छत्तीसगढ़ में 74वें संविधान संशोधन अधिनियम का कार्यान्वयन

अध्याय–I: प्रस्तावना

1.1 74वां संविधान संशोधन

शहरी स्थानीय निकायों को स्वशासन की जीवंत लोकतांत्रिक इकाइयों के रूप में प्रभावी ढंग से प्रदर्शित करने में सक्षम बनाने के लिए, यह आवश्यक समझा गया कि शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित प्रावधानों को एक संशोधन के माध्यम से भारत के संविधान में शामिल किया जाए। ऐसा संशोधन राज्य सरकार के बीच कार्यों और संसाधनों के साथ–साथ नियमित रूप से चुनाव कराने और अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों तथा महिलाओं जैसे कमजोर वर्गों के लिए पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्रदान करने के संबंध में उनके संबंधों को मजबूत बनाने के लिए किया गया था।

संविधान (चौहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992, जो 1 जून 1993 को प्रभावी हुआ, ने देश में शहरी स्थानीय निकायों को एक संवैधानिक दर्जा प्रदान किया। संविधान संशोधन अधिनियम के अनुच्छेद 243बने राज्य विधानमंडलों को स्थानीय निकायों को स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने और शक्तियों और जिम्मेदारियों के हस्तांतरण के लिए प्रावधान करने में सक्षम बनाने हेतु आवश्यक शक्तियां और अधिकार प्रदान करने के लिए कानून बनाने हेतु अधिकृत किया गया। संविधान की 12वीं अनुसूची मेंशहरी स्थानीय निकायों को सौंपे जाने वाले 18 विशिष्ट कार्यों का विवरण है।

1.2 छत्तीसगढ़ में शहरीकरण को प्रवृत्ति

छत्तीसगढ मध्य भारत में स्थित देश का नौवां सबसे बड़ा राज्य है। यह देश के लगभग 4.11 प्रतिशत क्षेत्र (1,35,192 वर्ग किमी) और कुल आबादी के 2.11 प्रतिशत (2.55 करोड़) को आच्छादित करता है। वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार कुल जनसंख्या में से 59.37 लाख (23.24 प्रतिशत) शहरी क्षेत्रों में निवास करते हैं। वर्ष 2001–2011 की अवधि के दौरान छत्तीसगढ़ में शहरी आबादी में 17.51 लाख की वृद्धि हुई।

शहरी छत्तीसगढ़ सार्वजनिक स्वास्थ्य के मुद्दे, गरीबी उन्मूलन, अपशिष्ट प्रबंधन इत्यादि जैसे कई चुनौतियों का सामना करता है। इस परिदृश्य में शहरी स्थानीय निकायों की एक महत्वपूर्ण भूमिका है क्योंकि इनमें से अधिकतर मुद्दों को स्थानीय स्तर पर बेहतर तरीके से निपटाया जाता है।

1.3 शहरी स्थानीय निकायों की रूपरेखा

छत्तीसगढ़ में शहरी स्थानीय निकायों के तीन स्तरों को उनके अधिकार क्षेत्र में जनसंख्या[1] के आधार पर वर्गीकृत किया गया है। यहॉ कुल 169 शहरी स्थानीय निकाय हैं जैसा कि नीचे **तालिका 1.1** में दर्शाया गया है:

[1] 1,00,000 या अधिक की जनसंख्या नगर निगम है, 20,000 या अधिक लेकिन 1,00,000 से कम की जनसंख्या नगर पालिका परिषद है, और 5,000 या अधिक लेकिन 20,000 से कम की जनसंख्या नगर पंचायत है।

तालिका 1.1: छत्तीसगढ़ राज्य में श्रेणीवार शहरी स्थानीय निकाय

शहरी स्थानीय निकाय के प्रकार	शहरी स्थानीय निकायों की संख्या
नगर पालिक निगम	14
नगर पालिका परिषद	43
नगर पंचायत	112
योग	**169**

(स्रोतः नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय द्वारा प्रदाय जानकारी)

नगर पालिक निगम (नगर निगम) छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम (छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम) अधिनियम, 1956 द्वारा शासित हैं और अन्य शहरी स्थानीय निकाय (नगर पालिकापरिषद और नगर पंचायत) छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम (छत्तीसगढ़ नगर पालिका) अधिनियम, 1961 द्वारा शासित हैं। निगम/नगरपालिका क्षेत्र को वार्डों में विभाजित किया गया है जो राज्य सरकार द्वारा पार्षदों के चुनाव के उद्देश्य से अवधारित और अधिसूचित किए जाते हैं। सभी शहरी स्थानीय निकायों में एक निर्वाचित निकाय होता है जिसमें शहरी स्थानीय निकाय के प्रमुख के रूप में महापौर/अध्यक्ष और परिषद के सदस्यों के रूप में पार्षद होते हैं।

1.4 छत्तीसगढ़ में शहरी शासन की संगठनात्मक संरचना

सरकार के सचिव की अध्यक्षता में नगरीय प्रशासन और विकास विभाग, सभी शहरी स्थानीय निकायों के शासन के लिए नोडल विभाग है। नगरीय प्रशासन और विकास संचालनालय, राज्य सरकार और शहरी स्थानीय निकायों के बीच एक कड़ी के रूप में कार्य करता है जो सीधे नगरीय प्रशासन और विकास विभाग के अधीन कार्य करता है। नगरीय प्रशासन और विकास संचालनालय की अध्यक्षता संचालक द्वारा की जाती है जिसकी सहायता, संभाग स्तर पर पाँच सयुक्त संचालकों[2] द्वारा की जाती है। राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के कामकाज के संबंध में संगठनात्मक संरचना को **परिशिष्ट 1** में दर्शाया गया है।

शहरी स्थानीय निकायों के अतिरिक्त नगरीय प्रशासन और विकास विभाग में पांच प्रमुख पैरास्टेटल एजेंसियां/अन्य विभाग हैं जो शहरी आधारभूत संरचना एवं सेवाएं, जैसे नगर तथा ग्राम निवेष, छत्तीसगढ़ गृह निर्माण मण्डल, लोक निर्माण विभाग, लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग एवं छत्तीसगढ़ राज्य औद्योगिक विकास निगम पहुंचाती अथवा सुविधा प्रदाय करती है। पैरास्टेटल्स/अन्य विभागों और उनके कार्यों का विवरण **परिशिष्ट 2** में दर्शाया गया है।

1.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने का प्रयास करती है कि क्याः

- शहरी स्थानीय निकायों को राज्य सरकार द्वारा उचित रूप से डिजाइन किए गए संस्थानों/संस्थागत तंत्रों और उनके कार्यों के निर्माण के माध्यम से अपने कार्यों/जिम्मेदारियों का प्रभावी ढंग से निर्वहन करने के लिए पर्याप्त रूप से सशक्त बनाया गया है;
- सौंपे गए कार्य जमीनी स्तर पर प्रभावी थे; तथा
- शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे गए कार्यों के निर्वहन के लिए पर्याप्त संसाधनों सहित पर्याप्त संसाधनों तक पहुंचने का अधिकार दिया गया है।

[2] अंबिकापुर, बिलासपुर, दुर्ग, जगदलपुर और रायपुर

1.6 लेखापरीक्षा मानदंड के स्रोत

निष्पादन लेखापरीक्षा के मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किए गए थे:

- 74वां संविधान संशोधन अधिनियम 1992;
- छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम 1956 और उसके अधीन बनाए गए नियम;
- छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम 1961 और उसके अधीन बनाए गए नियम;
- छत्तीसगढ़ नगर पालिका लेखा नियमावली;
- 13वें और 14वें वित्त आयोग का प्रतिवेदन; पहले, दूसरे और तीसरे राज्य वित्त आयोगों का प्रतिवेदन; तथा
- राज्य सरकार एवं संचालनालय, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा जारी निर्देश एवं परिपत्र।

1.7 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा में चयनित कार्यों के लिए सभी स्तरों पर 27 शहरी स्थानीय निकायों से एकत्रित आंकड़ों की नमूना–जांच के माध्यम से वर्ष 2015–16 से 2019–20 तक की अवधि को शामिल किया गया। इन 27 शहरी स्थानीय निकायों को निम्नलिखित तरीके से प्रतिस्थापन विधि के बिना सरल यादृच्छिक नमूनाकरण का उपयोग करके चुना गया था:

- पांच नगर निगम अर्थात 14 नगर निगमों में से 35 प्रतिशत जिसमें रायपुर नगर निगम सम्मिलित है,राज्य की राजधानी की नगर पालिका होने से;
- 11 नगर पालिका परिषद अर्थात 43 नगर पालिका परिषदों का 25 प्रतिशत; तथा
- 11 नगर पंचायतें अर्थात राज्य की 112 नगर पंचायतों में से 10 प्रतिशत।

विवरण **परिशिष्ट 3** में देखा जा सकता है। इसके अतिरिक्तसर्वोच्चस्तर पर सचिव, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग तथासंचालक, नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय के अभिलेखों की भी नमूना जांच की गई है। 12वीं अनुसूची में चिन्हांकित 18 कार्यों में से शहरी स्थानीय निकायों में नमूना जांच के लिए निम्नलिखित कार्यों/गतिविधियों का चयन किया गया था:

i) आर्थिक और सामाजिक विकास की योजना बनाना;

ii) जल आपूर्ति;

iii) सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता संरक्षण और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन;

iv) स्लम सुधार और उन्नयन;

v) शहरी सुविधाओं और पार्कों, उद्यानों, खेल के मैदानों जैसी सुविधाओं का प्रावधान; तथा

vi) स्ट्रीट लाइटिंग, पार्किंग स्थल, बस स्टॉप और सार्वजनिक सुविधाओं सहित सार्वजनिक सुविधाएं।

हमने दिनांक 05 मार्च 2021 को सचिव, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के साथ एक प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया जिसमें लेखापरीक्षा पद्धति, कार्यक्षेत्र, उद्देश्य और मानदंड साझा किए गए। लेखापरीक्षा पद्धति में सूचनाओं की ऑनलाइन मांग और दस्तावेजों के संग्रह के लिए इकाइयों का

संक्षिप्त दौरा और लेखापरीक्षा प्रश्नों के जवाबों का विश्लेषण शामिल था। दिनांक 23 दिसंबर 2021 को एक निर्गम सम्मेलन आयोजित की गई थी।

1.8 अभिस्वीकृति

हम विभाग, नगर निगमों, नगर पालिका परिषदों और नगर पंचायतों द्वारा दिए गए सहयोग और सहायता के लिए आभार व्यक्त करते हैं। हालांकि अभिलेखों और सूचनाओं के अप्रस्तुतीकरण के संबंध में विशेष रूप से हमारे सामने आयी चुनौतियों का उल्लेख उपयुक्त स्थानों पर प्रतिवेदन में किया गया है।

1.9 लेखापरीक्षा निष्कर्षों का ढांचा

हमारे निष्कर्ष निम्नानुसार व्यवस्थित हैं:

अध्याय II – 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन;

अध्याय III – शहरी स्थानीय निकायों का सशक्तिकरण और उनकी कार्यप्रणाली;

अध्याय IV – शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन;

अध्याय V – निष्कर्ष