अध्याय-I

शहरी स्थानीय निकायों का विहंगावलोकन

1.1 परिचय

सरकार ने उत्तर प्रदेश म्यूनिसिपल कार्पोरेशन अधिनियम–1959 व उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1916 के द्वारा शहरी स्थानीय निकायों में अन्तिम पायदान तक लोकतांत्रिक शासन प्रणाली को क्रियान्वित किया था। इसका उद्देश्य शहरी स्थानीय निकायों को आत्मनिर्भर बनाना तथा उनके अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले इलाको के लोगों को बेहतर नागरिक सुविधाएं उपलब्ध कराना था। अग्रेतर चौहत्तरवें संविधान संशोधन (1992) द्वारा शहरी स्थानीय निकायों में शक्तियों के विकेन्द्रीकरण, और अधिक कार्यों का अन्तरण व धन के हस्तान्तरण का मार्ग प्रशस्त किया। परिणामस्वरुप, एक त्रिस्तरीय ढांचे, नगर निगम[1] (न नि), नगर पालिका परिषदें (न प प)[2] और नगर पंचायतों (न पं)[3] को और ज्यादा विविधतापूर्ण जिम्मेदारियां हस्तान्तरित की गई। चौहत्तरवें संविधान संशोधन के उपबन्धों को शामिल करने के लिए उत्तर प्रदेश की विधायिका ने उत्तर प्रदेश नगरीय स्वशासन कानून (संशोधन) अधिनियम, 1994 अधिनियमित किया।

राज्य में 627 शहरी स्थानीय निकाय है जो कि सामान्यतः पंचवर्षीय अवधि के लिए चुने गये सदस्यों की निर्वाचित परिषद द्वारा संचालित होते है। इन 627 शहरी स्थानीय निकायों के लिए अंतिम निर्वाचन वर्ष 2006 में हुआ था। शहरी स्थानीय निकायों की जनसंख्या रूपरेखा निम्नवत थीः–

शहरी स्थानीय निकाय की संख्या और नाम	कुल क्षेत्रफल (वर्ग किमी)	औसत क्षेत्रफल/ शहरी स्थानीय निकाय (वर्ग किमी)[4]	कुल जनसंख्या (वर्ष 2001 की जनगणना के अनुसार)	औसत जनसंख्या	जनसंख्या घनत्व (औसत प्रति वर्ग किमी0
12 नगर निगम	1,426.56	118.88	1,31,49,882	10,95,823	9,218
194 नगर पालिका परिषद	1,980.76	10.21	1,33,98,815	69,066	6,764
421 नगर पंचायत	1,700.42	4.04	60,53,844	14,380	3,560
योग 627	**5,107.74**	**133.13**	**3,26,02,541**	**11,79,269**	**19,542**

1 पांच लाख से अधिक जनसंख्या वाले न.स्था.नि. को निरूपित करता है।

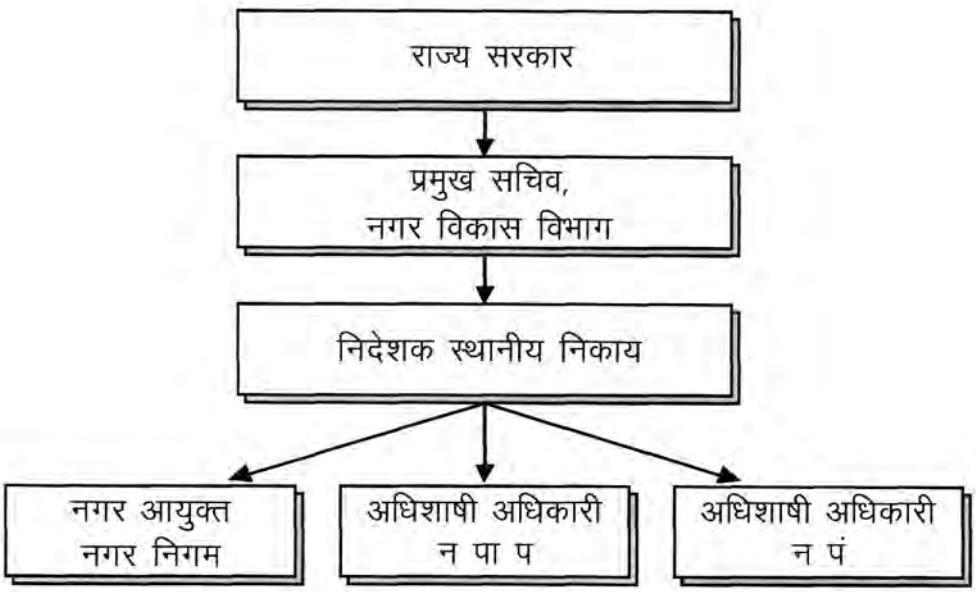
2 बीस हजार और पांच लाख के मध्य जनसंख्या वाले श.स्था.नि. को निरूपित करता है।

3 20 हजार से कम वाले श.स्था.नि. को निरूपित करता है।

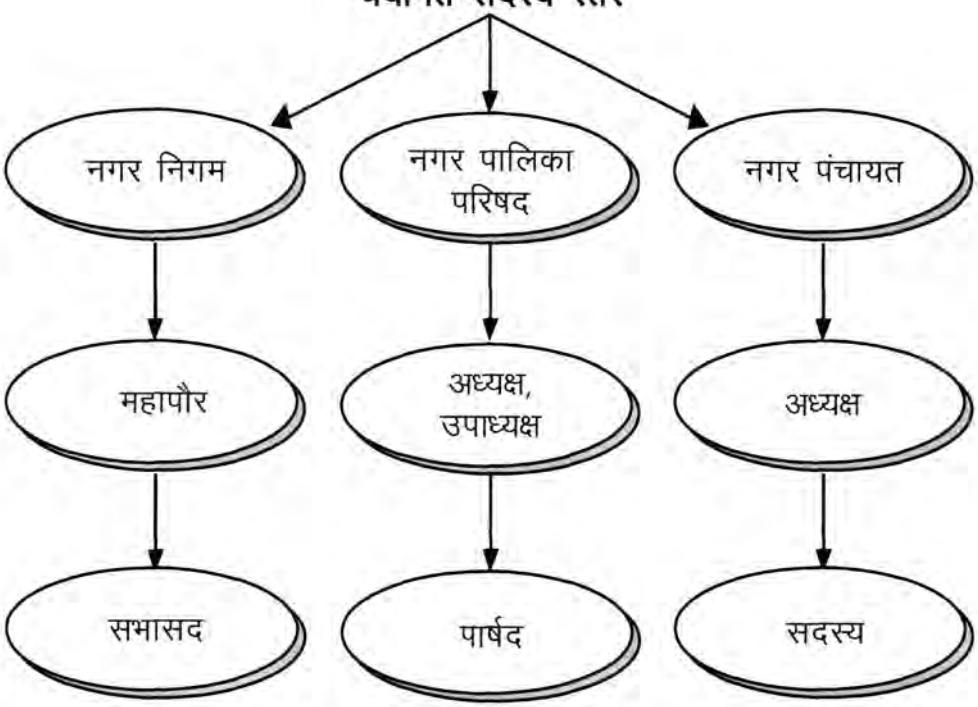
4 1991 की जनगणना के अनुसार क्षेत्रफल

1.2 स्थानीय निकायों में प्रशासनिक संगठन

कार्यपालिका स्तर



चयनित सदस्य स्तर



नगर निगम में जहां मेयर अध्यक्ष होता है नगर पालिका परिशदों और नगर पंचायतों की अध्यक्षता सभापति करता है। निर्वाचित प्रतिनिधि अपनी शक्तियों और कर्त्तव्यों का प्रयोग निर्वाचित सदस्यों की समिति के माध्यम से करते है। नगर निगमों के मामलों में नगर आयुक्त और नगर पालिका परिषद तथा नगर पंचायतों के मामले में कार्यकारी अधिकारी प्रशासनिक प्रमुख होता है।

1.3 वित्त पर डाटाबेस

ग्यारहवें वित्त आयोग (ई एफ सी) की अनुशंसा के आधार पर वित्त मंत्रालय भारत सरकार ने दिशानिर्देश निर्गत किए (जून 2001) कि शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय मामलों पर एक डाटाबेस जिला स्तर, राज्य और केन्द्र सरकार स्तर पर विकसित किया जाए जो कि कम्प्यूटर के माध्यम से आसानी से पहुंच में हो और वी–सैट[5] के द्वारा इसे सम्बद्ध किया जाए। आकड़ों को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (नि म ले प) द्वारा निर्धारित (2003) मानक प्रारुपों में एकत्र एवं समेकित किया जाना था। डाटाबेस को स्थानीय निकायों के निष्पादन को भारत सरकार स्तर पर राज्यों के मध्य और राज्य सरकार स्तर पर, तुलना करने में सहायता पहुंचाना था।

तथापि दिसम्बर 2009 तक डाटाबेस विकसित नहीं किया जा सका था, वह भी तब जबकि ई एफ सी की अनुशंसाओं के अनुसार डाटाबेस सृजन के लिए ₹ 49.41 लाख अलग से चिन्हित किए गये थे (2000–01)। इस सम्बन्ध में शासन स्तर पर की गई कार्यवाही प्रतीक्षित थी (दिसम्बर 2009)।

शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय मामलों पर डाटाबेस की अनुपलब्धता के कारण सरकार द्वारा राज्य में इनके निष्पादन का मूल्यांकन नहीं कर सकी थी। इसके अतिरिक्त, डाटाबेस के अभाव में वास्तविक आवश्यकताओं और वित्तीय निष्पादन की समीक्षा किए बिना अनुदानों की अवमुक्ति सम्भव नहीं थी। बारहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों के वित्त पोषण के लिए सटीक जानकारी हेतु डाटाबेस का रख–रखाव आवश्यक था ताकि उनकी जरूरतों का आवश्यकता–आधारित मूल्यांकन किया जा सके।

5 वेरी स्माल अपरचर टर्मिनल

1.4 कार्यों का स्थानान्तरण

74 वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के अनुपालन हेतु राज्य की विधायिका ने 18[6] (संविधान की बारहवीं अनुसूची में शामिल) में से 13 कार्य/कार्यक्रमों को शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित करने के लिए कानून अधिनियमित किए और पांच[7] कार्यक्रम हस्तान्तरित करने से रह गए। इसके साथ–साथ एक कार्यक्रम–वाहनों के लिए पार्किंग स्थान (संविधान की बारहवीं अनुसूची से परे) भी हस्तान्तरित किया गया। हालांकि अगस्त, 2009 तक 14 हस्तान्तरित कार्यक्रमों में से छः कार्यों[8] के सापेक्ष न तो कार्य व क्रियाकलाप और न ही निधियां शहरी स्थानीय निकायों को स्थानान्तरित की गयी थी।

1.5 राजस्व के स्रोत

1.5.1 राजस्व प्रवाह

ग्यारहवें वित्त आयोग के आदेशानुसार प्रथम बार शहरी स्थानीय निकायों को वित्त आयोग के क्षेत्राधिकार में लिया गया। जिसका उद्देश्य राज्य सरकार की संचित निधि में वृद्धि द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों की पूर्ति करना था। तद्नुसार, 12 वें वित्त आयोग ने भी राज्य सरकार के अनुदान अवमुक्त लिये जाने की सिफारिष की। राज्य सरकार ने भी अपने राज्य वित्त आयोग की सिफारिष के आधार पर शहरी स्थानीय निकायों को अनुदान अवमुक्त किये जाने की अनुशंसा की। इस प्रकार शहरी स्थानीय निकायों के लिए कुल राजस्व स्रोत निम्नवत है :–

6 (i) नगरीय नियोजन जिसमें शहरी नियोजन भी शामिल हैं। (ii) भूमि प्रयोग और भवन निर्माण का विनियमन (iii) आर्थिक और सामाजिक विकास के लिए नियोजन, (iv) सड़के और पुल (v) घरेलू, औद्योगिक एवं वाणिज्यिक जलापूर्ति (vi) जन स्वास्थ्य सफाई, मल सफाई ठोस अवशिष्ठ प्रबन्धन (vii) अग्नि शमन (viii) शहरी वन संरक्षण, नगर वन संरक्षण, वातावरण संरक्षण (ix) समाज के कमजोर वर्ग विकलांग एवं मानसिक विक्षिप्त के हितों की सुरक्षा (x) मलिन बस्ती की सुधार एवं उच्चीकरण, (xi) शहरी गरीबी उन्नमूलन, (xii) शहरी सुखसुविधा सुविधाओं विकास जैसे पार्क बगीचा, खेलों का मैदान (xiii) शैक्षिक सांस्कृतिक एवं सौन्दर्यीकरण कार्यों का सम्बर्धन (xiv) कब्रिस्तान एवं शवदाह गृह विद्युत शवदाह गृह का निर्माण (xv) जानवारो हेतु जलाशय जानवरों में निर्दयता पर रोक (xvi) जीवन आधार शांख्यकीय एवं जन्म मृत्यु पंजीकरण (xvii) नागरिक सुविधायें, पथ प्रकाश, पार्किंग लाट, बस अड्डा व अन्य जन सुविधायें (xviii) वधशालाओं एवं चर्म उद्योग का विनियमन

7 (i) शहरी नियोजन व नगर निगम (ii) भूमि उपयोग एवं भवन निर्माण विनियमन (iii) सड़क और पुल (iv) अग्नि शमन सेवायें (v) शैक्षिक सांस्कृतिक एवं सौन्दर्यीकरण कार्यो का संवर्धन।

8 (1) सामाजिक आर्थिक विकास का नियोजन (2) शहरी वनीकरण (3) समाज के कमजोर वर्गों के हितों की सुरक्षा (4) शहरी गरीबी उत्थान, (5) दलित सुधार एवं उच्चीकरण (6) वाहनों की पार्किंग स्थल (वाहन पड़ाव अड्डा)

- ग्यारहवां वित्त आयोग (2000–05) तक एवं बारहवां वित्त आयोग (2005–10) द्वारा अनुशंसित अनुदान।
- द्वितीय राज्य वित्त आयोग (2003) की अनुशंसा पर राज्य सरकार द्वारा कुल कर राजस्व के प्राप्तियों का 7.5 प्रतिशत अंश दिया जाना।
- शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित कार्यो हेतु अन्य विभागों द्वारा निधि अंतरण।
- शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपने निजी स्रोतों जैसे– कर, ऋण, किराया, शुल्क, तहबाजारी[9] पड़ाव अड्डा आदि से प्राप्त राजस्व।

1.5.2 सकल प्राप्तियाँ

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा ग्यारहवां वित्त आयोग, बारहवां वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग तथा अपने निजी स्रोतों से वर्ष 2004–09 की अवधि में सकल प्राप्तियां निम्नवत थी :–

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	वर्ष	ग्यारहवां वित्त आयोग एवं बारहवां वित्त आयोग (कुल प्राप्ति प्रतिशत)	राज्य वित्त आयोग (कुल प्राप्ति प्रतिशत)	निजी स्रोत (कुल प्राप्ति प्रतिशत)	योग
1.	2004-05	22.79 (2%)	877.00 (67%)	412.33 (31%)	1,312.12
2.	2005-06	51.70 (4%)	911.25 (63%)	475.98 (33%)	1,438.93
3.	2006-07	103.40 (5%)	1,518.00 (73%)	448.36 (22%)	2,069.76
4.	2007-08	103.40 (4%)	1,838.43 (71%)	662.23 (25%)	2,604.06
5.	2008-09	103.40 (4%)	1,985.64 (68%)	841.95 (29%)	2,930.99
	योग	**384.69 (4%)**	**7,130.32 (69%)**	**2,840.85 (27%)**	**10,355.86**

(स्रोतः निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय, लखनऊ)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि शहरी निकायों की प्राप्तियों का मुख्य अभिदान राजस्व वित्त आयोग की अनुशंसा पर प्राप्त अनुदान एवं निजी स्त्रोत के अन्तर्गत प्राप्त आय थी।

1.5.3 राज्य वित्त आयोग अनुदान का हस्तान्तरण

द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार राज्य सरकार अपनी सकल कर आय का 7.50 प्रतिशत अंशदान शहरी निकायों को अन्तरित करनी चाहिए। वर्ष 2004–09 के मध्य राज्य सरकार द्वारा नियत निधियों एवं वास्तविक निधियों को निम्नवत रूप से हस्तान्तरित किया गया था।

9 म्यूनिसिपल सीमा के अन्तर्गत व्यापार एवं कालिंग पर कर

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राज्य सरकार की सकल कर आय	निधि जो हस्तान्तरित की जानी है	निधि जो वास्तविक रुप से हस्तान्तरित की गयी है	कम अवमुक्त धनराशि प्रतिशत
2004-05	15,693	1,177	877	300 (25)
2005-06	18,858	1,414	911	503 (36)
2006-07	22,998	1,725	1,518	207 (12)
2007-08	24,959	1,872	1,838	34 (2)
2008-09	28,659	2149	1986	163(8)
योग	**1,11,167**	**8,337**	**7,130**	**1,207 (14)**

(स्रोतः सम्बन्धित वर्षो के राज्य वित्त लेखा एवं निदेशक स्थानीय निकाय)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2004–09 के मध्य किसी भी वर्ष में सकल कर आय का 7.50 प्रतिशत की दर से निधियों का अन्तरण नहीं किया।

शहरी स्थानीय निकायों को शासन द्वारा कम निधि हस्तान्तरित किये जाने से निकाय क्षेत्र के निवासियों को निचले स्तर तक की जन सुविधाओं से वंचित होना पड़ा इसके अतिरिक्त शहरी निकायों को भी आत्म निर्भरता का अवसर प्राप्त नहीं हुआ।

1.6 निधियों का उपभोग

ग्यारहवां वित्त आयोग, बारहवां वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत प्राप्त अनुदानों का उपभोग

निदेशक शहरी स्थानीय निकाय, लखनऊ द्वारा उपलब्ध डाटा के अनुसार निम्नलिखित तालिका में ग्यारहवां वित्त आयोग, बारहवां वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत उपलब्ध निधियों का अवधि 2004 से 2009 के मध्य उपभोग माह अगस्त तक निम्नवत रहाः–

(₹ करोड़ में)

अनुदान मद	वर्ष	उपलब्ध निधि	उपभोग 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
	2007-08	103.40	77.55	25.85
	2008-09	103.40	16.76	86.64
द्वितीय राज्य वित्त आयोग	2004-05	877.00	877.00	-
	2005-06	911.25	911.25	-
	2006-07	1,518.00	1,518.00	-
	2007-08	1,838.43	1,838.43	-
	2008-09	1,985.64	1,985.64	-

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 12 वें वित्त आयोग के अन्तर्गत वर्ष 2006–09 के मध्य अवमुक्त अनुदान राशि ₹ 310.20 करोड़ में से माह अगस्त 2009 तक ₹ 164.19 करोड़ का उपभोग नहीं किया गया।

अग्रेत्तर निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा उपलब्ध कराया गया डाटा वास्तविक नहीं था। क्योकि स्थानीय निकायों को उपलब्ध कराई गई निधियों को निदेशक स्थानीय निकाय के अभिलेखों में अन्तिम व्यय के रुप में दर्शाया गया था एवं इकाईयों द्वारा किये गये वास्तविक व्यय को सुनिश्चित किये जाने हेतु कोई भी प्रक्रिया विद्यमान नहीं थी।

निजी स्रोतों से वसूल किये गये राजस्व

शहरी स्थानीय निकायों के क्षेत्र के निवासियों से कर, किराया, शुल्क आदि के संग्रहण करते हुए अपने आय के स्रोत का सृजन करना चाहिए। शहरी स्थानीय निकाय द्वारा वर्ष 2006–09 के मध्य शासन द्वारा निर्धारित राजस्व वसूली लक्ष्य तथा उसके सापेक्ष प्राप्ति का विवरण निम्नवत है:–

(₹ करोड़ में)

स्थानीय निकाय का नाम एवं संख्या	2005–06		2006–07		2007–08		2008–09	
	लक्ष्य	प्राप्तियां प्रतिशत	लक्ष्य	प्राप्तियां प्रतिशत	लक्ष्य	प्राप्तियां प्रतिशत	लक्ष्य	प्राप्तियां प्रतिशत
नगर निगम–12	261.52	299.88 (115)	298.93	254.41 (85)	328.82	430.98 (131)	364.16	581.31(160)
नगर पालिका परिषद–194	158.92	132.10 (83)	161.90	116.73 (72)	175.80	157.18 (90)	193.98	216.91(113)
नगर पंचायत –421	19.81	44.00 (222)	19.81	77.22 (390)	28.79	74.07 (257)	50.64	43.73 (86)
योग	**440.25**	**475.98**	**480.64**	**448.36**	**533.41**	**662.23**	**608.78**	**841.95**

(स्रोत : निदेशक, स्थानीय निकाय)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि नगर निगमों के सम्बन्ध में वर्ष 2005–06 एवं 2007–08 के दौरान प्राप्त राजस्व के सापेक्ष वर्ष 2006–07 एवं 2008–09 में कम लक्ष्य निर्धारित किया गया था तथा नगर पंचायतों के सम्बन्ध में वर्ष 2006–07, 2007–08 तथा 2008–09 में निर्धारित लक्ष्य पूर्ववर्ती वर्षों के दौरान प्राप्त कुल राजस्व के सापेक्ष कम लक्ष्य निर्धारित किये गये थे।

1.7 शहरी स्थानीय निकाय की समग्र वित्तीय स्थिति

जैसा कि प्रस्तर–1.3 में वर्णित है, शहरी स्थानीय निकायों के वित्त से सम्बन्धित डाटाबेस तैयार नहीं किया गया था। परिणाम स्वरुप, राज्य के समस्त शहरी स्थानीय निकायों के सम्बन्ध मे समग्र वित्तीय स्थिति से सम्बन्धित प्रारम्भिक अवशेष, प्राप्तियां, व्यय तथा अन्तिम अवशेष का निर्धारण नहीं किया जा सका था।

वर्ष 2006–09 की अवधि में लेखापरीक्षा के दौरान निरीक्षित शहरी स्थानीय निकायों की वर्षवार वित्तीय स्थिति (2005–06, 105; 2006–07, 106 एवं 2007–08, 75) निम्नवत है।

(₹ करोड़ में)

लेखा वर्ष	निरीक्षित शहरी स्थानीय निकाय की संख्या	प्रारम्भिक अवशेष	प्राप्त निधि	कुल उपलब्ध निधि	खर्च (प्रतिशत कोष्ठक में)	अन्तिम अवशेष
नगर निगम						
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
2007-08	8	211.44	1,002.22	1,213.66	688.71(57)	524.96
नगर पालिका परिषद						
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
2007-08	22	27.62	121.36	148.98	110.75(74)	38.23
नगर पंचायत						
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
2007-08	45	11.08	41.72	52.80	39.91(76)	12.89
योग		**43.33**	**132.18**	**175.51**	**130.37**	**45.14**

(स्रोत : लेखापरीक्षित इकाइयों की निरीक्षण प्रतिवेदन)

उपलब्ध धनराशि के सापेक्ष खर्च का प्रतिशत नगर निगम के सम्बन्धों में 57 से 73, नगर पालिका परिषद के सम्बन्ध में 72–75 तथा न पं के सम्बन्ध में 70–76 था। परिणामस्वरुप, प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त में बड़ी धनराशि अप्रयुक्त अवशेष पड़ी थी जो कि समयबद्ध तरीके से वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये निधियों के उपभोग की कमजोर आयोजना को प्रदर्शित करता है।

1.8 आन्तरिक नियन्त्रण

- नगर पालिका परिषद तथा नगर पंचायत में बिलों के पूर्व जांच की कोई व्यवस्था नहीं थी जिससे कि बिलों की पूर्व जांच किये बगैर भुगतान किये गये थे।

- उत्तर प्रदेश म्यूनिसिपल लेखा संहिता नियम–67 के अनुसार अधिशासी अभियन्ता एवं सहायक अभियन्ता द्वारा निर्माण कार्यो से सम्बन्धित माप पुस्तिका में दर्ज मापों की क्रमशः 5 एवं 25 प्रतिशत जांच किया जाना था शहरी स्थानीय निकाय नमूना जांच में देखा गया कि फिलहाल मापों की जांच एवं सत्यापन नहीं किया गया था।

1.9 बजट बनाना और बजटीय प्रक्रिया

म्यूनिसिपल लेखा संहिता के नियम 104 के नीचे नोट प्रथम के अनुसार प्रत्येक शहरी स्थानीय निकायों को व्यय पर प्रभारी नियन्त्रण रखने के लिये वार्षिक अनुमानित बजट तथा मासिक लेखा तैयार करना था। छियालिस (46)[10] शहरी स्थानीय निकाय की नमूना जांच में फिलहाल देखा गया कि इनके द्वारा न तो मासिक एवं न ही वार्षिक लेखा तैयार किया गया था **(परिशिष्ट–1)**। 46 में से 9 नगर पंचायतों के अतिरिक्त किसी ने भी वर्ष 2007–08 में वार्षिक बजट अनुमान नहीं तैयार किया गया था। बिना मासिक लेखा/बजट अनुमान के इन शहरी स्थानीय निकायों ने ₹ 45.04 करोड़ का खर्च किया। बिना मासिक लेखा/बजट अनुमान तैयार किये व्यय करना एक सुदृढ़ वित्तीय प्रक्रिया के अभाव का द्योतक है क्योंकि यह प्राप्ति एवं व्यय पर नियंत्रण न रखने के साथ–साथ संसाधन वितरण की प्राथमिकता के महत्व की भी अनदेखी करता है।

शहरी स्थानीय निकाय के अधिशाषी अधिकारी बजट तैयार करने के लिए तथा उसकी संवीक्षा एवं अनुमोदन में बोर्ड की मदद करने के लिए पूर्ण रूप से जिम्मेदार है। अधिशाषी अधिकारी द्वारा इस जिम्मेदारी का प्रभावशाली ढंग से निर्वहन नहीं किया गया था।

10 नगर पंचायत

1.10 लेखांकन व्यवस्था

- **भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा निर्दिष्ट लेखा प्रारूप का अंगीकरण**

ग्यारहवां वित्त आयोग के निर्देशानुसार नियंत्रक महालेखापरीक्षक ने शहरी स्थानीय निकाय के लिए उपार्जित आधार पर लेखा प्रारुप निर्धारित किया था जिसकी स्वीकृति के लिए शहरी विकास मंत्रालय ने राज्य सरकारों को निर्देश (जून 2003) जारी किया था। सरकार ने प्रारुप को स्वीकार कर लिया लेकिन अगस्त 2009 तक उसे लागू नहीं किया जा सका था।

निर्धारित प्रारुप में लेखाओं का रख–रखाव न किये जाने के कारण शहरी स्थानीय निकाय के सम्पत्तियों एवं दायित्वों का निर्धारण नहीं किया जा सका।

- **रोकड़ अवशेषों का मिलान न किया जाना**

प्रत्येक माह के अन्त में रोकड़ बही के प्रत्येक प्राप्ति एवं व्यय को कोषागार/बैंक विवरण से मिलान किया जाना चाहिए। यदि कोई अन्तर हो तो उसका समाधान किया जाना चाहिए। जबकि तीन नगर निगमों, 8 नगर पालिका परिषदों एवं 11 नगर पंचायतों की नमूना जांच मे देखा गया कि 31 मार्च 2008 को रोकड़ बही एवं कोषागार/बैंक विवरण में ₹ 10.36 करोड़ का अन्तर था **(परिशिष्ट–2)**। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर इकाई ने बताया कि समाधान कर लिया जायेगा। अन्तर का समाधान न किये जाने से धन के दुरूपयोग/दुर्विनियोजन की सम्भावना से इन्कार नहीं किया जा सकता।

1.11 लेखापरीक्षा व्यवस्था

उत्तर प्रदेश स्थानीय निकाय लेखापरीक्षा अधिनियम, 1984 के अनुसार निदेशक स्थानीय निधि लेखापरीक्षा शहरी स्थानीय निकायों का प्राथमिक लेखापरीक्षक है। निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा द्वारा प्रदत्त सूचना (सितम्बर 2009) के अनुसार 2006–07 से 2008–09 की अवधि में जनशक्ति की कमी के कारण शहरी स्थानीय निकाय की 6 से 7 प्रतिशत लेखापरीक्षा बकाया थी। इकाई जिनकी लेखापरीक्षा की जानी थी तथा जिनकी लेखापरीक्षा वास्तव में की गयी थी, की वर्षवार स्थिति नीचे दी गई है :

वर्ष	सम्प्रेक्षित किये जाने वाली इकाईयों की संख्या	वास्तव में सम्प्रेक्षित इकाईयों की संख्या	लम्बित इकाईयों की संख्या	लम्बित प्रतिशत में
2006-07	623	582	41	7
2007-08	623	586	37	6
2008-09	623	585	38	6

(स्रोतः निदेशक, स्थानीय निधि लेखा परीक्षा द्वारा पदत्त सूचनाओं के आधार पर)

- मार्च 2009 के अन्त में बकाया प्रस्तरों तथा निस्तारित प्रस्तरों की स्थिति निम्नतव थी :

इकाईयों का नाम	2006-07 तक			2007-08 तक			2008-09 तक		
	लम्बित प्रस्तरों की सं0	वर्ष के दौरान निस्तारित लम्बित का प्रतिशत मे	वर्ष के अन्त में लम्बित प्रस्तरों की सं0	लम्बित प्रस्तरों की सं0	वर्ष के दौरान निस्तारित लम्बित का प्रतिशत मे	वर्ष के अन्त में लम्बित प्रस्तरों की सं0	लम्बित प्रस्तरों की सं0	वर्ष के दौरान निस्तारित लम्बित का प्रतिशत मे	वर्ष के अन्त में लम्बित प्रस्तरों की सं0
नगर निगम	24,556	151 (1)	24,405	21,543	06 (शून्य)	21,537	22,682	49 (शून्य)	22,633
नगर पालिका परिषदे	1,41,893	5,216 (4)	1,36,677	1,48,112	859 (1)	1,47,253	1,56,277	5,386 (3)	1,50,891
नगर पंचायतें	1,31,300	8,487 (6)	1,22,813	1,37,627	2,206 (2)	1,35,421	1,66,407	3,098 (2)	1,63,309
योग	**2,94,749**	**13,854**	**2,83,895**	**3,07,282**	**3,071**	**3,04,211**	**3,45,366**	**8,533**	**3,36,833**

(स्रोतः निदेशक, स्थानीय निधि लेखा परीक्षा)

तालिका से स्पष्ट है कि अनिस्तारित प्रस्तरों की संख्या 283895 (31 मार्च 2007) में 52938 की वृद्धि के साथ वर्ष 2008–09 के अन्त में 336833 (19 प्रतिशत) हो गयी थी। निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा ने खराब निस्तारण का कारण शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अनुपालन आख्या प्रस्तुत किये जाने से अनिच्छा बताया ।

उत्तर प्रदेश स्थानीय निकाय लेखापरीक्षा अधिनियम 1984 के धारा 7 (3) के अनुसार निदेशक, स्थानीय निकाय लेखापरीक्षा को शहरी स्थानीय निकायों की लेखाओं पर एक समेकित लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार करना था तथा उसे विधायिका के समक्ष रखने के लिए सरकार को प्रस्तुत करना था। यह संज्ञान में आया कि इस तरह का वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2005–06 तक तैयार किया गया था लेकिन वर्ष 2003–04 का प्रतिवेदन मात्र ही विधायिका के समक्ष प्रस्तुत किया गया था। निदेशक,

स्थानीय निकाय लेखापरीक्षा द्वारा वर्ष 2006–07, 2007–08 तथा वर्ष 2008–09 का वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार न करने का कारण नहीं बताया गया।

1.12 लेखापरीक्षा/तकनीकी निर्देशन एवं पर्यवेक्षण भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक को सौपे जाने की स्थिति

ग्यारहवां वित्त आयोग ने भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्ते) अधिनियम, 1971 की धारा–20 (1) के अन्तर्गत शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं के रख–रखाव पर तकनीकी मार्ग निर्देशन एवं पर्यवेक्षण तथा उनकी लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक से कराये जाने हेतु निर्देशित किया। सरकार ने भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्ते) अधिनियम, 1971 की धारा 20 (1) के अन्तर्गत शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा को सौंप दिया (अक्टूबर 2001)।

वर्ष 2008–09 के दौरान वर्ष 2007–08 तक की आठ नगर निगमों, 22 नगर पालिका परिषदों एवं 45 नगर पंचायतों की लेखापरीखा की गयी और शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षित इकाईयों के कार्यालयाध्यक्षों तथा निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा को कमजोर वित्तीय प्रबन्धन और अनियमिततां व निश्फल एवं अधिक व्यय, निधियों का व्ययावर्तन और राजस्व क्षति आदि पर कुल 1644 प्रस्तर अवधि 2006–09 के मध्य प्रेषित किये गये थे। यद्यपि, इन प्रस्तरों की अनुपालन आख्या प्रतीक्षित थी (दिसम्बर 2009)।

1.13 अन्य बिन्दु

राज्य वित्त आयोग की अनुशंसायें

2001–2006 की अवधि के लिए फरवरी 2000 में गठित द्वितीय वित्त आयोग ने 107 अनुशंसायें मुख्यतः शहरी स्थानीय निकायों को राज्य सरकार से सकल कर–राजस्व का निर्धारित हिस्सा स्थानान्तरित किये जाने, शहरी स्थानीय निकायों के लिए जिला योजना समिति का गठन उनके संसाधनों में लाइसेंस फीस आदि में वृद्धि करने और ई–गर्वनेन्स लागू करने एवं कम्प्यूटरीकरण के लिए किया। जिला योजना समितियों के गठन का उद्देश्य शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए तैयार किये गये समग्र जिला विकास योजना को अनुमोदित भी करना था।

यह देखा गया कि सरकार ने 74 अनुशंसाओं को पूरी तरह तथा 12 को आंशिक रुप से स्वीकार किया तथा शेष 21 अनुशंसाओं को स्वीकार नहीं किया गया जो कि मुख्यतः ग्रामीण क्षेत्रों में सम्पत्ति कर आरोपित करने, भू–राजस्व की दरों का पुनरीक्षण तथा शहरी स्थानीय निकायों की आय में लाइसेन्स मद आदि के द्वारा वृद्धि किये जाने से सम्बन्धित थी।

1.14 निष्कर्ष

सरकार ने राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित सकल कर राजस्व का अंश शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित नहीं किया। शहरी स्थानीय निकायों ने उपलब्ध निधियों का पूर्ण उपभोग नहीं किया जिसमें कि प्रत्येक वर्ष के अन्त में भारी धनराशियां अवशेष थी। धन की उपलब्धता के बावजूद, शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय रख–रखाव हेतु डाटाबेस विकसित नहीं किया गया था। परिणामस्वरुप, शहरी स्थानीय निकाय के पास डाटाबेस उपलब्ध नहीं था जिससे उनकी वित्तीय स्थिति का निर्धारण किया जा सके। भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित प्रारुप में लेखाओं का रख–रखाव न किये जाने के कारण शहरी स्थानीय निकायों की सम्पत्तियों एवं दायित्वों की स्थिति उपलब्ध नहीं थी।

1.15 संस्तुतियाँ

- सरकार के स्तर पर शहरी स्थानीय निकायों को उनकी जरूरतों का आवश्यकता आधारित निर्धारण करने हेतु वित्त पर डाटाबेस विकसित करने हेतु प्रभावशाली कदम उठाने चाहिए।

- सरकार को द्वितीय राज्य वित्त आयोग द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को निधियों के अंतरण हेतु निर्धारित मानको को अंगीकार करना चाहिए।

- सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि शहरी स्थानीय निकाय भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित प्रारुप में अपना बजट एवं लेखा तैयार करें।

- सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों की अनुपालन आख्या द्वारा निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा तथा भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के निर्देशन में तैयार की गयी तकनीकी लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन द्वारा उठाये गये लेखापरीक्षा प्रस्तरों को प्राथमिकता के आधार पर निस्तारित करें तथा अनुपालन आख्या निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा एवं प्रधान महालेखाकार (सिविल आडिट), उत्तर प्रदेश, इलाहाबाद को प्रस्तुत करें।