भाग-ख
शहरी स्थानीय निकाय

अध्याय-3

शहरी स्थानीय निकायों की रूपरेखा

3.1 पृष्ठभूमि

74वें संविधान संशोधन अधिनियम ने शक्तियों के विकेन्द्रीकरण और शहरी स्थानीय निकायों को संविधान की बारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 कार्यों **(परिशिष्ट-1)** सहित निधियों तथा कर्मचारियों के हस्तांतरण का मार्ग प्रशस्त किया था। यद्यपि हिमाचल प्रदेश में शहरी स्थानीय निकायों को 17 कार्य हस्तांतरित (अगस्त 1994) किये गये थे (अग्निशमन सेवाओं को छोड़कर); तथापि शहरी स्थानीय निकायों को अब भी सम्बन्धित निधियां तथा कर्मचारी उपलब्ध किए जाने शेष थे। हिमाचल प्रदेश सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों को शक्तियों तथा जिम्मेदारियों के हस्तांतरण हेतु, हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1994 तथा हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम 1994 अधिनियमित किया था।

3.2 लेखापरीक्षा अधिदेश

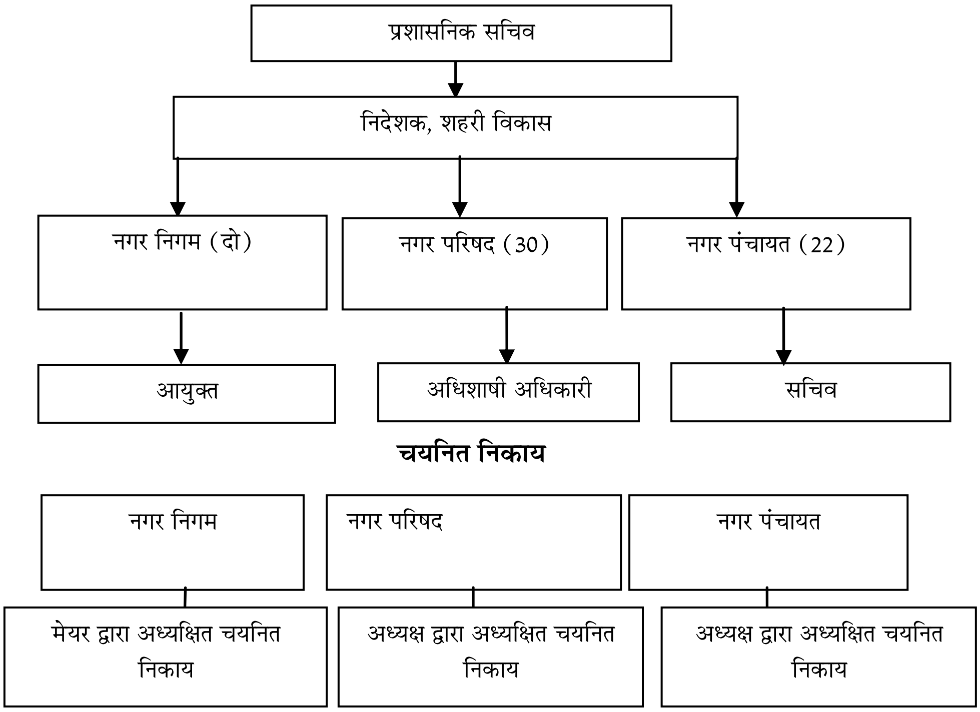
हिमाचल प्रदेश में शहरी स्थानीय निकायों की प्राथमिक लेखापरीक्षा निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग द्वारा संचालित की जा रही है। राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के कर्त्तव्य, शक्ति एवं सेवा शर्तें अधिनियम, 1971 की धारा 20(1) के अन्तर्गत तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता उपलब्ध करवाने के उत्तरदायित्व के साथ नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के सुपुर्द की थी (मार्च 2011)। लेखापरीक्षा निष्कर्ष अध्याय-4 में शामिल किये गये हैं।

3.3 शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढ़ांचा

राज्य में दो नगर निगम, 30 नगर परिषद तथा 22 नगर पंचायत है।

शहरी स्थानीय निकायों का समग्र नियंत्रण निदेशक, शहरी विकास के माध्यम से हिमाचल प्रदेश सरकार के अपर मुख्य सचिव (शहरी विकास विभाग) के पास है। संगठनात्मक ढांचा निम्नवत है:

शहरी स्थानीय निकायों का प्रशासनिक ढ़ांचा



3.3.1 स्थायी समितियां

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

तालिका-8: स्थाई समितियों के नियम एवं उत्तरदायित्व

स्थाई समिति का नाम	स्थाई समिति का अध्यक्ष	स्थाई समिति की भूमिकाएं एवं उत्तरदायित्व
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 आयोजन 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	अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं पिछड़ा वर्ग, महिलाओं एवं समाज के अन्य कमजोर वर्गों के शिक्षा एवं आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं अन्य हितों की प्रोन्नति से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन करती है।

3.3.2 परियोजनाओं के क्रियान्वयन के लिए संस्थागत व्यवस्थाएं

शहरी विकास निदेशालय में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा विभिन्न परियोजनाओं के क्रियान्वयन के निरीक्षण हेतु परियोजना अनुभाग में एक परियोजना अधिकारी तथा दो सांख्यिकीय सहायकों की तैनाती की गई है। शहरी स्थानीय निकायों में 3,729 स्वीकृत पदों में से विभिन्न श्रेणियों के 1,047 पद (28 *प्रतिशत*) रिक्त थे, और तीन शहरी स्थानीन निकायों[14] में 38 कर्मचारी अधिक थे।

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 परियोजनाओं के क्रियान्वयन के लिए अनुदानों के माध्यम से प्राप्त होते हैं। इसके अतिरिक्त शहरी स्थानीय निकायों द्वारा करों, किराया, शुल्कों, इत्यादि से भी राजस्व जुटाया जाता है। विभिन्न स्रोतों के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों को आवंटित निधियां बैंक में रखी जाती हैं।

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

तालिका-9: प्रमुख केन्द्रीय प्रायोजित महत्त्वपूर्ण परियोजनाओं में निधि प्रवाह व्यवस्थाएं

क्रमांक	स्कीम	निधि प्रवाह व्यवस्थाएं
1.	स्मार्ट सिटी मिशन	स्मार्ट सिटी मिशन केन्द्र प्रायोजित योजना है जिसमें केन्द्र सरकार द्वारा प्रति वर्ष प्रति शहर ₹ 100 करोड़ औसत वित्तीय सहायता देने का प्रस्ताव दिया है। मेल के आधार पर राज्य/शहरी स्थानीय निकायों द्वारा समान राशि का योगदान दिया जाएगा।

[14] नगर निगम धर्मशाला: 27, नगर परिषद हमीरपुर: एक तथा नगर परिषद डलहौजी: 10

2.	लघु एवं मध्यम कस्बों के लिए शहरी अवसंरचना विकास परियोजना	केन्द्र तथा राज्य सरकार द्वारा सहायता अनुदान 80:10 के अनुपात में बांटा जाना है तथा शेष 10 *प्रतिशत* का बंदोबस्त शहरी स्थानीय निकायों द्वारा स्व स्रोतों से किया जाना है।
3.	जिर्णोधार एवं शहरी रूपांतर हेतु अटल मिशन	हिमाचल प्रदेश में परियोजनाओं का निधियन पैटर्न केन्द्र और राज्य सरकार के मध्य 90:10 के अनुपात में है।
4.	स्वच्छ भारत मिशन	हिमाचल प्रदेश विशेष राज्य वर्ग में है अतैव केन्द्र तथा राज्य सरकार में प्राप्त अनुदानों का अनुपात 90:10 रखा गया है।

3.4.2 संसाधन: प्रवृत्तियां एवं संघटक

शहरी स्थानीय निकायों के 2012-13 से 2016-17 की अवधि के लिए संसाधनों का वर्णन **तालिका-10** में दिया गया है।

तालिका-10: शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों पर समयावली आंकड़े

(₹ करोड़ में)

	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
स्व राजस्व	44.23	50.10	119.38	153.14
केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों सहित केन्द्रीय वित्त आयोग हस्तांतरण	30.97	46.88	22.52	24.55
राज्य वित्त आयोग हस्तांतरण	57.07	68.08	72.40	85.51
केन्द्रीय प्रायोजित परियोजनाओं के लिए भारत सरकार से अनुदान	3.90	149.16	91.64	159.62
राज्य परियोजनाओं के लिए राज्य सरकार से अनुदान	78.01	8.84	34.55	67.15
योग	**214.18**	**323.06**	**340.49**	**489.97**

उपर्युक्त तालिका में यह अनुमानित किया गया कि केन्द्रीय योजनाओं के लिए भारत सरकार से प्राप्त धनराशि की मात्रा पर विचार करने के बाद राज्य सरकार ने राज्य योजनाओं के लिए अनुदान जारी किया ताकि योजनाओं के विकास के लिए जारी कुल निधियों की बढ़ती प्रवृत्ति को बनाए रखा जा सके।

3.4.3 संसाधनों का अनुप्रयोग: प्रवृत्तियां एवं संघटक

2012-13 से 2015-16 की अवधि के लिए शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों के अनुप्रयोग **तालिका 11** में दिए गये हैं:

तालिका-11: क्षेत्रवार संसाधनों का अनुप्रयोग

(₹ करोड़ में)

	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
स्व राजस्व से व्यय	31.04	19.35	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
केन्द्रीय वित्त आयोग हस्तांतरणों से व्यय	30.97	35.39	22.52	24.55
राज्य वित्त आयोग हस्तांतरणों से व्यय	57.07	68.08	72.40	85.51
राज्य सरकार एवं केन्द्रीय सरकार से प्राप्त अनुदानों से व्यय	78.01	169.49	126.19	226.77
योग	**197.09**	**292.31**	**221.11**	**336.83**

स्रोत: निदेशक शहरी विकास

शहरी विकास, निदेशालय ने वर्ष 2014-15 से आगे स्व-राजस्व से व्यय आंकड़ों का अनुरक्षण नहीं किया था। शहरी विकास विभाग के संयुक्त निदेशक द्वारा इस संदर्भ में कहा गया (जुलाई 2018) कि शहरी स्थानीय निकायों को वार्षिक आय और व्यय नियमित रूप में जमा करने के लिए बार-बार निर्देशित किया जा रहा था। इससे इंगित हुआ कि विभाग वर्ष 2014-15 में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा स्व-राजस्व से व्यय के लिए आंकड़े प्राप्त करने में सक्षम नहीं था।

3.5 शहरी स्थानीय निकायों का वित्तीय विवरण एवं लेखांकन ढ़ांचा (आंतरिक नियंत्रण प्रणाली)

एक मजबूत आंतरिक नियंत्रण प्रणाली महत्वपूर्ण रूप से कुशल एवं प्रभावी शासन के लिए योगदान करती है। वित्तीय नियमों, प्रक्रियाओं 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। अनुपालना एवं नियंत्रणों पर प्रतिवेदन, यदि प्रभावी एवं प्रचालनीय है, शहरी स्थानीय निकायों एवं राज्य सरकार को उनके आधारभूत प्रबन्धन उत्तरदायित्वों, निर्णय क्षमता तथा हित साधकों के प्रति उत्तरदायित्व को प्राप्त करने में सहायता करते हैं। आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में पायी गयी कमजोरियों/कमियों का उल्लेख अध्याय-4 में किया गया है।

3.6 शहरी स्थानीय निकायों की प्राथमिक तथा आंतरिक लेखापरीक्षा

हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 161(3) तथा हिमाचल प्रदेश नगर पालिका अधिनियम 1994 की धारा 255(1) के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा परस्पर भिन्न तथा स्वंतत्र एजेंसियों द्वारा की जाए। शहरी स्थानीय निकायों की प्राथमिक लेखापरीक्षा, निदेशक स्थानीय लेखा विभाग द्वारा की जा रही है। वर्ष 2016-17 के दौरान 20 शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा स्थानीय लेखा विभाग द्वारा की गई। इन लेखापरीक्षाओं के परिणाम शहरी स्थानीय निकायों की वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल किए गए जिसे हिमाचल प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1994 की धारा 255(3) के अनुसार राज्य सरकार द्वारा राज्य विधानमण्डल के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।

आय और व्यय के नियंत्रण को सुनिश्चित करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों में आंतरिक लेखापरीक्षा संचालित करने हेतु निदेशक, शहरी विकास विभाग के पास परस्पर भिन्न और स्वतंत्र आंतरिक लेखापरीक्षा एजेंसी के लिए कोई प्रावधान नहीं है।

3.7 तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता

शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियम, 2007 की धाराओं 152-154 के अनुसार वार्षिक लेखापरीक्षा योजनाओं, लेखापरीक्षा पद्धति एवं प्रक्रियाओं, प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण, रिपोर्टिंग एवं विवरणियों को प्रस्तुत करने के सम्बन्ध में प्राथमिक लेखापरीक्षकों को उचित तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता उपलब्ध करवाने के उत्तरदायित्व के साथ नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्ति एवं सेवा शर्तें) के अधिनियम, 1971 की 20(1) के अन्तर्गत नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के सुपुर्द की गई है।

प्राथमिक लेखापरीक्षक (निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग) से वर्ष 2016-17 के लिए लेखापरीक्षा योजना प्राप्त की गई थी और इस कार्यालय में लेखापरीक्षा योजना हेतु नोट की गई थी।

प्राथमिक लेखापरीक्षक (निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग) ने हिमाचल प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1994 की धारा 164 में निर्धारित लेखापरीक्षा पद्धति एवं प्रक्रियाओं का पालन किया था।

वर्ष 2016-17 के दौरान प्राथमिक लेखापरीक्षकों द्वारा संचालित शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा से छः निरीक्षण प्रतिवेदनों की कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश द्वारा समीक्षा की गई थी। निरीक्षण प्रतिवेदनों की जांच की गई थी और सुधार एवं अनुवर्ती कार्रवाई हेतु सिफारिशें की गई थीं। निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग के कार्यालय को निम्नवत सिफारिशें की गई थीं:

(i) लेखापरीक्षा में आपत्तियां उठाते समय परिच्छेदों में नियमों का संदर्भ दिया जाए।

(ii) लेखापरीक्षित इकाई को लेखापरीक्षा मेमों जारी किए जाएं और लेखापरीक्षा परिच्छेदों में सम्बन्धित शहरी स्थानीय निकायों के सचिवों/अधिशाषी अधिकारी का उत्तर सम्मिलित किया जाए।

यह पाया गया कि स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग ने पिछले वर्ष के दौरान कार्य प्रगति हेतु पूर्ववत अनुशंसा की गई परंतु स्थाई कमियों उपस्थिति बताती है कि इनके निवारण के लिए स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग ने पर्याप्त कदम नहीं उठाए गए।

प्रत्येक वर्ष स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग लेखापरीक्षा स्टॉफ को उनकी आवश्यकता/उनके द्वारा सुझाए गए विषयों के अनुसार दो दिवसीय प्रशिक्षण दिया जाता है। वर्ष 2016-17 के दौरान स्थानीय लेखापरीक्षा के 18 प्रतिभागियों को 8 और 09 दिसम्बर 2016 को निम्न विषयों पर प्रशिक्षण दिया गया: (i) वित्त कर और दावे की वसूली से सम्बंधित सांविधिक व्यवस्थापन (ii) पंचायती राज संस्थाओं की निधियां उनकी कार्य-प्रणाली अनुप्रयोग और पूंजी निवेश (iii) बजट, किए गए व्यय और भण्डार (iv) लेखापरीक्षा और निरीक्षण (v) पंचायती राज लोक निर्माण कार्यों के नियम और; (vi महात्त्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) का परिचय और इनकी कार्य-प्रणाली के नियम (आधारभूत सिद्धांत)।

3.8 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

वर्ष 2016-17 के दौरान, कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश द्वारा 16 शहरी स्थानीय निकाय इकाईयों की नमूना जांच की गई थी और सम्बन्धित शहरी स्थानीय निकायों को प्रतिवेदन जारी किए गए थे। वर्ष 2016-17 के दौरान नगर निगम शिमला, 11 नगर परिषदों तथा चार नगर पंचायतों के अभिलेखों की संवीक्षा की गई थी (**परिशिष्ट-3**) और उसके प्रति महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष इस प्रतिवेदन के अध्याय-4 में सम्मिलित किए गए हैं।

3.9 अनुपालना हेतु लम्बित लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां

शहरी स्थानीय निकायों से प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश द्वारा जारी किए गए निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित अभ्युक्तियों में विशेष रूप से दर्शाए गई कमियों/चूकों को सुधारना और अभ्युक्तियों के निपटान हेतु अपनी अनुपालना प्रतिवेदित करना अपेक्षित है। 31 मार्च 2017 तक जारी किए गए, निपटाए गए तथा बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं परिच्छेदों का ब्यौरा **तालिका-12** में दिया गया है।

तालिका-12: लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों की स्थिति

क्रमांक	निरीक्षण प्रतिवेदनोंको जारी करने का वर्ष	31 मार्च 2016 तक बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन/परिच्छेद		2016-17 के दौरान वृद्धि		कुल		2016-17 के दौरान निपटाए गए निरीक्षण प्रतिवेदन/परिच्छेदों की संख्या		31 मार्च 2017 को बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों की संख्या	
		निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेद	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेद	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेद	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद
1.	2012-13 तक	126	829	-	-	126	829	0	42	126	787
2.	2013-14	17	172	-	-	17	172	0	7	17	165
3.	2014-15	14	139	-	-	14	139	0	8	14	131
4.	2015-16	16	172	-	-	16	172	0	8	16	164
5.	2016-17	-	-	16	181	16	181	-	-	16	181
	योग	**173**	**1,312**	**16**	**181**	**189**	**1,493**	**0**	**65**	**189**	**1,428**

निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों के निपटान के लिए पत्राचार भी किया जा रहा था लेकिन इसके बावजूद निपटान नहीं किए गए परिच्छेदों की संख्या में वृद्धि हुई है। लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा बकाया परिच्छेदों का बड़ी संख्या में होना चिंता का विषय है।