അദ്ധ്യായം I

ആമുഖം

ജനാധിപത്യപരമായ വികേന്ദ്രീകരണത്തിനു വേണ്ടിയുള്ള വ്യക്തമായൊരു അനുശാസനം എഴുപത്തിനാലാം ഭേദഗതിയിലൂടെ ഇന്ത്യൻ ഭരണഘടന നൽകിയിട്ടുണ്ട്. അത് രാജ്യത്തെ നഗരപ്രദേശങ്ങളിൽ സ്വയം ഭരണം നടത്തുന്ന തദ്ദേശ സ്ഥാപനങ്ങളിലൂടെ താഴേക്കിടയിലേക്ക് ജനാധിപത്യത്തെ സന്നിവേശിപ്പിക്കുന്നതിനുള്ള സ്ഥാപനപരമായ ചട്ടക്കൂട് സൃഷ്ടിക്കുന്നതിന് വേണ്ടി ആയിരുന്നു. ഭരണഘടന (എഴുപത്തിനാലാം ഭേദഗതി) നിയമം, 1992-ൽ (74-ാം സിഎഎ) 243പി മുതൽ 243ഇസഡ്ജി വരെയുള്ള അനുച്ഛേദങ്ങൾ ഉൾക്കൊള്ളുന്ന ഭാഗം IX എ (നഗരസഭകൾ) ചേർത്തു കൊണ്ട് നഗരതദ്ദേശ സ്ഥാപനങ്ങൾക്ക് (യുഎൽബികൾ) ഭരണഘടനാപദവി പകർന്നു നൽകി[1]. സ്വയം ഭരണസ്ഥാപനങ്ങളായി പ്രവർത്തിക്കുന്നതിന് തദ്ദേശസ്ഥാപനങ്ങൾക്ക് ആവശ്യമായ അധികാരങ്ങളും പ്രാമാണ്യവും നൽകിക്കൊണ്ടുള്ള നിയമങ്ങൾ നടപ്പിലാക്കുന്നതിനും അധികാരങ്ങളും ഉത്തരവാദിത്വങ്ങളും വിന്യസിപ്പിക്കുന്നതിനുള്ള വ്യവസ്ഥകൾ രൂപീകരിക്കുന്നതിനും അനുഛേദം 243ഡബ്ല്യു സംസ്ഥാന നിയമസഭകളെ അധികാരപ്പെടുത്തി. എഴുപത്തിനാലാം ഭേദഗതിയിലൂടെ പന്ത്രണ്ടാം പട്ടിക കൂടി അവതരിപ്പിക്കുകയും അതിൽ അക്കമിട്ട് പറഞ്ഞിരിക്കുന്ന കാര്യങ്ങളെ യുഎൽബികൾക്ക് ഏൽപ്പിക്കാവുന്ന ചുമതലകളായി കണക്കാക്കുകയും ചെയ്തു.

1.1 കേരളത്തിലെ വികേന്ദ്രീകരണം

ജനകീയാസൂത്രണ ക്യാമ്പയിൻ (1996) പോലുള്ള സംരംഭങ്ങളിലൂടെ പ്രാദേശികോചിതമായ വികസനപദ്ധതികളും പരിപാടികളും നടപ്പിലാക്കുന്നതിനു വേണ്ടി തദ്ദേശസ്വയംഭരണ (തസ്വഭ) സ്ഥാപനങ്ങൾക്ക് ഗണ്യമായ വികസനഫണ്ടുകൾ ഏൽപ്പിക്കുന്നതിലൂടെയുള്ള വികേന്ദ്രീകരണത്തിന് കേരള സംസ്ഥാനം ഊന്നൽ നൽകി. യുഎൽബികൾക്ക് സ്വയം ഭരണ സ്ഥാപനങ്ങളായി പ്രവർത്തിക്കുവാൻ പ്രാപ്തമാക്കുന്നതിനാവശ്യമായ അധികാരങ്ങളും പ്രാമാണ്യവും നൽകിക്കൊണ്ട്, എഴുപത്തിനാലാം ഭേദഗതിക്കനുസൃതമായി കേരള മുനിസിപ്പാലിറ്റി നിയമം (കെഎം നിയമം), 1994 നിലവിൽ വന്നു.

1.2 കേരളത്തിലെ നഗരഭരണത്തിന്റെ ഘടനാനില

ചീഫ് സെക്രട്ടറി നേതൃത്വം നൽകുന്ന തദ്ദേശ സ്വയംഭരണവകുപ്പാണ് (തസ്വഭവ) എല്ലാ യുഎൽബികളുടെയും ഭരണനിർവ്വഹണത്തിന്റെ നോഡൽ ഡിപ്പാർട്ട്മെന്റ്. 1962-ൽ സ്ഥാപിക്കപ്പെട്ട നഗരകാര്യ ഡയറക്ടറേറ്റിനാണ് (ഡിയുഎ) സംസ്ഥാനത്തെ മുനിസിപ്പാലിറ്റികളുടെയും മുനിസിപ്പൽ കോർപ്പറേഷനുകളുടെയും ഭരണകാര്യങ്ങളുടെ ചുമതലയുള്ളത്.

ജനസംഖ്യയുടെ അടിസ്ഥാനത്തിൽ തരംതിരിക്കപ്പെട്ട 87 മുനിസിപ്പാലിറ്റികൾ/ മുനിസിപ്പൽ കൗൺസിലുകളും ആറു മുനിസിപ്പൽ കോർപ്പറേഷനുകളും സംസ്ഥാനത്തുണ്ട്. 1994 മെയ് 30-നു പ്രാബല്യത്തിൽ വന്ന കേരള മുനിസിപ്പാലിറ്റി

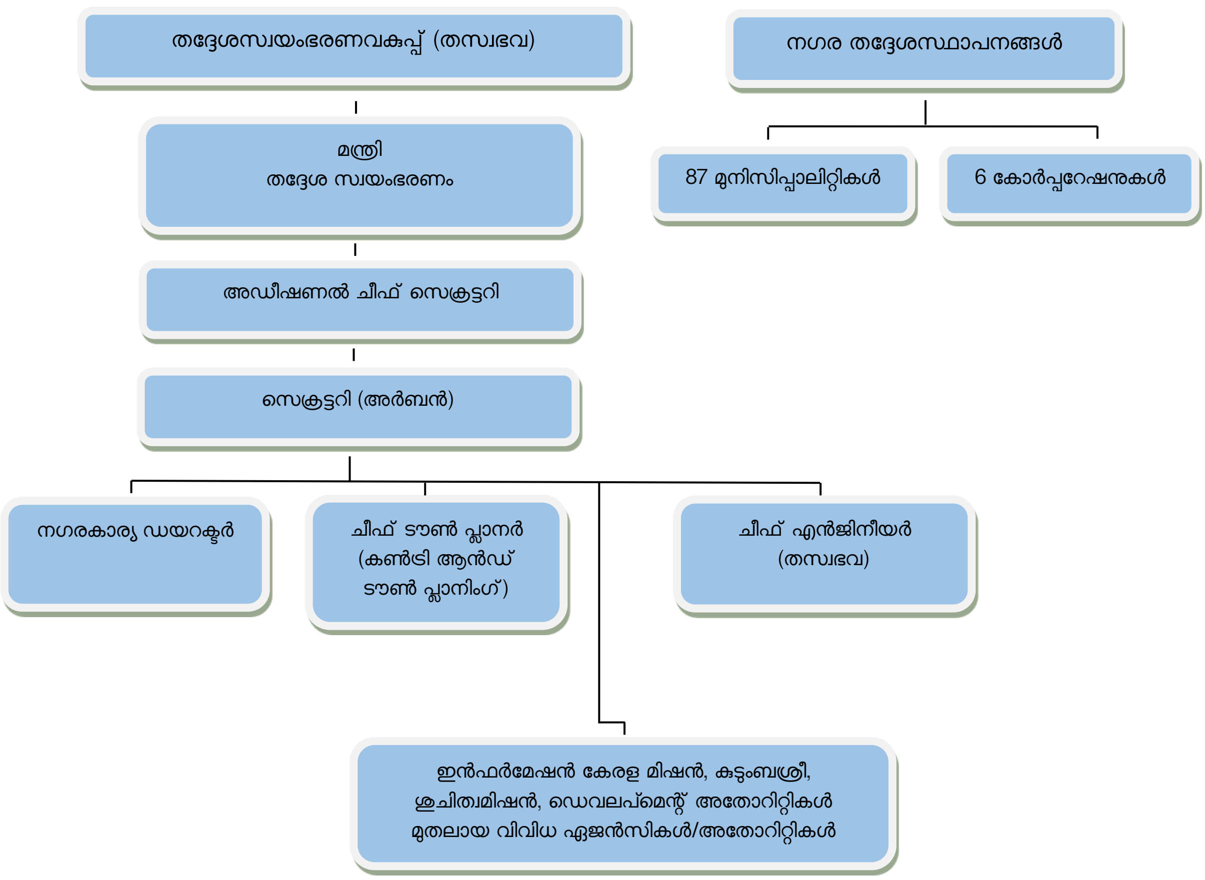
[1] ചുമതലകൾ, നികുതി ചുമത്തുന്നതിനുള്ള അധികാരങ്ങൾ, വരുമാനം വീതംവെക്കുന്നതിനും, തെരഞ്ഞെടുപ്പുകളുടെ ക്രമാനുഗതമായ നടത്തിപ്പും, അസാധുവാക്കപ്പെടുമ്പോളുള്ള കാലാനുഗതമായ തെരഞ്ഞെടുപ്പുകളും ഉറപ്പുവരുത്തുന്നതിനും ദുർബലവിഭാഗങ്ങളുടെ പര്യാപ്തമായ പ്രാതിനിധ്യം നൽകുന്നതിനുമുള്ള ഏർപ്പാടുകൾ എന്നിവയുടെ കാര്യത്തിൽ, സംസ്ഥാന സർക്കാരും യുഎൽബികളും തമ്മിലുള്ള ബന്ധത്തിന് ദൃഢമായ അടിത്തറ പാകുന്നതിനു വേണ്ടി യുഎൽബികളുമായി ബന്ധപ്പെട്ട വ്യവസ്ഥകൾ ഭരണഘടനയിൽ ഉൾപ്പെടുത്തേണ്ടത് അനിവാര്യമാണെന്ന് കരുതിയതായി ഭരണഘടനാ (എഴുപത്തിമൂന്നാം ഭേദഗതി) ബിൽ, 1991-നോട് അനുബന്ധിച്ചുള്ള സ്റ്റേറ്റ്മെന്റ് ഓഫ് ഒബ്ജെക്ട്സ് ആന്റ് റീസൺസിൽ രേഖപ്പെടുത്തിയിട്ടുണ്ട്.

നിയമം, 1994 അനുസരിച്ചാണ് മുനിസിപ്പൽ കോർപ്പറേഷനുകളും മുനിസിപ്പാലിറ്റികളും ഭരണം നടത്തുന്നത്. സംസ്ഥാനത്ത്, 25 (കൂത്താട്ടുകുളം മുനിസിപ്പാലിറ്റി) മുതൽ 100 (തിരുവനന്തപുരം കോർപ്പറേഷൻ) വരെ കൗൺസിലർമാരുള്ള 93 യുഎൽബികളിലായി 3527 വാർഡുകളുണ്ട്[2]. തെരഞ്ഞെടുത്ത യുഎൽബികളിൽ, വാർഡുകളുടെ എണ്ണം 26 (ആലുവ മുനിസിപ്പാലിറ്റി) മുതൽ 100 (തിരുവനന്തപുരം കോർപ്പറേഷൻ) വരെയായിരുന്നു.

യുഎൽബികൾക്കു പുറമേ, നഗരങ്ങളിൽ അടിസ്ഥാനസൗകര്യങ്ങളും സേവനങ്ങളും നൽകുന്നതിനോ, സൗകര്യപ്പെടുത്തുന്നതിനോ ആയി കേരള വാട്ടർ അതോറിറ്റി (കെഡബ്ല്യുഎ), കുടുംബശ്രീ, ശുചിത്വമിഷൻ, തിരുവനന്തപുരം ഡെവലപ്മെന്റ് അതോറിറ്റി (ട്രിഡ), ഗ്രേറ്റർ കൊച്ചിൻ ഡെവലപ്മെന്റ് അതോറിറ്റി (ജി.സി.ഡി.എ), ഗോശ്രീ ഐലൻഡ് ഡെവലപ്മെന്റ് അതോറിറ്റി (ജി.ഐ.ഡി.എ), ഇംപാക്ട് കേരള ലിമിറ്റഡ്, അടൽ മിഷൻ ഫോർ റീജുവനേഷൻ ആന്റ് അർബൻ ട്രാൻസ്ഫോർമേഷൻ (അമൃത്) സ്റ്റേറ്റ് മിഷൻ മാനേജ്മെന്റ് യൂണിറ്റ്, സ്മാർട്ട് സിറ്റി തിരുവനന്തപുരം ലിമിറ്റഡ് (എസ്.സി.ടി.എൽ), കൊച്ചിൻ സ്മാർട്ട് സിറ്റി മിഷൻ ലിമിറ്റഡ് (സി.എസ്.എം.എൽ) മുതലായ ഏജൻസികളുണ്ട്.

സംസ്ഥാനത്തെ നഗരഭരണത്തിന്റെ ഘടനാനില **ചാർട്ട് 1.1**-ൽ കാണിച്ചിരിക്കുന്നു.

ചാർട്ട് 1.1: സംസ്ഥാനത്തെ നഗരഭരണത്തിന്റെ ഘടനാനില



[2] മുനിസിപ്പാലിറ്റികളിൽ 3113 വാർഡുകളും കോർപ്പറേഷനുകളിൽ 414 വാർഡുകളും

ഓഡിറ്റ് ലക്ഷ്യങ്ങൾ, മാനദണ്ഡങ്ങൾ, വ്യാപ്തി, രീതി എന്നിവ താഴെ വിശദീകരിച്ചതു പ്രകാരമാണ്.

1.3 ഓഡിറ്റ് ലക്ഷ്യങ്ങൾ

പ്രവർത്തനക്ഷമതാ ഓഡിറ്റ് (പിഎ) താഴെ പറയുന്നവ പരിശോധിച്ചറിയുവാൻ ശ്രമിച്ചു:

- അനുയോജ്യമായി രൂപകൽപ്പന ചെയ്യപ്പെട്ട സ്ഥാപനങ്ങളുടെയും / സ്ഥാപനപരമായ സംവിധാനങ്ങളുടെയും സൃഷ്ടിയിലൂടെയും അവയുടെ പ്രവർത്തനങ്ങളിലൂടെയും സംസ്ഥാന സർക്കാർ യുഎൽബികളെ അവയുടെ ചുമതലകൾ / ഉത്തരവാദിത്വങ്ങൾ ഫലപ്രദമായി നിർവ്വഹിക്കുന്നതിന് അധികാരപ്പെടുത്തിയിട്ടുണ്ടോ;
- കൈമാറ്റം ചെയ്തുവെന്ന് പ്രസ്താവിക്കപ്പെടുന്ന ചുമതലകളുടെ കൈമാറ്റത്തിന്റെ ഫലപ്രാപ്തി;
- യുഎൽബികൾക്ക് കൈമാറ്റം ചെയ്തുവെന്ന് പ്രസ്താവിക്കപ്പെടുന്ന ചുമതലകളുടെ നിർവ്വഹണത്തിനു പര്യാപ്തമായ സാമ്പത്തിക – മനുഷ്യവിഭവങ്ങളുടെ വിനിയോഗത്തിന് അവയെ അധികാരപ്പെടുത്തിയിട്ടുണ്ടോ.

1.4 ഓഡിറ്റ് മാനദണ്ഡങ്ങൾ

താഴെപ്പറയുന്നവയിൽ നിന്നും ഉരുത്തിരിഞ്ഞ മാനദണ്ഡങ്ങളെ ആസ്പദമാക്കിയാണ് ഓഡിറ്റ് നിരീക്ഷണങ്ങൾ നടത്തിയത്:

i) ഭരണഘടനാ (എഴുപത്തിനാലാം ഭേദഗതി) നിയമം, 1992
ii) കേരള മുനിസിപ്പാലിറ്റി നിയമം, 1994
iii) കേന്ദ്ര/സംസ്ഥാന ധനകാര്യ കമ്മീഷനുകളുടെ റിപ്പോർട്ടുകൾ
iv) കാലാകാലങ്ങളായി പുറപ്പെടുവിച്ചിട്ടുള്ള സർക്കാർ ഉത്തരവുകൾ, വിജ്ഞാപനങ്ങൾ, സർക്കുലറുകൾ, നിർദ്ദേശങ്ങൾ

1.5 ഓഡിറ്റ് വ്യാപ്തിയും രീതിയും

2015-16 മുതൽ 2019-20[3] വരെയുള്ള കാലയളവ് ഉൾക്കൊള്ളുന്ന പ്രവർത്തനക്ഷമതാ ഓഡിറ്റ് 2020 ഓഗസ്റ്റ് മുതൽ 2021 മാർച്ച് വരെ നടന്നു. 2011 സെൻസസ് പ്രകാരമുള്ള ജനസംഖ്യയെ അടിസ്ഥാനമാക്കി സിംപിൾ റാൻഡം സാമ്പ്ലിംഗിലൂടെ 21 യുഎൽബികളെ തെരഞ്ഞെടുത്തു **(അനുബന്ധം 1.1).** പന്ത്രണ്ടാം പട്ടികയിൽ പറഞ്ഞിരിക്കുന്ന 18 ചുമതലകളിൽ നിന്നും താഴെപ്പറയുന്നവയുമായി ബന്ധപ്പെട്ട പ്രവൃത്തികൾ പരിശോധനയ്ക്കായി തെരഞ്ഞെടുത്തു.

എ) ജലവിതരണം

ബി) പൊതുജനാരോഗ്യവും ശുചിത്വവും

സി) ഖരമാലിന്യ സംസ്കരണം

ഡി) വസ്തു നികുതി

ഇ) ജലനികുതി/ചാർജ്ജുകൾ

പ്രിൻസിപ്പൽ സെക്രട്ടറി തസ്വഭവയുമായി 2020 ഒക്ടോബർ 22-ന് എൻട്രി കോൺഫറൻസ് നടത്തുകയും ഓഡിറ്റ് രീതി, വ്യാപ്തി, ലക്ഷ്യങ്ങൾ, മാനദണ്ഡങ്ങൾ

[3] ഓഡിറ്റ് കാലയളവായി 2015 മുതൽ 2020 വരെയുള്ള അഞ്ചു വർഷക്കാലത്തെയാണ് പരിഗണിച്ചതെങ്കിലും, റിപ്പോർട്ടിൽ പ്രതിപാദിക്കുന്ന വസ്തുതകളെ സംബന്ധിച്ച് 2021 മാർച്ച് വരെയുള്ള പരിഷ്കരിച്ച സ്ഥിതിവിവരങ്ങൾ ശേഖരിക്കുകയും ലഭ്യതയനുസരിച്ച് ഉൾപ്പെടുത്തുകയും ചെയ്തിട്ടുണ്ട്.

എന്നിവ വിശദീകരിക്കുകയും അംഗീകരിക്കുകയും ചെയ്തു. 2021 നവംബർ 05-ന് തസ്വഭവ അഡീഷണൽ ചീഫ് സെക്രട്ടറിയുമായി പ്രവർത്തനക്ഷമതാ ഓഡിറ്റിന്റെ എക്സിറ്റ് കോൺഫറൻസ് നടത്തുകയും, റിപ്പോർട്ടിലെ നിരീക്ഷണങ്ങൾ വിശദമായി ചർച്ച ചെയ്യുകയും ചെയ്തു. രേഖകളുടെ വിശകലനം, സർക്കാർ/യുഎൽബി ഉദ്യോഗസ്ഥരുമായുള്ള ചർച്ചകൾ, ഓഡിറ്റ് ചോദ്യങ്ങളിലൂടെ ഓഡിറ്റ് ചെയ്ത സ്ഥാപനങ്ങളുടെ പ്രതികരണങ്ങൾ ആരായൽ എന്നിവ ഓഡിറ്റ് രീതിയിൽ ഉൾപ്പെട്ടു.

1.6 കൃതജ്ഞത

പ്രവർത്തനക്ഷമതാ ഓഡിറ്റിന്റെ സുഗമമായ നിർവ്വഹണത്തിനു തദ്ദേശസ്വയംഭരണ വകുപ്പ്, കേരള സർക്കാരും, നഗരകാര്യഡയറക്ടറേറ്റും, തെരഞ്ഞെടുക്കപ്പെട്ട എല്ലാ യുഎൽബികളും നൽകിയ സഹകരണത്തിനും സഹായത്തിനും ഓഡിറ്റ് കൃതജ്ഞത രേഖപ്പെടുത്തുന്നു.