विशेषताएं

74वें संविधान संशोधन अधिनियम का आशय

भारत के संविधान ने 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के माध्यम से लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के लिए एक स्पष्ट जनादेश प्रदान किया, जिसने 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। 74वां संविधान संशोधन अधिनियम 1 जून 1993 को लागू हुआ और शहरी स्थानीय निकायों को 12वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 कार्यों को करने का अधिकार दिया।

इस निष्पादन लेखापरीक्षा का क्या प्रयोजन है?

यह सुनिश्चित करने के लिए कि क्या राज्य सरकार ने एक मजबूत संस्थागत ढांचे के निर्माण के साथ-साथ कार्यों, निधियों और पदाधिकारियों के हस्तांतरण के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों को सशक्त बनाया है।

लेखापरीक्षा की अवधि: **2015-16 से 2019-20**

नमूना: **सभी स्तरों पर 5 क्षेत्र और 15 शहरी स्थानीय निकाय**

लेखापरीक्षा में क्या पाया गया?

74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन

यद्यपि वैधानिक संशोधनों को अधिनियमित किया गया था किंतु उन्हें 74वें संविधान संशोधन अधिनियम की भावना के अनुरूप लागू नहीं किया गया था।

शहरी स्थानीय निकायों के सशक्तिकरण के लिए कार्यों और संस्थागत तंत्र का हस्तांतरण

- सभी कार्य शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित कर दिए गए थे।
- 18 कार्यों के कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति।

स्थानीय निकायों की भूमिका	कार्यों की संख्या
पूर्ण क्षेत्राधिकार	4
राज्य विभागों/पैरास्टेटल्स की अतिव्यापी क्षेत्राधिकार के साथ प्रमुख भूमिका	3
ऐसे कार्य जिनमें शहरी स्थानीय निकाय केवल कार्यान्वयन एजेंसियां हैं	4
राज्य विभागों/पैरास्टेटल्स की अतिव्यापी क्षेत्राधिकार के साथ सीमित भूमिका	5
वस्तुतः कोई भूमिका नहीं है	2

- शहरी स्थानीय निकायों में चुनाव और परिषदों के गठन की स्थिति

नवगठित शहरी स्थानीय निकाय (नगर परिषद):	**1**
नव उन्नत शहरी स्थानीय निकाय (नगरपालिका से नगर परिषद):	**1**
2015-16 से 2019-20 के दौरान चुनाव करवाए गए और परिषदों का गठन किया गया:	**73**
2018-20 के दौरान होने वाले चुनाव वार्डों के परिसीमन में देरी के कारण नहीं करवाए गए:	**12**

- राज्य सरकार ने परिसीमन प्रक्रिया में देरी की, जिसके कारण 2015-16 से 2019-20 के दौरान 50 नगरपालिकाओं की परिषदों के चुनाव में 7 से 29 माह की देरी हुई। इसके परिणामस्वरूप, इन नगरपालिकाओं के लोग अपने प्रतिनिधियों से वंचित रहे।

- **सदन की बैठकः** नमूना-जांच किए गए 15 शहरी स्थानीय निकायों में 2015-20 की अवधि के दौरान सदन की निर्धारित 710 बैठकों की तुलना में केवल 226 बैठकें हुई थीं।

- **तदर्थ समिति का गठनः** नमूना-जांच किए गए 15 शहरी स्थानीय निकायों में से केवल तीन शहरी स्थानीय निकायों ने तदर्थ समितियां (चार और आठ के मध्य) गठित की, जो कार्यात्मक भी नहीं थीं क्योंकि इन समितियों द्वारा बहुत कम बैठकें आयोजित की गई थीं।

- **वार्ड समितियां:** यद्यपि वार्ड समितियों के गठन के संबंध में धारा 10 और 34 को क्रमशः हरियाणा नगर निगम अधिनियम और हरियाणा नगरपालिका अधिनियम में शामिल किया गया था, तथापि, राज्य सरकार द्वारा इन अधिनियमों के अंतर्गत सक्षम नियम नहीं बनाए गए थे। परिणामस्वरूप, 2011 की जनगणना के अनुसार आठ शहरी स्थानीय निकायों में से किसी में भी कोई वार्ड समिति गठित नहीं की जा सकी जहां जनसंख्या तीन लाख से अधिक थी।

- **क्षेत्र सभा और वार्ड समिति:** राज्य सरकार ने क्षेत्र सभा प्रतिनिधियों के नामांकन के लिए नियम नहीं बनाए हैं। नमूना जांच किए गए 15 शहरी स्थानीय निकायों में से किसी ने भी क्षेत्र सभा/वार्ड समिति का गठन नहीं किया।

- **जिला योजना समिति/महानगर विकास समिति:** शहरी क्षेत्रों के लिए जिला विकास योजनाएं संबंधित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा तैयार नहीं की जा रही थीं और नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग/शहरी स्थानीय निकाय विभाग द्वारा तैयार की जा रही थीं।

- राज्य वित्त आयोगों के गठन में दो माह से 15 माह तक का विलंब था।

- पैरास्टेटल्स के अस्तित्व ने शहरी आयोजना जैसे कार्यों के कार्यान्वयन में शहरी स्थानीय निकायों की स्वायत्तता को महत्वपूर्ण रूप से समाप्त कर दिया।

शहरी स्थानीय निकायों का मानव संसाधन

- कर्मचारियों की आवश्यकता का निर्धारण करने और कर्मियों की भर्ती करने की शक्तियां राज्य सरकार के पास निहित थीं।
- राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों के कर्मचारियों के वर्गीकरण, भर्ती की पद्धति, सेवा की शर्तों, वेतन एवं भत्तों को विनियमित करने, उन पर अनुशासनात्मक कार्रवाई शुरू करने, शहरी स्थानीय निकायों के बीच या अन्य सरकारी विभागों में कर्मचारियों को स्थानांतरित करने की शक्तियां भी अपने पास निहित रखीं हैं।
- नए शहरी स्थानीय निकाय के गठन या मौजूदा शहरी स्थानीय निकाय के उन्नयन के समय प्रदान किए जाने वाले मानक संस्वीकृत पदों के निर्धारण के अलावा शहरी स्थानीय निकायों के लिए कोई श्रमशक्ति मूल्यांकन संचालित और कार्यान्वित नहीं किया गया था।
- महत्वपूर्ण तकनीकी पदों पर अत्यधिक रिक्तियां थीं, जिसके परिणामस्वरूप पर्याप्त जनशक्ति के अभाव में नागरिक सेवाओं की प्रदानगी प्रभावित हुई। 1 जनवरी 2020 को नमूना-जांच किए गए 15 शहरी स्थानीय निकायों में समग्र रिक्तियों की प्रतिशतता 21.79 प्रतिशत से 93.54 प्रतिशत के मध्य थी।
- शहरी स्थानीय निकाय निदेशालय ने न तो शहरी स्थानीय निकायों के विभिन्न संवर्गों/कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण अपेक्षा का निर्धारण करने के लिए प्रशिक्षण आवश्यकता विश्लेषण तैयार करने के लिए कोई तंत्र नहीं अपनाया और न ही 2015-20 के दौरान 'निर्वाचित महिला पार्षदों के लिए प्रशिक्षण योजना' को छोड़कर निर्वाचित सदस्यों की क्षमता निर्माण में सहायता के रूप में कोई योजना तैयार की।

शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन

- शहरी स्थानीय निकाय बड़े पैमाने पर वित्तीय हस्तांतरण पर निर्भर थे, जो उनके कुल राजस्व का लगभग 50.22 प्रतिशत था।
- शहरी स्थानीय निकायों में निर्वाचित निकाय का गठन न होने के कारण 2015-20 के दौरान भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को मूल अनुदानों के ₹ 102.53 करोड़ कम जारी किए गए थे।
- वर्ष 2018-20 के लिए ₹ 242 करोड़ के निष्पादन अनुदान का संपूर्ण आबंटन अभी प्राप्त नहीं हुआ था।
- शहरी स्थानीय निकायों का स्वयं का राजस्व उनके कुल राजस्व का केवल 30.04 प्रतिशत था।
- नगरपालिकाओं को आबंटित बजट के विरूद्ध कम निधियां जारी करने के कारण शहरी स्थानीय निकायों को स्टाम्प शुल्क का उनका देय हिस्सा नहीं मिल रहा था।

- बजट अभ्यास त्रुटिपूर्ण था और इसके परिणामस्वरूप अवास्तविक और अवैज्ञानिक बजट तैयार किए गए।

- शहरी स्थानीय निकायों ने अपने पास उपलब्ध निधि का औसतन लगभग 57 प्रतिशत खर्च किया।

चयनित गतिविधियों के निर्वहन में शहरी स्थानीय निकायों का सशक्तिकरण और पर्याप्त संसाधनों तक पहुंच

- जलापूर्ति एवं सीवरेज गतिविधियां केवल चार शहरी स्थानीय निकायों द्वारा की गई थी तथा शेष 83 शहरी स्थानीय निकायों में यह कार्य जन स्वास्थ्य एवं अभियांत्रिकी विभाग द्वारा किया गया था।

- निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय विभाग की ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नीति एवं रणनीति निर्माण, निविदाकरण एवं प्रौद्योगिकी चयन में प्रमुख भूमिका है और शहरी स्थानीय निकाय, शहरी स्थानीय निकाय निदेशालय के समग्र पर्यवेक्षण के अंतर्गत विभिन्न गतिविधियों को सिर्फ कार्यान्वित कर रहे हैं।

- यद्यपि संपत्ति कर एकत्र करने का अधिकार शहरी स्थानीय निकायों के पास निहित है, दरों और उनके संशोधन, संग्रहण की प्रक्रिया, छूट, रियायत आदि से संबंधित शक्तियां राज्य सरकार के पास निहित थीं। इस प्रकार, राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के पास स्वयं का राजस्व उत्पन्न करने में पूर्ण स्वायत्तता का अभाव था।

- चूंकि संपत्ति कर क्षेत्र आधारित निश्चित दरों पर आधारित था, जो अपेक्षाकृत स्थिर रहता है, इसलिए, संपत्ति के बाजार मूल्य के संबंध में राज्य में संपत्ति कर में उछाल नहीं था। परिणामस्वरूप, शहरी स्थानीय निकायों को उनके अधिकार क्षेत्र में संपत्तियों के बाजार मूल्य में वृद्धि के कारण अतिरिक्त राजस्व उत्पन्न करने की अनुमति नहीं थी।

- 2019-20 के दौरान, नमूना-जांच किए गए 14[1] शहरी स्थानीय निकायों में ₹ 47.02 करोड़ की कुल देय राशि के विरूद्ध राज्य सरकार द्वारा संपत्ति कर में दी गई छूट के कारण ₹ 14.64 करोड़ का त्याग करना पड़ा जो कि 2019-20 के लिए कुल देय राशि का 31.14 प्रतिशत है। आगे, 2015-20 की अवधि के दौरान, राज्य सरकार ने 15 छूट योजनाएं जारी कीं। तथापि, राज्य सरकार ने छूट/अधित्याग के कारण संपत्ति कर के ऐसे नुकसान की भरपाई के लिए कोई तंत्र स्थापित नहीं किया।

- राज्य सरकार ने पिछली बार मार्च 2011 में जल प्रभार निर्धारित किया था और तब से इसे संशोधित नहीं किया गया था। आगे, जल प्रभार इस ढंग से निर्धारित नहीं किए गए थे जो जल के कुशल उपयोग और संरक्षण को सुनिश्चित कर सकें। लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि राज्य सरकार ने मार्च 2012 में राज्य शहरी जल नीति अधिसूचित

[1] नगरपालिका, नारायणगढ़ द्वारा जानकारी प्रदान नहीं की गई।

की। तथापि यह जल आपूर्ति के संचालन एवं रखरखाव की लागत में वृद्धि की भरपाई के लिए जल प्रभारों के आवधिक संशोधन का प्रावधान नहीं करती है।

लेखापरीक्षा ने क्या सिफारिश की?

- विकेंद्रीकरण प्राप्त करने के दृष्टिकोण को वास्तविकता में बदलने के लिए राज्य सरकार को निर्णायक कार्रवाई करने की आवश्यकता है। यह सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाए जाने की आवश्यकता है कि शहरी स्थानीय निकायों को उन्हें सौंपे गए कार्यों के संबंध में पर्याप्त स्वायत्तता प्राप्त है।

- इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि राज्य सरकार द्वारा परिसीमन में बार-बार देरी हो रही है, समय पर चुनाव सुनिश्चित करने के लिए परिसीमन का कार्य राज्य चुनाव आयोग को सौंपा जाना चाहिए जैसा कि द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा सिफारिश की गई है।

- राज्य सरकार को वार्ड समितियों के गठन और क्षेत्र सभा प्रतिनिधियों के नामांकन के लिए सक्षम नियम बनाने चाहिए ताकि नागरिकों की प्राथमिकताओं को शहरी स्थानीय निकायों के निर्णयों में शामिल किया जा सके।

- शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी शहरी और क्षेत्रीय विकास योजनाओं के निर्माण और कार्यान्वयन दिशानिर्देशों को लागू करके जिला योजना समिति और महानगर योजना समिति तंत्र की पूरी क्षमता का लाभ उठाया जाना चाहिए।

- राज्य सरकार राज्य वित्त आयोग का गठन करे और इसकी सिफारिशों का कार्यान्वयन समयबद्ध ढंग से करे। इसके अलावा, स्थानीय शासन की वास्तविक संस्थाओं के निर्माण के अंतिम उद्देश्य को ध्यान में रखते हुए, हस्तांतरण के साथ-साथ संस्थागत मामलों से संबंधित राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों को यथासंभव लागू किया जाना चाहिए।

- कार्यों के निर्वहन के लिए योग्य श्रमशक्ति की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए अपेक्षित कर्मचारियों के निर्धारण और भर्ती जैसे मामलों में शहरी स्थानीय निकायों को श्रमशक्ति संसाधनों पर पर्याप्त अधिकार सौंपे जाने चाहिए।

- जुटाई जाने वाली अपेक्षित निधियों के वास्तविक प्रक्षेपण को ध्यान में रखते हुए वैज्ञानिक तरीके से अपना बजट तैयार करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों को प्रेरित करने के विशेष प्रयास किए जाने की आवश्यकता है।

- संबंधित शहरी स्थानीय निकायों को जल आपूर्ति और सीवरेज गतिविधियों को हस्तांतरित करने की व्यवहार्यता का पता लगाया जाए। राज्य सरकार द्वारा कार्य के लिए पर्याप्त तकनीकी श्रमशक्ति, अपेक्षित उचित योजना प्रदान की जानी चाहिए।

- शहरी स्थानीय निकायों को ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की सभी गतिविधियों में नीति और रणनीति निर्माण में पूर्ण स्वतंत्रता दी जानी चाहिए।

- 13वें केंद्रीय वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुपालन में शहरी स्थानीय निकायों को तकनीकी विशेषज्ञता प्रदान करने के लिए संपत्ति कर बोर्ड का गठन करने की आवश्यकता है।

- कर योग्य संपत्ति की संख्या का पता लगाने के लिए नियमित अंतराल पर संपत्ति कर सर्वेक्षण किया जाना चाहिए।

- संपत्ति कर में उछाल लाने के लिए संपत्ति कर की प्रणाली की समीक्षा की जानी चाहिए।

- संपत्ति कर में रिबेट/छूट के मामले में 14वें केंद्रीय वित्त आयोग की सिफारिश का पालन किया जाना चाहिए।

- राज्य सरकार को ऐसी व्यवस्था करनी चाहिए जिसमें विभिन्न राज्य सरकारों की संपत्तियों पर संपत्ति कर का संचय न हो और मौजूदा बकाया राशि का तत्काल भुगतान हो।