

प्रेस विज्ञप्ति

74वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के कार्यान्वयन की दक्षता पर निष्पादन लेखापरीक्षा पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन

74वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के कार्यान्वयन की दक्षता पर निष्पादन लेखापरीक्षा- हिमाचल प्रदेश सरकार पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की वर्ष 2022 के प्रतिवेदन संख्या 1 को भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अनुरूप, यह प्रतिवेदन हिमाचल प्रदेश सरकार को 01 जुलाई 2022 को भेजा गया तथा 03 अप्रैल 2023 को राज्य विधानसभा के पटल पर रखा गया।

इस प्रतिवेदन में अप्रैल 2015 से मार्च 2020 तक की अवधि को सम्मिलित करते हुए "74वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के कार्यान्वयन की दक्षता" पर निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम शामिल हैं।

परिचय

शहरी स्थानीय निकायों के अस्तित्व को संवैधानिक अधिकार देने एवं शहरी शासन के विकेंद्रीकरण हेतु शहरी स्थानीय निकायों को संवैधानिक मान्यता प्रदान करने के लिए संविधान (चौहतरवां संशोधन) अधिनियम, 1992 को अधिनियमित किया गया था, जो 1 जून 1993 से प्रभावी हुआ। शहरी स्थानीय निकाय को शक्तियों व अधिकारों से सशक्त बनाने के लिए 74वें संविधान संशोधन अधिनियम ने राज्य सरकार को कानून अधिनियमित करने हेतु अधिकृत किया, जो नगरपालिकाओं को विभिन्न जिम्मेदारियां हस्तांतरित करने एवं नगरपालिका स्तर के शासन को सुदृढ़ करने के लिए उन्हें स्वशासी संस्थानों के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक हो सकता है। संविधान की बारहवीं अनुसूची शहरी स्थानीय निकाय को सौंपे जाने वाले 18 निर्दिष्ट कार्यों का विश्लेषण करती है।

हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1994 द्वारा विनिर्दिष्ट स्थानीय प्रशासन द्वारा उपार्जित राजस्व तथा जनसंख्या के आधार पर हिमाचल प्रदेश राज्य में शहरी स्थानीय निकायों को तीन प्रकार की नगरपालिकाओं अर्थात् नगर निगम, नगर परिषद एवं नगर

पंचायत में वर्गीकृत किया गया है। मार्च 2020 तक हिमाचल प्रदेश में 54 शहरी स्थानीय निकाय थे। नगर निगम तथा अन्य नगरपालिकाएं अर्थात नगर परिषद व नगर पंचायतें हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1994 (संशोधित अक्टूबर 2016) एवं हिमाचल प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1994, (संशोधित सितंबर 2016) द्वारा शासित किए जाते हैं।

लेखापरीक्षा ढांचा

निष्पादन लेखापरीक्षा का समग्र उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि क्या शहरी स्थानीय निकायों को वास्तव में स्थानीय स्वशासन के प्रभावी संस्थानों के रूप में स्वयं को स्थापित करने के लिए निधियों, कार्यों एवं पदाधिकारियों के संदर्भ में सशक्त किया गया है, और क्या 74वें संविधान संशोधन अधिनियम को राज्य में प्रभावी ढंग से लागू किया गया है। निष्पादन लेखापरीक्षा के मुख्य उद्देश्य थे राज्य विधान में 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों को सम्मिलित करने में पर्याप्तता का आकलन करना; क्या राज्य के शहरी स्थानीय निकायों को उचित रूप से डिजाइन किए गए संस्थानों/संस्थागत तंत्रों के सृजन तथा राज्य सरकार द्वारा कार्यों के अधिकतम हस्तांतरण के माध्यम से उनके कार्यों का प्रभावी ढंग से निर्वहन करने के लिए अधिकृत थे; तथा क्या शहरी स्थानीय निकायों को उन्हें सौंपे गए कार्यों के निर्वहन हेतु पर्याप्त वित्तीय संसाधनों एवं मानव संसाधनों का आकलन करने का अधिकार दिया गया है।

लेखापरीक्षा के प्रत्येक उद्देश्य से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्ष, सार एवं सिफारिशें चार अलग-अलग अध्यायों अर्थात अध्याय III से VI में प्रतिवेदित की गई हैं।

74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों की अनुपालना

राज्य के विधान 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन करते हैं। हालांकि, संवैधानिक प्रावधानों का वैधानिक अनुपालन जमीनी स्तर पर प्रभावी विकेंद्रीकरण की गारंटी नहीं देता, जब तक कि संविधान की बारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध कार्यों के प्रभावी कार्यान्वयन द्वारा इसका पालन नहीं किया जाता। कानूनी प्रावधान निर्णयों और कार्यों द्वारा समर्थित नहीं थे। यह कार्यों के हस्तांतरण से सम्बन्धित प्रावधानों के मामलों में विशेष रूप से सत्य था।

शहरी स्थानीय निकायों का सशक्तिकरण एवं कार्यों का हस्तांतरण

राज्य सरकार ने 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन हेतु राज्य विधानों अर्थात् हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम में संशोधन करने के बावजूद शहरी स्थानीय निकायों को उनके कार्यों का स्वतंत्र रूप से एवं प्रभावी ढंग से निर्वहन करने के लिए उनके सशक्तिकरण के सन्दर्भ में इन संशोधनों पर ठोस कार्रवाई नहीं की गई थी। इसने संवैधानिक संशोधन की भावना को पराजित किया, जैसा कि निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान पाई गई विसंगतियों से स्पष्ट है।

कार्यों के हस्तांतरण से सम्बंधित अधिसूचना जारी कर दी गई थी (अगस्त 1994)। 18 कार्यों में से एक कार्य शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित नहीं किया गया। शेष 17 कार्यों के मामले में, शहरी स्थानीय निकाय पांच कार्यों के लिए पूर्ण-रूपेण उत्तरदायी थे; चार कार्यों के लिए केवल कार्यान्वयन एजेंसियां थीं; छः कार्यों के लिए राज्य विभागों/ पैरास्टेटल्स के अतिव्यापी अधिकार क्षेत्र के साथ सीमित भूमिका थी; तथा दो कार्यों के लिए कोई भूमिका नहीं थी।

नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के संबंध में नगरपालिकाओं का संगठन प्रावधानों के अनुसार था। प्रत्यक्ष चुनाव के लिए सीटों का आरक्षण अनुसूचित जाति/ अनुसूचित जनजाति तथा महिलाओं के लिए निर्धारित मानदंडों के अनुसार किया जा रहा था तथा प्रत्येक चुनाव के लिए आरक्षण नीति के अनुसार पार्षदों की सीटों को बदला जा रहा था। महापौर एवं उप महापौर के पद का कार्यकाल नगर निगमों के सदन की अवधि के साथ सह-अवधि नहीं था। हालांकि नगर परिषदों व नगर पंचायतों के अध्यक्षों एवं उपाध्यक्षों का कार्यकाल नगरपालिकाओं की अवधि के साथ-साथ था।

शहरी स्थानीय निकायों के सदन की बैठक नियमित रूप से नहीं की गई। 2015-20 के दौरान अनिवार्य बैठकों की संख्या की तुलना में शहरी स्थानीय निकायों के सदन की बैठकों की संख्या का प्रतिशत 35 प्रतिशत से 95 प्रतिशत के मध्य था।

नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों में तीनों स्थायी समितियों का गठन किया गया था। तथापि, तीन शहरी स्थानीय निकायों (नगर परिषद सोलन: 44, नगर परिषद नाहन: 83 तथा नगर पंचायत सुन्नी: 46) में 3640 बैठकों की निर्धारित संख्या के प्रति केवल 173 बैठकें आयोजित की गईं। शेष 11 चयनित शहरी स्थानीय निकायों में कोई बैठक नहीं हुई।

नगर निगम शिमला को छोड़कर नमूना-जांचित किसी भी शहरी स्थानीय निकाय में वार्ड समितियों का गठन नहीं किया गया था।

नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के सभी जिलों में जिला योजना समितियों का गठन किया गया था, तथापि शहरी स्थानीय निकायों ने संबंधित विकास योजनाएं तैयार करके जिला योजना समितियों को प्रस्तुत नहीं की।

तीन राज्य वित्त आयोग (तीसरे, चौथे एवं पांचवें) के गठन में निर्धारित तिथि से 12, 24 एवं 06 माह का विलम्ब हुआ। इसके अतिरिक्त राज्य सरकार को प्रतिवेदन प्रस्तुत करने में 17, 25 एवं 21 माह का विलम्ब हुआ।

राज्य सरकार के पास विभिन्न मामलों में शहरी स्थानीय निकायों पर अधिभावी शक्तियां थीं, जैसे कि नियम बनाने की शक्ति; शहरी स्थानीय निकाय द्वारा लिए गए किसी संकल्प या निर्णय को रद्द करने एवं निलंबित करने की शक्ति; शहरी स्थानीय निकाय को भंग करने की शक्ति; सरकार द्वारा उप-नियमों को रद्द करना; पैसे उधार लेने की मंजूरी; सरकार द्वारा विनियमों की मंजूरी; करों, बजट अनुमानों की स्वीकृति आदि।

पैरास्टेटल निकाय सरकार द्वारा नियंत्रित किए जा रहे थे तथा उनके अपने शासी निकाय थे जिनमें शहरी स्थानीय निकाय के पर्याप्त निर्वाचित प्रतिनिधि शामिल नहीं थे। शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड के कामकाज पर नगर निगम शिमला का सीमित नियंत्रण था, जिससे कार्यों के हस्तांतरण का उद्देश्य विफल हो गया। भवन निर्माण योजना की स्वीकृति संबंधी शक्ति हिमाचल प्रदेश आवास एवं शहरी विकास प्राधिकरण (हिमुडा) द्वारा शहरी स्थानीय निकायों से भूमि के उपयोग हेतु अनापत्ति प्रमाण पत्र मांगे जाने के अतिरिक्त शहरी स्थानीय निकायों की भागीदारी के बिना आवासीय कॉलोनियों के विकास के लिए जारी की जा रही थी। इसके अतिरिक्त हिमुडा के शासी निकाय में शहरी स्थानीय निकाय का कोई प्रतिनिधित्व नहीं है। अगस्त 1994 में राज्य सरकार की अधिसूचना के तहत शहरी स्थानीय निकायों को कार्य सौंपे जाने के बाद भी शहरी स्थानीय निकाय के अधिकार क्षेत्र में आने वाले औद्योगिक क्षेत्रों में 'नगर नियोजन सहित शहरी नियोजन' एवं 'भूमि उपयोग व भवनों के निर्माण का विनियमन' का कार्य हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम द्वारा किया जा रहा है।

हिमाचल प्रदेश में दो शहरों अर्थात धर्मशाला व शिमला को स्मार्ट सिटी मिशन के तहत सम्मिलित करने के लिए चुना गया था तथा स्मार्ट सिटी धर्मशाला व शिमला के लिए कंपनी अधिनियम 2013 के तहत दो विशेष प्रयोजन माध्यम संस्था का गठन किया गया था। ये विशेष प्रयोजन माध्यम संस्था शहरी स्थानीय निकाय की तुलना में सीधे राज्य सरकार के प्रति जवाबदेह थे तथा शहरी स्थानीय निकाय के प्रतिनिधियों का निदेशक मंडल में केवल 25 प्रतिशत (धर्मशाला स्मार्ट सिटी लिमिटेड) एवं 17 प्रतिशत (शिमला स्मार्ट सिटी लिमिटेड) प्रतिनिधित्व था। इसके अतिरिक्त शहरी स्थानीय निकाय को हस्तांतरित किए गए कार्यों को अन्य एजेंसियों द्वारा विशेष प्रयोजन माध्यम संस्था के निर्देश पर निष्पादित किया जा रहा था।

शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन

74वें संविधान संशोधन ने केंद्र एवं राज्य सरकारों से शहरी स्थानीय निकायों को राजकोषीय अंतरणों के अतिरिक्त उन्हें स्व-राजस्व जुटाने के लिए सशक्त बनाने का प्रावधान किया। तथापि शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय संसाधनों तक सीमित पहुंच थी।

शहरी स्थानीय निकाय बड़े पैमाने पर राजकोषीय अंतरणों पर निर्भर थे, जो उनके कुल राजस्व का लगभग 78 प्रतिशत था तथा शहरी स्थानीय निकायों का स्व-राजस्व उनके कुल राजस्व का केवल 22 प्रतिशत था।

वर्ष 2015-16 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों को अनिवार्य अंतरण से ₹4.08 करोड़ अधिक निधियां जारी की गईं जबकि वर्ष 2016-17 से 2019-20 के दौरान अनिवार्य अंतरण के प्रति ₹6.07 करोड़ तक कम निधियां जारी की गईं थीं।

वर्ष 2017-18, 2018-19 एवं 2019-20 के लिए ₹32.44 करोड़ के निष्पादन अनुदानों का आवंटन अभी प्राप्त नहीं हुआ था।

राज्य के विधानों से उजागर हुआ कि संपत्ति कर जैसे कुछ करों के संग्रहण का अधिकार शहरी स्थानीय निकाय के पास निहित है परन्तु दरों एवं उसके संशोधन, आंकलन पद्धति, छूट से संबंधित शक्तियां राज्य सरकार के पास निहित हैं।

संपत्ति कर उदग्रहण की पद्धति में एकरूपता नहीं थी। संपत्तियों की गणना हेतु सर्वेक्षण परिकल्पित समयसारिणी के अनुसार नहीं था। सभी शहरी स्थानीय निकाय में भौगोलिक सूचना प्रणाली (जीआईएस) का उपयोग करते हुए संपत्ति डेटाबेस का डिजिटलीकरण एवं

संपत्ति कर गणना को स्वचालित नहीं किया गया था। संपत्ति कर (₹14.69 करोड़); संरक्षण कर (₹3.82 करोड़); वाणिज्यिक प्रतिष्ठानों से किराए (₹10.66 करोड़) की वसूली बकाया थी जो स्व-राजस्व में वृद्धि करने में शहरी स्थानीय निकायों की अकुशलता को दर्शाता है।

नगर निगम शिमला (शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड) एवं नगर परिषद सोलन व पालमपुर को छोड़कर, राज्य में जलापूर्ति प्रबंधन जल शक्ति विभाग द्वारा किया गया था। शहरी स्थानीय निकायों के टैंकों को स्रोत से अधिक दूरों पर थोक जल आपूर्ति के परिणामस्वरूप नमूना-जांचित नगर पालिकाओं (नगर निगम शिमला ₹229.64 करोड़ व नगर परिषद सोलन ₹78.67 करोड़) पर देयता उत्पन्न हुई। वर्ष 2015-20 की अवधि के दौरान नगर परिषद सोलन में गैर-राजस्व जल 34 प्रतिशत से 47 प्रतिशत के मध्य था।

शहरी स्थानीय निकाय शिमला, जहां सीवरेज प्रबंधन का कार्य शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड द्वारा किया जा रहा था तथा नगर परिषद सोलन, जहां सीवरेज शुल्क के संग्रहण की जिम्मेदारी नगर परिषद की थी, को छोड़कर राज्य में यह कार्य जल शक्ति विभाग द्वारा किया जा रहा था। सीवरेज प्रभार का उद्ग्रहण न करने (नगर परिषद सोलन) के परिणामस्वरूप ₹ 38.03 लाख के राजस्व की हानि हुई।

बजट अभ्यास त्रुटिपूर्ण था तथा इसके परिणामस्वरूप अवास्तविक एवं अवैज्ञानिक बजट तैयार किए गए। नमूना- जांचित शहरी स्थानीय निकायों में बजट एवं वास्तविक प्राप्ति में प्रतिशत भिन्नता 21 से 403 प्रतिशत के मध्य एवं बजटीय एवं वास्तविक व्यय के मामले में यह 22 से 274 प्रतिशत के मध्य थी।

पूंजीगत व्यय अर्थात् कार्यक्रम व्यय एवं अनुदानों में से व्यय शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए गए कुल व्यय का लगभग 43 प्रतिशत था तथा राजस्व व्यय यानी मानव संसाधन व्यय, सामान्य व्यय एवं संचालन व रखरखाव तथा वित्त शुल्क कुल व्यय का लगभग 57 प्रतिशत था।

शहरी स्थानीय निकाय प्रत्येक वर्ष उपलब्ध निधियों का औसतन 63 प्रतिशत ही उपयोग करने में समर्थ थे।

प्रशासनिक अनुमोदनों एवं तकनीकी स्वीकृतियों के संबंध में शहरी स्थानीय निकायों की शक्तियां सीमित थीं।

शहरी स्थानीय निकायों के मानव संसाधन

शहरी स्थानीय निकायों का मानव संसाधनों पर न्यूनतम नियंत्रण था तथा आवश्यकताओं के अनुसार कर्मचारियों की संख्या अपर्याप्त थी, जैसा कि निम्नलिखित से स्पष्ट है:

शहरी स्थानीय निकायों की भर्ती प्रक्रिया एवं सेवा, वेतन व भत्तों की शर्तों को विनियमित करने का अधिकार राज्य सरकार के पास निहित था।

सभी शहरी स्थानीय निकायों की विभिन्न श्रेणियों (श्रेणी क को छोड़कर) में रिक्तियों का प्रतिशत 35 से 57 के मध्य था।

नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में विभिन्न स्कंधों/अनुभागों में रिक्तियों का प्रतिशत 13 से 67 के मध्य था, जिससे कार्यों के प्रभावी निर्वहन में बाधा उत्पन्न हुई।

अधिकारियों की कार्य गुणवत्ता में वृद्धि हेतु न तो शहरी स्थानीय निकायों एवं न ही शहरी विकास निदेशालय में क्षमता निर्माण की कोई व्यवस्था थी।