

## अध्याय 2

‘74<sup>वें</sup> संविधान संशोधन अधिनियम के कार्यान्वयन  
की प्रभावकारिता’  
पर निष्पादन लेखापरीक्षा



## अध्याय 2

### नगर विकास एवं आवास विभाग

#### "74<sup>वें</sup> संविधान संशोधन अधिनियम के कार्यान्वयन की प्रभावकारिता" पर निष्पादन लेखापरीक्षा

#### कार्यकारी सारांश

संविधान (चौहत्तरवाँ संशोधन) अधिनियम, 1992 ने शहरी स्थानीय निकायों (श.स्था.नि.) को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया और नगरपालिकाओं को शक्तियाँ और अधिकार प्रदान करने हेतु कानून बनाने के लिए राज्य विधानसभाओं को अधिकृत किया, ताकि वे स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य कर सकें। अधिनियम ने राज्य विधानसभाओं को श.स्था.नि. को सौंपे जाने वाले 18 विशिष्ट कार्यों के संबंध में शक्तियों और उत्तरदायित्व के हस्तांतरण के लिए प्रावधान करने के लिए भी अधिकृत किया।

'74<sup>वें</sup> संवैधानिक संशोधन अधिनियम (74<sup>वें</sup> सं.सं.अ.) के कार्यान्वयन की प्रभावकारिता' पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा (नि.ले.) यह निर्धारित करने के लिए आयोजित की गई थी कि क्या: (i) श.स्था.नि. को अपने कार्यों को प्रभावी ढंग से निर्वहन करने के लिए राज्य सरकार द्वारा पर्याप्त रूप से सशक्त किया गया था (ii) अपने कार्यों के प्रभावी निर्वहन के लिए श.स्था.नि. के पास उपयुक्त संस्थागत तंत्र उपलब्ध थे और (iii) सौंपे गए कार्यों के निर्वहन के लिए श.स्था.नि. के पास पर्याप्त संसाधन थे।

झारखण्ड में 50 श.स्था.नि. थे (31 मार्च 2021 तक), जिनमें से निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए 10 श.स्था.नि. का चुनाव किया गया। 74<sup>वें</sup> सं.सं.अ. के अनुपालन में, तत्कालीन बिहार से विभाजन (नवंबर 2000) के बाद राज्य सरकार द्वारा चार राज्य वित्त आयोगों (रा.वि.आ.) का गठन किया गया था। पहले तीन रा.वि.आ. में, अध्यक्ष का पद 95 से 594 दिनों की अवधि के लिए रिक्त था, जबकि चौथे रा.वि.आ. (जुलाई 2019 में गठित) के अध्यक्ष की नियुक्ति (अक्टूबर 2022 तक) नहीं की गई थी। आगे, राज्य सरकार ने स्वीकृत पदों के अनुसार नियमित कार्यालय कर्मचारियों की पदस्थापना सुनिश्चित नहीं की थी। परिणामस्वरूप, दो रा.वि.आ. अर्थात्, दूसरा रा.वि.आ. (जनवरी 2009 से जनवरी 2014 की अवधि के लिए) और तीसरा रा.वि.आ. (जनवरी 2014 से जनवरी 2019 की अवधि के लिए), 10 वर्षों की अवधि में अपनी अनुशंसा प्रस्तुत नहीं कर सका। पहले रा.वि.आ. (जनवरी 2004 में गठित) की अनुशंसा (अप्रैल 2009) के आधार

पर, राज्य सरकार ने फरवरी 2012 में झारखण्ड नगरपालिका अधिनियम (झा.न.अ.), 2011 को अधिनियमित किया, जिसने नगरपालिकाओं को 18 निर्दिष्ट कार्यों को करने का अधिकार दिया। एक सहकार्यकारी निकाय यथा झारखण्ड अर्बन इंफ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेंट कंपनी लिमिटेड (जुडको) की स्थापना भी शहरी बुनियादी ढाँचों के विकास के लिए जुलाई 2013 में की गई थी।

हालाँकि झा.न.अ., 2011 को अधिनियमित किया गया था, परंतु यह सभी कार्यों के हस्तांतरण और उपयुक्त संस्थागत तंत्र के निर्माण द्वारा समर्थित नहीं था। श.स्था.नि., 18 कार्यों में से 10 कार्यों के लिए पूरी तरह से जिम्मेवार थे जबकि मानवबल, तकनीकी विशेषज्ञता और अन्य संसाधनों की कमी के कारण दो कार्यों में उनकी कोई भूमिका नहीं थी और छः कार्यों में आंशिक भूमिका थी। 15 श.स्था.नि. में (i) उनके पर्सद को भंग करने या (ii) राज्य सरकार द्वारा श.स्था.नि. के गठन की अधिसूचना जारी करने के बाद भी 18 से 50 महीनों तक चुनाव नहीं कराए गए थे। 2015-16 से 2019-20 के दौरान चार से 14 शहरी स्थानीय निकाय उन शहरी स्थानीय निकायों में समय पर चुनाव नहीं कराए जाने के कारण 14<sup>वें</sup> वित्त आयोग के ₹ 253.46 करोड़ के अनुदान से वंचित हो गए। नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. में से क्रमशः दो और छः श.स्था.नि. में स्थायी समिति एवं वार्ड समिति का गठन नहीं किया गया था। नमूना-जाँचित चार नगर निगमों में विषय समितियों का भी गठन नहीं किया गया था। यद्यपि जिला योजना समितियों का गठन किया गया था, इसने श.स्था.नि. से सूचनाएँ प्राप्त कर प्रारूप विकास योजनाएँ तैयार नहीं की, जैसा कि परिकल्पित था। श.स्था.नि. कर्मचारियों की भारी कमी का भी सामना कर रहे थे। सहकार्यकारी निकाय झारखण्ड अर्बन इंफ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेंट कंपनी लिमिटेड (जुडको) ने शहरी बुनियादी ढाँचों के निर्माण के लगभग 98 प्रतिशत विकास निधि सीधे नगर विकास एवं आवास विभाग (न.वि. एवं आ.वि.), झारखण्ड सरकार से प्राप्त किया और इस तरह जुडको द्वारा क्रियान्वित कार्यों के वित्तपोषण और निगरानी में श.स्था.नि. की अधिक भूमिका नहीं थी।

श.स्था.नि. के संसाधनों में वृद्धि के लिए झा.न.अ. के तहत उल्लिखित नौ प्रकार के करों में से श.स्था.नि. केवल तीन प्रकार के करों का संग्रह कर रहे थे क्योंकि राज्य सरकार इस संबंध में नियम बनाने में विफल रही। श.स्था.नि. ने मार्च 2021 तक करों और उपयोगकर्ता शुल्क की दरों में संशोधन नहीं किया था, हालाँकि झा.न.अ., 2011 के अनुसार तीन से पाँच वर्ष के भीतर इन्हें संशोधित किया जाना था। वे अपने स्थापना संबंधी खर्चों की पूर्ति के लिए भी काफी हद तक केंद्र और राज्य सरकारों की वित्तीय सहायता पर निर्भर थे। आगे, वे या तो वार्षिक बजट तैयार किए बगैर

या अवास्तविक बजट तैयार कर व्यय कर रहे थे क्योंकि वास्तविक प्राप्तियाँ एवं व्यय, बजट प्राप्तियाँ एवं व्यय की तुलना में क्रमशः 72 प्रतिशत और 67 प्रतिशत कम थीं। वे अपने पास उपलब्ध निधि का केवल 24 से 47 प्रतिशत ही उपयोग कर सके। वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान 10 नमूना-जाँचित श.स्था.नि. में संपत्ति कर और जल उपयोगकर्ता शुल्क की संग्रहण क्षमता कुल माँग की तुलना में क्रमशः 23 और आठ प्रतिशत थी। नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. में एकत्रित ठोस अपशिष्ट उपयोगकर्ता शुल्क और जल उपयोगकर्ता शुल्क परिचालन एवं अनुरक्षण/संग्रह लागत को भी पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं थे। यद्यपि श.स्था.नि. के लेखों की जाँच और लेखापरीक्षा के लिए नवंबर 2014 में स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के निदेशक का कार्यालय स्थापित किया गया था, कर्मचारियों की कमी तथा विशिष्ट नियमों एवं विनियमों के अभाव के कारण यह उचित रूप से कार्य नहीं कर सका।

इस प्रकार, 74<sup>वें</sup> सं.सं.अ. के उद्देश्य, अर्थात् सौंपे जाने वाले 18 चिन्हित कार्यों के संबंध में शक्तियाँ और अधिकार प्रदान कर नगरपालिकाओं को स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाना की प्राप्ति नहीं हुई थी।

जवाब में, सरकार ने लेखापरीक्षा द्वारा उजागर किए गए मुद्दों को स्वीकार किया और आश्वासन दिया कि 74<sup>वें</sup> संविधान संशोधन अधिनियम (सं.सं.अ.) में परिकल्पित उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए सुधारात्मक उपाय शुरू किए जाएंगे।

इन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए, हम अनुशंसा करते हैं कि:

- श.स्था.नि. का चुनाव यथाशीघ्र आयोजित किया जा सकता है और प्रमुख समितियों जैसे वार्ड समितियों, स्थायी समितियों और विषय समितियों का गठन सुनिश्चित किया जा सकता है
- जिला योजना समितियों, श.स्था.नि. के मंतव्यों के साथ, मसौदा विकास योजनाओं की तैयारी सुनिश्चित कर सकती हैं
- राज्य वित्त आयोग को पूर्णकालिक अध्यक्ष, सदस्यों और प्रशासनिक कर्मचारियों के साथ मजबूत किया जा सकता है
- श.स्था.नि. को सौंपे गए कार्यों के निष्पादन में स्वायत्तता सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक सहायता जैसे, कुशल मानवबल और अन्य संसाधन प्रदान की जा सकती है

- सभी प्रकार के नगरपालिका करों के आरोपण एवं संग्रहण को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक नियम बनाए जा सकते हैं
- श.स्था.नि. के लिए अलग लेखों का संकलन और सभी श.स्था.नि. द्वारा वास्तविक बजट तैयार करना सुनिश्चित किया जा सकता है
- सरकार को उपयोगकर्ता शुल्कों के सुचारू संग्रहण के साथ श.स्था.नि. के संसाधनों को बढ़ाने के लिए करों और उपयोगकर्ता शुल्कों की दरों में संशोधन सुनिश्चित करना चाहिए; तथा
- निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा द्वारा श.स्था.नि. का नियमित लेखापरीक्षा किया जा सकता है।

## 2.1 परिचय

### 2.1.1 74<sup>वाँ</sup> संविधान संशोधन अधिनियम

संविधान (चौहत्तरवाँ संशोधन) अधिनियम, 1992 (74<sup>वाँ</sup> सं.सं.) जो 1 जून 1993 को लागू हुआ, द्वारा संविधान में एक नया भाग अर्थात् भाग IX अ (नगरपालिकाएँ) को शामिल कर शहरी स्थानीय निकायों (श.स्था.नि) को एक संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया। नगरपालिकाओं को ऐसी शक्तियाँ और अधिकार प्रदान करने जो उन्हें स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक हों तथा 12<sup>वाँ</sup> अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों, जहाँ श.स्था.नि को सौंपे जाने वाले 18 विशिष्ट कार्यों का विवरण है जैसा कि **कंडिका 2.3.1** में चर्चा की गई है, के संबंध में शक्तियों तथा जिम्मेदारियों के हस्तांतरण के लिए प्रावधान करने हेतु संविधान के अनुच्छेद 243 डब्ल्यू ने राज्य विधानमंडलों को कानून बनाने के लिए अधिकृत किया।

### 2.1.2 झारखण्ड में शहरीकरण की प्रवृत्ति

2011 की जनगणना के अनुसार, झारखण्ड में शहरी क्षेत्रों में 79.33 लाख लोग (कुल जनसंख्या 3.29 करोड़ का 24 प्रतिशत) रहते हैं। 2001-2011 के दशक में शहरी जनसंख्या की वृद्धि दर 32.36 प्रतिशत थी। आगे, वर्ष 2011-21 के दशक में, जनगणना के जनसंख्या प्रक्षेपण के अनुसार राज्य की शहरी आबादी, 25.27 प्रतिशत की वृद्धि के साथ मार्च 2021 तक 99.38 लाख अनुमानित थी। इस परिदृश्य में, शहरी झारखण्ड के सामने आने वाली चुनौतियों जैसे सार्वजनिक स्वास्थ्य, जलापूर्ति, गरीबी उन्मूलन, अपशिष्ट प्रबंधन आदि से निपटने के लिए स्थानीय स्तर पर श.स्था.नि की महत्वपूर्ण भूमिका है।

### 2.1.3 शहरी स्थानीय निकाय की रूपरेखा

झारखण्ड में 31 मार्च 2021 को उनकी जनसंख्या के आधार पर वर्गीकृत 50 श.स्था.नि थे जैसा कि तालिका 2.1 में दिखाया गया है।

तालिका 2.1: झारखण्ड में श्रेणीवार श.स्था.नि

श्रेणी	नामकरण	जनसंख्या	श.स्था.नि की संख्या
वृहद् शहरी क्षेत्र	नगर निगम (न.नि.)	1.5 लाख एवं अधिक	09
लघु शहरी क्षेत्र	नगर परिषद (न.प.)	वर्ग 'अ' वर्ग 'ब'	एक लाख एवं अधिक तथा 1.5 लाख से कम 0.40 लाख एवं अधिक तथा एक लाख से कम
	नगर पंचायत (न.पं.)	अधिसूचित क्षेत्र समिति	0.12 लाख एवं अधिक तथा 0.40 लाख से कम 01
<b>कुल</b>			<b>50</b>

स्रोत: झा.न.अ., 2011 तथा न.वि. एवं आ.वि. का वार्षिक प्रतिवेदन 2020-21

श.स्था.नि झारखण्ड नगर अधिनियम (झा.न.अ.), 2011 द्वारा शासित होते हैं। प्रत्येक श.स्था.नि को वार्डों में विभाजित किया गया है, जिन्हें पार्षदों के चुनाव के उद्देश्य से राज्य सरकार द्वारा निर्धारित और अधिसूचित किया जाता है। अधिसूचित क्षेत्र समिति, जमशेदपुर को छोड़कर सभी श.स्था.नि का एक निकाय यानि परिषद है, जो पार्षद और अन्य सदस्य से मिलकर बनता है। जमशेदपुर में अ.क्षे.स. का दैनिक संचालन नगर विकास और आवास विभाग (न.वि. एवं आ.वि.), झारखण्ड सरकार द्वारा नियुक्त एक विशेष पदाधिकारी द्वारा देखा जाता है। इसके अलावा, गोमिया नगर परिषद को सितंबर 2018 में अधिसूचित किया गया था एवं दिसंबर 2020 में इसकी अधिसूचना रद्द किए जाने तक यह कार्यशील रहा।

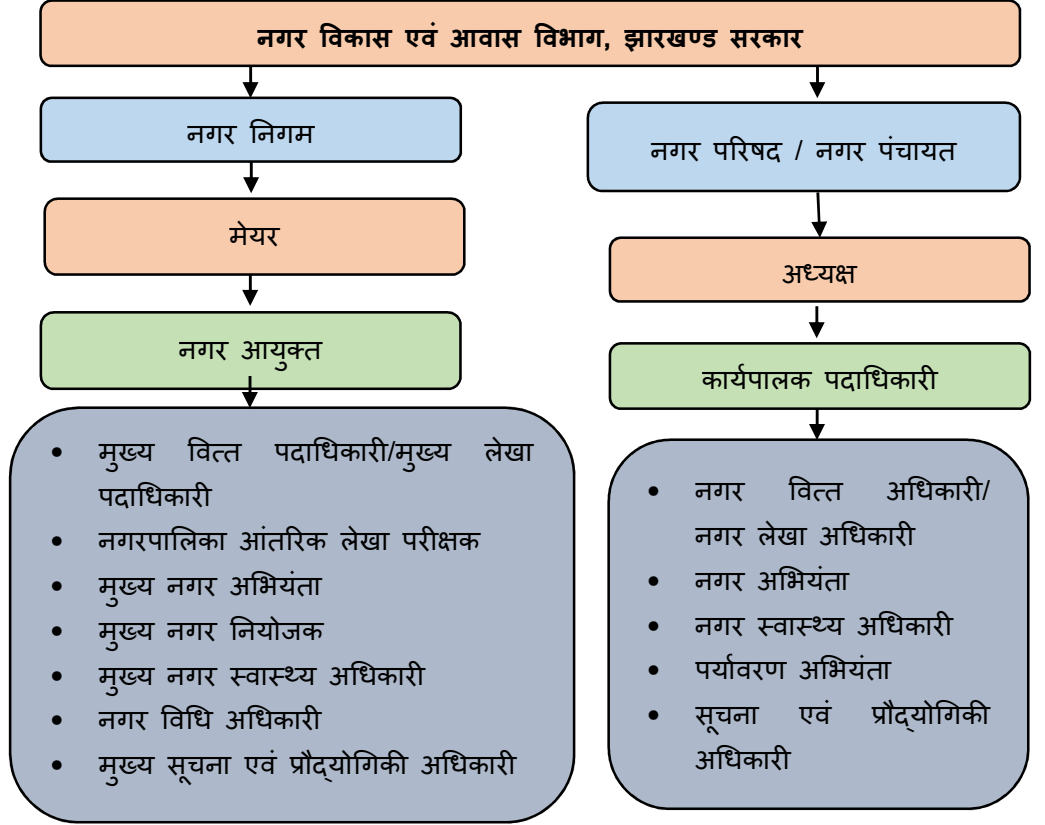
### 2.1.4 संगठनात्मक संरचना

श.स्था.नि. नगर विकास एवं आवास विभाग, झारखण्ड सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण में हैं। नगर प्रशासन निदेशालय (न.प्र.नि) न.वि. एवं आ.वि. और श.स्था.नि के बीच एक कड़ी के रूप में कार्य करता है। झुगगी झोपड़ी क्षेत्र में सुधार के लिए मई 2008 में गठित राज्य नगरीय विकास एजेंसी (सुडा) वर्तमान में कुछ केन्द्रीय योजनाओं का क्रियान्वयन, घरों का सर्वेक्षण, संपत्ति कर, जल उपयोगकर्ता शुल्क एवं अन्य नगरपालिका करों का आकलन और संग्रहण करती है।

नगर निगम में नगर आयुक्त और नगर परिषद तथा नगर पंचायत में कार्यपालक पदाधिकारी की नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जाती है और उनके पास झा.न.अ., 2011 के प्रावधानों और उसके तहत बनाए गए नियमों के अधीन श.स्था.नि के प्रशासन को चलाने के लिए कार्यकारी शक्तियाँ होती हैं।

जनता द्वारा निर्वाचित मेयर/अध्यक्ष परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करते हैं। राज्य में श.स्था.नि के कार्यकाज के संबंध में संगठनात्मक संरचना को चार्ट 2.1 में दर्शाया गया है।

चार्ट 2.1: संगठनात्मक संरचना / संगठनात्मक-चित्र



इसके अलावा, जुलाई 2013 में स्थापित झारखण्ड अर्बन इंफ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेंट कंपनी लिमिटेड (जुडको) एक सहकार्यकारी संस्था है जो शहरी बुनियादी ढाँचों के निर्माण में न.वि. एवं आ.वि. को सुविधा प्रदान करता है।

### 2.1.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा (नि.ले.) का उद्देश्य यह निर्धारित करना था कि:

- क्या राज्य सरकार द्वारा श.स्था.नि को उपयुक्त रूप से गठित संस्थानों/संस्थागत तंत्रों की स्थापना के माध्यम से अपने कार्यों का प्रभावी ढंग से निर्वहन करने का अधिकार दिया गया है;
- कथित रूप से सौंपे गए कार्यों के निर्वहन में श.स्था.नि. की प्रभावशीलता विकसित की गई है; तथा
- क्या श.स्था.नि. को कथित रूप से सौंपे गए कार्यों के निर्वहन हेतु पर्याप्त संसाधनों तक पहुँच के लिए सशक्त किया गया है।



### 2.1.6 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा मापदंड निम्नलिखित से प्राप्त किए गए थे:

- संवैधानिक (चौहत्तरवाँ) संशोधन अधिनियम, 1992 (74<sup>वें</sup> सं.सं.अ.);
- झारखण्ड नगरपालिका अधिनियम (झा.न.अ.) 2011;
- झारखण्ड नगरपालिका लेखा नियमावली (झा.न.ले.नि.), 2012 और उसके तहत प्रावधान;
- झारखण्ड नगरपालिका निर्वाचन एवं चुनाव याचिका नियमावली, 2012
- केंद्रीय/राज्य वित्त आयोगों के प्रतिवेदन; तथा
- समय-समय पर जारी किए गए राज्य सरकार के आदेश, अधिसूचनाएँ, परिपत्र और निर्देश।

### 2.1.7 लेखापरीक्षा का क्षेत्र, विस्तार एवं कार्यप्रणाली

वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 की अवधि के लिए, अक्टूबर 2020 से दिसंबर 2021 के दौरान, न.वि. एवं आ.वि. तथा चयनित श.स्था.नि में "74<sup>वें</sup> संवैधानिक संशोधन अधिनियम (सं.सं.अ.) के कार्यान्वयन की प्रभावकारिता" पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा (नि.ले.) आयोजित की गई। 50 श.स्था.नि. में से 10 श.स्था.नि. अर्थात् नौ नगर निगमों में से चार<sup>1</sup>, 20 नगर परिषदों में से तीन<sup>2</sup> और 20 नगर पंचायतों में से तीन<sup>3</sup> का चयन 2011 की जनगणना के जनसंख्या के आधार पर सरल यादृच्छिक नमूनाकरण विधि से किया गया। प्रश्नावली एवं प्रारूप जारी कर तथा संचिका के अध्ययन के माध्यम से साक्ष्य एकत्र किए गए। लेखापरीक्षा पद्धति में दस्तावेजों का विश्लेषण और लेखापरीक्षा पृच्छाओं के उत्तर शामिल थे।

शक्तियों के हस्तांतरण की स्थिति की समीक्षा करने हेतु संविधान की 12<sup>वें</sup> अनुसूची में वर्णित 18 कार्यों में से, दो कार्यों अर्थात् (i) जल आपूर्ति तथा (ii) सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन का चयन श.स्था.नि द्वारा इन कार्यों की जिम्मेवारी के निर्वहन करने हेतु श.स्था.नि के संसाधनों तथा क्षमताओं की पर्याप्तता का आकलन करने के लिए किया गया था। केंद्रीय वित्त आयोग (के.वि.आ.)/राज्य वित्त आयोग (रा.वि.आ.) की अनुशंसाओं का कार्यान्वयन तथा झा.न.अ., 2011 के प्रावधानों का विश्लेषण भी श.स्था.नि के पास उपलब्ध

<sup>1</sup> देवघर, धनबाद, मेदिनीनगर एवं राँची।

<sup>2</sup> गोड्डा, फुसरो एवं सिमडेगा।

<sup>3</sup> बासुकीनाथ, हुसैनाबाद एवं खुँटी।

नगरपालिका के स्रोतों यथा नगरपालिका कर और उपयोगकर्ता शुल्क का आकलन के लिए करने किया गया।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. के साथ 31 अगस्त 2021 को एक प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया जिसमें लेखापरीक्षा के क्षेत्र, कार्यप्रणाली, उद्देश्य और मापदंड पर चर्चा की गई। लेखापरीक्षा अवलोकनों पर चर्चा करने के लिए सचिव, न.वि. एवं आ.वि. के साथ 22 अगस्त 2022 को एक निकास सम्मेलन भी आयोजित किया गया था। निकास सम्मेलन के दौरान विभाग द्वारा व्यक्त किए गए विचार, अगस्त 2022 में प्रस्तुत उत्तरों के साथ, प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से शामिल किए गए हैं।

## 2.2 शहरी स्थानीय निकायों के सशक्तिकरण के लिए संस्थागत तंत्र

राज्य सरकार ने फरवरी 2012 में झा.न.अ., 2011 को अधिनियमित करते हुए 12<sup>वीं</sup> अनुसूची में वर्णित 18 कार्यों को करने के लिए नगरपालिकाओं को अधिकार दिया। इन कार्यों का निर्वहन तभी प्रभावी हो सकता है जब उपयुक्त संस्थान स्थापित हों। 74<sup>वें</sup> सं.सं.अ. ने नगरपालिकाओं की संरचना और संस्थागत तंत्र के संबंध में कुछ प्रावधान तय किए। राज्य सरकार ने इन प्रावधानों को झा.न.अ., 2011 के अंतर्गत लाया जैसा कि तालिका 2.2 में दर्शाया गया है।

### तालिका 2.2: 74 वें सं.सं.अ. के प्रावधानों के साथ राज्य स्तरीय विधानों की तुलना

74 <sup>वें</sup> सं.सं.अ के तहत किए गए प्रावधान	भारत के संविधान के प्रावधान के अनुसार आवश्यकता	झा.न.अ., 2011 में समान प्रावधान
अनुच्छेद 243क्यू	नगरपालिकाओं का गठन: तीन प्रकार की नगरपालिकाएँ अर्थात् परिवर्ती क्षेत्र के लिए नगर पंचायत, एक लघु शहरी क्षेत्र के लिए नगर परिषद और एक वृहद् शहरी क्षेत्र के लिए नगर निगम।	धारा 3
अनुच्छेद 243आर	नगरपालिकाओं की संरचना: नगरपालिका में सभी सीट प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा भरे जाने हैं और नगर प्रशासन में विशेष ज्ञान वाले व्यक्ति सरकार द्वारा नामित। किसी राज्य का विधानमंडल कानून द्वारा, संसद और विधान सभा के सदस्य, जिनके निर्वाचन क्षेत्र नगरपालिका क्षेत्र में स्थित हैं और राज्य परिषद और राज्य विधान परिषद के सदस्य जो शहर के भीतर निर्वाचक के रूप में पंजीकृत हैं, को प्रतिनिधित्व प्रदान कर सकते हैं।	धारा 15, 16 तथा 26
अनुच्छेद 243एस	वाई समिति का गठन और संरचना: यह तीन लाख या उससे अधिक की आबादी वाली सभी नगर पालिकाओं में वाई समितियों के गठन का प्रावधान करती है।	धारा 34
अनुच्छेद 243टी	सीटों का आरक्षण: अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति, महिलाओं और पिछड़े वर्गों के लिए आरक्षित सीटें सीधे चुनाव द्वारा भरे जाने हैं।	धारा 16
अनुच्छेद 243यू	नगरपालिकाओं की अवधि: नगरपालिका की पहली बैठक की तारीख से पाँच साल का एक निश्चित कार्यकाल है और कार्यकाल के समाप्ति के छः महीने के भीतर फिर से चुनाव होना है।	धारा 20
243आई के साथ पठित अनुच्छेद 243वाई	वित्त आयोग: राज्य सरकार निम्नलिखित के लिए वित्त आयोग का गठन करेगी: नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने और ऐसे कदम उठाने जो नगर निकायों की वित्तीय स्थिति को मजबूत करने में मदद करें। राज्य सरकार द्वारा वसूले जाने वाले करों, शुल्कों, टोल और शुल्कों की शुद्ध	धारा 97

74 <sup>वें</sup> सं.सं.अ के तहत किए गए प्रावधान	भारत के संविधान के प्रावधान के अनुसार आवश्यकता	ज्ञान.अ., 2011 में समान प्रावधान
	आय का राज्य और नगरपालिकाओं के बीच वितरण करना। राज्य की संचित निधि से राज्य में नगर निकायों को निधियों का आवंटन। राज्यपाल इस अनुच्छेद के तहत आयोग द्वारा की गई प्रत्येक अनुशंसा पर कृत कार्रवाई को एक व्याख्यात्मक ज्ञापन के रूप में राज्य के विधानमंडल के समक्ष रखवाएंगे।	ज्ञान.अ., 2011 में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है
अनुच्छेद 243 जेडडी	जिला योजना के लिए समिति: जिला स्तर पर जिला योजना समिति का गठन। जिला योजना समितियों की संरचना। विकास योजना का प्रारूप तैयार कर सरकार को अग्रसारित किया जाना।	धारा 383
अनुच्छेद 243जेडई	महानगरीय योजना समिति: 10 लाख या उससे अधिक की आबादी वाले प्रत्येक महानगरीय क्षेत्र में महानगरीय योजना समिति (म.यो.स.) के गठन का प्रावधान।	धारा 384

स्रोत: 74<sup>वें</sup> सं.सं.अ तथा ज्ञान.अ., 2011

74<sup>वें</sup> सं.सं.अ और ज्ञान.अ., 2011 में उद्धृत प्रावधानों तथा झारखण्ड में नगरपालिकाओं के संस्थागत तंत्र की तुलनात्मक चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गई है।

### 2.2.1 नगरपालिकाओं का गठन

संविधान के अनुच्छेद 243क्यू के तहत शहरी स्थानीय निकाय (श.स्था.नि.) को एक स्वशासकीय संस्था के रूप में परिभाषित किया गया है। ज्ञान.अ., 2011 की धारा 3 के अनुसार, राज्य सरकार किसी भी स्थानीय क्षेत्र की जनसंख्या, जनसंख्या घनत्व, ऐसे क्षेत्र में कृषि गतिविधियों के इतर रोजगार का प्रतिशत, ऐसे क्षेत्र का आर्थिक महत्व आदि को ध्यान में रखते हुए, अधिसूचना द्वारा किसी भी क्षेत्र<sup>4</sup> को एक वृहद् शहरी क्षेत्र (नगर निगम), या एक छोटा शहरी क्षेत्र (नगर परिषद), या एक परिवर्ती क्षेत्र (नगर पंचायत) घोषित कर सकती है। ज्ञान.अ., 2011 की धारा 14 के तहत, राज्य सरकार आवश्यकतानुसार मौजूदा नगरपालिकाओं की समीक्षा करेगी और परिणामी क्षेत्रों और मौजूदा श.स्था.नि. की वृद्धि को ध्यान में रखते हुए उनका उन्नयन करेगी।

वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान राज्य सरकार ने दो नगर परिषदों (गिरिडीह और मेदिनीनगर) और एक अधिसूचित क्षेत्र समिति (मानगो) को नगर निगमों (अगस्त 2017 और सितंबर 2017 के बीच) के रूप में, मौजूदा जुगसलाई

<sup>4</sup> बशर्ते कि स्थानीय क्षेत्र ने महत्व तथा शहरी विशेषताओं जैसे बाजार सुविधाओं की उपलब्धता, स्थापित उद्योग या उद्योगों या वाणिज्य या शिक्षा को आकर्षित करने की क्षमता को अर्जित कर लिया हो। स्वास्थ्य देखभाल या आर्थिक और औद्योगिक विकास के लिए ऐसी अन्य बुनियादी सुविधाओं पर भी विचार किया जा सकता है।

नगरपालिका को नगर परिषद (अगस्त 2017) के रूप में तथा सात<sup>5</sup> नये नगर पंचायतों (अगस्त 2016 से सितंबर 2018 के बीच) को अधिसूचित किया।

### 2.2.2 चुनाव एवं परिषदों का गठन

झा.न.अ 2011 की धारा 20 के साथ पठित 74<sup>वें</sup> सं.सं.अ. का अनुच्छेद 243यू (3)(ए) नगरपालिकाओं के लिए अपनी पहली बैठक की तारीख से पाँच साल का एक निश्चित कार्यकाल निर्धारित करता है। नए श.स्था.नि. की अधिसूचना और मौजूदा श.स्था.नि. के विघटन के मामले में ऐसी अधिसूचना या विघटन की तारीख से छः महीने के भीतर चुनाव होंगे।

- राज्य निर्वाचन आयोग (रा.नि.आ.) ने वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान महापौरों, उप-महापौरों, अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और पार्षदों के लिए चुनाव करवाया (मार्च और अप्रैल 2018) और 34 श.स्था.नि.<sup>6</sup> में परिषदों का गठन किया।
- एक नव निर्मित (29 अगस्त 2016) नगर पंचायत (बरहरवा) में चुनाव अधिसूचना की तारीख से छः महीने के भीतर कराने के बजाय 18 महीने बाद (अप्रैल 2018) कराया गया।
- आठ श.स्था.नि.<sup>7</sup> जिनका कार्यकाल जून 2020 में समाप्त होना था, में चुनाव मई-जून 2020 में प्रस्तावित थे, लेकिन कोविड-19 महामारी के कारण रा.नि.आ. द्वारा चुनाव स्थगित (मई 2020) कर दिया गया। इस प्रकार, इन श.स्था.नि. में चुनाव दिसंबर 2021 तक 18 महीने से अधिक समय से लंबित थे। इन श.स्था.नि. में, नगर आयुक्तों / कार्यकारी अधिकारियों को झा.न.अ, 2011 के धारा 16 (8) के तहत श.स्था.नि., की शक्ति और कार्यों का प्रयोग करने के लिए प्रशासक के रूप में अधिसूचित (जून 2020) किया गया था।
- पाँच<sup>8</sup> नवसृजित (अप्रैल 2018 और सितंबर 2018 के बीच) नगर पंचायतों में, चुनाव उनकी अधिसूचना की तारीख से दिसंबर 2021 तक 39 से 44 महीनों से अधिक समय से लंबित थे। इन श.स्था.नि. के लिए चुनाव मई-जून 2020 में प्रस्तावित किए गए थे, लेकिन कोविड-19 महामारी के कारण रा.नि.आ. द्वारा स्थगित (मई 2020) कर दिए गए। हालाँकि, महामारी के पहले चुनाव संपन्न नहीं कराने के कारण अभिलेख में उपलब्ध नहीं थे।

<sup>5</sup> बचरा, बड़की सरैया, बड़हरवा, धनवार, डोमचांच, हरिहरगंज एवं महगामा

<sup>6</sup> पाँच नगर निगम, 16 नगर परिषद एवं 13 नगर पंचायत

<sup>7</sup> तीन नगर निगम (चास, देवघर और धनबाद), तीन नगर परिषद (बिश्रामपुर, चक्रधरपुर और झुमरी तिलैया) और दो नगर पंचायत (कोडरमा और मझियाओं)

<sup>8</sup> बचरा, बड़की सरैया, धनवार, हरिहरगंज और महगामा।

- दो श.स्था.नि. मानगो और जुगसलाई को क्रमशः नगर निगम और नगर परिषद के रूप में अधिसूचित (अगस्त 2017) किया गया था, लेकिन दिसंबर 2021 तक 50 महीने से अधिक समय बीत जाने के बाद भी चुनाव नहीं करवाए जा सके क्योंकि आरक्षित सीटों की पहचान के लिए इन श.स्था.नि. में पिछड़े वर्ग की जनसंख्या सुनिश्चित नहीं की जा सकी।
- 14<sup>वें</sup> वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार, अनुदान विधिवत रूप से गठित श.स्था.नि., यानि जहाँ चुनाव हुए थे तथा निर्वाचित निकाय मौजूद थे, को ही जारी किया जाना था। अनुदान शहरी स्थानीय निकायों की जनसंख्या (90 प्रतिशत) और क्षेत्रफल (10 प्रतिशत) के अनुपात में जारी किया जाना था।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान चार से 14 श.स्था.नि. 14<sup>वें</sup> वित्त आयोग के ₹ 253.46 करोड़<sup>9</sup> के राशि के अनुदान से वंचित हो गए, क्योंकि इन श.स्था.नि. में चुनाव नहीं हुए थे।

इस प्रकार, 15 श.स्था.नि. में चुनाव, 18 से 50 महीने से अधिक समय से लंबित थे तथा प्रशासक या विशेष अधिकारी इन श.स्था.नि. के कार्यों को देख रहे थे। इसके अतिरिक्त, समय पर चुनाव नहीं कराए जाने के कारण शहरी स्थानीय निकाय 14<sup>वें</sup> वित्त आयोग के ₹ 253.46 करोड़ के राशि के अनुदान से वंचित हो गए।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा कहा (अगस्त 2022) कि 15 श.स्था.नि. में जल्द चुनाव के लिए विभागरा.नि.आ. द्वारा कार्रवाई प्रारंभ की जा चुकी है।

### 2.2.3 नगरपालिकाओं की संरचना

झा.न.अ., 2011 की धारा 15 के साथ पठित संविधान के अनुच्छेद 243 आर के अनुसार, एक नगरपालिका में निर्वाचित पार्षद, सह-चयनित सदस्य<sup>10</sup> और पूर्ण या आंशिक रूप से नगरपालिका क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करने वाले निर्वाचन क्षेत्रों के विधानसभा के सदस्य (विधायक) एवं संसद सदस्य (सांसद) शामिल होते हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. में पार्षदों ने नगरपालिका प्रशासन में विशेष ज्ञान या अनुभव रखने वाले सदस्यों और अल्पसंख्यक समुदाय से

<sup>9</sup> 2015-16: 4 श.स्था.नि. - ₹ 28.61 करोड़, 2016-17: 8 श.स्था.नि. - ₹ 46.03 करोड़, 2017-18: 9 श.स्था.नि. - ₹ 50.16 करोड़, 2018-19: 14 श.स्था.नि. - ₹ 63.61 करोड़, 2019-20: 8 श.स्था.नि. - ₹ 65.05 करोड़, (जनसंख्या तथा क्षेत्रफल के आधार पर संगणित)

<sup>10</sup> नगरपालिका प्रशासन में विशेष ज्ञान या अनुभव रखने वाले महिला सहित सदस्य तथा परिषद में कोई प्रतिनिधित्व नहीं होने वाले अल्पसंख्यक समुदाय को वरीयता के साथ महिला सहित सदस्य, पार्षदों द्वारा सह-चयनित किया जाता है। सह-चयनित सदस्यों को मत देने का अधिकार नहीं होता।

संबंधित सदस्यों का सह-चयन, जैसा कि झा.न.अ., 2011 में उल्लिखित है, नहीं किया।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा कहा (अगस्त 2022) कि नगरपालिका प्रशासन में विशेष ज्ञान या अनुभव रखने वाले सदस्यों और अल्पसंख्यक समुदाय से संबंधित सदस्यों का सह-चयन के लिए श.स्था.नि. को निर्देशित किया जाएगा।

#### 2.2.4 चुनाव में सीटों का आरक्षण

संविधान के अनुच्छेद 243टी में प्रत्यक्ष चुनावों में अनुसूचित जाति (अ.जा.), अनुसूचित जनजाति (अ.ज.जा.), महिला और पिछड़ा वर्ग (पि.व.) के लिए सीटों के आरक्षण का प्रावधान है। झारखण्ड नगरपालिका निर्वाचन एवं चुनाव याचिका नियमावली (जेएमइए), 2012 के नियम 5 के साथ पठित झा.न.अ., 2011 की धारा 16 में प्रावधान है कि प्रत्येक परिषद में, जितना निकटतम संभव हो सके जो कुल निर्वाचित सदस्यों के सीटों के 50 प्रतिशत से अधिक न हो, अ.जा., अ.ज.जा पि.व. एवं महिलाओं के लिए आरक्षित किया जाएगा। आरक्षण उस नगरपालिका में अ.जा., अ.ज.जा और पि.व. की आबादी के आधार पर दिया जाना था। सीटों के आरक्षण में प्रथम, द्वितीय एवं तृतीय प्राथमिकता क्रमशः अ.जा., अ.ज.जा. और पिछड़ा वर्ग को उनकी जनसंख्या के अनुपात में दिया जाना था, जिसमें प्रत्येक श्रेणी में 50 प्रतिशत आरक्षण महिलाओं के लिए शामिल हो।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पार्षदों के चुनाव में महिलाओं के प्रतिनिधित्व सहित आरक्षण मानदंड का पालन किया गया था। उदाहरण के लिए, अप्रैल 2018 में हुए चुनाव में सिमडेगा के 20 वार्डों में से अ.जा. के लिए 4.48 प्रतिशत आबादी के विरुद्ध एक सीट/वार्ड आरक्षित थी, जबकि अ.ज.जा. के लिए 46.39 प्रतिशत की आबादी के विरुद्ध महिलाओं के लिए चार सीटें/वार्ड सहित कुल नौ सीटें/वार्ड आरक्षित थीं और शेष 10 सीटें अन्य (अनारक्षित) के लिए थे, जिनमें से महिलाओं के लिए पाँच सीटें/वार्ड शामिल थे। पि.व. के लिए कोई सीट आरक्षित नहीं हुई क्योंकि अ.जा. और अ.ज.जा. को क्रमशः प्रथम एवं द्वितीय प्राथमिकता देते हुए 50 प्रतिशत की आरक्षण सीमा पूरी हो गई थी।

#### 2.2.5 प्रमुख समितियाँ

##### 2.2.5.1 स्थायी समिति

झा.न.अ., 2011 की धारा 24 के अनुसार, श.स्था.नि. को स्थायी समिति गठित करने की आवश्यकता है जिसमें (अ) नगर निगम के मामले में महापौर, उप महापौर

और क्षेत्रीय समितियों<sup>11</sup> के अध्यक्ष (ब) नगर परिषद के मामले में अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और परिषद द्वारा चुने जाने वाले पाँच निर्वाचित पार्षद और (स) नगर पंचायत के मामले में अध्यक्ष; उपाध्यक्ष और परिषद द्वारा चुने जाने वाले तीन निर्वाचित पार्षद शामिल होते हैं। समिति के कार्यों में बजट के साथ-साथ लेखापरीक्षा प्रतिवेदन और उन पर कृत कार्रवाई पर विचार करना शामिल है। महापौर/अध्यक्ष स्थायी समिति के पीठासीन अधिकारी के तौर पर कार्य करेंगे और नगर आयुक्त/कार्यपालक अधिकारी समिति के प्रस्तावों को लागू करने के लिए उत्तरदायी होंगे।

लेखापरीक्षा ने 10 नमूना-जाँचित श.स्था.नि में स्थायी समितियों का गठन नहीं किया जाना अथवा गठन में विलम्ब पाया जैसा कि तालिका 2.3 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.3: स्थायी समितियों के गठन की स्थिति

क्र. सं.	श.स्था.नि नाम	का बोर्ड की अवधि	स्थायी समिति के गठन की तिथि	वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान बैठकों की संख्या
1	देवघर न.नि.	2015-16 से 2019-20	09/04/2016	07
2	धनबाद न.नि.	2015-16 से 2019-20	01/07/2015	31
3	खूँटी, न.प.	2013-14 से 2017-18	गठित नहीं	
		2018-19 से 2022-23	12/02/2021	01
4	मेदनीनगर न.नि.	2013-14 से 2017-18	गठित नहीं	
		2018-19 से 2022-23	01/03/2019	05
5	फुसरो न.परि.	2013-14 से 2017-18	तिथि उपलब्ध नहीं	
		2018-19 से 2022-23	01/07/2019	11
6	राँची न.नि.	2013-14 से 2017-18	02/12/2013	04
		2018-19 से 2022-23	10/09/2018	05
7	सिमडेगा न.परि.	2013-14 से 2017-18	गठित नहीं	
		2018-19 से 2022-23	30/07/2018	02
8	हुसैनाबाद न.पं.	2013-14 से 2017-18	गठित नहीं	
		2018-19 से 2022-23	26/06/2021	शून्य
9	बासुकीनाथ न.पं.	2013-14 से 2017-18 एवं	गठित नहीं	
10	गोड्डा न.परि.	2018-19 से 2022-23	गठित नहीं	

स्रोत: नमूना-जाँचित श.स्था.नि.द्वारा प्रदत्त सूचना

तालिका 2.3 से यह देखा जा सकता है कि स्थायी समिति का गठन दो श.स्था.नि (बासुकीनाथ और गोड्डा) में बिल्कुल नहीं किया गया था, जबकि चार श.स्था.नि (खूँटी, मेदिनीनगर, सिमडेगा और हुसैनाबाद) में एक कार्यकाल वित्तीय वर्ष 2013-14 से 2017-18 के लिए इनका गठन नहीं किया गया था। वित्तीय वर्षों 2018-19 से

<sup>11</sup> ज्ञान.अ. 2011 की धारा 49 के तहत सरकार द्वारा क्षेत्रीय समितियों का गठन किया जाना है, जिसमें नगर निगम के भीतर जितने वार्ड अधिसूचित हैं उनके प्रादेशिक क्षेत्र शामिल होंगे। प्रत्येक क्षेत्रीय समिति में कम से कम पाँच निकटवर्ती वार्ड शामिल होंगे। क्षेत्रीय समितियों की शक्ति और कार्य सरकार द्वारा अधिसूचित किए जाएंगे।

2022-23 के कार्यकाल के लिए दो श.स्था.नि (खूँटी और हुसैनाबाद) में स्थायी समिति के गठन में 32 से 37 माह की देरी भी देखी गई। नमूना-जाँचित श.स्था.नि. में स्थायी समिति के न होने की दशा में उनके कार्य नगरपालिका बोर्ड के द्वारा किये जा रहे थे।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा कहा (अगस्त 2022) कि श.स्था.नि. को स्थायी समिति के गठन हेतु निर्देशित (जून 2022) किया गया था।

#### 2.2.5.2 वार्ड समिति

संविधान का अनुच्छेद 243एस तीन लाख या अधिक की आबादी वाली नगरपालिका क्षेत्र के भीतर एक या अधिक वार्डों को मिलाकर वार्ड समितियों के गठन का प्रावधान करता है। हालाँकि, झा.न.अ., 2011 की धारा 34 के अनुसार, नगरपालिका के प्रत्येक वार्ड के लिए वार्ड समिति<sup>12</sup> का गठन किया जाना है, जो परिषद की कार्यकाल अवधि के साथ सह-कार्यकारी होगी। झा.न.अ., 2011 की धारा 381 के तहत, समितियों को अनुमानित व्यय दिखाते हुए वार्षिक विकास योजना तैयार करनी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 10 नमूना-जाँचित श.स्था.नि. में से दो (धनबाद एवं राँची) की जनसंख्या तीन लाख से अधिक थी। वर्ष 2015-16 से 2019-20 के कार्यावधि के लिए धनबाद के 55 वार्डों में से चार में वार्ड समितियों का गठन किया गया था, जबकि 2013-14 से 2017-18 तथा 2018-19 से 2022-23 के कार्यावधि के लिए राँची में, जहाँ 53 वार्ड थे, ऐसी कोई समिति गठित नहीं की गई थी। इसके अलावा, 56 वार्डों वाले दो नमूना-जाँचित श.स्था.नि. (देवघर: 36 और सिमडेगा: 20) में 41 वार्ड समितियों (देवघर: 36 और सिमडेगा: 5) का गठन किया गया था, जबकि नमूना-जाँचित छः<sup>13</sup> श.स्था.नि. के 131 वार्डों में कोई वार्ड समिति नहीं थी। इस प्रकार, स्थानीय शासन में सामुदायिक भागीदारी उद्देश्य विफल हो गया। नमूना-जाँचित श.स्था.नि. में वार्ड समितियों के कार्यों का संचालन पार्षदों द्वारा किया जा रहा था।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2022) कि श.स्था.नि. को वार्ड समितियों का गठन करने के लिए निर्देशित (जून 2022) किया गया था।

<sup>12</sup> वार्ड के पार्षद, क्षेत्र सभा प्रतिनिधि और परिषद द्वारा नामित वार्ड से नागरिक समाज का प्रतिनिधित्व करने वाले दस से अधिक व्यक्ति शामिल नहीं हों, से मिलकर बना हो।

<sup>13</sup> बासुकीनाथ: 12, गोड्डा: 21, खूँटी: 19, हुसैनाबाद: 16, मेदिनीनगर: 35 और फुसरो: 28।



### 2.2.5.3 विषय समिति

झा.न.अ., 2011 की धारा 46 के अनुसार, एक नगर निगम या एक वर्ग-ए नगर परिषद<sup>14</sup>, समय-समय पर, निर्वाचित पार्षदों<sup>15</sup> से मिलकर बने हुए विषय समितियों का गठन (क) जलापूर्ति (ख) जल निकासी एवं सीवरेज (ग) ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (घ) शहरी पर्यावरण प्रबंधन और भूमि उपयोग नियंत्रण (च) गरीबी और स्लम सेवाएँ (छ) शिक्षा और स्वास्थ्य और (ज) अनु.जाति, अनु.जनजाति, पिछड़ी जाति, महिलाओं और बच्चों के कल्याण से संबंधित मामलों के निपटान के लिए कर सकती है। प्रत्येक विषय समिति का कार्यकाल दो वर्ष का होगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नमूना-जाँचित चार नगर निगमों (धनबाद, देवघर, मेदिनीनगर एवं राँची) में से किसी में भी विषय समितियों का गठन नहीं किया गया था। ऐसी समितियों के अभाव में नमूना-जाँचित श.स्था.नि. में इन विषयों पर निर्णय नगर निगम बोर्ड द्वारा लिए गए थे।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2022) कि श.स्था.नि. को विषय समितियों का गठन करने के लिए निर्देशित (जून 2022) किया गया था।

### 2.2.6 जिला और महानगर योजना समिति

संविधान के अनुच्छेद 243 जेडडी और 243 जेडई के अनुसार, राज्य सरकार को जिला स्तर पर एक जिला योजना समिति (जि.यो.स.) का गठन करना है ताकि जिले में स्थानीय निकायों द्वारा तैयार की गई योजनाओं को समेकित किया जा सके और पूरे जिले के लिए एक प्रारूप विकास योजना (प्रा.वि.यो.) तैयार की जा सके। महानगरीय क्षेत्र के लिए एक प्रा.वि.यो. तैयार करने के लिए प्रत्येक महानगरीय क्षेत्र में एक महानगर योजना समिति (म.यो.स.) का गठन करना भी आवश्यक है। झा.न.अ., 2011 की धारा 383 और 384 में कहा गया है कि जि.यो.स और म.यो.स पंचायत और नगरपालिकाओं के बीच सामान्य हित<sup>16</sup> के मामलों के संबंध में एक व्यापक प्रा.वि.यो तैयार करेंगे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि नमूना-जाँचित श.स्था.नि. से संबंधित सभी जिलों में जि.यो.स. मौजूद थी, परन्तु उन्होंने समेकित प्रा.वि.यो. बनाने के लिए संबंधित

<sup>14</sup> स्थानीय निकाय जिसकी जनसंख्या एक लाख एवं अधिक तथा एक लाख पचास हजार से कम हो।

<sup>15</sup> नगर निगम के मामले में सात सदस्य और वर्ग 'ए' नगर परिषद के मामले में पाँच सदस्य।

<sup>16</sup> स्थानिक योजना; पानी और अन्य भौतिक और प्राकृतिक संसाधनों का बँटवारा; बुनियादी ढाँचों का एकीकृत विकास; पर्यावरण संरक्षण; और उपलब्ध संसाधनों की सीमा और प्रकार, चाहे वित्तीय हो या अन्य।

श.स्था.नि. से योजना समर्पित करने को नहीं कहा था। इसके अलावा, नमूना-जाँचित दो श.स्था.नि. (धनबाद और राँची) की आबादी दस लाख से अधिक थी जो एक महानगरीय शहर की स्थिति को दर्शाती है। हालाँकि, इन दोनों को म.वि.यो. के गठन के लिए महानगर के रूप में अभी तक अधिसूचित किया जाना बाकी था।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2022) कि जि.यो.स./श.स्था.नि. को म.वि.यो. के लिए निर्देश जारी किए जाएंगे। हालाँकि, राँची और धनबाद नगर निगमों के लिए म.वि.यो. की अधिसूचना जारी करने पर बाद में विचार किया जाएगा।

### 2.2.7 राज्य वित्त आयोग

संविधान के अनुच्छेद 243 वाई में प्रावधान है कि राज्य के राज्यपाल, अधिनियम के लागू होने से एक वर्ष के भीतर और उसके पश्चात, प्रत्येक पाँचवें वर्ष की समाप्ति पर नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने के लिए तथा राज्य एवं श.स्था.नि. के बीच करों, शुल्कों आदि के वितरण, करों, शुल्कों आदि के निर्धारण, श.स्था.नि. को सहायता अनुदान और वित्तीय स्थिति में सुधार के लिए आवश्यक उपायों के संबंध में राज्यपाल को अनुशंसाएँ करने हेतु राज्य वित्त आयोग का गठन करेंगे। आगे, पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार (भा.स.) ने राज्य वित्त आयोगों (रा.वि.आ.) के लिए पूर्णकालिक अध्यक्ष नियुक्त करने हेतु दिशा-निर्देश (अप्रैल 2009) जारी किए थे। इसके अलावा, 14<sup>वें</sup> वित्त आयोग ने रा.वि.आ. के सुचारु संचालन को सुनिश्चित करने के लिए उचित प्रशासनिक सहायता और पर्याप्त संसाधनों के साथ उनके सुदृढीकरण की अनुशंसा (दिसंबर 2014) की थी।

लेखापरीक्षा ने रा.वि.आ. के गठन में विलंब एवं अंतराल के साथ-साथ उन्हें प्रशासनिक सहायता उपलब्ध नहीं कराया जाना पाया, जैसा कि अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

#### 2.2.7.1 राज्य वित्त आयोगों के गठन में विलम्ब

पूर्ववर्ती बिहार से झारखण्ड राज्य के विभाजन (नवंबर 2000) के पश्चात, झारखण्ड में चार रा.वि.आ. का गठन किया गया था, प्रत्येक में एक अध्यक्ष, दो अन्य सदस्य और एक पदेन सचिव शामिल थे। रा.वि.आ. की कार्यावधि का विवरण तालिका 2.4 में दिखाया गया है।

तालिका 2.4: झारखण्ड में रा.वि.आ. का गठन

रा.वि.आ.	पहले रा.वि.आ. के संदर्भ में रा.वि.आ. के गठन की नियत तिथि	रा.वि.आ. की गठन की तिथि	रा.वि.आ. के गठन में विलंब	आच्छादित अवधि
पहला	लागू नहीं*	28/01/2004	----	28/01/2004 से 27/01/2009
दूसरा	28/01/2009	19/12/2009	10 माह	28/01/2009 से 27/01/2014
तीसरा	28/01/2014	08/04/2015	14 माह	28/01/2014 से 27/01/2019
चौथा	28/01/2019	23/07/2019	5 माह	28/01/2019 से 27/01/2024

स्रोत: रा.वि.आ. द्वारा प्रदत्त आंकड़े

\*झारखण्ड राज्य का निर्माण बिहार से विभाजन के पश्चात 15 नवम्बर 2000 को हुआ था।

तालिका 2.4 से यह देखा जा सकता है कि पहले रा.वि.आ. का गठन राज्य के गठन के तीन साल बाद किया गया था तथा बाद के रा.वि.आ. का गठन पिछले रा.वि.आ की अवधि समाप्त होने की तारीख से पाँच से 14 महीने के अंतराल के बाद किया गया था।

#### 2.2.7.2 अध्यक्ष, सदस्यों और प्रशासनिक कर्मचारियों की नियुक्ति

लेखापरीक्षा ने देखा कि रा.वि.आ. के अध्यक्षों के पद लंबे समय तक खाली रहे, जैसा कि तालिका 2.5 में दिखाया गया है।

तालिका 2.5: रा.वि.आ. हेतु नियुक्त अध्यक्षों की संख्या और पद की रिक्त अवधि

रा.वि.आ.	नियुक्त अध्यक्षों की कुल संख्या	पद रिक्त रहने की अवधि	दिनों में रिक्त अवधि
पहला रा.वि.आ.	7	01/10/2004 से 15/07/2005	288
		17/08/2007 से 02/03/2008	199
		17/07/2008 से 31/10/2008	107
		कुल	594
दूसरा रा.वि.आ.	5	01/09/2009 से 24/10/2009	54
		01/07/2011 से 10/08/2011	41
		कुल	95
तीसरा रा.वि.आ.	4	02/04/2018 से 27/01/2019	301
चौथा रा.वि.आ.	रिक्त	28/01/2019 से 31/12/2021	1,069

स्रोत: योजना एवं वित्त विभाग द्वारा प्रदत्त सूचनाएँ

तालिका 2.5 से यह देखा जा सकता है कि पहले तीन रा.वि.आ. में अध्यक्ष का पद 95 से 594 दिनों तक रिक्त था। चौथे रा.वि.आ. के अध्यक्ष को दिसंबर 2021 तक नियुक्त नहीं किया गया था। चार रा.वि.आ. में से किसी में भी दो अन्य सदस्यों की नियुक्ति, यदि कोई हो, के संबंध में कोई सूचना नहीं मिली।

आगे, लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि राज्य सरकार ने 12 अस्थायी पदों को दो वर्षों के लिए स्वीकृत (सितम्बर एवं नवम्बर 2004) किया था, जिसे 27 जनवरी 2009 तक बढ़ाया गया था। हालाँकि, दो वर्षों के लिए 15 पद (जून 2015) तथा सात महीने के लिए 15 पद स्वीकृत (सितंबर 2019) किए गए थे। इस प्रकार, राज्य ने राज्य वित्त आयोगों के कार्यालय के संचालन के लिए नियमित कार्यालय कर्मचारियों के पदों को सुनिश्चित नहीं किया। स्वीकृत पद के अनुसार नियमित कार्यालय कर्मचारियों की पदस्थापना भी सुनिश्चित नहीं की गई थी क्योंकि अप्रैल 2009 तक केवल तीन कर्मचारियों<sup>17</sup> की पदस्थापना की गई थी और एक लेखा लिपिक को जून 2011 में प्रतिनियुक्ति के आधार पर नियुक्त किया गया था। कर्मचारियों की स्थिति (दिसंबर 2021 तक) के संबंध में जानकारी लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया। विभिन्न रा.वि.आ के अध्यक्षों ने रा.वि.आ. के अप्रभावी कार्यकाज एवं प्रतिवेदन तैयार नहीं करने के कारण के रूप में कर्मचारियों की कमी को इंगित (नवंबर 2013, मई 2015 और दिसंबर 2017) किया।

इस प्रकार, अध्यक्ष का पद लंबे समय तक रिक्त रहने तथा प्रशासनिक कर्मचारियों की नियुक्ति नहीं होने के कारण झारखण्ड में गठित रा.वि.आ को अपने कार्यकाज में बाधाओं का सामना करना पड़ा।

### 2.2.7.3 राज्य वित्त आयोग की कार्यप्रणाली

संविधान के अनुच्छेद 243आई के साथ पठित अनुच्छेद 243वाई के अनुसार, राज्यपाल राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई प्रत्येक अनुशंसा को एक व्याख्यात्मक ज्ञापन के साथ, कृत कार्रवाई के रूप में, राज्य की विधायिका के समक्ष रखवाएंगे।

तीन रा.वि.आ. ने जनवरी 2004 से जनवरी 2019 तक अपना कार्यकाल पूरा किया। हालाँकि, केवल पहले रा.वि.आ. ने राज्यपाल को अपनी अनुशंसा (अप्रैल 2009) सौंपी। अनुशंसाओं और सरकार द्वारा की गई कार्रवाई का विवरण तालिका 2.6 में दिखाया गया है।

तालिका 2.6: प्रथम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएँ एवं कृत कार्रवाई

क्र.सं.	अनुशंसाएँ	राज्य सरकार द्वारा की गई कार्रवाई
1.	नए झारखण्ड नगरपालिका अधिनियम का अधिनियमन जिसमें 'नगरपालिका वित्तीय अनुसूची' नगरपालिकाओं को सौंपे गए विभिन्न कार्यों को सूचीबद्ध करने वाली एक अनुसूची के सम्मिलित हों।	झा.न.अ. 2011, धारा 455 की अनुसूची के तहत, श.स्था.नि. को सौंपी गई 197 गतिविधियों / कार्यों को सूचीबद्ध करते हुए अधिनियमित (फरवरी 2012) किया गया था।

<sup>17</sup> एक निजी सहायक (31 मार्च 2009 को सेवानिवृत्त), एक सहायक, और एक टंकक-सह-डाटा एंट्री ऑपरेटर (आउटसोर्स किया गया लेकिन जून 2017 से रिक्त)।

क्र.सं.	अनुशंसाएँ	राज्य सरकार द्वारा की गई कार्रवाई
2.	श.स्था.नि. के लिए 90 दिनों के भीतर एक उपयुक्त संरचना और कर्मचारी ढांचा का विकास।	नगरपालिका संवर्ग मई 2010 में सृजित किया गया था। इसके अलावा, राज्य नगर नियोजन सेवा नियम एवं झारखण्ड नगरपालिका सेवा नियम, विभिन्न पूलों में मानवीय-प्रबंधन के लिए बनाए (मार्च 2014) गए थे।
3.	श.स्था.नि. के लिए प्रशासनिक, लेखा और अभियान्त्रिकी कर्मियों का एक अलग पूल बनाया जाना।	
4.	नगरपालिका वित्तीय अनुसूची के निर्माण तक, श.स्था.नि. के साथ निर्धारित और साझा नहीं किए गए करों के बदले में वित्तीय वर्ष 2009-10 में ₹ 375 प्रति व्यक्ति का मूल नगरपालिका सेवा अनुदान उपबंध का प्रावधान, साथ ही अगले चार वर्षों तक इसमें 10 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि किया जाना।	राज्य सरकार आबादी और क्षेत्रों के आधार पर 90:10 के अनुपात में श.स्था.नि. को विकास अनुदान जारी करती है। इसके अलावा, राज्य वेतन के लिए 40 प्रतिशत ऋण और 30 प्रतिशत अनुदान जारी करता है।
5.	एक मंत्री और एक प्रधान सचिव के साथ स्थानीय स्वशासन का एक विभागीय ढांचा बनाया जाना।	शहरी विकास/स्थानीय स्वशासन के प्रभारी मंत्री की अध्यक्षता में न.वि. और आ.वि. है।
6.	शहरी आधारभूत संरचना विकास परियोजनाओं के लिए; झारखण्ड शहरी विकास निधि बनाया जाना।	वित्तीय वर्ष 2016-17 एवं 2017-18 के दौरान झारखण्ड राज्य विकास निधि हेतु ₹ एक करोड़ के वार्षिक बजट का प्रावधान किया गया था। वित्तीय वर्ष 2018-19 में झारखण्ड राज्य आधारभूत संरचना विकास निधि के लिए ₹ 50 करोड़ का प्रावधान किया गया था। वित्तीय वर्ष 2019-20 तथा 2020-21 के दौरान कोई प्रावधान नहीं किया गया था। तथापि, बजट प्रावधान अव्ययित रहें।

यह देखा गया कि न.वि एवं आ.वि. ने अनुशंसाओं पर की गई कार्रवाई के संबंध में व्याख्यात्मक ज्ञापन राज्य के विधानमंडल के समक्ष नहीं रखा, क्योंकि यह प्रावधान ज्ञान.अ., 2011 में शामिल नहीं किया गया था। आगे, संबंधित नियमों के अस्तित्व में नहीं होने के कारण श.स्था.नि. द्वारा सौंपी गई सभी गतिविधियाँ लागू नहीं की गई, जैसा कि **कंडिका 2.3.1** में चर्चा की गई है। नगरपालिका द्वारा करों के आरोपण एवं संग्रहण के संबंध में नियम नहीं बनाने के कारण, वे काफी हद तक राज्य सरकार से वित्तीय सहायता पर निर्भर थे, जैसा कि **कंडिका 2.3.2** में चर्चा की गई है।

रा.वि.आ. के गठन, इसके अध्यक्ष, सदस्यों और प्रशासनिक कर्मचारियों की नियुक्ति और रा.वि.आ. के कामकाज में देरी के संबंध में लेखापरीक्षा अवलोकनों के जवाब में, सचिव ने कहा (अगस्त 2022) कि ये मुद्दे वित्त विभाग से संबंधित थे। तथापि, तथ्य यह है कि रा.वि.आ. के समय पर गठन और सुचारु संचालन सुनिश्चित करने के लिए विभाग ने वित्त विभाग के साथ समन्वय स्थापित नहीं किया।

## 2.2.8 शहरी स्थानीय निकायों के लिए मानव-शक्ति

### 2.2.8.1 पदों का सृजन

राज्य सरकार ने जनसंख्या के आधार पर श.स्था.नि. के लिए कर्मचारियों की आवश्यकता का आकलन किया और 43 श.स्था.नि. के लिए 11 संवर्गों<sup>18</sup> के तहत 2,608 पदों का सृजन (मई 2010 और सितंबर 2018 के बीच) किया, जैसा कि तालिका 2.7 में दिखाया गया है।

तालिका 2.7: मार्च 2021 तक सृजित नगरपालिका संवर्गों के पद

क्र. सं.	संवर्ग का नाम	जमशेदपुर अ.क्षे.स. सहित 10 नगर निगमों के लिए	20 नगर परिषदों के लिए	13 नगर पंचायतों के लिए	कुल
1.	प्रशासन	60	40	13	113
2.	अभियांत्रिकी	268	160	78	506
3.	लोक स्वास्थ्य	274	320	154	748
4.	राजस्व	141	109	39	289
5.	लेखा	85	77	26	188
6.	उद्यानिकी	18	00	00	18
7.	जनसंपर्क	15	00	00	15
8.	विधि	25	20	13	58
9.	कार्यालय प्रबंधन	216	160	52	428
10.	नगर नियोजन	94	78	37	209
11.	पशुचिकित्सा	36	00	00	36
<b>कुल</b>		<b>1,232</b>	<b>964</b>	<b>412</b>	<b>2,608</b>

स्रोत: नगरीय प्रशासन निदेशालय द्वारा प्रदत्त आँकड़े

तालिका 2.7 से देखा जा सकता है कि उद्यानिकी, जनसम्पर्क एवं पशु चिकित्सा संवर्ग में नगर परिषद एवं नगर पंचायतों के लिए कोई पद सृजित नहीं किया गया था। इसके अलावा, सात<sup>19</sup> श.स्था.नि. (अगस्त 2016 और सितंबर 2018 के बीच अधिसूचित) के लिए उनके सृजन के 39 से 64 महीने (दिसंबर 2021 तक) के बाद भी कोई पद सृजित नहीं किया गया था।

न.वि. और आ.वि. के सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया (अगस्त 2022) कि उल्लिखित श.स्था.नि. के लिए पदों का सृजन प्रक्रियाधीन था।

### 2.2.8.2 कर्मचारियों की कमी

लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि नियमित मानवबल की कमी और श.स्था.नि. के कार्यभार में वृद्धि के कारण, न.प्र.नि. ने शुरू में अनुबंध के आधार पर तीन साल के

<sup>18</sup> जिसमें भारतीय प्रशासनिक सेवा, झारखण्ड प्रशासनिक सेवा, राज्य संवर्ग, राज्य लेखा परीक्षा सेवा और नगरपालिका संवर्ग के अधिकारी और कर्मचारी शामिल हैं।

<sup>19</sup> बचरा, बड़की सरैया, बरहरवा, धनवार, डोमचांच, हरिहरगंज एवं महगामा।

लिए नगर प्रबंधक के 134 पद सृजित (फरवरी 2010 और मार्च 2019 के बीच) किए। चयनित 10 श.स्था.नि. में 31 मार्च 2021 की स्थिति के अनुसार स्वीकृत पदों के विरुद्ध नगर प्रबंधकों सहित उपलब्ध मानवबल तालिका 2.8 में दर्शायी गयी है।

**तालिका 2.8: नमूना-जाँचित श.स्था.नि. में स्वीकृत बल एवं रिक्तियाँ**

क्र.सं.	श.स्था.नि. का नाम	मानव संसाधन (31/03/2021 के अनुसार)				रिक्त
		स्वीकृत बल <sup>20</sup>	कार्यरत बल			
			स्थायी	अनुबंधित/प्रतिनियुक्ति	कुल	
1.	बासुकीनाथ न.पं.	34	5	2	7	27
2.	देवघर न.नि..	119	97	17	114	5
3.	धनबाद न.नि.	230	124	45	169	61
4.	गोड्डा न.परि.	50	12	11	23	27
5.	हुसैनाबाद न.पं.	34	6	6	12	22
6.	खूँटी न.पं.	23	0	7	7	16
7.	मेदनीनगर न.नि.	54	12	14	26	28
8.	फुसरो न.परि.	51	6	12	18	33
9.	राँची न.नि.	243	53	21	74	169
10.	सिमडेगा न. परि.	50	1	16	17	33
<b>कुल</b>		<b>888</b>	<b>316</b>	<b>151</b>	<b>467</b>	<b>421</b>

स्रोत: श.स्था.नि.द्वारा प्रदत्त आँकड़े

तालिका 2.8 से देखा जा सकता है कि 31 मार्च 2021 को 421 (47 प्रतिशत) पद रिक्त थे।

अग्रतर, झारखण्ड नगरपालिका लेखा नियम, 2012 के नियम 2 के साथ पठित झा.न.अ., 2011 की धारा 55 के अनुसार, नगर निगम का मुख्य लेखा अधिकारी (मु.ले.अ.) महालेखाकार के कार्यालय का कोई अधिकारी अथवा राज्य सरकार के वित्त या लेखा विभाग का कोई वरिष्ठ अधिकारी होना चाहिए। इसी प्रकार, सरकार को नगर परिषदों (न.परि.) एवं नगर पंचायतों (न.पं.) में लेखा अधिकारी (ले.अ.) नियुक्त करना चाहिए। मु.ले.अ./ले.अ. श.स्था.नि. के लेखा विभाग के प्रमुख होते हैं एवं श.स्था.नि. की आय एवं व्यय तथा संपत्ति एवं देनदारियों के लेखांकन के लिए जिम्मेदार होते हैं। मु.ले.अ./ले.अ. को दैनिक आधार पर रोकड़-बही में प्रविष्टियों तथा अंतिम शेष का परीक्षण एवं सभी विपत्रों की जाँच करना होता है।

सरकार ने प्रत्येक नगर निगम के लिए एक मु.ले.अ. तथा एक ले.अ. एवं प्रत्येक न.परि./ न.प. के लिए एक ले.अ. का पद स्वीकृत (सितंबर 2018) किया। तथापि, मार्च 2021 तक तीन नगर निगमों सहित नमूना-जाँचित 10 शहरी स्थानीय निकायों में ये पद रिक्त थे। स्थायी मु.ले.अ./ले.अ. के न होने की दशा में नमूना-जाँचित

<sup>20</sup> स्वीकृत पदों में नगर प्रबंधक के पद भी शामिल हैं (धनबाद नगर निगम एवं राँची नगर निगम में प्रत्येक में आठ, देवघर नगर निगम एवं मेदिनीनगर में प्रत्येक में पाँच एवं शेष नमूना-जाँचित श.स्था.नि में प्रत्येक में दो)

श.स्था.नि. के लेखे नगर-निगमों में उप-नगरीय आयुक्त तथा न.परि./ न.पं. में अनुबंध के आधार पर रखे गए लेखाकारों द्वारा संधारित किए जा रहे थे।

इस प्रकार, श.स्था.नि. कर्मचारियों की भारी कमी का सामना कर रहे थे और इसके कारण कार्यों का हस्तांतरण अप्रभावी रहा।

सचिव, न.वि. और आ.वि. ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2022) कि झारखण्ड कर्मचारी चयन आयोग ने राज्य के 50 श.स्था.नि. में 1300 पदों पर नियमित नियुक्ति के लिए विज्ञापन जारी (जुलाई 2022) किया था।

### 2.2.9 सहकार्यकारी एवं इसके कार्य

श.स्था.नि. के केंद्रीयकृत निर्माण, निष्पादन और योजनाओं के रखरखाव में तकनीकी दक्षता की कमी को ध्यान में रखते हुए राज्य सरकार द्वारा झारखण्ड के शहरी क्षेत्रों में बुनियादी ढाँचों की योजना, निष्पादन और निगरानी के लिए कंपनी अधिनियम, 1956 के अधीन झारखण्ड अर्बन इंफ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेंट कंपनी लिमिटेड (जुडको) नामक एक सहकार्यकारी को अधिसूचित (जुलाई 2013) किया गया था। प्रधान सचिव, न.वि. और आ.वि., झा.स., जुडको के पदेन अध्यक्ष-सह-प्रबंध निदेशक हैं।

शहरी बुनियादी ढाँचों के विकास एवं सुदृढीकरण से संबंधित कार्य, जैसे नालियों के साथ सड़कें, जल आपूर्ति और मलप्रवाह, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (ठो.अ.प्र.) परियोजनाएँ, सार्वजनिक पार्कों सहित सार्वजनिक सुविधाएँ, शहरी हरियाली, जल निकायों का संरक्षण और शहरी क्षेत्रों में आवास जिनमें शहरी गरीबों के आवास भी शामिल हैं, जुडको को सौंपे गए थे। इन विकास कार्यों के कार्यान्वयन के लिए राज्य सरकार जुडको को या तो सीधे या श.स्था.नि. के माध्यम से निधि जारी करती है। ₹ 50 लाख से अधिक की लागत वाली योजनाएँ जिनके लिए श.स्था.नि. को निधि उपलब्ध कराया गया था, की निगरानी से संबंधित कार्य, जुडको को सौंपा (नवंबर 2015) गया था। कार्यों के पूरा होने के बाद इस प्रकार सृजित संपत्ति को जुडको को श.स्था.नि. को स्थानांतरित करना है।

वित्तीय वर्ष 2016-17 से वित्तीय वर्ष 2020-21 के अवधि के दौरान, जुडको ने राज्य योजना के तहत 29 विकास कार्य<sup>21</sup>, विश्व बैंक द्वारा सहायता प्राप्त एक कार्य (जल आपूर्ति) और केंद्रीय योजनाओं के तहत 32 कार्य<sup>22</sup> करने का जिम्मा लिया। लेखापरीक्षा ने पाया कि वित्तीय वर्ष 2016-17 से वित्तीय वर्ष 2020-21 की अवधि

<sup>21</sup> 16 शहरी जलापूर्ति एवं 13 भवन निर्माण

<sup>22</sup> अटल नवीनीकरण एवं शहरी परिवर्तन मिशन (अमृत) की 12 योजनाएँ, प्रधानमंत्री आवास योजना की 13 योजनाएँ एवं नमामी गंगे परियोजना की सात योजनाएँ।



के दौरान जुडको को श.स्था.नि. के माध्यम से ₹ 43.56 करोड़ (दो प्रतिशत) और सीधे न.वि. और आ.वि. से ₹ 2,240.25 करोड़ (98 प्रतिशत) की निधि प्राप्त हुई थी। इस प्रकार, जुडको द्वारा निष्पादित कार्यों के वित्त-पोषण और निगरानी में श.स्था.नि. की अधिक भूमिका नहीं थी।

### निष्कर्ष

राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर श.स्था.नि. को अधिसूचित/विघटित किए जाने के बावजूद, 18 से 50 महीनों से अधिक समय से 15 श.स्था.नि. में चुनाव लंबित थे। 2015-16 से 2019-20 के दौरान चार से 14 शहरी स्थानीय निकायों में समय पर चुनाव नहीं कराए जाने के कारण 14<sup>वें</sup> वित्त आयोग के ₹ 253.46 करोड़ के अनुदान से वंचित हो गए। नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. में से क्रमशः दो और छः श.स्था.नि. में कोई स्थायी एवं वार्ड समितियां नहीं थीं। नमूना-जाँचित चार नगर निगमों में भी विषय समितियों का गठन नहीं किया गया था। राज्य सरकार ने जनवरी 2004 से जनवरी 2019 की अवधि में तीन राज्य वित्त आयोगों (रा.वि.आ.) का गठन किया था। हालाँकि, जनवरी 2009 से जनवरी 2019 तक की अवधि को आच्छादित करने वाली दो रा.वि.आ. ने प्रशासनिक कर्मचारियों की कमी के कारण राज्य सरकार को अपनी अनुशंसाएँ प्रस्तुत नहीं कीं। हालाँकि जिला योजना समितियों का गठन किया गया था पर उन्होंने श.स्था.नि. के आगतों के साथ प्रारूप विकास योजना तैयार नहीं की थी। कार्यों के हस्तांतरण को प्रभावी बनाने में श.स्था.नि. को कर्मचारियों की भारी कमी का सामना करना पड़ रहा था। सहकार्यकारी निकाय जुडको, को शहरी बुनियादी ढाँचों के निर्माण के लिए लगभग 98 प्रतिशत विकास निधि सीधे न.वि. और आ.वि. से प्राप्त हुआ और इस तरह श.स्था.नि. की जुडको द्वारा निष्पादित विकास कार्यों के वित्तपोषण और निगरानी में अधिक भूमिका नहीं रही।

### अनुशंसाएँ

- श.स्था.नि. के चुनाव जल्द से जल्द आयोजित किए जा सकते हैं और प्रमुख समितियों जैसे वार्ड समितियों, स्थायी समितियों और विषय समितियों का गठन सुनिश्चित किया जा सकता है;
- जिला योजना समितियां श.स्था.नि. के सहयोग के साथ, प्रारूप विकास योजनाओं की तैयारी सुनिश्चित कर सकती हैं;
- पूर्णकालिक अध्यक्ष, सदस्यों और प्रशासनिक कर्मचारियों की नियुक्ति करके राज्य वित्त आयोगों को मजबूत किया जा सकता है;
- श.स्था.नि. में पर्याप्त मानवबल की प्रतिनियुक्ति सुनिश्चित की जाए।

## 2.3 कार्यों के हस्तांतरण की स्थिति

74<sup>वें</sup> सं.सं.अ. ने शक्तियों के हस्तांतरण की सीमा को राज्य विधानमंडलों पर छोड़ दिया था। हस्तांतरण के मुख्य तत्व श.स्था.नि को कार्यों, निधियों और पदाधिकारियों का हस्तांतरण है।

श.स्था.नि. के सशक्तिकरण की सीमा और विभिन्न कार्यों के कार्यान्वयन की स्थिति, करों का आरोपण एवं संग्रहण और उनके द्वारा किए जाने वाले जलापूर्ति और अपशिष्ट प्रबंधन कार्यों की सीमा पर अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

### 2.3.1 कार्यों के निर्वहन में श.स्था.नि. की स्वायत्तता

74<sup>वें</sup> सं.सं.अ. ने अनुच्छेद 243डब्ल्यू और 243एक्स के द्वारा नगरपालिकाओं को स्वशासन की शक्तियों के संबंध में प्रावधान लाया। राज्य सरकार ने झा.न.अ., 2011 के माध्यम से इसी तरह के प्रावधान लाया, जैसा कि तालिका 2.9 में वर्णित है।

तालिका 2.9: 74<sup>वें</sup> सं.सं.अ. के प्रावधानों की तुलना में राज्य विधान

74 <sup>वें</sup> सं.सं.अ. के अधीन प्रावधान	भारत के संविधान के प्रावधानों के अनुसार आवश्यकता	झा.न.अ., 2011 में समान प्रावधान
अनुच्छेद 243डब्ल्यू	<i>नगरपालिकाओं की शक्तियाँ, अधिकार एवं उत्तरदायित्व:</i> सभी नगर पालिकाओं को ऐसी शक्तियों से 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 नगरपालिकाओं को ऐसी शक्तियाँ और अधिकार सौंपेगी जो उन्हें 12 <sup>वीं</sup> अनुसूची के संबंध में उत्तरदायित्वों को पूरा करने में समर्थ बनाएँगी।	धारा 25, 34, 46, 70, 383 और 384
अनुच्छेद 243एक्स	<i>नगरपालिकाओं द्वारा कर लगाने की शक्ति और नगरपालिकाओं की निधि:</i> नगरपालिकाओं को कर, फीस, शुल्क आदि आरोपित एवं एकत्र करने का शक्ति होगी। राज्य के बजट से नगरपालिकाओं को सहायता अनुदान दिया जाएगा। नगरपालिका द्वारा धन जमा करने और निकालने के लिए निधियों का गठन।	धारा 98, 152, 154-159

आगे, झा.न.अ., 2011 की धारा 590 के अनुसार, राज्य सरकार, अधिसूचना द्वारा इस अधिनियम के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए नियम बना सकती है। धारा 592 के अनुसार, इस अधिनियम के प्रावधानों को प्रभावी करने के उद्देश्य से नगरपालिका समय-समय पर ऐसे नियम बना सकती है जो इस अधिनियम के प्रावधानों या इसके तहत बनाए गए नियमों से असंगत न हों।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने श.स्था.नि. को झा.न.अ., 2011 की धारा 70 के अधीन सभी 18 कार्यों के निर्वहन के लिए सशक्त किया था, जैसा कि 74<sup>वें</sup> सं.सं.अ. की 12<sup>वीं</sup> अनुसूची में उद्धृत था। हालाँकि, लेखापरीक्षा ने अन्य सरकारी विभागों/ एजेंसियों को इन कार्यों/ जिम्मेदारियों का निर्वहन करते हुए पाया जिन्हें श.स्था.नि. को सौंपे जाने थे जैसा कि तालिका 2.10 में वर्णित है।

**तालिका 2.10: श.स्था.नि. द्वारा कार्यों के निर्वहन पर स्वायत्तता की सीमा**

क्र.सं.	कार्य	गतिविधियाँ	कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति
<b>कार्य जहाँ श.स्था.नि. के पास पूर्ण अधिकार क्षेत्र है</b>			
1.	कब्रिस्तान और कब्रिस्तान मैदान, श्मशान, श्मशान घाट और विद्युत शवदाह गृह।	श्मशान घाटों और श्मशान घाटों और विद्युत शवदाहगृहों का निर्माण और परिचालन एवं अनुरक्षण (परि. एवं अनु.)।	श.स्था.नि. इन सभी गतिविधियों का निर्वहन कर रहे थे।
2.	स्लम सुधार एवं उन्नयन	लाभार्थियों की पहचान किफायती आवास उपलब्ध कराना मकानों का उन्नयन	श.स्था.नि. किफायती आवास एवं आवासों के निर्माण/उन्नयन हेतु लाभार्थियों की पहचान कर इन सभी गतिविधियों का निर्वहन कर रहे थे।
3.	बूचड़खानों और चर्म शोधनशालाओं का नियमन	पशुओं और माँस की गुणवत्ता सुनिश्चित करना कचरे का निपटान बूचड़खानों का परिचालन एवं अनुरक्षण (परि. एवं अनु.)	श.स्था.नि. बूचड़खानों को लाइसेंस जारी करने, निर्माण और उनमें अपशिष्ट प्रबंधन के कार्यान्वयन के माध्यम से इन सभी गतिविधियों का निर्वहन कर रहे थे।
4.	मवेशी खाना, पशुओं के प्रति क्रूरता की रोकथाम	आवारा पशुओं को पकड़ना और रखना नसबंदी और एंटी-रेबीज टीकाकरण पशु सुरक्षा सुनिश्चित करना	श.स्था.नि. इन सभी गतिविधियों का निर्वहन कर रहे थे।
5.	शहरी सुविधाओं और साधनों का प्रावधान जैसे पार्कों, बगीचों, खेल के मैदान	पार्कों और बगीचों का निर्माण परिचालन एवं अनुरक्षण (परि. एवं अनु.)	श.स्था.नि. पार्कों और उद्यानों के निर्माण और संचालन के माध्यम से इन दोनों गतिविधियों का निर्वहन कर रहे थे।
6.	शहरी गरीबी उन्मूलन	लाभार्थियों की पहचान आजीविका और रोजगार रेहड़ी पटरी वालों के लिए विक्रय क्षेत्र बनाना	श.स्था.नि. लाभार्थियों की पहचान और गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के माध्यम से इन सभी गतिविधियों का निर्वहन कर रहे थे।
7.	जन्म और मृत्यु पंजीकरण सहित महत्वपूर्ण आँकड़े	सूचना प्राप्त करने के लिए अस्पतालों/श्मशान आदि के साथ समन्वय करना इस संबंध में डेटाबेस को बनाए रखना और अद्यतन करना।	श.स्था.नि. जन्म और मृत्यु के डेटाबेस संधारित कर रहे थे और जन्म और मृत्यु प्रमाण पत्र जारी कर रहे थे।
8.	स्ट्रीट लाइटिंग, पार्किंग स्थल, बस	स्ट्रीट लाइट्स का अधिष्ठापन एवं रखरखाव	इन सभी गतिविधियों का निर्वहन श.स्था.नि. कर रहे थे।

क्र.सं.	कार्य	गतिविधियाँ	कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति
	स्टॉप और सार्वजनिक साधनों सहित सार्वजनिक सुविधाएं	बस मार्ग निर्धारण एवं संचालन पार्किंग स्थल का निर्माण और रखरखाव सार्वजनिक शौचालयों का निर्माण एवं रखरखाव	
9.	शहरी नियोजन, नगर नियोजन सहित	मास्टर योजना/विकास योजनाएँ/क्षेत्रीय योजनाएँ मास्टर योजना विनियमों को लागू करना भवन उपनियमों और लाइसेंसों को लागू करना	न.वि एवं आ.वि. मास्टर योजना और संबंधित विनियमों को अनुमोदित कर रहा था और श.स्था.नि. उन्हें लागू कर रहे थे।
10.	भूमि उपयोग का नियमन एवं भवनों का निर्माण	भूमि उपयोग का नियमन भवन नक्शों/उच्च भवनों का अनुमोदन अवैध भवनों को गिराना	श.स्था.नि इन सभी गतिविधियों का निर्वहन कर रही थी।
<b>श.स्था.नि. और राज्य सरकार के विभागों द्वारा संयुक्त रूप से किए जाने वाले कार्य</b>			
11.	सड़कें और पुल	सड़कों का निर्माण और रखरखाव पुलों, नालियों, फ्लाईओवरों और फुटपाथों का निर्माण और रखरखाव	<u>श.स्था.नि.</u> श.स्था.नि के अधिकार क्षेत्र के भीतर सड़कों, पुलों, नालियों, फ्लाईओवर और फुटपाथों का निर्माण और रखरखाव। <u>सड़क निर्माण विभाग:</u> श.स्था.नि. के भीतर राज्य राजमार्गों और प्रमुख जिला सड़कों के रखरखाव सहित सड़क कार्यों के लिए जिम्मेदार।
12.	विकलांग एवं मानसिक रूप से विकसित सहित समाज के कमजोर वर्गों के हितों की रक्षा करना	लाभार्थियों की पहचान करना तिपहिया साइकिल जैसे उपकरण/लाभ प्रदान करना आवास कार्यक्रम छात्रवृत्ति	<u>समाज कल्याण विभाग:</u> अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति एवं जनजाति विकास से संबंधित समाज कल्याण योजनाओं का क्रियान्वयन। <u>श.स्था.नि.:</u> विकलांग और मानसिक रूप से मंद सहित शहरी गरीबों के लिए आवास और कल्याण से संबंधित केंद्र और राज्य की योजनाओं का कार्यान्वयन।
13.	आर्थिक एवं सामाजिक विकास हेतु नियोजन	आर्थिक गतिविधियों हेतु कार्यक्रम कार्यान्वयन	<u>श.स्था.नि.:</u> आवास, रोजगार, स्वास्थ्य, शिक्षा और बुनियादी आवश्यकताओं की योजनाओं का कार्यान्वयन। <u>समाज कल्याण विभाग:</u> अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति एवं अन्य कमजोर वर्गों की सामाजिक-आर्थिक एवं शैक्षिक उन्नति के लिए कल्याणकारी योजनाओं का कार्यान्वयन।

क्र.सं.	कार्य	गतिविधियाँ	कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति
14.	घरेलू औद्योगिक और व्यावसायिक उद्देश्यों के लिए जलापूर्ति	पानी का वितरण संपर्क उपलब्ध करना परिचालन और अनुरक्षण प्रभारों का संग्रह	<u>पेयजल और स्वच्छता विभाग (पे.ज. एवं स्व.वि.):</u> श.स्था.नि. के भीतर पानी की आपूर्ति के अलावा जल आपूर्ति परियोजनाओं का निर्माण और उनका संचालन और रखरखाव। <u>श.स्था.नि.:</u> जलापूर्ति संयोजन का प्रावधान और जल शुल्क का संग्रह।
15.	सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता, सफाई और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन	अस्पतालों, औषधालयों का अनुरक्षण प्रतिरक्षण/टीकाकरण जन्म और मृत्यु का पंजीकरण संक्रामक रोगों से प्रभावित इलाकों की सफाई और कीटाणुशोधन ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सार्वजनिक बाजार का नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण	<u>स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग:</u> अस्पतालों और औषधालयों के माध्यम से शहरी क्षेत्रों में स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं का प्रावधान। <u>श.स्था.नि.:</u> प्रतिरक्षण/टीकाकरण कार्यक्रम चलाने में स्वास्थ्य विभाग की सहायता करना; संक्रामक रोगों से प्रभावित इलाकों की सफाई और कीटाणुशोधन; ठोस अपशिष्ट प्रबंधन; और सार्वजनिक पार्कों का नियंत्रण।
16.	सांस्कृतिक, शैक्षिक और सौंदर्य संबंधी पहलुओं को बढ़ावा देना	स्कूल और शिक्षा मेले और त्यौहार सांस्कृतिक भवन/संस्थान, विरासत सार्वजनिक स्थान सौंदर्यीकरण	(i) स्कूल शिक्षा और साक्षरता विभाग और (ii) पर्यटन, कला, संस्कृति, खेल और युवा मामले विभाग इन गतिविधियों के लिए जिम्मेदार हैं। पर्यटन, कला, संस्कृति, खेल और युवा मामले विभाग, श.स्था.नि. के साथ इन गतिविधियों का संचालन करता है। श.स्था.नि. यह गतिविधि कर रहे थे।
<b>ऐसे कार्य जिनमें श.स्था.नि. की कोई भूमिका नहीं है</b>			
17.	शहरी वानिकी, पर्यावरण की सुरक्षा और पारिस्थितिक पहलुओं को बढ़ावा देना	वानिकीकरण हरितीकरण जागरूकता अभियान पर्यावरण की सुरक्षा और पारिस्थितिक पहलुओं को बढ़ावा देना प्राकृतिक संसाधनों जैसे जल निकायों आदि का रखरखाव।	इन गतिविधियों को वन, पर्यावरण और जलवायु परिवर्तन विभाग को निहित किया गया था।
18.	अग्निशमन सेवाएँ	अग्निशमन दल की स्थापना और रखरखाव। गगनचुंबी इमारतों के संबंध में अग्नि अनापत्ति प्रमाण-पत्र/अनुमोदन प्रमाण-पत्र प्रदान करना	यह कार्य गृह, कारा एवं आपदा प्रबंधन विभाग को निहित किया गया था।

स्रोत: न.वि एवं आ.वि. द्वारा प्रदत्त जानकारी

जैसा कि तालिका 2.10 में दिखाया गया है 74<sup>वें</sup> सं.सं.अ. की 12<sup>वीं</sup> अनुसूची में उल्लिखित 18 कार्यों में से 10 कार्य पूरी तरह से श.स्था.नि. द्वारा किए जा रहे थे,

छ: कार्य आंशिक रूप से किए जा रहे थे और शेष दो कार्यों को करने में श.स्था.नि. की कोई भूमिका नहीं थी। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि इन 18 कार्यों में से केवल 'जल आपूर्ति' को विभागीय अधिसूचना के माध्यम से श.स्था.नि. को हस्तांतरित किया गया था। श.स्था.नि., अन्य कार्य जो उन्हें सौंपे (पूर्ववर्ती बिहार से विभाजन से पहले) गए थे, बिहार और उड़ीसा नगरपालिका अधिनियम, 1922 के अंतर्गत कर रहे थे। नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. के संबंध में स्थिति समान थी, हालाँकि जलापूर्ति परियोजनाओं का परिचालन एवं अनुरक्षण नमूना-जाँचित दो शहरी स्थानीय निकायों (देवघर और सिमडेगा) द्वारा किया जा रहा था।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने तथ्यों को स्वीकार (अगस्त 2022) किया और विभिन्न विशिष्ट एजेंसियों/विभागों को इन कार्यों/गतिविधियों के प्रत्यायोजन के कारणों के रूप में न.वि. एवं आ.वि./ श.स्था.नि. के पास जनशक्ति, तकनीकी विशेषज्ञता और संसाधनों की कमी को उत्तरदायी ठहराया। तथापि, तथ्य यह है कि झा.न.अ., 2011 के अधिनियमन के दस वर्षों के बाद भी विभाग पर्याप्त जनशक्ति, विशेषज्ञता और संसाधनों की व्यवस्था करने में सक्षम नहीं था।

### 2.3.2 अमृत में शहरी स्थानीय निकायों की भूमिका

भारत सरकार ने शहरों में नागरिकों, खासकर गरीब और वंचितों के जीवन की गुणवत्ता में सुधार के लिए और बुनियादी सेवाएँ जैसे जलापूर्ति, सीवरेज, शहरी परिवहन प्रदान करने लिए अटल नवीनीकरण एवं शहरी परिवर्तन मिशन (अमृत) का शुभारंभ (जून 2015) किया। अमृत के तहत झारखण्ड के सात<sup>23</sup> शहरों को शामिल किया गया।

अमृत के तहत, वित्तीय वर्ष 2015-16 और 2019-20 के बीच ₹ 1,591.05 करोड़ की अनुमानित लागत से 46 योजनाएँ<sup>24</sup> शुरू की गईं। 46 योजनाओं में से 34 पार्कों का निर्माण ₹ 52.73 करोड़ की अनुमानित लागत से शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किया गया था। जुडको को राज्य सरकार द्वारा ₹ 1,538.32 करोड़ पर अनुमानित शेष 12 योजनाओं को आवंटित किया गया था। मार्च 2021 तक, 12 योजनाओं में से एक योजना पूर्ण थी जबकि ₹ 1534.81 करोड़ की अनुमानित लागत वाली 11 योजनाएँ प्रगति पर थीं जिन पर ₹ 545.30 करोड़ का व्यय हुआ था।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने कहा (अगस्त 2022) कि जुडको, श.स्था.नि. और अन्य हितधारकों के समन्वय के साथ जलापूर्ति, सीवरेज और मल की विभिन्न योजनाओं

<sup>23</sup> आदित्यपुर, चास, देवघर, धनबाद, गिरिडीह, हजारीबाग और राँची।

<sup>24</sup> शहरी जलापूर्ति से संबंधित छ: योजनाएँ, सीवरेज से संबंधित एक, सेप्टेज से संबंधित चार और 35 पार्क।

का नियमित रूप से निगरानी से कर रहा था। उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि जुड़को द्वारा निष्पादित कार्यों के वित्त-पोषण और निगरानी में श.स्था.नि की बहुत अधिक भूमिका नहीं थी जैसा कि कंडिका 2.2.9 में चर्चा की गई है।

### 2.3.3 स्मार्ट सिटी मिशन में शहरी स्थानीय निकायों की भूमिका

स्मार्ट सिटी मिशन का उद्देश्य उन शहरों को बढ़ावा देना है जो बुनियादी ढाँचा प्रदान करते हैं तथा अपने नागरिकों को एक अच्छी गुणवत्तापूर्ण जीवन एक स्वच्छ एवं सतत वातावरण और बेहतर संसाधनों का प्रयोग प्रदान करते हैं। यह एक केंद्र प्रायोजित योजना है जिसमें भारत सरकार एवं राज्य को 50:50 के अनुपात में निधि साझा करना है। स्मार्ट सिटी विकास परियोजनाओं की योजना, मूल्यांकन, अनुमोदन, धन जारी करने, कार्यान्वयन, प्रबंधन, संचालन, निगरानी और मूल्यांकन करने के लिए केंद्र सरकार, राज्य सरकार और शहरी स्थानीय निकायों के नामितों वाले एक विशेष प्रयोजन वाहन (एसपीवी) की स्थापना की जानी है।

इस मिशन के तहत, झारखण्ड में राजधानी राँची को चुना गया था। कंपनी अधिनियम, 2013 के अंतर्गत ₹ 200 करोड़ की अंश-पूँजी के साथ एक एसपीवी, राँची स्मार्ट सिटी कॉर्पोरेशन लिमिटेड (आरएससीसीएल) का गठन (अगस्त 2016) किया गया था। एसपीवी के संकल्प के अनुसार, झा.न.अ., 2011 में वर्णित स्मार्ट सिटी परियोजनाओं से संबंधित राँची नगर निगम (आरएमसी) की सभी शक्तियाँ और राज्य सरकार की शक्तियाँ का प्रयोग आरएससीसीएल द्वारा किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आरएससीसीएल ने भूमि विकास, परिवहन सुविधा, जल आपूर्ति, स्ट्रीट लाइटिंग, अपशिष्ट जल प्रबंधन, नागरिक और कमांड सेंटर आदि की ₹ 934.51 करोड़ लागत वाली 12 परियोजनाएँ शुरू की और इन परियोजनाओं पर ₹ 798.34 करोड़ का व्यय किया (जनवरी 2023 तक)। इन 12 परियोजनाओं में से चार परियोजनाएँ पूर्ण थीं और शेष परियोजनाएँ 92 से 98 प्रतिशत के बीच भौतिक प्रगति के साथ पूर्णता के कगार पर थीं। ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, सार्वजनिक परिवहन, पार्क एवं रिवर फ्रंट विकास की ₹ 148.03 करोड़ की लागत वाली छः परियोजनाएँ या तो डीपीआर चरण में थीं या मुख्य निर्माण कार्य पूर्ण होने के बाद शुरू की जानी थीं।

### 2.3.4 जलापूर्ति

झा.न.अ., 2011 की धारा 70 के अनुसार घरेलू, व्यावसायिक और औद्योगिक उद्देश्यों के लिए जलापूर्ति श.स्था.नि का एक प्रमुख कार्य है। 14<sup>वें</sup> वित्त आयोग ने अनुशांसा (दिसंबर 2014) की थी कि सभी को पीने योग्य जल सहित जल और स्वच्छता से जुड़ी बुनियादी सेवाएँ मुहैया कराई जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पेयजल एवं स्वच्छता विभाग (पे.ज.एवं स्व.वि.) मुख्य रूप से शहरी क्षेत्रों में जलापूर्ति के लिए उत्तरदायी था। तथापि, 50 श.स्था.नि में से 16 में पाइप द्वारा जलापूर्ति उपलब्ध नहीं थी। मार्च 2021 तक 7.80 लाख शहरी मकानों में से केवल 1.80 लाख (23 प्रतिशत) को पाइप से जलापूर्ति की गई थी। जलापूर्ति वाले 1.80 लाख घरों में से 29,798 (17 प्रतिशत) संयोजन मीटरीकृत थे।

नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि में पाइप से जलापूर्ति का विस्तार छः से 48 प्रतिशत के बीच था। इनमें से चार<sup>25</sup> श.स्था.नि में विस्तार 10 प्रतिशत से कम था। आगे, नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. में 21,497 मीटर संपर्क के विरुद्ध 21,481 संपर्क राँची में थे।

इस प्रकार, श.स्था.नि. द्वारा अधिक संख्या में घरों में पाइप से पीने का पानी उपलब्ध कराया जाना बाकी था। इसके अलावा, जुडको और पे.ज. एवं स्व.वि. ने वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान क्रमशः 23 और सात जल आपूर्ति परियोजनाएँ शुरू की थीं जो दिसंबर 2021 तक प्रगति पर थीं।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने कहा (अगस्त 2022) कि विभाग ने विभिन्न योजनाओं के माध्यम से घरों में जलापूर्ति के शत-प्रतिशत विस्तार के लिए कार्रवाई की थी। भले ही लेखापरीक्षा अवलोकन जुडको और पे.ज. एवं स्व.वि. द्वारा शुरू की गई सभी योजनाओं की संवीक्षा पर आधारित था, फिर भी उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि यह संदर्भित योजनाओं का विवरण उल्लिखित नहीं करता है। अन्य एजेंसियों को जलापूर्ति योजनाओं के क्रियान्वयन में शामिल नहीं पाया गया।

### 2.3.5 ठोस अपशिष्ट प्रबंधन

झा.न.अ., 2011 की धारा 251 के अनुसार, नगरपालिका क्षेत्र के अधीन, नगरपालिका, केंद्र सरकार द्वारा बनाए गए नियमों के कार्यान्वयन के लिए और नगरपालिका के ठोस कचरे के प्रबंधन और विनियमितिकरण करने और ठोस कचरे के संग्रहण, भंडारण, परिवहन, प्रसंस्करण तथा निपटान के लिए किसी भी बुनियादी ढांचे के विकास के लिए जिम्मेदार होगी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि राज्य में 50 श.स्था.नि. में से 45 में शुरू (मार्च 2017 से अगस्त 2020) की गई 36 ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (ठो.अ.प्र.) परियोजनाएँ: (i) 28 श.स्था.नि. में प्रगति में (ii) सात श.स्था.नि. में निविदा की प्रक्रिया में (iii) सात श.स्था.नि. में विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) चरण में हैं। इसके अलावा,

<sup>25</sup> देवघर, गोड्डा, फुसरो और सिमडेगा।



तीन श.स्था.नि. के लिए डीपीआर तैयार करने के लिए सलाहकार नियुक्त किए गए थे।

इस प्रकार, नगरपालिका अपशिष्ट के वैज्ञानिक निपटान के लिए अपेक्षित ठो.अ.प्र. परियोजनाएं किसी भी श.स्था.नि. में क्रियाशील नहीं थीं। नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. में, श.स्था.नि. घर-घर जाकर कचरे का संग्रहण कर रहे थे तथा इस उद्देश्य के लिए चिन्हित खुले स्थानों में कचरे को एकत्रित कर रहे थे। हालाँकि, कचरे का पृथक्करण नहीं किया जा रहा था। यह भी देखा गया कि श.स्था.नि. जैव चिकित्सा अपशिष्ट एकत्र नहीं कर रहे थे। कुछ अधूरी ठोस अपशिष्ट प्रबंधन परियोजनाओं एवं खुले में एकत्रित स्थलों की तस्वीरें नीचे दी गई हैं:

**चित्र 2.1: अधूरी ठोस अपशिष्ट प्रबंधन परियोजनाएँ तथा खुले में एकत्रित स्थल**



सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2022) कि विभाग द्वारा सभी श.स्था.नि. में ठो.अ.प्र. परियोजनाओं को शीघ्र पूरा करने के लिए कार्रवाई की गई थी।

### निष्कर्ष

राज्य सरकार ने 74<sup>वें</sup> संवैधानिक संशोधन अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन करने और श.स्था.नि. को स्वशासन के संस्थानों के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए झारखण्ड नगरपालिका अधिनियम (झा.न.अ.), 2011 को अधिनियमित किया। हालाँकि, झा.न.अ. को विशेष रूप से सभी कार्यों के हस्तांतरण

और उपयुक्त संस्थागत तंत्र के निर्माण द्वारा समर्थित नहीं किया गया था। हस्तांतरित किए जाने वाले आवश्यक 18 कार्यों में से श.स्था.नि. केवल 10 कार्यों के लिए ही जिम्मेदार थे; दो कार्यों में कोई भूमिका नहीं थी और छः कार्यों में उनकी आंशिक भूमिका थी। झा.न.अ., 2011 के तहत वर्णित नौ प्रकार के करों जिनका उद्देश्य श.स्था.नि. के संसाधनों में वृद्धि करना था, में से केवल तीन का संग्रह श.स्था.नि. कर रहे थे क्योंकि राज्य सरकार ने आवश्यक नियम नहीं बनाए थे। कुल शहरी परिवारों में से केवल 23 प्रतिशत को पाइप से जलापूर्ति प्रदान की जा रही थी। किसी भी शहरी स्थानीय निकाय में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन परियोजनाएँ चालू नहीं थी जिसके परिणामस्वरूप कचरे को बिना पृथक्करण के खुले स्थानों में निस्तारित किया जा रहा था।

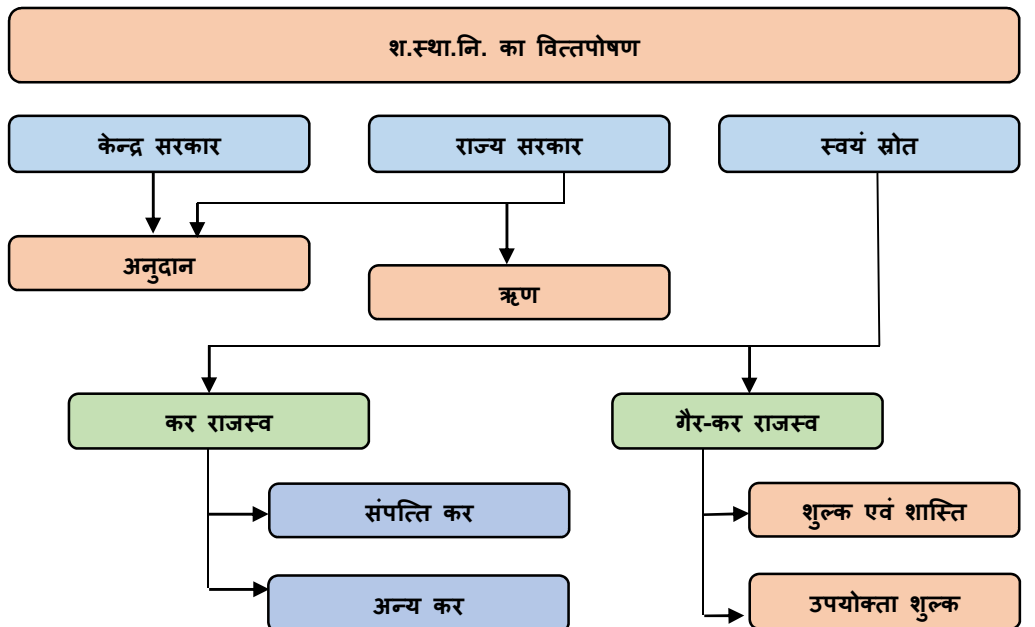
#### अनुशंसाएँ:

- सौंपे गए कार्यों को करने में श.स्था.नि. स्वायत्तता सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक समर्थन जैसे पर्याप्त और कुशल मानवबल और अन्य संसाधन उन्हें उपलब्ध कराए जा सकते हैं; और
- श.स्था.नि. द्वारा सभी प्रकार के नगरपालिका करों का आरोपण और संग्रहण सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक नियम बनाए जा सकते हैं।

#### 2.4 शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन

श.स्था.नि. के वित्तीय संसाधनों में राजस्व, अनुदान और ऋण शामिल हैं जैसा कि नीचे चार्ट. 2.2 में दिखाया गया है।

चार्ट 2.2: शहरी स्थानीय निकायों का वित्तपोषण



### 2.4.1 शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन

राज्य सरकार को श.स्था.नि. को वेतन के लिए आवर्ती ऋण और अनुदान प्रदान करती है और विकास संबंधी व्यय के लिए अनावर्ती अनुदान भी प्रदान करती है। न. वि. एवं आ. वि. ने श.स्था.नि. को अनुदान और ऋण के अलावा अपने स्वयं के बजट से शहरी आधारभूत संरचना के निर्माण के लिए व्यय किया। तथापि, न. वि. एवं आ. वि. ने श.स्था.नि. को दिए गए अनुदानों और ऋणों के प्रति व्यय को दर्शाने वाले अलग-अलग लेखों का संकलन नहीं किया। वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान श.स्था.नि. को दिए गए अनुदान और ऋण सहित बजट आवंटन और व्यय, एवं इनके विरुद्ध बचत भी तालिका 2.11 में दी गई है।

तालिका 2.11 श.स्था.नि. का बजट आवंटन, व्यय और बचत

(₹ करोड़ में)

विवरण		वित्तीय वर्ष					कुल
		2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	
बजट आवंटन	स्थापना	436.71	192.03	157.20	215.69	226.36	1,227.99
	विकास	2,705.11	3,108.57	2,912.74	2,956.84	2,948.61	14,631.87
कुल		3,141.82	3,300.60	3,069.94	3,172.53	3,174.97	15,859.86
व्यय	स्थापना	275.01	178.31	129.89	187.33	192.61	963.15
	विकास	2,567.23	2,853.73	2,351.16	2,733.58	2,948.61	13,454.31
कुल		2,842.24	3,032.04	2,481.05	2,920.91	3,141.22	14,417.46
बचत	स्थापना	161.70	13.72	27.31	28.36	33.75	264.84
	विकास	137.88	254.83	561.58	223.26	0.00	1,177.56
कुल		299.58	268.55	588.89	251.62	33.75	1,442.40

स्रोत: न.वि एवं आ.वि. द्वारा प्रदत्त आँकड़े

नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. ने वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान ₹ 5,450.86 करोड़ की कुल प्राप्तियों के विरुद्ध ₹ 5,243.69 करोड़ का व्यय किया जैसा कि तालिका 2.12 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.12: नमूना जाँचित श.स्था.नि. में कुल प्राप्तियों के साथ स्वयं के राजस्व की तुलना

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	श.स्था.नि. का नाम	स्वयं का राजस्व	कुल प्राप्ति	स्थापना पर व्यय	कुल व्यय	कुल प्राप्तियों में स्वयं के राजस्व का प्रतिशत	स्थापना व्यय में स्वयं के राजस्व का प्रतिशत
1.	बासुकीनाथ न.पं.	22.59	126.49	29.70	135.31	17.86	76.06
2.	धनबाद न.नि.	130.51	1289.47	186.16	1035.02	10.12	70.11
3.	देवघर न.नि.	64.77	505.20	108.45	481.12	12.82	59.72
4.	गोड्डा न.परि.	12.74	184.92	11.77	172.16	6.89	108.24
5.	हुसैनाबाद न.पं.	2.32	62.07	2.72	56.38	3.74	85.29
6.	खूँटी न.पं.	8.53	105.38	6.68	89.26	8.09	127.69
7.	मेदनीनगर न.नि.	22.48	177.82	22.36	114.68	12.64	100.54

क्र.सं.	श.स्था.नि. का नाम	स्वयं का राजस्व	कुल प्राप्ति	स्थापना पर व्यय	कुल व्यय	कुल प्राप्तियों में स्वयं के राजस्व का प्रतिशत	स्थापना व्यय में स्वयं के राजस्व का प्रतिशत
8.	फुसरो न.परि.	6.89	111.15	10.47	84.49	6.20	65.81
9.	राँची न.नि.	427.27	2759.11	264.61	2973.38	15.49	161.47
10.	सिमडेगा न.परि.	14.05	129.25	13.67	101.89	10.87	102.78
कुल		712.15	5,450.86	656.59	5,243.69	13.06	108.46

स्रोत: नमूना-जाँचित श.स्था.नि. द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़े

तालिका 2.12 से देखा जा सकता है कि:

- स्वयं के राजस्व का प्रतिशत कुल प्राप्तियों के चार से 18 प्रतिशत (लगभग) के बीच था।
- नमूना-जाँचित 10 में से केवल पाँच श.स्था.नि. अपने स्थापना व्यय को स्वयं के राजस्व से पूरा कर सके।
- केवल राँची नगर निगम ही अपने स्वयं के राजस्व से विकास सम्बन्धी व्यय में पर्याप्त योगदान कर सका।

इस प्रकार, श.स्था.नि. अपने संचालन के लिए केंद्र/राज्य सरकार से वित्तीय सहायता पर निर्भर थे क्योंकि उनके अपने राजस्व का हिस्सा उनके कुल प्राप्ति की तुलना में कम था।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2022) कि श.स्था.नि. को दिए गए अनुदान और ऋण के विरुद्ध व्यय दिखाने वाले लेखों के संकलन के लिए कार्रवाई की जाएगी। उन्होंने आगे कहा कि विकास सम्बन्धी व्यय में योगदान देने के लिए श.स्था.नि. के अपने स्रोतों से राजस्व में वृद्धि की जाएगी।

#### 2.4.2 केंद्रीय अनुदान

संविधान का अनुच्छेद 280 (3)(सी) केंद्रीय वित्त आयोग (के.वि.आ.) को संबंधित रा.वि.आ. की अनुशंसा के आधार पर नगरपालिकाओं के संसाधनों के वृद्धि के लिए राज्य के समेकित कोष को बढ़ाने के उपायों की अनुशंसा करने के लिए निर्दिष्ट करता है।

चौदहवें वित्त आयोग (14<sup>वें</sup> वि.आ.) ने विभाज्य पूल<sup>26</sup> खाते के प्रतिशत के रूप में श.स्था.नि. को सामान्य बुनियादी अनुदान (बु.अ.) और सामान्य निष्पादन अनुदान (नि.अ.) की अनुशंसा की। 14<sup>वें</sup> वि. आ. के अनुदान (वित्तीय वर्ष 2015-16 से

<sup>26</sup> 'विभाज्य पूल' केंद्र सरकार के करों जिन्हें वित्त आयोगों की अनुशंसा के अनुरूप इसे राज्य सरकारों के साथ साझा करना चाहिए, को संदर्भित करता है।

वित्तीय वर्ष 2019-20 तक) का आवंटन तथा जारी की गई निधि तालिका 2.13 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.13: वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान 14<sup>वें</sup> वि.आ. के अनुदानों का आवंटन तथा जारी गई निधि

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	आवंटन			जारी की गई निधि			कमी
	बु.अ.	नि.अ.	कुल	बु.अ.	नि.अ.	कुल	
2015-16	183.74	0.00	183.74	169.62	0.00	169.62	14.12
2016-17	254.42	75.09	329.51	222.41	69.85	292.26	37.25
2017-18	293.95	84.97	378.92	237.83	67.97	305.80	73.12
2018-19	340.05	96.50	436.55	280.04	0.00	280.04	156.51
2019-20	459.48	126.35	585.83	378.38	0.00	378.38	207.45
<b>कुल</b>	<b>1,531.64</b>	<b>382.91</b>	<b>1,914.55</b>	<b>1,288.28</b>	<b>137.82</b>	<b>1,426.10</b>	<b>488.45</b>

स्रोत: न. वि. एवं आ. वि. एवं द्वारा प्रदत्त आँकड़े

तालिका 2.13 से यह देखा जा सकता है कि ₹ 245.09 करोड़ के नि.अ. सहित ₹ 488.45 करोड़ की राशि का अनुदान कम जारी किया गया था। अनुदान की कम प्राप्ति का कारण अभिलेख में नहीं पाया गया। यह भी देखा गया कि राज्य सरकार ने भारत सरकार से बकाया अनुदान जारी करने का अनुरोध (अगस्त 2020) किया था।

#### 2.4.3 श.स्था.नि. द्वारा बजट अनुमान

झा.न.अ., 2011 की धारा 108 से 111, यह परिकल्पना करती है कि एक श.स्था.नि. के कार्यकारी प्रमुख आगामी वर्ष के लिए एक बजट अनुमान तैयार करेंगे। महापौर/अध्यक्ष को स्थायी समिति की स्वीकृति हेतु प्रत्येक वर्ष 15 फरवरी से पहले बजट अनुमान प्रस्तुत करने की आवश्यकता होती है। स्थायी समिति द्वारा स्वीकृति के पश्चात, परिषद को प्रत्येक वर्ष 15 मार्च तक बजट अनुमान पर विचार करना और मंजूरी देना है और बजट को नगरपालिका प्रशासन निदेशालय (नगर परिषदों और नगर पंचायतों के मामले में) और राज्य सरकार (नगर निगमों के मामले में) को अग्रेषित करना है। राज्य सरकार या न.प्र.नि. द्वारा प्राप्त बजट अनुमान, राज्य सरकार द्वारा अनुदान से संबंधित प्रावधानों के संशोधनों के साथ या बिना संशोधन के वर्ष के 31 मार्च से पहले श.स्था.नि. को लौटाए जाने हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि न.वि. एवं आ.वि. का बजट श.स्था.नि. को जारी किए जाने वाले अनुदानों को अलग से दर्शाए बिना योजनावार तैयार किए गए थे। यह भी देखा गया कि नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. ने या तो बजट तैयार नहीं किया या अवास्तविक बजट तैयार किया जैसा कि आगे के कंडिकाओं में बताया गया है।

### 2.4.3.1 बजट अनुमान तैयार नहीं किया गया

झारखण्ड नगरपालिका लेखा नियमावली (झा.न.ले.नि.), 2012 के नियम 45 के अनुसार, नगरपालिका निधि से कोई व्यय तब तक नहीं किया जाएगा जब तक व्यय को बजट अनुदान के अधीन न किया गया हो।

लेखापरीक्षा ने पाया गया कि नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. में से पाँच ने कुछ वित्तीय वर्षों में बजट अनुमान तैयार किए बिना व्यय किया था, जैसा कि तालिका 2.14 में वर्णित है।

#### तालिका 2.14: बजट अनुमान तैयार न करना और किए गए व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	श.स्था.नि. का नाम	वित्तीय वर्ष जिसके लिए बजट तैयार नहीं किया गया	बजट प्रावधान के बिना व्यय
1.	सिमडेगा. न.परि.	2016-17	16.54
2.	खूँटी न.पं.	2016-17 एवं 2020-21	25.41
3.	फुसरो न.परि.	2016-17	9.55
4.	हुसैनाबाद न.पं.	2016-17, 2019-20 एवं 2020-21	34.38
5.	बासुकीनाथ न.पं.	2016-17	9.90
<b>कुल</b>			<b>95.78</b>

स्रोत: नमूना-जाँचित श.स्था.नि. द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़े

जैसा कि तालिका 2.14 से देखा जा सकता है कि पाँच शहरी स्थानीय निकायों ने बिना बजट के ₹ 95.78 करोड़ का व्यय किया था। यह दर्शाता है कि राज्य ने श.स्था.नि. द्वारा तैयार किए बजट को सुनिश्चित किये बिना अनुदान जारी किया था। इस प्रकार, राज्य सरकार या श.स्था.नि. द्वारा उचित बजटीय नियंत्रण सुनिश्चित नहीं किया गया था।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि कहा (अगस्त 2022) कि श.स्था.नि. को प्रत्येक वर्ष बजट तैयार करने के लिए निर्देश जारी किए जाएँगे।

तथापि, तथ्य यह है कि नमूना-जाँचित पाँच शहरी स्थानीय निकायों ने झा.न.ले.नि., 2012 का उल्लंघन कर ₹ 95.78 करोड़ का व्यय किया था।

### 2.4.3.2 अवास्तविक बजट

बजट एक वित्तीय योजना है जिसमें प्रस्तावित व्यय और उसके वित्तपोषण के साधनों का वर्णन होता है। इसमें वित्तीय वर्ष के लिए अनुमानित प्राप्तियाँ एवं व्यय शामिल होती हैं। इसके अलावा, यह वास्तविक एवं पिछले वर्षों के रुझानों के करीब होना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. के बजट अनुमानों और वास्तविक आंकड़ों में व्यापक अंतर पाया जैसा कि तालिका 2.15 में दिखाया गया है।

**तालिका 2.15: नमूना-जाँचित श.स्था.नि. में बजट अनुमानों और वास्तविक में अंतर**  
(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	श.स्था.नि. का नाम	वित्तीय वर्ष	प्राप्तियाँ				व्यय			
			बजट	वास्तविक	अंतर	प्रतिशत अंतर	बजट	वास्तविक	अंतर	प्रतिशत अंतर
1.	बासुकीनाथ न.पं.	2017-18 से 2020-21	167.23	113.97	53.26	31.85	146.90	125.40	21.50	14.64
2.	देवघर न.नि.	2016-17 से 2020-21	2,345.68	505.20	1,840.48	78.46	2,327.91	481.12	1,846.79	79.33
3.	धनबाद न.नि..	2016-17 से 2020-21	5,313.84	1,289.47	4,024.37	75.73	5,053.53	1,035.02	4,018.51	79.52
4.	गोड्डा न.परि.	2016-17 से 2020-21	241.17	185.53	55.64	23.07	217.83	142.62	75.21	34.53
5.	हुसैनाबाद न.पं.	2017-18 से 2018-19	44.89	19.67	25.22	56.18	44.61	31.25	13.36	29.95
6.	खूँटी न.पं.	2017-18 से 2019-20	82.99	69.85	13.14	15.83	82.17	63.85	18.32	22.30
7.	मेदनीनगर न.नि.	2016-17 से 2020-21	515.02	177.81	337.21	65.48	383.03	125.59	257.44	67.21
8.	फुसरो न.परि.	2017-18 से 2020-21	102.23	95.43	6.80	6.65	124.08	74.93	49.15	39.61
9.	राँची न.नि.	2016-17 से 2020-21	10,368.81	2,759.11	7,609.70	73.39	7,242.51	2,973.39	4,269.12	58.95
10.	सिमडेगा न.परि.	2017-18 से 2020-21	282.08	215.11	66.97	23.74	259.71	176.61	83.10	32.00
<b>कुल</b>			<b>19,463.90</b>	<b>5,431.15</b>	<b>14,032.79</b>	<b>72.10</b>	<b>15,882.28</b>	<b>5,229.78</b>	<b>10,652.50</b>	<b>67.07</b>

स्रोत: नमूना जाँच की गई श.स्थ.नि. द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़े

तालिका 2.15 से यह देखा जा सकता है कि वास्तविक, प्राप्तियों के मामले में 72 प्रतिशत तथा व्यय के मामले में 67 प्रतिशत तक कम थे क्योंकि किए गए अनुमान वास्तविक नहीं थे। बजट से संबंधित कार्य-पत्र लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए थे। इस प्रकार, लेखापरीक्षा अवास्तविक बजट अनुमान तैयार करने के कारणों का विश्लेषण नहीं कर सका।

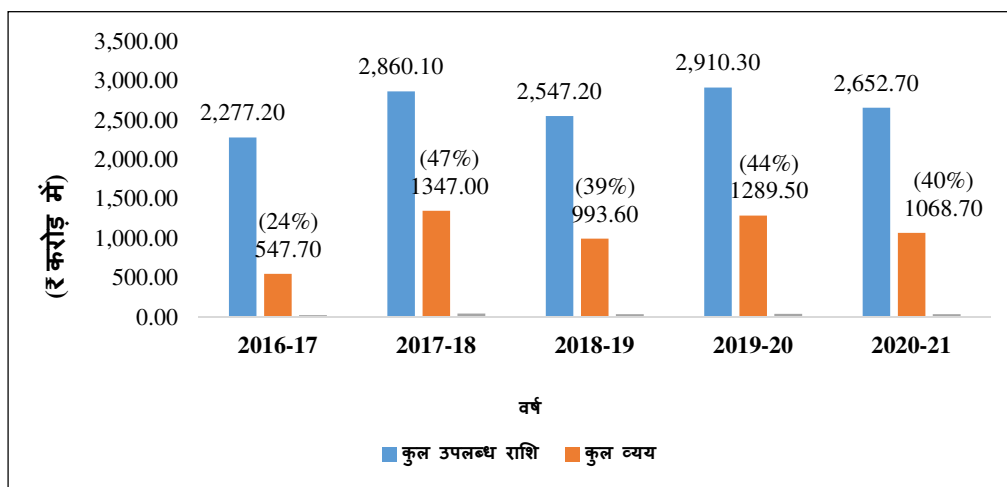
सचिव, न.वि. एवं आ.वि ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2022) कि वास्तविक बजट तैयार करने के लिए श.स्था.नि. को निर्देश जारी किए जाएंगे।

#### 2.4.3.3 निधियों का कम उपयोग

नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. द्वारा कुल उपलब्ध निधियों, मार्च 2016 तक ₹ 1,381.31 करोड़ की अव्ययित शेष राशि सहित के विरुद्ध किए गए कुल व्यय की तुलना यह दर्शाता है कि वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान श.स्था.नि. द्वारा प्रत्येक वित्तीय वर्ष में उपलब्ध निधियों का औसतन लगभग 40 प्रतिशत ही उपयोग कर पाया था जैसा कि चार्ट 2.3 में दर्शाया गया है।



**चार्ट 2.3: वित्तीय वर्ष 2016-17 से वित्तीय वर्ष 2020-21 के दौरान नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. की कुल उपलब्ध राशि एवं कुल व्यय**



स्रोत: नमूना-जाँचित श.स्था.नि. द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़े

चार्ट 2.3 से यह देखा जा सकता है कि 10 नमूना-जाँचित किए गए श.स्था.नि. में, वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 तक प्रत्येक वित्तीय वर्ष में व्यय का प्रतिशत उपलब्ध राशि के 24 प्रतिशत से 47 प्रतिशत के बीच था। यह भी देखा गया कि मार्च 2021 तक अव्ययित शेष राशि ₹ 1,583.95 करोड़ थी।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2022) कि श.स्था.नि. को निर्देशित किया जाएगा कि वे उपलब्ध धन का उचित प्रयोग करते हुए अपनी अव्ययित शेष राशि को न्यूनतम करें।

#### 2.4.4 श.स्था.नि. का स्वयं का राजस्व

झा.न.अ. 2011 की धारा 152 के साथ पठित संविधान के अनुच्छेद 243एक्स ने श.स्था.नि. को अपने स्वयं के संसाधनों को बढ़ाने के लिए 13 प्रकार के कर<sup>27</sup> लगाने और संग्रह करने का अधिकार दिया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि झा.न.अ., 2011 में किए गए संशोधन के माध्यम से वित्तीय वर्ष 2015-16 से जल कर को समग्र संपत्ति कर में, टोल टैक्स और मनोरंजन कर पर अधिभार को वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) में शामिल किया गया था तथा व्यापार और पेशा कर वाणिज्यिक कर विभाग द्वारा संग्रह किया जा रहा था।

<sup>27</sup> 1. भूमि और भवनों पर संपत्ति/जोत कर (उपकर सहित) 2. खाली भूमि पर कर 3. भूमि और भवनों के हस्तांतरण पर अधिभार 4. किसी गैर-आवासीय भवन में पार्किंग स्थलों की कमी पर कर 5. जल कर 6. अग्नि कर 7. समाचार पत्रों में प्रकाशित विज्ञापनों के अलावा विज्ञापनों पर कर 8. मनोरंजन कर पर अधिभार 9. नगरपालिका क्षेत्र के भीतर बिजली के उपभोग पर अधिभार 10. सभाओं पर कर 11. तीर्थयात्रियों और पर्यटकों पर कर 12. टोल कर 13. व्यापार और पेशे पर कर।



इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार द्वारा शेष नौ प्रकार के करों में से छः प्रकार के कर<sup>28</sup> के आरोपण एवं संग्रहण के संबंध में नियम न बनाये जाने के कथित (नवम्बर 2021) कारण से नमूना-जाँचित श.स्था.नि. केवल तीन करों<sup>29</sup> को आरोपित एवं वसूल कर रहे थे।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2022) कि शेष करों के संग्रहण हेतु नियम बनाने के लिए कार्रवाई की जाएगी।

#### 2.4.5 संपत्ति कर

ज्ञान.अ., 2011 की धारा 153 के अनुसार, (i) राज्य में नगरपालिकाओं में सभी संपत्तियों की गणना या गणना किए जाने और एक डेटाबेस विकसित करने (ii) संपत्ति कर प्रणाली की समीक्षा करने और संपत्तियों के मूल्यांकन के लिए उपयुक्त आधार सुझाने (iii) संपत्तियों के मूल्यांकन के लिए रूपांकन और पारदर्शी प्रक्रिया तैयार करने (iv) मूल्यांकन प्रक्रिया आदि में पारदर्शिता सुनिश्चित करने हेतु एक झारखण्ड संपत्ति कर बोर्ड बनाया जाना था। 13<sup>वें</sup> के.वि.आ. ने भी संपत्ति कर का आकलन करने के लिए एक स्वतंत्र और पारदर्शी प्रक्रिया स्थापित करने में नगरपालिकाओं की सहायता करने के लिए राज्य-स्तरीय संपत्ति कर बोर्ड की स्थापना की अनुशंसा (दिसंबर 2009) की थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि न.वि. एवं आ.वि. ने 'झारखण्ड संपत्ति कर बोर्ड का गठन और अपील नियम, 2013' अधिसूचित (मई 2014) किया था। हालाँकि, बोर्ड का गठन नहीं किया गया था। न.वि. एवं आ.वि. ने कहा (जनवरी 2021) कि झारखण्ड संपत्ति कर बोर्ड से संबंधित प्रावधान को अधिनियम में संशोधन द्वारा हटा दिया गया था। आगे, झारखण्ड नगरपालिका संपत्ति कर (आकलन, संग्रहण एवं वसूली) नियमावली, 2013 को नगरपालिकाओं के अधीन स्थित संपत्तियों पर वार्षिक किराया निर्धारित करने तथा विभिन्न प्रकार की संपत्तियों (आवासीय, गैर-आवासीय, वाणिज्यिक और औद्योगिक) पर संपत्ति-कर लगाने के लिए अधिसूचित (फरवरी 2014) किया गया था। नियम 6 के अनुसार, नगरपालिकाओं को राज्य सरकार के अनुमोदन से मकानों का प्रति वर्ग फुट किराया उनकी अवस्थिति, ढाँचों के प्रकार आदि, जैसा कि राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर निर्धारित किया जाता है, को ध्यान में रखते हुए निर्धारित करना अपेक्षित है।

<sup>28</sup> 1. भूमि और भवनों के हस्तांतरण पर अधिभार 2. किसी गैर-आवासीय भवन में पार्किंग स्थलों की कमी पर कर 3. अग्नि कर 4. नगरपालिका क्षेत्र के भीतर बिजली की खपत पर अधिभार 5. सभाओं पर कर और 6. तीर्थयात्रियों और पर्यटकों पर कर।

<sup>29</sup> 1. भूमि और भवनों पर संपत्ति / जोत कर (उपकर सहित) 2. खाली पड़ी भूमि पर कर और 3. समाचार पत्रों में प्रकाशित विज्ञापनों के अलावा विज्ञापनों पर कर।

हालाँकि यह देखा गया कि इन नियमों के अस्तित्व में होने के बावजूद श.स्था.नि. इन क्रियाकलापों को संपन्न नहीं कर सके तथा संपत्ति-कर के आकलन, संग्रहण और वसूली एवं इन कार्यों को निजी अभिकरणों के माध्यम से करवाने के लिए राज्य शहरी विकास अभिकरण (सूडा) जिम्मेवार बना रहा।

#### 2.4.5.1 संपत्ति कर का संग्रह

झा.न.अ, 2011 की धारा 152 (8) के अनुसार, राज्य सरकार की पूर्व स्वीकृति से नगरपालिकाओं को पाँच साल में एक बार या उससे पहले, वार्षिक किराया मूल्य (एआरवी) पर कर की दर को संशोधित करना चाहिए। पुनश्च, 13<sup>वें</sup> वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार, संपत्ति कर की संग्रहण दक्षता निर्धारणीय संपत्तियों पर उठाई गई माँगों की कम से कम 85 प्रतिशत तक होनी चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि झारखण्ड नगरपालिका संपत्ति कर (आकलन, संग्रहण एवं वसूली) नियमावली, 2013 तथा झा.न.अ, 2011 में प्रावधानों के बावजूद नगरपालिकाओं ने मार्च 2021 तक, अपने अधिकार क्षेत्र में स्थित संपत्तियों के वार्षिक किरायों में संशोधन नहीं किया था और न ही एआरवी पर कर की दर में छः से दस से अधिक वर्षों से संशोधन किया था।

वित्तीय वर्ष 2016-17 से वित्तीय वर्ष 2020-21 के बीच श.स्था.नि. में संपत्ति कर की वर्षवार माँग एवं संग्रहण की स्थिति तालिका 2.16 में दर्शाई गई है।

**तालिका 2.16: वित्तीय वर्ष 2016-17 से वित्तीय वर्ष 2020-21 के दौरान संपत्ति कर की माँग एवं संग्रहण**

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	श.स्था.नि. की संख्या	माँग	संग्रहण	संग्रहण प्रतिशत
2016-17	41	404.61	76.42	18.90
2017-18	41	435.51	98.22	22.60
2018-19	41	454.77	100.06	22.00
2019-20	42	478.43	108.18	22.60
2020-21	50	169.44	64.81	38.20
<b>कुल</b>		<b>1,942.76</b>	<b>447.69</b>	<b>23.04</b>

स्रोत: सूडा द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़े

तालिका 2.16 से यह देखा जा सकता है कि कुल संग्रहण, माँग का 23 प्रतिशत था संग्रहण दक्षता में पिछले कुछ वर्षों में सुधार देखा जा रहा है। हालाँकि, यह अनुशंसित संग्रह क्षमता 85 प्रतिशत से काफी कम था।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2022) कि श.स्था.नि. को संपत्ति कर के संग्रह को बढ़ाने के लिए निर्देशित किया जाएगा, ताकि 85 प्रतिशत की अनुशंसित संग्रहण दक्षता को प्राप्त किया जा सके।

#### 2.4.6 निर्दिष्ट राजस्व

झा.न.अ, 2011 की धारा 162 के अनुसार: (i) राज्य सरकार नगरपालिका क्षेत्र में अचल संपत्ति के हस्तांतरण पर शुल्क लगा सकती है तथा (ii) एक नगरपालिका की सीमा के भीतर अवस्थित अचल संपत्ति का बिक्री, उपहार और बंधक पर भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 द्वारा लगाया गया शुल्क, संपत्ति के मूल्य एवं भोग बंधक<sup>30</sup> पर सुरक्षित राशि<sup>31</sup> के मामले में दो प्रतिशत की वृद्धि हो सकती है। उक्त वृद्धि से होने वाली समस्त वसूली आकस्मिक व्ययों की कटौती के बाद नगरपालिका निधि में जमा की जानी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नगरपालिका क्षेत्रों में भूमि और संपत्ति के हस्तांतरण पर दो प्रतिशत स्टाम्प शुल्क जो पहले वसूल किया जा रहा था, को राजस्व, पंजीकरण और भूमि सुधार विभाग (रा.पं. एवं भू.सु.वि.) द्वारा जारी एक अधिसूचना के माध्यम से समाप्त (मई 2004) कर दिया गया था। तथापि झा.न.अ, 2011 में प्रावधान के बावजूद, राज्य सरकार ने नगरपालिका क्षेत्रों के भीतर बिक्री, उपहार और बंधक पर अतिरिक्त शुल्क लगाने की कार्रवाई शुरू नहीं की।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने कहा (अगस्त 2022) कि मौजूदा प्रावधान में संशोधन के लिए आवश्यक कार्रवाई की जाएगी। तथापि, तथ्य यह है कि विभाग ने झा.न.अ, 2011 में प्रावधानों के बावजूद अतिरिक्त शुल्क लगाने की कार्रवाई शुरू नहीं की।

#### 2.4.7 जल उपयोक्ता शुल्क

झा.न.अ, 2011 की धारा 154 (i) के अनुसार, श.स्था.नि. को जल उपयोगकर्ता शुल्क लगाने और वसूलने का अधिकार है। न.वि. एवं आ.वि. ने एक प्रस्ताव (मई 2016) के माध्यम से शहरी क्षेत्रों के लिए झारखण्ड जल उपयोगकर्ता शुल्क नीति, 2016 को लागू किया। नीति के अनुसार, उपभोक्ताओं से वसूले गए जल उपयोगकर्ता शुल्क से उत्पन्न राजस्व, सेवा की वित्तीय लागत के बराबर होना चाहिए ताकि श.स्था.नि. को जलापूर्ति पर अन्य सेवाओं या क्षेत्रों के लिए उपयोग किए जाने वाले संसाधनों को स्थानांतरित या उपभोग करने के लिए हतोत्साहित किया जा सके। पुनश्च, राज्य सरकार ने जल उपयोक्ता शुल्क को लागू करने, संग्रहण तथा दरों के निर्धारण हेतु झारखण्ड जल उपयोगकर्ता प्रभार नीति, 2016 तैयार किया (मई 2016)।

<sup>30</sup> भोग बंधक एक प्रकार का बंधक है, जहां बंधककर्ता संपत्ति का कब्जा और उससे होने वाली आय का आनंद लेने का अधिकार बंधकग्राही को देता है।

<sup>31</sup> सुरक्षित राशि भोग बंधक के संदर्भ में बंधकग्राही द्वारा एक निर्दिष्ट अवधि के भीतर बंधककर्ता को देय बंधक धन है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य सरकार द्वारा 31 मार्च 2021 तक जल उपभोक्ता शुल्क की दरों को संशोधित नहीं किया गया था। वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान 34 श.स्था.नि. में, जहाँ पाइप से पानी की आपूर्ति मौजूद थी, जल उपभोक्ता शुल्क की माँग एवं संग्रहण की स्थिति तालिका 2.17 में दी गई है।

**तालिका 2.17: वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान जल उपयोक्ता शुल्क की माँग एवं संग्रहण**

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	माँग	संग्रहण	माँग का संग्रहण प्रतिशत
2016-17	108.45	9.79	9.0
2017-18	126.14	10.32	8.2
2018-19	143.54	12.88	9.0
2019-20	154.50	11.99	7.8
2020-21	174.55	10.28	5.9
<b>कुल</b>	<b>707.18</b>	<b>55.26</b>	<b>7.8</b>

स्रोत: सूडा द्वारा प्रदान किये गये आँकड़े

तालिका 2.17 से देखा जा सकता है कि माँग की तुलना में संग्रहण बहुत कम था। नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. में, वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान ₹ 531.05 करोड़ की माँग के विरुद्ध संग्रहण ₹ 46.21 करोड़ (नौ प्रतिशत) था। इसके अलावा, संग्रह, परिचालन एवं अनुरक्षण (परि. एवं अनु.) की लागत ₹ 78.64 करोड़ (परिशिष्ट 2.1) का 59 प्रतिशत था, जो दर्शाता है कि सेवा की वित्तीय लागतों को एकत्रित राजस्व से पूरा नहीं किया जा सकता था।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने इस तथ्य को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2022) कि श.स्था.नि. को जल आपूर्ति सेवाओं की लागत को पूरा करने के लिए जल उपयोगकर्ता शुल्क के संग्रह को बढ़ाने के लिए निर्देशित किया जाएगा।

#### 2.4.8 ठोस अपशिष्ट प्रबंधन उपयोगिता शुल्क

झा.न.अ, 2011 की धारा 154 (ii), नागरिक सेवाओं के लिए ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (ठो.अ.प्र.), यानि ठोस कचरे के संग्रह, परिवहन एवं निपटान हेतु उपयोगकर्ता शुल्क लगाने का प्रावधान करती है। झा.न.अ, 2011 की धारा 252 के अनुसार, ठो.अ.प्र. उपयोगकर्ता शुल्क ठो.अ.प्र. के परि. एवं अनु. लेखे की लागत को पूरा करने के लिए हैं। पुनश्च, राज्य सरकार ने ठोस अपशिष्ट प्रबंधन उपयोगकर्ता शुल्क, जिसे प्रत्येक तीन वर्षों में 10 प्रतिशत बढ़ाया जाना था, को लागू करने, संग्रहण तथा दरों के निर्धारण हेतु ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सेवा शुल्क नियमावली, 2016 तैयार किया (मार्च 2016)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य सरकार द्वारा मार्च 2021 तक ठोस अपशिष्ट प्रबंधन उपयोगकर्ता शुल्क की दरों को संशोधित नहीं किया गया था।

वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान राज्य के शहरी स्थानीय निकायों द्वारा ठोस अपशिष्ट उपयोक्ता शुल्क संग्रहण की स्थिति तालिका 2.18 में दी गई है।

तालिका 2.18: वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान श.स्था.नि. द्वारा ठोस अपशिष्ट उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण

वित्तीय वर्ष	मीजूद श.स्था.नि. की संख्या	ठोस अपशिष्ट उपयोगकर्ता शुल्क संग्रह करने वाले श.स्था.नि की संख्या	ठोस अपशिष्ट उपयोगकर्ता शुल्क संग्रह नहीं करने वाले श.स्था.नि की संख्या	संग्रहित राशि (₹ करोड़ में)
2016-17	45	02	43	0.14
2017-18	45	12	33	5.47
2018-19	51 <sup>32</sup>	24	27	6.02
2019-20	51	25	26	5.35
2020-21	51	26	25	7.50
<b>कुल</b>				<b>24.48</b>

स्रोत: सूजा द्वारा प्रदान किये गये आँकड़े

तालिका 2.18 से यह देखा जा सकता है कि ठो.अ.प्र. उपयोगकर्ता शुल्क के संग्रहण में श.स्था.नि. के विस्तार में पिछले कुछ वर्षों में सुधार हुआ है। तथापि, राज्य में 50 में से 24 (गोमिया को छोड़कर) शहरी स्थानीय निकायों में ठोस अपशिष्ट का संग्रहण किए जाने के बावजूद उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण अभी प्रारंभ किया जाना बाकी था। इस प्रकार, ये श.स्था.नि. राजस्व के स्रोत से वंचित थे।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. में ठो.अ.प्र. उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण, परि. एवं. अनु. लागत से बहुत कम था, जैसा कि तालिका 2.19 में दिखाया गया है।

तालिका 2.19: वित्तीय वर्ष 2016-17 और 2020-21 के बीच, नमूना-जाँचित श.स्था.नि. में परि. एवं. अनु. लागत और ठो.अ.प्र. उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण

(₹ करोड़ में)

विवरण	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	कुल
कुल संग्रहण	2.02	4.60	5.07	6.51	5.25	23.45
परि. एवं अनु. लागत	15.72	46.31	54.89	58.26	55.11	230.29
परि. एवं अनु. लागत की तुलना में कुल संग्रह (प्रतिशत में)	12.85	9.93	9.24	11.17	9.53	10.18

स्रोत: श.स्था.नि. द्वारा उपलब्ध प्रदत्त आँकड़े

तालिका 2.19 से यह देखा जा सकता है कि वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान परि. एवं अनु. लागत का औसत संग्रहण केवल लगभग 10 प्रतिशत था। उपयोक्ता प्रभारों के कम संग्रहण के कारण अभिलेखों में नहीं पाए गए।

<sup>32</sup> जिसमें गोमिया नगर परिषद भी शामिल है, जिसकी अधिसूचना दिसंबर 2020 में रद्द कर दी गई थी।

सचिव, न.वि. एवं आ.वि. विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2022) कि सभी श.स्था.नि. को ठोस अपशिष्ट प्रबंधन उपयोगकर्ता शुल्क एकत्र करने और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सेवाओं की लागत को पूरा करने के लिए अपने संग्रहण को बढ़ाने के लिए निर्देशित किया जाएगा।

#### 2.4.9 स्थानीय निधि लेखा परीक्षा

झारखण्ड के राज्यपाल ने, 13<sup>वें</sup> वित्त आयोग की अनुशंसाओं के आलोक में, नि. एवं ले.प. को प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षकों (इस मामले में, निदेशक, स्थानीय निधि लेखा परीक्षा (नि.,स्था.नि.ले.प.) वित्त विभाग, झा.स. के अंतर्गत) को तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता (त.मा. एवं स.) प्रदान करने तथा स्थानीय निकायों (स्था.नि.) के लेखों की नमूना जाँच करने का जिम्मा सौंपा (अक्टूबर 2011)। इसके अलावा, झारखण्ड स्थानीय निधि लेखापरीक्षा (संशोधन) अधिनियम, 2012 की धारा 4 के अनुसार, नि.एवं म.ले.प. को स्था.नि. के लेखों के उचित रखरखाव और उसके लेखापरीक्षा पर त.मा.एवं स. प्रदान करना है। अधिनियम की धारा 4, निदेशक,स्था.नि.ले.प द्वारा, अपने लेखापरीक्षकों के माध्यम से या राज्य सरकार द्वारा नियुक्त चार्टर्ड अकाउंटेंट (सीए) के माध्यम से स्था.नि. के लेखों की जाँच और लेखापरीक्षा के लिए भी प्रावधान करती है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य सरकार ने नि.,स्था.नि.ले.प. के कार्यालय के लिए 22 पद<sup>33</sup> सृजित किए थे (मार्च 2013) और नवंबर 2014 में नि., स्था.नि.ले.प. को स्थानीय निकायों के लिए प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक के रूप में नियुक्त किया। इस प्रकार सृजित पदों में लेखापरीक्षकों के पद शामिल नहीं थे। तथापि, वित्त विभाग के 10 लेखापरीक्षकों को स्था.नि. की लेखापरीक्षा करने के लिए नि.,स्था.नि.ले.प. के कार्यालय में प्रतिनियुक्त किया गया (अगस्त 2016) था। नि.,स्था.नि.ले.प. ने वित्तीय वर्ष 2016-17 में 40 श.स्था.नि. और वित्तीय वर्ष 2020-21 में छः श.स्था.नि. का लेखा परीक्षा किया। वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2019-20 के दौरान लेखापरीक्षकों की कथित कमी के कारण कोई लेखापरीक्षा नहीं की गई। इसके अलावा, स्वीकृत किए गए 22 पदों के विरुद्ध मार्च 2022 तक नि.,स्था.नि.ले.प. के कार्यालय में केवल दो कर्मचारी (निदेशक और एक सहायक) कार्यरत थे। आगे, यह देखा गया कि इस लेखापरीक्षा को करने के लिए नियम एवं विनियम, साथ ही स्था.नि. की लेखापरीक्षा के लिए त.मा. एवं स. नियमावली भी राज्य सरकार द्वारा बनाई जानी

<sup>33</sup> निदेशक (1), संयुक्त निदेशक (2), अनुभाग अधिकारी (2), निजी सचिव (1), सहायक (4), निजी सहायक (2), कंप्यूटर ऑपरेटर (3), लिपिक (2), चालक (3) और चपरासी (2)।

बाकी थी (जुलाई 2022)। इस प्रकार, स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षा कार्यों को करने के लिए नि.,स्था.नि.ले.प. का कार्यालय पूरी तरह कार्यात्मक नहीं था।

### निष्कर्ष

न.वि. एवं आ.वि. ने श.स्था.नि. के लिए अलग-अलग खातों का संकलन नहीं किया था। श.स्था.नि. अपने स्थापना के खर्चों को पूरा करने के लिए भी, केंद्र और राज्य सरकारों से वित्तीय सहायता पर काफी हद तक निर्भर थे। वे या तो वार्षिक बजट तैयार किए बिना व्यय कर रहे थे या वास्तविक बजट तैयार कर रहे थे क्योंकि बजट के प्राप्ति एवं व्यय की तुलना में वास्तविक प्राप्तियाँ 72 प्रतिशत और वास्तविक व्यय 67 प्रतिशत कम था। इसके अलावा, वे अपने पास उपलब्ध धन का केवल 24 से 47 प्रतिशत ही उपयोग कर सके। नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. में उठाई गई कुल माँग की तुलना में वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान संपत्ति कर और जल उपयोगकर्ता शुल्क की संग्रहण दक्षता क्रमशः केवल 23 प्रतिशत और आठ प्रतिशत थी। नमूना-जाँचित 10 श.स्था.नि. में ठोस अपशिष्ट उपयोगकर्ता शुल्क और जल उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण परिचालन एवं अनुरक्षण/संग्रहण लागत को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं था। इसके बावजूद, श.स्था.नि. ने करों एवं उपयोगकर्ता शुल्क की दरों को संशोधित नहीं किया था (मार्च 2021 तक), जबकि झा.न.अ., 2011 के अनुसार तीन से पाँच साल के अंतराल पर इन्हें संशोधित किया जाना था। यद्यपि नवंबर 2014 में नि.स्था.नि.ले.प. का कार्यालय श.स्था.नि. के लेखों की जाँच और लेखापरीक्षा के लिए बनाया गया था लेकिन कर्मचारियों की कमी और विशिष्ट नियमों और विनियमों की अनुपलब्धता के कारण यह सुचारू रूप से कार्य नहीं कर सका।

### अनुशंसाएँ

- सरकार को श.स्था.नि. के लिए अलग-अलग खातों का संकलन और सभी श.स्था.नि. द्वारा वास्तविक बजट तैयार करना सुनिश्चित करना चाहिए।
- सरकार को उपयोगकर्ता शुल्कों के सुचारू संग्रहण के साथ श.स्था.नि. के संसाधनों को बढ़ाने के लिए करों एवं उपयोगकर्ता शुल्कों की दरों में संशोधन सुनिश्चित करना चाहिए।
- नि.,स्था.नि.ले.प. को श.स्था.नि. का नियमित लेखापरीक्षा सुनिश्चित करना चाहिए।

