

अध्याय-1

शहरी स्थानीय निकायों का विहंगावलोकन

1.1 प्रस्तावना

सरकार ने उत्तर प्रदेश म्यूनिसिपल कारपोरेशन अधिनियम 1959 एवं उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1916 के द्वारा शहरी स्थानीय निकायों में अन्तिम पायदान तक लोकतांत्रिक शासन प्रणाली को कार्यान्वित किया था। इसका उद्देश्य शहरी स्थानीय निकायों को आत्मनिर्भर बनाना तथा उनके क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आने वाले लोगों को बेहतर नागरिक सुविधायें उपलब्ध कराना था। अग्रेतर चौहत्तरवें संविधान संशोधन (1992) ने शहरी स्थानीय निकायों में शक्तियों के विकेन्द्रीकरण, कार्यो एवं निधियों के अन्तरण तथा हस्तान्तरण का मार्ग प्रशस्त किया। परिणामस्वरूप, एक त्रिस्तरीय ढांचे, के अन्तर्गत नगर निगमों¹ (न.नि.), नगर पालिका परिषदें (न.पा.प.)² और नगर पंचायतों (न.पं.)³ को और अधिक विविधतापूर्ण जिम्मेदारियां हस्तांतरित की गयी। चौहत्तरवें संविधान संशोधन के प्रावधानों को सम्मिलित करने के लिए उत्तर प्रदेश की विधायिका ने उत्तर प्रदेश शहरी स्थानीय स्वशासन कानून (संशोधन) अधिनियम, 1994 अधिनियमित किया।

राज्य में 627 शहरी स्थानीय निकाय हैं जो कि समान्यतः पंचवर्षीय अवधि के लिए इसके चुने गये सदस्यों की निर्वाचित परिषद द्वारा शासित होते हैं। इन 627 शहरी स्थानीय निकायों के लिए अंतिम निर्वाचन वर्ष 2006 में हुआ था। शहरी स्थानीय निकायों की जनसंख्या की रूपरेखा निम्नवत थी:-

शहरी स्थानीय निकायों की संख्या और नाम	कुल क्षेत्रफल (वर्ग कि.मी.)	औसत क्षेत्रफल / शहरी स्थानीय निकाय (वर्ग कि.मी.)	जनसंख्या (वर्ष 2001 की जनगणना के अनुसार)	शहरी स्थानीय निकायों की औसत जनसंख्या	जनसंख्या घनत्व ⁴
12 नगर निगम	1426.56	118.88	13149882	1095823.50	9217.90
194 नगर पालिका परिषद	1980.76	10.21	13398815	69066.06	6764.48
421 नगर पंचायतें	1700.42	4.04	6053844	14379.68	3560.21
योग 627 शहरी स्थानीय निकायें	5107.74	133.13	32602541	1179269.24	19542.59

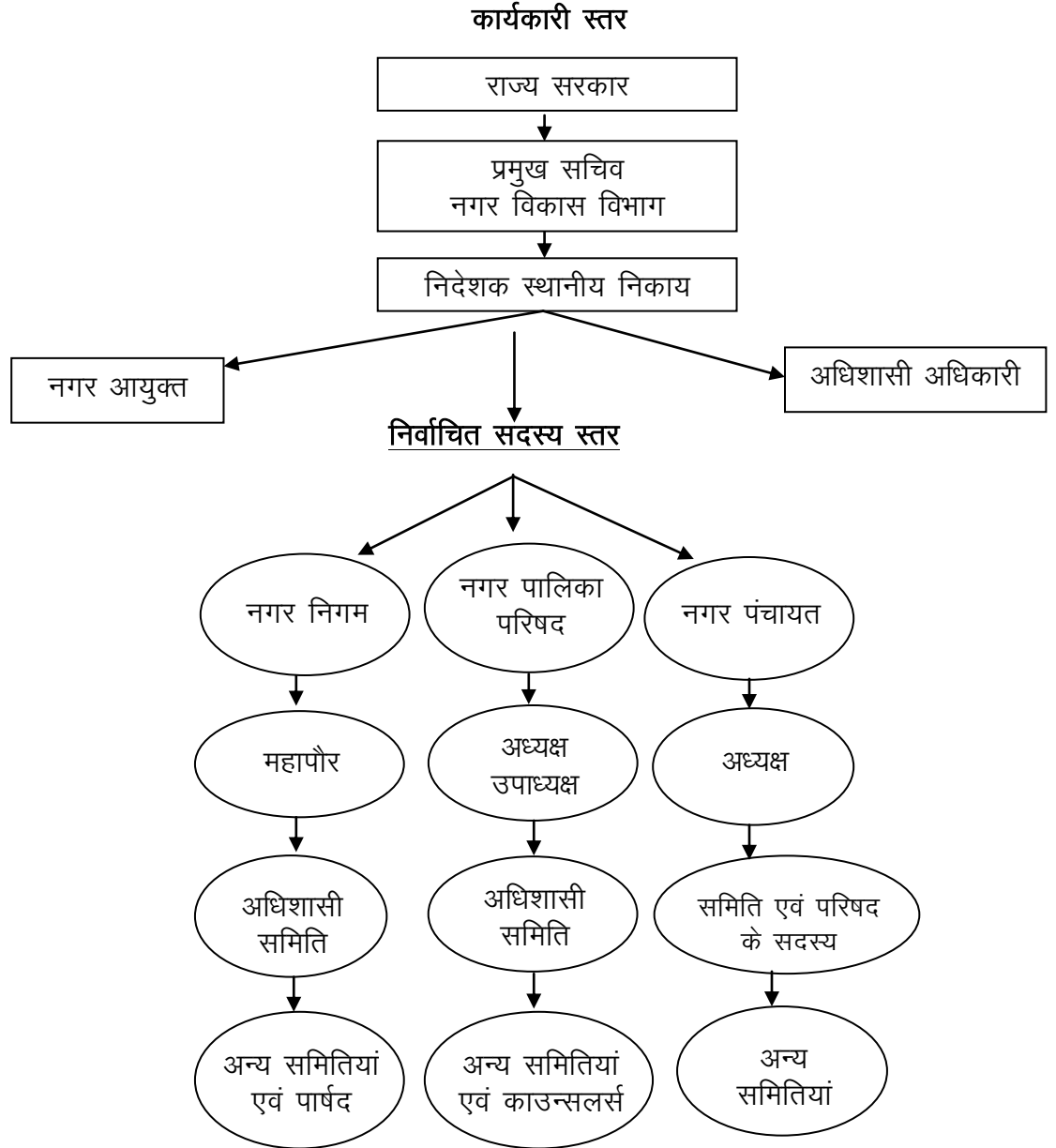
¹ पाँच लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहरी स्थानीय निकाय को निरूपित करता है।

² 20 हजार एवं पाँच लाख के मध्य जनसंख्या वाले शहरी स्थानीय निकाय को निरूपित करती है।

³ 20 हजार से कम जनसंख्या वाले शहरी स्थानीय निकाय को निरूपित करती है।

⁴ शहरी स्थानीय निकायों की औसत जनसंख्या/वर्ग कि०मी० को निरूपित करती है।

1.2 शहरी स्थानीय निकायों का प्रशासनिक संगठन



जहाँ नगर निगम में महापौर प्रमुख होता है, नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों का प्रमुख एक अध्यक्ष होता है। निर्वाचित प्रतिनिधि अपनी शक्तियों का प्रयोग एवं कर्तव्यों का निर्वहन निर्वाचित सदस्यों की समिति के माध्यम से करते हैं। नगर निगमों के मामलों में “नगर आयुक्त” और नगर पालिका परिषदों तथा नगर पंचायतों के मामलों में “अधिशालसी अधिकारी” प्रशासनिक प्रमुख होते हैं।

1.3 वित्त पर डाटाबेस

ग्यारहवें वित्त आयोग (ई.एफ.सी.) द्वारा यह अनुशंसा की गयी थी कि शहरी स्थानीय निकायों के वित्त पर एक डाटाबेस जिला स्तर, राज्य और केन्द्र सरकार स्तर पर विकसित किया जाये जो कि कम्प्यूटर के माध्यम से आसानी से पहुंच में हो और वी-सैट⁵ के द्वारा इसे सम्बद्ध किया जाये। आकड़ों को भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा निर्धारित मानक प्रारूपों (2003) में एकत्र एवं समेकित किया जाना था। इसका उद्देश्य स्थानीय निकायों के कार्य निष्पादन को राज्यों के मध्य, केन्द्र सरकार स्तर पर तथा राज्य सरकार स्तर पर तुलना करने में सहायता पहुंचाना था।

डाटाबेस यद्यपि जून 2008 तक तैयार नहीं किया गया था एवं इस संदर्भ में शासन स्तर पर कार्यवाही प्रतीक्षित थी (जून 2008)।

शहरी स्थानीय निकायों के वित्त पर डाटाबेस तैयार न किये जाने से सरकार द्वारा राज्य में उनके कार्य निष्पादनों के आकलन तथा अन्य राज्यों के शहरी स्थानीय निकायों के कार्य निष्पादनों की तुलना नहीं की जा सकी। इसके अतिरिक्त अनुदानों की अवमुक्ति में उनके वास्तविक आवश्यकता और भौतिक निष्पादनों का मूल्यांकन सुनिश्चित नहीं किया गया। बारहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों की वास्तविक वित्तीय आवश्यकताओं के आकलन हेतु डाटा बेस का रख रखाव आवश्यक था ताकि शहरी स्थानीय निकायों के वित्त के सम्बन्ध में सटीक सूचना रखी जाए जिससे उनकी जरूरतों का आवश्यकता आधारित मूल्यांकन किया जा सके।

1.4 कार्यों का हस्तान्तरण

74 वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के अनुपालन हेतु राज्य की विधायिका ने 18⁶ (संविधान की बारहवीं अनुसूची में शामिल) में से 13 क्रियाकलापों को शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित करने के लिए कानून अधिनियमित किये और पांच⁷ कार्यक्रमों को अभी तक

⁵ वेशी स्माल अपचर टर्मिनल

⁶ शहरी नियोजन जिसमें नगरीय नियोजन सम्मिलित हैं, भवनों का निर्माण एवं भू-प्रयोग का विनियमन, सामाजिक एवं आर्थिक विकास का नियोजन, मार्ग एवं सेतु, औद्योगिक एवं वाणिज्यिक एवं घरेलू उद्देश्यों हेतु जलापूर्ति, शहरी स्वच्छता, संरक्षण एवं टोस अपशिष्ट प्रबन्धन, अग्निशमन सेवाएं, शहरी वानिकी पर्यावरण का संरक्षण एवं पारिस्थितिकी उन्नति, समाज के कमजोर वर्ग, विकलांग तथा मानसिक रूप से अक्षम लोगों के हितों की सुरक्षा, मलिन बस्ती का उन्नयन एवं उच्चीकरण, शहरी गरीबी उन्मूलन, शहरी आवश्यकताओं एवं सुविधाओं का प्राविधान जैसे- पार्क, बगीचा एवं खेलकूद का मैदान, शैक्षिक, संस्कृति एवं सौन्दर्य पक्ष का प्रोत्साहन, कब्रिस्तान, शमशान घाट एवं विद्युत शवदाह गृह, पशुशाला, पशुओं पर क्रूरता पर रोकथाम, मुख्य आंकिकी को सम्मिलित करते हुये जन्म, मृत्यु का पंजीकरण जन सुविधाओं को सम्मिलित करते हुये स्ट्रीट लाइट, बस अड्डा, पार्किंग एवं जन-यातायात, स्लाटर हाऊस एवं टेनरीज का विनियमितीकरण।

⁷ (i) शहरी नियोजन जिसमें नगरीय नियोजन सम्मिलित है, (ii) भवनों का निर्माण एवं भू-प्रयोग का विनियमन, (iii) मार्ग एवं सेतु, (iv) अग्निशमन सेवाएं, (v) शैक्षिक, संस्कृतिक एवं सौन्दर्यीकरण का प्रोत्साहन।

हस्तान्तरित किया जाना शेष था। इसके अतिरिक्त एक कार्यक्रम-वाहनों के लिए पार्किंग स्थान (संविधान की बारहवीं अनुसूची से परे) भी हस्तान्तरित किया गया। यद्यपि, मार्च 2008 तक 14 हस्तान्तरित कार्यक्रमों में से छः क्रियाकलापों के सापेक्ष न तो कार्य व नही कार्यकत्रियों और न ही निधियों को शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित किया गया था।

इस प्रकार कार्य/क्रियाकलापों एवं निधियों के आंशिक हस्तान्तरण के कारण शहरी स्थानीय निकायों के क्रियाकलाप सीमित रहे।

1.5 राजस्व के स्रोत

राजस्व का प्रवाह

ग्यारहवें वित्त आयोग के अधिदेश के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों को प्रथम बार वित्त आयोग के क्षेत्राधिकार में लाया गया। जिसका उद्देश्य राज्य सरकार की संचित निधि को शहरी स्थानीय निकायों के अनुपूरक संसाधनों हेतु वितरित करना था। तदनुसार बारहवें वित्त आयोग द्वारा राज्य सरकार को उसके लिए अनुदानों को अवमुक्त किये जाने की सिफारिश की गई। राज्य सरकार ने भी अपने राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों को अवमुक्त किया। कुल मिलाकर शहरी स्थानीय निकायों के लिए राजस्व के स्रोत निम्नवत हैं:-

- ग्यारहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के अन्तर्गत प्रदत्त अनुदान (अवधि 2000-05) एवं बारहवें वित्त आयोग द्वारा प्रदत्त अनुदान (अवधि 2005-10)
- द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा (2003) पर राज्य के कुल कर राजस्व प्राप्तियों के शुद्ध आगम का 7.5 प्रतिशत का अन्तरण।
- शहरी स्थानीय निकायों को स्थानान्तरित कार्य हेतु सम्बन्धित विभागों से निधियों का अन्तरण।
- शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपने निजी स्रोतों से प्राप्त राजस्व, जैसे-कर, किराया, शुल्क, तहबाजारी⁸, टैक्सी स्टैंड आदि।

⁸ म्युनिसिपल सीमा के अन्तर्गत व्यापार एवं आजिविका पर कर

अनुदानों की सकल प्राप्तियाँ

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वर्ष 2004-07 की अवधि में ग्यारहवें वित्त आयोग, बारहवें वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग से प्राप्त किये गये अनुदान एवं अपने निजी स्रोतों से अर्जित की गयी सकल धनराशियां निम्नवत थी—

(रु० करोड़ में)

क्र. स.	वर्ष	ग्यारहवें एवं बारहवें वित्त आयोग	राज्य वित्त आयोग	निजी स्रोतों से प्राप्ति	योग
1	2004-05	22.79 (1.74%)	877.00 (66.84%)	412.33 (31.42%)	1312.12
2	2005-06	51.70 (3.59%)	911.25 (63.33%)	475.98 (33.08%)	1438.93
3	2006-07	103.40 (5.00%)	1518.00 (73.34%)	448.36 (21.66%)	2069.76
4	2007-08	310.20 (11.04%)	1838.43 (65.40%)	662.23 (23.56%)	2810.86
कुल योग—		488.09 (6.40%)	5144.68 (67.41%)	1998.90 (26.19%)	7631.67

(स्रोत: निदेशक, स्थानीय निकाय लखनऊ)

सारणी के विश्लेषण से यह परिलक्षित होता है कि राज्य में वर्ष 2004-07 की अवधि में शहरी स्थानीय निकायों की प्राप्तियों में वृद्धि की प्रवृत्ति रही। वर्ष 2004-05 की प्राप्तियों के सापेक्ष वर्ष 2005-06 में रु० 126.81 करोड़ की वृद्धि एवं वर्ष 2005-06 की प्राप्तियों के सापेक्ष वर्ष 2006-07 में रु० 630.83 करोड़ की वृद्धि थी। उक्त में राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा पर प्राप्त अनुदानों जिसका कुल प्राप्तियों में 67 प्रतिशत अंश था, इसका मुख्य योगदान था। तत्पश्चात् निजी स्रोतों के अंतर्गत प्राप्त आय थी, जिसका उसी समयावधि में 26 प्रतिशत अंश था।

राज्य वित्त आयोग-अनुदान का अन्तरण

द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसानुसार राज्य सरकार के कर राजस्व के निवल आगम का 7.5% शहरी स्थानीय निकायों को अन्तरित किया जाना चाहिए। वर्ष 2004 से 2007 तक की अवधि के दौरान राज्य सरकार द्वारा अन्तरित निधियां एवं वास्तविक अवमुक्त निधियां निम्नवत थी—

(रु करोड़ में)

वर्ष	राज्य सरकार के कर राजस्व का निवल् उत्पाद	अन्तरित की जाने वाली निधि	निधि जो वास्तव में अन्तरित की गयी	कम अवमुक्त (कम अवमुक्ति का प्रतिशत) (कालम 3-4)
2004-05	15693	1177	877	300(25)
2005-06	18858	1414	911	503(36)
2006-07	22998	1725	1518	207(12)
योग	57549	4316	3306	1010(23)

(स्रोत: निदेशक-शहरी स्थानीय निकाय, लखनऊ)

सारणी के विश्लेषण से यह परिलक्षित है कि राज्य सरकार द्वारा किसी भी वर्ष जैसे 2004-05, 2005-06 एवं 2006-07 में कर राजस्व के शुद्ध आगम के 7.50 प्रतिशत निधियों का अंतरण नहीं किया तथा वर्ष 2005-06 में 36 प्रतिशत का सबसे कम अंतरण हुआ था।

निधियों के अन्तरण में कमी के कारण शहरी स्थानीय निकायों को उनके क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत जमीनी स्तर तक निवासियों को अच्छी जन-सुविधाओं को प्रदान करने से वन्धित होना पड़ा। इसके अतिरिक्त शहरी स्थानीय निकायों को आत्म निर्भर होने का अवसर भी नहीं प्राप्त हुआ।

1.6 निधियों का उपभोग

ग्यारहवें वित्त आयोग, बारहवें वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत प्राप्त अनुदानों का उपभोग

निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़ों के आधार पर नीचे की तालिका ग्यारहवें एवं बारहवें वित्त आयोगों एवं द्वितीय राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत वर्ष 2004-07 के दौरान उपलब्ध निधियों एवं उसके उपभोग की स्थिति दर्शाती है:

(रु करोड़ में)

अनुदान के नाम	वर्ष	उपलब्ध निधि	उपभोग की गयी निधि	उपभोग न की गयी निधि
ग्यारहवां वित्त आयोग	2004-05	22.79	22.79	—
बारहवां वित्त आयोग	2005-06	51.70	51.70	—
	2006-07	103.40	51.70	51.70
द्वितीय राज्य वित्त आयोग	2004-05	877.00	877.00	—
	2005-06	911.25	911.25	—
	2006-07	1518.00	1518.00	—

(स्रोत: निदेशक, स्थानीय निकाय लखनऊ)

बारहवें वित्त आयोग के अंतर्गत वर्ष 2006-07 के लिए अवमुक्त किया गया रू0 51.70 लाख का उपयोग नहीं किया जा सका था क्योंकि धनराशि वर्ष 2007-08 में अवमुक्त की गई थी।

निदेशक, स्थानीय निकाय द्वारा उपलब्ध कराया गया डाटा विश्वसनीय नहीं था। क्योंकि स्थानीय निकायों को उपलब्ध कराई गई निधियों को उनके द्वारा अग्रिम एवं व्यय विवरण की प्राप्ति के बाद अभिलेखों में उक्त को समायोजित करने के बजाय निदेशक स्थानीय निकाय के अभिलेखों में अंतिम व्यय के रूप में दर्शाया गया था।

निजी स्रोतों से वसूल किया गया राजस्व

शहरी स्थानीय निकायों को अपने क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आने वाले क्षेत्रीय निवासियों से कर किराया व शुल्क आदि संग्रहण के द्वारा राजस्व का सृजन करना चाहिए था। तदनुसार शासन द्वारा उनके लिए राजस्व वसूली लक्ष्य निर्धारित (2004-07) किया गया। शहरी स्थानीय निकायों के लिए वर्ष 2004-07 के दौरान शासन द्वारा निर्धारित राजस्व वसूली लक्ष्य तथा उसके सापेक्ष उपलब्धि की स्थिति निम्नवत है:-

(रू करोड़ में)

शहरी निकायों के नाम एवं संख्या	2004-05		2005-06		2006-07	
	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशत)	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशत)	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशत)
12 नगर निगम	318.87	272.52(85)	261.52	299.88(115)	298.93	254.41(85)
194 नगर पालिका परिषद	147.73	116.83(79)	158.92	132.10(83)	161.90	116.73(72)
421 नगर पंचायत	52.28	22.98(44)	19.81	44.00(222)	19.81	77.22(390)
योग	518.88	412.33 (79)	440.25	475.98(108)	480.64	448.36(93)

(स्रोत: निदेशक शहरी स्थानीय निकाय)

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उनके स्रोतों से राजस्व वसूली हेतु निर्धारित लक्ष्य वास्तविक नहीं थे। सारणी से स्पष्ट है कि वर्ष 2004-07 के दौरान राजस्व वसूली में लक्ष्य के सापेक्ष कमी एवं अधिक उपलब्धि देखी गयी। वर्ष 2005-06 की अवधि में नगर निगमों के अतिरिक्त अन्य किसी वर्ष में नगर निगमों एवं नगर पालिका परिषदों द्वारा लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं की जा सकी थी। लक्ष्य के सापेक्ष राजस्व वसूली में कमी का कारण (नगर निगम: 15 प्रतिशत, 2004-05 और 2006-07 के दौरान और नगर पालिका परिषद: 2004-07 के दौरान 28 प्रतिशत से 17 प्रतिशत तक) सरकार द्वारा चुंगी/तेहबाजारी रद्द करना था। नगर पंचायतों द्वारा वर्ष 2005-07 की अवधि में राजस्व वसूली के लक्ष्य से 222 से 390 प्रतिशत अधिक

उपलब्धि प्राप्त की गयी। ऐसा स्टॉम्प ड्यूटी में 2 प्रतिशत की बकाया वसूली के कारण हुआ।

यह भी देखा गया कि 106 शहरी⁹ स्थानीय निकायों के नमूना जांच में से 48 शहरी¹⁰ स्थानीय निकायों ने वर्ष 2006-07 की अवधि में ₹0 151.20 करोड़ के करो आदि, की मांग की जिसमें ₹0 83.39 करोड़ की बकाया राशि भी सम्मिलित थी। ₹0 151.20 करोड़ की धनराशि में से ₹0 31.61 करोड़ की वसूली हुई एवं अवशेष ₹0 119.59 करोड़, बिना कारण के, वसूल नहीं किए गए थे (परिशिष्ट-1)। यह भी देखा गया कि वर्तमान मांग पूरी नहीं हो सकी थी जिसके परिणामस्वरूप बकाया इकट्ठा हो गया। जैसा कि शहरी स्थानीय निकायों के नमूना जांच में वसूल न किए गए बकायों का अवधि-वार विवरण उपलब्ध नहीं था इसलिए लेखापरीक्षा में लम्बित वसूली की आवश्यकता का निर्धारण नहीं किया जा सका।

1.7 शहरी स्थानीय निकायों की समग्र वित्तीय स्थिति

जैसा कि पूर्व प्रस्तर 1.3 में उद्धृत है, शहरी स्थानीय निकायों के वित्त से सम्बन्धित डाटा बेस नहीं बनाये गये थे जिसके परिणामस्वरूप राज्य में शहरी स्थानीय निकायों की समग्र वित्तीय स्थिति प्रदर्शित करने वाले मद प्रारम्भिक अवशेष, प्राप्तियां, व्यय तथा अन्तिम अवशेष सुनिश्चित नहीं किये जाने के कारण नहीं दिये जा सके।

वर्ष 2004-07 की अवधि के दौरान सम्प्रेक्षा में शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की नमूना जांच की गयी (2004-05 : 100, 2005-06 : 105 एवं 2006-07 : 106) उनकी वित्तीय स्थिति नीचे दी जा रही है:-

(₹ करोड़ में)

वर्ष	नमूना जांच किये गये शहरी स्थानीय निकायों की संख्या	प्रारम्भिक अवशेष	प्राप्त निधि	कुल उपलब्ध निधि	व्यय (कोष्ठक में प्रतिशत)	अन्तिम अवशेष
नगर निगम						
2004-05	5	39.05	302.97	342.02	287.47 (84)	54.55
2005-06	7	132.32	581.23	713.55	501.83 (70)	211.72
2006-07	7	211.72	605.50	817.22	595.48 (73)	221.74
नगर पालिका परिषद						
2004-05	38	27.48	98.16	125.64	92.40 (73)	33.24
2005-06	39	34.10	122.99	157.09	113.14 (72)	43.95
2006-07	39	43.95	124.01	167.96	126.32 (75)	41.64

⁹ नगर निगम : 7, नगर पालिका परिषद : 39 एवं नगर पंचायत : 60,

¹⁰ नगर निगम : 3, नगर पालिका परिषद : 16 एवं नगर पंचायत : 29

नगर पंचायत						
2004-05	57	11.47	25.82	37.29	23.14 (62)	14.15
2005-06	59	15.05	40.83	55.88	39.09 (70)	16.79
2006-07	60	17.20	49.63	66.83	51.37 (77)	15.46
योग					1830.24	

(स्रोत : सम्प्रेक्षित इकाईयों के निरीक्षण प्रतिवेदन)

यह संज्ञान में आया कि वर्ष 2004-07 के दौरान शहरी स्थानीय निकाय प्राप्त निधियों के सापेक्ष व्यय में गति कायम नहीं रख सके। उपलब्ध निधि के सापेक्ष व्यय के प्रतिशत नगर निगमों के मामले में 70 से 84, नगर पालिका परिषद के मामले में 72 से 75 तथा नगर पंचायतों के मामले में 62 से 77 तक रहे। परिणामस्वरूप प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त में उनके पास भारी धनराशि व्यय न हाने के कारण के अवशेष पड़ी रही जो कि समयबद्ध तरीके से वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए, निधियों के उपभोग के लिए कमजोर नियोजन को प्रदर्शित करता है।

1.8 आन्तरिक नियन्त्रण

- नगर पालिका परिषदों तथा नगर पंचायतों में बिलों की पूर्व जांच की कोई व्यवस्था नहीं थी। इस प्रकार बिना पूर्व जांच के ही बिलों का भुगतान किया जा रहा था।
- उत्तर प्रदेश म्यूनिसिपल लेखा संहिता के नियम 67 में निहित शर्तों के अनुसार अधिशासी अभियंताओं और सहायक अभियंताओं द्वारा माप पुस्तिका में अंकित किये गये निर्माण कार्यों की क्रमशः 5 और 25 प्रतिशत तक की जांच/सत्यापन किया जाना था। शहरी निकायों की नमूना जांच में तथापि, पाया गया कि मापों की जांच एवं सत्यापन तदनुसार नहीं किया गया था।

1.9 बजट बनाना और बजटीय प्रक्रिया

यू.पी म्यूनिसिपल निगम अधिनियम, 1959 की धारा 146 एवं म्यूनिसिपल लेखा संहिता के नियम 104 के नीचे टिप्पणी-1 के अनुसार राज्य के प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय को व्यय पर प्रभावी नियन्त्रण रखने के लिये वार्षिक बजट अनुमान तथा मासिक लेखा तैयार करना था। तथापि वर्ष 2006-07 की अवधि में शहरी स्थानीय निकायों की नमूना जांच में पाया गया कि नगर पंचायतों एवं नगर पालिका

परिषदों द्वारा ऐसा कोई बजट अनुमान एवं मासिक लेखा तैयार नहीं किया गया था।

अतः नगर पंचायतों एवं नगर पालिका परिषद द्वारा सांविधिक प्रावधानों की अनदेखी करते हुये बिना बजटरी नियंत्रण के व्यय किया गया था।

1.10 लेखाकंन व्यवस्थाएं

- **भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित लेखा प्रारूप को अपनाना।**

ग्यारहवें वित्त आयोग की अनुशंसा पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के लिए प्रोद्भूत आधार पर बजट एवं लेखा प्रारूप निर्धारित किया गया, जिसकी स्वीकृति के लिए शहरी विकास मंत्रालय ने राज्य सरकार को प्रेषित किया था (जून 2003)। राज्य सरकार द्वारा इनकी स्वीकृति तथा निर्धारित प्रारूपों पर लेखाओं का रखरखाव प्रतीक्षित था (जून, 2008)।

निर्धारित प्रारूपों में लेखाओं का रख रखाव न किये जाने के कारण शहरी स्थानीय निकायों की परिसम्पत्तियों एवं दायित्वों का निर्धारण नहीं किया जा सका।

- **रोकड़ शेषों का मिलान न किया जाना।**

प्रत्येक माह के अंत में रोकड़ बही की प्राप्तियों एवं व्ययों के प्रत्येक मदों का मिलान कोषागार/बैंकों के विवरणों से किया जाना चाहिए। यदि कोई अंतर हो तो उसका समाधान किया जाना चाहिए। तथापि, तीन नगर निगम, आठ नगर पालिका परिषदों एवं 23 नगर पंचायतों की नमूना जांच के दौरान पाया गया कि 31 मार्च 2007 तक रोकड़ बही एवं कोषागार/बैंक विवरणों के मध्य कुल रू0 22.66 करोड़ का असमाधानित अन्तर था (परिशिष्ट 2)। अन्तरों का समाधान न किये जाने की स्थिति में निधि के दुरुपयोग/ दुर्विनियोजन की सम्भावनाओं को बढ़ाती थी।

1.11 लेखा परीक्षा व्यवस्थाएं

- उत्तर प्रदेश स्थानीय निधि, लेखा परीक्षा अधिनियम, 1984 के उपबन्धों के अनुसार, निदेशक, स्थानीय निधि लेखा परीक्षा शहरी स्थानीय निकायों की लेखा परीक्षा हेतु प्राथमिक लेखा परीक्षक है। मानव शक्ति की कमी के फलस्वरूप शहरी, स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा वर्ष 2005-06 और 2007-08 के दौरान 4.33 से 6.58

प्रतिशत तक बकाया थी। लेखा परीक्षा की जाने वाली इकाईयों एवं वास्तव में लेखापरीक्षित इकाईयों का वर्षवार विवरण निम्नानुसार है:-

वर्ष	लेखा परीक्षा की जाने वाली इकाईयों की संख्या	वास्तव में लेखा परीक्षित इकाईयों की संख्या	बकाया इकाईयां	बकाया प्रतिशत में
2005-06	623	596	27	4.33
2006-07	623	582	41	6.58
2007-08	623	586	37	5.94

(स्रोत : निदेशक, स्थानीय निधि लेखा परीक्षा द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनानुसार)

- निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा द्वारा दी गई सूचना (जून 2008) के आधार पर मार्च 2008 के अंत में बकाया प्रस्तरों तथा निस्तारित प्रस्तरों की स्थिति निम्नवत थी:-

इकाईयों का नाम	वर्ष 2007-08 तक प्रस्तरों की संख्या	वर्ष 2007-08 में निस्तारित प्रस्तरों की संख्या (कोष्ठक में प्रतिशत)	वर्ष के अंत में लम्बित प्रस्तरों की संख्या
नगर निगम	21543	06(0.03)	21537
नगर पालिका परिषद	148112	859(0.58)	147253
नगर पंचायत	137627	2206(1.60)	135421
योग	307282	3071(1.00)	304211

(स्रोत : निदेशक, स्थानीय निधि लेखा परीक्षा द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनानुसार)

वर्ष 2007-08 की अवधि में प्रस्तरों के निस्तारण की स्थिति बहुत खराब थी क्योंकि स्थानीय निकायों द्वारा अनुपालन आख्या प्रस्तुत करने में अनिच्छा के कारण मात्र एक प्रतिशत प्रस्तर निस्तारित किये गये थे।

- उत्तर प्रदेश के निधि लेखा परीक्षा अधिनियम 1984 के नियम 8 (3) के उपबन्धों के अधीन निदेशक, स्थानीय निधि लेखा परीक्षा से अपेक्षित था कि वह शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं पर आधारित लेखा परीक्षा प्रतिवेदनों को समेकित विवरण तैयार करके विधायिका के समक्ष रखने हेतु सरकार को प्रस्तुत करें। यह पाया गया कि जहां वार्षिक लेखा परीक्षा प्रतिवेदन बिना कोई कारण बताये वर्ष 2004-05 से बनाये नहीं गये थे वहीं मात्र 2001-02 तक के लेखा परीक्षा प्रतिवेदन ही विधायिका के समक्ष प्रस्तुत किये गये थे।

1.12 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को लेखापरीक्षा, तकनीकी निर्देशन एवं पर्यवेक्षण, सौंपे जाने की स्थिति।

- ग्यारहवें वित्त आयोग की अनुशंसा पर शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं के सही ढंग से रख रखाव एवं उन पर लेखा परीक्षा हेतु तकनीकी मार्ग निर्देशन एवं पर्यवेक्षण भारत के नियंत्रक-महालेखा परीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20 (1) के अंतर्गत भारत के नियंत्रक-महालेखा परीक्षक को सौंपा गया। अक्टूबर 2001 में सरकार ने भारत के नियंत्रक-महालेखा परीक्षक को स्थानीय निकायों की लेखा परीक्षा का कार्य सौंप दिया।
- वर्ष 2007-08 के दौरान सात नगर निगमों, 39 नगर पालिका परिषदों तथा 60 नगर पंचायतों की वर्ष 2006-07 की लेखा परीक्षा की गयी और कमजोर वित्तीय प्रबन्धन एवं वित्तीय अनियमितताओं के परिणामस्वरूप निष्फल एवं अधिक व्यय सम्बन्धी अनियमितताओं, निधियों के व्ययवर्तन तथा राजस्व-क्षति आदि पर 1297 प्रस्तर इकाईयों के कार्यालयाध्यक्षों एवं निदेशक, स्थानीय निधि लेखा परीक्षा को भेजे गये थे। यद्यपि इन प्रस्तरों की अनुपालन आख्या प्रतीक्षित थी।

1.13 अन्य बिन्दु

राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा

वर्ष 2001-2006 तक की अवधि के लिए फरवरी 2000 में गठित द्वितीय राज्य वित्त आयोग ने 107 अनुशंसायें मुख्यतः शहरी स्थानीय निकायों और पंचायती राज संस्थाओं को राज्य के निवल कर उत्पाद का निर्धारित हिस्सा स्थानान्तरित किये जाने, जिला योजना समिति के गठन द्वारा उनके संसाधनों में लाइसेंस फीस आदि के माध्यम से वृद्धि करने तथा ई-गवर्नेन्स एवं स्थानीय निकायों में कम्प्यूटरीकरण लागू करने जैसे मुद्दों पर की थी। जिला योजना समितियों को शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रत्येक वित्तीय वर्ष हेतु तैयार किए गए विकास योजना को पूरे जिले के लिए अनुमोदित भी करना था।

यह देखा गया कि सरकार ने 74 अनुशंसाओं को पूर्ण रूप से एवं 12 को आंशिक रूप से स्वीकार किया तथा शेष 21 अनुशंसाओं, जो कि मुख्यतः ग्रामीण क्षेत्रों में सम्पत्ति कर का अधिरोपण किये जाने, भू-राजस्व की दरों का पुनरीक्षण तथा शहरी स्थानीय निकायों की आय में लाइसेन्स आदि के द्वारा वृद्धि किये जाने से सम्बन्धित थी, को स्वीकार नहीं किया।

1.14 निष्कर्ष

इस प्रकार सरकार ने जहां एक तरफ द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा पर कर राजस्व के 7.5 प्रतिशत आगम को शहरी स्थानीय निकायों को नहीं सौंपा वहीं दूसरी तरफ उन्हें उपलब्ध करायी गयी निधियों का कम उपयोग हुआ फलतः भारी मात्रा में धनराशियां पड़ी थी जिससे उनके क्षेत्राधिकार में निवास करने वाली जनता मूलभूत नागरिक सुविधाओं से वंचित रही। वित्तीय आंकड़े भी विश्वसनीय नहीं थे, क्योंकि न तो डाटाबेस विकसित किया गया था न ही राज्य स्तर पर निधियों के उपयोग का संकलन किया गया था। निर्धारित प्रारूप में लेखाओं के रख रखाव न किये जाने के कारण शहरी स्थानीय निकायों के परिसम्पत्तियों एवं दायित्वों की स्थिति भी उपलब्ध नहीं की।

1.15 संस्तुतियाँ

- शासन स्तर पर शहरी स्थानीय निकायों को उनकी जरूरतों का आवश्यकता आधारित निर्धारण करने हेतु वित्त पर डाटाबेस विकसित करने हेतु सरकार को प्रभावशाली कदम उठाने चाहिए।
- सरकार को द्वितीय राज्य वित्त आयोग द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को निधियों के अंतरण हेतु निर्धारित मानकों को अपनाना चाहिये।
- सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि शहरी स्थानीय निकाय भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित बजट एवं लेखा प्रारूपों को अंगीकार करें।
- शहरी स्थानीय निकायों, को निदेशक स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के प्राथमिक लेखापरीक्षा के प्रति उत्तरदायी होना चाहिए तथा भारत के नियंत्रक महालेखा परीक्षक के तकनीकी दिशा निर्देशन एवं पर्यवेक्षण में तैयार निरीक्षण प्रतिवेदनों के प्रति अनुकियाशील बनाया जाना चाहिए।