कार्यकारी सारांश

74वां संविधान संशोधन अधिनियम, जो 1 जून 1993 को लागू हुआ, ने लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के लिए एक स्पष्ट अधिदेश प्रदान किया और देश के शहरी क्षेत्रों में स्व–शासित स्थानीय निकायों के माध्यम से जमीनी स्तर पर लोकतंत्र की शुरुआत के लिए एक संस्थागत ढांचा तैयार किया। इसने शहरी स्थानीय निकायों को संविधान की 12वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 कार्यों को करने का अधिकार दिया। तदनुसार, राज्य सरकार ने निधियों, कार्यों और पदाधिकारियों के संदर्भ में शहरी स्थानीय निकायों को अधिकार देने के लिए उत्तर प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1916 (यूपीएम अधिनियम) और उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1959 (यूपीएमसी अधिनियम) में 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के आवश्यक प्रावधानों को शामिल करने के लिए उत्तर प्रदेश स्थानीय स्वशासन कानून (संशोधन) अधिनियम 1994 अधिनियमित (मई 1994) किया।

इस लेखापरीक्षा का उद्देश्य संविधान की 12वीं अनुसूची में निहित कार्यों के प्रभावी निर्वहन के लिए समुचित रूप से बनायी गई संस्थाओं के सृजन और पर्याप्त संसाधनों के हस्तांतरण के माध्यम से शहरी स्थानीय निकाय के सशक्तिकरण को सुनिश्चित करना था।

लेखापरीक्षा में शहरी स्थानीय निकायों हेतु संस्थागत तंत्र के प्रावधान और कामकाज में कमियाँ पायी गयी क्योंकि राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के लिए निर्धारित 18 कार्यों में से 15 कार्य पूर्ण रूप से तथा एक कार्य आंशिक रूप से ही हस्तान्तरित किया। इसके अतिरिक्त शहरी स्थानीय निकायों को इन हस्तांतरित कार्यों के निर्वहन में स्वायत्तता की कमी थी क्योंकि वे मात्र एक कार्य के क्रियान्वयन के लिए ही पूरी तरह से उत्तरदायी थे और अन्य कार्यों के क्रियान्वयन में या तो इनकी सीमित भूमिका थी अथवा कोई भूमिका नहीं थी।

वार्डों के परिसीमन में देरी के फलस्वरूप वर्ष 2017 के शहरी स्थानीय निकायों के चुनावों में देरी हुयी। इसके बाद शहरी स्थानीय निकायों के चुनाव मई 2023 में हुए। राज्य सरकार ने विलंब से परिषदों में सदस्यों को नामित किया। नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकायों में परिषद और कार्यकारी समिति की बैठकों में कमी थी और बैठकों की कार्यसूची भी बैठक के निर्धारित समय से पूर्व पार्षदों/सदस्यों को प्रेषित नहीं की गई थी। नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकायों ने उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम और उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत आवश्यक विभिन्न समितियों जैसे वार्ड समिति एवं संयुक्त समिति का गठन नहीं किया गया था।

नियोजन प्रक्रिया में भी कमी थी क्योंकि नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकायों में से किसी ने भी वार्षिक विकास योजना तैयार नहीं की थी। इसके साथ ही चयनित जिलों में जिला योजना समिति द्वारा पंचायतों और नगरपालिकाओं के बीच सामान्य हितों के मामलों के संबंध में जिला विकास योजना तैयार नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, महानगर क्षेत्र हेतु विकास योजना तैयार करने के लिए राज्य में महानगर योजना समिति का भी गठन नहीं किया गया था। नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकायों में ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन नियम 2016 के प्रावधानों के अनुरूप ठोस अपशिष्ट

प्रबंधन योजना भी तैयार नहीं की गई थी। केन्द्र/राज्य प्रायोजित योजनाओं की नियोजन प्रक्रिया में शहरी स्थानीय निकायों की भूमिका भी सीमित थी। इसके अलावा, चयनित कार्यों के क्रियान्वयन में शहरी स्थानीय निकायों की भूमिका संचालन और अनुरक्षण तक ही सीमित थी। नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकायों द्वारा चयनित सेवाएं केन्द्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य और पर्यावरण अभियन्त्रण संगठन के सेवा स्तर बेंचमार्क के अनुरूप प्रदान नहीं की जा सकी।

शहरी स्थानीय निकायों के पास मानव संसाधनों पर अधिकार का अभाव रहा क्योंकि पदों की स्वीकृति, कर्मचारियों के लिए परिलब्धियां आदि तय करने के संबंध में शक्तियां राज्य सरकार में निहित थी और विभिन्न सेवाओं के अंतर्गत कर्मचारियों की भर्ती में शहरी स्थानीय निकायों की कोई भूमिका नहीं थी, जिसके परिणामस्वरूप विभिन्न सेवाओं के अंतर्गत मानव संसाधनों में 43 प्रतिशत तक की कमी थी।

लेखापरीक्षा में शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों में अपर्याप्तता भी पायी क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व आधार को निर्धारित करने की शक्तियां राज्य सरकार के पास थीं। शहरी स्थानीय निकायों का स्वयं का राजस्व नाममात्र था और केन्द्रीय और राज्य वित्त आयोगों की संस्तुतियों के आधार पर केन्द्र और राज्य सरकारों से वित्तीय अंतरण शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व का बड़ा हिस्सा था। स्वयं के राजस्व के कई संभावित स्रोतों को शहरी स्थानीय निकायों द्वारा चिन्हित या अनुकूलित नहीं किया गया था। इसके अलावा, शहरी स्थानीय निकायों को निर्दिष्ट राजस्व के अवमुक्त होने में भी कमी थी।

राज्य वित्त आयोगों के गठन में न केवल विलंब हुआ बल्कि इसके प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करने और स्वीकार करने में भी विलंब हुआ। इसके अलावा, राज्य वित्त आयोग की स्वीकृत संस्तुतियों के लागू होने में भी देरी हुई या अभी तक लागू नहीं की गई। नमूना जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकायों के बजट अनुमान अवास्तविक थे और बजट अनुमान और वित्तीय लेखों को तैयार करने के लिए उत्तर प्रदेश नगरपालिका लेखा मैनुअल 2018 के प्रारूप भी शहरी स्थानीय निकायों द्वारा नहीं अपनाए गए थे। इसके अलावा बजट अनुमान या तो परिषद को प्रस्तुत नहीं किये गए थे अथवा परिषद द्वारा विलंब के साथ अनुमोदित किए गए थे। शहरी स्थानीय निकायों की सहायता के लिए निर्धारित लघु लेखा शीर्ष के अंतर्गत राज्य विधानमंडल द्वारा विनियोजित अनुदानों को राज्य सरकार ने सीधे पैरास्टेटलों को अंतरित किया। इसके अलावा, अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के रूप में शहरी स्थानीय निकायों की प्राप्तियों को राज्य सरकार ने समर्पित नगरीय परिवहन निधि में भी अंतरित किया। वस्तु एवं सेवा कर के अंतर्गत प्रवेश कर (शहरी स्थानीय निकायों के उपयोग के लिए ढांचागत विकास निधि बनाने के लिए माल की आवाजाही पर देय) को शामिल करने पर शहरी स्थानीय निकायों को कोई मुआवजा नहीं दिया गया था।

निधियों के उपयोग, वित्तीय और प्रशासनिक स्वीकृति की शक्तियों और कार्यों के क्रियान्वयन के संबंध में शहरी स्थानीय निकायों पर कई प्रतिबंध/सीमाएं लगाई गई थीं।