अध्याय–3

शहरी स्थानीय निकायों के लेखे एवं वित्त का विहंगावलोकन

3.1 प्रस्तावना

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम (1992) में शहरी स्थानीय निकायों की शक्तियों का विकेन्द्रीकरण करने तथा उनको अधिक कार्य एवं निधियों का हस्तांतरण करने का मार्ग प्रशस्त किया गया। परिणामस्वरूप, एक त्रिस्तरीय ढाँचे के अन्तर्गत नगर निगम[1], नगर पालिका परिषद[2] तथा नगर पंचायत[3] को और अधिक विविधतापूर्ण जिम्मेदारियाँ सौंपी गयीं। चौहत्तरवें संविधान संशोधन के उपबन्धों को शामिल करने के लिए उत्तर प्रदेश की विधायिका द्वारा 1994 में उत्तर प्रदेश शहरी स्वशासन कानून (संशोधन) अधिनियम, 1994 अधिनियमित किया गया।

सरकार ने उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1916 एवं उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1959 के द्वारा शहरी स्थानीय निकायों में अन्तिम पायदान तक लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली को लागू किया। इसका उद्देश्य शहरी स्थानीय निकायों को आत्मनिर्भर बनाना तथा उसके अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले क्षेत्र के लोगों को बेहतर नागरिक सुविधाएँ उपलब्ध कराना था।

3.2 राज्य का परिदृश्य

उत्तर प्रदेश, देश का पाँचवा सबसे बड़ा राज्य है जो लगभग 2.41 लाख वर्ग किलोमीटर में फैला हुआ है। राज्य में 630 शहरी स्थानीय निकाय हैं जो कि सामान्यतः पांच वर्ष की अवधि के लिए चुने गये सदस्यों की परिषद द्वारा शासित होते हैं। इन शहरी स्थानीय निकायों का अन्तिम निर्वाचन वर्ष 2012 में हुआ था। राष्ट्रीय मूल्य के सापेक्ष शहरी स्थानीय निकायों की रुपरेखा **सारणी 1** में दी गयी है।

सारणी 1: राज्य के महत्वपूर्ण आँकड़े

क्र0 सं0	संकेतक	इकाई	राज्य मूल्य	राष्ट्रीय मूल्य
1	शहरी जनसंख्या	प्रतिशत	22.27	31.16
2	शहरी स्थानीय निकायों की संख्या	संख्या	630	3.842
3	नगर निगमों की संख्या	संख्या	13	139
4	नगर पालिका परिषदों की संख्या	संख्या	194	1,595
5	नगर पंचायतों की संख्या	संख्या	423	2,108
6	लिंग अनुपात (शहरी)	1000 पुरूषों के सापेक्ष महिलाएं	894	926
7	साक्षरता (शहरी)	प्रतिशत	75.14	84.98

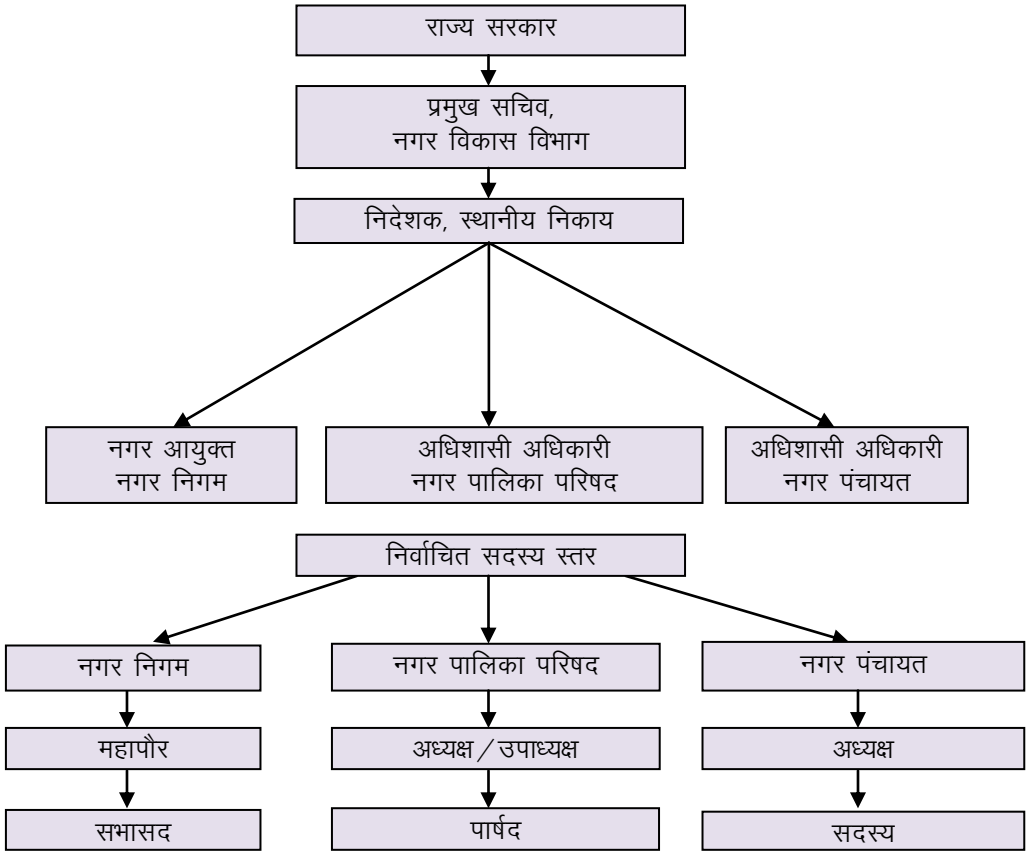
(**स्रोत**–जनगणना रिपोर्ट 2011 तथा तेरहवाँ वित्त आयोग रिपोर्ट)

[1] पाँच लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहरी स्थानीय निकायों को निरूपित करता है।
[2] बीस हजार एवं पाँच लाख के मध्य जनसंख्या वाले शहरी स्थानीय निकायों को निरूपित करता है।
[3] बीस हजार से कम जनसंख्या वाले शहरी स्थानीय निकायों को निरूपित करता है।

3.3 शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढाँचा

शहरी स्थानीय निकायों के संगठनात्मक ढाँचे का विवरण **चार्ट 1** में दर्शाया गया है।

चार्ट 1: शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढाँचा



(**स्रोत**–निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

नगर निगम में जहाँ महापौर अध्यक्ष होता है, नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों की अध्यक्षता सभापति करता है। निर्वाचित प्रतिनिधि अपनी शक्तियों तथा कर्तव्यों का प्रयोग निर्वाचित सदस्यों की समिति के माध्यम से करते हैं। नगर निगमों में नगर आयुक्त तथा नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों में अधिशासी अधिकारी प्रशासनिक प्रमुख होते हैं। शासन स्तर पर, प्रमुख सचिव, शहरी विकास विभाग के सम्पूर्ण नियंत्रण में निदेशक, स्थानीय निकाय सम्बन्धित निकायों का प्रमुख होता है।

3.3.1 शहरी स्थानीय निकायों में स्थायी समितियाँ

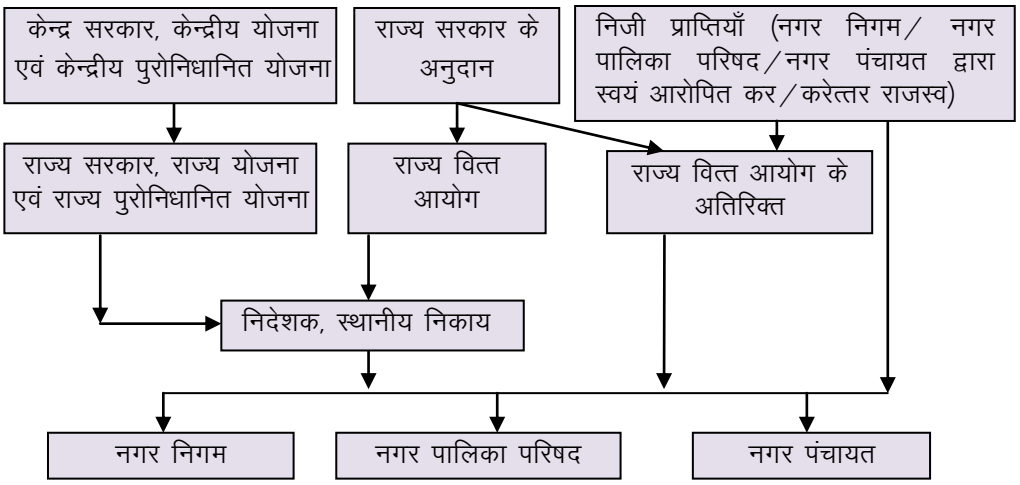
उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1959 की धारा 88 से 105 एवं उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1916 की धारा 104 से 112 के उपबन्धों के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों के कार्यों को सम्पादित करने हेतु स्थायी समितियों के गठन की आवश्यकता थी। किन्तु निदेशक, स्थानीय निकाय द्वारा शहरी स्थानीय निकायों में स्थायी समितियों के गठन तथा उनके क्रियान्वयन सम्बन्धी कोई सूचना मांगे जाने पर भी प्रदान नहीं की गई (जनवरी 2015)।

3.4 वित्तीय विवरणिका

3.4.1 शहरी स्थानीय निकायों को निधि प्रवाह

रख–रखाव एवं विकास के उद्देश्य से शहरी स्थानीय निकायों के संसाधन आधार निजी प्राप्तियाँ, राज्य वित्त आयोग अनुदान, केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान, राज्य सरकार अनुदान एवं केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजना से प्राप्त होते है। प्रत्येक स्तर पर निधिवार स्रोत तथा इसकी अभिरक्षा नीचे **चार्ट 2 एवं सारणी 2** में दी गयी है:–

चार्ट 2: स्थानीय निकायों में निधियों का प्रवाह



(**स्रोत:** निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

सारणी 2: केन्द्र द्वारा मुख्य रुप से पोषित फ्लैगशिप योजना में निधि प्रवाह व्यवस्था

योजना का नाम	निधि प्रवाह व्यवस्था
जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन	भारत सरकार के शहरी विकास मन्त्रालय द्वारा जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन के अन्तर्गत जारी किये गये दिशा निर्देशानुसार सभी स्रोतों (केन्द्र, राज्य, शहरी स्थानीय निकाय) उनसे सम्बन्धित प्रतिशत के हिस्से के अनुसार राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के खाते तथा सम्बन्धित शहरी स्थानीय निकाय द्वारा रख रखाव किये गये प्रोजेक्ट खाते जिसके लिए प्रोजेक्ट स्वीकृत हुए है, में निधि अवमुक्त की जाती है।

(**स्रोत:** निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

3.4.2 राजस्व प्रवाह

ग्यारहवें वित्त आयोग के गठन के साथ शहरी स्थानीय निकायों को पहली बार वित्त आयोग के क्षेत्राधिकार में लाया गया। इसका उद्देश्य राज्य सरकार की संचित निधि में वृद्धि कर शहरी स्थानीय निकायें के संसाधनों की पूर्ति करना था। तद्नुसार, बारहवें वित्त आयोग ने राज्य सरकारों के लिए अनुदान अवमुक्त किये जाने की सिफारिश की। राज्य सरकार ने भी अपने राज्य वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों को अवमुक्त किया। कुल मिलाकर शहरी स्थानीय निकायों के लिए राजस्व के स्रोत निम्नलिखित हैं:–

- बारहवें एवं तेरहवें केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा सौपें गये अनुदान।
- तृतीय राज्य वित्त आयेाग की अनुशंसा पर राज्य सरकार के कुल कर राजस्व प्राप्तियों के शुद्ध आगम का सात प्रतिशत अंश दिया जाना।

● शहरी स्थानीय निकायों को स्थानान्तरित कार्यो हेतु सम्बन्धित विभागों से निधियों का हस्तान्तरण।

● शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपने निजी स्रोतों से प्राप्त राजस्व जैसे–कर, किराया, शुल्क आदि।

शहरी स्थानीय निकायों के वर्ष 2009–14 के दौरान प्राप्ति एवं व्यय की स्थिति **सारणी 3** में दी गयी है।

सारणी 3: वर्ष 2009–14 की अवधि में शहरी स्थानीय निकायों की प्राप्ति एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

राजस्व के स्रोत												
क्र0 सं0	वर्ष	निजी राजस्व			कुल निजी प्राप्तियाँ	12वें/13वें केन्द्रीय वित्त आयोग से स्थानान्तरण	सुपुर्द/अन्तरण राज्य वित्त आयोग	जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन एवं आदर्श नगर योजना	कुल प्राप्ति	व्यय		कुल व्यय
		कर राजस्व		करेतर टैक्स (यूजर चार्जेस सहित)						राजस्व	पूँजी	
		अचल सम्पत्ति कर	अन्य कर									
1	2009–10	455.04	57.68	271.07	783.79	103.40	2,290.45	870.56	4,048.20	3,162.04	1,732.23	4,894.27
2	2010–11	507.39	78.67	350.34	936.40	274.92	2,730.74	962.98	4,905.04	3,359.90	1,893.87	5,253.77
3	2011–12	647.16	68.88	373.15	1,089.19	517.51	3,354.37	1,539.28	6,500.35	4,207.63	2,457.61	6,665.24
4	2012–13*	776.60	82.66	447.76	1,307.02	756.49	3,993.98	1,355.34	7,412.83	5,049.15	2,949.13	7,998.28
5	2013–14	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	760.01	5,809.65	1,108.67	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध

(**स्रोतः** निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ) *(अनुमानित + वास्तविक)

नोटः निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ द्वारा वर्ष 2013–14 के आंशिक आंकड़े ही जनवरी 2015 तक उपलब्ध कराये गये।

सारणी 3 से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2009–13 अवधि के दौरान प्राप्तियों की तुलना में व्यय अधिक हुआ है। इस ओर इंगित किये जाने पर निदेशक स्थानीय निकाय लखनऊ द्वारा सूचित किया गया कि पूर्व वर्षो की अवशेष निधियों को अनुवर्ती वर्षो में व्यय किया गया।

3.4.3 शहरी स्थानीय निकायों को बजट का प्रावधान एवं अवमुक्त किया जाना

शहरी स्थानीय निकायों को बजट प्रावधान के सापेक्ष राज्य सरकार द्वारा अवमुक्त की गई निधियों की स्थिति नीचे **सारणी 4** में दी गयी है।

सारणी 4: राज्य बजट से राज्य वित्त आयोग को निधियों का प्रावधान।

(₹ करोड़ में)

क्र0 सं0	वित्तीय वर्ष	सामान्य		सशोधित		योग		कम/अधिक (–) (+)
		बजट प्रावधान	शहरी स्थानीय निकाय को अवमुक्त धनराशि	बजट प्रावधान	शहरी स्थानीय निकाय को अवमुक्त धनराशि	बजट प्रावधान	शहरी स्थानीय निकाय को अवमुक्त धनराशि	
1	2009–10	2,120.59	2,065.13	25.15	25.15	2,145.74	2,090.28	(–) 55.46
2	2010–11	2,565.68	2,514.37	45.15	45.15	2,610.83	2,559.52	(–) 51.31
3	2011–12	2,790.00	2,758.76	326.13	326.13	3,116.13	3,084.89	(–) 31.24
4	2012–13	3,373.65	3,303.91	393.66	393.66	3,767.31	3,697.57	(–) 69.74
5	2013–14	4,875.00	4,808.61	1,001.04	1,001.04	5,876.04	5,809.65	(–) 66.39

(**स्रोतः** निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

सारणी 4 से स्पष्ट है कि वर्ष 2009–14 के दौरान राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत बजट प्रावधान के अनुसार धनराशि अवमुक्त नहीं की थी तथा कुल अवमुक्त धनराशि बजट प्रावधान के सापेक्ष कम थी।

केन्द्रीय वित्त आयोग निधि का आवंटन

वर्ष 2009–14 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों को केन्द्रीय वित्त आयोग निधि का आवंटन एवं अवमुक्त की गई धनराशि की स्थिति **सारणी 5** में दर्शायी गयी है।

सारणी 5: केन्द्रीय वित्त आयोग निधि का आवंटन

(₹ करोड़ में)

क्र0 सं0	वित्तीय वर्ष	सामान्य प्राथमिक अनुदान		सामान्य निष्पादन अनुदान		योग		कुल स्वीकृत से कम(–)/अधिक(+) अवमुक्त
		स्वीकृत	अवमुक्त	स्वीकृत	अवमुक्त	स्वीकृत	अवमुक्त	
1	2009–10	103.40	103.40	–	–	103.40	103.40	–
2	2010–11	274.92	274.92	–	–	274.92	274.92	–
3	2011–12	318.83	344.60	109.02	172.91	427.85	517.51	(+) 89.66
4	2012–13	372.61	391.47	255.72	365.01	628.33	756.48	(+) 128.15
5	2013–14	441.50	451.62	301.63	308.39	743.13	760.01	(+) 16.88

(**स्रोतः** निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

सारणी 5 से स्पष्ट है कि शहरी स्थानीय निकायों को केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा वर्ष 2011–14 के दौरान स्वीकृत निधियों से अधिक निधि अवमुक्त करने का कारण था कि राज्य ने अतिरिक्त अनुदानों के लिए तेरहवें केन्द्रीय वित्त आयोग के नौ शर्तो को पूरा किया था। इसके अतिरिक्त गैर क्रियाशील राज्य के बजट को भी क्रियाशील राज्यों के बीच में वितरित कर दिया गया।

शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के दौरान हमने लेखाओं के उचित ढंग से तैयार न करने, बैंक खातों के अनियमित संचालन, बैंक के लेखाओं का मिलान न करने एवं ई–गवर्नेंस लागू न किये जाने के प्रकरण पाये।

3.4.4 प्रमुख केन्द्रीय पुरोनिधानित योजना के अन्तर्गत किये गये व्यय

जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन शहरी स्थानीय निकायों में क्रियान्वित की जा रही प्रमुख केन्द्रीय पुरोनिधानित योजना है। भारत सरकार ने दिसम्बर 2005 में प्रमुख शहरों में सुधार एवं तीव्रगामी प्रोत्साहन के उददेश्य से जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन की शुरूआत की। इस योजना के अन्तर्गत वर्ष 2009–14 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों में किये गये व्यय को **सारणी 6** में दिया गया है।

सारणी 6: जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन के अन्तर्गत किया गया व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र0 सं0	वर्ष	आवंटन	व्यय
1	2009–10	770.52	770.52
2	2010–11	866.50	866.50
3	2011–12	1,512.43	1,512.43
4	2012–13	1,279.38	1,279.38
5	2013–14	911.63	911.63
	योग	**5,340.46**	**5,340.46**

(**स्रोतः** निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

सारणी 6 से स्पष्ट है कि वर्ष 2009–14 के दौरान शहरी स्थानीय निकायो को आंवटित समस्त धनराशि उपभोग कर ली गयी थी। निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ द्वारा सूचित किया गया कि शहरी स्थानीय निकायों को अवमुक्त की गई धनराशि को अन्तिम व्यय माना जायें।

3.4.5 निजी संसाधनों से वसूल किया गया राजस्व

शहरी स्थानीय निकायों को अपने क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत क्षेत्रीय निवासियों से कर, किराया व शुल्क आदि के संग्रहण द्वारा राजस्व का सृजन करना था। शहरी स्थानीय निकायों के लिए वर्ष 2012–14 के दौरान शासन द्वारा निर्धारित राजस्व वसूली का लक्ष्य तथा उसके सापेक्ष उपलब्धि की स्थिति **सारणी 7** में दी गयी है।

सारणी 7: निजी संसाधनों से वसूल किया गया राजस्व।

(₹ करोड़ में)

शहरी स्थानीय निकाय की श्रेणी	संख्या	2012–13			2013–14		
		लक्ष्य	प्राप्ति	कमी प्रतिशत	लक्ष्य	प्राप्ति	कमी प्रतिशत
नगर निगम	13	1,117.80	999.84	11	1,334.46	806.98	40
नगर पालिका परिषद	194	358.65	238.64	33	426.63	320.84	25
नगर पंचायत	423	91.85	68.54	25	114.37	75.80	34

(**स्रोतः** निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

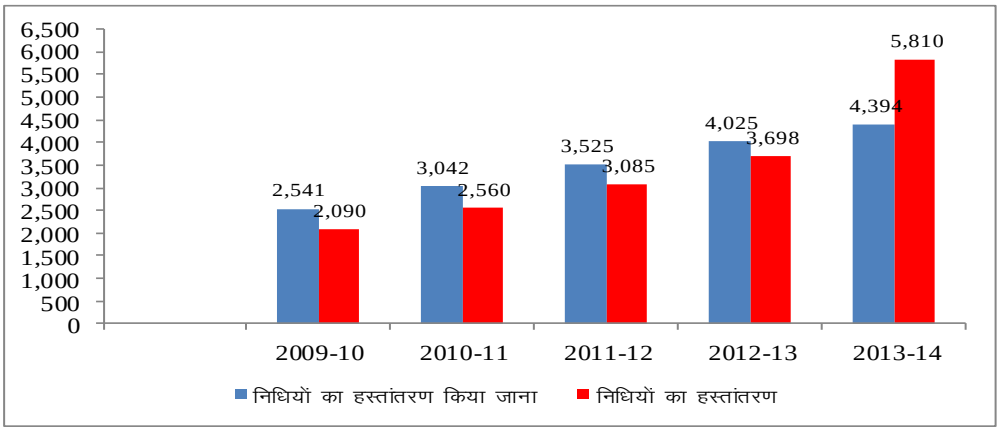
सारणी 7 से स्पष्ट है कि शासन द्वारा निर्धारित लक्ष्यों को वर्ष 2012–13 एवं 2013–14 में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्राप्त नहीं किया गया था। तथापि लक्ष्यों को प्राप्त न कर पाने के कारणों का शहरी स्थानीय निकायों द्वारा विश्लेषण नहीं किया गया, जिससे भविष्य में सुधार हेतु कदम उठाये जा सकें।

3.4.6 राज्य वित्त आयोग अनुदान का हस्तांतरण

द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसानुसार राज्य सरकार के कर राजस्व के निवल उत्पाद का 7.5 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों को अन्तरित किया जाना चाहिए था परन्तु तृतीय राज्य वित्त आयोग ने इसे घटाकर 7 प्रतिशत कर दिया । वर्ष 2009–14 के दौरान हस्तान्तरित निधि **चार्ट 3** एवं **परिशिष्ट 3.1** में दर्शायी गयी है।

चार्ट 3: कर राजस्व के निर्धारित निवल उत्पाद के सापेक्ष राज्य वित्त आयोग अनुदान का हस्तांतरण

(₹ करोड़ में)



(**स्रोत** : निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

चार्ट 3 से यह स्पष्ट है कि सरकार ने वर्ष 2009–13 के दौरान किसी भी वर्ष में द्वितीय राज्य वित्त आयोग एवं तृतीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार कर राजस्व के निवल उत्पाद का निर्धारित प्रतिशत अन्तरित नही किया, जबकि वर्ष 2013–14 में निधि का अन्तरण 32 प्रतिशत अधिक हुआ। मानकों के अनुसार निधियों को अन्तरित न करने के कारणों को लेखापरीक्षा द्वारा मांगे जाने के बावजूद उपलब्ध नही कराया गया।

3.5 लेखाओं का रख–रखाव

भारत के नियन्त्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित लेखांकन प्रारूपों को अपनाना

ग्यारहवें वित्त आयोग की अनुशंसा पर भारत के नियन्त्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के लिए उपार्जन आधार पर बजट एवं लेखांकन पद्धति के प्रारूप निर्धारित किये गये थे, जिसकी स्वीकृति के लिए शहरी विकास मन्त्रालय द्वारा राज्य सरकार को परिपत्र (जून 2003) जारी किया गया। इस सम्बन्ध में राज्य सरकार ने इसे शहरी स्थानीय निकायों में वित्तीय वर्ष 2009–10 से लागू करने के लिए एक आदेश (जून 2008) जारी किया।

जुलाई 2014 तक 630 शहरी स्थानीय निकायों में से 611 निकाय उपार्जन आधारित दोहरी प्रविष्टि लेखा प्रणाली के प्रचालन की अग्रिम अवस्था में थे। मात्र 436 शहरी स्थानीय निकायों ने वित्तीय वर्ष 2009–10 से 2011–12 तक के अपने तुलन–पत्र को अन्तिम रूप दिया। निदेशक, स्थानीय निकाय ने आश्वासन दिया (जुलाई 2014) कि इसे सभी शहरी स्थानीय निकायों में मार्च 2014 तक पूर्ण रूप से क्रियान्वित कर दिया जायेगा, परन्तु क्रियान्वयन की प्रगति की स्थिति निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ द्वारा जनवरी 2015 तक उपलब्ध नहीं करायी गयी थी।

3.6 लेखापरीक्षा प्रणाली

3.6.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

उत्तर प्रदेश स्थानीय निधि, लेखापरीक्षा अधिनियम, 1984 के उपबन्धों के अनुसार निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा हेतु प्राथमिक लेखापरीक्षक है। ऐसे निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा, इलाहाबाद द्वारा 13 से 20 प्रतिशत के बीच नहीं की गई जो कि 2010–14 के अंत में बकाया रह गयी थी। निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा द्वारा कराये गये लेखों की लेखापरीक्षा के सापेक्ष बकायों की वर्षवार स्थिति **सारणी 8** में दी गई है।

सारणी 8 : इकाईयों की वर्षवार लेखापरीक्षा की स्थिति

क्र0 सं0	वर्ष	इकाईयों की संख्या		बकाया इकाईयों की संख्या	
		लेखापरीक्षा की जानी थी	लेखापरीक्षित	संख्या में	प्रतिशत में
1	2010–11	624	542	82	13
2	2011–12	625	529	96	15
3	2012–13	624	510	114	18
4	2013–14	628	500	128	20

(**स्रोतः** निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा)

उत्तर प्रदेश स्थानीय निधि लेखापरीक्षा अधिनियम 1984 के उपबंध 8 (3) के अधीन निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा को शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं पर एक समेकित लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार करके विधान मण्डल के समक्ष रखने हेतु सरकार

को प्रस्तुत करना था। यद्यपि केवल वर्ष 2009–10 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को ही विधायिका के समक्ष प्रस्तुत किया गया था। अतः 2010–13 अवधि के समेकित लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को विधान मण्डल के समक्ष प्रस्तुत करना शेष था।

3.6.2 भारत के नियन्त्रक–महालेखापरीक्षक का लेखापरीक्षा अधिदेश

● स्थानीय निधि लेखापरीक्षकों/निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा को तकनीकी दिशा–निर्देशन एवं सहायता भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा नियंत्रक–महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियों एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20(।) के अर्न्तगत की जाती है।

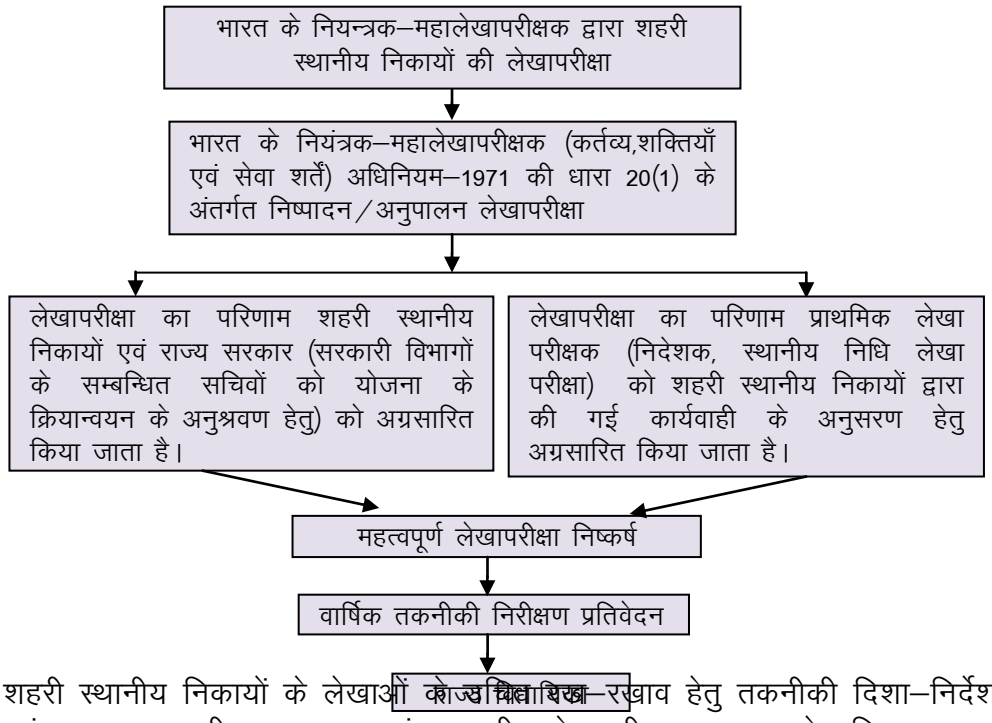
● तकनीकी दिशा–निर्देशन एवं सहायता व्यवस्था के अर्न्तगत शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं की नमूना जाँच, लेखापरीक्षा पद्धति की समीक्षा एवं स्थानीय निधि लेखापरीक्षक की आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सम्मिलित है।

● तकनीकी दिशा–निर्देशन एवं सहायता व्यवस्था के अर्न्तगत शहरी स्थानीय निकायों की नमूना जाँच के प्रतिवेदनों को प्रधान महालेखाकार (जनरल एवं सोशल सेक्टर आडिट) उत्तर प्रदेश, इलाहाबाद द्वारा लेखापरीक्षा प्रस्तरों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए निदेशक, स्थानीय निधि लेखा परीक्षा को प्रेषित किये गये।

● लेखापरीक्षा परिणाम अर्थात शहरी स्थानीय निकायों के वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदनों को सचिव, नगर विकास विभाग, निदेशक स्थानीय निकाय एवं निदेशक स्थानीय निधि लेखापरीक्षा को अनुपालन एवं कार्यवाही करने के लिए प्रेषित किया गया।

शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा की कार्य प्रणाली को **चार्ट 4** में प्रदर्शित किया गया है।

चार्ट 4: शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा की कार्य प्रणाली



शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं का उचित रख–रखाव हेतु तकनीकी दिशा–निर्देशन एवं सहायता की व्यवस्था एवं उनकी लेखापरीक्षा भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम 1971 की धारा 20(1) के

अन्तर्गत भारत के नियन्त्रक–महालेखापरीक्षक को ग्यारहवें वित्त आयोग की अनुशंसा पर सौंपा गया। तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसा पर भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक को सभी राज्यों के स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा तकनीकी दिशा–निर्देशन एवं सहायता के साथ सौंपा गया, जिससे राज्य के सभी स्थानीय निकायों के लिए लेखांकन प्रारूप के मानकीकरण के आवश्यक परिणाम प्राप्त हो सकेंगे तथा लेखाओं की लेखापरीक्षा का विश्वसनीय आश्वासन उपलब्ध कराया जा सकेगा। सरकार द्वारा स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा, भारत के नियन्त्रक महालेखापरीक्षक को अक्टूबर 2001 एवं पुनः मार्च 2011 में सौंपी गयी। वर्ष 2012–14 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा की योजना एवं लेखापरीक्षित इकाईयों की श्रेणी **सारणी 9** में प्रदर्शित की गयी है।

सारणी 9: शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा

शहरी स्थानीय निकाय की श्रेणी	2012–13		2013–14	
	लेखापरीक्षा हेतु नियोजित इकाईयाँ	लेखापरीक्षित इकाईयाँ	लेखापरीक्षा हेतु नियोजित इकाईयाँ	लेखापरीक्षित इकाईयाँ
नगर निगम	8	6	11	10
नगर पालिका परिषद	29	31	64	62
नगर पंचायत	60	49	60	56

(स्रोतः कार्यालय प्रधान महालेखाकार (जनरल एवं सोशल सेक्टर आडिट) उत्तर प्रदेश, इलाहाबाद का लेखापरीक्षा आयोजना)

वर्ष 2012–13 एवं वर्ष 2013–14 से संबंधित क्रमशः 485 (मूल्य ₹ 3,787.45 करोड़) एवं 756 (मूल्य ₹ 4,107.19 करोड़) लेखापरीक्षा प्रस्तरों को सम्बन्धित शहरी स्थानीय निकायों के कार्यालयाध्यक्षों एवं निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा को प्रेषित किया गया था किन्तु मार्च 2014 तक कोई भी लेखापरीक्षा प्रस्तर निस्तारित नहीं किया गया था।

3.7 मानव संसाधन व्यवस्था

योजना के क्रियान्वयन हेतु मानव संसाधन व्यवस्था एवं शहरी स्थानीय निकायों में स्वीकृत जनशक्ति के साथ–साथ कार्यरत कर्मचारी की स्थिति **सारणी 10** में दी गयी है।

सारणी 10: मानव संसाधन व्यवस्था

कर्मचारियों की संख्या (31.03.2013 को)[4]						
शहरी स्थानीय निकाय की श्रेणी			नगर निगम	नगर पालिका परिषद	नगर पंचायत	योग
केन्द्रीयकृत	स्वीकृत		1,456	1,124	427	3,007
	कार्यरत		794	639	218	1,651
अकेन्द्रीयकृत	स्वीकृत		16,997	12,665	3,215	32,877
	कार्यरत	नियमित	11,385	10,727	2,915	25,027
		अनियमित	726	804	539	2,069
	योग		**12,111**	**11,531**	**3,454**	**27,096**
सफाई कर्मचारी	स्वीकृत		26,640	19,410	4,915	50,965
	कार्यरत	नियमित	18,314	15,263	4,166	37,743
		अनियमित	12,929	13,053	7,555	33,537

[4] 31 मार्च 2014 तक की श्रेणीवार स्थिति, निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ में उपलब्ध नही थी।

	योग	31,243	28,316	11,721	71,280
कुल कर्मचारी	स्वीकृत	45,093	33,199	8,557	86,849
	कार्यरत	44,148	40,486	15,393	1,00,027

(**स्रोतः** निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

सारणी 10 से स्पष्ट है कि केन्द्रीयकृत श्रेणी में 3,007 स्वीकृत कर्मचारियों के विरूद्ध 1,651 (45 प्रतिशत की कमी) एवं अकेन्द्रीयकृत श्रेणी में 32,877 स्वीकृत कर्मचारियों के विरूद्ध 25,027 (24 प्रतिशत की कमी) कर्मचारी कार्यरत थे। अकेन्द्रीयकृत श्रेणी में कमी को 2,069 अनियमित कर्मचारियों की नियुक्ति करके कुछ सीमा तक कम किया गया। सफाई कर्मचारियों की श्रेणी में 50,965 स्वीकृत पदों के सापेक्ष 37,743 (25.94 प्रतिशत की कमी) कर्मचारी कार्यरत थे। 13,222 नियमित सफाई कर्मचारियों की कमी के सापेक्ष 33,537 अनियमित सफाई कर्मचारी अधिक कार्यरत थे।

3.7.1 प्रशिक्षण

छः सौ तीस शहरी स्थानीय निकायों में 1,00,027 कर्मचारी कार्यरत (मार्च 2013) थे। 630 महापौर/अध्यक्ष एवं 11,290 निर्वाचित सभासद/सदस्य शहरी स्थानीय निकायों के परिषद में होते हैं। निदेशक, स्थानीय निकाय ने बताया (जुलाई 2014) कि उत्तर प्रदेश में आवश्यक मानव संसाधन विकास एवं शहरी व्यवस्था के लिए बुनियादी एवं संस्थागत ढाँचा की कमी है। चौहत्तरवें संविधान संशोधन के परिप्रेक्ष्य में शहरी विकास केन्द्र को सशक्त बनाने के लिय एक प्रशिक्षण प्रारुप तैयार करने की आवश्यकता है जिसमें नगर पालिका पदाधिकारियों के कर्तव्य एवं जिम्मेंदारिया निर्दिष्ट हो। निदेशक, स्थानीय निकाय ने (अगस्त 2013) कर्मचारियों की दक्षता में सुधार लाने हेतु एक एकेडमी स्थापित करने का प्रस्ताव दिया। हमने पाया कि प्रशिक्षण के लिये प्रस्तावित एकेडमी जुलाई 2014 तक स्थापित नहीं की गयी थी।

3.8 शहरी स्थानीय निकायों को कृत्यों का हस्तान्तरण

संविधान के अनुच्छेद 243–डब्ल्यू शक्तियों, प्राधिकार एवं उत्तरदायित्वों का उल्लेख करता है कि राज्य की विधायिका विधि के अनुसार नगर निकायों को स्वशासित संस्थानों के रूप में कार्य करने के अधिकार को अनुमोदित कर सकती है। चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम 1992 का अनुसरण करते हुए राज्य विधायिका ने (मार्च 1996) शहरी स्थानीय निकायों को 18 कार्य सौंपने के लिए कानून लागू किया जैसा कि ***परिशिष्ट 3.2*** में वर्णित है।

संविधान में गरीबी उन्मूलन एवं शहरी क्षेत्रों के आर्थिक एवं सामाजिक विकास के नियोजन में इन निकायों की सक्रिय भूमिका पर विचार किया गया है। राज्यों का यह दायित्व था कि शहरी स्थानीय निकायों को सशक्त करने हेतु विशिष्ट शक्तियाँ एवं उत्तरदायित्व प्रदान किया जाये।

राज्य सरकार ने (मार्च 1996) विनिर्दिष्ट किया कि शहरी स्थानीय निकायों के कार्य विभिन्न अभिकरणों द्वारा निष्पादित किये जायेंगे। चौहत्तरवें संशोधन में सूचीबद्ध शहरी स्थानीय निकायों के कार्य जो कि उत्तर प्रदेश म्यूनिसिपल एक्ट, 1916 एवं उत्तर प्रदेश म्यूनिसिपल कार्पोरेशन एक्ट, 1959 की धारा क्रमशः 7 एवं 114 में शामिल है, विकास प्राधिकरणों, क्षेत्रीय जल संस्थानों, विनियमित क्षेत्र प्राधिकरणों एवं सम्बन्धित शासकीय विभागों द्वारा निष्पादित किये जा रहे थे।

उक्त शासनादेश के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों द्वारा 18 मे से केवल आठ कार्यों का पालन किया जायेगाः–

1. घरेलू, औद्योगिक एवं व्यावसायिक उद्देश्यों हेतु जलापूर्ति।
2. जनस्वास्थ्य, स्वच्छता, संरक्षण तथा ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन।
3. शहरी सुख–सुविधाओं का प्राविधान जैसे–पार्क, बगीचे और क्रीड़ा–स्थल।
4. अन्त्येष्टि एवं अन्त्येष्टि स्थल, शवदाह एवं शवदाह स्थल ।
5. पशु जलाशय, पशुओं के प्रति क्रूरता की रोकथाम।
6. अनिवार्य आँकड़े जिसमें जन्म एवं मृत्यु का पंजीकरण सम्मिलित हो।
7. जन सुविधाएँ जैसे मार्ग, पार्किंग स्थल, एवं बस अड्डा, आदि सम्मिलित हों।
8. बूचड़ खाना (वध शाला) एवं चर्म उद्योग का विनियमितीकरण।

नीचे दिये गये निम्नलिखित कार्य सरकारी विभागों/संस्थाओं द्वारा लगातार किये जायेंगे जैसा कि **सारणी 11** में वर्णित है।

सारणी 11: सरकारी विभागों/संस्थाओं द्वारा संचालित कार्य

क्र0 सं0	सेवाएँ	विभाग
1	अग्नि सेवाएँ	अग्नि शमन विभाग
2	शहरी वानिकी	वन विभाग
3	शहरी वानिकी पर्यावरण संरक्षण एवं पारिस्थितिकी पक्ष की उन्नति	पर्यावरण विभाग
4	समाज के कमजोर वर्ग, विकलांग तथा मानसिक रूप से अक्षम लोगों के हितों की सुरक्षा	जिला शहरी विकास अभिकरण एवं राज्य शहरी विकास अभिकरण के माध्यम से शहरी गरीबी उन्मूलन एवं रोजगार विभाग
5	मलिन बस्ती का उन्नयन एवं उच्चीकरण	जिला शहरी विकास अभिकरण एवं राज्य शहरी विकास अभिकरण के माध्यम से शहरी गरीबी उन्मूलन एवं रोजगार विभाग

(**स्रोतः** निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

निम्नलिखित कार्यों के सम्पादन की जिम्मेदारीं राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों एवं अन्य सरकारी संस्थाओं के बीच में बाँटा गया है जैसा कि **सारणी 12** में वर्णित है।

सारणी 12: शहरी स्थानीय निकायों एवं सरकारी संस्थाओं के मध्य कार्यों का बंटवारा

क्र. सं.	सेवाएँ	विभाग/सरकारी संस्थाएं		
1	शहरी नियोजन के साथ नगरीय नियोजन	27 शहरों में शहरी विकास प्राधिकरणों एवं शेष नगरों में शहरी स्थानीय निकायों		
2	भवनों का निर्माण एवं भू प्रयोग का विनियमन	27 शहरों में विकास प्राधिकरणों, 74 नगरों में विनियमित क्षेत्र प्राधिकरणों एवं शेष नगरों में शहरी स्थानीय निकाय		
3	सांस्कृतिक, शैक्षिक एवं सौन्दर्य सम्बन्धी पक्ष की प्रोन्नति	1	सांस्कृतिक–गतिविधियां	राज्य सांस्कृतिक विभाग एवं शहरी स्थानीय निकाय
		2	शिक्षा	निगम के मिडिल स्तर स्कूल के अतिरिक्त शिक्षा

				विभाग
		3	सौन्दर्य सम्बन्धी पक्ष	सरकारी विभागों एवं शहरी स्थानीय निकाय
4	आर्थिक एवं सामाजिक विकास का नियोजन	विकास प्राधिकरणों, विकास परिषद, शहरी स्थानीय निकाय, राज्य नगर विकास अभिकरण, उत्तर प्रदेश जल निगम, उत्तर प्रदेश जल संस्थान एवं अन्य विभाग		
5	सड़क एवं सेतु	विकास प्राधिकरणों एवं शहरी स्थानीय निकाय		

(**स्रोतः** निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

तेरहवें केन्द्रीय वित्त आयोग के प्रस्तर 10.168 के अनुशंसानुसार विकास प्राधिकरणों को समाप्त करके उनके द्वारा संचालित कार्यों को सम्बन्धित क्षेत्र के स्थानीय निकायों द्वारा अधिग्रहित किया जाना है। अग्रेतर, प्रस्तर 10.132 में इंगित है कि जवाहर लाल नेहरू नेशनल अरबन रिन्युअल मिशन के अन्तर्गत अनिवार्य सुधार उपायो में से एक उपाय निर्वाचित शहरी स्थानीय निकायों को शहर नियोजिन कार्य सौपा जाना या उसके साथ सहयुक्त किया जाना है एवं शहरी क्षेत्र में सभी विशेष नागरिक सेवाओं को प्रदान करने के लिये सात वर्ष में शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाना है। यह अनुशंसा की थी कि इन निकायों की आय की प्रतिशतता की हिस्सेदारी (भूमि विक्रय से आय को सम्मिलित करते हुए) स्थानीय निकायों के साथ होनी चाहिए।

संविधान में निहित है कि गरीबी उन्मूलन शहरी क्षेत्रों के आर्थिक एवं सामाजिक विकास कार्यो में स्थानीय निकायों की सक्रिय भूमिका होगी। तथापि, निधियों, कार्यों एवं कर्मियों के आंशिक हस्तान्तरण से शहरी स्थानीय निकायों के क्रिया कलाप सीमित हुये।

3.9 जिला योजना समिति का गठन

भारतीय संविधान के चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम 1993 में अनुच्छेद 243 जेड डी को जोड़ा गया, जो प्राधिकृत करता है कि ''प्रत्येक राज्य में जिला स्तर पर, जिले में पंचायतों और नगर पालिकाओं द्वारा तैयार की गयी योजनाओं का समेकन करने और सम्पूर्ण जिले के लिए एक विकास योजना प्रारूप तैयार करने हेतु एक जिला योजना समिति का गठन किया जायेगा।

उत्तर प्रदेश शासन ने उक्त संशोधन के अनुपालन में उत्तर प्रदेश जिला योजना समिति अधिनियम, 1999 (जुलाई 1999) पारित किया। अधिनियम के अनुसार प्रत्येक जिले में जिला विकास योजना तैयार करने हेतु एक जिला योजना समिति का गठन किया जायेगा। समिति के सुझाव के अनुसार खण्ड एवं उपखण्ड हेतु निधियों का निर्धारण शहरी स्थानीय निकायों द्वारा जिला विकास योजना की रूपरेखा के अनुसार किया जायेगा।

जिला योजना समिति का गठन अप्रैल 2008 में किया गया था परन्तु दिसम्बर 2009 से कार्य करना शुरू किया।

3.10 आन्तरिक नियन्त्रण

शहरी स्थानीय निकाय के अभिलेखों की नमूना जांच हेतु तुलन पत्र में परिसम्पत्तियों एवं दायित्वों की वास्तविक एवं सही तस्वीर प्रस्तुत करने के लिए राज्य सरकार ने 2008 में शहरी स्थानीय निकायों में उपार्जन आधारित दोहरी प्रविष्टि लेखा प्रणाली को लागू करने का निर्णय लिया।

3.11 निष्कर्ष

● शहरी स्थानीय निकायों को उपलब्ध करायी गयी निधियों को निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ के अभिलेखों में अंतिम व्यय माना गया।

● सरकार ने द्वितीय एवं तृतीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार राजस्व के निवल उत्पाद का निर्धारित प्रतिशत अन्तरित नहीं किया।

● लेखाओं का रख–रखाव अपर्याप्त था एवं नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा लेखाओं के अनुमोदित प्रारूप को नहीं अपनाया गया था।

● लेखापरीक्षा प्रस्तरों का अनुपालन दीर्घ अवधि से लम्बित था।

● संविधान में निहित उपबन्धों के अनुरूप निधियों, कृत्यों तथा कर्मियों को शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित नहीं किया गया।

प्रकरण शासन को (अक्टूबर 2014) संदर्भित किया गया; उत्तर प्रतीक्षित (फरवरी 2015) है।