अध्याय IV
शहरी स्थानीय निकायों का सशक्तिकरण और उनकी कार्यप्रणाली

4.1 राजस्थान नगरपालिका अधिनियम 2009 के अंतर्गत कार्यों का हस्तांतरण

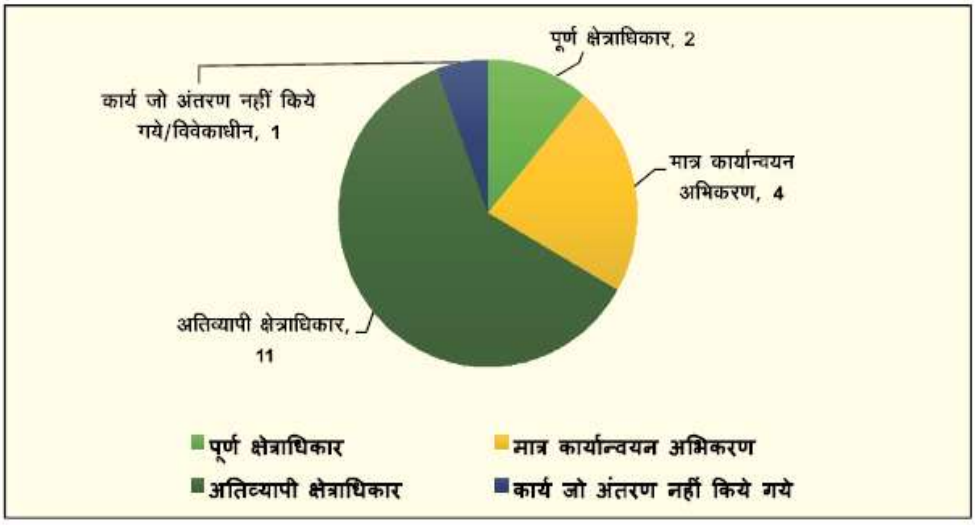
74वें संविधान संशोधन अधिनियम का उद्देश्य शहरी स्थानीय निकायों को 12वीं अनुसूची में उल्लेखित 18 विषयों के संबंध में कार्य करने और योजनाओं को लागू करने के लिए सक्षम और सशक्त बनाना है और प्रत्येक राज्य को शहरी स्थानीय निकायों को इन कार्यों को हस्तांतरित करने के लिए एक कानून अनिवार्य रूप से बनाना था। राज्य सरकार ने राजस्थान नगरपालिका अधिनियम में प्रावधान किए और राजपत्र अधिसूचना (2013) के माध्यम से, 18 कार्यों में से 16 कार्यों को शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाना था। राजस्थान नगरपालिका अधिनियम में दो कार्यों यथा मलिन बस्ती सुधार एवं उन्नयन तथा शहरी गरीबी उन्मूलन को शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित नहीं किया गया। तथापि, शहरी स्थानीय निकायों द्वारा एक कार्यान्वयन अभिकरण के रूप में इन दोनों कार्यों को विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत किया गया था। दो कार्य यथा शहरी वानिकी, पर्यावरण की सुरक्षा एवं पारिस्थितिक पहलुओं को बढ़ावा देना तथा समाज के कमजोर वर्गों के हितों की रक्षा को मुख्य कार्यों के रूप में अधिसूचित नहीं किया गया था। तथापि, राजस्थान नगरपालिका अधिनियम में यह प्रावधान था कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा इन कार्यों को उनकी प्रबंधकीय, तकनीकी और वित्तीय क्षमता के अधीन निष्पादित किया जा सकता है।

4.1.1 कार्यों के हस्तांतरण की वास्तविक स्थिति

लेखापरीक्षा में शहरी स्थानीय निकायों और पैरास्टेटल्स व राज्य सरकार के विभागों के मध्य कार्यों के निर्वहन में कई अतिव्यापन पाये गये। 18 कार्यों में से, शहरी स्थानीय निकायों का केवल दो कार्यों के सम्बंध में पूर्ण क्षेत्राधिकार था; चार कार्यों में यह मात्र एक कार्यान्वयन संस्था थी; ग्यारह कार्यों में इसकी न्यूनतम भूमिका/अतिव्यापी क्षेत्राधिकार राज्य सरकार के अन्य विभागों और पैरास्टेटल्स के साथ था तथा एक कार्य को राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को अभी तक हस्तांतरित नहीं किया गया है।

शहरी स्थानीय निकायों की कार्यवार भूमिका को **रेखाचित्र 1** में दर्शाया गया है।

रेखाचित्र 1: सौंपे गए कार्यों में शहरी स्थानीय निकायों की भूमिका



शहरी स्थानीय निकायों द्वारा कार्यों के निर्वहन पर स्वायत्तता की सीमा को दर्शाने वाली स्थिति (**तालिका** 4.1):

तालिका 4.1: शहरी स्थानीय निकायों द्वारा कार्यों के निर्वहन पर स्वायत्तता की स्थिति

क्र.सं.	कार्य (अनिवार्य (ओ) /विवेकाधीन (डी))	गतिविधियां	कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति
कार्य जहां शहरी स्थानीय निकायों का पूर्ण अधिकार क्षेत्र है			
1	अग्निशमन सेवाएं (ओ)	अग्निशमन दलों की स्थापना और रखरखाव गगनचुंबी भवनों के संबंध में अग्नि अनापत्ति प्रमाण-पत्र/अनुमोदन प्रमाण पत्र प्रदान करना	यह कार्य पूरी तरह से हस्तांतरित किया गया था और शहरी स्थानीय निकाय अग्निशमन दलों के स्थापन एवं संधारण करने एवं राज्य भर में अग्नि अनापत्ति प्रमाण-पत्र जारी करने के लिए उत्तरदायी हैं।
2	बूचड़खानों और चर्मशोधन शालाओं का नियमन (ओ)	जानवरों और मांस की गुणवत्ता सुनिश्चित करना अपशिष्ट का निष्पादन बूचड़खानों का संचालन एवं रखरखाव	शहरी स्थानीय निकाय इस कार्य को सम्पादन हेतु पूर्ण उत्तरदायी थे, लेकिन इस कार्य को वास्तव में केवल महानगरों में ही सम्पादित किया गया था जबकि अन्य स्थानों पर उन्होने केवल मांस की दुकानों को वाणिज्यिक अनुज्ञा पत्र जारी किया।
केवल क्रियान्वयन अभिकरण के रूप में शहरी स्थानीय निकाय			
3	मलिन बस्ती सुधार एवं उन्नयन	लाभार्थियों की पहचान किफायती आवास उन्नयन	सरकार द्वारा राजस्थान नगरपालिका अधिनियम में यह कार्य हस्तांतरित नहीं किया गया था, लेकिन शहरी स्थानीय निकाय विशिष्ट योजनाओं यथा मलिन बस्ती विकास योजना, मुख्यमंत्री शहरी बीपीएल आवास योजना इत्यादि के अंतर्गत यह कार्य कर रहे हैं।

क्र.सं.	कार्य (अनिवार्य (ओ) /विवेकाधीन (डी))	गतिविधियां	कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति
4	शहरी गरीबी उन्मूलन	लाभार्थियों की पहचान आजीविका और रोजगार सड़क विक्रेता	राजस्थान नगरपालिका अधिनियम के माध्यम से यह कार्य हस्तांतरित नही था, लेकिन शहरी स्थानीय निकायों को केवल लाभार्थियों की पहचान का कार्य सौंपना और उनका केवल केंद्र/राज्य प्रायोजित योजनाओं जैसे राष्ट्रीय शहरी आजीविका मिशन (एनयूएलएम) में और क्रियान्वयन अभिकरण की तरह कार्य करना।
5	आर्थिक और सामाजिक विकास के लिए योजना (ओ)	आर्थिक गतिविधियों के लिए कार्यक्रम का क्रियान्वयन सामाजिक विकास के लिए नीतियां	विभिन्न केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं जैसे राष्ट्रीय शहरी आजीविका मिशन (एनयूएलएम) आदि के अंतर्गत शहरी स्थानीय निकाय केवल क्रियान्वयन अभिकरण हैं। समाज कल्याण विभाग एक अन्य संस्था है जिसे विभिन्न योजनाओं यथा कमजोर वर्गों के छात्रों को छात्रवृत्ति का वितरण, पारिवारिक पेंशन, इत्यादि का कार्यान्वयन सौंपा गया है। निदेशालय, स्थानीय निकाय ने अपने प्रत्युत्तर में स्वीकार किया कि यह कार्य अभी भी हस्तांतरित नहीं किया गया है।
6	विकलांग और मानसिक रूप से मंद लोगों सहित समाज के कमजोर वर्गों के हितों की रक्षा करना (डी)	लाभार्थियों की पहचान तिपहिया साइकिल जैसे उपकरण/लाभ प्रदान करना आवास कार्यक्रम छात्रवृत्तियां	राजस्थान नगरपालिका अधिनियम द्वारा इस कार्य को कुछ शर्तों के साथ अन्य कार्य के रूप में वर्गीकृत किया गया था। इन कार्यों को करने के लिए राज्य विभाग यथा सामाजिक कल्याण, आदिवासी कल्याण, दिव्यांगों और वरिष्ठ नागरिकों का सशक्तिकरण एवं राजीव गांधी ग्रामीण आवास निगम जैसे पैरास्टेटल उत्तरदायी थे। शहरी स्थानीय निकाय केंद्रीय और राज्य सरकार की योजनाओं के लिए केवल एक क्रियान्वयन शास्त्रा थी।
राज्य के विभागों और/या पैरास्टेटल्स सहित न्यूनतम भूमिका या अतिव्यापी अधिकार क्षेत्र वाले कार्य			
7	पशु तालाब; जानवरों के प्रति क्रूरता की रोकथाम (ओ)	आवारा पशुओं को पकड़ना और संरक्षण नसबंदी और एंटी-रेबीज पशु सुरक्षा सुनिश्चित करना	शहरी स्थानीय निकाय केवल आवारा पशुओं को पकड़ कर रख रहे थे। पशुपालन विभाग द्वारा नसबंदी व एंटी रेबीज टीकाकरण किया जा रहा है।
8	जन्म और मृत्यु पंजीकरण सहित महत्वपूर्ण आँकड़े (ओ)	जानकारी प्राप्त करने के लिए अस्पतालों/श्मशान आदि के साथ समन्वय डाटाबेस को बनाए रखना और अद्यतन करना	शहरी स्थानीय निकाय और स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग दोनों ने जन्म और मृत्यु का डाटाबेस बनाए रखा। शहरी स्थानीय निकाय जन्म और मृत्यु का पंजीकरण और प्रमाण पत्र जारी करते हैं।
9	घरेलू, औद्योगिक एवं वाणिज्यिक उद्देश्यों के लिए जलापूर्ति (ओ)	जल का वितरण कनेक्शन प्रदान करना संचालन एवं रखरखाव (ओ एंड एम) प्रभारों का संग्रहण	राजस्थान में 196 शहरी स्थानीय निकायों में से केवल 8[1] को ही जल वितरण, कनेक्शन देने, संचालन एवं रखरखाव तथा राजस्व वसूली का कार्य सुपुर्द किया गया है। राज्य के बाकी हिस्सों में कार्य का संचालन जन स्वास्थ्य एवं अभियांत्रिकी विभाग कर रहा है।

1 बूंदी, चौमूं, गंगानगर, जैसलमेर, करौली, नागौर, नाथद्वारा एवं नोखा।

क्र.सं.	कार्य (अनिवार्य (ओ) /विवेकाधीन (डी))	गतिविधियां	कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति
10	नगर नियोजन सहित शहरी नियोजन (ओ)	मुख्य आयोजना/विकास योजनाएं/आंचलिक योजनाएं	नगरीय विकास प्राधिकरणों/नगर नियोजन विभाग द्वारा मुख्य आयोजनाओं को तैयार किया जाता हैं। इन मुख्य आयोजनाओं को तैयार करने में शहरी स्थानीय निकायों की कोई भूमिका नहीं है।
		मुख्य आयोजना नियमों को लागू करना	मुख्य आयोजना तैयार करने के बाद शहरी स्थानीय निकाय/नगरीय विकास प्राधिकरणों/नगरीय सुधार न्यास इसे अपने अधिकार क्षेत्र में लागू करते है।
		भवन उप-विधियों और अनुज्ञाओं को लागू करना	सितंबर 2017 से पूर्व, जयपुर के अलावा शहरी स्थानीय निकाय अपने स्वयं के भवन उप-विधियां तैयार कर रहे थे। तथापि, सितंबर 2017 के बाद से राज्य सरकार ने पूर्ण राज्य के लिए एकीकृत भवन उप-विधियां जारी की। शहरी स्थानीय निकाय अपने अधिकार क्षेत्र में अनुमति जारी कर रहे हैं जबकि नगरीय विकास प्राधिकरण/नगरीय सुधार न्यास/रीको जैसे अन्य पैरास्टेटल अपने अधिकार क्षेत्र में ऐसा कर रहे हैं।
		समूह आवासन	समूह आवासन संबंधित नगरीय विकास प्राधिकरण/नगरीय सुधार न्यास द्वारा किया जा रहा था और जहां ऐसे पैरास्टेटल मौजूद नहीं हैं, कुछ शहरी स्थानीय निकाय मुख्यमंत्री जन आवास योजना के अंतर्गत समूह आवासन में लगे हुए थे।
		औद्योगिक क्षेत्रों का विकास	औद्योगिक क्षेत्रों के विकास के कार्य पूर्ण रूप से रीको को सुपुर्द किये गये है।
11	कब्र और कब्रिस्तान, दाह संस्कार और दाह संस्कार स्थल (ओ)	श्मशान स्थलों, कब्रिस्तानों के मैदान और विद्युत शवदाह गृहों का निर्माण, संचालन एवं रखरखाव	शहरी स्थानीय निकाय अपने अधिकार क्षेत्र में शेड, सीमाओं आदि का निर्माण कर रहे थे और नगरीय विकास प्राधिकरण/नगरीय सुधार न्यास भी अपने क्षेत्रों में निर्माण कार्यों का निष्पादन कर रहे थे।
12	सड़कें और पुल (ओ)	सड़कों का निर्माण और रखरखाव	शहरी स्थानीय निकाय मुख्य रूप से अपने अधिकार क्षेत्र में सड़कों और नालियों के निर्माण में लगे हुए थे, जबकि नगरीय विकास प्राधिकरण/नगरीय सुधार न्यास/एचबी/रीको अपने क्षेत्रों/कॉलोनियों में सड़कों के कार्यों का निष्पादन कर रहे थे। पीडब्ल्यूडी/ आरएसआरडीसी दो अन्य पैरास्टेटल ने विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत राष्ट्रीय राजमार्गों/राज्य राजमार्गों/पुलों/आरओबी से संबंधित निर्माण कार्य किया।
		पुलों, नालों, फ्लाईओवर और पैदल पथों का निर्माण और रखरखाव	
13	भू-उपयोग और भवनों के निर्माण का विनियमन (ओ)	भूमि उपयोग को विनियमित करना	शहरी स्थानीय निकाय अन्य पैरास्टेटल अभिकरणों के साथ अपने-अपने क्षेत्राधिकारों में कार्यों का निष्पादन कर रहे थे। छोटे शहरों में, जहां कोई अन्य पैरास्टेटल मौजूद नहीं है, शहरी स्थानीय निकाय इन कार्यों को कर रहे थे।
		भवन निर्माण योजनाओं/ गगनचुंबी भवनों को मंजूरी	
		अवैध भवनों को ध्वस्त करना	

क्र.सं.	कार्य (अनिवार्य (ओ) /विवेकाधीन (डी))	गतिविधियां	कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति
14	सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता संरक्षण और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (ओ)	अस्पतालों, औषधालयों का रखरखाव प्रतिरक्षण/टीकाकरण जन्म और मृत्यु का पंजीकरण संक्रामक रोग से प्रभावित इलाकों की सफाई और कीटाणुशोधन ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सार्वजनिक बाजारों का नियंत्रण और पर्यवेक्षण	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग ने अस्पतालों और औषधालयों और प्रतिरक्षण/टीकाकरण कार्यक्रमों को बनाए रखने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई थी। संक्रामक रोग से प्रभावित इलाकों की सफाई और कीटाणुशोधन के लिए भी शहरी स्थानीय निकाय उत्तरदायी थे। ठोस अपशिष्ट प्रबंधन और सार्वजनिक बाजारों के नियंत्रण और पर्यवेक्षण के लिए शहरी स्थानीय निकाय पूर्ण उत्तरदायी थे।
15	शहरी सुविधाओं और पार्कों, उद्यानों, खेल के मैदानों जैसी सुविधाओं का प्रावधान (ओ)	पार्कों और उद्यानों का निर्माण	शहरी स्थानीय निकाय पार्कों और उद्यानों का निर्माण/रखरखाव/विकास कर रहे थे और अपने अधिकार क्षेत्र में इन उद्यानों/पार्कों/खेल के मैदानों का संचालन और रखरखाव भी कर रहे हैं, जबकि अन्य पैरास्टेटल अभिकरण अपनी कॉलोनियों में पार्कों और उद्यानों का रखरखाव कर रहे थे जो अभी भी शहरी स्थानीय निकायों को सुपुर्द नहीं किये गए थे।
16	सांस्कृतिक, शैक्षणिक और कलात्मक पहलुओं का संवर्धन (ओ)	विद्यालय और शिक्षा मेले और त्यौहार सांस्कृतिक भवन/संस्थाएं धरोहर सार्वजनिक स्थल का सौंदर्यीकरण	विद्यालय और शिक्षा का संचालन शिक्षा विभाग द्वारा किया जाता था। मेलों और त्यौहारों का आयोजन शहरी स्थानीय निकाय आयोजन कर रहे हैं। विरासत संरक्षण योजना के अंतर्गत विरासत भवनों के रखरखाव और सुरक्षा के लिए कुछ शहरी स्थानीय निकायों को निधियां आवंटित की गई है। सार्वजनिक स्थान के सौंदर्यीकरण, मेलों और त्योहारों के आयोजन से संबंधित गतिविधियों का संचालन नगरीय विकास प्राधिकरण/नगरीय सुधार न्यास करते हैं। तथापि, निदेशालय स्थानीय निकाय ने अपने प्रत्युत्तर में कहा कि यह कार्य अभी तक हस्तांतरित नहीं किये गये थे।
17	स्ट्रीट लाईट, पार्किंग स्थल, बस स्टॉप और जन उपयुक्तता सहित सार्वजनिक सुविधाएं (ओ)	स्ट्रीट लाईट की स्थापना एवं रखरखाव पार्किंग स्थलों का निर्माण एवं रखरखाव सार्वजनिक शौचालयों का निर्माण एवं रखरखाव बस मार्गों का निर्धारण एवं संचालन	शहरी स्थानीय निकाय अपने वार्डों में पार्किंग स्थल और सार्वजनिक शौचालयों के निर्माण और रखरखाव तथा स्ट्रीट लाईट के रखरखाव के लिए उत्तरदायी थे। अन्य पैरास्टेटल्स जैसे रीको, एचबी, नगरीय विकास प्राधिकरणों, नगरीय सुधार न्यास अपने अधिकार क्षेत्र में इन सुविधाओं का संधारण कर रहे थे। बस मार्गों का निर्णय शहरी परिवहन सेवा कंपनियों/क्षेत्रीय परिवहन कार्यालयों द्वारा किया गया।

क्र.सं.	कार्य (अनिवार्य (ओ) /विवेकाधीन (डी))	गतिविधियां	कार्यान्वयन की वास्तविक स्थिति
मुख्य कार्यों के रूप में अहस्तांतरित कार्य			
18	शहरी वानिकी, पर्यावरण की सुरक्षा और पारिस्थितिक पहलुओं को बढ़ावा देना (डी)	वनीकरण	राजस्थान नगरपालिका अधिनियम ने कुछ शर्तों के अधीन यथा प्रबंधकीय, तकनीकी और वित्तीय क्षमताओं की उपलब्धता के रूप में इन कार्यों को अन्य कार्यों के रूप में वर्गीकृत किया था। निदेशालय स्थानीय निकाय ने भी यह स्वीकार किया कि कार्य अभी तक हस्तांतरित नहीं हुआ है। वन विभाग इन कार्यों का निष्पादन कर रहा था।
		हरितकरण	
		जागरूकता अभियान	
		पर्यावरण की सुरक्षा और पारिस्थितिक पहलुओं को बढ़ावा	
		प्राकृतिक संसाधनों जैसे जल निकायों आदि का रखरखाव।	

स्त्रोत: *आरएमए, डीएलबी द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना*

राज्य सरकार ने बताया (जुलाई 2021) कि 18 में से 16 कार्यों को हस्तान्तरित किया गया है। शहरी स्थानीय निकायों के पास तकनीकी विशेषज्ञता और वित्तीय संसाधनों की कमी के कारण शेष कार्य शहरी स्थानीय निकायों द्वारा आंशिक रूप से सम्पादित किये जा रहे थे। राज्य सरकार के विभाग, सुझावों के अनुसार और शहरी स्थानीय निकायों के समन्वय से योजनाओं का क्रियान्वयन और निष्पादित करते हैं। तथापि, तथ्य यह है कि कार्यों को 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुसार हस्तांतरित नहीं किया गया है।

सिफारिश 1: राज्य सरकार को 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुसार सभी कार्यों 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।

4.2 शहरी स्थानीय निकायों के सशक्तिकरण के लिए संस्थागत तंत्र

जैसा कि पहले ही उपरोक्त में चर्चा की जा चुकी है, राज्य सरकार ने 16 कार्यों को शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित कर दिया है। इन कार्यों का प्रभावी संचालन तभी हो सकता है जब यथोचित संस्थान स्थापित हों और पर्याप्त रूप से सशक्त हों। 74वें संविधान संशोधन अधिनियम में ऐसे संस्थागत तंत्रों की स्थापना के लिए प्रावधान किया गया है जिसे **तालिका 3.1** (संदर्भ अनुच्छेद 3.1) से देखा जा सकता है।

यह खंड ऐसे संस्थागत तंत्र की प्रभावशीलता पर चर्चा करता है।

4.2.1 राज्य निर्वाचन आयोग

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 11 के अनुसार, राज्य निर्वाचन आयोग (एसईसी) को मतदाता सूचियों को तैयार करने के सम्बंध में पर्यवेक्षण, निर्देशन, नियंत्रण तथा शहरी स्थानीय निकायों के सभी चुनावों के संचालन का उत्तरदायित्व सौंपा गया था। तथापि, राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत, वार्डों के परिसीमन की शक्ति, पार्षदों के लिए सीटों का आरक्षण और महापौर/अध्यक्ष, उप-महापौर/उपाध्यक्ष और वार्डों के पदों के

लिए रोटेशन नीति राज्य सरकार के पास निहित थी। यह दूसरे प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिश (अक्टूबर 2007) के अनुरूप नहीं था, जिसे भारत सरकार ने स्वीकार किया। जिसमें राज्य निर्वाचन आयोग को निर्वाचन क्षेत्रों के परिसीमन और आरक्षण का कार्य सौंपना आवश्यक था।

राज्य सरकार ने स्वीकार किया (जुलाई 2021) कि वार्डों का विभाजन/परिसीमन, और सीटों का आरक्षण राजस्थान नगरपालिका अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार किया जा रहा है।

सिफारिश 2: राज्य सरकार को प्रशासनिक सुधार आयोग की अनुशंसाओं पर विचार करना चाहिए और वार्ड परिसीमन और निर्वाचन क्षेत्रों के आरक्षण का कार्य राज्य निर्वाचन आयोग को सौंपना चाहिए।

4.2.2 नगरपालिकाओं की संरचना

अनुच्छेद 243आर नगरपालिकाओं की संरचना निर्धारित करता है। तदनुसार, राजस्थान नगरपालिका अधिनियम (धारा 6) नगरपालिकाओं की संरचना निर्धारित करता है। निगमों और नगरपालिकाओं में निर्वाचित कारपोरेट/पार्षद, मनोनीत कारपोरेट/पार्षद, विधान सभा के सदस्य और उन निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करने वाले संसद सदस्य शामिल हैं, जिनमें पूर्ण या आंशिक रूप से नगरपालिका क्षेत्र शामिल है। नामित सदस्यों के पास मतदान की शक्ति नहीं होती है।

महापौर/अध्यक्ष/सभापति का चुनाव कारपोरेट/पार्षदों में से किया जाता है और इसमें सात स्थायी समितियों अर्थात कार्यकारी समिति, वित्त समिति, स्वास्थ्य एवं स्वच्छता समिति, भवन कार्य एवं निर्माण समिति, मलिन बस्ती सुधार समिति, नियम एवं उपनियम समिति तथा अपराध का शमन एवं समझौता समिति द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। ये समितियां विहित की गई शक्तियों का प्रयोग, निष्पादन और संपादन कर सकती हैं।

4.2.3 सीटों का आरक्षण

अनुच्छेद 243टी में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति, महिलाओं और पिछड़े वर्गों के लिए प्रत्यक्ष चुनाव में सीटों के आरक्षण का प्रावधान था। राजस्थान नगरपालिका अधिनियम सरकार द्वारा अंगीकृत रोटेशन नीति के अनुसार विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों में आरक्षित सीटों के आवंटन का भी प्रावधान करता है। जहां तक महिलाओं के लिए आरक्षण का संबंध है, अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति और पिछड़ा वर्ग के व्यक्तियों की प्रत्येक श्रेणी और गैर-आरक्षित सीटों के लिए आरक्षित सीटों में से 50 प्रतिशत से अधिक सीटें महिलाओं के लिए आरक्षित नहीं होंगी।

स्वायत्त शासन विभाग के आदेश (25 फरवरी 2015) में अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़ा वर्ग और महिलाओं के लिए आरक्षित सीटें क्रमशः 17.65, 2.27, 19.92 और 31.66 प्रतिशत निर्धारित की गई थी। इसके पश्चात, 29 जुलाई 2019 के आदेश में अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़ा वर्ग और महिलाओं के लिए क्रमशः 16.64, 3.17, 20.04 और 33 प्रतिशत आरक्षित सीटें निर्धारित की गईं। निर्धारित मानदंडों

के अनुसार, राज्य सरकार प्रत्येक चुनाव के लिए आरक्षण नीति के अनुसार कॉरपोरेट्स/पार्षदों की सीटों को बदल देती है।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार (जुलाई 2021) किया।

4.2.4 परिषदों के गठन और चुनावों की स्थिति

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 11 के अनुसार, राज्य निवार्चन आयोग को मतदाता सूचियों का पर्यवेक्षण, नियंत्रण और तैयार करना एवं नगरपालिकाओं के लिए चुनाव कराना था। इसके अलावा, धारा 7 के अनुसार, विघटन तिथि से छह माह के भीतर चुनाव होना चाहिए। भारत के संविधान के अनुच्छेद 243यू(3)(ए) और राजस्थान नगरपालिका अधिनियम के प्रावधानों में शहरी स्थानीय निकायों के कारपोरेट/पार्षदों के लिए कार्यकाल पहली बैठक की तारीख से पांच साल का निर्धारित किया गया है। राज्य के शहरी स्थानीय निकायों में चुनाव और परिषदों के गठन की मार्च 2021 तक स्थिति को **तालिका 4.2** में दर्शाया गया है।

तालिका 4.2: चुनावों की स्थिति

शहरी स्थानीय निकायों की कुल संख्या	196
नगर निगमों की संख्या	10[2]
नवगठित शहरी स्थानीय निकाय	06[3]
2014-15 के दौरान हुए चुनावों में गठित परिषदे	46
2015-16 के दौरान हुए चुनावों में गठित परिषदे	141
2019-20 के दौरान हुए चुनावों में गठित परिषदे	49
2020-21 के दौरान हुए चुनावों में गठित परिषदे	147[4]

स्त्रोत: *निदेशालय स्थानीय निकाय एवं राज्य निर्वाचन आयोग से एकत्र की गई सूचना*

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 320 के अनुसार, जब एक नई नगरपालिका बनाई जाती है, तो इसकी स्थापना के छह माह के भीतर आम चुनाव आयोजित किये जाने चाहिए, क्योंकि निर्वाचित निकाय की अनुपस्थिति में, कोई भी प्राधिकरण कर अधिरोपित नहीं करेगा और उप-विधियों का अनुमोदन नहीं करेगा।

यह पाया गया कि 196 शहरी स्थानीय निकायों में से, छह शहरी स्थानीय निकायों (नसीराबाद, प्रतापगढ़ी, महुवा, थानागाजी, स्वाटूश्यामजी और रूपवास) का गठन 12 अगस्त 2014 और 14 सितंबर 2018 के मध्य हुआ था और उनके चुनाव 12 फरवरी 2015 से 13 मार्च 2019 के मध्य आयोजित होने थे, लेकिन इन शहरी स्थानीय निकायों के चुनाव वास्तव में नवंबर 2019 में आयोजित हुए थे जिसके परिणामस्वरूप आठ माह से 56 माह का विलम्ब हुआ।

2 नगर निगम जयपुर, जोधपुर एवं कोटा को 18 अक्टूबर 2019 से दो निगमों में विभाजित किया गया और कोविड महामारी संबंधी विलंब के कारण केवल 2020-21 के दौरान ही चुनाव हो सके।

3 नगरपालिका मंडल महुवा (मई 2018), थानागाजी (सितंबर 2018), रूपवास (अगस्त 2014), प्रताप गढ़ी (मई 2018), नसीराबाद (नवंबर 2016), और स्वाटूश्यामजी (मई 2018)।

4 राज्य निर्वाचन आयोग की वेबसाइट पर दर्ज जानकारी के अनुसार, विद्याविहार नगरपालिका मंडल का चुनाव आयोजित नहीं हुआ था। तथापि, नगरपालिका मंडल, विद्याविहार ने बताया कि चुनाव 20 फरवरी 2021 को आयोजित हुआ था।

निर्वाचित शासी निकाय की अनुपस्थिति में, बीच की अवधि के दौरान कोई आवश्यक कार्य नहीं किया जा सकता था।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि सामान्य रूप से चुनाव समय पर कराए जाते थे और विलंबित चुनाव ने विकास कार्यों को प्रतिकूल रूप से प्रभावित नही किया था क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों के कार्यों को प्रशासक द्वारा प्रभावी ढंग से अंजाम दिया जाता था। पंचायत क्षेत्र और उसके अधिकार क्षेत्र को नगरपालिका क्षेत्र में शामिल करने और कोविड-19 के कारण उत्पन्न होने वाली परिस्थितियों के कारण विलम्ब हुआ। प्रत्युत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कोविड-19 की शुरुआत से पहले, नवंबर 2019 में चुनाव कराए जा चुके थे। तथ्य यह है कि विकास कार्यों के प्रभावी क्रियान्वयन में जनता की भागीदारी उस अवधि के दौरान सुनिश्चित नहीं की जा सकी जब कोई निर्वाचित प्रतिनिधि नहीं था।

4.2.5 महापौर/अध्यक्ष/सभापति

शहर का प्रथम नागरिक महापौर/अध्यक्ष/सभापति (सभाअध्यक्ष) होता है। राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 43 के अनुसार, प्रत्येक नगर निगम के लिए एक महापौर, प्रत्येक नगर परिषद के लिए एक अध्यक्ष और प्रत्येक नगरपालिका मंडल के लिए एक सभापति होगा जो नियत रीति से निर्वाचित होंगे। राजस्थान नगरपालिका (निर्वाचन) नियम 1994 की धारा 78 के अनुसार, अध्यक्ष का पद नगरपालिका के निर्वाचित सदस्यों द्वारा चुने गए व्यक्ति द्वारा भरा जाएगा। अध्यक्ष को मंडल की बैठक बुलाने, मंडल की प्रत्येक बैठक की अध्यक्षता करने का अधिकार है। नगरपालिका के वित्तीय और कार्यकारी प्रशासन, ऐसी बैठकों के कामकाज के संचालन को भी अध्यक्ष नियंत्रित करता है।

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के पद का कार्यकाल प्रथम बैठक के लिए नियत तिथि से पांच वर्ष का होता है। यह संवैधानिक प्रावधान के अनुरूप है।

4.2.6 सांविधिक समितियां

(i) राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 55 के अनुसार, महापौर/अध्यक्ष की अध्यक्षता में एक कार्यकारी समिति होनी चाहिए और इसमें उपाध्यक्ष, विपक्ष के नेता और दो महिला सदस्यों सहित सात अन्य सदस्य शामिल होने चाहिए। इसके अलावा, शहरी स्थानीय निकायों में छह अन्य समितियां होती है। नगरपालिकाओं के गठन से 90 दिनों के भीतर इन समितियों का गठन किया जाना था, जिसके विफल रहने पर राज्य सरकार को ये समितियां गठित करनी थी।

नमूना जांच किए गए 14 शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की समीक्षा में पाया गया कि 11 शहरी स्थानीय निकायों[5] ने इन सांविधिक समितियों का गठन नहीं किया था (मार्च 2021)। शेष शहरी स्थानीय निकायों के संबंध में निम्नलिखित पाया गयाः

5 नगर निगम अजमेर, नगर परिषद किशनगढ़, नगरपालिका मंडल, चाकसू, निवाई, जोबनेर, थानागाजी, शाहपुरा, फुलेरा, लालसोट, बगरू, नवलगढ़।

- नगर परिषद सीकर, मंडल का गठन फरवरी 2015 में किया गया था और प्रावधान के अनुसार, मंडल को मई 2015 तक समितिया गठित करनी थी। तथापि, मंडल ने सांविधिक समितियों के गठन के लिये लगभग चार माह के विलम्ब से एक प्रस्ताव अनुमोदित किया (सितंबर 2015)। स्थानीय निकाय निदेशालय (डीएलबी) ने लगभग 10 माह व्यतीत होने के पश्चात इन समितियों के गठन को मंजूरी दी (जुलाई 2016)। इस प्रकार, स्थानीय निकाय निदेशालय को विलम्ब से प्रस्तावों को प्रस्तुत करने एवं अनुमोदन में अत्यधिक समय लिये जाने के कारण समितियों का गठन 14 माह के विलम्ब से हुआ।

- नगरपालिका मंडल, चौमू में, मंडल का गठन अगस्त 2015 में किया गया था और प्रावधान के अनुसार, मंडल को समितियों का गठन नवंबर 2015 तक करना था, लेकिन स्थानीय निकाय निदेशालय ने इन समितियों को अनुमोदित (जनवरी 2017) किया, जिसके परिणामस्वरूप समितियों के गठन में 13 माह से अधिक का विलम्ब हुआ।

- नगर निगम, जयपुर के मंडल का गठन नवंबर 2014 को किया गया था और प्रावधान के अनुसार, मंडल को समितियों का गठन फरवरी 2015 तक करना था, लेकिन स्थानीय निकाय निदेशालय ने इन समितियों के गठन को जून 2015 में अनुमोदित किया था। इस प्रकार, समितियों का गठन चार माह के विलंब से किया गया।

इस प्रकार, इन शहरी स्थानीय निकायों में सांविधिक समितियों का गठन 4 माह से 14 माह के विलम्ब से किया गया, जिसने इन शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित पार्षदों को विकास, स्वच्छता, भवन निर्माण और अन्य संबद्ध कार्यों में प्रभावी रूप से भाग लेने से वंचित कर दिया।

शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली में इन समितियों की भागीदारी का आंकलन करने के लिए, बैठक के कार्यवृत्त मांगे गए थे। केवल नगर निगम जयपुर ने दो समितियों यथा कार्यकारी समिति और भवन एवं निर्माण समिति के कार्यवृत्त उपलब्ध कराए थे। बैठक के कार्यवृत्त के अभाव में, लेखापरीक्षा में यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि क्या ये समितियां नियमित बैठके आयोजित कर रही थीं और संबंधित शहरी स्थानीय निकायों की विभिन्न योजनाओं और कार्यों के प्रभावी क्रियान्वयन और नियंत्रण में सहायता कर रही थीं।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया (जुलाई 2021) और बताया कि इन समितियों को निर्धारित समय-सीमा में गठित करने के निर्देश शहरी स्थानीय निकायों को दे दिये गये थे।

(ii) संविधान में तीन लाख या उससे अधिक आबादी वाली सभी नगरपालिकाओं में वार्ड समितियों का प्रावधान है। इसके अलावा, राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 54 में भी वार्ड समितियों के गठन का प्रावधान है, जिसमें समिति के स्थलीय क्षेत्रों के वार्ड सदस्य और नगरपालिका प्रशासन का विशेष ज्ञान या अनुभव रखने वाले अन्य पांच से अधिक सदस्य नहीं होंगे, राज्य सरकार द्वारा नामित किया जाएगा। इन समितियों का कार्यकाल नगर निगम के साथ समाप्त होना था। वार्ड समितियों को नगरपालिका शासन और नागरिकों के मध्य एक सेतु के रूप में कार्य करना था तथा आस-पास की शासन विधि के रूप में कार्य करना था और निर्वाचित प्रतिनिधियों एवं नागरिकों के बीच निकटता बढ़ाना तथा स्थानीय स्तर की योजना में नागरिकों की भागीदारी के लिए एक स्थान प्रदान करना था। उन्हें निधियों के आवंटन के लिए

वार्ड विकास योजनाओं को बनाना एवं प्रस्तुतिकरण, आवंटित निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करना और जनोपयोगी सेवाओं का रख्खरख्खाव और निगम की संपत्ति की सुरक्षा जैसे कर्तव्यों का पालन करना था।

नमूना जांच की गई शहरी स्थानीय निकायों की संवीक्षा में पाया गया कि नगर निगम, जयपुर एवं अजमेर ने वार्ड समितियों का गठन नहीं किया था, जिसने विकास कार्यों की प्राथमिकता, कार्यों के निष्पादन की निगरानी, सृजित परिसम्पत्तियों के प्रभावी उपयोग एवं अनुरक्षण इत्यादि में स्थानीय शासन में सक्रिय जनभागीदारी को सुगम बनाने के उद्देश्य को विफल कर दिया था।

सिफारिश 3: 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 है।

4.2.7 जिला योजना समिति

संविधान के अनुच्छेद 243जेडडी के अनुसार, जिला स्तर पर एक जिला योजना समिति गठित की जानी थी। जिला योजना समिति को पंचायतों और नगरपालिकाओं के मध्य सामान्य हित के मामलों के संबंध में स्थानिक योजना, जल तथा अन्य भौतिक एवं प्राकृतिक संसाधनों का बटवारा, बुनियादी ढांचे का एकीकृत विकास और पर्यावरण संरक्षण एवं वित्तीय या भिन्न प्रकार के उपलब्ध संसाधनों की मात्रा और प्रकार को शामिल करते हुए एक व्यापक जिला विकास योजना तैयार करनी थी। जिला योजना समिति को राज्य सरकार को आगे प्रस्तुत करने के लिए विकास योजना का मसौदा तैयार करना चाहिए। समिति आवंटित कार्यों की समीक्षा के लिए तिमाही में एक बार बैठक करेगी और इस प्रकार वर्ष में न्यूनतम चार बार बैठक करेगी।

राजस्थान के सभी जिलों में जिला योजना समिति का गठन किया गया, लेकिन इन समितियों की नियमित रूप से बैठक आयोजित नहीं हुई क्योंकिः

- नमूना जांच किए गए 14 शहरी स्थानीय निकायों को सम्मिलित करते हुए सात[6] जिलों में जिला योजना समिति की बैठकों का आयोजन नियमित रूप से नहीं किया गया। प्रत्येक वर्ष एक से चार तक की संख्या में बैठकों की कमी थी।

- नमूना जांच किए गए सात जिलों में से पांच जिलों में यह पाया गया कि जब जिला योजना समिति की बैठक हुई, तब भी उन्होंने पंचायतों और नगरपालिकाओं के बीच साझा हितों यथा स्थानिक योजना, उपलब्ध संसाधनों के आधार पर बुनियादी ढांचे के एकीकृत विकास इत्यादि के प्रकरणों को नहीं उठाया।

- नमूना जांच किए गए सात जिलों में से पांच जिलों में शहरी स्थानीय निकायों के संबंध में जिला योजना समिति ने कोडल प्रावधानों के अनुसार विकास योजनाओं के प्रारूप तैयार नहीं किये और केवल विभिन्न केन्द्रीय/राज्य प्रायोजित योजनाओं के अंतर्गत आवंटन से आंकड़े शामिल किये। शेष दो जिलों में कार्यवृत्त लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गये।

6 अजमेर, अलवर, दौसा, जयपुर, झुंझुनू, सीकर, एवं टोंक।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि जिला योजना समितियां जिला स्तर पर गठित की गई एवं क्रियाशील है। प्रत्युत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जिला योजना समितियां न तो नियमित रूप से बैठक आयोजित कर रही थी और न ही निर्धारित मानदंडों के अनुसार कार्य कर रही थी।

इस प्रकार, अनियमित बैठकें और कोडल प्रावधानों के अनुरूप विकास योजना का प्रारूप तैयार न करने से इन जिला योजना समितियों के माध्यम से क्षेत्र के एकीकृत विकास का उद्देश्य ही विफल हो गया।

4.2.8 महानगरीय योजना समिति

अनुच्छेद 243जेडई में अधिदेश है कि प्रत्येक महानगरीय क्षेत्र[7] में एक महानगरीय योजना समिति (एमपीसी) का गठन किया जाएगा। समिति के अध्यक्ष को राज्य सरकार द्वारा नामित किया जाना था। राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 157 में एक विकास योजना का प्रारूप तैयार करने के लिए एक महानगरीय समिति के गठन की भी आवश्यकता थी, जिसे महानगरीय क्षेत्र विकास योजना के रूप में जाना जाना था। समिति में उतनी संख्या में सदस्य सम्मिलित होने थे जो राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर राजपत्र में अधिसूचना के द्वारा निर्धारित किए जाए। राज्य सरकार को निर्वाचित और मनोनीत सदस्यों की संख्या भी निर्दिष्ट करनी थी। कम से कम दो तिहाई सदस्य नगरपालिका के निर्वाचित सदस्यों और पंचायतों के अध्यक्ष के मध्य से चुने जाने थे।

अधिनियम के अनुसार, महानगरीय समिति शहरी स्थानीय निकायों और पंचायतों द्वारा तैयार की गई योजना, शहरी स्थानीय निकायों और पंचायतों के बीच साझा हित के प्रकरण, भारत सरकार और राजस्थान सरकार द्वारा निर्धारित समग्र उद्देश्यों एवं प्राथमिकताओं तथा महानगरीय क्षेत्रीय विकास योजना का प्रारूप तैयार करते समय विचार करेगा। समिति के अध्यक्ष को योजना सरकार को भेजनी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि महानगरीय क्षेत्र की परिभाषा के अनुसार, जयपुर, जोधपुर और कोटा में महानगरीय योजना समिति गठित की जानी थी, लेकिन गठित नही की गई (मार्च 2021)। महानगरीय योजना समिति की परिकल्पना पूरे महानगरीय क्षेत्र के लिए एकीकृत योजना सुनिश्चित करने के लिए की गई है, और यह स्थानीय प्राधिकरणों, राज्य और केंद्र सरकारों द्वारा निर्धारित प्राथमिकताओं को संश्लेषित करते हुए विकास योजनाओं के प्रारूप तैयार करने के लिए जिम्मेदार हैं। इस प्रकार महानगरीय योजना समिति के अभाव में महानगरों की जनता क्षेत्र के एकीकृत विकास के लाभों से वंचित थी।

राज्य सरकार ने स्वीकार किया (जुलाई 2021) कि संवैधानिक प्रावधानों के अनुसार अभी भी समितियों का गठन किया जाना बाकी है।

सिफारिश 4: राज्य सरकार को क्षेत्र के समेकित विकास के लिए महानगरीय योजना समिति के गठन और प्रभावी कार्यप्रणाली को सुनिश्चित करना चाहिए।

7 10 लाख और अधिक की जनसंख्या वाले महानगरीय शहर।

4.2.9 राज्य वित्त आयोग

भारत के संविधान का अनुच्छेद 243-आई, राज्य सरकार के लिए 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के आरंभ होने के एक वर्ष के भीतर और तत्पश्चात प्रत्येक पांच वर्ष की समाप्ति पर एक वित्त आयोग का गठन करना अनिवार्य बनाता है। राज्य वित्त आयोग (एसएफसी) का कार्य स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करना और निधियों के हस्तांतरण के लिए राज्यपाल को सिफारिशें करना है। राज्य सरकार ने राजस्थान नगरपालिका अधिनियम में संशोधन के माध्यम से राज्य वित्त आयोग के गठन का प्रावधान किया।

4.2.9.1 राज्य वित्त आयोग के गठन और सिफारिशों के क्रियान्वयन में विलंब

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य वित्त आयोग के गठन में 365 से 723 दिवसों के मध्य का विलम्ब था और 5वें राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों को 237 दिवसों के विलम्ब से क्रियान्वित किया गया जैसा कि **तालिका 4.3** में वर्णित है।

तालिका 4.3: राज्य वित्त आयोग के गठन का विवरण

राज्य वित्त आयोग	संविधान के अनुसार गठित किया जाना	वास्तविक गठन की तिथि	विलंब दिवसों में	सिफारिशें प्रस्तुत करने की तिथि	सरकार द्वारा स्वीकृति की तिथि	सरकार के स्तर पर विलंब (दिवस)	शामिल की गई अवधि
प्रथम	31.5.1994	23.04.1994	0	30.12.1995	16.03.1996	77	1995-2000
द्वितीय	30.5.1999	07.05.1999	0	30.08.2001	26.03.2002	208	2000-2005
तृतीय	30.5.2004	15.09.2005	472	27.02.2008	17.03.2008	19	2005-2010
चतुर्थ	30.5.2009	13.04.2011	723	26.09.2013	20.02.2014	147	2010-2015
पंचम	30.5.2014	30.05.2015	365	28.11.2018	23.07.2019	237	2015-2020
षष्टम	30.5.2019	छठे वित्त आयोग का गठन राज्य सरकार के अंतर्गत विचाराधीन है।					

स्त्रोत: *वित्त विभाग (राज्य वित्त आयोग और आर्थिक मामलों) द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना*

विलम्ब के परिणामस्वरूप शहरी स्थानीय निकायों को निधियों के अंतरण में विलंब हुआ जिससे उनकी निधि उपलब्धता पर और दबाव पड़ा।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि राज्य वित्त आयोग का गठन राज्य सरकार द्वारा किया जा रहा है। राज्य वित्त आयोग के गठन में यदि अपरिहार्य कारणों से विलंब होता है तो आयोग अंतरिम प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है। प्रत्युत्तर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि विलम्ब के परिणामस्वरूप शहरी स्थानीय निकायों को अनुदानों का अंतरण विलम्ब के साथ हुआ। लेखापरीक्षा में पाया गया कि अंतरिम प्रतिवेदनों में भी विलम्ब[8] हुआ था। आयोग ने 2015-20 के दौरान केवल एक अंतरिम प्रतिवेदन प्रस्तुत किया और राज्य सरकार ने अपनी अंतिम प्रतिवेदन से आठ माह पश्चात की गई कार्यवाही प्रतिवेदन (एटीआर) को प्रस्तुत किया था (जुलाई 2019)।

8 पांचवी राज्य वित्त आयोग द्वारा अनंतिम प्रतिवेदन, अंतरिम प्रतिवेदन एवं अंतिम प्रतिवेदन क्रमशः सितंबर 2015, सितंबर 2016 एवं नवंबर 2018 में प्रस्तुत किया गया।

4.2.9.2 शहरी स्थानीय निकायों के अतिरिक्त अन्य अभिकरणों को राज्य वित्त आयोग अनुदानों का हस्तांतरण

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 76 के अनुसार, राज्य वित्त आयोग नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करेगा और राज्य द्वारा लगाए जाने वाले कर, चुंगी, टोल और शुल्क की निवल प्राप्ति के वितरण के लिए सिफारिशें करेगा।

पंचम राज्य वित्त आयोग ने अपनी सिफारिशों में बुनियादी और विकास कार्यों के लिए अनुदान राशि का 75 प्रतिशत, राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता वाली योजनाओं के लिए 20 प्रतिशत और 5 प्रतिशत प्रोत्साहन अनुदान निर्धारित किया। राज्य सरकार ने उक्त फॉर्मूले का समर्थन करते हुए परिपत्र जारी किया (दिसंबर 2016), लेकिन केवल राज्य प्रायोजित योजनाओं जैसे मुख्यमंत्री जल स्वावलंबन अभियान और अन्नपूर्णा रसोई के लिए कुल मिलाकर 20 प्रतिशत निर्धारित किया। केंद्र प्रायोजित योजनाओं जैसे कायाकल्प और शहरी परिवर्तन के लिए अटल मिशन (अमृत) और स्मार्ट सिटी के बराबर हिस्सा राज्य वित्त आयोग अनुदान से पूरा किया गया था। इसके परिणामस्वरूप 2017 से 2020 की अवधि के दौरान विभिन्न अभिकरणों/योजनाओं को कुल अनुदान का 37 प्रतिशत अंतरण हुआ, जो कि राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों की भावना के विरुद्ध था।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि राज्य सरकार ने 2017-20 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों को दिए जाने वाले अनुदानों से ₹ 726.74 करोड़ की कटौती की और इस राशि को विभिन्न परियोजनाओं[9] के विरूद्ध अन्य अभिकरणों/पैरास्टेटल्स को **तालिका 4.4** में दिए गए विवरण के अनुसार हस्तांतरित किया गया।

तालिका 4.4: शहरी स्थानीय निकायों के अनुदानों से कटौती और पैरास्टेटल्स को हस्तांतरण को दर्शाने वाला विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	स्वीकृत राशि	शहरी स्थानीय निकायों का हस्तांतरित राशि	कटौती
2017-18	795.50	554.83	240.67
2018-19	737.37	430.49	306.88
2019-20	430.70	251.51	179.19
योग			**726.74**

स्त्रोत: *निदेशालय स्थानीय निकाय द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना*

इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकायों के अनुदानों से ₹ 726.74 करोड़ की कटौती के कारण, ये शहरी स्थानीय निकाय इतनी राशि से वंचित रहे।

राज्य सरकार ने बताया (जुलाई 2021) कि इन अभिकरणों ने विकास कार्यों और बुनियादी ढांचा परियोजनाओं के लिए ऋण की अदायगी और इंदिरा रसोई (तत्कालीन अन्नपूर्णा रसोई) के क्रियान्वयन के लिए राशि का उपयोग किया। प्रत्युत्तर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों के लिए निर्धारित राशि का विपथन कर दिया है।

9 रुडीएफ/रुडसिको अंशदान/ऋण; आईएचएसडीपी/यूआईडीएसएमएमटी/सीवरेज परियोजना/सीएमएआर आदि।

4.2.9.3 राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों पर राज्य सरकार की प्रतिक्रिया

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 77 के अनुसार, राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों पर विचार करने के बाद, राज्य सरकार निर्धारित करेगी (क) नगरपालिकाओं को करों, चुंगी, टोल और शुल्कों की शुद्ध आय का अंतरण, (ख) नगरपालिकाओं को करों, चुंगी, टोल और शुल्कों को सौंपना (ग) राज्य की समेकित निधि से नगरपालिकाओं को सहायता अनुदान की स्वीकृति; (घ) नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति में सुधार के लिए अन्य आवश्यक उपाय। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने संशोधनों के साथ कुछ सिफारिशों को स्वीकार कर लिया और कुछ सिफारिशों पर कार्यवाही अभी भी शुरू की जानी थी। राज्य वित्त आयोग-वार महत्वपूर्ण सिफारिशें और निधियों के हस्तांतरण के संदर्भ में उनके संशोधन **तालिका 4.5** में दिये गये है।

तालिका 4.5: राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों पर राजस्थान सरकार द्वारा की गई कार्यवाही का विवरण

राज्य वित्त आयोग	सिफारिशें	संशोधन	जोखिम/प्रभाव
प्रथम	विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत शहरी स्थानीय निकायों के हिस्से के बराबर देय राशि राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध कराई जानी चाहिए।	राज्य सरकार केवल उन्हीं शहरी स्थानीय निकायों को अंश का हिस्सा उपलब्ध कराएगी जो अपने स्वयं के राजस्व से अंश का हिस्सा उत्पन्न करने में असमर्थ हैं।	शहरी स्थानीय निकायों को एक अतिरिक्त वित्तीय भार वहन करना पड़ा जिससे अन्य विकास कार्य प्रभावित हुए।
द्वितीय	यह सिफारिश की गई थी कि प्रोत्साहन निधि की निर्णित अवधि की समाप्ति पर अव्ययित शेष राशि शहरी स्थानीय निकायों को वितरित की जाये।	अव्ययित शेष राशि राज्य सरकार की संचित निधि में जमा की जायेगी।	शहरी स्थानीय निकाय प्रोत्साहन निधि से वंचित रहे।
तृतीय	सामान्य प्रयोजन हेतु अनुदान का वितरण 1991 के स्थान पर 2001 की जनगणना के आधार पर किया जाए।	राज्य सरकार ने इसे स्वीकार नहीं किया।	इससे शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों में वृद्धि होगी।
चतुर्थ	(i) राज्य वित्त आयोग ने देश में निर्मित शराब पर 2 प्रतिशत उपकर लगाने की सिफारिश की जिसे शहरी स्थानीय निकायों और पंचायती राज संस्थाओं के मध्य वितरित किया जाता।	राज्य सरकार ने सिफारिश को स्वीकार नहीं किया।	इससे शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों में वृद्धि होगी।
	(ii) 2013-15 की अवधि के लिए अंतरिम सिफारिशों और अंतिम सिफारिशों के मध्य अंतर राशि को शहरी स्थानीय निकायों को वितरित किया जाना चाहिए।	राज्य सरकार ने सिफारिश को स्वीकार नहीं किया;	इससे शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों में वृद्धि होगी।

राज्य वित्त आयोग	सिफारिशें	संशोधन	जोखिम/प्रभाव
	(iii) राज्य वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों को संयुक्त अनुदान के तहत ₹ 586.76 करोड़ देने की सिफारिश की थी, जिसका उपयोग ऐसे कार्यों हेतु किया जाना था जो किसी भी राज्य/केन्द्रीय योजना के अंतर्गत सम्मिलित नहीं किये गये।	राज्य सरकार ने सिफारिश को स्वीकार नहीं किया।	संयुक्त अनुदान स्थानीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए लचीलापन देते हैं।
	(iv) शहरी सड़कों की मरम्मत के लिए राज्य नवीकरण निधि से 10 प्रतिशत हिस्से की अनुदान राशि की आयोग ने सिफारिश की थी।	राज्य सरकार ने सिफारिश को स्वीकार नहीं किया।	इससे शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों में वृद्धि होगी।
पंचम	आयोग ने राज्य के स्वयं के कर की शुद्ध आय का 8.5 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करने की सिफारिश की थी।	राज्य सरकार ने 7.182 प्रतिशत के हस्तांतरण की अंतरिम सिफारिश को स्वीकार कर लिया।	इससे शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों में वृद्धि होगी।

स्रोत: *राजस्थान सरकार द्वारा तैयार किये गये कार्यवाही नोट से संकलित*

निधियों के हस्तांतरण के संबंध में सिफारिशों के अतिरिक्त, राज्य वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों को मजबूत और सशक्त बनाने के लिए कई उपायों की भी सिफारिश की थी। कुछ सिफारिशें जिन पर राज्य सरकार द्वारा अभी कार्यवाही की जानी थी, उन्हे नीचे वर्णित किया गया है:

(i) पैदल पथों, गलियों और सड़कों के नीचे और आसपास भूमि के संबंध में शहरी स्थानीय निकायों को अधिकारों का उपयोग करने के लिए अनुज्ञा शुल्क का भुगतान करने के लिए दायित्व अधिरोपित करना;

(ii) नगरीय विकास कर के आधार को विस्तृत कर उन क्षेत्रों को शामिल किया जावें, जो वर्तमान में शामिल नहीं किए हैं;

(iii) उन संपत्तियों की समीक्षा करें जिन्हें वर्तमान में नगरीय विकास कर से छूट दी गई है और छूटों की संख्या को कम कर न्यूनतम किया जावें;

(iv) विकास प्राधिकरणों और नगरीय सुधार न्यास को भूमि विक्रय की आय में शहरी स्थानीय निकायों की हिस्सेदारी को 15 प्रतिशत से बढ़ाकर 20 प्रतिशत करना चाहिए;

(v) चूककर्ताओं को माफी नहीं दी जानी चाहिए, क्योंकि ये योजनाएं वास्तविक करदाताओं को हतोत्साहित करती हैं;

(vi) राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 103 के अन्तर्गत नगरपालिका क्षेत्र में चलने वाले वाहन पर कर उदगृहीत किया जाए।

राज्य सरकार ने उपरोक्त सिफारिशों को स्वीकार नहीं किया, जिससे शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व में वृद्धि हो सकती थी। इस प्रकार, इन सिफारिशों को स्वीकार नहीं करने से 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के अन्तर्गत परिकल्पित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा कर्तव्यों का निर्वहन, विकेन्द्रीकरण और सशक्तिकरण की प्रक्रिया को झटका लगा।

राज्य सरकार ने बताया (जुलाई 2021) कि राज्य की वित्तीय स्थिति और राज्य के समेकित विकास के उद्देश्य को ध्यान में रखते हुए राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों को यथासंभव स्वीकार किया गया था। सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों की राजकोषीय स्थिति को सुदृढ़ करने के निर्देश भी जारी किए थे। तथापि, तथ्य यह रहा कि कर आधार को विस्तृत करने, नगरीय विकास कर छूटों में कमी, सम्पत्तियों की समीक्षा आदि जैसी कुछ प्रमुख सिफारिशों पर कार्यवाही अभी भी राज्य सरकार द्वारा की जानी थी।

सिफारिश 5: राज्य सरकार को निर्धारित समय सीमा के भीतर राज्य वित्त आयोग का गठन करना चाहिए और राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों पर शीघ्रता से निर्णय लेना चाहिए। इससे शहरी स्थानीय निकायों को समय पर अनुदान मिल सकेगा। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार को शहरी स्थानीय निकायों को मजबूत करने के लिए राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों पर विचार करना चाहिए ताकि 74वां संविधान संधोधन अधिनियम का क्रियान्वयन सही अर्थों में सुनिश्चित किया जा सके।

4.2.10 सम्पत्ति कर बोर्ड

13वें वित्त आयोग ने संपत्ति कर के आकलन के लिए एक स्वतंत्र और पारदर्शी प्रक्रिया स्थापित करने के लिए राज्य में सभी शहरी स्थानीय निकायों की सहायता करने के लिए एक संपत्ति कर बोर्ड गठित करना निर्धारित किया। राजस्थान ऐसे बोर्ड के गठन पर 2011-12 से प्रारंभिक चार वर्षों के लिए शहरी स्थानीय निकायों के संबंध में ₹ 413 करोड़ के निष्पादन अनुदान के लिए पात्र था। राजस्थान सरकार ने बोर्ड का गठन किया (फरवरी 2011) जिसमें सचिव, स्वायत्त शासन विभाग अध्यक्ष के रूप में और मुख्य कार्यकारी अधिकारी/नगर निगम, जयपुर और जोधपुर सदस्य के रूप में शामिल थे। बोर्ड को अन्य विषयों के साथ निम्नलिखित कार्य सौंपे गए थे:

(i) शहरी स्थानीय निकायों में स्थित समस्त भूमि और भवनों पर संपत्ति कर का डाटा बेस तैयार करना;

(ii) मूल्यांकन पुस्तिकाओं को पांच साल में एक बार पूर्ण रूप से संशोधित किया जाना चाहिए;

(iii) शहरी स्थानीय निकायों द्वारा आकलित संपत्ति कर की लेखापरीक्षा और राज्य सरकार को परामर्श देना;

(iv) नवनिर्मित/उन्नत भवनों के सम्बंध में भवनों के पूर्ण होने की तिथि से तीस दिवसों के मध्य संपत्ति कर का आंकलन;

(v) 31 मार्च 2015 तक समस्त शहरी स्थानीय निकायों में अनुमानित संपत्तियों की कुल संख्या का कम से कम 25 प्रतिशत से संबंधित संपत्ति कर का आंकलन/संशोधन;

(vi) संपत्ति कर के आंकलन और संशोधन में सीधे या संस्थानों के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों के अधिकारियों और कर्मचारियों का प्रशिक्षण।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने फरवरी 2011 में बोर्ड गठित किया। तथापि, अप्रैल 2011 में बोर्ड की केवल एक बैठक आयोजित की गई थी और उसके बाद अप्रैल 2017 में कार्यकाल पूर्ण होने तक कोई बैठक नहीं हुई। उसके बाद, राज्य सरकार ने बोर्ड का पुनर्गठन नहीं किया। इस प्रकार, अप्रैल 2017 तक अपने कार्यकाल के दौरान बोर्ड के कार्य न करने और उसके बाद नए बोर्ड गठित नही किये जाने से, शहरी स्थानीय निकायों, विशेष रूप से छोटे शहरी स्थानीय निकाय, संपत्ति कर (नगरीय विकास कर) के आंकलन और संशोधन के लिए तकनीकी मार्गदर्शन से वंचित रहे। राज्य सरकार भी कर के आंकलन, मांग एवं संग्रहण की प्रभावी निगरानी नहीं कर सकी। परिणामतः, संपत्ति कर के संबंध में वृहद राशि बकाया रही (संदर्भ अनुच्छेद 5.3.1)।

लेखापरीक्षा का मत है कि राज्य सरकार ने केवल 13वें वित्त आयोग द्वारा परिकल्पित ₹ 413 करोड़ का निष्पादन अनुदान प्राप्त करने की शर्त को पूरा करने के लिए बोर्ड के गठन के आदेश जारी किए थे। संक्षेप में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा संपत्ति कर के आंकलन के लिए स्वतंत्र, पारदर्शी और मजबूत तंत्र स्थापित करने का लक्ष्य अपूर्ण रहा।

राज्य सरकार ने बताया (जुलाई 2021) कि प्रशासनिक विभाग ने नगरीय विकास कर के सम्बंध में परिपत्रों के माध्यम से निर्देश, तकनीकी सूचना और मार्गदर्शन जारी किये थे। प्रत्युत्तर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि राज्य सरकार ने केवल केन्द्रीय वित्त आयोग के निष्पादन अनुदान प्राप्ति हेतु बोर्ड गठित किया था और बोर्ड की अनुपस्थिति में, संपत्ति कर के आंकलन, संग्रहण और संशोधन पर प्रतिकूल रूप से प्रभाव पड़ा, जिससे शहरी स्थानीय निकायों को अतिरिक्त राजस्व से वंचित रहना पड़ा।

सिफारिश 6: राज्य सरकार को संपत्ति कर बोर्ड पुनर्गठित करना चाहिए और इसे कार्यशील बनाना चाहिए जिससे शहरी स्थानीय निकाय प्रभावी रूप से संपत्ति कर एकत्र कर सकें।

4.3 शहरी स्थानीय निकायों पर राज्य सरकार की शक्तियां

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार के पास शहरी स्थानीय निकायों पर अधिभावी शक्तियां थी। **तालिका 4.6** में कुछ उदाहरणात्मक प्रावधान दर्शाए गए हैं।

तालिका 4.6: शहरी स्थानीय निकायों पर राजस्थान सरकार की शक्तियों को दर्शाने वाला विवरण

क्र.सं.	विषय	प्रावधान
1	नियम बनाने की शक्ति	राज्य सरकार नियम और विनियम बना सकती है और उन्हें राज्य विधानमंडल के सदन के समक्ष रख सकती है। (राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 338 और 339)
2	शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लिए गए प्रस्ताव या निर्णय को रद्द करने और निलंबित करने की शक्ति	राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 111 के अनुसार, यदि राज्य सरकार शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लगाए गए किसी भी कर को आम जनता के हितों के विरूद्ध पाती है, तो वह कर के आरोपण और संग्रहण को तब तक स्थगित कर सकती है जब तक कि दोष/आपत्ति दूर नही हो जाती। यह कर को समाप्त या कम भी कर सकती है।
3	शहरी स्थानीय निकायों को विघटन करने की शक्ति	यदि राज्य सरकार इस बात से संतुष्ट है कि कोई भी नगरपालिका कर्तव्यों का निर्वहन करने के लिए सक्षम नहीं है, शक्ति का उल्लंघन/दुरुपयोग करती है, तो वह राजपत्रित अधिसूचना द्वारा शहरी स्थानीय निकाय को भंग कर सकती है। सरकार द्वारा उसके विघटन का आदेश कारणों सहित राज्य विधानमंडल के समक्ष रखा जाना चाहिए। (राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 322)
4	सरकार द्वारा उपविधियों के प्रावधानों में संशोधन करने की शक्ति	नगरपालिका द्वारा बनाए गए किसी भी नियम या उप-विधियों को राज्य सरकार किसी भी समय सरकारी राजपत्रित अधिसूचना द्वारा पूर्ण या आंशिक रूप से निरस्त और संशोधित कर सकती है। राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 340 शहरी स्थानीय निकायों को उप-विधियां बनाने का अधिकार देती है। अग्रेतर, अगस्त 2017 से पहले, स्थानीय परिस्थितियों के अनुसार शहरी स्थानीय निकाय भवन उप-विधियां तैयार कर रहे थे, लेकिन राज्य सरकार ने पूरे राज्य के लिए एकीकृत भवन उप-विधियां 2017 बनाये, जिससे निगमों और परिषदों के राजस्व पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा क्योंकि एकीकृत उप-विधियों के प्रावधान किसी विशेष भौगोलिक क्षेत्र पर आधारित नहीं थे और उसी तरह महानगरों और छोटे शहरों के लिए समान रूप से लागू थे। इसके अतिरिक्त, शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बनाए गए मोबाइल टावर्स उपविधियों के प्रावधान में भी नगरीय विकास एवं आवासन विभाग ने दिनांक 06 फरवरी, 2017 को अधिसूचना के माध्यम से संशोधन किया, जो अधिभावी शक्तियों को भी प्रतिबिंबित करता है। नगरीय विकास एवं आवासन विभाग ने निर्माण अनुज्ञा प्रदान करने से पूर्व एकमुश्त वसूली की जाने वाली बेहतरी लेवी के संबंध में भवन उपविधियों के प्रावधान में भी संशोधन किया (जून 2017)। अतिरिक्त मुख्य सचिव ने चार समान किश्तों में बेहतरी लेवी की वसूली के निर्देश जारी किये।
5	अधिशेष निधियों को जमा और निवेश करने की स्वीकृति	राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 86 शहरी स्थानीय निकायों को केवल राजस्थान सरकार से पूर्वानुमति के पश्चात अधिशेष निधियों को जमा और निवेश करने की अनुमति देती है।

स्रोतः *राजस्थान नगरपालिका अधिनियम से संकलित सूचनाएं और नगरीय विकास एवं आवासन विभाग/राजस्थान सरकार द्वारा जारी परिपत्र*

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि राज्य सरकार द्वारा प्रशासनिक निर्णय लिए जा रहे थे और राज्य सरकार ने यथासमय स्वीकृति जारी की और राज्य सरकार की ओर से विलंब नहीं हुआ।

4.4 पैरास्टेटल्स, उनके कार्य और शहरी स्थानीय निकायों पर प्रभाव

74वें संविधान संशोधन अधिनियम का उद्देश्य प्रमुख नागरिक कार्यों को शहरी स्थानीय निकायों को सौंपना था। तथापि, शहरी/नगर नियोजन, भूमि उपयोग के विनियमन, जल आपूर्ति और स्वच्छता और मलिन बस्तियों के विकास जैसे कार्यों को पैरास्टेटल्स द्वारा जारी रखा गया, जैसा कि पहले से ही **तालिका 4.1** में दर्शाया गया है।

इन पैरास्टेटल्स को राज्य सरकार द्वारा नियंत्रित किया जाता था और उनके अपने शासी निकाय हैं जिनमें शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधि शामिल नहीं होते। तथापि, 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के उपरान्त भी सरकार ने पैरास्टेटल्स बनाना जारी रखा। संविधान संशोधन के अनुपालन हेतु अधिनियमों में संशोधन करने के बजाय, राज्य सरकार ने पांच नगरीय सुधार न्यास (यूआईटी) यथा सीकर, पाली, सवाई माधोपुर, बाड़मेर और चित्तौड़गढ़ का गठन (अप्रैल 2013) किया और उन्हें ऐसे कार्य सौंपे जो शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किये जाने चाहिए थे। यह कार्यवाही दर्शाती है कि सरकार 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधान को सच्ची भावना से पालन करने को इच्छुक नहीं थी। राज्य वित्त आयोग ने अपनी अनुशांसाओं में समस्त पैरास्टेटल्स को निर्वाचित स्थानीय निकायों की छत्रछाया में लाने पर भी जोर दिया था। सरकार ने राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों को स्वीकार करने के बजाय नए नगरीय सुधार न्यास का गठन किया।

नमूना-जांच की गई शहरी स्थानीय निकायों में पैरास्टेटल्स की भूमिका और हस्तांतरित कार्यों पर उनके प्रभाव की चर्चा आगामी अनुच्छेदों में की गई है।

4.4.1 शहरी विकास प्राधिकरण/नगरीय सुधार न्यास-शहरी नियोजन और भूमि उपयोग का विनियमन

(अ) शहरी विकास प्राधिकरणों (यूडीए), नगरीय सुधार न्यास और नगर नियोजन विभाग (टीपीडी) द्वारा शहरी नियोजन और कृषि भूमि को गैर-कृषि उपयोग में परिवर्तन सहित भूमि उपयोग के विनियमन के कार्यों को निस्तारित किया गया था। नगरीय विकास प्राधिकरणों के अंतर्गत असम्मिलित शहरों के लिए मास्टर प्लान तैयार करने के लिए राज्य सरकार ने संबंधित अधिनियमों के अंतर्गत राज्य में प्रमुख और महत्वपूर्ण शहरी क्षेत्रों के नियोजित विकास के लिए तीन नगरीय विकास प्राधिकरणों[10] और राजस्थान नगरीय सुधार न्यास अधिनियम, 1962 की धारा 8-10 के अंतर्गत 14 नगरीय सुधार न्यासों की स्थापना की थी। नगर नियोजन विभाग आवासीय, वाणिज्यिक, औद्योगिक, कृषि, मनोरंजन, शैक्षणिक और अन्य उद्देश्यों सहित क्षेत्रीकरण विनियमों के साथ भू-उपयोग के क्षेत्रीकरण के लिए भी उत्तरदायी था।

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 159 में यह प्रावधान किया गया था कि शहरी स्थानीय निकाय शहर का विस्तृत सर्वेक्षण करेंगे और 20 साल की अवधि के लिए एक मुख्य विकास योजना तैयार करेंगे। अग्रेतर, धारा 160 के अनुसार नगरपालिका को एक प्रारूप योजना तैयार करनी चाहिए और उसकी प्रतिलिपि बनाकर प्रकाशित करनी चाहिए जो निरीक्षण

[10] जयपुर विकास प्राधिकरण, अजमेर विकास प्राधिकरण एवं जोधपुर विकास प्राधिकरण।

हेतु उपलब्ध रहे तथा प्रारूप योजना के संबंध में किसी भी व्यक्ति से आपत्ति और सुझाव आमंत्रित करते हुए सूचना प्रकाशित करना चाहिए।

अग्रेतर, राजस्थान नगरीय सुधार न्यास (सामान्य) नियम 1962 की धारा 3 के अधीन, नियुक्त प्राधिकरण को सलाहकार परिषद के परामर्श से मास्टर प्लान को अंतिम रूप देकर राज्य सरकार को प्रस्तुत करना था। इस प्रकार तैयार की गई योजनाओं को प्रारूप चरण और अंतिम चरण दोनों में शहरी स्थानीय निकायों को पुनरीक्षण और टिप्पणियों के लिए प्रेषित किया जाना था।

नगरीय विकास प्राधिकरणों/नगरीय सुधार न्यासों/रीको अपने सम्बंधित क्षेत्रों में भू-उपयोग को विनियमित और ले-आउट योजना को अनुमोदित कर रहे हैं, जबकि शहरी स्थानीय निकाय अपने अधिकार क्षेत्र में भूमि उपयोग को विनियमित कर रहे हैं। जवाहर लाल नेहरू शहरी नवीकरण मिशन (जेएनएनयूआरएम) के अन्तर्गत राज्य स्तरीय अनिवार्य सुधारों के अनुसार, जिनमें 74वें संविधान संशोधन अधिनियम में परिकल्पित विकेंद्रीकरण उपायों के कार्यान्वयन की शर्त रखी गई थी, निम्नलिखित की अनुपालना की जानी थीः

(क) राज्य को पैरास्टेटल अभिकरणों के कार्ययोजना बनाने के साथ-साथ नागरिकों को सेवाएं प्रदान करने में शहरी स्थानीय निकायों के सार्थक सहयोग और जुड़ाव को सुनिश्चित करना चाहिए और

(ख) शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित सदस्यों को 'नगर नियोजन कार्य' के साथ सौंपना या संबद्ध करना।

उसी समय पर, नगरीय विकास प्राधिकरणों/नगरीय सुधार न्यास/नगर नियोजन विभाग को मास्टर प्लान और अन्य कार्यों को तैयार करने की अनुमति दी गई थी जो विशेष रूप से शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किये गए थे। उदाहरण के लिए जयपुर विकास प्राधिकरण ने जयपुर के लिए मास्टर योजना तैयार की, तथापि नगर निगम जयपुर द्वारा इसे अपने अधिकार क्षेत्र में लागू किया जा रहा है, जो राजस्थान नगरपालिका अधिनियम के प्रावधान और 74वें संविधान संशोधन अधिनियम की भावना के विपरीत था। अग्रेतर, प्राधिकरण द्वारा सलाहकार परिषद के परामर्श से मास्टर योजना को अंतिम रूप देना और राज्य सरकार को अग्रेतर प्रस्तुत करना, हस्तांतरण की भावना के अनुरूप नहीं था।

इस प्रकार, शहरी नियोजन और भू-उपयोग कार्यों के विनियमन के निर्वहन में शहरी स्थानीय निकायों की या तो कोई भूमिका नहीं थी या सीमित भूमिका थी। चतुर्थ राज्य वित्त आयोग ने सिफारिश की थी (सितम्बर 2013) कि मौजूदा नगरीय विकास प्राधिकरणों को संबंधित निर्वाचित नगर निकायों के अंतर्गत लाया जाना चाहिए, लेकिन अनुशंसा को लागू नहीं किया गया।

(ब) स्ट्रीट लाइटिंग सहित जन-सुविधाओं के कार्य के संबंध में शहरी स्थानीय निकायों और पैरास्टेटल्स की अतिव्यापी भूमिका है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि बीकानेर शहर में नगरीय सुधार न्यास, बीकानेर ने नगर निगम, बीकानेर के अधिकार क्षेत्र में आने वाले क्षेत्रों में स्ट्रीट लाइटें लगाईं, जहां नगर निगम ने बिजली बचत योजना के अन्तर्गत पहले से ही एलईडी लाइटें लगाई थी। नगरीय सुधार न्यास ने जब संधारण के लिए उनके द्वारा लगाई गई लाइटों को

अपने कब्जे में लेने के लिए नगर निगम, बीकानेर से संपर्क किया तो नगर निगम ने इसे स्वीकार करने से इनकार कर दिया क्योंकि यह क्षेत्र उनके अधिकार क्षेत्र में था और उन्होंने पहले ही एलईडी लाइटें लगा रखी थीं। प्रकरण अब विवादित है और नगरीय सुधार न्यास द्वारा लगाई गई लाइटों का संधारण न होने का परिणाम जनता को भुगतना पड़ा।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि नगरीय सुधार न्यास के पास शहरी स्थानीय निकायों का प्रतिनिधि है। तथापि, तथ्य यह है कि नगरीय सुधार न्यास में शहरी स्थानीय निकायों का प्रतिनिधि होने के बावजूद प्रकरण नहीं सुलझाया जा सका।

4.4.1.2 पैरास्टेटल्स द्वारा अग्नि उपकर को धारण करना

अग्निशमन सेवा उन कार्यों में से एक है जो पूर्ण रूप से शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया गया था। शहरी स्थानीय निकाय अग्निशमन दलों की स्थापना, रखरखाव और गगनचुंबी इमारतों को अग्नि अनापत्ति प्रमाण-पत्र जारी करने के लिए जिम्मेदार हैं। सेवा के लिए वाहनों के बेड़े का रखरखाव, जनशक्ति और अन्य अनुषंगी व्यय और रखरखाव हेतु एक विशाल निधि की आवश्यकता होती है।

यह देखा गया कि पैरास्टेटल अभिकरणों ने गगनचुंबी इमारतों के लिए लेआउट प्लान को स्वीकृत करते समय, अग्नि उपकर एकत्र किया लेकिन इसे संबंधित शहरी स्थानीय निकायों को नही सौंपा, इस तथ्य के बावजूद भी कि संबंधित शहरी स्थानीय निकाय क्षेत्र में अग्निशमन सेवाओं का रखरखाव कर रहे है। राज्य सरकार ने संबंधित पैरास्टेटल अभिकरणों द्वारा अग्नि उपकर धारित करने के आदेश जारी किए (अक्टूबर, 2013)। इस प्रकार, राज्य सरकार के असंगत आदेश ने शहरी स्थानीय निकायों को अन्य पैरास्टेटल अभिकरणों द्वारा एकत्रित अग्नि उपकर प्राप्त करने से वंचित कर दिया। इसके अलावा, नगरीय विकास एवं आवासन विभाग, राजस्थान सरकार के अतिरिक्त मुख्य सचिव ने मुख्यमंत्री जन आवास योजना के तहत अग्नि उपकर लगाने से छूट दी (जून 2017)।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि संबंधित विभाग/अभिकरणों द्वारा अग्नि उपकर की राशि की वसूली कर ली गई थी और इसका उपयोग अग्निशमन प्रणाली के लिए किया गया था। समापन सभा के दौरान बताया गया कि अब एक एस्क्रो खाता भी खोल दिया गया है और सभी विभाग उक्त खाते में राशि जमा करने के लिए बाध्य होंगे। तथापि, विभिन्न अभिकरणों द्वारा जमा की गई राशि का विवरण प्रस्तुत नहीं किया गया।

4.4.2 राजस्थान राज्य औद्योगिक विकास एवं निवेश निगम: औद्योगिक क्षेत्र की भूमि का उपयोग एवं विकास

74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधान के अनुसार, औद्योगिक क्षेत्र का विकास शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाना था, लेकिन राज्य सरकार ने इस कार्य को संबंधित शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित नहीं किया। राजस्थान राज्य औद्योगिक विकास एवं निवेश निगम (रीको) को औद्योगिक क्षेत्रों की स्थापना और अन्य बुनियादी ढांचे जैसे सड़क, स्ट्रीट लाइट और जल निकासी आदि के विकास का कार्य सौंपा गया था। रीको ने अपने क्षेत्रों में औद्योगिक इमारतों निर्माण के लिए उपनियम तैयार किये, अपने स्वयं के क्षेत्रीय नियमों को

अधिसूचित किया था, रीको ने राज्य में 347 औद्योगिक क्षेत्रों की स्थापना की। रीको ने अपने क्षेत्र में भवन स्थल योजनाओं, भूमि उपयोग परिवर्तन को भी मंजूरी दी।

4.4.3 जन स्वास्थ्य एवं अभियांत्रिकी विभाग (पीएचईडी): शहरी जल आपूर्ति

12वीं अनुसूची के अनुसार, घरेलू औद्योगिक और वाणिज्यिक प्रयोजनों के लिए जलापूर्ति शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किये जाने वाले कार्यों में से एक थी। इसमें जल वितरण, उपलब्ध करना, संचालन एवं अनुरक्षण (ओ एंड एम) और जल शुल्क का संग्रह शामिल होना चाहिए था।

तथापि, जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग को राजस्थान के सभी नागरिकों को पेयजल उपलब्ध कराने का कार्य सौंपा गया है। जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग जल शुल्क एकत्र करने, जल वितरण, जल कनेक्शन प्रदान करने और जलापूर्ति योजनाओं के संचालन एवं अनुरक्षण के लिए भी उत्तरदायी है। यद्यपि घरेलू, वाणिज्यिक और औद्योगिक उद्देश्यों के लिए जलापूर्ति शहरी स्थानीय निकायों का एक अनिवार्य कार्य था, लेकिन इस कार्य को निम्नलिखित शर्तों के साथ फरवरी 2013 से केवल आठ शहरी स्थानीय निकायों[11] को हस्तांतरित किया गया था:

- सभी समर्पित संयंत्रों और मशीनरी को इन आठ शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाएगा और स्वामित्व राज्य सरकार का होगा और ये शहरी स्थानीय निकाय इन संपत्तियों के लिए अनुज्ञापत्राधारी के रूप में कार्य करेंगे;
- इन जलापूर्ति योजनाओं के लिए लगे सभी कर्मचारियों को प्रतिनियुक्ति के आधार पर इन शहरी स्थानीय निकायों में स्थानांतरित किया जाएगा;
- कार्य के हस्तांतरण से कम से कम पांच वर्षों के लिए वित्तीय सहायता प्रदान की जाएगी;
- राजस्थान जल आपूर्ति एवं सीवरेज प्रबंधन बोर्ड/ जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग के माध्यम से तकनीकी जानकारी उपलब्ध कराई जाएगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा जलापूर्ति कार्य को हस्तान्तरित नहीं किया गया था और जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग कार्यों का निष्पादन कर रहा था। जल शुल्क से संबंधित मुद्दों पर भी अनुच्छेद 5.3.3 में विस्तार से चर्चा की गई है।

4.4.4 राजस्थान राज्य सड़क विकास और निर्माण निगम लिमिटेड (आरएसआरडीसी)

लागत और समय बचाने के लिए सड़कों, पुलों और अन्य महत्वपूर्ण परियोजनाओं के निर्माण के लिए विशेष निर्माण अभिकरणों को बढ़ावा देने के लिए राजस्थान राज्य सड़क विकास एवं निर्माण निगम लिमिटेड (आरएसआरडीसी) को निगमित किया गया था। आरएसआरडीसी का मुख्य कार्य राजमार्गों, पुलों का निर्माण करना था। यह संस्थानों द्वारा वित्तपोषित आधारभूत परियोजनाओं और बड़ी आधारभूत परियोजनाओं यथा भवनों, पुलों, आरओबी, सड़कों में नोडल अभिकरण के रूप में भी कार्य करता है।

[11] बूंदी, चौमूं, गंगानगर, जैसलमेर, करौली, नागौर, नाथद्वारा एवं नोखा।

संविधान की 12वीं अनुसूची में शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे जाने वाले 18 विशिष्ट कार्यों का वर्णन किया गया है और जिसके अनुसार शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सड़कों और पुलों का निर्माण शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किया जाना था। तथापि, स्वायत्त शासन विभाग ने आरएसआरडीसी को ₹ 446.22 करोड़ की अनुमानित लागत के साथ 10 आरओबी और दो सड़कों के निर्माण कार्य (2015-19) को मंजूरी दी थी।

4.4.5 राजस्थान आवासन मंडल (आरएचबी)

बढ़ते औद्योगीकरण और शहरीकरण के कारण आवास समस्या के समाधान के लिए वर्ष 1970 में राजस्थान आवासन मंडल गठित किया किया गया था। आरएचबी बस्तियों को विकसित करता है और समुदाय के सभी वर्गों के लिए आवास प्रदान करता है। इन आवासीय परियोजनाओं/बस्तियों को विकसित करने के बाद, इन्हे संबंधित शहरी स्थानीय निकायों को सौंपा जाना था और इन बस्तियों के हस्तांतरण के बाद, सभी जन सुविधाओं जैसे स्ट्रीट लाइट, पार्क, उद्यान और सड़कों का रखरखाव संबंधित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किया जाना था।

2015-20 के दौरान आरएचबी ने 67 शहरों में 14,980 घरों का निर्माण किया; जिनमें से 10,005 आवास आवंटित किए जा चुके थे और 4,975 आवास आवंटित किए जाने बाकी हैं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि जयपुर में मानसरोवर योजना नगर निगम, जयपुर को नहीं सौंपी गई थी। हालांकि, नगर निगम, जयपुर सभी नगरपालिका सेवाएं प्रदान कर रहा है।

4.4.6 राजस्थान शहरी पेयजल सीवरेज एवं आधारभूत ढांचा निगम (रुडसिको)

शहरी स्थानीय निकायों/सरकारी अभिकरणों/गैर-सरकारी संगठनों को वित्तीय सहायता, अनुदान और सहायता, शहरी स्थानीय निकायों को परामर्श सेवाएं प्रदान करने और शहरी स्थानीय निकायों/पैरास्टेटल्स को सरकार की तरफ से अनुदान और वित्तीय सहायता वितरण करने के उद्देश्य से दिसम्बर 2004 में राजस्थान शहरी पेयजल, सीवरेज व आधारभूत ढांचा निगम (रूडसिको) को निगमित किया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि शहरी स्थानीय निकायों को राज्य वित्त आयोग अनुदान जारी करते समय, राज्य सरकार ने सड़क मरम्मत/विकास कार्यों के लिए रुडसिको द्वारा लिए गए हुडको ऋण के ब्याज के भुगतान के लिए 2017-20 के दौरान ₹ 33.35 करोड़ की राशि की कटौती की। इसके अलावा, रुडसिको को देय 2.5 प्रतिशत एजेंसी शुल्क भी शहरी स्थानीय निकायों को देय राज्य वित्त आयोग अनुदान से काट लिया गया था जैसा कि **अनुच्छेद संख्या 4.2.9.2** में चर्चा की गई है। आगे यह भी देखा गया कि 20 शहरी स्थानीय निकायों ने रुडसिको को अपना प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं किया और रुडसिको ने उन्हें स्वयं कार्य निष्पादित करने की अनुमति दी। इस प्रकार, राज्य के विभागों या पैरास्टेटल्स के साथ शहरी स्थानीय निकायों की न्यूनतम भूमिका या अतिव्यापी क्षेत्राधिकार है।

4.4.7 राजस्थान राज्य प्रदूषण नियंत्रण मंडल

राजस्थान राज्य प्रदूषण नियंत्रण मंडल (आरएसपीसीबी) की स्थापना जल (प्रदूषण निवारण एवं नियंत्रण) अधिनियम, 1974 की धारा 4 के तहत की गई थी। यह अन्य शर्तों के साथ-साथ,

जल/वायु प्रदूषण की रोकथाम और नियंत्रण, नगरपालिका ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, प्लास्टिक अपशिष्ट (प्रबंधन और संचालन) नियम 2011 और जैव चिकित्सा अपशिष्ट (प्रबंधन और संचालन) नियम लागू करता है।

राज्य सरकार ने बताया (जुलाई 2021) कि वित्त-पोषण और निष्पादन के लिए आधारभूत ढांचा परियोजनाओं में तकनीकी विशेषज्ञता के लिए पैरास्टेटल्स का गठन किया गया था। इन सभी परियोजनाओं, योजनाओं को शहरी स्थानीय निकायों में क्रियान्वित किया गया था। अग्रेतर, इन पैरास्टेटल्स में शहरी स्थानीय निकायों के प्रतिनिधित्व के प्रावधान भी सुनिश्चित किए गए थे। उत्तर तथ्यात्मक रूप से गलत है क्योंकि इनमें से अधिकांश पैरास्टेटल्स (नगरीय सुधार न्यास/नगरीय विकास प्राधिकरणों को छोड़कर) में शहरी स्थानीय निकायों के प्रतिनिधित्व का कोई प्रावधान नहीं है।

सिफारिश 7: राज्य सरकार को योजना, विनियमन, औद्योगिक क्षेत्र के विकास और जलापूर्ति में शहरी स्थानीय निकायों की भागीदारी सुनिश्चित करनी चाहिए और सभी पैरास्टेटल्स को 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुसार एक छत्र के अंतर्गत लाया जाना चाहिए।