

अध्याय-IV

**शहरी स्थानीय निकायों का सशक्तिकरण
एवं कार्यों का हस्तांतरण**

शहरी स्थानीय निकायों का सशक्तिकरण एवं कार्यों का हस्तांतरण

4.1 कार्यों के हस्तांतरण की वास्तविक स्थिति

74वें संविधान संशोधन अधिनियम में 12वीं अनुसूची में निर्दिष्ट 18 विषयों के सम्बन्ध में कार्य करने और योजनाओं को लागू करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों को सशक्त बनाने की अपेक्षा की गयी है। प्रत्येक राज्य से भी संशोधन को लागू करने के लिए कानून बनाने की अपेक्षा की गयी थी।

राज्य सरकार ने अधिसूचना (अगस्त 1994) के द्वारा इन 18 में से 16 कार्यों को शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया। तत्पश्चात समय-समय पर जारी की गयी अधिसूचनाओं के अंतर्गत शहरी एवं ग्रामीण योजना विभाग द्वारा 'भूमि उपयोग तथा भवन निर्माण विनियमन' कार्य को लागू करने के लिए विभिन्न शहरी स्थानीय निकायों को अधिकृत किया गया। अग्निशमन सेवा ही एकमात्र ऐसा कार्य था जिसे हस्तांतरित नहीं किया गया था।

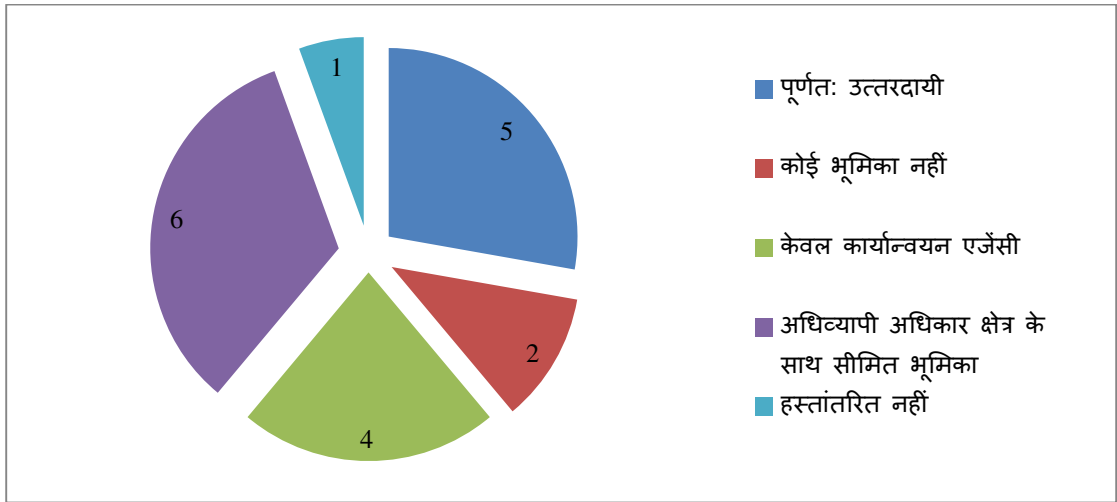
चौथे राज्य वित्त आयोग ने भी उपर्युक्त अधिसूचना (अगस्त 1994) के अनुसार निधियों, कार्यों एवं पदाधिकारियों को पूर्णतः शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करने की सिफारिश की। हालांकि, शहरी स्थानीय निकायों तथा पैरास्टेटल्स/सरकारी विभागों के बीच कार्यों के निर्वहन में कई अधिव्यापन देखे गए।

18 कार्यों में से:

1. पांच कार्यों के लिए शहरी स्थानीय निकाय पूर्णतः उत्तरदायी थे।
2. दो कार्यों में शहरी स्थानीय निकायों की कोई भूमिका नहीं थी।
3. चार कार्यों के लिए शहरी स्थानीय निकाय केवल कार्यान्वयन संस्था थे।
4. छः कार्यों के लिए शहरी स्थानीय निकायों की राज्य विभागों/पैरास्टेटल्स के अधिव्यापी अधिकार क्षेत्र के साथ सीमित भूमिका थी।
5. एक कार्य शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित नहीं किया गया।

शहरी स्थानीय निकायों की कार्य-वार भूमिका चार्ट 4.1 में दर्शायी गयी है:

चार्ट 4.1: शहरी स्थानीय निकायों की कार्य-वार भूमिका



तालिका-4.1 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा कार्यों के कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति को दर्शाता विवरण

क्र. सं.	अनिवार्य/विवेकाधीन कार्य	गतिविधियाँ	कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति	कार्य निर्वहन करने वाले प्राधिकरण
कार्य जिनके लिए शहरी स्थानीय निकाय पूर्णतः उत्तरदायी थे				
1.	मलिन बस्तियों में सुधार एवं उन्नयन	लाभार्थियों की पहचान किफायती आवास उन्नयन	शहरी स्थानीय निकाय एकीकृत आवास एवं मलिन-बस्ती विकास कार्यक्रम, प्रधानमंत्री आवास योजना (शहरी) आदि योजनाओं के द्वारा इस कार्य के निर्वहन के लिए पूर्णतः उत्तरदायी थे।	शहरी स्थानीय निकाय
2.	शहरी गरीबी उन्मूलन	लाभार्थियों की पहचान आजीविका एवं रोजगार स्ट्रीट वेंडर्स	शहरी स्थानीय निकाय, दीनदयाल अन्त्योदय योजना- राष्ट्रीय शहरी आजीविका मिशन, स्ट्रीट वेंडर्स योजना, आदि योजनाओं के द्वारा इस कार्य के निर्वहन के लिए पूर्णतः उत्तरदायी थे।	शहरी स्थानीय निकाय
3.	कांजी हाउस: जानवरों के प्रति क्रूरता की रोकथाम	आवारा पशुओं को पकड़ना एवं उन्हें रखना नसबंदी एवं रेबीज प्रतिरोधकता पशुओं की सुरक्षा सुनिश्चित करना	इस कार्य के निर्वहन के लिए शहरी स्थानीय निकाय पूर्णतः उत्तरदायी थे।	शहरी स्थानीय निकाय
4.	शव गाड़ना व कब्रिस्तान एवं शवदाह व शमशान	कब्रिस्तान, शमशान एवं विद्युत शवदाह गृह का निर्माण तथा संचालन व रख-रखाव	इस कार्य के निर्वहन के लिए शहरी स्थानीय निकाय पूर्णतः उत्तरदायी थे।	शहरी स्थानीय निकाय

5.	बूचड़खानों और चर्म शोधनालयों का विनियमन	पशुओं एवं मांस की गुणवत्ता सुनिश्चित करना कचरे का निपटान बूचड़खानों का संचालन व रख-रखाव	इस कार्य के निर्वहन के लिए शहरी स्थानीय निकाय पूर्णतः उत्तरदायी थे।	शहरी स्थानीय निकाय
कार्य जिनमें शहरी स्थानीय निकायों की कोई भूमिका नहीं है				
6.	घरेलू, औद्योगिक एवं व्यवसायिक उद्देश्यों हेतु जल आपूर्ति	जल का वितरण कनेक्शन उपलब्ध कराना संचालन व रख-रखाव शुल्क एकत्रित करना	54 में से 51 शहरी स्थानीय निकायों में इस कार्य की जिम्मेदारी जल शक्ति विभाग की थी। तीन शहरी स्थानीय निकायों यथा पालमपुर, सोलन एवं शिमला (शिमला जल प्रबंधन लिमिटेड) में यह कार्य शहरी स्थानीय निकाय/पेरास्टेटल द्वारा किया गया था। (परिच्छेद 5.5 में विवरण दिया गया है)	जल शक्ति विभाग
7.	शहरी वानिकी, पर्यावरण की सुरक्षा एवं पारिस्थितिक पहलुओं को बढ़ावा देना	वनीकरण हरितीकरण जागरूकता अभियान पर्यावरण की सुरक्षा और पारिस्थितिक पहलुओं को बढ़ावा देना जलाशयों आदि प्राकृतिक संसाधनों का रख-रखाव	शहरी वानिकी से सम्बन्धित सभी कार्यों को वन विभाग द्वारा किया जाता है।	वन विभाग
ऐसे कार्य जहां शहरी स्थानीय निकाय केवल कार्यान्वयन संस्था के रूप में थे				
8.	शहरी नियोजन जिसमें नगर नियोजन सम्मिलित है	मास्टरप्लान/विकास योजना/क्षेत्रीय योजना	नगर एवं ग्राम योजना विभाग मुख्यतः विकास योजना तथा क्षेत्रीय योजना को तैयार करने के लिए उत्तरदायी है (हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना नियम, 2016)।	शहरी एवं ग्रामीण योजना विभाग
		मास्टर प्लान के नियमों को लागू करना	कोई मास्टर प्लान तैयार नहीं किया गया था, तथा शहरी स्थानीय निकाय केवल विकास योजना व क्षेत्रीय योजनाओं के विनियम को लागू करते हैं।	शहरी स्थानीय निकाय
		इमारतों से सम्बन्धित उपनियमों एवं लाइसेंस को लागू करना	नगर निगम शिमला के अतिरिक्त किसी भी शहरी स्थानीय निकाय द्वारा इमारतों से सम्बन्धित उपनियम तैयार नहीं किए गए (1998) थे। हालांकि निदेशक, शहरी विकास विभाग (अगस्त 2015) द्वारा नगर निगम शिमला को हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना नियम, 2014 का पालन करने हेतु निर्देशित किया गया था।	शहरी स्थानीय निकाय

		समूह आवास एवं औद्योगिक क्षेत्रों का विकास	हिमाचल प्रदेश आवासीय एवं शहरी विकास प्राधिकरण, समूह आवास से सम्बंधित योजनाओं एवं विकास के लिए उत्तरदायी है। (परिच्छेद 4.4.2 में विस्तार से वर्णित है) हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम, औद्योगिक क्षेत्र/संपदा के विकास के लिए उत्तरदायी है। (परिच्छेद 4.4.3 में विस्तार से वर्णित है)	हिमाचल प्रदेश आवासीय एवं शहरी विकास प्राधिकरण तथा हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम
9.	भूमि-उपयोग एवं भवनों के निर्माण का विनियमन	भूमि-उपयोग का विनियमन	2500 वर्ग मीटर तक की भूमि के लिए निर्माण एवं भूमि के विभाजन के विनियमन के लिए शहरी स्थानीय निकाय उत्तरदायी है तथा 2500 वर्ग मीटर से अधिक क्षेत्रों के लिए निदेशक, शहरी एवं ग्राम योजना विभाग ज़िम्मेदार हैं।	शहरी स्थानीय निकाय
		इमारतों/गगनचुम्बी इमारतों की योजनाओं का अनुमोदन	शहरी स्थानीय निकाय इमारतों/गगनचुम्बी इमारतों के निर्माण के सन्दर्भ में विकास योजनाओं में निर्धारित विनियमनों का अनुपालन कराने के लिए उत्तरदायी थे। केवल डलहौजी व मनाली में यह कार्य जिला उपायुक्त के पर्यवेक्षण में नगर एवं ग्राम योजना विभाग की क्षेत्रीय इकाई द्वारा कार्यान्वित किया जाता है। इसके अतिरिक्त ऊंची इमारतों में अग्नि सुरक्षा उपायों की जांच अग्निशमन विभाग के पास निहित थी।	
		अवैध इमारतों को तोड़ना	हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 253 एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम 1994 की धारा 211 के अंतर्गत अवैध इमारतों को तोड़ने का अधिकार शहरी स्थानीय निकायों को दिया गया है। यह कार्य शहरी स्थानीय निकायों के पास निहित था।	
10.	आर्थिक एवं सामाजिक विकास की योजना	आर्थिक गतिविधियों के लिए कार्यक्रम का कार्यान्वयन	शहरी स्थानीय निकाय: योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार आवास एवं रोजगार जैसे क्षेत्रों में कल्याणकारी योजनाओं को लागू करता है। सामाजिक न्याय एवं सशक्तिकरण विभाग: अनुसूचित जाति/जनजाति एवं अन्य कमजोर वर्गों का कल्याण।	शहरी स्थानीय निकाय
		सामाजिक विकास के लिए नीतियां		सामाजिक न्याय एवं सशक्तिकरण विभाग

11.	दिव्यांग एवं मानसिक रूप से अल्प-विकसित लोगों सहित समाज के कमजोर वर्गों के हितों की सुरक्षा	लाभार्थियों की पहचान	यह कार्य शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किया जाता है।	शहरी स्थानीय निकाय
		उपकरण/लाभ प्रदान करना जैसे ट्राई-साइकिल	इस कार्य को सामाजिक न्याय एवं सशक्तिकरण विभाग द्वारा किया जाता है।	सामाजिक न्याय एवं सशक्तिकरण विभाग
		आवास योजनाएं	केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं जैसे प्रधानमंत्री आवास योजना (शहरी), के माध्यम से यह कार्य शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किया जाता है।	शहरी स्थानीय निकाय
		छात्रवृत्ति	हिमाचल प्रदेश शिक्षा विभाग, जनजाति विकास विभाग हिमाचल प्रदेश व प्रदेश के तकनीकी शिक्षा विभाग द्वारा विभिन्न केंद्रीय प्रायोजित छात्रवृत्ति योजनाएं, राज्य सरकार द्वारा प्रायोजित छात्रवृत्ति कार्यक्रम एवं तकनीकी शिक्षा द्वारा प्रायोजित योजनायें चलाई जाती हैं। शहरी स्थानीय निकायों की इस सम्बन्ध में कोई भूमिका नहीं थी।	शिक्षा एवं जनजाति विकास विभाग
कार्य जिनमें शहरी स्थानीय निकायों की अधिव्यापी अधिकार के साथ सीमित भूमिका थी				
12.	सड़कें व पुल	सड़क निर्माण एवं रख-रखाव पुल, नाली, सड़क के ऊपर पुल व फुटपाथ का निर्माण एवं रख-रखाव	शहरी स्थानीय निकाय: अपने क्षेत्राधिकार में पुल, नाली, सड़क के ऊपर पुल व फुटपाथ के साथ-साथ नगरीय सड़कों का निर्माण एवं रख-रखाव। हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग: शहरी स्थानीय निकायों के अंतर्गत आने वाले जिले की मुख्य सड़कों, प्रादेशिक राजमार्ग व राष्ट्रीय राजमार्ग की सड़कों के कार्य एवं रख-रखाव के लिए उत्तरदायी था।	शहरी स्थानीय निकाय एवं हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग
13.	जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण सहित महत्वपूर्ण आंकड़े	सूचना प्राप्त हेतु अस्पतालों व श्मशान गृहों से सामंजस्य	अस्पतालों के साथ शहरी स्थानीय निकायों का कोई समन्वय नहीं पाया गया, क्योंकि अस्पताल स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग के नियंत्रण में थे। श्मशान गृह शहरी स्थानीय निकाय के नियंत्रण में थे।	शहरी स्थानीय निकाय एवं स्वास्थ्य विभाग
		डेटाबेस का रख-रखाव व उसका अद्यतनीकरण	शहरी स्थानीय निकाय जन्म एवं मृत्यु के आंकड़ों के रख-रखाव व उनका अद्यतन करने तथा प्रमाण पत्र जारी करने के लिए उत्तरदायी थे। अस्पताल भी जन्म एवं मृत्यु के आंकड़ों के रख-रखाव एवं प्रमाण पत्र जारी कर रहे थे।	

			तथापि भारत के महापंजीयक एवं जनगणना आयुक्त के पोर्टल, नागरिक पंजीकरण प्रणाली में शहरी स्थानीय निकाय व अस्पतालों द्वारा जन्म व मृत्यु की रिपोर्ट अपलोड की जाती है।	
14.	जन सुविधाएं जैसे पार्कों, उद्यानों, खेल के मैदानों का प्रावधान	पार्कों एवं उद्यानों का निर्माण	पार्कों के निर्माण के लिए राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को निधि उपलब्ध करायी जाती है। इसके अतिरिक्त राज्य के युवा एवं खेल विभाग द्वारा खेल के मैदानों का निर्माण भी किया जा रहा था।	शहरी स्थानीय निकाय तथा युवा एवं खेल विभाग
		संचालन एवं रख-रखाव	शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किया जाता है।	शहरी स्थानीय निकाय
15.	स्ट्रीट लाइटिंग, पार्किंग स्थल, बस ठहराव स्थल व जनसुविधाओं सहित सार्वजनिक सुविधाएं	स्ट्रीट लाइटिंग की स्थापना एवं उनका रख-रखाव	स्ट्रीट लाइटिंग की स्थापना हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत् बोर्ड लिमिटेड द्वारा की जा रही थी, तथा उनके रख-रखाव के लिए शहरी स्थानीय निकाय उत्तरदायी थे।	हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत् बोर्ड लिमिटेड
		बस मार्गों का निर्धारण एवं संचालन	बस मार्गों के निर्धारण एवं संचालन के सम्बन्ध में निर्णय क्षेत्रीय परिवहन कार्यालय, परिवहन विभाग द्वारा लिए जाते हैं।	परिवहन विभाग
		पार्किंग स्थलों का निर्माण एवं रख-रखाव	शहरी स्थानीय निकाय अपने अधिकार क्षेत्र में पार्किंग के निर्माण और रख-रखाव के लिए उत्तरदायी थे।	शहरी स्थानीय निकाय
		सार्वजनिक शौचालयों का निर्माण और रख-रखाव	शहरी स्थानीय निकाय द्वारा किया जाता है।	शहरी स्थानीय निकाय
16.	सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता संरक्षण एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन	अस्पतालों व औषधालयों का रख-रखाव	सभी शहरी स्थानीय निकायों में अस्पताल व औषधालयों का रख-रखाव स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग द्वारा किया जा रहा था।	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग
		प्रतिरक्षण/टीकाकरण	यह कार्य स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग द्वारा किया जा रहा था।	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग
		जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण	यह कार्य स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग तथा शहरी स्थानीय निकायों दोनों के द्वारा किया जा रहा था।	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग एवं शहरी स्थानीय निकाय
		संक्रामक रोग से प्रभावित इलाकों की सफाई एवं कीटाणुशोधन	यह कार्य शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किया जा रहा था।	शहरी स्थानीय निकाय

		सीवरेज प्रबंधन	नगर निगम शिमला के अतिरिक्त राज्य में अन्य सभी स्थानों पर यह कार्य जल शक्ति विभाग द्वारा किया जा रहा है। नगर निगम शिमला में यह कार्य शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड द्वारा निष्पादित किया जा रहा है, जैसा कि परिच्छेद संख्या 5.7.1 में विवर्णित है।	जल शक्ति विभाग एवं शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड
		ठोस अपशिष्ट प्रबंधन	यह कार्य शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किया जाता है, जैसा कि परिच्छेद संख्या 5.8 में विवर्णित है।	शहरी स्थानीय निकाय
17.	सांस्कृतिक, शैक्षिक और सौंदर्य संबंधी पहलुओं को बढ़ावा देना	विद्यालय एवं शिक्षा	यह कार्य शिक्षा विभाग द्वारा किया जा रहा था।	शिक्षा विभाग
		मेले एवं त्यौहार	मेले एवं त्यौहार जिला प्रशासन के प्रशासनिक नियंत्रण में थे। इसके अतिरिक्त, इस कार्य के विभिन्न भागों के लिए विभिन्न विभागों जैसे भाषा, कला व संस्कृति विभाग, शहरी स्थानीय निकाय, जल शक्ति विभाग आदि को अधिकृत किया गया है।	भाषा विभाग, कला व संस्कृति विभाग, शहरी स्थानीय निकाय, जल शक्ति विभाग आदि
		सांस्कृतिक भवन/संस्थान	यह कार्य भाषा, कला एवं संस्कृति विभाग द्वारा किया जा रहा है।	भाषा, कला एवं संस्कृति विभाग
		धरोहर	यह कार्य भाषा, कला एवं संस्कृति विभाग द्वारा किया जा रहा है।	
सार्वजनिक स्थानों का सौंदर्यीकरण	यह कार्य शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किया जा रहा है।	शहरी स्थानीय निकाय		
कार्य जो शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित नहीं किया।				
18	अग्निशमन सेवा	फायर ब्रिगेड की स्थापना और रखरखाव	यह कार्य अग्निशमन विभाग में निहित है।	अग्निशमन विभाग
		गगनचूबी इमारतों के संबंध में अग्नि अनापत्ति प्रमाण पत्र/अनुमोदन प्रमाण पत्र प्रदान करना		

उपरोक्त तालिका 4.1 से देखा जा सकता है कि 18 कार्यों में से एक कार्य शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित नहीं किया गया था। शेष 17 कार्यों के मामले में, शहरी स्थानीय निकाय पांच कार्यों के लिए पूर्णतः उत्तरदायी थे; चार कार्यों के लिए शहरी स्थानीय निकाय केवल कार्यान्वयन संस्थाओं के रूप में कार्यरत थे; 6 कार्यों के लिए राज्य विभागों/ पैरास्टेटल्स के अधिव्यापी अधिकार क्षेत्र के साथ सीमित भूमिका थी तथा दो कार्यों के लिए कोई भूमिका नहीं थी।

राज्य सरकार को चाहिए कि वह निधियों व पदाधिकारियों सहित कार्यों को विभागों से शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करें। 74वें संविधान संशोधन के उद्देश्यों को केवल कार्यों, निधियों एवं पदाधिकारियों को अक्षरशः हस्तांतरित करके ही प्राप्त किया जा सकता है।

अंतिम बैठक के दौरान सरकार ने बताया कि शहरी स्थानीय निकायों को पांच कार्य पूर्ण रूप से हस्तांतरित किए गए थे। शेष कार्य या तो आंशिक रूप से हस्तांतरित किए गए थे अथवा हस्तांतरित नहीं किए गए थे। इसके अतिरिक्त, सरकार ने शेष कार्यों को चरणबद्ध तरीके से पूर्ण रूप से हस्तांतरित करने का आश्वासन दिया।

4.1.1 कार्यों का गतिविधि मानचित्रण

द्वितीय प्रशासनिक सुधार समिति ने स्थानीय शासन से सम्बन्धित अपनी छठी रिपोर्ट (परिच्छेद 3.3.1.7) में सिफारिश की है कि स्थानीय शासन के प्रत्येक स्तर पर कार्यों की स्पष्ट रूपरेखा होनी चाहिए। यह एक बार की प्रक्रिया नहीं होनी चाहिए; बल्कि स्थानीय रूप से प्रासंगिक सामाजिक-आर्थिक कार्यक्रमों, पुनर्गठन संगठनों एवं विषय-वस्तु आधारित कानूनों को तैयार करते समय निरंतर की जानी चाहिए।

यह पाया गया कि सरकार/शहरी विकास विभाग द्वारा 12वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 कार्यों का विशिष्ट गतिविधियों में प्रतिचित्रण एवं प्रत्येक गतिविधि का उत्तरदायित्व निर्धारण नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप शहरी स्थानीय निकायों की भूमिकाओं एवं उत्तरदायित्वों में स्पष्टता का अभाव था।

निदेशक, शहरी विकास विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया (जून 2021) परन्तु कार्यों का मानचित्रण न करने के कारण प्रस्तुत नहीं किए।

अंतिम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने बताया कि 18 कार्यों हेतु विशिष्ट गतिविधियों को रेखांकित करने तथा प्रत्येक गतिविधि हेतु जिम्मेदारी सौंपने की कार्यवाही प्रारंभ की जाएगी।

4.2 शहरी स्थानीय निकायों के सशक्तिकरण के लिए संस्थागत तंत्र

जैसा कि पहले ही ऊपर चर्चा की जा चुकी है कि राज्य सरकार ने 17 कार्य शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किए थे। इन कार्यों का निर्वहन तभी प्रभावी हो सकता है जब उपयुक्त संस्थान स्थापित हों और वे पर्याप्त रूप से सशक्त हों। 74वां

संविधान संशोधन अधिनियम ऐसे संस्थागत तंत्र की स्थापना का प्रावधान करता है, जिसकी चर्चा तालिका-3.1 में की गई है।

यह भाग ऐसे संस्थागत तंत्रों की दक्षता पर चर्चा करता है।

4.2.1 राज्य निर्वाचन आयोग

भारतीय संविधान के 74वें संशोधन के अधिनियमित होने के पश्चात, राज्य में पंचायतों व नगरपालिकाओं के चुनाव की मतदाता सूची तैयार करने और संचालन के अधीक्षण, निर्देशन तथा नियंत्रण के लिए अनुच्छेद 243ट और 243यक के तहत चुनाव आयोग का गठन किया जाना था। हिमाचल प्रदेश का राज्य चुनाव आयोग 23 अप्रैल 1994 को अस्तित्व में आया।

यह देखा गया कि हिमाचल प्रदेश नगर निगम एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियमों की धारा 9 व धारा 281 के प्रावधानों के अन्तर्गत, राज्य चुनाव आयोग ने जिले के उपायुक्त को वार्डों के परिसीमन के लिए प्रस्ताव बनाने और परिसीमन के लिए प्रारूप प्रस्तावों को प्रकाशित करने का निर्देश दिया। यदि आपत्तियां या सुझाव प्राप्त होते हैं तो उनका निस्तारण उपायुक्त द्वारा आपत्ति के प्राप्त होने के 10 दिनों के अन्दर किया जाता है। आपत्ति और सुझाव, यदि कोई हो, उनके निस्तारण के पश्चात, अंतिम परिसीमन आदेश जारी किए जाते हैं तथा वार्डों के आरक्षण व क्रमावर्तन की प्रक्रिया आरम्भ की जाती है। परिसीमन तथा वार्डों के आरक्षण के आदेशों को अंतिम रूप देने के बाद, इस उद्देश्य के आदेश उपायुक्त द्वारा राज्य चुनाव आयोग को प्रस्तुत करने के आशय से सरकार को प्रस्तुत किए जाते हैं।

4.2.1.1 नगरपालिकाओं की संरचना

अनुच्छेद 243द नगरपालिकाओं की संरचना के लिए मानदंड निर्धारित करता है। हिमाचल प्रदेश नगर निगम एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियमों के अनुसार निगमों और नगरपालिकाओं में निम्नलिखित शामिल हैं:

- निर्वाचित पार्षद/सदस्य,
- मनोनीत पार्षद/सदस्य (मतदान के अधिकार के बिना),
- राज्य विधान सभा के वे सदस्य जो उन निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हैं जिनमें पूर्ण या आंशिक रूप से नगरपालिका क्षेत्र शामिल है।

महापौर/ अध्यक्ष को पार्षदों में से चुना जाता है तथा तीन स्थाई समितियों¹ द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। आयुक्त/कार्यकारी अधिकारी/सचिव शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकारी प्रमुख होते हैं।

4.2.1.2 स्थानों का आरक्षण

अनुच्छेद 243न स्थानों के आरक्षण को निर्धारित करता है तथा हिमाचल प्रदेश नगर निगम एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियमों की धारा 10 व 11 अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजातियों को प्रत्येक नगरपालिका निर्वाचन क्षेत्र/निर्वाचन क्षेत्रों में उनकी जनसंख्या के अनुपात में आरक्षण का प्रावधान करती है। यदि किसी नगरपालिका क्षेत्र में अनुसूचित जाति या अनुसूचित जनजाति की जनसंख्या कुल जनसंख्या के पांच प्रतिशत से कम है तो कोई निर्वाचन क्षेत्र आरक्षित नहीं होगा। अनुसूचित जाति व अनुसूचित जनजाति के लिए आरक्षित सीटों सहित कुल वार्डों में से 50 प्रतिशत सीटें महिलाओं के लिए आरक्षित होंगी। जनसंख्या प्रतिशत के आधार पर इन आरक्षित निर्वाचन क्षेत्रों को पहले चुनाव की तारीख से हर पांच वर्ष बाद क्रमावर्तित किया जाएगा।

यह देखा गया कि अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति और महिलाओं के लिए सीटों का आरक्षण निर्धारित मानदंडों (वार्ड आरक्षण की अधिसूचना 2015 व 2020) के अनुसार था तथा पार्षदों/सदस्यों की सीटों का क्रमावर्तन आरक्षण नीति के अनुसार किया जा रहा था।

4.2.1.3 चुनावों एवं परिषदों के गठन की स्थिति

राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम 1994 की धारा 09 एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम 1994 की धारा 281 के अनुसार चुनाव आयोजित किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, उपरोक्त प्रावधान को लागू करने के लिए, राज्य सरकार ने हिमाचल प्रदेश नगर निगम चुनाव नियम, 2012 एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका चुनाव नियम, 2015 अधिनियमित किए।

शहरी स्थानीय निकाय का कार्यकाल समाप्त होने से पहले चुनाव संपन्न होगा। निकाय के भंग होने की स्थिति में छः माह के अन्दर चुनाव कराना होगा। इसके अतिरिक्त, भारतीय संविधान के अनुच्छेद 243प एवं हिमाचल प्रदेश नगर निगम व

¹ सामान्य स्थायी समिति; वित्त, लेखापरीक्षा व योजना समिति एवं सामाजिक न्याय समिति।

हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियमों के प्रावधान शहरी स्थानीय निकायों के पार्षदों/सदस्यों के लिए निकाय की पहली बैठक की तिथि से पांच वर्ष का निश्चित कार्यकाल निर्धारित करते हैं।

यह पाया गया कि नगर निगम शिमला के अतिरिक्त सभी शहरी स्थानीय निकायों में निर्धारित समय के अन्दर चुनाव हुए एवं परिषदों का गठन किया गया। नगर निगम शिमला में चुनाव 4 जून, 2017 की नियत तिथि से 12 दिनों के मामूली विलम्ब के बाद 16 जून, 2017 को आयोजित किए गए।

राज्य के शहरी स्थानीय निकायों में हुए चुनावों की स्थिति तालिका 4.2 में दर्शाई गई है।

तालिका-4.2: शहरी स्थानीय निकायों में चुनाव एवं परिषदों के गठन की स्थिति

नगरपालिका की श्रेणी	चुनाव की नियत तिथि	चुनाव आयोजित हुए	विलम्ब/टिप्पणी, यदि कोई हो
नगर निगम शिमला	04.06.2017	16.06.2017	12 दिनों का विलम्ब
नगर निगम धर्मशाला	लागू नहीं है, क्योंकि धर्मशाला को दिनांक 05.10.2015 को परिषद से निगम में उन्नत किया गया था।	27.03.2016	कुछ नहीं
नगर परिषद	10.01.2016	10.01.2016	31 नगर परिषदों का गठन हुआ।
नगर पंचायत	10.01.2016	10.01.2016	21 नगर पंचायतों का गठन हुआ।

4.2.1.4 महापौर, उपमहापौर का चुनाव एवं उनका कार्यकाल

शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा परिचालित आदर्श (मॉडल) नगरपालिका कानून 2003 निर्धारित करता है कि महापौर/अध्यक्ष का कार्यकाल नगरपालिका की अवधि के साथ सह-मियादी होगा।

हालांकि यह पाया गया कि हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 36 में प्रावधान है कि निगम अपनी पहली बैठक में एवं उसके उपरान्त प्रत्येक ढाई साल की समाप्ति पर, अपने एक पार्षद को अध्यक्ष के रूप में, जो कि महापौर के नाम से जाना जाएगा; तथा एक अन्य पार्षद को निगम के उपमहापौर के रूप में चुनेगा। हिमाचल प्रदेश में निगम का कार्यकाल पांच वर्ष है।

यह पाया गया कि 2010 में हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम में एक संशोधन कर महापौर व उपमहापौर को सीधे पांच वर्ष के कार्यकाल के लिए चुना जाना था, जिसे 2013 में पुनः संशोधित कर ढाई वर्ष किया गया; तथा महापौर व उप महापौर निगम के निर्वाचित पार्षदों में से चुने जाने थे। अतः नगरपालिका व महापौर/उपमहापौर के कार्यकाल सह-मियादी नहीं थे; तथा हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 36 भारत सरकार के मॉडल नगरपालिका कानून 2003 के अनुरूप नहीं थी।

4.2.1.5 परिषदों में अध्यक्ष व उपाध्यक्ष का चुनाव

हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 22 में प्रावधान है कि प्रत्येक नगर परिषद या नगर पंचायत अपने निर्वाचित सदस्यों में से अध्यक्ष व उपाध्यक्ष का चुनाव करेगी। अधिनियम की धारा 23 में अध्यक्ष/उपाध्यक्ष के लिए पांच साल के निश्चित कार्यकाल या कार्यकाल का शेष समय, जो भी कम हो, का प्रावधान है।

नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में यह पाया गया कि अध्यक्ष व उपाध्यक्ष के चुनाव मापदंडों के अनुसार हुए हैं; तथा भारत सरकार के मॉडल नगरपालिका कानून 2003 के निर्देशों के अनुरूप, पांच साल के कार्यकाल का पालन किया गया।

4.2.1.6 शहरी स्थानीय निकायों की बैठकों की आवृत्ति

हिमाचल प्रदेश नगर निगम एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियमों की क्रमशः धारा 53 व 28 में प्रावधान है कि नगरपालिकाएं सामान्यतः अपने कार्य-सम्पादन के लिए प्रत्येक माह में कम से कम एक बैठक आयोजित करेंगी।

यह पाया गया कि नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों में नियमित रूप से बैठकें आयोजित नहीं की जा रही थी। 2015-20 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों में आयोजित बैठकों की संख्या का प्रतिशत 35 से 95 प्रतिशत के मध्य रहा (जैसा कि परिशिष्ट 4.1 में विवर्णित है)।

अंतिम बैठक के दौरान सरकार ने बताया कि शहरी स्थानीय निकायों को आवश्यक बैठकों का संचालन सुनिश्चित करने के निर्देश दिए जाएंगे तथा शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बैठकों के निर्धारित कार्यक्रम का पालन न करने पर दण्डात्मक प्रावधान/ व्यवहार्य उपाय का प्रावधान करने हेतु अधिनियम में संशोधन के लिए सरकारी स्तर पर मामलों को उठाया जाएगा।

4.2.2 शहरी स्थानीय निकायों में स्थायी समितियां

हिमाचल प्रदेश नगर निगम एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियमों की धारा 40 व धारा 49 में स्थायी समितियों के गठन के साथ उनके कार्यों का प्रावधान किया गया है, जिनका विवरण तालिका 4.3 में दिया गया है:

तालिका 4.3: शहरी स्थानीय निकायों में स्थायी समितियों के कार्य

समिति का नाम	कार्य
सामान्य स्थायी समिति	स्थापना मामलों, संचार, भवन, शहरी आवास, प्राकृतिक आपदाओं से राहत, जल आपूर्ति, आदि से सम्बन्धित कार्य।
वित्त, लेखापरीक्षा व योजना समिति	नगरपालिका के वित्त से सम्बन्धित कार्य, बजट तैयार करना, राजस्व वृद्धि के प्रस्तावों की जांच करना, आय व व्यय विवरणियों की जांच करना, नगरपालिका के वित्त को प्रभावित करने वाले सभी प्रस्तावों पर विचार करना आदि।
सामाजिक न्याय समिति	कमजोर वर्गों के शैक्षिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक हितों को बढ़ावा देना।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि नमूना-जांचित सभी शहरी स्थानीय निकायों में तीनों स्थायी समितियों का गठन किया गया था। हालांकि निर्धारित² 3,640 बैठकों (260 x 14) की तुलना में तीन शहरी स्थानीय निकायों (नगर परिषद सोलन: 44, नगर परिषद नाहन: 83, एवं नगर पंचायत सुन्नी: 46) में केवल 173 बैठकें ही हुईं। शेष 11 चयनित शहरी स्थानीय निकायों में कोई बैठक नहीं हुई थी।

अतः 11 शहरी स्थानीय निकायों में 2015-20 के दौरान स्थायी समितियां लगभग निष्क्रिय रही एवं अपेक्षित संख्या में उनकी बैठकें आयोजित नहीं की गई थी।

4.2.3 शहरी स्थानीय निकायों में वार्ड समितियों का गठन

हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 51ग व हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम 1994 की धारा 44ग में प्रावधान है कि निगम/ नगरपालिका के गठन के छः महीने के अन्दर निगम/ नगरपालिका के प्रत्येक वार्ड के लिए एक वार्ड समिति गठित³ होगी। अध्यक्ष का यह कर्तव्य होगा कि वह सम्बन्धित वार्ड के विकास सम्बन्धी मुद्दों व योजनाओं पर चर्चा के लिए दो महीने में कम से कम एक बार वार्ड

² हिमाचल प्रदेश नगरपालिका व्यवसाय उपनियम, 2006 के अनुसार, प्रत्येक स्थायी समिति की बैठक सप्ताह में एक बार, समिति द्वारा प्रारम्भ में निर्धारित दिन होगी।

³ प्रत्येक वार्ड समिति में एक अध्यक्ष (वार्ड का एक निर्वाचित सदस्य) एवं अधिकतम नौ विशिष्ट सदस्य होंगे, जिन्हें वार्ड सभा द्वारा मनोनीत किया जाएगा।

समिति की बैठक आयोजित करे। वार्ड समिति को नगरपालिका शासन एवं नागरिकों के मध्य एक सेतु के रूप में कार्य करना था। उन्हें धन के आवंटन के लिए वार्ड विकास योजनाओं को तैयार व प्रस्तुत करने, आवंटित धन का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने, जनसुविधाओं के रखरखाव एवं निगम की सम्पत्ति की सुरक्षा जैसे कर्तव्यों का पालन करना था।

यह देखा गया कि नगर निगम शिमला के अतिरिक्त, नमूना-जांचित किसी भी शहरी स्थानीय निकाय में वार्ड समिति का गठन नहीं किया गया। नगर निगम शिमला में लेखापरीक्षा की तिथि तक 34 में से 30 वार्डों में वार्ड समिति का गठन किया गया था। आगे यह भी देखा गया कि आवश्यक 505 बैठकों (जुलाई 2017 से नवंबर 2020) के विरुद्ध प्रत्येक वार्ड समिति में केवल एक बैठक आयोजित की गई थी।

नगरपालिकाओं के आयुक्तों/कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने बताया (अक्टूबर 2020 - मार्च 2021) कि जानकारी के अभाव, वार्डों में कम जनसंख्या एवं सामुदायिक कार्मिकों की सूची की अनुपलब्धता के कारण वार्ड समितियों का गठन नहीं हो सका।

अंतिम बैठक के दौरान सरकार ने बताया कि सौंपे गए कार्यों का सुचारू रूप से निर्वहन करने के लिए वार्ड समितियों का गठन सुनिश्चित करने हेतु शहरी स्थानीय निकायों को निर्देश जारी किए जाएंगे।

4.2.4 जिला योजना समिति का गठन

संविधान का अनुच्छेद 243 यद्य एवं हिमाचल प्रदेश नगर निगम व हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1994 की धाराएं 421 व 261 पंचायतों व नगरपालिकाओं द्वारा तैयार की गई योजनाओं के समेकन के लिए जिला योजना समिति के गठन को अनिवार्य बनाते हैं। चौथे राज्य वित्त आयोग ने भी राज्य में जिला योजना समिति के गठन की सिफारिश की थी। जिला योजना समिति को पंचायतों व नगरपालिकाओं के मध्य सामान्य हित⁴ के मामलों के सन्दर्भ में एक व्यापक जिला विकास योजना तैयार करनी थी। जिला योजना समिति के अध्यक्ष को समिति द्वारा अनुमोदित जिला विकास योजना, राज्य योजना में समाहित करने के लिए राज्य सरकार को अग्रेषित करनी थी।

⁴ स्थानिक योजना; जल एवं अन्य भौतिक व प्राकृतिक संसाधनों का बंटवारा; बुनियादी ढांचे का एकीकृत विकास तथा पर्यावरण संरक्षण एवं उपलब्ध संसाधनों की सीमा व प्रकार, चाहे वित्तीय हो या अन्यथा।

यह देखा गया कि सभी जिलों में जिला योजना समिति गठित की गई थी। इसके अतिरिक्त, नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों ने विकास योजनाएं तैयार नहीं की एवं जिला योजना समिति को प्रस्तुत भी नहीं किया क्योंकि वे जिला योजना समिति के अस्तित्व के बारे में नहीं जानते थे। इसके अभाव में जिला विकास समिति, राज्य योजना में समाहित करने के लिए जिला विकास योजना को समेकित नहीं कर सकी।

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा विकास योजनाओं को तैयार न करने के परिणामस्वरूप जिलों की व्यापक योजनाएं एवं राज्य की एकीकृत विकास योजना तैयार नहीं की जा सकी। इसके परिणामस्वरूप हस्तांतरित कार्यों के प्रभावी कार्यान्वयन का अभाव भी हुआ।

आयुक्तों/कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने बताया (सितंबर 2020 से मार्च 2021) कि शहरी स्थानीय निकायों ने कोई जिला विकास योजना तैयार व प्रस्तुत नहीं की थी। हालांकि, विकास योजनाएँ तैयार न करने के स्पष्ट कारण प्रस्तुत नहीं किए गए।

अंतिम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने जिला योजना समिति के सुदृढीकरण एवं शहरी स्थानीय निकायों द्वारा विकास योजनाएं तैयार करने का आश्वासन दिया।

4.2.5 राज्य वित्त आयोग

भारत के संविधान का अनुच्छेद 243इ राज्‍य सरकार को संविधान संशोधन अधिनियम के लागू होने के एक वर्ष के भीतर एक वित्त आयोग के गठन, तथा प्रत्येक पांच वर्ष के बाद उसके पुनर्गठन को अनिवार्य बनाता है। राज्य वित्त आयोग को स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा एवं निधियों के हस्तांतरण के लिए अनुशंसाएं करना है। हिमाचल प्रदेश नगर निगम व हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियमों में भी राज्य वित्त आयोग के गठन का प्रावधान किया गया था।

4.2.5.1 राज्य वित्त आयोग का गठन और अनुशंसाओं का कार्यान्वयन

राज्य में गठित पांच राज्य वित्त आयोगों के गठन एवं अनुशंसाओं की स्थिति के बारे में विवरण तालिका-4.4 में दिया गया है।

तालिका-4.4 राज्य वित्त आयोग के गठन एवं अनुशंसाओं के कार्यान्वयन में विलम्ब को दर्शाने वाला विवरण

राज्य वित्त आयोग	संविधान के अनुसार गठित होने की तिथि	प्रत्येक पांच वर्ष बाद पुनर्गठन	वास्तविक गठन	विलम्ब (माह में) (4-3)	आयोग की रिपोर्ट प्रस्तुत करने की तिथि	सन्दर्भ की शर्तानुसार रिपोर्ट प्रस्तुत करने की तिथि	सरकार द्वारा रिपोर्ट की स्वीकृति की तिथि	विलम्ब (माह में) (6-7)	आवृत्त अवधि
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
पहला	31 मई, 1994 तक	--	अप्रैल 1994	--	नवम्बर 1996	समयावधि निर्धारित नहीं	अप्रैल 1997	--	1996-97 से 2000-01
दूसरा	1999-2000	मई 1999	25.05.1998	--	अक्टूबर 2002	समयावधि निर्धारित नहीं	मार्च 2003	--	2002-03 से 2006-07
तीसरा	2004-05	मई 2004	26.05.2005	12	नवम्बर 2007	जुलाई 2006	अप्रैल 2008	17	2007-08 से 2011-12
चौथा	2009-10	मई 2009	20.05.2011	24	जनवरी 2014	दिसम्बर 2011	फरवरी 2014	25	2012-13 से 2016-17
पांचवां	2014-15	मई 2014	19.11.2014	06	जनवरी 2018	अप्रैल 2016	अगस्त 2018	21	2017-18 से 2021-22

चौथे व पांचवें राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाएं लेखापरीक्षा के अंतर्गत आने वाली अवधि के दौरान लागू थीं। उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि:

- तीन राज्य वित्त आयोगों (तीसरे, चौथे व पांचवें) के गठन में निर्धारित तिथि से क्रमशः 12, 24 व 6 माह का विलम्ब हुआ, तथा आगे यह पाया गया कि राज्य सरकार को रिपोर्ट प्रस्तुत करने में क्रमशः 17, 25 व 21 माह का विलम्ब हुआ।
- चौथे राज्य वित्त आयोग के गठन में 24 माह का विलम्ब आयोग के लिए सचिवीय एवं सहायक तकनीकी कर्मचारियों की नियुक्ति हेतु अनुमोदन प्रदान करने में विलम्ब होने के कारण हुआ। परिणामस्वरूप आयोग को वर्ष 2012-13 व 2013-14 के लिए अंतरिम रिपोर्ट प्रस्तुत करनी पड़ी।
- पांचवें राज्य वित्त आयोग को अपनी रिपोर्ट अप्रैल 2016 तक प्रस्तुत करनी थी। नगरपालिका, रिपोर्ट प्रस्तुत करने में 21 माह का विलम्ब शहरी स्थानीय निकायों से प्राथमिक आंकड़े प्राप्त न होने के कारण हुआ। परिणामस्वरूप आयोग ने चौथे राज्य वित्त आयोग के रुझान विश्लेषण के आधार पर 10 प्रतिशत वृद्धि की अनुशंसा करते हुए वर्ष 2017-18 व 2018-19 के लिए अंतरिम रिपोर्ट प्रस्तुत की।

इस प्रकार राज्य वित्त आयोगों के गठन में एवं राज्य सरकार को रिपोर्ट प्रस्तुत करने में विलम्ब हुआ तथा एक राज्य वित्त आयोग ने वास्तविक विश्लेषण के आधार पर निधियों की अनुशंसा करने के स्थान पर गत राज्य वित्त आयोग की रिपोर्ट के आधार पर अंतरिम रिपोर्ट दी थी।

अंतिम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने आश्वासन दिया कि अतिरिक्त मुख्य सचिव (वित्त), हिमाचल प्रदेश सरकार के साथ शहरी स्थानीय निकायों के अनिवार्य अंशों को समय पर जारी करने के मामले को उठाया जाएगा।

4.2.5.2 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर राज्य सरकार की प्रतिक्रिया

राज्य सरकार राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को पूर्णतः अथवा कुछ संशोधनों के साथ स्वीकार कर सकती है। यह पाया गया कि राज्य सरकार ने कुछ अनुशंसाओं को कुछ संशोधनों के साथ स्वीकार किया था तथा अन्य अनुशंसाओं पर कोई कार्रवाई आरम्भ नहीं की थी।

- **राज्य वित्त आयोग की वित्तीय अनुशंसाएं:**

निधियों के हस्तांतरण के सम्बन्ध में राज्य वित्त आयोग-वार अनुशंसाएं एवं राज्य सरकार द्वारा जारी की गई राशि तालिका 4.5 में दी गई है।

तालिका 4.5 वित्तीय संसाधनों का राज्य वित्त आयोग-वार अनुशंसित हस्तांतरण

(राशि करोड़ में)

राज्य वित्त आयोग का कार्यकाल	राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित राशि	राज्य सरकार द्वारा जारी राशि	अधिकता(+)/कमी(-)
पहला राज्य वित्त आयोग (1996-2001)	74.55	83.97	+9.42
दूसरा राज्य वित्त आयोग (2002-2007)	159.46	133.66	-25.80
तीसरा राज्य वित्त आयोग (2007-2012)	223.02	212.05	-10.97
चौथा राज्य वित्त आयोग (2012-2017)	382.44	382.51	+0.07
पांचवां राज्य वित्त आयोग (2017-22)	680.76	अनुशंसित 369.10 के प्रति 365.00 (2017-20)	-4.10

स्रोत: पांचवें राज्य वित्त आयोग की रिपोर्ट

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि वास्तव में आवंटित एवं राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित निधियों में भिन्नता थी।

- **अन्य अनुशंसाएं:**

वित्तीय हस्तांतरण की अनुशंसाओं के अतिरिक्त राज्य वित्त आयोगों ने लंबी अवधि में शहरी स्थानीय निकायों को मजबूत करने हेतु कई संस्थागत उपायों की भी अनुशंसा की है (परिशिष्ट 4.2)। कुछ अनुशंसाएं जिनमें कार्रवाई लम्बित है, का विवरण नीचे दिया गया है:

1. **राजस्व वृद्धि पर राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाएं:**

- पहले राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसा की कि शहरी स्थानीय निकायों को अपने अधिकार क्षेत्र में शुल्क व कर लगाकर अनिवार्य रूप से वैधानिक⁵ संसाधन जुटाने चाहिए, क्योंकि कुछ शहरी स्थानीय निकाय वैधानिक शुल्कों व करों का आरोपण नहीं कर रहे थे।

नमूना-जांच किए गए 14 शहरी स्थानीय निकायों में यह देखा गया कि दो शहरी स्थानीय निकाय (नेरचौक व सोलन) वैधानिक सम्पत्ति कर नहीं लगा रहे थे, जैसा कि परिच्छेद 5.4.1 में विस्तार से चर्चा की गई है।

- तीसरे राज्य वित्त आयोग ने शहरी सम्पत्तियों के लिए उनकी भौगोलिक स्थिति के अनुसार भिन्न-भिन्न कराधान की अनुशंसा की।

यह पाया गया कि इस अनुशंसा को आंशिक रूप से लागू किया गया; क्योंकि 54 शहरी स्थानीय निकायों में से केवल 17 शहरी स्थानीय निकाय में इकाई क्षेत्र पद्धति के अनुसार संपत्ति कर लगा रहे थे जो कि भौगोलिक स्थिति के आधार पर संपत्ति का अंतर कराधान है (विवरण परिच्छेद 5.4.1 में उपलब्ध है)।

2. **संस्थागत तंत्र की स्थापना पर राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा**

- तीसरे राज्य वित्त आयोग के साथ-साथ 13वें केन्द्रीय वित्त आयोग ने भी स्थानीय निकायों के वित्तीय आंकड़ों को नियमित आधार पर संग्रह व संकलन के लिए एक स्थायी संस्थागत व्यवस्था स्थापित करने तथा राज्य

⁵ हिमाचल प्रदेश नगर निगम व हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियमों की धारा 84 व 65 में अनिवार्य रूप से भूमि व भवन पर सम्पत्ति कर लगाने का प्रावधान है; अन्य कर, उपयोगकर्ता प्रभार एवं शुल्क शहरी स्थानीय निकाय के लिए वैकल्पिक है।

व केन्द्रीय वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन का निरीक्षण करने की अनुशंसा की।

यह देखा गया कि इस अनुशंसा को लागू नहीं किया गया। स्थायी संस्थागत व्यवस्था की स्थापना न करने के परिणामस्वरूप राज्य वित्त आयोग के गठन एवं अनुशंसाओं के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ, जैसा कि परिच्छेद 4.2.5 में चर्चा की गई है।

- पांचवें राज्य वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों के कर्मचारियों की पेंशन सम्बन्धी देनदारियों को पूरा करने के लिए एक केंद्रीकृत पेंशन निधि के गठन की अनुशंसा की।

यह देखा गया कि केन्द्रीकृत पेंशन निधि का गठन नहीं किया गया।

3. सामान्य अनुशंसाएं:

- पहले राज्य वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों को, वित्त पोषण एजेंसियों से समझौतों द्वारा ऋण जुटाने की अनुशंसा की।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया की निधि प्रदान करने वाली राष्ट्रीय वित्त पोषण एजेंसियों से ऋण जुटाने हेतु हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम 1994 में संशोधन नहीं किया गया। अतः नगर परिषदें एवं नगर पंचायतें निधि प्रदान करने वाले राष्ट्रीय वित्त पोषण एजेंसियों से ऋण जुटाने की स्थिति में नहीं हैं।

यदि उपरोक्त अनुशंसाओं को लागू किया जाता तो यह 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के उद्देश्यों की सही अर्थों में प्राप्ति एवं विकेंद्रीकरण में महत्वपूर्ण योगदान होता।

4.2.6 सम्पत्ति कर बोर्ड

13वें केन्द्रीय वित्त आयोग ने निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए 1980 में गठित पश्चिम बंगाल मूल्यांकन बोर्ड की तर्ज पर एक सम्पत्ति कर बोर्ड का गठन अनिवार्य किया। राज्य सरकार द्वारा राज्य स्तरीय सम्पत्ति कर बोर्ड⁶ का गठन

⁶ (1) हिमाचल प्रदेश सरकार के प्रधान सचिव (शहरी विकास): अध्यक्ष, (2) निदेशक, भूमि अभिलेख: सदस्य, (3) निदेशक, शहरी विकास हिमाचल प्रदेश: सदस्य सचिव, (4) किसी अन्य सलाहकार/विशेषज्ञ/विशेष आमन्त्रित व्यक्ति को आवश्यकतानुसार सह-सम्मिलित किया जाएगा।

(मार्च 2011) शहरी स्थानीय निकायों में सम्पत्ति कर के आंकलन के लिए एक स्वतंत्र व पारदर्शी तंत्र की स्थापना की सहायता के लिए किया गया था। इसके अतिरिक्त, बोर्ड को 31 मार्च 2015 तक राज्य के सभी नगर निगमों एवं नगरपालिकाओं में अनुमानित सम्पत्तियों की कुल संख्या के कम से कम 25 प्रतिशत के लिए सम्पत्ति कर लगाने, तथा इस लक्ष्य प्राप्त हेतु एक कार्य योजना तैयार करने के लिए उपयुक्त अनुशंसाएं करनी थी।

लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि:

- बोर्ड प्रारम्भ में पांच वर्ष की अवधि के लिए गठित किया गया था; हालांकि यह देखा गया कि बोर्ड का पुनर्गठन आज तक नहीं किया गया।
- सम्पत्ति कर बोर्ड ने कार्य योजना (मार्च 2011) तैयार व अधिसूचित की थी, जिसमें सम्पत्ति कर का आंकलन करने हेतु एक स्वतंत्र व पारदर्शी तंत्र स्थापित करने के लिए समय सीमा तय की गई थी। 2013 तक चार बैठकें हुईं। 2013 के बाद कोई बैठक नहीं हुई। बोर्ड द्वारा न तो सिफारिशें और न ही शहरी स्थानीय निकायों को प्रदान की गई सिफारिशों से संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किए गए थे।

अतः बोर्ड द्वारा सहायता व अनुशंसाओं के अभाव में शहरी स्थानीय निकायों के पास सम्पत्ति कर के निर्धारण एवं संशोधन के लिए तकनीकी मार्गदर्शन का अभाव रहा। यह पाया गया कि सभी शहरी स्थानीय निकायों में सम्पत्ति कर के निर्धारण के लिए एक समान प्रणाली लागू नहीं की गई है। नमूना-जांचित विभिन्न शहरी स्थानीय निकायों में सम्पत्ति कर के निर्धारण में एकरूपता के अभाव से संबंधित निष्कर्षों की चर्चा **परिच्छेद 5.4.1** में की गई है।

बोर्ड की अनुपस्थिति में शहरी विकास विभाग ने भौगोलिक सूचना तंत्र आधारित सम्पत्ति कर प्रबन्धन प्रणाली तैयार करने के लिए पात्र परामर्श फर्मों से प्रस्ताव आमंत्रित करने के लिए प्रस्ताव निवेदन दस्तावेज तैयार करने का निर्णय लिया। यह प्रस्ताव निवेदन दस्तावेज सभी शहरी स्थानीय निकायों को उनकी नगरपालिका के लिए भौगोलिक सूचना तंत्र आधारित सम्पत्ति कर प्रबन्धन प्रणाली तैयार करने हेतु निविदाएं आमंत्रित करने के लिए परिचालित (2015) किया गया था।

निदेशक, शहरी विकास विभाग ने बताया (अप्रैल 2021) कि वर्तमान में 17 शहरी स्थानीय निकायों ने सम्पत्ति कर के संग्रहण के लिए इकाई क्षेत्र पद्धति लागू की है, तथा शेष शहरी स्थानीय निकायों में निविदा आमंत्रित करने की प्रक्रिया जारी है।

अंतिम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने आश्वासन दिया सम्पत्ति कर प्रबंधन प्रणाली में सुधार हेतु सिफारिश देने के लिए सम्पत्ति कर बोर्ड के पुनर्गठन के प्रयास किए जाएंगे।

4.3 शहरी स्थानीय निकायों पर राज्य सरकार की शक्तियां

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार के पास शहरी स्थानीय निकायों पर अधिभावी शक्तियां थीं, जो कि 74वें संवैधानिक संशोधन की भावना के विरुद्ध थी। कुछ प्रावधानों को तालिका-4.6 में दर्शाया गया है।

तालिका 4.6: शहरी स्थानीय निकायों पर राज्य सरकार की अधिभावी शक्तियों को दर्शाने वाला विवरण

क्र. सं	विषय	प्रावधान
1.	नियम बनाने की शक्ति	राज्य विधायिका से अनुमोदन के उपरान्त, राज्य सरकार राजपत्र में अधिसूचना द्वारा हिमाचल प्रदेश नगर निगम एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका के लिए नियम बना सकती है (हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 393(2) व हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 279)।
2.	शहरी स्थानीय निकाय द्वारा लिए गए किसी निर्णय या प्रस्ताव को रद्द एवं निलम्बित करने की शक्ति	हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 418 में प्रावधान है कि यदि राज्य सरकार का यह मत है कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लिया गया कोई प्रस्ताव या निर्णय इस अधिनियम या उस समय प्रभावी किसी अन्य कानून के द्वारा प्रदत्त शक्तियों का उल्लंघन है या उनकी अधिकता में है, अथवा इससे शांति भंग हो सकती है, अथवा जनता या समाज के किसी वर्ग या निकाय को चोट और/या कष्ट पहुँच सकता है; तो राज्य सरकार इस प्रस्ताव या निर्णय को रद्द कर सकती है। सरकार या, सरकार को पूर्वसूचना के साथ, निदेशक ऐसे प्रस्ताव या निर्णय के कार्यान्वयन को निलम्बित कर सकते हैं; अथवा ऐसे किसी भी कार्य के कार्यान्वयन पर रोक लगा सकते हैं। हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 263 भी समान प्रावधान करती है।
3.	शहरी स्थानीय निकायों को भंग करने की शक्ति	हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 404 एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 271 में प्रावधान है कि यदि शहरी स्थानीय निकाय उन्हें प्रदत्त किसी भी कर्तव्य के निर्वहन में असफल होते हैं या उनमें चूक करते हैं; तो राज्य सरकार, उन्हें उचित अवसर देने के उपरान्त, निकायों को, राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, भंग कर देगी। निकाय को भंग करने का आदेश राज्य विधायिका के सदन के समक्ष उसके कारणों के विवरण के साथ रखा जाएगा।

4.	सरकार द्वारा उप-नियम को रद्द करना	हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 397 और हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 217 में प्रावधान है कि; सार्वजनिक आपत्तियों को आमन्त्रित करने हेतु आधिकारिक राजपत्र में प्रकाशित करने उपरान्त, इस अधिनियम द्वारा प्रदत्त उप-नियम बनाने की शक्ति शहरी स्थानीय निकायों को प्रदान की जाती है; बशर्ते कि राज्य सरकार, अधिनियम या उसके अन्तर्गत बनाए गए नियमों के प्रावधानों के विपरीत पाए जाने पर ऐसे किसी भी उप-नियम को रद्द कर सकती है, जिसके पश्चात उप-नियम प्रभावी नहीं रहेगा।
5.	ऋण लेने की स्वीकृति	हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 144 नगर निगमों को सरकार से पूर्व अनुमति लेने के उपरान्त, ऋण लेने की अनुमति प्रदान करती है। हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम में कोई अनुरूप प्रावधान उपलब्ध नहीं है।
6.	सरकार द्वारा विनियमों के सम्बन्ध में स्वीकृति	हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 394 में प्रावधान है कि इस अधिनियम के अन्तर्गत, निगम द्वारा सरकार के अनुमोदन से बनाए गए किसी भी विनियम को; अधिनियम द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए, निगम द्वारा सरकार के अनुमोदन से परिवर्तित या रद्द किया जा सकता है। इस अधिनियम के अन्तर्गत निगम द्वारा बनाया गया कोई भी विनियम तब तक प्रभावी नहीं होगा जब तक कि इसे सरकार द्वारा आधिकारिक राजपत्र में प्रकाशित नहीं किया जाता है। हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम में कोई अनुरूप प्रावधान उपलब्ध नहीं है।
7.	राज्य सरकार की स्वीकृत योजना से विचलनों का कम्पाउंडिंग करने के लिए निर्देश देने की शक्ति	सरकार, समय-समय पर, स्वीकृत योजनाओं से विचलन के मामलों के संयुक्तीकरण से सम्बन्धित नीति के सन्दर्भ में ऐसे विशेष या सामान्य निर्देश दे सकती है, जो उसकी राय में ऐसे मामलों के कम्पाउंडिंग के लिए आयुक्त द्वारा पालन किये जाने आवश्यक हैं। (हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 255 एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 211 (3))।
8.	बजट अनुमान	हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 80 की उप-धारा (2) के अन्तर्गत, सरकार द्वारा प्राप्त बजट अनुमान, संशोधन के बिना या सरकार द्वारा उचित समझे जाने वाले संशोधन के अनुमोदन के उपरान्त, 31 मार्च से पहले निगम को वापस कर दिया जाएगा। इसके अतिरिक्त, हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 81 की उप-धारा (1) के अन्तर्गत किसी भी वर्ष में किए गए बजट अनुदान में प्रत्येक वृद्धि एवं प्रत्येक अतिरिक्त बजट अनुदान, सरकार के पूर्व अनुमोदन से किया जाएगा; तथा यह अनुमोदन उस वर्ष के लिए अंतिम रूप से अपनाए गए बजट अनुमान में शामिल माना जाएगा। नगर परिषदों व नगर पंचायतों के सन्दर्भ में, नगरपालिका द्वारा पारित बजट उपायुक्त के माध्यम से निदेशक, शहरी विकास विभाग को भेजा जाता है; अथवा निदेशक, शहरी विकास विभाग द्वारा जैसा निश्चित किया गया हो। निदेशक संशोधन के साथ या उसके बिना बजट को स्वीकृति देगा (हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 249(2) व (5))।
9.	अधिनियम के तहत नगर निगम/नगरपालिका	निगम/नगरपालिका, अधिनियम के प्रयोजनों हेतु, निम्नलिखित कर लगाएंगे: (क) भवन एवं भूमि पर कर

	द्वारा आरोपित कर आदि, तथा सरकार द्वारा एकत्रित किये जाने वाले कुछ करों की व्यवस्था	(ख) ऐसे अन्य कर, ऐसी दरों पर; जो राज्य सरकार, अधिसूचना द्वारा, प्रत्येक मामले में निर्देशित करे (हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 84(1) एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 65)।
10.	करों के सम्बन्ध में सरकार की शक्ति	सरकार आदेश द्वारा किसी भी व्यक्ति या व्यक्तियों के वर्ग अथवा किसी सम्पत्ति या संपत्ति के प्रकार को किसी भी कर के भुगतान से पूर्ण या आंशिक रूप से छूट दे सकती है। (हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 143 एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 80)।

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि राज्य सरकार के पास शहरी स्थानीय निकायों पर अधिभावी शक्तियां थीं।

4.4 अर्धराज्यीय संस्थाएं (पैरास्टेटल्स), उनके कार्य एवं शहरी स्थानीय निकायों पर प्रभाव

74वें संविधान संशोधन अधिनियम का उद्देश्य प्रमुख नागरिक कार्यों को शहरी स्थानीय निकायों को सौंपना था। हालांकि, जलापूर्ति व स्वच्छता तथा आवासीय बस्तियों के विकास जैसी सेवाएं पैरास्टेटल्स द्वारा प्रदान की जाती हैं, जैसा कि तालिका 4.1 में दर्शाया गया है।

इन पैरास्टेटल्स को राज्य सरकार द्वारा नियंत्रित किया जाता है तथा उनके अपने शासी निकाय हैं, जिनमें शहरी स्थानीय निकायों से पर्याप्त निर्वाचित प्रतिनिधि सम्मिलित नहीं हैं। ये पैरास्टेटल्स शहरी स्थानीय निकायों के बजाय सीधे राज्य सरकार के प्रति जवाबदेह हैं। पैरास्टेटल्स की भूमिका एवं हस्तान्तरित कार्यों पर उनके प्रभाव की चर्चा आगामी परिच्छेदों में की गई है।

4.4.1 शिमला जल प्रबन्धन निगम लिमिटेड

शिमला जल प्रबन्धन निगम लिमिटेड का गठन शिमला में केवल ग्रेटर शिमला योजना क्षेत्र के लिए जलापूर्ति व सीवरेज प्रणाली के प्रबन्धन के लिए किया गया था, जबकि राज्य में इन कार्यों का निष्पादन राज्य सरकार के जल शक्ति विभाग द्वारा किया जाता है।

शिमला जल प्रबन्धन निगम लिमिटेड को 19 जून 2018 को सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनी के रूप में निगमित किया गया। कंपनी की अंशधारिता नगर निगम, शिमला

एवं राज्य सरकार के मध्य क्रमशः 51:49 के अनुपात में वितरित है। कंपनी का उद्देश्य ग्रेटर शिमला योजना क्षेत्र में जल व अपशिष्ट जल प्रबन्धन करना है।

कम्पनी की स्थापना, राज्य सरकार द्वारा दिये जाने वाली धनराशि से, शिमला में सभी जल व सीवरेज कार्यों को करने हेतु एकल नोडल अभिकरण के रूप में कार्य करने के लिए नगर निगम, शिमला एवं राज्य सरकार द्वारा की गई।

‘जलापूर्ति एवं सीवरेज प्रबन्धन’ का कार्य शहरी स्थानीय निकायों को सौंपा जाना निर्धारित था। हालांकि यह देखा गया कि:

- नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों में जलापूर्ति एवं सीवरेज प्रबन्धन के कार्य के लिए जल शक्ति विभाग अधिकृत था; हालांकि नगर निगम, शिमला में शिमला जल प्रबन्धन निगम लिमिटेड जलापूर्ति एवं सीवरेज प्रबन्धन हेतु जिम्मेदार था तथा नगर परिषद, सोलन में जल वितरण का कार्य नगर परिषद द्वारा किया जा रहा है।
- कंपनी में नगर निगम शिमला का 51 प्रतिशत अंश था, हालांकि संचालक मंडल में 09 में से निगम के केवल तीन प्रतिनिधि थे।
- नगर निगम शिमला द्वारा जारी अधिसूचना (जून 2018) के अनुसार, शिमला जल प्रबन्धन निगम लिमिटेड को कंपनी द्वारा किए गए कार्यों/उठाये गए कदमों के सम्बन्ध में तिमाही रिपोर्ट प्रस्तुत करनी थी। हालांकि, यह देखा गया कि कंपनी, नगर निगम शिमला को अपनी कार्यस्थिति/प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं कर रही है।
- संचालक मंडल द्वारा कंपनी के प्रबन्धन निदेशक-सह-मुख्य कार्यकारी अधिकारी पर नियन्त्रण, नगर निगम शिमला के दायरे से बाहर रखा गया था।

उपरोक्त से स्पष्ट है कि शिमला जल प्रबन्धन निगम लिमिटेड के कामकाज पर नगर निगम शिमला का सीमित नियन्त्रण था, जिससे कार्यों के हस्तान्तरण का उद्देश्य विफल हुआ।

अंतिम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने बताया कि जल एवं सीवरेज प्रणाली हेतु ₹1,100 करोड़ राशि का विश्व बैंक ऋण प्राप्त करने के लिए शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड निर्मित किया गया है। बड़ी परियोजनाओं को संभालने के लिए नगर

निगम शिमला की सीमित क्षमता तथा कई एजेंसियों की भागीदारी के कारण परियोजना को समय पर पूर्ण करने हेतु अलग कम्पनी बनाई गई थी। हालांकि शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड के अधिकारियों को सदन की बैठकों में भाग लेने एवं पार्षदों की समस्याओं का समाधान करने के निर्देश देकर नगर निगम शिमला के प्रति जवाबदेही तथा निदेशक मण्डल में उचित प्रतिनिधित्व सुनिश्चित किया जाएगा। इसके अतिरिक्त जल वितरण एवं गुणवत्ता नियंत्रण के मुद्दों के संबंध में जवाबदेही को मजबूत किया जाएगा।

4.4.2 हिमाचल प्रदेश आवासीय एवं शहरी विकास प्राधिकरण

हिमाचल प्रदेश आवासीय एवं शहरी विकास प्राधिकरण की स्थापना हिमाचल प्रदेश आवासीय एवं शहरी विकास प्राधिकरण अधिनियम, 2004 के अन्तर्गत विभिन्न आय समूहों की आवास आवश्यकताओं को पूरा करने हेतु भूमि की योजना बनाने व उसे विकसित करने तथा बुनियादी ढांचे के निर्माण के लिए की गई। राज्य सरकार के अनुमोदन के उपरान्त, हिमाचल प्रदेश आवासीय एवं शहरी विकास प्राधिकरण ने अपने नियमों को अधिसूचित किया, तथा भवन-निर्माण एवं योजना के कार्यान्वयन हेतु विकास शुल्क, लाइसेंस शुल्क आदि एकत्रित करने के लिए उप-नियम तैयार किए। हिमाचल प्रदेश आवासीय एवं शहरी विकास प्राधिकरण, जनता को पट्टे पर देने एवं बिक्री के लिए भूखंडों के विकास व बस्तियों के निर्माण जैसे बुनियादी ढांचे का सृजन करता है।

यह देखा गया कि आवासीय बस्तियों के विकास हेतु भवन निर्माण योजना के अनुमोदन का कार्य; प्राधिकरण द्वारा, भूमि उपयोग के लिए अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त करने के अतिरिक्त, शहरी स्थानीय निकायों की अन्य किसी भागीदारी के बिना किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, प्राधिकरण के शासी निकाय में शहरी स्थानीय निकायों का कोई प्रतिनिधित्व नहीं है। यह इस तथ्य का सूचक है कि कार्य का हस्तान्तरण वास्तविकता में नहीं हुआ था।

वरिष्ठ वास्तुकार, हिमाचल प्रदेश आवासीय एवं शहरी विकास प्राधिकरण ने बताया (जून 2021) कि किसी भी आवासीय योजना को लागू करने से पहले, प्राधिकरण ने शहरी एवं ग्रामीण योजना विभाग तथा सम्बन्धित नगरपालिका का अनुमोदन प्राप्त किया था। आगे यह भी बताया गया कि निर्माण/ सुधार/ बुनियादी ढांचे के निर्माण के दौरान शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधि शामिल नहीं थे।

अंतिम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने बताया कि आवासीय कालोनियों एवं औद्योगिक इकाइयों के विकास हेतु इन प्राधिकरणों द्वारा अनापत्ति प्रमाणपत्र प्राप्त किया जाता है। तत्पश्चात इन क्षेत्रों का विकास इन प्राधिकरणों द्वारा स्वयं किया जाता है। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों की अनापत्ति प्रमाणपत्र जारी करने के अतिरिक्त अन्य कोई भूमिका नहीं है जो कि एक हस्तांतरित कार्य होने के कारण शहरी स्थानीय निकायों की स्वायत्तता को प्रभावित करता है।

4.4.3 हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड

औद्योगिक क्षेत्रों के अन्दर 'नगर नियोजन सहित शहरी नियोजन' एवं 'भूमि-उपयोग व भवन-निर्माण के विनियमन' का कार्य हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड द्वारा किया जा रहा है। यह राज्य में लघु, मध्यम एवं वृहत पैमाने की औद्योगिक इकाइयों की स्थापना को बढ़ावा देने वाला प्रमुख अभिकरण है। यह एक प्रमुख राज्य-स्तरीय वित्तीय संस्थान भी है तथा औद्योगिक परियोजनाओं के लिए दीर्घकालिक ऋण प्रदान करता है।

यह देखा गया कि अगस्त 1994 में राज्य सरकार की अधिसूचना द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को कार्य हस्तान्तरित किये जाने के बाद भी, इसे हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड द्वारा निकायों के अधिकार क्षेत्र में आने वाले औद्योगिक क्षेत्रों के अन्दर निष्पादित किया जा रहा है। अतः कार्य का हस्तान्तरण वास्तविकता में नहीं हुआ था।

निगम ने बताया (जुलाई 2021) कि औद्योगिक क्षेत्र के विकास में शहरी स्थानीय निकायों की कोई भूमिका नहीं थी, तथा यह भी बताया कि औद्योगिक क्षेत्र के विकास के उपरान्त, औद्योगिक क्षेत्र विकास प्राधिकरण नागरिक सुविधाओं के संचालन व रख-रखाव की देखभाल करता है।

4.4.4 स्मार्ट सिटी मिशन

शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने पांच वर्ष की अवधि के दौरान अर्थात् जून 2020 तक 100 शहरों को समिलित करने के उद्देश्य से स्मार्ट सिटी मिशन प्रारम्भ (जून 2015) किया। मिशन का उद्देश्य उन शहरों को बढ़ावा देना है जो अपने नागरिकों को बुनियादी ढांचा एवं गुणवत्तापूर्ण जीवन प्रदान करते हैं, उन्हें एक स्वच्छ व सतत पर्यावरण तथा 'स्मार्ट' समाधानों के अनुप्रयोग उपलब्ध कराते हैं। विशेष

ध्यान सतत एवं समावेशी विकास पर है; तथा सघन क्षेत्रों पर ध्यान देने व एक अनुकरणीय मॉडल बनाने की है, जो अन्य उभरते हुए शहरों के लिए एक प्रकाश-घर (लाइट हाउस) की तरह काम करेगा। शहर स्तर पर मिशन को राज्य सरकार द्वारा प्रवर्तित विशेष प्रयोजन माध्यम द्वारा लागू किया जायेगा।

विशेष प्रयोजन माध्यम, कम्पनी अधिनियम 2013 के अन्तर्गत निगमित एक लिमिटेड कम्पनी होगी। प्रस्ताव संचालन मंडलमें मतदान द्वारा पारित किया जाएगा।

स्मार्ट सिटी के मिशन वक्तव्य एवं दिशा-निर्देशों के परिशिष्ट-5 की धारा 03 में प्रावधान है कि संचालन मंडल में, मुख्य कार्यकारी अधिकारी व कार्यान्वयन निदेशकों के अतिरिक्त; केंद्र सरकार, राज्य सरकार व शहरी स्थानीय निकायों के प्रतिनिधि एवं स्वतंत्र निदेशक होंगे। अतिरिक्त निदेशकों (जैसे पैरास्टेटल्स के प्रतिनिधि) को आवश्यक समझे जाने पर मंडल में लिया जा सकता है। कंपनी एवं अंशधारक, स्वतंत्र निदेशकों को सम्मिलित करने के सम्बन्ध में, कम्पनी अधिनियम 2013 के प्रावधानों का स्वेच्छा से पालन करेंगे। विशेष प्रयोजन माध्यम के बोर्ड की नियुक्ति एवं भूमिका की मुख्य शर्तें नीचे दी गई हैं:

1. विशेष प्रयोजन माध्यम के अध्यक्ष संभागीय आयुक्त/जिलाधिकारी/नगर आयुक्त/शहरी विकास प्राधिकरण के मुख्य कार्यकारी अधिकारी होंगे, जैसा राज्य सरकार द्वारा तय किया जाए।
2. विशेष प्रयोजन माध्यम के बोर्ड में केंद्र सरकार के प्रतिनिधि एक निदेशक होंगे तथा उनकी नियुक्ति शहरी विकास मंत्रालय द्वारा की जाएगी।
3. विशेष प्रयोजन माध्यम के मुख्य कार्यकारी अधिकारी की नियुक्ति शहरी विकास मंत्रालय के अनुमोदन से की जाएगी।
4. स्वतंत्र निदेशकों का चयन कॉरपोरेट मामलों के मंत्रालय द्वारा बनाए गए डेटा बैंक (बैंकों) से किया जाएगा, तथा उन लोगों को वरीयता दी जाएगी जिन्होंने भारतीय प्रतिभूति विनिमय बोर्ड (सेबी) के सूची समझौते के खंड 49 को संतुष्ट करने वाली कम्पनी के बोर्ड में स्वतंत्र निदेशक के रूप में कार्य किया हो।

हिमाचल प्रदेश में दो शहर, धर्मशाला व शिमला, मिशन के अन्तर्गत चुने गए तथा स्मार्ट सिटी धर्मशाला व शिमला के लिए कम्पनी अधिनियम 2013 के अन्तर्गत दो कम्पनियों (विशेष प्रयोजन माध्यम) का गठन किया गया।

यह देखा गया कि धर्मशाला स्मार्ट सिटी लिमिटेड में संचालक मंडल के 12 सदस्यों में से 3 नगर निगम धर्मशाला से थे तथा शिमला स्मार्ट सिटी लिमिटेड में संचालक मंडल के 12 सदस्यों में से 2 नगर निगम शिमला से थे। अतः इन दो विशेष प्रयोजन माध्यमों के संचालन मंडल में नगर निगमों का प्रतिनिधित्व 25 प्रतिशत (धर्मशाला स्मार्ट सिटी लिमिटेड) एवं 17 प्रतिशत (शिमला स्मार्ट सिटी लिमिटेड) था, जबकि राज्य सरकार एवं शहरी स्थानीय निकायों (भारत सरकार द्वारा प्रदत्त अंश) के मध्य अंशधारण सामर्थ्य 50:50 था।

मार्च 2021 तक स्मार्ट सिटी मिशन के अन्तर्गत परियोजनाओं की स्थिति नीचे दी गई है:

राशि करोड़ में

परियोजना की स्थिति	धर्मशाला स्मार्ट सिटी लिमिटेड		शिमला स्मार्ट सिटी लिमिटेड		कुल	
	परियोजनाएं	लागत	परियोजनाएं	लागत	परियोजनाएं	लागत
कुल स्वीकृत परियोजनाएं	68	561.38	137	542.50	205	1,103.88
संपन्न	19	115.64	07	8.84	26	124.48
प्रगति में	32	200.23	56	198.31	88	398.54
प्रारम्भ होना शेष है	07	39.95	25	54.69	32	94.64
योजना के स्तर पर परियोजनाएं	10	205.56	49	280.66	59	486.22

स्मार्ट सिटी मिशन में विशेष प्रयोजन माध्यम (धर्मशाला स्मार्ट सिटी लिमिटेड व शिमला स्मार्ट सिटी लिमिटेड) रेट्रोफिटिंग, पुनर्विकास, हरित क्षेत्र विकास एवं अखिल नगर पहल की योजना तैयार कर रहे थे, जो या तो वे स्वयं या राज्य सरकार के सम्बन्धित विभागों/एजेंसियों के माध्यम से कार्यान्वित किये जा रहे थे। इस प्रक्रिया में कुछ हस्तांतरित कार्यों; जैसे नगर निगम की सड़कों, गलियों, कौशल विकास केन्द्र, भूमिगत कूड़ेदान, ई-शौचालयों के सुधार एवं रख-रखाव के कार्य; नगर निगमों के स्थान पर सम्बन्धित विभागों या अन्य अभिकरणों द्वारा कार्यान्वित किया जा रहा था।

ये विशेष प्रयोजन माध्यम शहरी स्थानीय निकायों के स्थान पर सीधे राज्य सरकार के प्रति जवाबदेह थे, तथा शहरी स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों का संचालन मंडल में केवल 25 प्रतिशत (धर्मशाला स्मार्ट सिटी लिमिटेड) एवं 17 प्रतिशत (शिमला स्मार्ट सिटी लिमिटेड) प्रतिनिधित्व था। इसके अतिरिक्त, शहरी स्थानीय निकायों के हस्तांतरित कार्य विशेष प्रयोजन माध्यम के निर्देश पर, अन्य एजेंसियों द्वारा क्रियान्वित किए जा रहे थे।

अंतिम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने बताया कि धर्मशाला एवं शिमला में स्मार्ट सिटी मिशन के तहत परियोजनाओं को, मिशन मोड में पूर्ण करने के लिए विभिन्न विभागों के साथ उचित समन्वय हेतु मुख्य सचिव की अध्यक्षता में बनाए गए विशेष प्रयोजन माध्यमों को सौंपा गया था। कई एजेंसियों की भागीदारी तथा शहरी स्थानीय निकायों की सीमित क्षमता के कारण उनके द्वारा निष्पादन संभव नहीं है। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों का क्षमता निर्माण पूर्ण स्वायत्तता के साथ उन्हें सौंपे गए कार्यों को निष्पादित करने के लिए निधियों एवं पदाधिकारियों को हस्तांतरित करके किया जाना था। इसके अतिरिक्त शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे गए कुछ कार्य विशेष प्रयोजन माध्यमों द्वारा भी निष्पादित किए जा रहे थे।

4.5 लेखापरीक्षा निष्कर्षों का सारांश

- नगर निगमों में महापौर/उप-महापौर का कार्यकाल ढाई वर्ष था; जो निगम के कार्यकाल के सह-मीयादी नहीं था, जिससे दीर्घकालीन नियोजन प्रभावित हुआ।
- शिमला नगर निगम के अतिरिक्त किसी भी शहरी स्थानीय निकायों में वार्ड समितियों का गठन नहीं किया गया। शिमला नगर निगम में भी अपेक्षित बैठकें आयोजित नहीं हुईं, जिससे विकास कार्यों में जन-भागीदारी का अभाव रहा।
- नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के सभी जिलों में जिला योजना समितियों का गठन किया गया था; हालांकि सम्बन्धित शहरी स्थानीय निकायों से जिला विकास योजनाओं की प्राप्ति के अभाव में उनके द्वारा परिकल्पित कार्य पूर्ण नहीं किए गए। इसके परिणामस्वरूप जिला योजनाएँ तैयार नहीं हुईं तथा राज्य योजना में उनका समाकलन नहीं हुआ।
- राज्य वित्त आयोग के गठन में विलम्ब तथा आगे राज्य सरकार को अंतिम रिपोर्ट प्रस्तुत करने में विलम्ब के कारण गत रिपोर्टों के रुझानों के आधार पर अन्तरिम रिपोर्ट प्रस्तुत करनी पड़ीं।
- पैरास्टेटल्स की उपस्थिति ने शहरी नियोजन; एवं भूमि उपयोग, जलापूर्ति व स्वच्छता के विनियमन जैसे कार्यों को लागू करने में शहरी स्थानीय निकायों की स्वायत्तता का महत्वपूर्ण रूप से क्षय किया।

4.6 सिफारिशें

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आलोक में, राज्य सरकार निम्नलिखित पर विचार करें:

- (i) संवैधानिक प्रावधानों के अनुरूप शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित कार्यों के सम्बन्ध में पर्याप्त स्वायत्तता प्रदान करने के अतिरिक्त विकेंद्रीकरण की कल्पना को वास्तविकता में परिवर्तित करने के लिए निर्णायक कदम उठाना;
- (ii) शहरी स्थानीय निकायों के स्तर पर प्रभावी नियोजन एवं बेहतर कार्यान्वयन हेतु अपेक्षित समितियों का गठन करना; तथा
- (iii) राज्य में विभिन्न पैरास्टेटल्स के कामकाज में शहरी स्थानीय निकायों की अधिक भागीदारी सुनिश्चित करना।