अध्याय-3

शहरी स्थानीय निकायों की रूपरेखा

अध्याय-3

शहरी स्थानीय निकायों की रूपरेखा

3.1 शहरी स्थानीय निकायों की पृष्ठभूमि

74वें संवैधानिक संशोधन ने शक्ति के विकेन्द्रीकरण और शहरी स्थानीय निकायों के लिए निधियों एवं पदाधिकारियों सहित संविधान की बारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 कार्यों के हस्तांतरण का मार्ग प्रशस्त किया। यद्यपि अग्निशमन सेवाओं को छोड़कर शहरी स्थानीय निकायों को सभी 18 कार्य हस्तांतरित हैं (अगस्त 1994), तथापि निधियां एवं पदाधिकारी शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किए जाने शेष हैं। 74वें संवैधानिक संशोधन के प्रावधानों को समाविष्ट करने के लिए हिमाचल प्रदेश सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों को शक्तियों एवं उत्तरदायित्वों के हस्तांतरण के लिए हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1994 तथा हिमाचल प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1994 बनाए, तथापि कुछ अनिवार्य एवं विवेकाधीन कार्य जैसे सड़कों, गलियों, गलियों की लाइटें, सफाई इत्यादि का रखरखाव इन अधिनियमों के लागू किए जाने से पहले शहरी स्थानीय निकायों द्वारा क्रियान्वित किए जाते थे।

3.2 लेखापरीक्षा अधिदेश

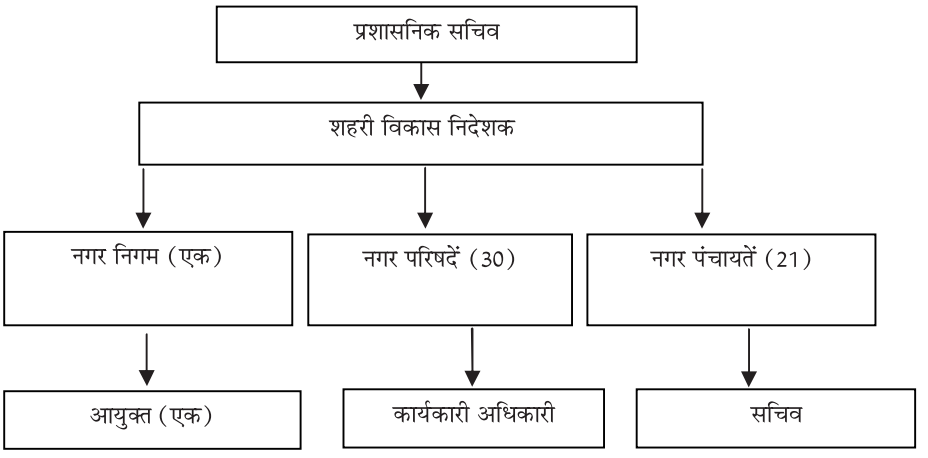
हिमाचल प्रदेश में शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग द्वारा संचालित की जाती है। राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के कर्तव्य, शक्ति और सेवा-शर्त अधिनियम, 1971 की धारा 20 (1) के अंतर्गत तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता उपलब्ध करवाने के उत्तरदायित्व सहित भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को सुपुर्द की (मार्च 2011)। लेखापरीक्षा के परिणाम इस प्रतिवेदन में अन्तर्निहित हैं।

3.3 शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढांचा

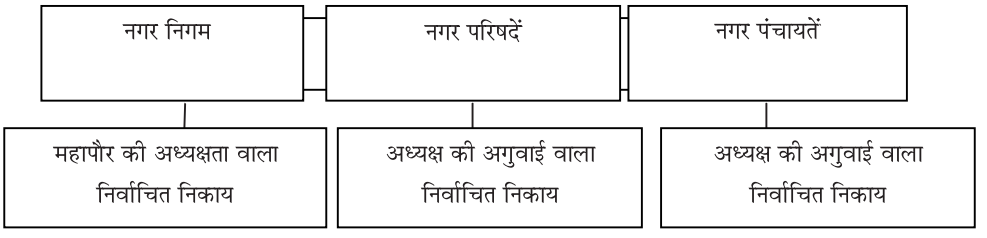
राज्य में एक नगर निगम, 30 नगर परिषदें तथा 21 नगर पंचायतें हैं।

शहरी स्थानीय निकायों का सम्पूर्ण नियंत्रण प्रधान सचिव (शहरी विकास) हिमाचल प्रदेश सरकार के पास निदेशक, शहरी विकास विभाग के माध्यम से निहित है। शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढांचा निम्नवत् है:-

शहरी स्थानीय निकायों का प्रशासनिक ढांचा



निर्वाचित निकाय



3.3.1 स्थायी समितियां

वित्तीय मामलों तथा स्कीमों के क्रियान्वयन में शामिल विभिन्न स्थाई समितियों का वर्णन **तालिका 8** में दिया गया है:

तालिका-8
स्थाई समितियों के नियम एवं उत्तरदायित्व

शहरी स्थानीय निकायों का स्तर	स्थाई समिति का नाम	स्थाई समिति का अध्यक्ष	स्थाई समिति की भूमिकाएं एवं उत्तरदायित्व
शहरी स्थानीय निकाय	सामान्य स्थाई समिति	नगर निगम में महापौर तथा नगर परिषद/नगर पंचायत में अध्यक्ष	स्थापना मामलों, संचार, भवनों, शहरी आवास तथा प्राकृतिक आपदाओं के प्रति राहत के प्रावधान, जलापूर्ति एवं समस्त अवशिष्ट मामलों के सम्बंध में कार्यों का निष्पादन करती है।
	वित्त, लेखापरीक्षा एवं आयोजना समिति		नगरपालिका के वित्त, बजट का निर्माण, राजस्व वृद्धि की संभावनाओं की संवीक्षा व प्राप्तियों एवं व्यय विवरणों की जांच से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन करती है।
	सामाजिक न्याय समिति	नगर निगम में उप महापौर तथा नगर परिषद/नगर पंचायत में अध्यक्ष	शिक्षा एवं आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं पिछड़ा वर्ग, महिलाओं एवं समाज के अन्य कमजोर वर्गों के अन्य हितों की प्रोन्नति से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन करती है।

3.3.2 स्कीमों के क्रियान्वयन के लिए संस्थागत व्यवस्थाएँ

शहरी विकास निदेशालय में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा विभिन्न स्कीमों के क्रियान्वयन के निरीक्षण हेतु परियोजना अनुभाग में एक परियोजना अधिकारी तथा दो सांख्यिकीय सहायकों की तैनाती की गई है। शहरी स्थानीय निकायों में 01 अक्तूबर 2015 तक 3,330 संस्वीकृत पदों में से विभिन्न श्रेणियों के 872 पद (26 *प्रतिशत*) रिक्त पड़े थे और तीन शहरी स्थानीय निकायों में 13 कर्मचारी (नगर पंचायत चुवाड़ी: दो; नगर पंचायत जोगिन्द्रनगर: आठ तथा नगर पंचायत मेहतपुर: तीन) अधिक थे **(परिशिष्ट-10)**। अपर निदेशक (शहरी स्थानीय निकाय) ने बताया (जनवरी 2016) कि नव-सृजित नगर परिषद, नैर चौक तथा नगर पंचायत बैजनाथ-पपरोला में उनके सृजन के समय स्टॉफ संस्वीकृत नहीं था।

3.4 वित्तीय रूपरेखा

3.4.1. शहरी स्थानीय निकायों को निधियों का प्रवाह

विभिन्न विकास कार्यों के निष्पादन के लिए शहरी स्थानीय निकाय मुख्यत: भारत सरकार तथा राज्य सरकार से अनुदान के रूप में निधियां प्राप्त करते हैं। भारत सरकार के अनुदान में केन्द्रीय वित्त आयोग की सिफारिशों के अंतर्गत दिये गए अनुदान तथा विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए अनुदान शामिल हैं। राज्य सरकार के अनुदान राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों पर कुल कर राजस्व की निवल आमदनी के हस्तांतरण तथा राज्य प्रायोजित स्कीमों के क्रियान्वयन के लिए अनुदानों द्वारा प्राप्त होते हैं। इसके अतिरिक्त शहरी स्थानीय निकायों द्वारा करों, किराया, शुल्कों, लाइसेंस जारी करने इत्यादि से भी राजस्व जुटाया जाता है। विभिन्न स्रोतों के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों को आवंटित निधियां बैंक में रखी जाती हैं।

यद्यपि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा केन्द्रीय तथा राज्य प्रायोजित स्कीमों के निष्पादन के लिए भारत सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा जारी दिशा-निर्देशों के अनुसार केन्द्रीय एवं राज्य अनुदान प्रयुक्त किए जाते हैं, तथापि शहरी स्थानीय निकायों की अपनी प्राप्तियां प्रशासनिक खर्चों एवं शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बनाई गई स्कीमों/कार्यों के निष्पादन के लिए प्रयुक्त की जाती हैं। महत्त्वपूर्ण स्कीमों में निधि प्रवाह व्यवस्थाएं **तालिका 9** में दी गई हैं:

तालिका-9
प्रमुख केन्द्रीय प्रायोजित महत्त्वपूर्ण स्कीमों में निधि प्रवाह व्यवस्थाएं

क्रमांक	स्कीम	निधि प्रवाह व्यवस्थाएं
1.	जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन	भारत सरकार जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन के अंतर्गत कार्यकारी अभिकरणों को अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के रूप में 100 *प्रतिशत* वित्तीय सहायता उपलब्ध करवाती है।
2.	लघु एवं मध्यम कस्बों के लिए शहरी अवसंरचना विकास स्कीम	केन्द्र तथा राज्य सरकार द्वारा सहायता अनुदान अंश 80:10 के अनुपात में बांटा जाना है तथा शेष 10 *प्रतिशत* का बंदोबस्त शहरी स्थानीय निकायों द्वारा स्वयं के स्रोतों से किया जाना है।
3.	राजीव आवास योजना	एक विशेष श्रेणी का राज्य होते हुए हिमाचल प्रदेश में निधीयन का तरीका भारत सरकार, राज्य सरकार तथा आवास के लिए लाभार्थी तथा भारत सरकार, राज्य सरकार तथा अवसंरचना हेतु शहरी स्थानीय निकाय द्वारा 80:10:10 के अनुपात में बांटा गया है।

3.4.2 संसाधनः प्रवृत्तियां एवं संघटक

शहरी स्थानीय निकायों के 2010-11 से 2014-15 की अवधि के लिए संसाधनों का वर्णन **तालिका 10** में दिया गया है:

तालिका-10
शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों पर समयावली आंकड़े

(₹ करोड़)

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
अपने संसाधनों से राजस्व	54.54	58.78	44.23	50.10	अनुपलब्ध
केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों सहित केन्द्रीय वित्त आयोग हस्तांतरण (वित्त आयोग हस्तांतरण)	7.77	24.30	30.97	46.88	22.52
राज्य वित्त आयोग हस्तांतरण (राज्य सरकार वित्त आयोग हस्तांतरण)	46.12	51.88	57.07	68.08	72.40
केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों के लिए भारत सरकार से अनुदान	19.50	25.83	3.90	149.16	91.64
राज्य स्कीमों के लिए राज्य सरकार से अनुदान	85.19	109.90	78.01	8.84	34.55
योग	**213.12**	**270.69**	**214.18**	**323.06**	**221.11**

स्रोतः शहरी विकास निदेशक

3.4.3 संसाधनों का अनुप्रयोग: प्रवृत्तियां एवं संघटक

2010-11 से 2014-15 की अवधि के लिए शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों के अनुप्रयोग **तालिका 11** में दिए गये हैं:

तालिका-11
क्षेत्रवार संसाधनों का अनुप्रयोग

(₹ करोड़)

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
अपने संसाधनों से प्राप्त राजस्व से व्यय	55.97	59.14	31.04	19.35	अनुपलब्ध
केन्द्रीय वित्त आयोग हस्तांतरणों से व्यय (केन्द्रीय वित्त आयोग हस्तांतरण)	7.77	24.30	30.97	35.39	22.52
राज्य वित्त आयोग हस्तांतरणों से व्यय (राज्य वित्त आयोग हस्तांतरण)	46.12	51.88	57.07	68.08	72.40
राज्य सरकार एवं केन्द्रीय सरकार से प्राप्त अनुदानों से व्यय	85.81	110.45	78.01	169.49	126.19
योग	**195.67**	**245.77**	**197.09**	**292.31**	**221.11**

स्रोत: शहरी विकास निदेशक

शहरी विकास निदेशालय ने वर्ष 2014-15 के लिए अप्रैल 2016 तक स्वयं के राजस्व की प्राप्तियों एवं व्यय के आंकड़े संकलित नहीं किये थे।

3.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

2014-15 के दौरान नगर निगम, शिमला, छः नगर परिषदों[9] तथा सात नगर पंचायतों[10] के अभिलेखों की संवीक्षा की गई **(परिशिष्ट-1)**। महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष इस प्रतिवेदन के अध्याय 4 में दर्शाए गये हैं।

3.6 तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता

शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता उपलब्ध करवाने के उत्तरदायित्व सहित नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्ति एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20(1) के अंतर्गत भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को सुपुर्द की गई है। कार्यालय प्रधान महालेखाकार द्वारा 17 तथा 18 नवम्बर 2014 को राज्य सरकार के स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग के लेखापरीक्षा स्टॉफ हेतु दो दिवसीय प्रशिक्षण कार्यक्रम का आयोजन किया गया जिसमें प्रतिभागियों को निर्माण कार्यों, सहायता अनुदानों इत्यादि की लेखापरीक्षा करने के लिए लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र, उद्देश्य, मापदण्ड एवं पद्धति के बारे में अवगत करवाया गया। इसके अतिरिक्त, 2014-15 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों के पांच निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा समीक्षा की गई तथा आगामी सुधार हेतु आवश्यक सुझाव दिये गये।

3.7 शहरी स्थानीय निकायों का वित्तीय विवरण एवं लेखांकन ढांचा (आंतरिक नियंत्रण प्रणाली)

राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के कुशल एवं प्रभावी शासन के लिए मजबूत आंतरिक नियंत्रण प्रणाली मुख्य रूप से योगदान करती है। वित्तीय नियमों, कार्य-विधियों एवं निदेशों की अनुपालना के साथ साथ ऐसी अनुपालना की प्रास्थिति पर रिपोर्टिंग की समयपरकता और गुणवत्ता अच्छे शासन की विशेषताओं में से एक है। प्रभावी एवं प्रचालनीय अनुपालना एवं

9 बद्दी, डल्हौजी, धर्मशाला, घुमारवीं, परवाणू तथा ठियोग।

10 अर्की, भोटा, भुंतर, चौपाल, चुवाड़ी, गगरेट तथा जुब्बल।

नियंत्रणों पर प्रतिवेदन शहरी स्थानीय निकायों एवं राज्य सरकार को उनके नीतिगत आयोजना, निर्णय लेने तथा हित साधकों के उत्तरदायित्व से अंतर्विष्ट मूलभूत उत्तरदायित्वों को प्राप्त करने में सहायता करते हैं। आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में निम्नवत् कमजोरियां/कमियां पायी गयीं जिनका अनुवर्ती परिच्छेदों में उल्लेख किया गया है।

3.7.1 लेखाओं का अप्रमाणन

राज्य अधिनियमों/नियमों में किसी स्वतंत्र अभिकरण द्वारा लेखाओं के प्रमाणन के सम्बंध में विशेष प्रावधान नहीं है तथापि, निदेशक, शहरी विकास विभाग द्वारा सभी शहरी स्थानीय निकायों को अप्रैल 2009 से प्रोद्भूत आधार पर अपने लेखे रखने के अनुदेश (2007)जारी किये गये हैं। शहरी स्थानीय निकायों को दोहरी प्रविष्टि प्रणाली प्रारम्भ करने के निदेश भी दिये गये थे (अप्रैल 2009) तथापि यह पाया गया कि दिसम्बर 2015 तक प्रोद्भूत आधार पर लेखांकन प्रणाली किसी भी शहरी स्थानीय निकाय द्वारा अपनाई नहीं गई थी। अपर निदेशक (शहरी स्थानीय निकाय) ने बताया (दिसम्बर 2015) कि राष्ट्रीय पालिका लेखा नियम पुस्तिका के आधार पर शहरी स्थानीय निकायों के लिए हिमाचल प्रदेश पालिका लेखांकन नियम पुस्तिका प्रक्रियाधीन है। तथापि, राज्य के अधिनियमों/नियमों में विशेष प्रावधानों के अभाव में शहरी स्थानीय निकायों में एक स्वतंत्र अभिकरण द्वारा लेखाओं का प्रमाणन अस्तित्व में नहीं हैं।

3.7.2 शहरी स्थानीय निकायों की आंतरिक लेखापरीक्षा

हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 161(3) तथा हिमाचल प्रदेश पालिका अधिनियम, 1994 की धारा 255(1) के अंतर्गत शहरी स्थानीय निकायों के लेखे एक पृथक एवं स्वतंत्र अभिकरण द्वारा लेखापरीक्षित किये जाने होते हैं। राज्य सरकार ने एक अधिसूचना जारी की (फरवरी 2008) जिसके अनुसार निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा से शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा संचालित करने के लिए एक वार्षिक योजना तैयार करने की अपेक्षा की गई थी। वर्ष 2014-15 की लेखापरीक्षा योजना के अनुसार 22 शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा आयोजना की गई थी जिनमें से 31 मार्च 2015 तक 21 शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा कर ली गई थी। अपर निदेशक ने बताया कि लेखापरीक्षा के दौरान उनके द्वारा यह देखा गया कि मात्र नगर निगम शिमला द्वारा ही वार्षिक लेखाओं का रख-रखाव किया गया है।

3.7.3 बजट आकलन

शहरी स्थानीय निकायों के बजट आकलन आगामी वित्त वर्ष के लिए प्रत्याशित आय एवं व्यय के बजट आकलनों को ध्यान में रखते हुए निर्धारित प्रपत्र में हिमाचल प्रदेश पालिका लेखा संहिता, 1975 के अनुसार तैयार किये जाने होते हैं तथा चयनित प्रतिनिधियों की पालिका (सदन) के समक्ष रखे जाते हैं। सदन द्वारा बजट पारित किये जाने के बाद, यह निदेशक, शहरी विकास को अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किया जाता है। 2011-14 के दौरान नमूना जांच किये गए नगर निगम, नगर परिषदों तथा नगर पंचायतों द्वारा बजट प्रावधान तथा व्यय की वर्षबद्ध स्थिति **तालिका 12** में दी गई है:

तालिका-12
व्यय की तुलना में बजट आकलन

(₹ करोड़)

वर्ष	बजट आकलन	वास्तविक व्यय	बचतें (-) आधिक्य (+)	बचत की प्रतिशतता
2011-12	23.79	19.44	(-) 4.35	18
2012-13	32.57	27.87	(-) 4.70	14
2013-14	28.95	22.43	(-) 6.52	23

टिप्पणी: इकाईबद्ध स्थिति **परिशिष्ट-11** में दी गई है।

तालिका 12 से यह स्पष्ट है कि यथार्थवादी बजट आकलन तैयार नहीं किये गये थे जिसके परिणामस्वरूप 2011-12 तथा 2013-14 के दौरान 14 से 23 *प्रतिशत* की लगातार बचत हुई।

3.7.4 बैंक समाधान विवरणियाँ तैयार न करना

राज्य पालिका लेखा संहिता 1975 के नियम 19(2) के अनुसार सामान्य रोकड़ बही की कार्यकारी अधिकारी द्वारा प्रतिदिन मद-वार जांच की जाएगी तथा इसका संवरण करके इसे प्रतिदिन हस्ताक्षरित किया जाएगा। मास के अंत में इसकी बैंक पास बुक से तुलना एवं मिलान किया जाएगा। प्राप्ति एवं व्यय की प्रत्येक मद की रोकड़ बही से जांच की जाएगी तथा अंतर की व्याख्या की जाएगी एवं सामान्य रोकड़ बही में इसका लेखा-जोखा रखा जाएगा।

तथापि, यह देखने में आया कि वर्ष 2013-14 के अंत में रोकड़ बहियों तथा बैंक पास बुकों के मध्य ₹ 1.44 करोड़ **(परिशिष्ट-12)** का अंतर था जिसका पांच शहरी स्थानीय निकायों द्वारा मार्च 2014 तक मिलान नहीं किया गया था। बैंक विवरणों से मिलान न होने की स्थिति में इन शहरी स्थानीय निकायों के लेखा की प्रामाणिकता सुनिश्चित नहीं की जा सकी। सम्बंधित शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकारी अधिकारियों ने बताया (अक्तूबर 2014-फरवरी 2015) कि भविष्य में अंतर का समाधान कर लिया जाएगा।

3.7.5 लम्बित लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों

लेखापरीक्षा निष्कर्षों एवं अभ्युक्तियों पर अपर्याप्त प्रतिक्रिया के फलस्वरूप उत्तरदायित्व का क्षय हुआ

नगर निगम, नगर परिषद तथा नगर पंचायत के सम्बन्ध में क्रमश: आयुक्त, कार्यकारी अधिकारी, सचिव द्वारा प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश द्वारा निर्गत निरीक्षण प्रतिवेदनों में अन्तर्निहित अभ्युक्तियों की अनुपालना, त्रुटियों/चूकों में संशोधन एवं अभ्युक्तियों के समायोजन हेतु उनकी अनुपालना से अवगत करवाना अपेक्षित है। 31 मार्च 2015 तक निर्गत, समायोजित तथा बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा परिच्छेदों का विवरण **तालिका 13** में अन्तर्निहित है:

तालिका-13
लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों की स्थिति

क्रमांक	निरीक्षण प्रतिवेदन निर्गत करने का वर्ष	31 मार्च 2014 तक बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन/परिच्छेद		जमा		योग		2014-15 के दौरान निपटाए गए निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों की संख्या		31.03.2015 तक बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों की संख्या	
		निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद
1.	2010-11तक	99	673	-	-	99	673	-	48	99	625
2.	2011-12	14	138	-	-	14	138	-	20	14	118
3.	2012-13	15	175	-	-	15	175	1	36	14	139
4.	2013-14	17	218	-	-	17	218	-	-	17	218
5.	2014-15	-	-	14	144	14	144	-	-	**14**	**144**
	योग	**145**	**1,204**	**14**	**144**	**159**	**1,348**	**1**	**104**	**158**	**1,244**

निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा बकाया परिच्छेदों की बढ़ती हुई संख्या लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के प्रति अपर्याप्त प्रतिक्रिया को दर्शाती है जिसके परिणामस्वरूप उत्तरदायित्व का क्षय हुआ।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को मार्च 2016 में प्रेषित किये गये थे। उत्तर प्रतीक्षित था (अप्रैल 2016)।