

अध्याय-1

शहरी स्थानीय निकायों का विहंगावलोकन

1.1 परिचय

सरकार ने उत्तर प्रदेश म्यूनिसिपल कारपोरेशन 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 इलाकों के लोगों को बेहतर नागरिक सुविधायें उपलब्ध कराना था। अग्रतर चौहत्तरवें संविधान संशोधन (1992) द्वारा शहरी स्थानीय निकायों में शक्तियों के विकेन्द्रीकरण, कार्यो और धन के अन्तरण तथा हस्तान्तरण का मार्ग प्रशस्त किया। परिणामस्वरूप, एक त्रिस्तरीय ढांचे, के अन्तर्गत नगर निगम<sup>1</sup> (न.नि.), नगर पालिका परिषदें (न.पा.प.)<sup>2</sup> और नगर पंचायतों (न.पं.)<sup>3</sup> को और अधिक विविधतापूर्ण जिम्मेदारियां हस्तांतरित की गयी। 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 630 शहरी स्थानीय निकाय हैं जो कि समान्यतः पंचवर्षीय अवधि के लिए चुने गये सदस्यों की निर्वाचित परिषद द्वारा शासित होते हैं। इन 630 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.) <sup>4</sup>	कुल जनसंख्या (वर्ष 2001 की जनगणना के अनुसार)	औसत जनसंख्या	जनसंख्या घनत्व (औसत प्रति वर्ग कि.मी.)
13 नगर निगम	1,451.92	111.69	136.08	10.47	0.09
194 नगर पालिका परिषद	1,960.40	10.11	129.75	0.67	0.07
423 नगर पंचायतें	1,736.33	4.10	61.19	0.14	0.04
<b>योग 630 शहरी स्थानीय निकायें</b>	<b>5148.65</b>	<b>125.90</b>	<b>327.02</b>	<b>11.28</b>	<b>0.20</b>

(स्रोत: निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय, लखनऊ)

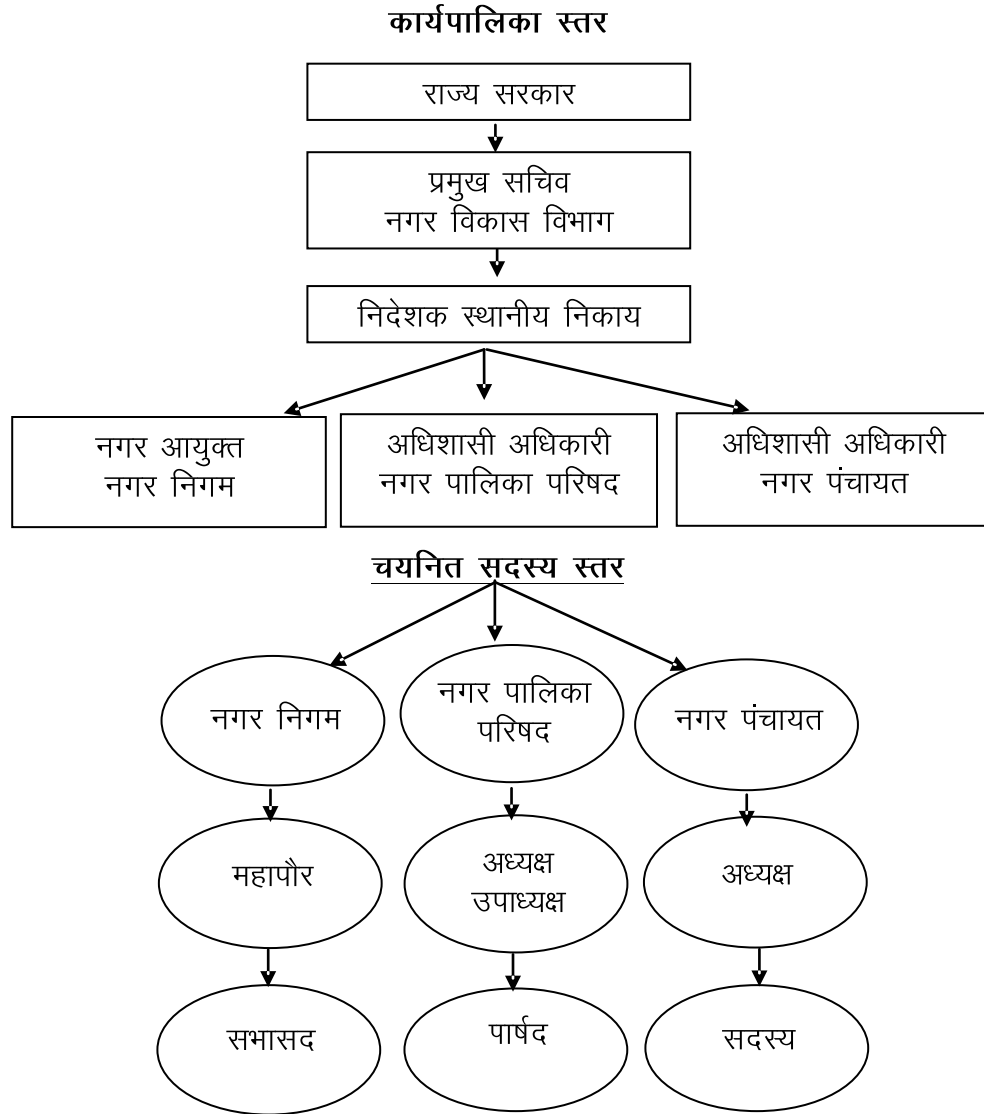
<sup>1</sup> पाँच लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहरी स्थानीय निकाय को निरूपित करता है।

<sup>2</sup> 20 हजार एवं पाँच लाख के मध्य जनसंख्या वाले शहरी स्थानीय निकाय को निरूपित करता है।

<sup>3</sup> 20 हजार से कम जनसंख्या वाले शहरी स्थानीय निकाय को निरूपित करता है।

<sup>4</sup> 1991 की जनगणना के अनुसार क्षेत्रफल।

## 1.2 स्थानीय निकायों का प्रशासनिक संगठन



नगर निगम में जहाँ मेयर अध्यक्ष होता है, नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों की अध्यक्षता सभापति करता है। निर्वाचित प्रतिनिधि अपनी शक्तियों और कर्तव्यों का प्रयोग निर्वाचित समिति के माध्यम से करते हैं। नगर निगमों के मामलों में “नगर आयुक्त” और नगर पालिका परिषदों तथा नगर पंचायतों के मामलों में “कार्यकारी अधिकारी” प्रशासनिक प्रमुख होते हैं।

### 1.3 वित्त पर डाटा बेस

ग्यारहवें वित्त आयोग (ई.एफ.सी.) द्वारा यह अनुशंसा की गयी कि शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय मामलों 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-सैट<sup>5</sup> के द्वारा इसे सम्बद्ध किया जाये। आकड़ों को भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा निर्धारित प्रारूपों में एकत्र एवं समेकित किया जाना था। डाटा बेस का कार्य स्थानीय निकायों के कार्य निष्पादन को राज्यों के मध्य, केन्द्र स्तर पर तथा राज्य सरकार स्तर पर तुलना करने में सहायता पहुंचाना था। ग्यारहवें वित्त आयोग के अनुशंसा के आधार पर 2000-01 में डाटा बेस बनाने हेतु नगर निगम लखनऊ के पी.एल.ए. में ₹ 49.41 लाख जमा कराये गये थे। यद्यपि नवम्बर 2010 तक डाटा बेस विकसित नहीं किया गया था और सरकार द्वारा इस सम्बन्ध में की गयी कार्यवाही प्रतीक्षित थी। (दिसम्बर 2010)

शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय डाटा बेस तैयार न किये जाने की स्थिति में सरकार को राज्य में उनके कार्य निष्पादनों का प्राक्कलन से वंचित रहा तथा अन्य राज्यों के शहरी स्थानीय निकायों के कार्य निष्पादनों की तुलना नहीं की जा सकी। यह भी कि अनुदानों की स्वीकृतियों 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 प्राक्कलन हेतु डाटा बेस का रख रखाव आवश्यक था ताकि उनकी जरूरतों को आवश्यकता आधारित मूल्यांकन किया जा सके।

### 1.4 कार्यों का हस्तान्तरण

74 वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के अनुपालन हेतु राज्य की विधायिका ने 18<sup>6</sup> (संविधान की बारहवीं अनुसूची में शामिल) में से 13 कार्यों/कार्यक्रमों को शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित करने के लिए कानून अधिनियमित किये और पांच<sup>7</sup> कार्यक्रम

<sup>5</sup> वेरी स्माल अपवर्चर टर्मिनल

<sup>6</sup> (i) शहरी नियोजन जिसमें नगरीय नियोजन सम्मिलित हैं, (ii) भवनों का निर्माण एवं भू-प्रयोग का विनियमन, (iii) सामाजिक एवं आर्थिक विकास का नियोजन, (iv) मार्ग एवं सेतु, (v) औद्योगिक एवं वाणिज्यिक एवं घरेलू उद्देश्यों हेतु जलापूर्ति, (vi) अग्नि सेवाएं, (vii) शहरी स्वच्छता, संरक्षण एवं ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, (viii) शहरी वानिकी पर्यावरण का संरक्षण एवं पारिस्थितिकी पक्ष की उन्नति, (ix) समाज के कमजोर वर्ग, विकलांग तथा मानसिक रूप से अक्षम लोगों के हितों की सुरक्षा, (x) मलिन बस्ती का उन्नयन एवं उच्चीकरण, (xi) शहरी गरीबी उन्मूलन, (xii) शहरी आव्यकताओं एवं सुविधाओं का प्राविधान जैसे- पार्क, बगीचा एवं खेलकूद का मैदान, (xiii) शैक्षिक, संस्कृति एवं सौन्दर्य पक्ष की प्रोन्नति, (xiv) कब्रिस्तान, शमशान घाट एवं विद्युत शवदाह गृह, (xv) पशुपालना, पशुओं पर क्रूरता पर रोकथाम, (xvi) जन्म, मृत्यु का पंजीकरण एवं जनांमिकी, (xvii) जन-आव्यकताओं- स्ट्रीट लाइट, बस अड्डा, पार्किंग एवं जन-यातायात, (xviii) स्लाटर हाऊस एवं टेनटीज का विनियमितीकरण।

<sup>7</sup> (i) शहरी नियोजन जिसमें नगरीय नियोजन सम्मिलित है, (ii) भवनों का निर्माण एवं भू-प्रयोग का विनियमन, (iii) मार्ग एवं सेतु, (iv) अग्नि-संरक्षण सेवाएं, (v) शैक्षिक, संस्कृतिक एवं सौन्दरीकरण की प्रोन्नति।

हस्तान्तरित करने से रह गये। इसके साथ-साथ एक कार्यक्रम-वाहनों के लिए पार्किंग स्थान (संविधान की बारहवीं अनुसूची से परे) भी हस्तान्तरित किया गया। हालांकि, दिसम्बर 2010 तक 14 हस्तान्तरित कार्यक्रमों में से छः कार्यों<sup>8</sup> के सापेक्ष न तो कार्य व क्रियाकलाप और न ही निधियां शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित की गयी थी।

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

## 1.5 राजस्व के स्रोत

### 1.5.1 राजस्व प्रवाह

ग्यारहवें वित्त आयोग के दिशा निर्देशों के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों को प्रथम बार वित्त आयोग के क्षेत्राधिकार में लाया गया। जिसका उद्देश्य राज्य सरकार की संचित निधि में वृद्धि द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों की पूर्ति करना था। तदनुसार 12 वें वित्त आयोग ने राज्य सरकारों के लिए अनुदानों को अवमुक्त किये जाने की सिफारिश किया। 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:-

- बारहवें वित्त आयोग द्वारा सौंपे गये अनुदान अवधि हेतु (2005-10)
- द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा पर राज्य में कुल कर राजस्व प्राप्तियों के शुद्ध आगम का 7.5 प्रतिशत अंश दिया जाना।
- शहरी स्थानीय निकायों में स्थानान्तरित कार्यों हेतु सम्बन्धित विभागों द्वारा निधियों का अन्तरण।
- शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपने निजी स्रोतों से प्राप्त राजस्व, जैसे-कर, ऋण, किराया, शुल्क, तहबाजारी<sup>9</sup>, टैक्सी स्टैंड आदि।

### 1.5.2 सकल प्राप्तियां

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वर्ष 2005-10 की अवधि में ग्यारहवां वित्त आयोग, बारहवां वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग से प्राप्त किये गये अनुदान एवं अपने निजी स्रोतों से अर्जित की गयी धनराशियां निम्नवत थीं-

<sup>8</sup> (i) आर्थिक एवं सामाजिक विकास का नियोजन, (ii) शहरी वानिकी, (iii) समाज के कमजोर वर्गों के हितों की संरक्षण, (iv) शहरी गरीबी उन्मूलन, (v) मलिन बस्तियों का सुधार एवं उच्चीकरण, (vi) वाहनों के लिए पार्किंग स्थल।

<sup>9</sup> म्युनिसिपल सीमा के अन्तर्गत व्यापार एवं कालिंग पर कर

(₹ करोड़ में)

क्र. स.	वर्ष	टी.एफ.सी. (कुल प्राप्तियों का %)	एस.एफ.सी. (कुल प्राप्तियों का %)	निजी स्रोतों से (कुल प्राप्तियों का %)	योग
1	2005-06	51.70 (4%)	911.25 (63%)	475.98 (33%)	1438.93
2	2006-07	103.40 (5%)	1518.00 (73%)	448.36 (22%)	2069.76
3	2007-08	103.40 (4%)	1838.43 (71%)	662.23 (25%)	2604.06
4	2008-09	103.40 (3%)	1985.64 (68%)	841.95 (29%)	2930.99
5	2009-10	103.40 (4%)	2120.58 (71%)	751.37 (25%)	2975.35
<b>कुल योग</b>		<b>465.30 (4%)</b>	<b>8373.90 (70%)</b>	<b>3179.89 (26%)</b>	<b>12019.09</b>

(स्रोत: निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय लखनऊ)

तालिका से परिलक्षित होता है कि शहरी स्थानीय निकायों की प्राप्तियों में मुख्य अभिदान राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा से प्राप्त अनुदान एवम् अपने निजी स्रोतों से अर्जित आय थी।

### 1.5.3 राज्य वित्त आयोग-अनुदान का सौंपा जाना

द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसानुसार राज्य सरकार के कर राजस्व के निबल उत्पाद का 7.5% शहरी स्थानीय निकायों को अन्तरित किया जाना चाहिए। वर्ष 2005 से 2010 तक की अवधि के दौरान राज्य सरकार द्वारा हस्तान्तरित निधियों एवं वास्तविक अवमुक्त निधियों के अन्तरण निम्नवत किये गये थे:-

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राज्य सरकार के कर राजस्व का निबल उत्पाद	अन्तरित की जाने वाली निधि	निधि जो वास्तव में अन्तरित की गयी	कम अवमुक्त (प्रतिशत) (कालम 3-4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
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	2,149	1,986	163 (8)
2009-10	33,877	2,541	2,121	420 (17)
<b>योग</b>	<b>1,29,351</b>	<b>9,701</b>	<b>8,374</b>	<b>1,327 (14)</b>

(स्रोत: निदेशक-शहरी स्थानीय निकाय, लखनऊ)

तालिका से स्पष्ट है कि सरकार ने वर्ष 2005-10 की अवधि के दौरान किसी भी वर्ष में कर-राजस्व के निबल उत्पाद का 7.5% अन्तरित नहीं किया। तालिका के विश्लेषण से स्पष्ट है कि वर्ष 2005-10 के दौरान कुल कम अन्तरण ₹ 1,327 करोड़ (14%) का था।

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

## 1.6 निधियों का उपभोग

### 1.6.1 बारहवां वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत प्राप्त अनुदानों का उपयोग

निदेशक, शहरी निकाय, लखनऊ द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़ों के आधार पर निम्न तालिका में बारहवें वित्त एवं राज्य वित्त आयोगों के अन्तर्गत उपलब्ध निधियों एवं वर्ष 2005-10 के दौरान माह नवम्बर 2010 तक के उपभोग की स्थिति निम्नवत रहे।

(₹ करोड़ में)

अनुदान-मद	वर्ष	उपलब्ध निधि	उपभोग की गयी निधि	उपभोग न की गयी निधि
बारहवां वित्त आयोग	2005-06	51.70	51.70	—
	2006-07	103.40	103.40	—
	2007-08	103.40	103.40	—
	2008-09	103.40	103.40	—
	2009-10	103.40	103.40	—
राज्य वित्त आयोग	2005-06	911.25	911.25	—
	2006-07	1518.00	1518.00	—
	2007-08	1838.43	1838.43	—
	2008-09	1985.64	1985.64	—
	2009-10	2120.58	2120.58	—

(स्रोत : निदेशक शहरी स्थानीय निकाय लखनऊ)

आंकड़े विश्वसनीय नहीं थे क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों को उपलब्ध करायी गयी निधियों को निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय के अभिलेखों में अन्तिम व्यय के रूप में मानी गयी थीं एवं इकाईयों द्वारा किये गये वास्तविक व्यय को सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रक्रिया अस्तित्व में नहीं थी।

### 1.6.2 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। शहरी स्थानीय निकायों के लिए वर्ष 2007-10 के दौरान शासन द्वारा निर्धारित राजस्व वसूली लक्ष्य तथा उसके सापेक्ष उपलब्धि की स्थिति निम्नवत है:—

(₹ करोड़ में)

शहरी निकायों के नाम एवं संख्या	2007-08		2008-09		2009-10	
	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशत)	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशत)	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशत)
नगर निगम-13	328.82	430.98(131)	364.16	581.31(160)	478.78	527.57(110)
नगर पालिका परिषद-194	175.80	157.18(90)	193.98	216.91(113)	149.96	178.37(119)
नगर पंचायत-423	28.79	74.07(257)	50.64	43.73(86)	40.53	45.43(112)
<b>योग</b>	<b>533.41</b>	<b>662.23</b>	<b>608.78</b>	<b>841.95</b>	<b>669.27</b>	<b>751.37</b>

(स्रोत : निदेशक शहरी स्थानीय निकाय, लखनऊ)

ऊपर की तालिका से स्पष्ट है कि नगर निगमों एवं नगर पंचायतों के सम्बन्ध में वर्ष 2007-08 तथा 2008-09 के दौरान क्रमशः वसूल किये गये राजस्व के सापेक्ष वर्ष 2008-09 और 2009-10 के लिए कम लक्ष्य निर्धारित किये गये थे तथा नगर पालिका परिषदों के सम्बन्ध में वर्ष 2009-10 के लिए निर्धारित लक्ष्य वर्ष 2008-09 के दौरान वसूल किये गये राजस्व के सापेक्ष कम था।

अग्रेतर नमूना जांच में यह भी संज्ञान में आया कि 12 नगर पालिका परिषदों और 22 नगर पंचायतों ने वर्ष 2008-09 के दौरान ₹ 11.65 करोड़ की मांग निकाली थी जिसमें पूर्व वर्षों के अवशेष देयों ₹ 5.46 करोड़ भी शामिल थे। वर्ष 2008-09 के दौरान कुल मांग में से मात्र ₹ 5.49 करोड़ की ही वसूली हुयी थी तथा शेष ₹ 6.16 करोड़ अभिलेखानुसार अकारण ही बिना वसूली के पड़ा रहा। नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों की वित्तीय स्थिति इस सीमा तक प्रभावित रही (परिशिष्ट 1.1)

### 1.7 शहरी स्थानीय निकायों की समग्र वित्तीय स्थिति

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

वर्ष 2007-10 की अवधि के दौरान सम्प्रेक्षण में नमूना जांच किये गये शहरी स्थानीय निकायों की वर्षवार वित्तीय स्थिति (2006-07 : 106, 2007-08 : 75 एवं 2008-09 : 153) 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 (%)	अन्तिम अवशेष
<b>नगर निगम</b>						
2006-07	7	211.72	605.50	817.22	595.48 (73)	221.74
2007-08	8	211.44	1002.22	1213.66	688.71 (57)	524.96
2008-09	10	724.34	1837.40	2561.74	1616.10 (63)	945.64
<b>नगर पालिका परिषद</b>						
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
2008-09	52	130.74	347.68	478.42	350.16 (73)	128.26
<b>नगर पंचायत</b>						
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
2008-09	91	25.89	81.68	107.57	84.88 (79)	22.69

(स्रोत : सम्प्रेक्षित इकाईयों के निरीक्षण प्रतिवेदन)

यह संज्ञान में आया कि वर्ष 2007-10 के दौरान शहरी स्थानीय निकाय प्राप्त निधियों के सापेक्ष व्यय नहीं कर सके। उपलब्ध निधि के सापेक्ष व्यय के प्रतिशत नगर निगमों के मामले में 57 से 73, नगर पालिका परिषद के मामले में 73 से 75 तथा नगर पंचायतों के मामले में 76 से 79 तक रहे। परिणामस्वरूप प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त में उनके पास विशाल धनराशि बिना व्यय के अवशेष पड़ी रही जो कि समयबद्ध तरीके से वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए निधियों का कम उपभोग एवं कमजोर नियोजन प्रदर्शित करता है।

### 1.8 आन्तरिक नियन्त्रण

- नगर पालिका परिषदों तथा नगर पंचायतों के 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 कार्यों की क्रमशः 5 और 25 प्रतिशत तक की जांच/सत्यापन किया जाना अपेक्षित था। शहरी निकायों की नमूना जांच में पाया गया कि मापों की जांच एवं सत्यापन तदनुसार नहीं किया गया था।



### 1.9 लेखाकंन व्यवस्थाएं

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

ग्यारहवें वित्त आयोग की अनुशंसा पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के लिए अक्रूवल आधार पर बजट एवं लेखाकरण पद्धति का प्रारूप निर्धारित किया गया, जिसकी स्वीकृति के लिए शहरी विकास मंत्रालय ने राज्य सरकार को परिपत्र जारी किया था। (जून 2003) राज्य सरकार ने प्रारूपों को स्वीकार तो कर लिया था परन्तु उसे नवम्बर 2010 तक लागू नहीं कर सकी थी।

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 प्राप्तियों एवं व्ययों के प्रत्येक मदों का मिलान रोकड़ बही एवं कोषागार/बैंकों के विवरणों से किया जाना चाहिए। यदि कोई अंतर हो तो उसका समाधान किया जाना चाहिए। तथापि 6 नगर पालिका परिषदों एवं 13 नगर पंचायतों की नमूना जांच के दौरान पाया गया कि 31 मार्च 2009 तक रोकड़ बही एवं कोषागार/बैंक विवरणों के मध्य कुल ₹ 5.76 करोड़ का अन्तर था (परिशिष्ट 1.2)। अन्तरों का समाधान न किये जाने की स्थिति में धनों के दुरुपयोग/दुर्विनियोजन की सम्भावनाओं से इंकार नहीं किया जा सकता।

### 1.10 लेखा परीक्षा व्यवस्थाएं

- उत्तर प्रदेश स्थानीय निकाय, लेखा परीक्षा अधिनियम 1984 के उपबन्धों के अनुसार, निदेशक, स्थानीय निधि लेखा परीक्षा शहरी स्थानीय निकायों की लेखा परीक्षा हेतु प्राथमिक लेखा परीक्षक है। निदेशक स्थानीय निकाय लेखा परीक्षा द्वारा प्रेषित सूचनाओं (दिसम्बर 2010) के अनुसार मानव शक्तियों की कमी के फलस्वरूप शहरी, स्थानीय निकायों की लेखा परीक्षा वर्ष 2007-08 से 2009-10 के दौरान 6 से 11 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
2007-08	623	586	37	6
2008-09	623	585	38	6
2009-10	623	556	67	11

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

- तकनीकी मार्ग निर्देशन एवं पर्यवेक्षण के संबंध में भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के निर्देश पर कार्यालय महालेखाकार द्वारा की गयी नमूना जांच, प्रतिवेदन जो शहरी स्थानीय निकायों द्वारा की गयी कार्यवाहियों पर नजर रखने हेतु तैयार की गयी हो को निदेशक, स्थानीय निधि लेखा परीक्षा को भेजी जायेगी। निदेशक, स्थानीय निधि, लेखा परीक्षा द्वारा महालेखाकार की लेखापरीक्षा प्रस्तारों की अनुपालन आख्या उसी प्रकार सुनिश्चित करेगा जैसे कि यह उसी के द्वारा की गयी लेखा परीक्षा प्रतिवेदन हों। वरिष्ठ उपमहालेखाकार/स्थानीय निकाय द्वारा भेजे गये प्रस्तारों के निस्तारण के सम्बन्ध में निदेशक, स्थानीय निधि लेखा परीक्षा, इलाहाबाद द्वारा बताया गया कि मानव शक्ति की कमी के कारण किसी भी प्रस्तर का निस्तारण नहीं किया जा सका।
- 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 का संमेकित विवरण तैयार करके विधायिका के समक्ष रखने हेतु सरकार को प्रस्तुत करें। यह पाया गया कि जहां वार्षिक लेखा परीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2007-08 तक के बनाये गये थे वहीं मात्र 2004-05 तक के लेखा परीक्षा प्रतिवेदन ही विधायिका के समक्ष प्रस्तुत किये गये थे।

#### **1.11 भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक को लेखा परीक्षा तकनीकी निर्देशन एवं पर्यवेक्षण, सौंपे जाने की स्थिति।**

- शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं के सही ढंग से रख रखाव एवं उन पर लेखा परीक्षा हेतु तकनीकी मार्ग निर्देशन एवं पर्यवेक्षण ग्यारहवें वित्त आयोग की अनुशंसा पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20 (1) के अंतर्गत भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को सौंपा गया। अक्टूबर 2001 में सरकार ने भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को स्थानीय निकायों की लेखा परीक्षा कार्य सौंप दिया।
- वर्ष 2009-10 के दौरान वर्ष 2008-09 के सम्बन्ध में 10 नगर निगमों, 52 नगर पालिका परिषदों तथा 91 नगर पंचायतों की लेखा परीक्षा की गयी और शहरी स्थानीय निकायों की सम्बन्धित लेखा परीक्षा प्रतिवेदनों को इकाईयों के कार्यालयाध्यक्षों एवं निदेशक, स्थानीय निधि लेखा परीक्षा को जिसमें कमजोर वित्तीय प्रबन्धन निष्फल एवं अधिक व्यय सम्बन्धी अनियमितताओं, निधियों के व्ययावर्तन तथा राजस्व-क्षति आदि पर 2054 प्रस्तर वर्ष 2006-10 के दौरान भेजे गये थे। यद्यपि कि इन प्रस्तारों की अनुपालन आख्या दिसम्बर 2010 तक प्रतीक्षित थी।

### 1.12 अन्य बिन्दु

#### राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा

वर्ष 2001-06 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 निबल कर उत्पाद का निर्धारित हिस्सा स्थानान्तरित किये जाने, उनके संसाधनों में लाइसेंस फीस आदि के माध्यम से वृद्धि करने तथा ई-गवर्नेन्स लागू करने और स्थानीय निकायों आदि के कम्प्यूटरीकरण जैसे मुद्दों पर की थी।

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 आरोपित किये जाने, भू-राजस्व की दरों का पुनरीक्षण तथा शहरी स्थानीय निकायों की आय में लाइसेन्स मद आदि के द्वारा वृद्धि किये जाने से सम्बन्धित थी, को स्वीकार नहीं किया।

तृतीय राज्य वित्त आयोग का गठन माह दिसम्बर 2004 में किया गया था। सरकार को प्राप्त निबल कर को शहरी स्थानीय निकायों और पंचायती राज संस्थाओं के नियत हिस्से को स्थानान्तरित करने के प्रकण में आयोग ने 9 प्रतिशत की दर से अनुशंसा किया था परन्तु सरकार ने कुल कर के निबल प्राप्ति का मात्र 7 प्रतिशत ही शहरी स्थानीय निकायों को सौंपने का निर्णय लिया।

### 1.13 निष्कर्ष

इस प्रकार सरकार ने जहां एक तरफ द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा पर कर राजस्व उत्पाद के 7.5 प्रतिशत को शहरी स्थानीय निकायों को नहीं सौंपा वहीं दूसरी तरफ उन्हें उपलब्ध करायी गयी निधियों का कम उपयोग हुआ फलतः भारी मात्रा में धनराशियां अनुपयोगित 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। साथ ही कुल कर के निबल प्राप्ति के 9 प्रतिशत अंश शहरी स्थानीय निकायों को देने के तृतीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के विरुद्ध सरकार के द्वारा मात्र 7 प्रतिशत ही देना का निश्चय किया गया।