

कार्यकारी सारांश

74वें संविधान संशोधन अधिनियम का प्रयोजन

भारत के संविधान ने 74वें संशोधन के माध्यम से लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के लिए एक स्पष्ट अधिदेश प्रदान किया, जिसमें देश के शहरी क्षेत्रों में स्वशासी स्थानीय निकायों के माध्यम से जमीनी स्तर पर लोकतंत्र की शुरुआत करने के लिए एक संस्थागत ढांचा सृजन करने की मांग की गई थी। 74वां संविधान संशोधन 1 जून 1993 को लागू हुआ और शहरी स्थानीय निकायों (यूएलबी) को 12वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 कार्यों को करने का अधिकार दिया गया।

यह निष्पादन लेखापरीक्षा क्यों?

यह सुनिश्चित करने के लिए कि क्या राज्य सरकार ने एक मजबूत संस्थागत ढांचे के निर्माण के साथ-साथ कार्यों, निधियों और पदाधिकारियों के हस्तांतरण के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों को सशक्त बनाया है।

लेखापरीक्षा की अवधि: 2015-16 से 2019-20

नमूना: सभी स्तरों पर तीन कार्य, एक प्रमुख राजस्व स्रोत (सम्पत्ति कर) और 14 शहरी स्थानीय निकाय।

लेखापरीक्षा ने क्या पाया?

74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन

वैधानिक संशोधनों को यद्यपि अधिनियमित किया गया था, उन्हें अक्षरशः एवं भावना में लागू नहीं किया गया था।

निष्पादन लेखापरीक्षा के प्रमुख निष्कर्ष और सिफारिशें

अध्याय-वार लेखापरीक्षा जांच-परिणाम पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष और अनुशंषाएं इस प्रकार हैं:

अध्याय IV: शहरी स्थानीय निकायों का सशक्तिकरण और उनकी कार्यप्रणाली

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 के तहत कार्यों का हस्तांतरण

- राज्य ने कार्यों को मुख्य और अन्य के रूप में वर्गीकृत किया, यद्यपि सभी कार्यों को अनिवार्य रूप से हस्तांतरित किया जाना था। दो कार्यों अर्थात् शहरी वानिकी, पर्यावरण की सुरक्षा और पारिस्थितिक पहलुओं को बढ़ावा देना और समाज के कमजोर वर्गों के हितों की रक्षा को मुख्य कार्यों के रूप में अधिसूचित नहीं किया गया।

(अनुच्छेद 4.1)

- हस्तांतरण किये जाने वाले 18 कार्यों में से मलिन बस्ती सुधार और उन्नयन तथा शहरी गरीबी उन्मूलन को छोड़कर सभी को स्थानांतरित कर दिया गया।

(अनुच्छेद 4.1.1)

- कार्यो के कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति निम्नानुसार पाई गई:
- शहरी स्थानीय निकायों का पूर्ण क्षेत्राधिकार- 2 कार्य
- शहरी स्थानीय निकायों की कोई भूमिका नहीं- 1 कार्य
- केवल कार्यान्वयन एजेंसियों के रूप में शहरी स्थानीय निकाय- 4 कार्य
- राज्य विभाग/पैरास्टेटल के साथ न्यूनतम भूमिका या अतिव्यापन- 11 कार्य

(अनुच्छेद 4.1.1)

शहरी स्थानीय निकायों के सशक्तिकरण के लिए संस्थागत तंत्र

- किसी भी नगर निगम में वार्ड समितियों का गठन नहीं किया गया जिससे स्थानीय शासन में सामुदायिक भागीदारी का अभाव रहा।

(अनुच्छेद 4.2.6(ii))

- जिला योजना समितियां (डीपीसी) यद्यपि सभी जिलों में गठित की गई थी, उन्होंने अपेक्षित रूप से कार्य नहीं किया, क्योंकि व्यापक जिला विकास योजनाएं परिकल्पित रूप में तैयार नहीं की गई थीं।

(अनुच्छेद 4.2.7)

- महानगरों के समेकित विकास के लिए महानगर योजना समिति (एमपीसी) का गठन नहीं किया गया था।

(अनुच्छेद 4.2.8)

- राज्य वित्त आयोगों के गठन में देरी, कई सिफारिशों को स्वीकार न करना और सिफारिशों के कार्यान्वयन में देरी के कारण राज्य द्वारा राजकोषीय हस्तांतरण में देरी हुई जिससे शहरी स्थानीय निकायों का राजस्व प्रभावित हुआ।

(अनुच्छेद 4.2.9.1)

- राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों को दिये जाने वाले राज्य वित्त आयोग अनुदानों से 2017-20 के दौरान ₹ 726.74 करोड़ की कटौती की एवं इस राशि को अन्य अभिकरणों/पैरास्टेटल्स को हस्तांतरित कर दिया।

(अनुच्छेद 4.2.9.2)

सिफारिशें:

- राज्य सरकार को 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुसार सभी कार्यो को पूर्ण क्षेत्राधिकार के साथ शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करने के लिए कार्यवाही आरंभ करनी चाहिए और वास्तविक भावना में हस्तांतरण के लिए अतिव्यापी क्षेत्राधिकारों को कम करने के प्रयास किए जाने चाहिए।

- राज्य सरकार को सांविधिक समितियों और वार्ड समितियों का समय पर गठन सुनिश्चित करना चाहिए। सरकार को यह भी सुनिश्चित करना चाहिए कि शहरी स्थानीय निकायों के कार्यों की प्रभावी निगरानी के लिए सांविधिक समितियों की नियमित बैठके आयोजित की जाती हैं।
- राज्य सरकार को क्षेत्र के समेकित विकास के लिए महानगरीय योजना समिति के गठन और प्रभावी कार्यप्रणाली को सुनिश्चित करना चाहिए।

अध्याय V: शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन

राजस्व के स्रोत

- शहरी स्थानीय निकाय अपने स्वयं के राजस्व के रूप में केवल 17 प्रतिशत राजस्व उत्पन्न कर सके और सेवाओं के वितरण के लिए अनुदानों पर मुख्य रूप से निर्भर रहे।

(अनुच्छेद 5.1)

अनुदान

- वर्ष 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान राज्य सरकार ने राज्य वित्त आयोग अनुदानों के एवज में शहरी स्थानीय निकायों को ₹ 17,059.77 करोड़ की राशि वितरित की। राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों को स्वीकार न करने के कारण 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान राजकोषीय हस्तांतरण में ₹ 52.58 करोड़ की कमी आई थी।

(अनुच्छेद 5.1 और 5.2.1)

- वर्ष 2018-19 और 2019-20 के लिए भारत सरकार से निष्पादन अनुदान का पूरा आवंटन ₹ 525.32 करोड़ अभी तक प्राप्त नहीं किया गया था।

(अनुच्छेद 5.2.2)

शहरी स्थानीय निकायों का स्वयं का राजस्व

- नमूना जांच किये गये किसी भी शहरी स्थानीय निकाय के पास वित्तीय वर्ष के अंत में मांगे गए, संग्रहित और बकाया कर का विश्वसनीय डाटा बेस नहीं था।

(अनुच्छेद 5.3.1)

- शहरी स्थानीय निकायों की राजस्व शाखा द्वारा कर आकर्षित करने वाले विज्ञापन के स्थलों को सूचीबद्ध करने के लिए कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया था जिससे शहरी स्थानीय निकाय इस संभावित राजस्व स्रोत से वंचित रह गए।

(अनुच्छेद 5.3.2)

- दो नगर निगमों अर्थात् जयपुर और अजमेर के अभिलेखों की नमूना जांच से पता चला कि जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग, जयपुर ने सीवरेज शुल्क वसूल किया था लेकिन नगर निगम, जयपुर को पूरी राशि हस्तांतरित नहीं की जबकि जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग, अजमेर ने 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान नगर निगम, अजमेर को कोई राशि प्रेषित नहीं की।

(अनुच्छेद 5.3.4)

बजट योजना और व्यय

- बजट की प्रक्रिया त्रुटिपूर्ण थी और इसके परिणामस्वरूप अवास्तविक और अवैज्ञानिक बजट तैयार किया गया था।

(अनुच्छेद 5.5.1)

सिफारिशें

- शहरी स्थानीय निकायों को राजस्व जुटाने और अपने स्वयं के संसाधनों को बढ़ाने के लिए अधिक स्वायत्तता होनी चाहिए। कर्मचारियों के प्रावधान एवं प्रशिक्षण, इलेक्ट्रॉनिक कर भुगतान के प्रावधान तथा उन्नत मूल्यांकन प्रक्रियाओं के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों की कर संग्रहण क्षमता को बढ़ाने के प्रयास किये जाने चाहिए। जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग और अन्य पैरास्टेटल्स को शहरी स्थानीय निकायों की ओर से एकत्र किये गये सभी राजस्व को उनकी वित्तीय स्थिति को मजबूत करने हेतु उन्हें प्रदान करना चाहिए।
- राज्य सरकार को चाहिए कि वह सीधे हस्तांतरण द्वारा शहरी स्थानीय निकाय के लिए अलग से बजट बनाकर भी इनकी क्षमता को बढ़ाए। शहरी स्थानीय निकायों में वित्त समितियां बनाने और बेहतर स्वायत्तता के लिए शक्तियों के प्रत्यायोजन को संशोधित करने का भी प्रयास किया जाना चाहिए।

अध्याय VI: शहरी स्थानीय निकाय के मानव संसाधन

जनशक्ति पर सीमित शक्तियां

- शहरी स्थानीय निकायों के पास न तो कर्मचारियों की आवश्यकता का आंकलन करने और न ही आवश्यक कर्मचारियों की भर्ती की शक्ति निहित थी। ये शक्तियां राज्य सरकार में निहित हैं।

(अनुच्छेद 6.1)

- स्वीकृत संख्या के निर्धारण के लिए अकेले जनसंख्या को एक मानदंड के रूप में माना गया था; भौगोलिक क्षेत्र, कार्यों की मात्रा और मौजूदा संपत्तियों की संख्या पर विचार नहीं किया गया था।

(अनुच्छेद 6.1)

- नमूना जांच की गई शहरी स्थानीय निकायों में स्वीकृत कार्मिक संख्या 2.15 से 11.36 कर्मचारी प्रति 1000 जनसंख्या (2011) और कार्य क्षमता 0.26 से 6.30 प्रति 1000 जनसंख्या (अनुमानित 2020) तक भिन्न थी।

(अनुच्छेद 6.1.1)

- कार्यकारी अधिकारियों, राजस्व अधिकारियों, राजस्व/स्वच्छता निरीक्षकों के लगभग 61 प्रतिशत पद खाली पड़े थे जो राजस्व/कर संग्रह और स्वच्छता जैसे महत्वपूर्ण कार्यों को प्रभावित कर रहे थे।

(अनुच्छेद 6.1.1)

सिफारिशें:

- शहरी स्थानीय निकायों के पास कुशल कर्मचारियों के मूल्यांकन, आवश्यकता और भर्ती के संबंध में जनशक्ति संसाधनों पर पर्याप्त शक्तियां होनी चाहिए, ताकि वे प्रभावी रूप से हस्तांतरित कार्यों का निर्वहन एवं राजस्व संग्रहण कर सके। शहरी स्थानीय निकायों हेतु स्वीकृत जनशक्ति राज्य सरकार के परामर्श से कार्यों (कर संग्रह भार/लेखांकन/नियामक भूमिका आदि) के अनुरूप होनी चाहिए। प्रशासनिक लागत उन शहरी स्थानीय निकायों को प्रदान की जानी चाहिए, जहां वे कार्यान्वयन एजेंसियां हैं।
- नगरपालिका सेवाओं के अधिकारियों को कार्यकारी अधिकारी के रूप में नगरपालिका में पदस्थापित किया जाना चाहिए तथा दक्षता बढ़ाने के लिए नियमित प्रशिक्षण कार्यक्रम/निश्चित प्रशिक्षण अवधि द्वारा नगरपालिका कर्मचारियों की क्षमता निर्माण/प्रशिक्षण आवश्यकताओं को सुनिश्चित किया जाना चाहिए।