ रायपुर, दुर्ग, भिलाई, तिल्दा, कवर्धा, डभरा, जरही, गण्डई, बीजापुर, सुकमा और बैकुण्ठपुर

18 कार्यों में से आठ प्रत्येक अनिवार्य⁴ और विवेकाधीन⁵ थे और दो शहरी स्थानीय निकायों के लिए दोहरी प्रकृति के थे।

हमने देखा (तालिका 3.1) कि अनुसूची में निर्दिष्ट 18 कार्यों में से शहरी स्थानीय निकाय आठ कार्यों के लिए पूरी तरह से जिम्मेदार थे, एक कार्य में उनकी कोई भूमिका नहीं थी, छः कार्यों में दोहरी भूमिका थी, दो कार्यों में केवल क्रियान्वयन एजेंसियां थीं और भू-उपयोग के नियमितीकरण के संबंध में शहरी स्थानीय निकायों का अन्य विभागों के साथ एक अतिव्यापी क्षेत्राधिकार था।

तालिका 3.1: कार्यों के हस्तांतरण की स्थिति

सरल क्रमांक	अनिवार्य (अ)/विवेकाधीन (वि)	गतिविधियां	कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति
कार्य जहां शहरी स्थानीय निकाय का पूर्ण अधिकार क्षेत्र है			
1.	घरेलू औद्योगिक और वाणिज्यिक उद्देश्यों के लिए जल आपूर्ति (अ)	पानी का वितरण कनेक्शन प्रदान करना संचालन और रखरखाव शुल्क का संग्रह	इन कार्यों के निर्वहन के लिए शहरी स्थानीय निकाय पूरी तरह से जिम्मेदार थे।
2.	स्लम सुधार और उन्नयन (वि)	हितग्राहियों की पहचान किफायती आवास उन्नयन	इन कार्यों के निर्वहन के लिए शहरी स्थानीय निकाय पूरी तरह से जिम्मेदार थे।
3.	शहरी गरीबी उन्मूलन (वि)	हितग्राहियों की पहचान आजीविका और रोजगार पुटपाथ विक्रेता	इन कार्यों के निर्वहन के लिए शहरी स्थानीय निकाय पूरी तरह से जिम्मेदार थे।
4.	शहरी सुविधाओं और पार्कों, उद्यानों, खेल के मैदानों जैसी सुविधाओं का प्रावधान (वि)	पार्कों और उद्यानों का निर्माण संचालन और अनुरक्षण	इन कार्यों के निर्वहन के लिए शहरी स्थानीय निकाय पूरी तरह से जिम्मेदार थे।
5.	दफन और कब्रिस्तान, श्मशान, श्मशानघाट (अ)	श्मशान और कब्रिस्तान एवं बिजली के शवदाह गृह का निर्माण और संचालन तथा रखरखाव।	इन कार्यों के निर्वहन के लिए शहरी स्थानीय निकाय पूरी तरह से जिम्मेदार थे।
6.	मवेशी तालाब, जानवरों के प्रति क्रूरता की रोकथाम (अ)	आवारा पशुओं को पकड़ना और रखना बंध्याकरण और एंटी-रेबीज पशु सुरक्षा सुनिश्चित करना	इन कार्यों के निर्वहन के लिए शहरी स्थानीय निकाय पूरी तरह से जिम्मेदार थे।
7.	स्ट्रीट लाइटिंग, पार्किंग स्थल, बस स्टॉप और सार्वजनिक सुविधाओं सहित सार्वजनिक सुविधाएं (अ)	स्ट्रीट लाइट की स्थापना और रखरखाव बस मार्गों का निर्धारण और संचालन पार्किंग स्थल का निर्माण और रखरखाव सार्वजनिक शौचालयों का निर्माण और रखरखाव	इन कार्यों के निर्वहन के लिए शहरी स्थानीय निकाय पूरी तरह से जिम्मेदार थे। संबंधित कलेक्टर की अध्यक्षता में नगरीय स्थानीय निकाय एवं जिला शहरी लोक समिति इस कार्य का निर्वहन कर रही है। शहरी स्थानीय निकाय और स्मार्ट सिटी, पार्किंग स्थल का रखरखाव कर रहे हैं।
8.	बूचड़खानों और चर्मशोधन	पशुओं और मांस की गुणवत्ता	इन कार्यों के निर्वहन के लिए शहरी

⁴ कार्य जो शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अनिवार्य रूप से किए जाएंगे।

⁵ ऐसे कार्य जो शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किया जाना अनिवार्य नहीं है।

सरल क्रमांक	अनिवार्य (अ)/विवेकाधीन (वि)	गतिविधियां	कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति
	कारखानों का विनियमन (अ)	सुनिश्चित करना कचरे का निपटान बूचड़खानों का संचालन एवं रखरखाव	स्थानीय निकाय पूरी तरह से जिम्मेदार थे।
शहरी स्थानीय निकायों के लिए बिना किसी भूमिका वाले कार्य			
9.	अग्निशमन सेवाएं (वि)	फायर ब्रिगेड की स्थापना और रखरखाव गगनचुंबी इमारतों के संबंध में अग्नि एनओसी/अनुमोदन प्रमाण पत्र प्रदान करना	यह कार्य शहरी स्थानीय निकायों से वर्ष 2015 में वापस ले लिया गया और अब गृह विभाग के पास निहित है। हालांकि, तीन शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अग्निशमन सेवाओं को स्थानांतरित नहीं किया गया है। इसके अतिरिक्त नगरीय प्रशासन और विकास संचालनालय द्वारा अक्टूबर 2019 में नगर पालिका परिषद, सुकमा को एक फायर वाहन की खरीदी के लिए मंजूरी दी और बाद में जिला कमांडेंट, नगर सेना को स्थानांतरित कर दिया गया।
दोहरी भूमिकाओं के साथ कार्य			
10.	नगर नियोजन सहित शहरी नियोजन (वि)	मास्टर प्लानिंग/विकास योजनाएँ/क्षेत्रीय योजनाएँ मास्टर प्लानिंग नियमों को लागू करना भवन उपनियमों और लाइसेंसों को लागू करना समूह आवास, औद्योगिक क्षेत्रों का विकास	मास्टर प्लान नगर एवं ग्राम निवेश संचालनालय, छत्तीसगढ़ आवास एवं पर्यावरण विभाग द्वारा तैयार किया जाता है। इस सेवा के निर्वहन के लिए शहरी स्थानीय निकाय पूरी तरह से जिम्मेदार थे। शहरी स्थानीय निकाय और छत्तीसगढ़ राज्य औद्योगिक विकास निगम इस कार्य का निर्वहन कर रहे हैं।
11.	सड़कें और पुल (अ)	सड़कों का निर्माण और रखरखाव पुलों, नालों, फ्लाइओवर और फुटपाथों का निर्माण और रखरखाव	शहरी स्थानीय निकायों ने सड़कों, नालों और फुटपाथों के निर्माण और रखरखाव में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई, जबकि पुलों और फ्लाइओवर का निर्माण लोक निर्माण विभाग द्वारा किया गया था।
12.	सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता संरक्षण और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (अ एंड वि)	अस्पतालों, औषधालयों का रखरखाव प्रतिरक्षण/टीकाकरण जन्म और मृत्यु का पंजीकरण संक्रामक रोग से प्रभावित इलाकों की सफाई और कीटाणुशोधन ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सार्वजनिक बाजारों का नियंत्रण और पर्यवेक्षण	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग द्वारा सेवा का निर्वहन किया जा रहा है। स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग एवं शहरी स्थानीय निकाय के द्वारा सेवा का निर्वहन किया जा रहा है। इन तीन कार्यों के निर्वहन के लिए शहरी स्थानीय निकाय पूरी तरह से जिम्मेदार थे।
13.	शहरी वानिकी, पर्यावरण की सुरक्षा और पारिस्थितिक पहलुओं को	वनीकरण हरितीकरण जागरूकता अभियान	वन विभाग द्वारा इन सेवाओं का निर्वहन किया जा रहा है।

सरल क्रमांक	अनिवार्य (अ)/विवेकाधीन (वि)	गतिविधियां	कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति
	बढ़ावा देना (वि)	पर्यावरण की सुरक्षा और पारिस्थितिक पहलुओं को बढ़ावा देना	
		जल निकायों आदि जैसे प्राकृतिक संसाधनों का रखरखाव।	शहरी स्थानीय निकाय एवं जल संसाधन विभाग द्वारा इस कार्य का निर्वहन किया जा रहा है।
14.	सांस्कृतिक, शैक्षणिक और सौंदर्य संबंधी पहलुओं को बढ़ावा देना (अ एंड वि)	स्कूल और शिक्षा	स्कूल और शिक्षा कार्यवर्ष 2015 में वापस ले लिया गया और शिक्षा विभाग सेवा का निर्वहन कर रहा है। हालांकि एक प्राथमिक विद्यालय अभी भी एक नगर पालिका परिषद के तहत संचालित था। चार नगर निगमों और एक नगर पंचायत द्वारा शिक्षा उपकरण एकत्रित किया गया, भले ही कोई शिक्षण संस्थान उनके नियंत्रण में नहीं था।
		सार्वजनिक स्थान का सौंदर्यीकरण	शहरी स्थानीय निकाय इन सेवाओं का निर्वहन कर रहे हैं।
		मेले और त्यौहार	
		सांस्कृतिक भवन	शहरी स्थानीय निकाय, संस्कृति विभाग और पुरातत्व विभाग इन सेवाओं का निर्वहन कर रहे हैं।
		संस्थान	
		विरासत	
15.	जन्म और मृत्यु पंजीकरण सहित महत्वपूर्ण आँकड़े (अ)	जानकारी प्राप्त करने के लिए अस्पतालों/श्मशान आदि के साथ समन्वय करना	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग द्वारा सेवा का निर्वहन किया जा रहा है।
		डेटाबेस का संधारण और अद्यतन करना	
मात्र कार्यान्वयन एजेंसियों के रूप में शहरी स्थानीय निकाय			
16.	आर्थिक और सामाजिक विकास के लिए योजना (वि)	आर्थिक गतिविधियों के लिए कार्यक्रम का कार्यान्वयन	इन कार्यों के लिए राज्य के विभाग जैसे सामाजिक कल्याण, आदिवासी कल्याण, विकलांग और वरिष्ठ नागरिकों का अधिकारिता और जिला शहरी विकास प्राधिकरण (जिला शहरी विकास एजेंसी) जिम्मेदार थे। शहरी स्थानीय निकाय केंद्र और राज्य सरकार की योजनाओं के लिए केवल एक कार्यान्वयन शाखा थी।
		सामाजिक विकास के लिए नीतियां	
17.	विकलांग और मानसिक रूप से मंद लोगों सहित समाज के कमजोर वर्गों के हितों की रक्षा करना (वि)	हितग्राहियों की पहचान	
		तिपहिया साइकिल जैसे लाभ/उपकरण प्रदान करना	
		आवास कार्यक्रम	
		छात्रवृत्ति	
राज्य के विभागों या पैरास्टेटल के साथ न्यूनतम भूमिका और/या अतिव्यापी क्षेत्राधिकार वाले कार्य			
18.	भूमि उपयोग का नियमितीकरण और भवनों के निर्माण (वि)	भूमि उपयोग का नियमितीकरण	राजस्व विभाग (कलेक्टर कार्यालय)
		भवन योजनाओं/ऊंचाइयों को मंजूरी देना	शहरी स्थानीय निकाय, नगर और ग्राम निवेश
		अवैध इमारतों को ध्वस्त करना	शहरी स्थानीय निकाय और राजस्व विभाग

(स्रोत: नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय, छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम एवं छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम से प्राप्त सूचना)

राज्य में स्थानीय स्वशासन को कार्यों के संपूर्ण हस्तांतरण के बिना मजबूत नहीं किया जा सकता है। स्मार्ट शहरों के आगमन ने शहरी स्थानीय निकायों के दायरे को और घटा दिया है।

बॉक्स 1: छत्तीसगढ़ में शहरी स्थानीय निकायों पर स्मार्ट सिटी का प्रभाव

भारत सरकार द्वारा दिनांक 25 जून 2015 को "100 स्मार्ट सिटी मिशन" की शुरुआत उन शहरों को बढ़ावा देने के उद्देश्य से की जो मुख्य बुनियादी ढांचा प्रदान करते हैं और अपने नागरिकों को एक अच्छी गुणवत्ता, स्वच्छ और टिकाऊ वातावरण एवं स्मार्ट समाधान का अनुप्रयोग प्रदान करते हैं। छत्तीसगढ़ में दो शहरों रायपुर और बिलासपुर को स्मार्ट सिटी के रूप में विकसित करने के लिए चुना गया था। स्मार्ट शहरों को वर्ष 2016-20 की अवधि के दौरान ₹ 1355 करोड़ के वित्तीय संसाधन दिए गए थे। मिशन के दिशानिर्देशों के तहत स्मार्ट शहर सड़कों और मकानों के निर्माण, पार्कों का विकास और रखरखाव, विरासत स्थलों का नवीनीकरण आदि के लिए जिम्मेदार हैं। स्मार्ट शहरों के गठन से शहरी स्थानीय निकायों के काम का दायरा एवं विस्तार कम हो जायेगा और शहरी स्थानीय निकाय की हस्तांतरित निधियों पर भी प्रभाव पड़ेगा तथा शहरी स्थानीय निकायों के पहले से ही तनावग्रस्त राजस्व को और कम करेगा।

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि पर्याप्त मानव बल और क्षमता निर्माण की कमी के कारण समस्त 18 कार्यों को शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित नहीं किया जा सका और शहरी स्थानीय निकायों के नियंत्रण वाले स्कूलों को शिक्षा विभाग में स्थानांतरित करने के लिए आवश्यक कदम उठाए जाएंगे। आगे बताया गया कि शहरी स्थानीय निकाय को अग्निशमन सेवाओं को गृह विभाग को स्थानांतरित करने के निर्देश जारी किए जाएंगे।

तथ्य यह है कि राज्य की स्थापना के 20 वर्षों के बाद भी कार्यों का हस्तांतरण पूर्ण नहीं किया जा सका है। शहरी स्थानीय निकायों से दो कार्यों को वापस लेना एकपक्षीय और 74वें संविधान संशोधन अधिनियम की भावना के विपरीत है।

3.2 मानव बल पर सीमित भाक्तियाँ

शहरी स्थानीय निकायों को विभिन्न शाखाओं के अंतर्गत संगठित किया गया है जैसा कि तालिका 3.2 में दर्शाया गया है:

तालिका 3.2: शहरी स्थानीय निकायों में कार्यात्मक संगठन

सरल क्रमांक	शाखा/अनुभाग का नाम	काय
1	सामान्य प्रशासन	सामान्य प्रशासन, परिषद और समितियों की बैठकों सहित।
2	जल कार्य और सीवरेज	निर्माण /ओ एंड एम /जल आपूर्ति और सीवरेज का नेटवर्क आदि।
3	लोक निर्माण और बागवानी	सड़कों, नालों, भवनों, पार्कों, खेल के मैदानों, जल आपूर्ति का निर्माण/ओ एंड एम।
4	राजस्व	विभिन्न करों, किराए, विज्ञापनों और अन्य संपत्ति संबंधी गतिविधियों का आंकलन और संग्रहण।
5	वित्त एवं लेखा	लेखाओं की तैयारी और रखरखाव, बजट तैयार करना आदि।
6	विद्युत और यांत्रिकी	भारी /हल्के मोटर वाहनों आदि का रखरखाव और स्ट्रीट लाइटिंग।
7	स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन	स्वच्छता, सड़क की सफाई, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन और सार्वजनिक स्वास्थ्य संबंधी अन्य गतिविधियाँ।
8	सार्वजनिक परिवहन और यातायात नियंत्रण	सार्वजनिक परिवहन और यातायात नियंत्रण आदि।
9	योजना और सूचना प्रौद्योगिकी	टाउन प्लानिंग गतिविधियाँ जैसे बिल्डिंग लाइसेंस आदि जारी करना।
10	शहरी गरीबी उपशमन	सामाजिक और आर्थिक विकास से संबंधित योजनाओं का कार्यान्वयन

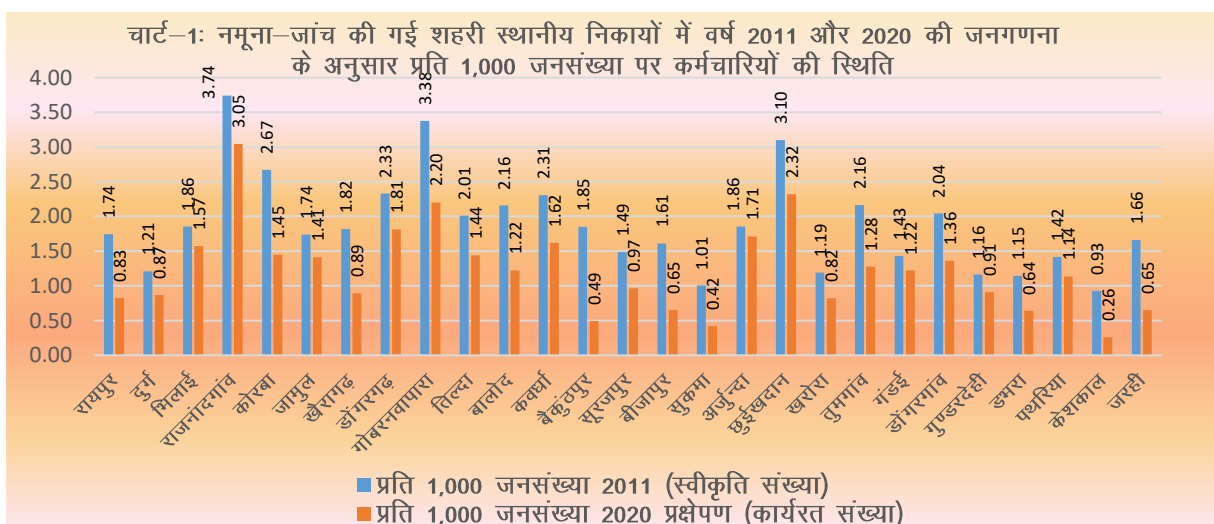
3.2.1 शहरी स्थानीय निकायों के कर्मचारियों की स्थिति

मानव बल का मूल्यांकन शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए गए कार्यों पर इस दृष्टि से आधारित होना चाहिए कि सेवा उन्मुख अधिकांश कार्यों को उचित समय अवधि के भीतर पूरा किया जाना है। यह मूल्यांकन शहरी स्थानीय निकायों द्वारा स्वयं विभिन्न मानदंडों जैसे आच्छादित किए जाने वाले भौगोलिक क्षेत्र की सीमा, जनसंख्या की सीमा और प्रकार, मौजूदा संपत्तियों की संख्या आदि पर विचार करके सबसे बेहतर किया जा सकता है।

हमने देखा कि शहरी स्थानीय निकायों के पास संविदा आधारित कर्मियों के अतिरिक्त न तो कर्मचारियों की आवश्यकता का आंकलन करने की शक्ति थी और न ही आवश्यक स्थायी कर्मचारियों की भर्ती करने की शक्ति थी। ये शक्तियां राज्य सरकार में निहित हैं। राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों से वास्तविक आवश्यकता की मांग किए बिना मात्र जनसंख्या के आधार पर कर्मचारियों की आवश्यकता का आंकलन करती है जैसा कि आगे चर्चा की गई है। हमने यह भी देखा कि 63 नगर पालिका परिषद/नगर पंचायतों में छत्तीसगढ़ नगर पालिका सेवा संवर्ग के अधिकारियों से भिन्न राजस्व अधिकारी और लेखापाल मुख्य नगर पालिका अधिकारी के कार्यों का निर्वहन कर रहे थे।

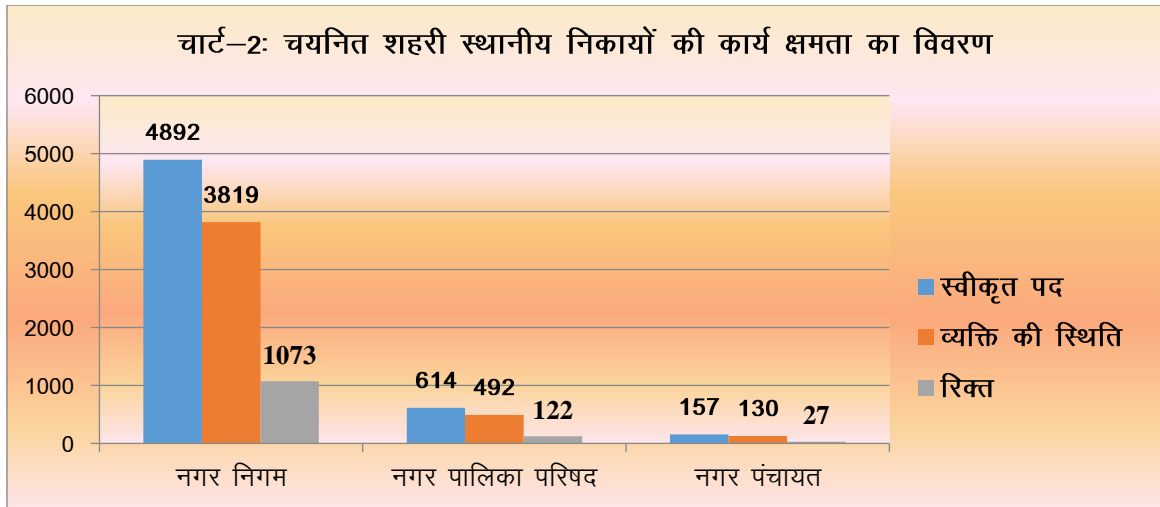
इसके अलावा राज्य सरकार शहरी स्थानीय निकायों के बीच अधिकारियों के स्थानांतरण को प्रभावित कर सकती है। शहरी स्थानीय निकाय के किसी भी अधिकारी या कर्मचारी पर जुर्माना लगाने के किसी भी आदेश के खिलाफ अपील राज्य सरकार के पास है। समूह क, ख और ग के कर्मचारी राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किए गए थे, और उनकी सेवाओं की शर्तों, अनुशासन, साथ ही आचरण को विनियमित करने की शक्तियां राज्य सरकार के पास थीं।

कर्मचारियों की संख्या में संशोधन जनसंख्या में वृद्धि को देखते हुए नहीं किया गया था। वर्ष 2020⁶ की अनुमानित जनसंख्या के प्रति 1000 कार्यरत मानव बल के आधार पर 27 शहरी स्थानीय निकायों में स्थिति को चार्ट-1 में दर्शाया गया है। जैसा कि चार्ट से देखा जा सकता है सभी शहरी स्थानीय निकायों में कार्यरत मानव बल स्वीकृत संख्या से कम थे।



⁶ वर्ष 2020 की अनुमानित जनसंख्या = 2011 की जनसंख्या X 120%। छत्तीसगढ़ में वर्ष 2001 से 2011 के दौरान अर्थात् 10 वर्षों के लिए जनसंख्या वृद्धि 22.61 प्रतिशत थी, इसलिए वर्ष 2011 से 2020 तक नौ वर्षों की वृद्धि की गणना 20 प्रतिशत के रूप में की गई।

चयनित शहरी स्थानीय निकायों में अनुसार स्वीकृत पदों, कार्यरत अमला और रिक्तियों को दर्शाने वाले श्रेणीवार कार्यरत मानव बल काविवरण चार्ट-2 में दिया गया है।



(स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

जैसा कि चार्ट-2 से देखा गया कि नगर निगम (1073) में कर्मचारियों की संख्या में रिक्तियां क्रमशः नगर पालिका परिषद (122) और नगर पंचायत (27) की तुलना में अधिक हैं।

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि विभिन्न पदों पर भर्ती एवं पदोन्नति की प्रक्रिया जारी है एवं भर्ती के उपरांत छत्तीसगढ़ नगर पालिका सेवा संवर्ग से मुख्य नगर पालिका अधिकारियों को पदस्थापित किया जायेगा।

3.3 शहरी स्थानीय निकायों के सशक्तिकरण के लिए संस्थागत तंत्र

तालिका 3.1 में शहरी स्थानीय निकायों को 18 कार्यों के हस्तांतरण की स्थिति का विवरण दिया गया है। इन कार्यों का निर्वहन तभी प्रभावी हो सकता है जब उपयुक्त संस्थान स्थापित हों और प्रभावी ढंग से कार्य करने में सक्षम हों।

छत्तीसगढ़ नगर पालिका निगम और छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियमों के तहत निगमों और नगर पालिकाओं में निर्वाचित पार्षदों/पार्षदों, मनोनीत पार्षदों/पार्षदों, विधान सभा के सदस्य, विधान परिषद के सदस्य, लोकसभा के सदस्य और राज्य सभा के सदस्य शामिल होते हैं जो आने वाले निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हैं। नगर पालिका क्षेत्र में मनोनीत सदस्यों के पास मतदान की शक्ति नहीं होती है। एक महापौर यानी अध्यक्ष, सीधे नगर क्षेत्र से चुने जाते हैं और पार्षद सीधे वार्डों से चुने जाते हैं। आवंटित कार्यों के निर्वहन के लिए नगर निगम, नगर पालिका परिषद और नगर पंचायतों में क्रमशः 10, सात और पांच विभाग हैं। आयुक्त/मुख्य नगरपालिका अधिकारी शहरी स्थानीय निकाय के कार्यकारी प्रमुख होते हैं।

यह भाग ऐसे संस्थागत तंत्र की प्रभावशीलता पर चर्चा करता है:

3.3.1 राज्य चुनाव आयोग

- (i) द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने सिफारिश की कि निर्वाचन क्षेत्रों के परिसीमन और आरक्षण का कार्य राज्य चुनाव आयोग को सौंपा जाए। इस सिफारिश को भारत सरकार द्वारा स्वीकार किया गया।
- (ii) राज्य चुनाव आयोग की शक्तियों में शहरी स्थानीय निकायों के सभी चुनावों के लिए निर्वाचक नामावली तैयार करने और उसके संचालन का अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण शामिल है।

(iii) हालांकि, छत्तीसगढ़ में स्थानीय सरकारी निर्वाचन क्षेत्रों के परिसीमन की शक्ति राज्य सरकार द्वारा बरकरार रखी गई है।

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि भारत सरकार के निर्देश के अनुसार नगर पालिका अधिनियम तैयार किए गए हैं और वार्डों के परिसीमन की शक्ति, परिषद के लिए सीटों का आरक्षण और महापौर/अध्यक्ष और वार्डों के पदों के लिए सीटों की रोटेशन नीति राज्य सरकारके साथ रखी गयी है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने सिफारिश की थी कि परिसीमन और निर्वाचन क्षेत्रों के आरक्षण का कार्य राज्य चुनाव आयोग को सौंपा जाए, लेकिन ऐसा नहीं किया गया।

3.3.2 चुनावों की स्थिति और परिषदों का गठन

प्रत्येक नगर पालिक निगम/नगर पालिका अपनी पहली बैठक के लिए नियत तारीख से पांच साल तक जारी रहेगी जब तक कि इसके पहले भंग न हो जाए। शहरी स्थानीय निकायों के चुनाव उनकी अवधि समाप्त होने से पहले पूरे किए जाएंगे। भंग होने की स्थिति में उस तिथि से छः माह के भीतर चुनाव कराये जायेंगे। इन अधिनियमों के प्रावधानों के अधीन महापौर/अध्यक्ष और प्रत्येक पार्षद का कार्यकाल निगम/परिषद के कार्यकाल के साथ-साथ समाप्त होगा।

कुल 169 में से 15 शहरी स्थानीय निकायों में जहां चुनाव नहीं हुए थे, की स्थिति नीचे तालिका 3.3 में दर्शायी गई है:

तालिका 3.3: शहरी स्थानीय निकायों के चुनावों का संचालन

सरल क्रमांक	पिछला चुनाव हुए		चुनाव होना था लेकिन नहीं कराया गया		नए शहरी स्थानीय निकायों की संख्या जिनका चुनाव होना था	शहरी स्थानीय निकायों की कुल संख्या जिनका चुनाव होना था	दिसम्बर 2021 की स्थिति तक चुनाव में देरी(महीने)
	माह/वर्ष	शहरी स्थानीय निकायों की संख्या	माह/वर्ष	शहरी स्थानीय निकायों की संख्या			
1	नवंबर 2015	1	नवंबर 2020	1	3	4	12
2	दिसंबर 2015	11	दिसंबर 2020	11	0	11	12
	योग	12		12	3	15	

(स्रोत: नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय द्वारा प्रदाय सूचना)

कुल 169 शहरी स्थानीय निकायों में से 151 में दिसंबर 2019 में और 15 में एक वर्ष के विलम्ब से दिसंबर 2021 में चुनाव हुए थे। शेष तीन⁷ शहरी स्थानीय निकाय राज्य सरकार के प्रशासक पद के अधीन कार्य कर रहे थे एवं उनके चुनाव में करीब एक साल की देरी हुई। इस प्रकार, निर्धारित अवधि की समाप्ति से पहले चुनाव कराने के संबंध में अधिनियम के प्रावधानों का पालन नहीं किया गया था।

अन्य संस्थागत तंत्रों के संबंध में हमने निम्नलिखित पाया:

- छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम एवं नगर पालिका अधिनियम की धारा 27 और 54 के अनुसार नगर निगम/परिषदों को अपने कार्यों के क्रियान्वयन के लिए प्रत्येक दो महीने में कम से कम एक बार बैठक करना आवश्यक है। इसके अलावा नगर निगम की प्रत्येक बैठक का कार्यवृत्त राज्य सरकार या निर्धारित प्राधिकारी को भेजा जाना आवश्यक है साथ ही इसकी एक प्रति नगर

⁷ तीन शहरी स्थानीय निकायों का गठन दिसम्बर 2020 में किया गया था।

निगम/परिषद के नोटिस बोर्ड पर कार्यवृत्त की पुष्टि दिनांक से सात/दस दिनों के भीतर चिपकाई जाएगी।

हमने देखा कि कई शहरी स्थानीय निकाय वस्तुतः निष्क्रिय हैं क्योंकि नमूना-जांच किए गए 27 शहरी स्थानीय निकायों में से 11^० में निर्धारित बैठकें नहीं हुई थीं।

● छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम और नगर पालिका अधिनियम की धारा 46 और 71 के अनुसार अपनी पहली बैठक के बाद सभापति को निर्वाचित पार्षदों में से नगर निगम/नगर पालिका परिषद/नगर पंचायत के प्रत्येक विभाग के लिए एक सलाहकार समिति का गठन करना होता है, जो प्रत्येक दो महीने में कम से कम एक बार बैठक करेगी।

सलाहकार समितियों का गठन 27 चयनित शहरी स्थानीय निकायों में से 10^० शहरी स्थानीय निकायों में नहीं किया गया है। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने के बाद (जनवरी 2022) अपर सचिव, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग ने सभी शहरी स्थानीय निकायों को सलाहकार समितियों के गठन के लिए निर्देश (जनवरी 2022) जारी किए हैं।

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि मुख्य रूप से कोविड-19 के प्रसार के कारण चुनाव समय पर नहीं हो सके और 15 शहरी स्थानीय निकायों में चुनाव दिसंबर 2021 में कराए गए हैं तथा शहरी स्थानीय निकायों को सलाहकार समितियां गठित करने के निर्देश जारी किए जायेंगे।

3.3.3 वार्ड एवं मोहल्ला समितियां

- संविधान के अनुच्छेद 243एस और छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम और नगर पालिका अधिनियम की धारा 48क और 72क में प्रावधानित है कि सभापति के चुनाव की तारीख से 30 दिनों के भीतर तीन लाख या उससे अधिक की आबादी वाली प्रत्येक नगरपालिका के लिए एक या अधिक वार्डों वाली एक वार्ड समिति का गठन किया जाना चाहिए। दूसरे और तीसरे राज्य वित्त आयोग ने भी इन समितियों के गठन की सिफारिश की है।
- छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम की धारा 48 (ख) में प्रावधानित है कि प्रत्येक नगरीय क्षेत्र में जिसे राज्य सरकार द्वारा इस संबंध में अधिसूचित किया गया है, अधिसूचना की तारीख से तीन महीने के भीतर एक मोहल्ला समिति भी गठित की जानी है। हमने देखा कि वार्ड समिति का गठन केवल कोरबा में किया गया था और चयनित शहरी स्थानीय निकायों में मोहल्ला समितियों का गठन नहीं किया गया था। इसने स्थानीय शासन में सामुदायिक भागीदारी को सुविधाजनक बनाने के उद्देश्य को विफल कर दिया और इसका विकास कार्यों की प्राथमिकता, कार्यों के निष्पादन की निगरानी, सृजित संपत्ति के उपयोग और रखरखाव आदि पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा।
- संविधान के अनुच्छेद 243जेडडी और जिला योजना समिति अधिनियम की धारा 3 में प्रावधानित है कि जिले में पंचायतों और नगर पालिकाओं द्वारा तैयार की गई योजनाओं को समेकित करने और समग्र रूप से जिले के लिए विकास योजना का मसौदा तैयार करने हेतु प्रत्येक जिले में एक जिला योजना समिति का गठन किया जाना है। इन योजनाओं में स्थानिक योजना ; पानी और अन्य भौतिक और प्राकृतिक संसाधनों का बंटवारा; बुनियादी ढांचे का एकीकृत विकास और पर्यावरण संरक्षण एवं उपलब्ध संसाधनों की सीमा और प्रकार चाहे वित्तीय हो या अन्य शामिल होगी। विकास योजना को राज्य योजना में एकीकृत किया जाना था। इसके अलावा समिति की

⁸ रायपुर, दुर्ग, भिलाई, तिल्दा, कवर्धा, डभरा, जरही, गंडई, बीजापुर, सुकुमा और बैकुण्ठपुर

⁹ अर्जुन्दा, छुईखदान, डोंगरगाव, गंडई, गुंडरदेही, जामुल, खैरागढ़, कोरबा, पथरिया और सुकुमा

बैठक वित्तीय वर्ष की प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक बार आयोजित की जाएगी। हमने देखा कि यद्यपि जिला योजना समितियों का गठन वर्ष 2015-20 के दौरान किया गया था किन्तु दुर्ग, कोंडागांव और सुकुमा जिले में समितियों की कोई बैठक नहीं हुई थी, सूरजपुर और कबीरधाम में केवल एक बैठक हुई थी और रायपुर में वर्ष 2015-20 के दौरान तीन बैठकें हुई थीं। इसके अलावा समग्र रूप से जिले के लिए समेकित जिला विकास योजना उन 12 जिलों में जिनमें 27 नमूना-जांच किए गए शहरी स्थानीय निकाय स्थित थे किसी में भी शहरी स्थानीय निकायों से योजनाएँ प्राप्त किए बिना तैयार की गई थी।

- प्रत्येक महानगरीय क्षेत्र¹⁰ में विकास योजना का मसौदा तैयार करने के लिए एक महानगर योजना समिति होगी। हमने देखा कि छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम में प्रावधान के अभाव में किसी भी शहर में महानगर योजना समितियों का गठन नहीं किया गया था। इस प्रकार महानगरीय क्षेत्र का व्यापक विकास और स्थानीय अधिकारियों के बीच सामान्य हित के मामले जिसमें मुख्य रूप से क्षेत्र की समन्वित स्थानिक योजना, पानी का बंटवारा, अन्य भौतिक और प्राकृतिक संसाधनों का बंटवारा और बुनियादी ढांचे के एकीकृत विकास और पर्यावरण संरक्षण के मुद्दे शामिल हैं, उप-इष्टतम तरीके से किए जाने की संभावना है।
- लेखापरीक्षक प्रतिवेदन पर विचार करने के लिए एक नगर लेखा समिति का गठन किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा में इंगित दोषों या अनियमितताओं को दूर किया जाना है और लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्राप्त होने की तिथि से चार महीने की अवधि के भीतर राज्य सरकार को एक प्रतिवेदन भेजा जाना है। किसी भी चयनित नगर निगम में नगर लेखा समिति का गठन नहीं किया गया था। 27 चयनित शहरी स्थानीय निकायों में स्थापना से लेकर वर्ष 2019-20 तक की अवधि से संबंधित कुल 20,526 लेखापरीक्षा कण्डिकाएं लंबित थी।

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि नगर निगम रायपुर में वार्ड समिति का गठन किया गया है, नगर निगम, कोरबा में प्रस्ताव पारित किया गया है तथा शेष नगर निगमों को प्राथमिकता के आधार पर वार्ड समिति गठित करने के निर्देश दिये जायेंगे तथा जिला कलेक्टरों को शहरी स्थानीय निकाय स्तर पर मोहल्ला समितियों की प्रक्रिया में तेजी लाने के निर्देश दिये जायेंगे। आगे बताया गया कि जिला विकास योजनाओं में शामिल करने के लिए नगरीय स्थानीय निकायों को अपनी वार्षिक योजनाएँ तैयार कर जिला योजना समिति को समय पर प्रस्तुत करने के निर्देश जारी किये जायेंगे।

3.3.4 राज्य वित्त आयोग

प्रत्येक पांच वर्ष में गठित एक राज्य वित्त आयोग नगर पालिकाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करेगा और राज्यपाल को सिफारिशें करेगा।

तदनुसार वर्ष 2021-22 से पांचवां राज्य वित्त आयोग देय था। हालाँकि आज की तारीख में दूसरे राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों को लागू किया जा रहा था। यद्यपि तीसरे राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों को संशोधनों के साथ अक्टूबर 2019 में स्वीकार कर लिया गया है, उनके कार्यान्वयन में देरी हुई है। राज्य वित्त आयोग के गठन और राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन में देरी का विवरण नीचे तालिका 3.4 में वर्णित है:

¹⁰ दस लाख या उससे अधिक की आबादी वाला क्षेत्र।

तालिका 3.4: राज्य वित्त आयोग के गठन और सिफारिशों के कार्यान्वयन में देरी

राज्य वित्त आयोग	संविधान के अनुसार गठित किया जाना था	पिछले राज्य वित्त आयोगों के संदर्भ में गठित किया जाना था	वास्तविक गठन	प्रस्तावित संविधान से दिनों में देरी	सिफारिशें प्रस्तुत करने की तिथि	शासन द्वारा स्वीकृति	स्वीकृति के लिए लिए गए दिन (दिनों में)	शामिल अवधि
प्रथम	2001-02 ¹¹	01.04.2001	22.08.2003	774	30.05.2007	30.07.2009	790	2005-2011
द्वितीय	2006-07	21.08.2008	23.07.2011	1066	31.03.2013	जुलाई 2013	122	2011-2020
तृतीय	2011-12	22.07.2016	20.01.2016	बिलम्ब नहीं	30.09.2018	अक्टूबर 2019	396	2020-2025

(स्रोत: वित्त आयोग की रिपोर्ट और स्वीकृति की अधिसूचना)

राज्य वित्त आयोगों के गठन और राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन में देरी के परिणामस्वरूप शहरी स्थानीय निकायों को निधियों के हस्तांतरण में और देरी हुई जिसने शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति पर विपरीत प्रभाव डाला। इसके प्रभाव की चर्चा कण्डिका 4.1.2 में की गई है।

3.3.4.1 राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों पर राज्य सरकार की प्रतिक्रिया

राज्य सरकार राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों को समग्रता में या कुछ संशोधनों के साथ स्वीकार कर सकती है। हमने देखा कि राज्य सरकार ने कुछ सिफारिशों को संशोधनों के साथ स्वीकार कर लिया और अन्य सिफारिशों पर कार्रवाई किया जाना बाकी था। पहले, दूसरे और तीसरे राज्य वित्त आयोगों की महत्वपूर्ण सिफारिशें और निधियों के हस्तांतरण के संदर्भ में उनके संशोधन नीचे तालिका 3.5 में दिए गए हैं:

तालिका 3.5: राज्य वित्त आयोग के अनुसार महत्वपूर्ण सिफारिशें और उनके संशोधन

राज्य वित्त आयोग	सिफारिशें	संशोधन
प्रथम	राज्य के स्वयं के कर राजस्व का 1.66 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करना।	राज्य सरकार ने वर्ष 2005-06 से 2009-10 की अवधि में राज्य के स्वयं के कर राजस्व का 1.21 प्रतिशत स्वीकार किया।
द्वितीय	राज्य के स्वयं के कर राजस्व का 1.85 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करना।	राज्य सरकार ने वर्ष 2012-13 से 2016-17 तक राज्य के स्वयंके कर राजस्व का 1.85 प्रतिशत स्वीकार किया।
तृतीय	वर्ष 2017-18 से शहरी स्थानीय निकायों को राज्य के स्वयं के कर राजस्व का 2.09 प्रतिशत हस्तांतरण।	राज्य सरकार ने वर्ष 2020-21 से 2024-25 तक राज्य के स्वयं के कर राजस्व का 2.09 प्रतिशत स्वीकार किया और वर्ष 2017-18 से 2019-20 की अवधि के लिए 2.09 प्रतिशत के स्थान पर 1.85 प्रतिशत दिया गया।

(स्रोत: राज्य वित्त आयोग की रिपोर्ट की सिफारिशें)

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि राज्य सरकार द्वारा राज्य वित्त आयोगों का गठन किया गया है और राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों को कैबिनेट के अनुमोदन एवं राज्य सरकार के निर्णय के बाद स्वीकार किया जाएगा।

¹¹ छत्तीसगढ़ राज्य मध्य प्रदेश राज्य से बना है और 01 नवंबर 2000 को अस्तित्व में आया एवं मध्य प्रदेश में पहला राज्य वित्त आयोग वर्ष 1996-2001 की अवधि के लिए गठित किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राज्य वित्त आयोग के गठन और सिफारिशों के कार्यान्वयन में देरी ने शहरी स्थानीय निकायों को वित्तीय स्वायत्तता के साथ-साथ 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के उद्देश्यों की प्राप्ति में राज्य वित्त आयोगों की भूमिका को प्रतिबंधित कर दिया।

3.3.5 संपत्ति कर बोर्ड और नगर पालिका राजस्व विनियामक आयोग

तेरहवें वित्त आयोग द्वारा राज्य सरकार को सभी संपत्तियों की गणना, संपत्ति कर का आंकलन करने, वर्तमान संपत्ति कर प्रणाली की समीक्षा करने, उपयुक्त संपत्तियों के मूल्यांकन और मूल्यांकन के लिए आधार और आवधिक संशोधन के तौर-तरीकों पर सिफारिशें करने हेतु संपत्ति कर बोर्ड का गठन किये जाने की सिफारिश की गई।

हमने देखा कि एक दशक बीत जाने के बाद भी राज्य में संपत्ति कर बोर्ड का गठन नहीं किया गया है।

द्वितीय राज्य वित्त आयोग ने संपत्तियों का सर्वेक्षण करने और गैर-मूल्यांकन और कम मूल्यांकन वाली संपत्तियों को संपत्ति कर के दायरे में लाने और संबंधित कार्यों को करने के लिए नगर वित्त के लिए छत्तीसगढ़ नगर पालिका राजस्व विनियामक आयोग के गठन की भी सिफारिश की थी।

यद्यपि राज्य सरकार ने छत्तीसगढ़ नगर पालिका राजस्व (विनियामक आयोग की स्थापना) अधिनियम, 2011 (मई 2011) अधिनियमित किया था किन्तु आयोग का गठन अभी किया जाना है।

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि राज्य सरकार ने छत्तीसगढ़ नगर पालिका 'भवन/भूमि के कर योग्य संपत्ति मूल्य का निर्धारण' नियम को फरवरी 2021 में अधिसूचित किया है। इसलिए संपत्ति कर बोर्ड और छत्तीसगढ़ नगर पालिका राजस्व विनियामक आयोग की आवश्यकता नहीं है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 13वें वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार संपत्ति कर बोर्ड का गठन नहीं किया गया था। इसके अलावा जैसा कि द्वितीय राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित किया गया था, राज्य सरकार ने छत्तीसगढ़ नगर पालिका राजस्व (विनियामक आयोग की स्थापना) अधिनियम, 2011 (मई 2011) अधिनियमित किया, जिसने छत्तीसगढ़ नगर राजस्व विनियामक आयोग के गठन को अनिवार्य किया, लेकिन इसका गठन नहीं किया गया था।

3.3.6 राज्य शहरी शासन और विकास संस्थान

तीनों राज्य वित्त आयोगों ने सभी नगर पालिका के निर्वाचित और नियुक्त दोनों पदाधिकारियों को अनिवार्य रूप से प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए प्रशिक्षण संस्थान की स्थापना की सिफारिश की थी।

हमने देखा कि राज्य शहरी शासन और विकास संस्थान की स्थापना नहीं हुई थी और वर्ष 2015-2020 के दौरान राज्य ग्रामीण विकास संस्थान में 4441 में से केवल 245 अधिकारियों/कर्मचारियों को प्रशिक्षण प्रदान किया गया था। उचित प्रशिक्षण के अभाव से केन्द्र एवं राज्य की योजनाओं के क्रियान्वयन, वास्तविक निर्धारण हेतु सर्वेक्षण एवं विभिन्न करों/शुल्कों/प्रभारों आदि के संग्रहण पर प्रभाव पड़ने की संभावना है। इसके अलावा, 2015-2020 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधियों के लिए कोई प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किया गया था।

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि राज्य प्रशासनिक अकादमी, राज्य ग्रामीण विकास संस्थान, निमोरा एवं राष्ट्रीय संस्थान 'क्षेत्रीय शहरी एवं पर्यावरण अध्ययन केन्द्र, लखनऊ में कर्मचारियों को प्रशिक्षण प्रदान किया गया है। इसलिए नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के लिए एक अलग प्रशिक्षण संस्थान की कोई आवश्यकता नहीं है।

तथ्य यह है कि वर्ष 2015-2020 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधियों के लिए

कोई प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किया गया था।

3.3.7 प्रोद्भवन आधारित लेखांकन का अंगीकरण

ग्यारहवें वित्त आयोग की सिफारिश पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक(सीएजी) द्वारा भारत में शहरी स्थानीय निकायों के लिए बजट और लेखा प्रारूपों की सिफारिश करने के लिए एक टास्क फोर्स का गठन किया था। सीएजी टास्क फोर्स ने अपनी रिपोर्ट में अन्य बातों के साथ-साथ शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लेखांकन के प्रोद्भवन आधार को अपनाने का सुझाव दिया। छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा समस्त शहरी स्थानीय निकायों में प्रोद्भवन आधारित दोहरी प्रविष्टि लेखा प्रणाली की शुरुआत वर्ष 2011 से की गई और छत्तीसगढ़ नगरपालिका लेखा नियमावली के अनुसार चरणबद्ध तरीके से प्रोद्भवन आधारित दोहरी प्रविष्टि लेखा प्रणाली को अंगीकृत किया गया था।

हमने देखा कि शहरी स्थानीय निकाय एकल प्रविष्टि लेखा प्रणाली में मैनुअल रूप से खातों का रखरखाव कर रहे थे। इसके बाद एकल प्रविष्टि लेखा प्रणाली से दोहरी प्रविष्टि में लेखा तैयार करने के लिए चार्टर्ड अकाउंटेंट को नियुक्त किया जाता है। जिसके फलस्वरूप वर्ष 2019-20 तक के लेखा परीक्षित लेखाओं का संकलन एवं लेखापरीक्षण किया जा चुका है तथा वर्ष 2020-21 के लेखाओं का संकलन किया जा रहा है।

सिफारिशें:

1. शासन विकेंद्रीकरण के विजन को हकीकत में बदलने के लिए निर्णायक कार्रवाई कर सकती है, इसके अलावा शहरी स्थानीय निकायों को संवैधानिक प्रावधानों के अनुरूप उन्हें सौंपे गए कार्यों के संबंध में पर्याप्त स्वायत्तता प्रदान कर सकती है।
2. शासन शहरी स्थानीय निकायों को उनकी आवश्यकताओं और कार्यों के अनुरूप मानव संसाधनों का आकलन, भर्ती और प्रबंधन करने के लिए स्वायत्तता प्रदान कर सकती है।
3. शासन परिसीमन का कार्य राज्य निर्वाचन आयोग को सौंपने और शहरी स्थानीय निकायों के समय पर चुनाव सुनिश्चित करने पर विचार कर सकती है।
4. छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम/छ.ग. नगर पालिका अधिनियम के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों में सलाहकार समिति, वार्ड समिति और मोहल्ला समितियों जैसी विभिन्न समितियों का गठन किया जा सकता है और उन्हें प्रभावी ढंग से कार्य करने के लिए पोषित और प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।
5. शासन राज्य वित्त आयोग के गठन में देरी से बचे और उनकी सिफारिशों का त्वरित कार्यान्वयन सुनिश्चित करें।

अध्याय– IV
नगरीय निकायों के वित्तीय संसाधन

अध्याय -IV

शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन

सारांश

शहरी स्थानीय निकायों के कुल वित्तीय संसाधनों (₹ 15256.23 करोड़) में स्वयं के राजस्व (₹ 2572.47 करोड़) का हिस्सा लगभग 17 प्रतिशत है। दूसरी ओर राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को वर्ष 2015-2020 के दौरान निधियों का हस्तांतरण तीसरे राज्य वित्त आयोग के मानदंडों से ₹ 256.10 करोड़ कम किया गया था।

वर्ष 2015-20 की अवधि के लिए संपत्ति कर का औसत संग्रह कुल मांग का 63 प्रतिशत था। वर्ष 2015-19 की अवधि के दौरान संग्रह 67 से घटकर 58 प्रतिशत हो गया। चयनित शहरी स्थानीय निकायों में मार्च 2020 तक संग्रह के लिए ₹ 41.74 करोड़ की राशि बकाया थी। जीआईएस सर्वेक्षण केवल 10 (छ: प्रतिशत) शहरी स्थानीय निकायों में किया गया था।

इसी तरह 26 शहरी स्थानीय निकायों के जल शुल्क के मामले में वर्ष 2016-20 के दौरान संग्रह 67 से घटकर 58 प्रतिशत तक कम हुआ। मार्च 2020 तक चयनित शहरी स्थानीय निकायों में ₹ 30.09 करोड़ जल कर बकाया था। इसके अलावा हमने देखा कि कोरबा को छोड़कर किसी भी चयनित शहरी स्थानीय निकाय द्वारा पानी के कनेक्शन के लिए मीटर स्थापित नहीं किया गया था और केवल नियत जल शुल्क लगाया जा रहा था। अतः हितग्राहियों से जल आपूर्ति के संचालन एवं अनुरक्षण पर किये गये व्यय के विरुद्ध मासिक जल प्रभारों का संग्रहण अपर्याप्त था। पट्टाधारकों/कब्जेदारों के विरुद्ध ₹ 3.52 करोड़ का दुकान किराया भी बकाया था।

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बजट राशि का 17 से 40 प्रतिशत जल आपूर्ति में तथा बजट राशि का 61 से 86 प्रतिशत क्रमशः जन स्वास्थ्य, स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर व्यय किया गया।

जमीनी स्तर पर सौंपे गए कार्यों की प्रभावशीलता के संदर्भ में शहरी स्थानीय निकाय आम तौर पर शौचालयों की व्याप्ति और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के घरेलू स्तर की व्याप्ति को प्राप्त करने में प्रभावी थे, परंतु अन्य मानकों के संबंध में अंतर था।

किसी भी कार्य के निर्वहन को सुनिश्चित करने के लिए सतत वित्त पोषण सर्वोपरी है। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा हस्तांतरित कार्यों को प्रभावी ढंग से तभी किया जा सकता है जब उन्हें पर्याप्त वित्तीय संसाधनों का समर्थन प्राप्त हो। इस तरह के वित्तीय संसाधन अनुमानित वित्तीय हस्तांतरण या स्वयं के राजस्व स्रोतों का रूप ले सकते हैं जो व्यय दायित्वों से प्रफुल्लित एवं अनुरूप हैं तथा उचित व्यय शक्तियों के साथ हैं। एक सशक्त राज्य वित्त आयोग तंत्र और राज्य एवं केंद्रीय वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुपालन के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों को अनुमानित वित्तीय हस्तांतरण सुनिश्चित करने की आवश्यकता है। राजस्व के अपने स्रोतों तक पहुँच के लिए विशिष्ट राजस्व की धाराओं से उद्ग्रहण एवं संग्रहण करने की शक्ति दोनों समाहित है। व्यय शक्तियां उचित प्रत्यायोजन सीमाओं को संदर्भित करती हैं, जो शहरी स्थानीय निकायों को उनके वित्तीय संसाधनों का उपयोग करने की अनुमति देती हैं।

4.1 राजस्व के स्रोत

वर्ष 2015-20 की अवधि के दौरान राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व का विवरण नीचे तालिका 4.1 में दर्शाया गया है:

तालिका 4.1: वर्ष 2015-20 की अवधि के दौरान शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	स्वयं का राजस्व	नियत राजस्व	अनुदान	कुल राजस्व	कुल राजस्व में स्वयं के राजस्व का प्रतिशत	कुल राजस्व में वित्तीय हस्तांतरण का प्रतिशत
2015-16	445.25	889.00	544.10	1878.35	23.70	28.97
2016-17	520.22	1071.46	1889.63	3481.31	14.94	54.28
2017-18	538.08	1351.26	1653.93	3543.27	15.19	46.68
2018-19	530.42	881.76	1542.20	2954.38	17.95	52.20
2019-20	538.50	1106.92	1753.50	3398.92	15.84	51.59
योग	2572.47	5300.40	7383.36	15256.23	16.86	48.40

(स्रोत: नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय द्वारा प्रदाय सूचना)

शहरी स्थानीय निकायों के कुल वित्तीय संसाधनों में स्वयं के राजस्व का हिस्सा लगभग 17 प्रतिशत है। इस प्रकार शहरी स्थानीय निकाय बड़े पैमाने पर अन्य राजस्व स्रोतों पर निर्भर हैं जो उनके नियंत्रण में नहीं हैं। इसके अलावा वर्ष 2018-20 की अवधि में स्वयं के संसाधनों का हिस्सा कम हो रहा था।

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि शहरी स्थानीय निकायों के स्तर पर राजस्व के स्रोत का दायरा बहुत सीमित है, विभिन्न योजनाओं के तहत अन्य विकास कार्यों के लिए अनुदान प्रदान किया गया था।

4.1.1 शहरी स्थानीय निकायों का स्वयं के राजस्व

शहरी स्थानीय निकायों के पास एक बड़ा स्वतंत्र कर का कार्यक्षेत्र नहीं है। भूमि और भवनों पर संपत्ति कर शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व का मुख्य स्रोत है। शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के गैर-कर राजस्व में जल शुल्क, वाणिज्यिक प्रतिष्ठानों से किराया, व्यापार लाइसेंस, योजनाओं/म्यूटेशन की मंजूरी के लिए शुल्क आदि शामिल हैं। शहरी स्थानीय निकायों के कुल राजस्व में वर्ष 2015-20 की अवधि के लिए स्वयं के राजस्व का हिस्सा नमूना जांच किए गए शहरी स्थानीय निकायों में 16 से 29 प्रतिशत की सीमा में था जैसा कि नीचे तालिका 4.2 में दिखाया गया है।

तालिका 4.2: वर्ष 2015-20 के लिए कुल वित्तीय संसाधनों के विरुद्ध स्वयं के कुल राजस्व का विवरण

(₹ करोड़ में)

शहरी स्थानीय निकाय का प्रकार	नियत राजस्व	स्वयं का राजस्व	शासन का अनुदान	कुल वित्तीय संसाधन	वित्तीय संसाधनों के प्रति स्वयं के राजस्व का प्रतिशत (प्रतिशत में)
नगर निगम	523.07	1461.95	3106.73	5091.75	28.71
नगर पालिका परिषद	60.76	101.64	470.43	632.83	16.06
नगर पंचायत	14.50	28.74	137.33	180.57	15.92

(स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रदाय जानकारी)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि नगर पालिका परिषदों और नगर पंचायतों की वित्तीय स्थिति अत्यधिक नाजुक है और वे पूरी तरह से शासकीय अनुदान पर निर्भर हैं। यहां तक कि नगर निगम

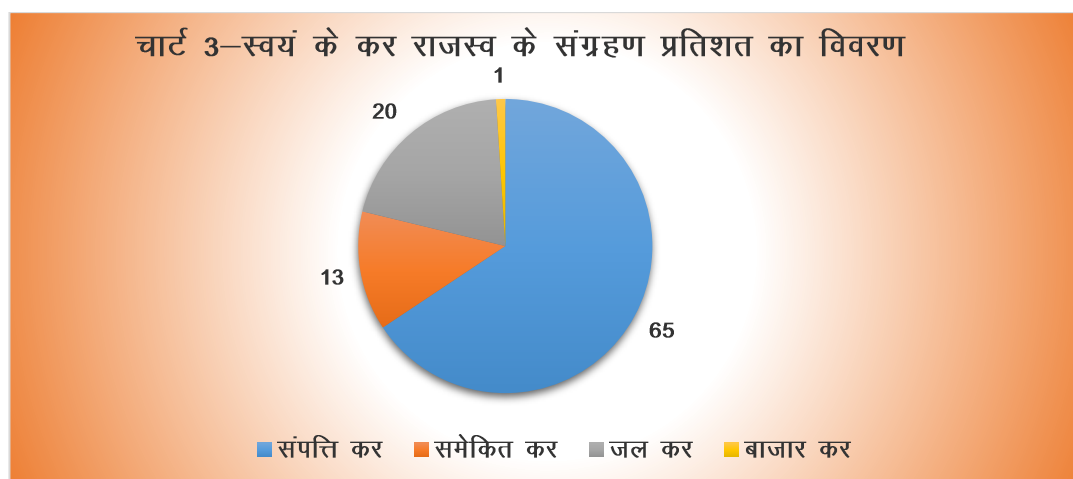
भी कुल राजस्व का लगभग 29 प्रतिशत ही अपने राजस्व के रूप में एकत्र कर रहे हैं। नमूना जांच किये गये शहरी स्थानीय निकायों में वर्ष 2015-20 की अवधि के लिए शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के कर राजस्व का विवरण तालिका 4.3 में दिखाया गया है।

तालिका 4.3: नमूना जांच की गई शहरी स्थानीय निकायों में वर्ष 2015-20 की अवधि के लिए स्वयं के कर राजस्व का विवरण

वर्ष	स्वयं के कर राजस्व का प्रकार				कुल स्वयं का कर राजस्व
	संपत्ति कर	समेकित कर	जल कर	बाजार कर	
2015-16	90.48	23.84	35.86	5.00	155.18
2016-17	156.59	25.78	40.58	4.60	227.55
2017-18	141.57	28.73	40.02	4.14	214.46
2018-19	130.06	26.64	40.44	0.00	197.14
2019-20	129.87	26.59	40.96	0.00	197.42
योग	648.57	131.58	197.86	13.74	991.75

(स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रदाय जानकारी)

नमूना जांच किए गए शहरी स्थानीय निकायों में वर्ष 2015-20 की अवधि के दौरान संपत्ति कर स्वयं कर राजस्व का प्रमुख योगदानकर्ता है जैसा कि चार्ट 3 में दर्शाया गया है।



4.1.2 शहरी स्थानीय निकायों को निधियों का हस्तांतरण

केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा अनुदान के रूप में शहरी स्थानीय निकायों को निधियां हस्तांतरित की गईं। वर्ष 2015-20 की अवधि के दौरान राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर शासन से प्राप्त अनुदान, राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व का 48 प्रतिशत हिस्सा है।

क. विभाज्य निधि का कम जारी किया जाना

उत्तरोत्तर राज्य वित्त आयोगों ने सिफारिश की (राज्य सरकार द्वारा जुलाई 2013 और अक्टूबर 2019 में स्वीकृत) कि राज्य शासन की विभाज्य निधि का 1.85 से 2.09 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाना चाहिए। राज्य शासन द्वारा हस्तांतरित की जाने वाली और वास्तविक रूप से हस्तांतरित की गई निधियां नीचे तालिका 4.4 में दर्शाई गई हैं।

तालिका 4.4: राज्य वित्त आयोग अनुदान के कम हस्तांतरण का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राज्य का स्वयं कर राजस्व/विभाज्य निधि	द्वितीय एवं तृतीय राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार हस्तांतरित की जाने वाली निधि	राज्य शासन द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित निधि	कम जारी की गई निधि
2015-16	17074.86	315.88	228.24	87.64
2016-17	18945.21	350.49	339.98	10.51
2017-18	19894.68	415.80	547.45	-131.65
2018-19	21427.26	447.83	299.76	148.07
2019-20	22117.85	462.26	320.73	141.53
योग	99459.86	1992.26	1736.16	256.10

(स्रोत: राज्य वित्त लेखे तथा नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय)

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को निधियों का हस्तांतरण द्वितीय और तृतीय राज्य वित्त आयोग के मानदंडों की तुलना में ₹ 256.10 करोड़ कम था।

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि 15वें वित्त आयोग की अवधि से समानता करने के लिए सरकार ने द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अवधि को वर्ष 2019-20 तक बढ़ाया गया है और तृतीय राज्य वित्त आयोग की अवधि वर्ष 2020-21 से प्रारम्भ की गई है। तथापि शहरी स्थानीय निकायों को निधियों के कम अंतरण के संबंध में कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया था।

ख. नियत राजस्व में वृद्धि को प्रवृत्ति

नियत राजस्व वर्ष 2015-2020 की अवधि के दौरान कुल राजस्व का 35 प्रतिशत है। नियत राजस्व का वर्षवार विवरण नीचे तालिका 4.5 में दर्शाया गया है।

तालिका 4.5: नियत राजस्व का वर्षवार विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	चुंगी ¹² क्षतिपूर्ति	स्टाम्प शुल्क	उत्पाद शुल्क	बार लाइसेंस	मनोरंजन कर	यात्री कर	कुल नियत राजस्व
2015-16	767.16	65.44	13.19	19.20	16.01	8.00	889.00
2016-17	916.08	79.00	13.51	35.50	19.37	8.00	1071.47
2017-18	1204.20	69.00	14.46	35.50	20.10	8.00	1351.26
2018-19	791.52	49.02	14.46	12.76	6.00	8.00	881.76
2019-20	1000.00	71.35	10.47	17.10	0.00	8.00	1106.92
योग	4678.96	333.81	66.09	120.06	61.48	40.00	5300.40

(स्रोत: नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय)

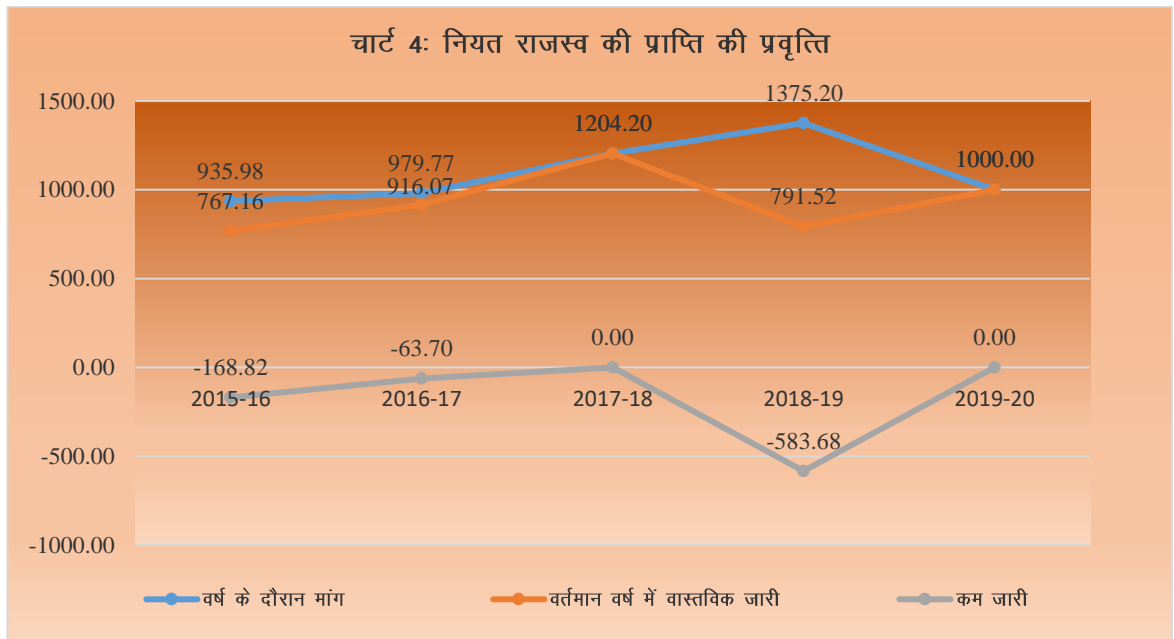
ग. चुंगी क्षतिपूर्ति

चुंगी मुआवजे की उगाही और संग्रह की शक्ति को वापस लेने के बाद, तीसरे वित्त आयोग ने सिफारिश की कि सरकार कर एकत्र करेगी और इसे शहरी स्थानीय निकायों को जनसंख्या के आधार पर आवंटित राजस्व के रूप में उपलब्ध कराएगी। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने 2001 की जनगणना पर आधारित जनसंख्या के अनुसार वर्ष 2003 में ₹ 26 की दर और प्रत्येक वर्ष 10 प्रतिशत की दर से क्रमिक वृद्धि निर्धारित की। राज्य सरकार ने चुंगी मुआवजे में प्रत्येक वर्ष 10 प्रतिशत की वृद्धि करने के मानदंड को सितंबर 2007 में समाप्त कर दिया और निर्णय लिया कि

¹² एक शहर या शहर में प्रवेश करने वाले विभिन्न सामानों पर लगाया जाने वाला शुल्क तत्कालीन मध्य प्रदेश सरकार ने यातायात की भीड़ या व्यापार और व्यवसाय में अवांछित देरी से बचने के लिए शहरी स्थानीय निकायों से चुंगी को वापस ले लिया।

जब भी उचित समझा जाएगा इस दर में वृद्धि की जाएगी। इसके अलावा, द्वितीय राज्य वित्त आयोग ने चुंगी मुआवजे की कुल राशि को शहरी स्थानीय निकायों को बिना किसी शर्त के हस्तांतरित करने की सिफारिश की थी। राज्य सरकार ने सिफारिश को स्वीकार कर लिया और अगस्त 2014 में दर बढ़ाने का फैसला किया, लेकिन तब से कोई कार्रवाई नहीं की गई है। अतः शहरी स्थानीय निकायों की स्थापना व्यय एवं जनसंख्या में तीव्र वृद्धि के बावजूद 17 वर्ष के बाद भी राज्य सरकार द्वारा चुंगी मुआवजे की दर में संशोधन नहीं किया गया है।

चुंगी क्षतिपूर्ति के मामले में कुल नियत राजस्व में भी धीरे-धीरे वृद्धि होनी चाहिए, लेकिन हमने वर्ष 2015-20 के दौरान वर्ष 2017-18 और 2019-20 को छोड़कर नियत राजस्व में नकारात्मक वृद्धि देखी जैसा कि नीचे चार्ट 4 में दर्शाया गया है:



(स्रोत: नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय द्वारा प्रदाय सूचना)

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि चुंगी क्षतिपूर्ति के अतिरिक्त शहरी स्थानीय निकायों को उनकी मांग के अनुसार वेतन एवं भत्तों के लम्बित दायित्व के लिए अतिरिक्त धनराशि उपलब्ध करायी गयी थी। इसके अलावा, चुंगी मुआवजे की दर में वृद्धि का प्रस्ताव कैबिनेट के निर्णय के लिए प्रस्तुत किया जाएगा।

घ. स्टाम्प शुल्क

अचल संपत्ति से संबंधित लेनदेन पर एक प्रतिशत शुल्क लगाया जाता है। महानिरीक्षक पंजीयक एवं मुद्रांक, छत्तीसगढ़ ने अचल संपत्तियों के हस्तांतरण के लिये राशि एकत्र की।

हमने देखा कि दूसरे राज्य वित्त आयोग ने स्टाम्प शुल्क के हस्तांतरण की प्रक्रिया को आसान बनाने और शहरी स्थानीय निकायों को स्टाम्प शुल्क के समय पर हस्तांतरण के लिए एक प्रणाली स्थापित करने की सिफारिश की। हालांकि, सरकार द्वारा ऐसी कोई प्रक्रिया स्थापित नहीं की गई है।

हमने यह भी देखा कि 33 शहरी स्थानीय निकायों को मुद्रांक शुल्क के कुल ₹ 47.88 करोड़ के हस्तांतरण में छः माह से लेकर 10 वर्ष तक का विलम्ब हुआ था (परिशिष्ट 4)। इसके अलावा, वर्ष 2015-16 और 2018-19 के दौरान बजटीय प्रावधान ₹ 83.95 करोड़ के विरुद्ध, नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय ने शहरी स्थानीय निकायों के लिए केवल ₹ 58.06 करोड़ का

आहरण किया। शेष राशि ₹ 25.89 करोड़ वर्ष के अंत में व्यपगत हो गई जैसा कि तालिका 4.6 में वर्णित है।

तालिका 4.6: वर्ष 2015-16 और 2018-19 के दौरान स्टाम्प शुल्क की व्यपगत राशि को दर्शाने वाला विवरण

(₹ करोड़ में)				
शहरी स्थानीय निकाय	वर्ष	बजट प्रावधान	आहरित राशि	व्यपगत राशि
नगर पंचायत	2015-16	12.60	9.04	3.56
	2018-19	12.60	5.76	6.84
नगर पालिका परिषद	2018-19	9.50	6.25	3.25
नगर निगम	2018-19	49.25	37.01	12.24
योग		83.95	58.06	25.89

(स्रोत: नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय द्वारा प्रदाय सूचना)

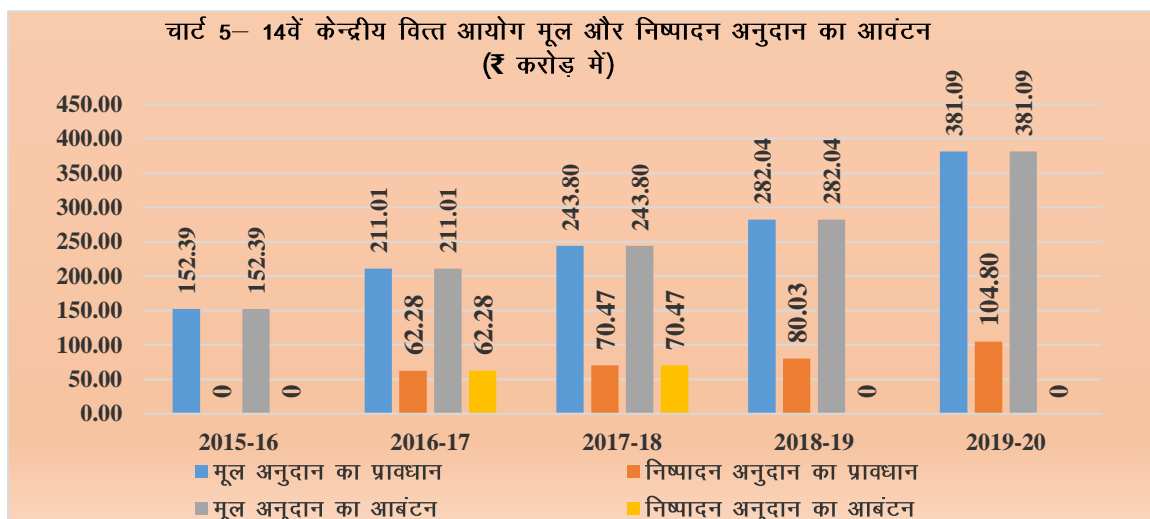
शासन ने कहा (दिसंबर 2021) कि महानिदेशक, पंजीयक एवं स्टाम्प अधीक्षक से स्टाम्प शुल्क के डाटा की समय पर उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए एक प्रणाली विकसित की जायेगी जिससे वास्तविक बजट प्रावधान किया जा सके तथा शहरी स्थानीय निकायों को समय पर निधि उपलब्ध कराई जा सके। इसके अतिरिक्त, संबंधित वर्षों के मार्च माह में कोषालय द्वारा बिलों का भुगतान न करने के कारण स्टाम्प शुल्क का बजट प्रावधान व्यपगत हो गया।

4.1.2.1 केंद्रीय वित्त आयोग अनुदान

चौदहवें वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों को विभाज्य पूल खाते के प्रतिशत के रूप में मूल अनुदान और निष्पादन अनुदान की सिफारिश की।

चौदहवें वित्त आयोग की सिफारिश पर राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों के बीच प्रदर्शन अनुदान के वितरण के लिए निम्नलिखित शर्तें निर्धारित की:

- i) नगर पालिका को उस वर्ष से संबंधित लेखापरीक्षित लेखा प्रस्तुत करना होगा, जो उस वर्ष से पूर्व के दो वर्ष से पहले न हो, जिसमें नगरपालिका निष्पादन अनुदान का दावा करना चाहती है।
- ii) नगर पालिका को पिछले वर्ष की तुलना में अपने स्वयं के राजस्वमें वृद्धि दिखानी होगी जैसा कि लेखापरीक्षित खातों में दर्शाया गया है।
- iii) नगर पालिका को पुरस्कार की अवधि के लिए हर साल बुनियादी शहरी सेवाओं के लिए सेवा स्तर के बेंचमार्क को मापना और प्रकाशित करना चाहिए और इसे सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराना चाहिए।



(स्रोत: नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय द्वारा प्रदाय सूचना)

हमने देखा कि सभी 169 शहरी स्थानीय निकायों ने 2015-16 के दौरान चौदहवें वित्त आयोग की सिफारिशों पर ₹ 1270.33 करोड़ का मूल अनुदान प्राप्त किया, लेकिन राज्य सरकार से वर्ष 2018-20 की अवधि के लिए ₹184.83¹³ करोड़ की राशि का निष्पादन अनुदान प्राप्त नहीं किया। विभाग द्वारा निष्पादन अनुदान प्राप्त न होने का कारण नहीं बताया गया।

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि आवास और शहरी मामलों के मंत्रालय की उचित सिफारिशों के साथ निधियां जारी करने का प्रस्ताव वित्त मंत्रालय, भारत सरकार को भेज दिया गया है, लेकिन निधियां अभी तक जारी नहीं की गई हैं।

चौदहवें वित्त आयोग की सिफारिश के आधार पर शहरी स्थानीय निकायों को निष्पादन अनुदान के लिए राज्य सरकार ने कुछ शर्तें तय की जैसे कि वर्ष से संबंधित लेखापरीक्षित खातों को प्रस्तुत करना, पिछले वर्ष की तुलना में अपने स्वयं के राजस्व में वृद्धि को दर्शाना और पुरस्कार की अवधि के लिए प्रत्येक वर्ष बुनियादी शहरी सेवाओं के लिए सेवा स्तर बेंचमार्क को मापना और प्रकाशित करना। यद्यपि लेखापरीक्षित लेखे समय पर तैयार किए जा रहे थे, स्वयं के राजस्व में पिछले वर्षों की तुलना में वृद्धि नहीं हुई (पैरा 4.1.1 देखें)। इसके अलावा शहरी स्थानीय निकायों का सेवा स्तर के बेंचमार्क के विरुद्ध प्रदर्शन भी संतोषजनक नहीं था (पैरा 4.3.1 देखें) जो यह इंगित करता है कि ये वित्त मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा निष्पादन अनुदान जारी न करने के कारण हो सकता है। राज्य सरकार अतिशीघ्र निष्पादन अनुदान जारी करने के लिए प्रयास कर सकती है।

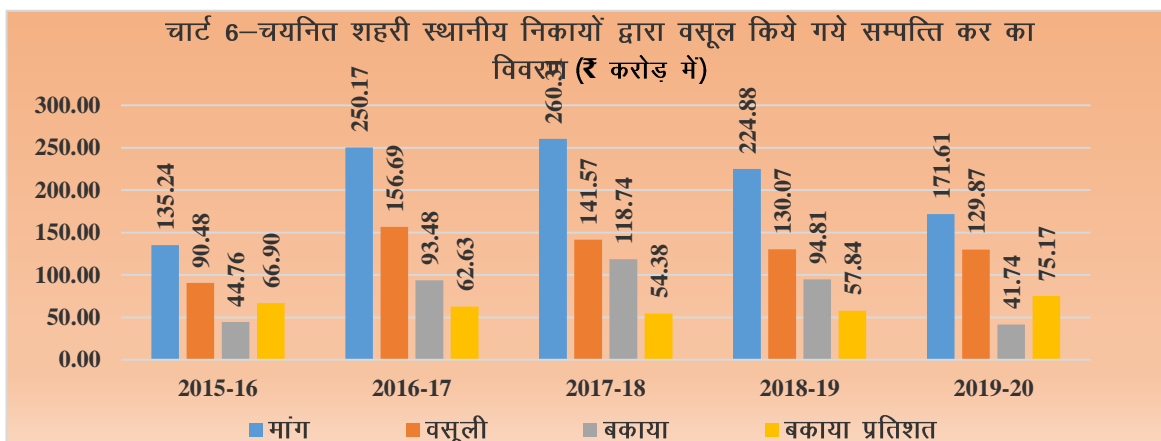
4.1.3 संपत्ति कर

शहरी स्थानीय निकायों को प्रति वर्ष अपने अधिकार क्षेत्र में स्थित सभी भवनों या खाली भूमि या दोनों पर संपत्ति कर लगाने का अधिकार दिया गया था। प्रत्येक स्वामी को अपनी भूमि या भवन के वार्षिक किराये के मूल्य का आंकलन करना है और इस संबंध में रिटर्न के साथ संपत्ति कर की राशि, निर्धारित प्रपत्र में, स्वयं मूल्यांकन के आधार पर परिषद द्वारा निर्धारित तिथि पर या उससे पहले जमा करना है। संपत्ति कर संग्रह पर हमारे निष्कर्ष निम्नलिखित हैं।

¹³ ₹ 184.83 करोड़ (वर्ष 2018-19 के लिए ₹ 80.03 करोड़ और वर्ष 2019-20 के लिए ₹ 104.80 करोड़)

क. संपत्ति कर की कम वसूली

नमूना जांच किए गए 27 शहरी स्थानीय निकायों में हमने देखा कि वर्ष 2015-20 के लिए संपत्ति कर का औसत संग्रह कुल मांग का 63 प्रतिशत था और यह वर्ष 2017-18 और 2018-19 (चार्ट 6) में घट रहा था। इन चयनित शहरी स्थानीय निकायों में मार्च 2020 तक ₹ 41.74 करोड़ की राशि बकाया थी। विवरण परिशिष्ट 5 में दिया गया है।



(स्रोत: चयनित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रदाय सूचना)

ख. संपत्ति कर का संशोधन

नगर निगम अधिनियम, 1956 की धारा 132 के अनुसार संपत्ति कर वार्षिक किराये मूल्य के न्यूनतम छह प्रतिशत और अधिकतम 20 प्रतिशत की दर से लगाया जाता है, जैसा कि निगम द्वारा प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए निर्धारित एवं राज्य सरकार द्वारा तय किया गया है।

नमूना जांच किए गए 27 शहरी स्थानीय निकायों में से 24 शहरी स्थानीय निकायों में अंतिम संशोधन वर्ष 2015-16 में किया गया था, जबकि तीन शहरी स्थानीय निकायों¹⁴ द्वारा सूचना उपलब्ध नहीं कराई गई।

ग. संपत्ति कर बढ़ाने के लिए भौगोलिक सूचना प्रणाली (जीआईएस) सर्वेक्षण

तीसरे राज्य वित्त आयोग ने संपत्ति कर के उद्ग्रहण में जीआईएस सर्वेक्षण के उपयोग की सिफारिश की।

हमने देखा कि जीआईएस सर्वेक्षण केवल 10 शहरी स्थानीय निकायों में वर्ष 2017-18 में किया गया था। यद्यपि इन शहरी स्थानीय निकायों में भी जीआईएस सर्वेक्षण के आधार पर 100 प्रतिशत मांग तैयार नहीं की जा रही थी। आगे, राज्य सरकार ने 46¹⁵ शहरी स्थानीय निकायों में संपत्ति के सर्वेक्षण, संपत्ति कर के संग्रह और जीआईएस मैपिंग के लिए प्रशासनिक स्वीकृति (मार्च 2020) प्रदान की।

तथापि, नमूना जांच किए गए नगरीय स्थानीय निकायों में संपत्ति कर के निर्धारण, अधिरोपण एवं संग्रहण में निम्नलिखित कमियां पायी गयी :-

- किसी भी नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत में ऑनलाइन संपत्ति कर संग्रह प्रणाली शुरू नहीं की गई है, हालांकि, नमूना जांच किए गए नगर निगमों में इसे आंशिक रूप से लागू किया गया है।

¹⁴ नगर निगम कोरबा, नगर पालिका परिषद खैरागढ़ और नगर पंचायत केशकल द्वारा आंकड़े उपलब्ध नहीं कराए गये।

¹⁵ तीन नगर निगम और 43 नगर पालिका परिषद

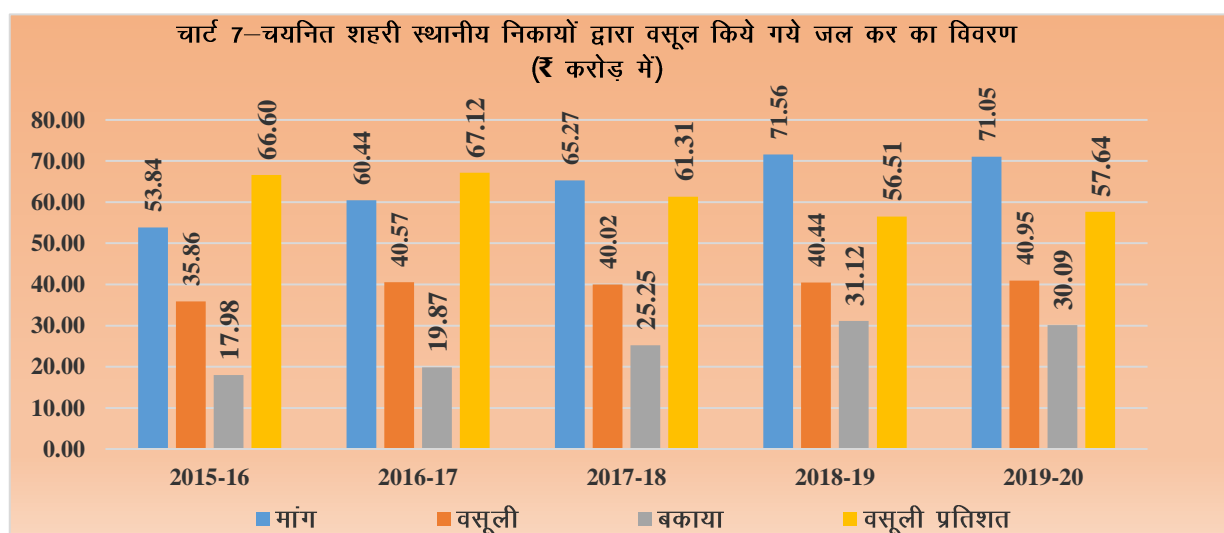
- नमूना जांच के दौरान यह पाया गया कि कर की मांग और संग्रहण पंजी का संधारण ठीक से नहीं किया गया था। नगर निगम, रायपुर में वर्ष 2015–20 के दौरान वसूल की गई कर की राशि मांग से 18 से 87 प्रतिशत तक अधिक थी, यह दर्शाता है कि कर की मांग की राशि की गणना ठीक से नहीं की गई थी।
- नमूना जाँच किये गये शहरी स्थानीय निकायों में नगर निगम रायपुर में केवल एक प्रकरण में रिक्त भूमि पर सम्पत्ति कर देखा गया, जहां फरवरी एवं जून 2019 में दो रिक्त भूमियों पर ₹ 8.72 लाख का कर निर्धारण किया गया। तथापि कर एकत्र नहीं किया गया। किसी अन्य नमूना जांच किये गये शहरी स्थानीय निकाय ने रिक्त भूमि पर सम्पत्ति कर का निर्धारण नहीं किया।

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि ऑनलाइन संपत्ति कर संग्रह प्रणाली के लिए मॉड्यूल तैयार किया गया है और इसे लागू किया जाएगा। राज्य सरकार ने फरवरी 2021 में छत्तीसगढ़ नगर पालिका 'भवन/भूमि के कर योग्य संपत्ति मूल्य का निर्धारण' नियम भी अधिसूचित किया है।

4.1.4 जल प्रभार

नगर निगम अधिनियम, 1956 की धारा 132 के अनुसार, शहरी स्थानीय निकायों को उन भूमियों और भवनों के संबंध में जल कर लगाने का अधिकार दिया गया था, जिनमें जल आपूर्ति सुनिश्चित की गई है या जो नगरपालिका जल कार्यों के तहत पाइपलाइन के माध्यम से राज्य सरकार द्वारा निर्धारित दरों के अनुसार जुड़े हुए हैं।

कुल 27 शहरी स्थानीय निकायों में से 26¹⁶ में जल शुल्क की नमूना जांच से पता चला कि वर्ष 2015–20 की अवधि के लिए औसत संग्रहण कुल मांग का केवल 61.65 प्रतिशत था (चार्ट 7)। वर्ष 2016–20 की अवधि के दौरान, संग्रह 67.12 से घटकर 57.64 प्रतिशत हो गया। मार्च 2020 तक इन चयनित शहरी स्थानीय निकायों में से ₹ 30.09 करोड़ की राशि बकाया थी। विवरण परिशिष्ट 6 में है।



(स्रोत: चयनित शहरी स्थानीय निकायों से प्रदाय सूचना)

- राज्य सरकार द्वारा निर्धारित जल कर की दरों को जनवरी 2011 से संशोधित नहीं किया गया है।

¹⁶ नगर पंचायत तुमगांव में आज तक जलापूर्ति पाइप लाइन नहीं डाली गई है।

- हमने यह भी पाया कि कोरबा को छोड़कर किसी भी चयनित शहरी स्थानीय निकाय ने पानी के कनेक्शन के साथ मीटर स्थापित नहीं किया था और वास्तविक रीडिंग के अनुसार वॉल्यूमेट्रिक आधार पर बिल तैयार किया गया था।
- शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वसूल किया गया जल शुल्क संचालन एवं रखरखाव और जल आपूर्ति के बिजली बिल पर किए गए खर्च को पूरा नहीं कर सके। फलस्वरूप नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय ने शहरीस्थानीय निकायों को संचालन एवं अनुरक्षण हेतु पृथक निधि प्रदान की तथा शहरी स्थानीय निकायों द्वारा समस्त विद्युत बिलों का भुगतान किया।

शासन ने बताया कि (दिसंबर 2021) तुमगांव में वितरण पाइपलाइन बिछाने का सर्वेक्षण पूरा कर लिया गया है और परियोजना को जल्द ही पूरा कर लिया जाएगा। अमृत मिशन के तहत नौ नगर निगमों में मार्च 2022 तक पानी की मीटरिंग का काम पूरा कर लिया जाएगा और शेष शहरी स्थानीय निकायों में अमृत 2.0 के तहत पानी के मीटर उपलब्ध कराए जाएंगे। बकाया जल कर की वसूली के लिए शहरी स्थानीय निकायों को आवश्यक निर्देश जारी किये जायेंगे।

4.1.5 ठोस अपशिष्ट प्रबंधन

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम 2016 के अनुसार, शहरी स्थानीय निकायों द्वारा घरेलू अपशिष्ट एकत्र किया जाना चाहिए और शहरी स्थानीय निकायों को ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर उपभोक्ता प्रभार तय करने और आरोपण का अधिकार है। हालांकि, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग ने शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वसूल किये जाने वाले उपभोक्ता प्रभारों की दरें निर्धारित की थी।

क. ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए उपभोक्ता प्रभारों का आरोपण न किया जाना

हमने देखा कि नमूना जांच किए गए 27 शहरी स्थानीय निकायों में से 25¹⁷ में वर्ष 2017–20 के दौरान उपभोक्ता प्रभार के रूप में ₹ 30.93 करोड़ वसूल किए गए थे। हमने यह भी पाया कि स्थापना की विभिन्न श्रेणियों का सर्वेक्षण नहीं किया गया था और शहरी स्थानीय निकाय एक समान न्यूनतम स्लैब दर पर उपभोक्ता प्रभार वसूल कर रहे थे, जिसके परिणामस्वरूप नमूना जांच किए गए 27 शहरी स्थानीय निकायों में से 18 में, विभिन्न श्रेणी के प्रतिष्ठानों पर लागू स्लैब दरों के अनुसार ₹ 14.93 करोड़ उपभोक्ता प्रभार के स्थान पर ₹ 10.64 करोड़ संग्रहण के लिए लक्ष्य निर्धारित किया गया था, जिसमें से ₹ 4.29 करोड़ मार्च 2020 तक बकाया था जैसा कि **परिशिष्ट 7** में वर्णित है।

इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकायों को वित्तीय स्वायत्तता का अभाव था क्योंकि वे संपत्ति कर, जल शुल्क, उपभोक्ता प्रभार आदि की दरें स्वयं निर्धारित नहीं कर सकते थे।

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि उपभोक्ता प्रभारों के संग्रहण में धीरे-धीरे वृद्धि हुयी तथा प्रतिष्ठान की श्रेणी के अनुसार उपभोक्ता प्रभारों के संग्रहण के निर्देश पहले ही जारी किये जा चुके हैं। इसके अलावा, जनता देय उपभोक्ता प्रभार की पूरी राशि का भुगतान नहीं कर रही है जिसके परिणामस्वरूप बकाया शेष है।

4.1.6 राजस्व के अन्य स्रोत

छत्तीसगढ़ नगर निगम अधिनियम की धारा 132 की उप-धारा 6 और छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम की धारा 127, शहरी स्थानीय निकायों को अन्य प्रकार के करों जैसे जल कर, सामान्य स्वच्छता उपकर, जल निकासी कर आदि लगाकर राजस्व के अन्य स्रोतों का पता लगाने के लिए

¹⁷ अर्जुन्दा और जरही द्वारा आंकड़ा प्रदान नहीं किया गया।

प्रावधानित करती है। हमने देखा कि वर्ष 2015–20 के दौरान 25 शहरी स्थानीय निकायों ने अन्य स्रोतों से ₹ 86.34 करोड़ का संग्रह किया। अन्य स्रोतों पर हमारे निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

क. बाह्य विज्ञापन पर करारोपण

कुल 27 चयनित शहरी स्थानीय निकायों में से केवल चार¹⁸ ने बाह्य विज्ञापन पर कर लगाया और वर्ष 2015–20 के दौरान ₹ 29.52 करोड़ का संग्रहण किया।

ख. मोबाइल टावर पर करारोपण

23 शहरी स्थानीय निकायों ने मोबाइल टावरों पर करारोपण के रूप में ₹ 3.57 करोड़ एकत्र किए। 23 शहरी स्थानीय निकायों के आसपास के क्षेत्र में स्थापित 1298 मोबाइल टावरों में से, चार¹⁹ शहरी स्थानीय निकायों के अधिकार क्षेत्र में स्थित 155 मोबाइल टावर अनाधिकृत पाए गए थे, लेकिन इनके नियमितीकरण के और जुर्माना लगाने हेतु संबंधित शहरी स्थानीय निकाय द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, 1143 टावरों (22 शहरी स्थानीय निकाय) का ₹ 6.62 करोड़ का नवीनीकरण शुल्क बकाया था (अगस्त 2021) लेकिन संबंधित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा नवीनीकरण शुल्क की वसूली के लिए कार्रवाई शुरू नहीं की गई थी जैसा कि परिशिष्ट 8 में वर्णित है।

ग. दुकान का किराया

कुल 27 नमूना शहरी स्थानीय निकायों में से 25²⁰ में, मार्च 2020 तक दुकान का किराया ₹ 3.52 करोड़ बकाया था जैसा कि तालिका 4.7 में दिखाया गया है।

तालिका 4.7: बकाया दुकान किराये का विवरण

(₹ लाख में)

वर्ष	2015–16	2016–17	2017–18	2018–19	2019–20
प्रारम्भिक शेष	494.50	479.52	447.46	450.56	513.52
मांग	783.35	878.32	995.89	1041.38	1062.32
कुल मांग	1277.85	1357.84	1443.35	1491.94	1575.84
कुल वसूली	955.57	966.14	1179.23	1193.35	1224.34
अंतिम शेष	322.28	391.70	264.12	298.59	351.50

(स्रोत: चयनित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रदाय सूचना)

4.2 सेवाओं पर व्यय

छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम, 1961 74वें संविधान संशोधन अधिनियम की भावना के अनुरूप नहीं है, क्योंकि नगर पालिका परिषदों और नगर पंचायतों के मामले में, बजट राज्य सरकार को सूचना के लिए भेजा जाना है, जो इन स्तरों पर राज्य सरकार के नियंत्रण को दर्शाता है।

बजट अनुमानों और वास्तविक आय और व्यय के बीच महत्वपूर्ण अंतर था (तालिका 4.8)।

¹⁸ भिलाई, दुर्ग, कोरबा और रायपुर

¹⁹ बैकुंठपुर-2, जरही-5, रायपुर-146 और सूरजपुर-2 में अनधिकृत मोबाइल टावर

²⁰ नगर पंचायत जरही व पथरिया द्वारा किसी भी दुकान का निर्माण नहीं कराया गया है।

तालिका 4.8: अवास्तविक बजट तैयार करने के संबंध में विवरण दिखाना

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राजस्व				व्यय			
	अनुमान	वास्तविक	अंतर	वास्तविक का अनुमान से प्रतिशत	अनुमान	वास्तविक	अंतर	वास्तविक का अनुमान से प्रतिशत
2015-16	3052.28	928.09	2124.19	30.41	3382.60	936.44	2446.17	27.68
2016-17	3472.45	1210.85	2261.60	34.87	3744.79	1081.87	2662.92	28.89
2017-18	3775.81	1507.52	2268.30	39.93	4200.65	1289.27	2911.38	30.69
2018-19	4048.83	1339.17	2709.66	33.08	4337.31	1335.36	3001.95	30.79
2019-20	4332.40	1704.43	2627.97	39.34	4669.06	1690.89	2978.17	36.21

(स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रदाय सूचना)

शहरी स्थानीय निकायों का वास्तविक राजस्व अनुमानित राजस्व का औसतन केवल 36 प्रतिशत था, जो दर्शाता है कि बजट अवास्तविक रूप से तैयार किया गया था और वर्ष 2015-20 के दौरान राजस्व का अनुमान 64 प्रतिशत अधिक था।

शासन ने बताया (दिसंबर 2021) कि विभाग में योजनाओं के अन्तर्गत पर्याप्त धनराशि की अनुपलब्धता तथा शहरी स्थानीय निकायों को प्राथमिकता के आधार पर उपलब्ध करायी जा रही निधियों के कारण प्रस्तावित अनुदान की राशि एवं प्राप्त वास्तविक अनुदान के बीच अन्तर उत्पन्न होता है।

4.3 चयनित सेवाओं पर व्यय

नमूना जांच किए गए 27 शहरी स्थानीय निकायों में हमने देखा कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए अलग प्रावधान नहीं किया गया था। इसके अलावा, छः²¹ शहरी स्थानीय निकायों द्वारा जल आपूर्ति और सार्वजनिक स्वास्थ्य और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के संबंध में अपेक्षित जानकारी प्रदान नहीं की गई है। शेष 21 शहरी स्थानीय निकायों में हमने पाया कि चयनित सेवाओं यानी जल आपूर्ति, सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन योजना पर व्यय, वर्ष 2015-20 की अवधि के दौरान कम हो गया (तालिका 4.9)।

तालिका 4.9: चयनित सेवाओं की योजना और व्यय का विवरण

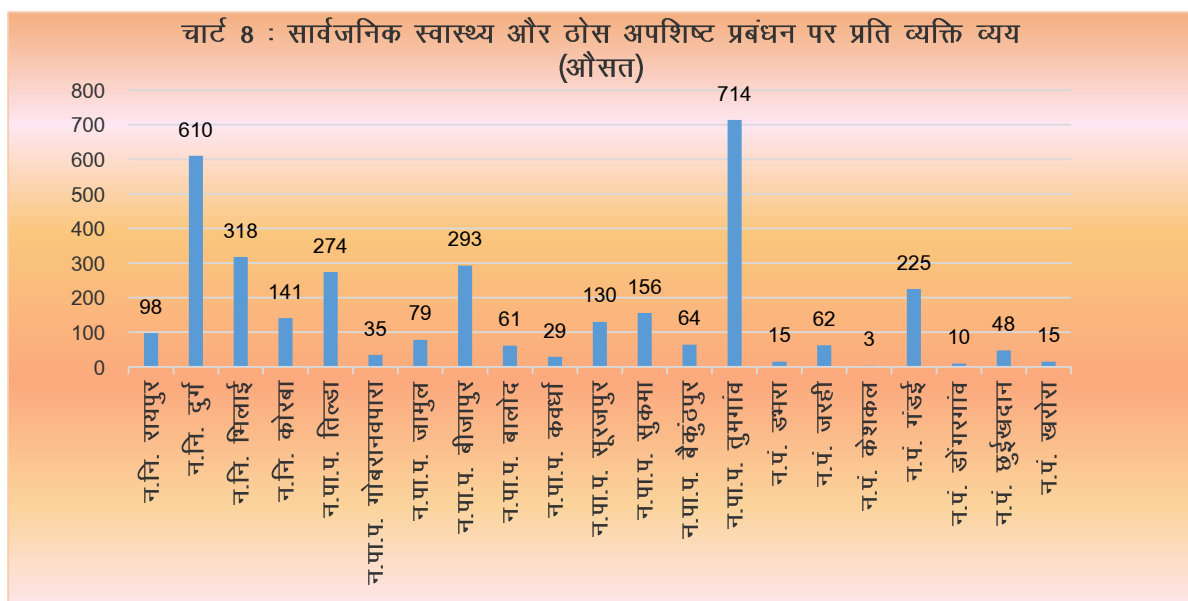
(₹ करोड़ में)

सेवायें	विवरण	वर्ष				
		2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
जल आपूर्ति	अनुमान	199.91	266.65	296.48	233.53	274.70
	व्यय	73.26	107.39	88.12	65.10	45.80
	अंतर प्रतिशत	63.35	59.73	70.28	72.12	83.33
सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन	अनुमान	39.38	42.05	49.97	88.65	92.50
	व्यय	33.75	35.51	40.79	53.98	76.63
	अंतर प्रतिशत	14.30	15.55	18.37	39.11	17.16

(स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रदाय सूचना)

²¹ अर्जुन्दा, डोंगरगढ़, गुंडरदेही, खैरागढ़, पथरिया और राजनांदगांव

इन सेवाओं पर औसत प्रति व्यक्ति व्यय वर्ष 2015–20 की अवधि के लिए ₹ 3 से ₹ 714 के मध्य जो महत्वपूर्ण रूप से भिन्न था (चार्ट 8)। इतने बड़े अंतर का मुख्य कारण जनसंख्या घनत्व और विशेष क्षेत्रों में आवश्यक बुनियादी ढांचे के विकास के स्तर में अंतर है।



(स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों से प्रदाय सूचना)

शहरी स्थानीय निकायों ने इन कार्यों पर औसतन 40 प्रतिशत व्यय किया। 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुसार, जल आपूर्ति और सार्वजनिक स्वास्थ्य के कार्य पूरी तरह से शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे जाने थे। नीचे तालिका 4.10 से देखा जा सकता है कि जल आपूर्ति के मामले में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए गए व्यय में वर्ष 2015–20 की अवधि में काफी वृद्धि हुई है, तथापि वर्ष 2015–20 की अवधि के दौरान सार्वजनिक स्वास्थ्य में प्रमुख व्यय/कार्य अभी भी लोक स्वास्थ्य परिवार एवं कल्याण विभाग द्वारा किया जा रहा है (तालिका 4.10)।

तालिका 4.10: शहरी और ग्रामीण जल आपूर्ति और सार्वजनिक स्वास्थ्य और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर किया गया व्यय

(₹ करोड़ में)

कार्य पर किया गया व्यय	2015–16	2016–17	2017–18	2018–19	2019–20	
जल आपूर्ति	शहरी स्थानीय निकाय	3.34	230.34	211.09	256.09	469.96
	लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग	360.62	441.24	345.80	343.66	234.50
	शहरी स्थानीय निकाय के व्यय का प्रतिशत	0.93	52.20	61.04	74.52	200.41
सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन	शहरी स्थानीय निकाय	44.73	260.88	217.18	156.86	38.91
	लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग	1767.96	2183.65	1614.74	2320.83	2187.80
	कुल व्यय का प्रतिशत	2.53	11.95	13.45	6.76	1.78

(स्रोत: यूएडीडी और विनियोग खाते द्वारा प्रदाय की गई जानकारी)

4.3.1 सौंपे गये कार्यों की प्रभावशीलता

सेवा वितरण में जवाबदेही शुरू करने के लिए बेंचमार्किंग एक महत्वपूर्ण तंत्र है। इसके महत्व को स्वीकार करते हुए, शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने बुनियादी सेवाओं के निष्पादन प्रबंधन के लिए 2008 से सर्विस लेवल बेंचमार्क निर्धारित किए हैं। शहरी विकास मंत्रालय ने चार बुनियादी

नगरपालिका सेवाओं जैसे जल आपूर्ति, सीवरेज, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन और तूफान जल निकासी के संबंध में निष्पादन निगरानी के लिए मानकीकृत ढांचे को निर्धारित करते हुए सर्विस लेवल बेंचमार्क हैडबुक भी जारी की थी। सर्विस लेवल बेंचमार्क संकेतकों में जल आपूर्ति कनेक्शन का कवरेज, पानी की गुणवत्ता, पानी की आपूर्ति में लागत वसूली, शौचालयों का कवरेज, सीवेज नेटवर्क सेवा का कवरेज, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन का घरेलू कवरेज, नगरपालिका ठोस कचरे का पृथक्करण और निपटान और तूफान जल निकासी नेटवर्क का कवरेज शामिल है।

सर्विस लेवल बेंचमार्किंग पर शहरी विकास मंत्रालय द्वारा विकसित हैड बुक मांग करता है कि:

- (i) पानी और स्वच्छता क्षेत्र के लिए मानक प्रदर्शन मानकों के न्यूनतम सेट की पहचान करें जो देश भर में सभी हितधारकों द्वारा सामान्य रूप से समझे और उपयोग किए जाते हैं;
- (ii) इन संकेतकों पर निगरानी और रिपोर्टिंग के लिए एक सामान्य न्यूनतम ढांचे को परिभाषित करें; और
- (iii) इस ढांचे को चरणबद्ध तरीके से कैसे संचालित किया जाए, इस पर दिशा-निर्देश निर्धारित करें।

शहरी स्थानीय निकायों को समय-समय पर सर्विस लेवल बेंचमार्क पर निष्पादन रिपोर्ट तैयार करनी होती है और प्रदर्शन प्रबंधन के लिए प्रक्रिया को संस्थागत करना है।

कुल 28 मापदंडों में से तीन शीर्षों (जल आपूर्ति, सीवरेज और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन) के तहत, हमने 27 नमूना शहरी स्थानीय निकायों में से 24²² में तीन शीर्षों जल आपूर्ति, सीवरेज और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के तहत 17 मापदंडों का विश्लेषण किया। तालिका 4.11 इन मापदंडों के लिए निर्धारित सर्विस लेवल बेंचमार्क दर्शाती है।

तालिका 4.11: सर्विस लेवल बेंचमार्क के लिए संकेतकों का विवरण

जल आपूर्ति		
सरल क्रमांक	सूचक	बेन्चमार्क
1.	जल आपूर्ति कनेक्शन का कवरेज	100 %
2.	प्रति व्यक्ति पानी की आपूर्ति	135 एलपीसीडी
3.	पानी की आपूर्ति की निरंतरता	24 घंटे
4.	मीटर लगाने की सीमा	100%
5.	लागत वसूली	100%
6.	जल प्रभारों के संग्रहण में दक्षता	90 %
सीवरेज		
1.	शौचालयों का कवरेज	100 %
2.	सीवेज नेटवर्क का कवरेज	100%
3.	सीवेज उपचार क्षमता की पर्याप्तता	100%
4.	लागत वसूली	100%
5.	सीवेज जल प्रभारों के संग्रहण में दक्षता	90%
ठोस अपशिष्ट प्रबंधन		
1.	घरेलू स्तर का कवरेज	100%
2.	ठोस अपशिष्ट के संग्रहण में दक्षता	100%
3.	नगरपालिका ठोस अपशिष्ट के पृथक्करण की सीमा	100%
4.	नगरपालिका ठोस अपशिष्ट के वैज्ञानिक निपटान की सीमा	100%
5.	लागत वसूली	100%
6.	ठोस अपशिष्ट प्रबंधन शुल्क के संग्रहण में दक्षता	90%

(स्रोत: सर्विस लेवल बेंचमार्किंग पर हैडबुक)

²² नगर पालिका परिषद बीजापुर, खैरागढ़ और डोंगरगढ़ द्वारा आंकड़े उपलब्ध नहीं कराए हैं।

क. जल आपूर्ति:

उन्नीस शहरी स्थानीय निकायों को अभी तक घरों में शत-प्रतिशत कनेक्शन प्राप्त करने का लक्ष्य पूरा करना था। केवल नगर निगम कोरबा और चार²³ नगर पंचायतों ने शत-प्रतिशत परिवारों को कनेक्शन दिया था। 18 शहरी स्थानीय निकायों ने 16 से 85 प्रतिशत परिवारों को कनेक्शन प्रदान किया था। इसके अलावा, 16 शहरी स्थानीय निकाय अभी भी प्रति व्यक्ति 135 एलपीसीडी पानी की आवश्यकता प्रदान करने में सक्षम नहीं हैं। जल आपूर्ति की निरंतरता की स्थिति में 24 घंटे जल आपूर्ति के लिए सेवा स्तर के मानक उपलब्ध कराये गये हैं। जीर्णोद्धार और शहरी परिवर्तन के लिए अटल मिशन और जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन ने भी 24 घंटे पानी की आपूर्ति के मानदंड निर्धारित किए। हालांकि, केवल 16 शहरी स्थानीय निकाय ही इन मानकों के मुकाबले प्रतिदिन दो से छह घंटे पानी उपलब्ध करा पा रहे थे।

ख. सीवरेज:

इस अवधि में शौचालयों का दायरा काफी बढ़ गया है, जिसमें 15 शहरी स्थानीय निकायों ने 100 प्रतिशत कवरेज का संकेत दिया है। हालांकि, सीवेज नेटवर्क का कवरेज 13²⁴ शहरी स्थानीय निकाय सीवरेज उपचार में शून्य क्षमता के संकेत के साथ अत्यंत कम है।

ग. ठोस अपशिष्ट प्रबंधन:

घरेलू स्तर के कवरेज में काफी सुधार हुआ है, जिसमें 17 शहरी स्थानीय निकायों ने 100 प्रतिशत कवरेज का संकेत दिया है। इसी तरह, 16 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा संग्रह क्षमता को भी 100 प्रतिशत बताया गया। 18 शहरी स्थानीय निकायों ने ठोस कचरे के 100 प्रतिशत पृथक्करण की सूचना दी और केवल चार शहरी स्थानीय निकायों ने 85 प्रतिशत तक पृथक्करण की सूचना दी।

सिफारिशें:

1. राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित शहरी स्थानीय निकायों को निधियों का हस्तांतरण समयबद्ध तरीके से किया जाना चाहिए ताकि शहरी स्थानीय निकायों के पास अपनी विकासात्मक गतिविधियों को पूरा करने के लिए पर्याप्त वित्तीय संसाधन हों।
2. शहरी स्थानीय निकायों को देय राजस्व की वसूली के लिए निगरानी तंत्र को मजबूत किया जाना चाहिए ताकि प्राप्य राशि की पूरी तरह और समय पर वसूली हो सके।
3. शासन प्राप्तियों और व्यय के संबंध में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वास्तविक बजट अनुमान तैयार करना सुनिश्चित करें।
4. शासन शहरी स्थानीय निकायों को प्रशासनिक और कार्यकारी क्षेत्रों में पर्याप्त अधिकार प्रदान कर सकती है ताकि वे स्वशासित संस्थाओं के रूप में प्रभावी ढंग से कार्य कर सकें और 74वें सीएए के प्रावधानों के अनुरूप नगरपालिका स्तर के शासन को मजबूत कर सकें।

²³ अर्जुन्दा, छुईखदान, गुण्डरदेही और जरही

²⁴ अर्जुन्दा, बालोद, बैकुंठपुर, डभरा, डोंगरगांव, गंडई, गुंडरदेही, जरही, कवर्धा, कोरबा, पथरिया, सुकमा और तुमगांव

अध्याय– V
निष्कर्ष

अध्याय पाँच : निष्कर्ष

74वें संशोधन द्वारा संविधान में अनुच्छेद 243पी से 243जेडजी को मिलाकर नगर पालिकाओं में भाग IX अ को शामिल किया गया। यह संशोधन जो 1 जून 1993 को प्रभावी हुआ, राज्य विधानमंडलों को स्थानीय निकायों को स्वशासित संस्थाओं के रूप में कार्य करने और शक्तियों तथा जिम्मेदारियों (अनुच्छेद 243डब्ल्यू) के हस्तांतरण के लिए प्रावधान करने हेतु आवश्यक शक्तियों और अधिकार के साथ कानून बनाने के लिए अधिकृत किया गया। 12वीं अनुसूची में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए जाने वाले 18 कार्यों की सूची है।

प्रत्येक राज्य को 74 वें संविधान संशोधन अधिनियम को लागू करने के लिए एक कानून बनाना था। राज्य में शहरी स्थानीय निकाय छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम, 1956 और छत्तीसगढ़ नगरपालिका अधिनियम, 1961 द्वारा शासित थे। 74 वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रभावी होने के बाद राज्य सरकार द्वारा 74 वें संविधान संशोधन के प्रावधानों का पालन करने के लिए कुछ नियम बनाए गये थे। हालांकि इन नियमों को दृढ़ कार्रवाई द्वारा समर्थित नहीं किया गया था, विशेष रूप से कार्यों के हस्तांतरण और उपयुक्त संस्थागत तंत्र के निर्माण के संदर्भ में जिसने संविधान संशोधन की भावना को पराजित किया।

अठारह कार्यों में से शहरी स्थानीय निकाय आठ कार्यों के लिए पूरी तरह से जिम्मेदार थे, एक कार्य में उनकी कोई भूमिका नहीं थी, छः कार्यों में दोहरी भूमिका थी, दो कार्यों में केवल कार्यान्वयन एजेंसियां थीं और एक कार्य के संबंध में शहरी स्थानीय निकाय की न्यूनतम भूमिका थी अथवा राज्य के विभागों/पैरास्टेटल के साथ अतिव्यापी क्षेत्राधिकार था।

वार्डों के परिसीमन की शक्ति, परिषद के लिए सीटों का आरक्षण और महापौर/अध्यक्ष, उप-महापौर/उपाध्यक्ष और वार्डों के पदों के लिए सीटों की रोटेशन नीति राज्य सरकार में निहित थी।

यह भी देखा गया कि तीन शहरी स्थानीय निकायों में चुनाव नहीं हुए थे और इसलिए निर्वाचित स्थानीय सरकार की अनुपस्थिति में इन शहरी स्थानीय निकायों के विकास में बाधा उत्पन्न हो सकती है, इसके अलावा शहरी स्थानीय निकायों को सशक्त बनाने के लिए 74 वें संविधान संशोधन अधिनियम के अधिदेश का भी उल्लंघन हो रहा था।

कुछ शहरी स्थानीय निकायों में सलाहकार समितियों, वार्ड और मोहल्ला समितियों, नगर लेखा समितियों और महानगर योजना समितियों का गठन नहीं पाया गया। यद्यपि जिला योजना समितियों का गठन किया गया था किन्तु समितियों की बैठकें नियमित रूप से नहीं की गई थीं।

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा जल आपूर्ति और सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की सेवाओं पर प्रावधान और व्यय के बीच अत्यधिक अंतर है। इसके अलावा विभिन्न शहरी स्थानीय निकायों के बीच जल आपूर्ति और सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के तहत प्रति व्यक्ति व्यय की गई राशि के मध्य व्यापक अंतर था।

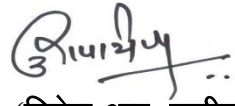
शहरी स्थानीय निकायों को आम तौर पर स्वच्छता और घरेलू स्तर पर ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के कवरेज को प्राप्त करने के मामले में प्रभावी पाया गया परंतु जहां तक अन्य मानकों का संबंध था वहां बड़े अंतराल थे। सेवा स्तर बेंचमार्क के संकेतकों के अनुसार जब इस तथ्य के साथ देखा जाता है कि शहरी स्थानीय निकाय उचित रूप से वांछित शुल्क एकत्र करने में सक्षम नहीं हैं और सेवाओं की लागत वसूल करने के लिए पर्याप्त प्रयास नहीं कर रहे हैं जो उनकी वित्तीय स्थिति की एक गंभीर स्थिति को दर्शाता है जिसने सेवाओं के क्रियान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव डाला है।

संवैधानिक प्रावधानों और अधिनियमों के अनुसार पांचवें राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों का कार्यान्वयन वर्ष 2020-21 से लंबित था। हालाँकि आज की तारीख में दूसरे राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों को लागू किया जा रहा था। राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को निधियों का हस्तांतरण तीसरे राज्य वित्त आयोग के मानदंडों की तुलना में ₹ 256.10 करोड़ तक कम था।

नमूना जांच की गई शहरी स्थानीय निकायों में वर्ष 2015-20 की अवधि के लिए शहरी स्थानीय निकायों के कुल राजस्व में स्वयं के राजस्व का हिस्सा कम था (नगर पंचायत 15.92 प्रतिशत, नगर पालिका परिषद 16.06 प्रतिशत और नगर निगम 28.71 प्रतिशत)। इससे पता चलता है कि शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति अत्यधिक नाजुक थी और वे पूरी तरह से सरकारी अनुदान पर निर्भर थे। संपत्ति कर, सेवा शुल्क और जल शुल्क के संबंध में विभिन्न करों/प्रभारों की कम वसूली के मामले भी देखे गए थे।

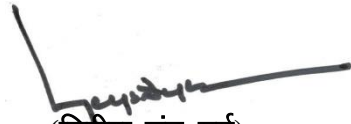
मानव संसाधन के मामले में अधिकांश शहरी स्थानीय निकाय कर्मचारियों की अत्यधिक कमी के साथ कार्य कर रहे थे और आउटसोर्स कर्मचारियों पर अत्यधिक निर्भर थे। हमने यह भी देखा कि कर्मचारियों और पार्षदों की प्रशिक्षण आवश्यकताओं को उनकी दक्षता में सुधार की दृष्टि से पर्याप्त रूप से संबोधित नहीं किया गया था।

रायपुर : 03 जून 2022


(दिनेश आर. पाटील)
प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)
छत्तीसगढ़

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली : 28 जून 2022

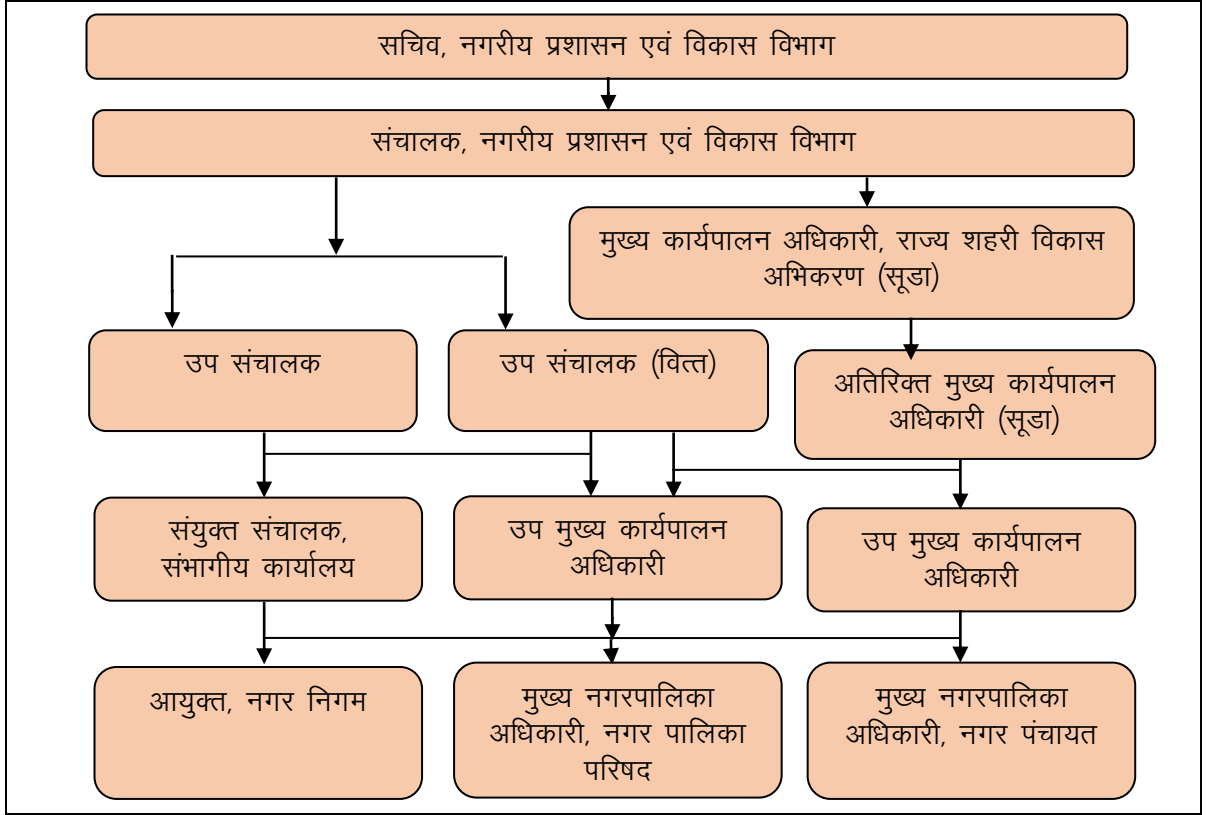

(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

परिशिष्ट

परिशिष्ट 1

(संदर्भित कंडिका 1.4, पृष्ठ 2)

छत्तीसगढ़ में शहरी शासन की संगठनात्मक संरचना



(स्रोत: प्रशासकीय प्रतिवेदन 2020-21)

परिशिष्ट 2

(संदर्भित कांडिका 1.4, पृष्ठ 2)

सरकारी विभाग/पैरास्टेटल एजेंसी के कियाकलाप को दर्शाने वाला विवरण

सरल क्रमांक	सरकारी विभाग/पैरास्टेटल एजेंसी का नाम	सरकारी विभाग/पैरास्टेटल एजेंसी के कियाकलाप
1	नगर और ग्राम निवेश	राज्य में एक समग्र और नियोजित विकास प्राप्त करने के लिए नगर और ग्रामनिवेश संचालनालय विभिन्न शहरों के लिए क्षेत्रीय योजनाएँ और विभिन्न विकास योजनाएँ तैयार करता है साथ ही संबद्ध सरकारी/अर्ध सरकारी और शहरी स्थानीय निकायों एवं निजी डेवलपर्स के साथ परामर्श/लाइसेंस वितरण में समन्वय करता है। इसके अलावा, राज्य में भूमि विकसित करने और इसके उपयोग पर नियंत्रण रखने के लिए, संचालनालय भूमि विकास अधिनियम, 1984 तथा छत्तीसगढ़ नगर और ग्राम निवेश अधिनियम, 1973 के तहत विकास लाइसेंस और विकास नियंत्रण को मंजूरी देने के लिए जिम्मेदार है।
2	लोक निर्माण विभाग	विभाग छत्तीसगढ़ सरकार की प्रमुख एजेंसी है जो राज्य की सड़कों और पुलों के वास्तुकला, सर्वेक्षण, डिजाइन, निर्माण, सुधार और रखरखाव के लिए जिम्मेदार है। राज्य के सार्वजनिक भवनों का डिजाइन, निर्माण और रखरखाव तथा समय-समय पर सौंपे गए अन्य कार्यों को करता है।
3	लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग	विभाग छत्तीसगढ़ सरकार की प्रमुख एजेंसी है जो राज्य में जल आपूर्ति और स्वच्छता परियोजनाओं की तैयारी और निष्पादन के लिए जिम्मेदार है, जिसका रखरखाव या तो स्वयं या स्थानीय एजेंसियों के माध्यम से किया जा सकता है। समय-समय पर सौंपे गए अन्य कार्यों को करता है।
4	छत्तीसगढ़ गृह निर्माण मण्डल	सभी नागरिकों के लिए आवश्यक समर्थन बुनियादी ढांचे के साथ आवास सुनिश्चित करने के लिए। सभी बेघर ग्रामीण परिवारों को रियायती दरों पर और प्राथमिकता के आधार पर आश्रय प्रदान करना। छत्तीसगढ़ के सभी नागरिकों और विशेष रूप से ग्रामीण गरीबों को अपने लिए किफायती आवास सुरक्षित करने में सहायता करना। राज्य में मजबूत आवास गतिविधियों के लिए कानूनी और प्रशासनिक बाधाओं को दूर करें। सार्वजनिक, निजी, सह-निजी, स्व-सहायता समूहों और स्थानीय सरकारी संस्थानों के बीच मजबूत भागीदारी को बढ़ावा देकर संसाधनों को जुटाना और आवास में निवेश में वृद्धि सुनिश्चित करना। उन क्षेत्रों में स्थित व्यवहार्य, समाज और आर्थिक रूप से एकीकृत समुदायों की स्थापना के लिए एकीकृत आवास विकास को बढ़ावा देना जो आर्थिक अवसरों के साथ-साथ स्वास्थ्य, शैक्षिक और सामाजिक सुविधाओं तक सुविधाजनक पहुंच की अनुमति देते हैं।
5	छत्तीसगढ़ राज्य औद्योगिक विकास निगम (सीएसआईडीसी)	सीएसआईडीसी वाणिज्य और उद्योग विभाग के नियंत्रण में एक सरकारी उपक्रम है और राज्य में औद्योगिक विकास को बढ़ावा देने एवं औद्योगिक क्षेत्रों का विकास, रखरखाव और उन्नयन के लिए नोडल एजेंसी है।

परिशिष्ट 3

(संदर्भित कंडिका 1.7, पृष्ठ 3)

चयनित शहरी स्थानीय निकायों की सूची

सरलक्रमांक	संभाग	जिला	नमूना के लिए चयनित इकाई				
			नगर निगम	पालिक	नगर परिषद	पालिका	नगर पंचायत
1	रायपुर	रायपुर	रायपुर				
2					तिल्दा		
3					गोबरानवापारा		
4						खरोरा	
5						तुमगाँव	
6	दुर्ग	दुर्ग	दुर्ग				
7			भिलाई				
8				जामुल			
9		बालोद		बालोद			
10						अर्जुदा	
11						गुण्डरदेही	
12		राजनानंदगाँव	राजनानंदगाँव		कवर्धा		
13				राजनानंदगाँव			
14					खैरागढ़		
15					डोंगरगढ़		
16							डोंगरगाँव
17							गंडई
18							छुईखदान
19	बिलासपुर	कोरबा	कोरबा				
20		मुंगेली				पथरिया	
21		जांजगीर-चांपा				डभरा	
22	बस्तर	कोण्डागाँव				केशकाल	
23		बीजापुर		बीजापुर			
24		सुकमा		सुकमा			
25	सरगुजा	सूरजपुर		सूरजपुर			
26						जरही	
27		कोरिया		बैकुण्ठपुर			

परिशिष्ट 4

(संदर्भित कंडिका 4.1.2, पृष्ठ 27)

शहरी स्थानीय निकायों को स्टाम्प शुल्क का विलंब से हस्तांतरण को दर्शाने वाला विवरण
(₹ लाख में)

वर्ष	हस्तांतरण का माह	राशि
2006-07	मार्च 2017	2.99
2007-08	मार्च 2017	2.48
2008-09	जून और दिसंबर 2016	0.40
2009-10	जून और दिसंबर 2016	0.85
2010-11	जून और दिसंबर 2016	1.04
2011-12	जून और दिसंबर 2016 और फरवरी 2020	3.17
2012-13	जून और दिसंबर 2016 और फरवरी 2020	5.61
2013-14	जून, सितंबर, अक्टूबर और दिसंबर 2016, मार्च और जुलाई 2017 और फरवरी 2020	32.51
2014-15	जून, जुलाई, अक्टूबर और दिसंबर 2016 और जुलाई 2017	58.44
2015-16	अक्टूबर 2016, फरवरी, मार्च और मई 2017 और जनवरी 2018	1959.26
2016-17	मार्च, मई और नवंबर 2018	1478.89
2017-18	फरवरी और अक्टूबर 2020	52.14
2018-19	अक्टूबर 2016, अक्टूबर 2019, मार्च और अक्टूबर 2020	185.13
2019-20	अक्टूबर 2020	1004.70
	योग	4787.61

(स्रोत: यूएडीडी के अभिलेखों से संकलित जानकारी)

परिशिष्ट 5

(संदर्भित कंडिका 4.1.3, पृष्ठ 30)

नमूना-जांच किये गये शहरी स्थानीय निकायों में सम्पत्ति कर के बकाया राजस्व को दर्शाने वाला विवरण

(₹ लाख में)

सरल क्रमांक	शहरी स्थानीय निकाय का नाम	चालू वर्ष मांग		बकाया मांग		कुल		
		मांग	वसूली	मांग	वसूली	मांग	वसूली	बकाया
1	रायपुर	6289.69	5188.94	703.46	801.66	6993.15	5990.60	1002.55
2	भिलाई	2500.00	1945.11	600.00	902.54	3100.00	2847.65	252.35
3	दुर्ग	645.31	608.26	195.51	213.50	840.82	821.76	19.06
4	राजनांदगांव	313.08	194.02	103.40	80.88	416.48	274.90	141.58
5	कोरबा	3258.18	2282.28	1644.36	191.28	4902.54	2473.56	2428.98
6	बैकुंठपुर	21.60	19.75	11.81	15.10	33.41	34.85	-1.44
7	सूरजपुर	11.50	4.80	5.41	4.26	16.91	9.06	7.85
8	गोबरानवापारा	43.32	31.47	13.55	11.62	56.87	43.09	13.78
9	तिल्दा	39.67	29.16	20.76	7.85	60.43	37.01	23.42
10	बालोद	45.14	30.51	18.46	9.07	63.60	39.58	24.02
11	जामुल	121.07	109.16	7.92	6.94	128.99	116.10	12.89
12	कवर्धा	57.95	51.49	12.02	11.11	69.97	62.60	7.37
13	डोंगरगढ़	39.14	16.10	31.67	13.54	70.81	29.64	41.17
14	खैरागढ़	25.00	8.34	41.93	13.26	66.93	21.60	45.33
15	बीजापुर	21.27	11.70	14.71	8.39	35.98	20.09	15.89
16	सुकमा	23.89	21.27	6.57	5.85	30.46	27.12	3.34
17	जरही	21.99	1.20	20.62	39.35	42.61	40.55	2.06
18	पथरिया	6.25	3.87	13.45	4.65	19.70	8.52	11.18
19	डभरा	9.57	4.75	16.41	5.27	25.98	10.02	15.96
20	खरोरा	19.46	15.73	3.50	2.27	22.96	18.00	4.96
21	गुण्डरदेही	8.50	5.63	4.65	3.70	13.15	9.33	3.82
22	अर्जुंदा	7.29	6.77	1.05	0.70	8.34	7.47	0.87
23	छुईखदान	5.10	3.78	1.90	1.74	7.00	5.52	1.48
24	गंडई	4.79	5.09	6.69	0.11	11.48	5.20	6.28
25	डोंगरगांव	16.52	9.16	24.95	5.59	41.47	14.75	26.72
26	तुमगांव	13.52	6.72	12.47	4.92	25.99	11.64	14.35
27	केशकाल	16.14	4.82	33.23	9.15	49.37	13.97	35.40
	योग	13582.32	10610.31	3578.60	2376.84	17160.92	12987.15	4173.77

परिशिष्ट 6

(संदर्भित कंडिका 4.1.4, पृष्ठ 31)

नमूना-जांच किये गये शहरी स्थानीय निकायों में जल कर के बकाया राजस्व को दर्शाने वाला विवरण

(₹ लाख में)

सरल क्रमांक	शहरी स्थानीय निकाय का नाम	चालू वर्ष मांग		बकाया मांग		कुल		
		मांग	वसूली	मांग	वसूली	मांग	वसूली	मांग
1	रायपुर	2404.17	1850.06	436.41	461.51	2840.58	2311.57	529.01
2	भिलाई	400.00	192.15	250.00	235.73	650.00	427.88	222.12
3	दुर्ग	447.78	369.18	153.92	119.81	601.70	488.99	112.71
4	राजनांदगांव	325.29	176.19	416.72	88.50	742.01	264.69	477.32
5	कोरबा	293.72	79.81	780.00	41.32	1073.72	121.13	952.59
6	बैकुंठपुर	18.00	8.83	20.29	12.95	38.29	21.78	16.51
7	सूरजपुर	6.00	1.63	9.20	1.75	15.20	3.38	11.82
8	गोबरानवापारा	48.98	24.11	72.68	11.79	121.66	35.90	85.76
9	तिल्दा	26.30	11.05	45.89	8.87	72.19	19.92	52.27
10	बालोद	53.35	29.26	73.89	13.11	127.24	42.37	84.87
11	जामुल	40.50	19.54	52.92	9.31	93.42	28.85	64.57
12	कवर्धा	99.09	74.88	144.51	36.99	243.60	111.87	131.73
13	डोंगरगढ़	43.07	19.82	80.60	8.21	123.67	28.03	95.64
14	खैरागढ़	38.76	23.14	49.73	11.74	88.49	34.88	53.61
15	बीजापुर	34.72	17.43	23.93	7.46	58.65	24.89	33.76
16	सुकमा	13.00	6.04	5.87	5.08	18.87	11.12	7.75
17	जरही	0.52	0.57	0.06	0.13	0.58	0.70	-0.12
18	पथरिया	6.45	4.90	7.80	4.73	14.25	9.63	4.62
19	डभरा	2.05	0.69	1.74	2.41	3.79	3.10	0.69
20	खरोरा	20.82	18.77	10.96	3.27	31.78	22.04	9.74
21	गुण्डरदेही	8.86	5.43	2.90	1.29	11.76	6.72	5.04
22	अर्जुंदा	11.94	13.84	1.07	1.07	13.01	14.91	-1.90
23	छुईखदान	13.45	13.81	6.72	7.59	20.17	21.40	-1.23
24	गंडई	10.93	11.03	10.37	0.41	21.30	11.44	9.86
25	डोंगरगांव	22.19	9.11	19.33	8.63	41.52	17.74	23.78
26	तुमगांव	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
27	केशकाल	25.11	6.27	12.44	4.66	37.55	10.93	26.62
	योग	4415.05	2987.54	2689.95	1108.32	7105.00	4095.86	3009.14

परिशिष्ट 7

(संदर्भित कंडिका 4.1.5, पृष्ठ 32)

नमूना-जांच किये गये शहरी स्थानीय निकायों में वसूल किए गए उपभोक्ता प्रभार को दर्शाने वाला विवरण

(₹ लाख में)

सरल क्रमांक	शहरी स्थानीय निकाय	अवधि	कुल मकान	कुल प्रतिष्ठान	न्यूनतम स्लैब दर के अनुसार लक्ष्य	उपभोक्ता प्रभार के लिए निर्धारित लक्ष्य	उपभोक्ता प्रभार की वसूली
1	रायपुर	2018-21				0.00	272.43
2	कोरबा	2018-20				0.00	54.30
3	तिल्दा	2018-20				0.00	9.54
4	कवर्धा	2018-20				0.00	10.85
5	डोंगरगढ़	2017-20				0.00	18.78
6	राजनांदगांव	2017-21				524.31	210.91
7	भिलाई	2017-20				1600.00	1757.99
8	दुर्ग	2017-20	64613	7007	899.62	625.18	625.53
9	गोबरानवापारा	2017-20	4571	901	65.59	48.36	25.24
10	जामुल	2017-20	5641	476	69.49	30.77	16.72
11	बालोद	2018-20	5439	610	76.31	12.40	11.23
12	खैरागढ़	2018-20	4850	315	61.45	38.70	16.24
13	बीजापुर	2017-20	4445	237	41.12	52.05	2.03
14	सुकमा	2018-20	3339	365	31.05	52.39	0.00
15	सूरजपुर	2018-20	3476	30	25.60	52.00	18.70
16	बैकुंठपुर	2018-20	3454	181	28.35	58.78	4.98
17	खरोरा	2018-20	1737	669	20.53	39.91	9.57
18	गुण्डरदेही	2018-20	1993	314	18.12	27.85	4.33
19	डोंगरगांव	2017-20	3498	330	43.72	32.43	5.55
20	गंडई	2018-20	2385	359	32.22	26.43	6.23
21	छुईखदान	2017-20	1562	390	23.89	35.53	4.84
22	पथरिया	2018-20	1053	125	9.08	8.56	0.58
23	डभरा	2018-20	1811	359	17.35	29.90	1.81
24	केशकाल	2018-20	1728	194	14.77	21.70	3.16
25	तुमगांव	2018-20	1641	215	14.39	11.18	1.46
	योग				1492.64	1063.05	3093.00

* नगर निगम और नगर पालिका परिषद के लिए न्यूनतम उपभोक्ता प्रभार ₹ 30 प्रति परिवार और ₹ 80 प्रति प्रतिष्ठान और नगर पंचायत के लिए ₹ 50 प्रति प्रतिष्ठान के आधार पर शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रदान की गई जानकारी पर गणना की गई।

परिशिष्ट 8

(संदर्भित कंडिका 4.1.6, पृष्ठ 33)

नमूना-जांच किये गये शहरी स्थानीय निकायों में मोबाइल टावर को दर्शाने वाला विवरण

(₹ लाख में)

सरल क्रमांक	शहरी स्थानीय निकाय का नाम	नियमितीकरण एवं नवीनीकरण के लिए लंबित मोबाइल टावर			
		अवैध टावरों की संख्या	वैध टावर की संख्या	नवीनीकरण शुल्क के रूप में वसूल की गई राशि	बकाया नवीनीकरण शुल्क
1	रायपुर	146	392	118.42	247.12
2	सूरजपुर	2	13	2.00	6.70
3	जरही	5	0	0.14	0.00
4	दुर्ग		124	80.89	0.00
5	भिलाई		243	99.17	181.70
6	कोरबा		209	7.35	126.44
7	तिल्दा		13	5.28	4.00
8	गोबरानवापारा		17	0.40	15.50
9	जामुल		13	4.10	10.28
10	बालोद		18	10.81	10.55
11	कवर्धा		17	7.81	12.69
12	डोंगरगढ़		10	1.11	9.58
13	बीजापुर		9	7.03	2.05
14	सुकमा		6	1.45	3.60
15	बैकुंठपुर	2	12	2.20	14.90
16	खरोरा		7	1.74	1.93
17	तुमगांव		5	1.05	1.20
18	अर्जुदा		5	1.04	1.00
19	डोंगरगांव		5	0.74	0.89
20	गंडई		6	1.68	2.20
21	छुईखदान		2	0.79	0.22
22	डभरा		7	0.09	2.97
23	केशकाल		10	2.00	7.30
	योग	155	1143	357.28	662.81

@
भारत के नियंत्रक—महालेखापरीक्षक
2022
www.cag.gov.in

www.agauchhattisgarh@cag.gov.in