

अध्याय-8

निष्कर्ष

74वें संविधान संशोधन अधिनियम ने संविधान में अनुच्छेद 243पी से 243जेडजी वाले भाग IX ए (नगरपालिकाओं) का सूत्रपात किया। 1 जून 1993 से लागू 74वें संविधान संशोधन अधिनियम ने राज्य विधानमंडल को स्थानीय निकायों को शक्तियां और प्राधिकार प्रदान करने हेतु कानून बनाने के लिए अधिकृत किया, जो उन्हें स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने तथा शक्तियों और उत्तरदायित्वों के हस्तांतरण के लिए प्रावधान करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक हो सकते हैं (अनुच्छेद 243डब्ल्यू)। 12वीं अनुसूची में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए जाने वाले 18 कार्यों की सूची है।

8.1 लेखापरीक्षा उद्देश्य

क्या 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों को राज्य विधान में पर्याप्त रूप से शामिल किया गया है?

प्रत्येक राज्य को 74वें संविधान संशोधन अधिनियम को लागू करने के लिए एक कानून बनाना होगा। राज्य में शहरी स्थानीय निकाय हरियाणा नगरपालिका अधिनियम, 1973 द्वारा शासित थे। राज्य सरकार ने हरियाणा नगरपालिका अधिनियम, 1994 में संशोधन करके 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुरूप प्रावधान किए। हालांकि, इन संशोधनों को दृढ़ कार्रवाई द्वारा समर्थित नहीं किया गया था। इस प्रकार, विशेष रूप से कार्यों के हस्तांतरण और उपयुक्त संस्थागत तंत्र के सृजन के संदर्भ में संवैधानिक संशोधन की भावना को मात दी गई।

क्या राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को उचित रूप से डिजाइन की गई संस्थाओं/संस्थागत तंत्रों और उनके कार्यों के सृजन के माध्यम से अपने कार्यों/जिम्मेदारियों का प्रभावी ढंग से निर्वहन करने का अधिकार दिया गया है?

कार्यों का हस्तांतरण: राज्य सरकार ने सभी 18 कार्यों को हस्तांतरित कर दिया। शहरी स्थानीय निकाय 18 कार्यों में से चार कार्यों के लिए पूरी तरह उत्तरदायी थे; दो कार्यों में उनकी वस्तुतः कोई भूमिका नहीं थी; पांच कार्यों में उनकी सीमित भूमिका थी; चार कार्यों में वे केवल कार्यान्वयन एजेंसियां थीं; और तीन कार्यों के संबंध में शहरी स्थानीय निकायों को पैरास्टेटल्स/सरकारी विभागों की अतिव्यापी भूमिका के साथ महत्वपूर्ण भूमिका निभानी है। इस प्रकार, हस्तांतरित कार्यों का निर्वहन अत्यधिक प्रतिबंधित था।

सदन की बैठक: नमूना-जांच किए गए 15 शहरी स्थानीय निकायों में 2015-20 की अवधि के दौरान निर्धारित 710 बैठकों की तुलना में केवल 226 सदन बैठकें आयोजित की गई थीं।

तदर्थ समिति का गठन: नमूना-जांच किए गए 15 शहरी स्थानीय निकायों में से केवल तीन शहरी स्थानीय निकायों ने तदर्थ समितियां (चार और आठ के बीच) गठित की, जो कार्यात्मक भी नहीं थीं क्योंकि इन समितियों द्वारा बहुत कम बैठकें आयोजित की गई थीं।

वार्ड समितियां: यद्यपि वार्ड समितियों के गठन के संबंध में धारा 10 और 34 को क्रमशः हरियाणा नगर निगम अधिनियम और हरियाणा नगरपालिका अधिनियम में शामिल किया गया था, राज्य सरकार द्वारा इन अधिनियमों के अंतर्गत सक्षम नियम नहीं बनाए गए थे। परिणामस्वरूप, आठ शहरी स्थानीय निकायों में से किसी में भी कोई वार्ड समिति गठित नहीं की जा सकी जहां 2011 की जनगणना के अनुसार तीन लाख से अधिक की जनसंख्या थी।

क्षेत्र सभा और वार्ड समिति: राज्य सरकार ने क्षेत्र सभा प्रतिनिधियों के नामांकन के लिए नियम

नहीं बनाए हैं। नमूना-जांच किए गए 15 शहरी स्थानीय निकायों में से किसी ने भी क्षेत्र सभा/वाड समिति का गठन नहीं किया।

जिला योजना समिति/महानगर विकास समिति: संबंधित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा शहरी क्षेत्रों के लिए जिला विकास योजनाएं तैयार नहीं की जा रही थीं और नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग/शहरी स्थानीय निकाय विभाग द्वारा तैयार की जा रही थीं।

राज्य वित्त आयोग: छ: राज्य वित्त आयोगों का गठन मई 1994 और सितंबर 2020 के बीच दो महीने से लेकर 15 महीने तक की देरी से किया गया था।

शहरी स्थानीय निकायों पर पैरास्टेटल्स का प्रभाव: शहरी/नगर आयोजना, भूमि उपयोग के विनियमन के कार्य को पैरास्टेटल्स के साथ-साथ राज्य सरकार के विभागों द्वारा किया गया था। इन पैरास्टेटल्स के अपने शासी निकाय थे, जिनमें शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधि शामिल नहीं थे। इस व्यवस्था ने शहरी स्थानीय निकायों की अपने अनिवार्य कार्यों को करने की क्षमता का उल्लंघन किया और लोगों के प्रति जवाबदेही के उद्देश्य को कम कर दिया।

क्या बताए गए कार्यों की प्रभावशीलता को विकसित किया गया है?

जलापूर्ति एवं सीवरेज: ये गतिविधियां केवल चार शहरी स्थानीय निकायों द्वारा की गई थी तथा शेष 83 शहरी स्थानीय निकायों में जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग द्वारा किए गए थे।

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन: ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नीति और रणनीति निर्माण, निविदा और प्रौद्योगिकी चयन में शहरी स्थानीय निकाय निदेशालय की प्रमुख भूमिका थी तथा शहरी स्थानीय निकाय, शहरी स्थानीय निकाय निदेशालय के समग्र पर्यवेक्षण के अंतर्गत विभिन्न गतिविधियों का कार्यान्वयन कर रहे हैं।

क्या शहरी स्थानीय निकायों को उन्हें सौंपे गए कार्यों के निर्वहन के लिए उचित संसाधनों सहित पर्याप्त संसाधनों तक पहुंच का अधिकार दिया गया है?

शहरी स्थानीय निकाय को वित्तीय हस्तांतरण: 74वें संविधान संशोधन अधिनियम ने केंद्र और राज्य सरकारों से वित्तीय हस्तांतरण के अलावा उन्हें अपने स्वयं के राजस्व जुटाने के लिए सशक्त बनाने का प्रावधान किया। 2015-20 की अवधि के दौरान वित्तीय हस्तांतरण शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व का लगभग 50.22 प्रतिशत था।

स्वयं का और नियत राजस्व का हिस्सा: 2015-20 की अवधि के दौरान स्वयं का और नियत राजस्व कुल राजस्व का क्रमशः 30.04 और 19.74 प्रतिशत था।

राज्य वित्त आयोग अनुदान: 2015-16 की अवधि के दौरान चौथे राज्य वित्त आयोग के गठन और रिपोर्ट की स्वीकृति में देरी के कारण शहरी स्थानीय निकायों को ₹ 95.15 करोड़ के अनुदान की हानि हुई। तथापि, 2016-20 के दौरान 5वें राज्य वित्त आयोग की सिफारिश की तुलना में शहरी स्थानीय निकायों को ₹ 41.98 करोड़ का अनुदान अधिक जारी किया गया था।

अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क: शहरी स्थानीय निकायों को अनुपूरक अनुमानों के माध्यम से आबंटित बजट के विरुद्ध कम निधियां जारी होने के कारण अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का उनका देय हिस्सा नहीं मिल रहा था।

स्वयं का राजस्व उत्पन्न करने में स्वायत्तता: शहरी स्थानीय निकायों के पास अपना स्वयं का राजस्व उत्पन्न करने में स्वायत्तता का अभाव था। जबकि संपत्ति कर और जल प्रभारों जैसे कुछ करों/फीस को एकत्र करने का अधिकार शहरी स्थानीय निकायों के पास निहित है, दरों और उनमें संशोधन, संग्रहण की प्रक्रिया (संपत्ति कर), निर्धारण की पद्धति, छूट, रियायतों, इत्यादि से संबंधित शक्तियां राज्य सरकार के पास निहित हैं। राज्य सरकार के हस्तक्षेप ने शहरी स्थानीय निकायों को

लाचार कर दिया।

संपत्ति कर प्रणाली की उत्प्लावकता: संपत्ति कर प्रणाली गैर-उत्प्लावक थी और समय-समय पर दरों में संशोधन न करने से शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व सृजन में बाधा उत्पन्न हुई।

बजट बनाने की प्रक्रिया: बजट बनाने की प्रक्रिया त्रुटिपूर्ण और अवास्तविक थी। प्रत्येक नगरपालिका सेवा की लागत का वैज्ञानिक निर्धारण नहीं किया गया था, जिसके कारण अनुमानों और वास्तविक के बीच भारी अंतर था। शहरी स्थानीय निकाय राजस्व व्यय के केवल 80 प्रतिशत की सीमा तक स्वयं के संसाधन उत्पन्न करने में सक्षम थे और उन्होंने उपलब्ध निधियों के औसतन लगभग 57 प्रतिशत का उपयोग किया था।

वित्तीय और प्रशासनिक प्रक्रिया: व्यय बाधाओं में शहरी स्थानीय निकायों को सीमित वित्तीय और प्रशासनिक अधिकार और जनशक्ति की कमी शामिल थी।

कर्मचारियों की आवश्यकता और भर्ती का निर्धारण करने की शक्ति: शहरी स्थानीय निकायों के पास कर्मचारियों की आवश्यकता का निर्धारण करने और कर्मचारियों की भर्ती करने की शक्तियां नहीं थीं। ये राज्य सरकार के पास थीं। राज्य के पास भर्ती की पद्धति, सेवा की शर्तों, वेतन एवं भत्तों, शहरी स्थानीय निकायों के कर्मचारियों पर अनुशासनात्मक कार्रवाई आरंभ करने, कर्मचारियों के शहरी स्थानीय निकायों में या अन्य सरकारी विभागों में स्थानांतरण के संबंध में शक्तियां थीं।

श्रमशक्ति की पर्याप्तता: शहरी स्थानीय निकायों में पर्याप्त श्रमशक्ति की कमी थी क्योंकि सभी संवर्गों में बड़ी संख्या में रिक्तियां थीं जो सेवाओं की कुशल प्रदानगी को प्रभावित कर रही थीं। यह शहरी स्थानीय निकाय द्वारा सेवा प्रदानगी को प्रभावित करता है।

उपर्युक्त बिंदुओं को टिप्पणियों और उत्तरों के लिए हरियाणा सरकार के पास भेजा गया है (सितंबर 2021)। सरकार से प्रतिक्रिया प्रतीक्षित थी (नवंबर 2021)।

विशाल बंसल

(विशाल बंसल)

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हरियाणा

चण्डीगढ़

दिनांक: 09 मार्च 2022

प्रतिहस्ताक्षरित



(गिरीश चंद्र मुर्मू)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली

दिनांक: 11 मार्च 2022