अध्याय-VII

निष्कर्ष

अध्याय 7

निष्कर्ष

74वें संविधान संशोधन ने संविधान में भाग 9 क, जिसमें अनुच्छेद 243त से 243यछ (नगरपालिकाओं) को शामिल किया गया। यह संशोधन 1 जून 1993 से प्रभावी हुआ, जिसमें (अनुच्छेद 243ब) राज्य विधान मंडलों को स्थानीय निकायों को स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने हेतु शक्तियों एवं जिम्मेदारियों के हस्तांतरण के लिए प्रावधान करने के लिए अधिकृत किया गया है। 12वीं अनुसूची में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए जाने वाले 18 कार्यों का उल्लेख है।

- निष्पादन लेखापरीक्षा का **पहला** उद्देश्य राज्य विधान में 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के समावेश में पर्याप्तता की जांच करना था।

  - राज्य के (हिमाचल प्रदेश नगर निगम एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम 1994) क़ानून 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन करते हैं, हालांकि कानूनी प्रावधानों को वास्तविक कार्यान्वयन के संबंध में निर्णायक कार्रवाई द्वारा समर्थित नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप ऐसी स्थिति उत्पन्न हुई जिसमें 74वें संविधान संशोधन अधिनियम की भावना को पूरी तरह से बरकरार नहीं रखा गया था। यह विशेष रूप से प्रभावी विकेंद्रीकरण के लिए कार्यों के हस्तांतरण एवं उपयुक्त संस्थागत तंत्र के निर्माण से संबंधित प्रावधानों के मामले में सत्य था।

- निष्पादन लेखापरीक्षा का **दूसरा** उद्देश्य राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को कार्यों के अधिकतम हस्तांतरण के साथ उनके सशक्तिकरण हेतु गठित किए गए संस्थानों व संस्थागत तंत्रों, जिसके माध्यम से शहरी स्थानीय निकाय अपने कार्यों एवं जिम्मेदारियों को प्रभावी ढंग से निर्वहन कर सके की जांच करना था।

इस उद्देश्य के संबंध में टिप्पणियां निम्नानुसार हैं:

- **परिषदों का गठन:** नगर निगम शिमला को छोड़ कर जहां 12 दिनों की देरी से चुनाव हुए थे, राज्य के सभी शहरी स्थानीय निकायों में चुनाव हुए तथा परिषदों का गठन नियत समय पर किया गया था। इस प्रकार सभी शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लोकतांत्रिक प्रक्रिया का पालन किया गया।

- **महापौर का कार्यकाल**: राज्य में महापौर एवं उप महापौर के पद का कार्यकाल चुनाव की तारीख से ढाई वर्ष था जबकि अन्य शहरी स्थानीय निकायों के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष का कार्यकाल पाँच वर्षों के लिए था। इस प्रकार, महापौर एवं उप महापौर का कार्यकाल नगरपालिका की अवधि के साथ सह-मियादी नहीं था।

- **शहरी स्थानीय निकाय की बैठकों की आवृत्ति**: शहरी स्थानीय निकाय की बैठकें नियमित रूप से आयोजित नहीं की गई थी। वर्ष 2015-20 के दौरान आयोजित शहरी स्थानीय निकायों की बैठकों की संख्या का प्रतिशत 35 से 95 के मध्य रहा।

- **स्थायी समितियां**: नमूना-जांचित सभी शहरी स्थानीय निकायों में यद्यपि तीनों स्थायी समितियों का गठन किया गया था तथापि 11 शहरी स्थानीय निकायों की इन स्थायी समितियों में कोई बैठक नहीं की गई तथा तीन शहरी स्थानीय निकायों में आवश्यक संख्या में बैठकें नहीं हुई। इस प्रकार ये स्थायी समितियां काफी हद तक अकार्यशील रही।

- नगर निगम शिमला को छोड़कर, नमूना-जांचित किसी भी शहरी स्थानीय निकाय में **वार्ड समितियों** का गठन नहीं किया गया था।

- **जिला योजना समिति** सभी जिलों में गठित पाई गई परन्तु नमूना-जांचित सभी 14 शहरी स्थानीय निकायों में से किसी ने भी जिले में पंचायत एवं नगरपालिकाओं के मध्य आपसी हित के मामलों हेतु समेकित विकास योजना का प्रारूप नहीं बनाया था।

- **राज्य वित्त आयोग**: तीसरे, चौथे व पांचवें राज्य वित्त आयोग के गठन में 12, 24 एवं छः माह का विलम्ब हुआ जिसके परिणामस्वरूप तीसरे, चौथे एवं पांचवें राज्य वित्त आयोग की रिपोर्ट प्रस्तुत करने में 17, 25 व 21 महीने का विलम्ब हुआ। राज्य सरकार ने राज्य वित्त आयोग की कई सिफारिशों को लागू नहीं किया था तथा राजकोषीय अंतरण से संबंधित सिफारिशों में संशोधन किया था। यह शहरी स्थानीय निकायों को मजबूत करने की प्रक्रिया में बाधा थी।

- **संपत्ति कर बोर्ड**: राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों की सहायता के लिए, संपत्ति कर के आकलन हेतु एक स्वतंत्र एवं पारदर्शी प्रक्रिया स्थापित करने के लिए राज्य स्तरीय संपत्ति कर बोर्ड का गठन किया गया था, परन्तु बोर्ड द्वारा कोई सिफारिश नहीं दी गई थी।

- **शहरी स्थानीय निकायों पर अर्धराज्यीय संस्था (पैरास्टेटल्स) का प्रभाव:** शिमला नगर निगम में जल आपूर्ति और सीवरेज सेवाओं के कार्य हेतु शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड, बुनियादी ढांचे के विकास तथा वंचित नागरिकों की आवास आवश्यकताओं के प्रावधान हेतु हिमाचल प्रदेश आवास एवं शहरी विकास प्राधिकरण, औद्योगिक क्षेत्र में बुनियादी ढांचे के विकास हेतु हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड और क्षेत्र आधारित विकास परियोजनाओं के लिए, स्मार्ट सिटी मिशन इत्यादि पैरास्टेटल्स द्वारा निर्वहन किया गया। इन पैरास्टेटल्स (शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड और स्मार्ट सिटी) के अपने स्वयं के शासी निकाय थे, जिनमें शहरी स्थानीय निकाय के निर्वाचित प्रतिनिधि शामिल हैं लेकिन वे सीधे शहरी स्थानीय निकाय के प्रति

जवाबदेह नहीं होते हैं। राज्य सरकार ने पैरास्टेटल्स को शहरी स्थानीय निकायों के प्रति जवाबदेह बनाने के लिए कानूनों में कोई संशोधन नहीं किया। इस व्यवस्था ने शहरी स्थानीय निकायों की अपने अनिवार्य कार्यों को करने की क्षमता का उल्लंघन किया तथा लोगों के प्रति जवाबदेही के उद्देश्य को कमज़ोर कर दिया।

- राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को **कार्यों का अधिकतम हस्तांतरण:** यह देखा गया कि राज्य सरकार ने 18 में से 17 कार्यों को हस्तांतरित किया जिसमें दमकल सेवाओं का हस्तांतरण नहीं किया गया। 17 कार्यों में से शहरी स्थानीय निकाय केवल पाँच कार्यों के लिए ही पूर्ण-रूपेण जिम्मेदार थे। दो कार्यों में उनकी कोई भी भूमिका नहीं थी एवं छः कार्यों में उनकी सीमित भूमिका या दोहरी भूमिका थी। जबकि चार कार्यों के लिए शहरी स्थानीय निकाय केवल कार्यान्वयन एजेंसियां थीं।

➢ निष्पादन लेखापरीक्षा का **तीसरा** उद्देश्य यह आकलन करना था कि क्या शहरी स्थानीय निकायों को उन्हें सौंपे गए कार्यों के निर्वहन के लिए पर्याप्त वित्तीय संसाधनों तक पहुंचने के लिए सशक्त किया गया है।

- वर्ष 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान शहरी स्थानीय निकायों के कुल राजस्व का राजकोषीय अंतरण लगभग 78 प्रतिशत रहा। तथापि राज्य सरकार द्वारा प्रतिबद्ध निधियां कम जारी की गई थी। राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों को ₹ 551.94 करोड़ की राशि जारी की जानी थी जिसकी तुलना में 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान ₹ 549.95 करोड़ ही जारी किए गए थे।

- वर्ष 2015-16 से 2019-20 की अवधि हेतु शहरी स्थानीय निकायों के कुल राजस्व में स्व-राजस्व की हिस्सेदारी केवल 22 प्रतिशत थी। शहरी स्थानीय निकायों के पास स्वयं के राजस्व उत्पन्न करने में स्वायत्तता का अभाव था।

संपत्ति कर, विज्ञापन शुल्क आदि करो को एकत्र करने का अधिकार, शहरी स्थानीय निकायों के पास निहित है, कर दरों तथा उसके संशोधन (विज्ञापन शुल्क), संग्रह की प्रक्रिया (संपत्ति कर), कर निर्धारण की पद्धति, छूट, रियायतें (संपत्ति कर, विज्ञापन शुल्क) आदि अधिकार राज्य सरकार के पास निहित थे। इसके अतिरिक्त, नियमित सर्वेक्षण न करने, मांग, संग्रहण एवं शेष पंजिका के रख-रखाव में कमियां, नगर निगम के ठोस अपशिष्ट के उपयोगकर्ता शुल्क के संबंध में अभिलेखों का अनुरक्षण न करने, गैर-राजस्व जल की भारी मात्रा तथा सीवरेज प्रभार का संग्रहण न करना (नगर परिषद् सोलन) जैसी चूकों ने शहरी स्थानीय निकायों को राजस्व उत्पन्न करने में बाधा डाली।

- नगर परिषद् पालमपुर, सोलन एवं नगर निगम शिमला (शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड) को छोड़कर किसी भी शहरी स्थानीय निकाय को जलापूर्ति का कार्य नहीं सौंपा गया था।

- नगर परिषद् सोलन में राजस्व रहित जल 34 से 47 प्रतिशत के मध्य पाया गया।

- इसके अतिरिक्त जल शक्ति विभाग ने स्रोत से शहरी स्थानीय निकाय के टैंकों को थोक पानी की आपूर्ति करने के लिए व्यापारिक दर पर नगर परिषद् सोलन से प्रभार लिए जबकि वर्ष 2015-20 की अवधि के दौरान नगर परिषद् सोलन ने उपभोक्ताओं को दो अलग-अलग दरों (घरेलू तथा व्यापारिक दर) पर पानी वितरित किया गया जिसके परिणामस्वरूप इस दौरान ₹ 26.29 करोड़ की देयता उत्पन्न हुई।

- राज्य में नगर निगम शिमला (शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड) और नगर परिषद सोलन (केवल सीवरेज शुल्क एकत्र करने का कार्य) को छोड़कर, मल-प्रवाह (सीवरेज) प्रबंधन का कार्यभार पूरी तरह से जल शक्ति विभाग के पास था।

- घर-घर कचरा संग्रहण के लिए उपयोगकर्ता प्रभार की संग्रहण योग्य राशि एक से 60 प्रतिशत के बीच संग्रहित पायी गई अर्थात संग्रहण योग्य राशि ₹ 60.43 करोड़ के प्रति ₹ 21.85 करोड़ (36 प्रतिशत) एकत्र किया गया।

- बजट बनाने की प्रणाली त्रुटिपूर्ण तथा अवास्तविक थी। प्रत्येक नगरपालिका द्वारा प्रदत्त सेवाओं की लागत का कोई भी वैज्ञानिक आकलन नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरुप अनुमानों व वास्तविक के बीच भारी अंतर था।

- शहरी स्थानीय निकाय राजस्व व्यय का अधिकतम 62 प्रतिशत ही स्वयं के संसाधन से उत्पन्न करने में सक्षम थे तथा कुल उपलब्ध निधियों का औसतन लगभग 63 प्रतिशत उपयोग किया था।

- शहरी स्थानीय निकायों की प्रशासनिक अनुमोदनों व तकनीकी स्वीकृतियों के संबंध में शक्तियाँ सीमित थीं।

➢ निष्पादन लेखापरीक्षा का **चौथा** उद्देश्य यह आकलन करना था कि क्या शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे गए कार्यों के निर्वहन के लिए पर्याप्त मानव संसाधन प्राप्त करने का अधिकार दिया गया है।

- शहरी स्थानीय निकायों हेतु कार्मिकों को भर्ती करने की शक्तियाँ राज्य सरकार के पास निहित हैं।

- राज्य के पास शहरी स्थानीय निकायों में भर्ती की प्रक्रिया, सेवा की शर्तों, वेतन एवं भत्तों को निर्धारित करने की शक्तियां थीं।

- शहरी स्थानीय निकायों की स्वीकृत कार्मिक संख्या में संशोधन, जनसंख्या वृद्धि के अनुपात में नहीं किया गया था।

- शहरी स्थानीय निकायों के पास पर्याप्त श्रमशक्ति की कमी थी क्योंकि सभी संवर्गों में पर्याप्त रिक्तियां थीं जो कुशलतापूर्वक सेवाएं प्रदान करने की क्षमता को प्रभावित कर रही थी।

- शहरी स्थानीय निकायों के क्षमता निर्माण के लिए कोई तंत्र अस्तित्व में नहीं था।

शिमला
दिनांक: 17 जून 2022

(ऋतु ढिल्लों)
प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)
हिमाचल प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 28 जून 2022

(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक