अध्याय– I

शहरी स्थानीय निकायों का विंहगावलोकन

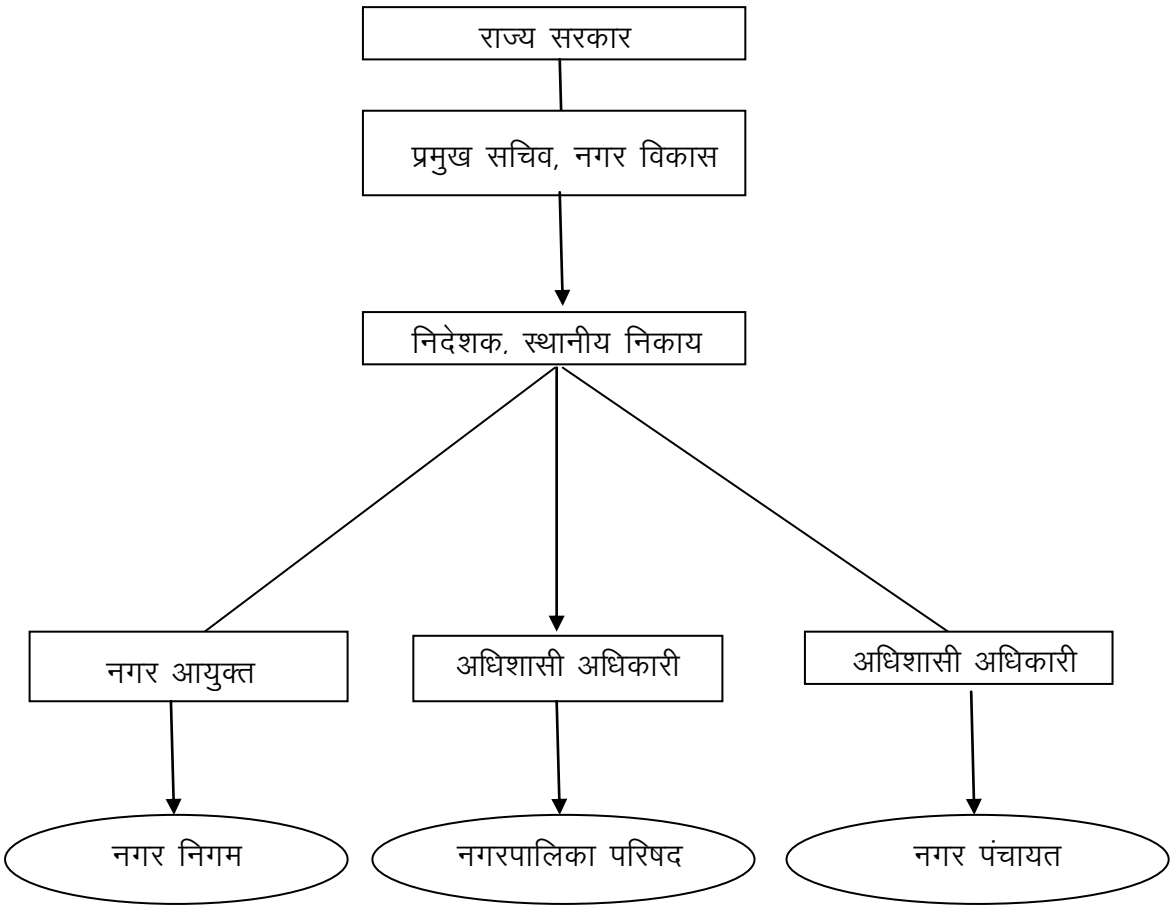
1.1 प्रस्तावना

74वें संविधान संशोधन द्वारा संविधान के बारहवें अनुच्छेद में दिये गये 18 विषयों से सम्बन्धित निधि एवं कार्यकारियों के अंतरण के साथ ही शहरी स्थानीय निकायों को अधिकारों के विकेन्द्रीकरण का मार्ग प्रशस्त हुआ। 74वें संविधान संशोधन को समाविष्ट करने हेतु उत्तर प्रदेश स्थानीय स्वशासन निधि (संशोधन) अधिनियम 1994 अधिनियमित किया गया । त्रिस्तरीय संरचना में नगर निगमों का शासन उ0प्र0 नगर निगम अधिनियम 1959 द्वारा जबकि नगर पालिकाओं एवं नगर पंचायतों दोनों का शासन उ0प्र0 नगर पालिका अधिनियम 1916 द्वारा होता है।

ग्यारहवें वित्त आयोग (ई.एफ.सी.) की संस्तुतियों के अनुसार भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों में समुचित रूप से लेखे के रख–रखाव एवं लेखापरीक्षा पर नियंत्रण स्थापित करने एवं पर्यवेक्षण हेतु उत्तरदायी बनाये जाने के फलस्वरूप अक्टूबर 2011 में राज्य सरकार ने भारत में नियन्त्रण–महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, अधिकार एवं सेवा शर्ते) अधिनियम 1971 की धारा 20(1) के तहत शहरी स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षा एवं समुचित रूप से लेखे के रख–रखाव पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण का कार्य सौंप दिया।

1.2 संगठनात्मक ढाँचा

पुनर्गठित उत्तर प्रदेश राज्य में 70 जिले हैं। राज्य में 12 नगर निगम, 194 नगर पालिका परिषद एवं 422 नगर पंचायतें हैं। शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढाँचा निम्नवत हैः–



नगर निगम का प्रमुख मेयर जबकि नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायत का प्रमुख अध्यक्ष होता है।

1.3 निधियों का स्रोत

विभिन्न विकास सम्बन्धी कार्यों के निष्पादन हेतु भारत सरकार एवं राज्य सरकार अनुदान के रूप में निधि प्रदान करती है। शहरी स्थानीय निकायों के निधि के स्रोत निम्नवत हैः–

(i) केन्द्रीय वित्त आयोग (सी0एफ0सी0) की संस्तुतियों के तहत समनुदेशित अनुदान

(ii) प्रथम राज्य वित आयोग की संस्तुतियों के अनुसार राज्य सरकार के सम्पूर्ण निबल कर राज्य प्राप्ति का 7 प्रतिशत आवंटन।

(iii) राज्य सरकार के विभागों द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को क्रियाकलापों हेतु प्रेषित निधि।

(iv) शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपने निजी संसाधनों से अर्जित आय यथा– कर, किराया, शुल्क, अनुज्ञप्ति शुल्क, तहबजारी, टैक्सी स्टैंड आदि।

1.4 निधियों का आवंटन

प्रथम राज्य वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों को राज्य सरकार के सम्पूर्ण निवल कर राजस्व प्राप्ति के 7 प्रतिशत अंतरण में आपस में प्रतिशत अंश सुनिश्चित किये जाने हेतु 80 प्रतिशत जनसंख्या तथा 20 प्रतिशत क्षेत्रफल को मानक मानते हुए आवंटन करने की सिफारिश किया। तद्नुसार निवल प्राप्ति का 3.12 प्रतिशत नगर निगम, नगर पालिका परिषद एवं 0.76 प्रतिशत नगर पंचायतों हेतु चिन्हित किया गया। इन अनुदानों का नगर निगमों, नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों में आपसी आवंटन सम्पूर्ण आबादी के प्रतिशत, अनुसूचित जाति/जनजाति, सामाजिक पिछड़ापन तथा उनके निजी स्रोतों से अर्जित आय के आधार पर किया जाता है।

1.5 निधियों की अवमुक्ति

केन्द्रीय वित आयोग एवं राज्य वित आयोग की संस्तुतियों के आधार पर राज्य सरकार (वित्त आयोग) आवंटन आदेश के माध्यम से निदेशक, स्थानीय निकाय को सूचना सहित, शहरी स्थानीय निकायों को निधि अवमुक्त करती है। कोषागार से निधि का आहरण राज्य के तत्कालीन तरलता स्तर पर निर्भर होता है। इसके अतिरिक्त, केन्द्र प्रायोजित योजनाओं एवं केन्द्र सेक्टर योजनाओं को लागू करने के लिए राज्य प्रशासन को अवमुक्त किया जाता है, जो प्रतिफल में, जिला स्तर पर कार्यान्वयन

कराने वाली विभिन्न अभिकरणों को अवमुक्त करता है। वर्ष 2003–04 के दौरान ग्यारहवें वित्त आयोग से रू0 45.58 करोड़ एवं राज्य वित्त आयोग से रू0 825.00 करोड़ अवमुक्त किया गया था।

1.6 शहरी स्थानीय निकायों की कार्य प्रणाली

शहरी स्थानीय निकाय विभिन्न समितियों यथा नियोजन एवं विकास समिति, शिक्षा समिति, जल प्रबन्ध समिति, निर्माण समिति, स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति, तथा प्रशासनिक समिति के माध्यम से अपने क्रियाकलापों का कार्यान्वयन करती है। वे आय के मानक पर आधारित आवास, स्वरोजगार आदि विभिन्न योजनाओं में लाभार्भियों की पहचान करती है।

1.7 लेखापरीक्षा व्यवस्था

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम 1959 की धारा 118 के अनुसार मुख्य नगर लेखापरीक्षक नगर निगम के लेखे का प्राथमिक लेखापरीक्षक है। उ0प्र0 नगर पालिका अधिनियम 1916 में नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायत की प्राथमिक लेखापरीक्षा के बारे में कोई प्रावधान नहीं है। निदेशक, स्थानीय निकाय लेखापरीक्षा सभी त्रिस्तरीय शहरी स्थानीय निकायों की सांविधिक लेखापरीक्षा का कार्य करते है। भारत के नियंत्रण–महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, अधिकारी एवं सेवा शर्ते) अधिनियम के अनुसार भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक धारा 14 के तहत नमूना लेखापरीक्षा के साथ–साथ धारा 20(1) के तहत तकनीकी निर्देशन एवं पर्यवेक्षण प्रदान करते है।

1.8 लेखापरीक्षा क्षेत्र

वर्ष 2004–05 में 8 नगर निगमों **(परिशिष्ट–1)**, 45 नगर पालिका परिषदों **(परिशिष्ट–2)** तथा 30 नगर पंचायतों **(परिशिष्ट–3)** की नमूना लेखापरीक्षा सम्पादित की गयी । लेखापरीक्षा में लेखे पर टिप्पणी के साथ–साथ लेन–देन एवं वित्तीय लेखापरीक्षा शामिल थी। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष आगामी प्रस्तरों में दिये गये है।

1.9 लेखे पर टिप्पणी

1.9.1 तुलन पत्र का रख–रखाव न किया जाना

नगर निगम (गाजियाबाद) तथा नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों में तुलन पत्र नही बनाया गया था। नमूना जांच की गयी दो नगर पालिका परिषदों (चित्रकूट धाम, कर्वी तथा महमूदाबाद, सीतापुर) तथा 19 नगर पंचायतों **(परिशिष्ट–4)** में प्राप्ति एवं भुगतान लेखे का भी रख–रखाव नहीं किया गया था। बैलेंस शीट तथा प्राप्ति एवं भुगतान लेखा न बनाये जाने के कारण इन इकाईयों की वित्तीय स्थिति का वास्तविक एंव सही चित्रण सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

1.9.2 अवशेषों का मिलान न किया जाना

31 मार्च 2004 को नगर निगम झांसी एवं तीन नगर पालिका परिषदों[1] **(परिशिष्ट–5)** में रोकड़बही एवं बैंक पासबुक में क्रमशः रू0 1.70 करोड़ एवं रु0 6.73 लाख का अंतर था। नमूना जांच की गयी 3 नगर निगमों (गाजियाबाद, आगरा, लखनऊ), तीन नगर पालिका परिषदों (मऊरानीपुर, (झासी) , कैराना (मुजफ्फरनगर) कांदला (मुजफ्फरनगर) तथा 28 नगर पंचायतों, **(परिशिष्ट–6)** द्वारा कोषागार /बैंक पासबुक से अवशेषों का मिलान नहीं किया गया था। अवशेषों का मिलान न किये जाने से वित्तीय स्थिति स्थानीय निकायों की सही स्थिति का निरूपण नहीं कर रही थी, परिणामस्वरूप निधि से कपटपूर्ण आहरण, गबन एंव दुर्विनियोग के खतरे से इंकार नहीं किया जा सकता ।

1.9.3 सम्पत्ति पंजिका का रख–रखाव न किया जाना

नमूना जांच की गयी दो नगर पालिका परिषदों {(श्योहारा (बिजनौर) एवं इटावा)} तथा 9 नगर पंचायतों **(परिशिष्ट–7)** में सम्पत्ति पंजिका का रख–रखाव नहीं किया गया था।

1.9.4 अग्रिम पंजिका का रख–रखाव न किया जाना

नमूना जांच की गयी तीन पंचायतों {(मानिकपुर (चित्रकूट), शंकरगढ़ (इलाहाबाद), पुर्काजी (मुजफ्फरनगर)} में अग्रिम पंजिका का रख–रखाव नहीं किया गया था।

[1] कैराना (मुजफ्फरनगर), कांदला (मुजफ्फरनगर) तथा मऊरानीपुर (झांसी)

1.9.5 अभुगतानित दायित्व

वर्ष 2003–04 के दौरान निम्न वर्णानानुसार, तीन नगर निगमों में रु0 13.31 करोड़ के दायित्वों का भुगतान नहीं किया गया था। नगर निगमों के बजट में दायित्वों के भुगतान के प्रावधान के बावजूद दायित्वों का भुगतान नही किया जा सका था।

(रू0 लाख में)

क्रमांक	नगर निगम का नाम	अवधि	धनराशि
1	गोरखपुर	2003–04	127.57
2	लखनऊ	2003–04	603.63
3	बरेली	2003–04	599.79
		योग	**1330.99**

1.9.6 अप्रयुक्त अवशेष

चार नगर निगमों तथा 16 नगर पालिका परिषदों के वर्ष 2001–02, 2002–03 तथा 2003–04 की नमूना जांच में पाया गया कि निम्नानुसार अंतिम अवशेष के रूप में वृहद धनराशि पड़ी थी।

(रू0 लाख में)

क्रमांक	वर्ष	चार नगर निगमों का अंतिम अवशेष #	16 नगर पालिका परिषदों का अंतिम अवशेष
1	2001–02	5428.38	735.35
2	2002–03	9697.78	1487.07
3	2003–04	10138.41	2099.87

(# नगर निगम एवं नगर पालिका परिषद वार अवशेषों का विवरण परिशिष्ट 8 एवं 9 में दिया गया है।)

निधि/अनुदानों की अवमुक्ति के सापेक्ष व्यय कम था जो नगर निगमों एवं नगर पालिका परिषदों की कमजोर क्षमता का द्योतक है जिसके कारण नियोजन एवं वित्तीय प्रबन्धन में सुधार की आवश्यकता है।

1.9.7 रोकड़ बही में अपरिलक्षित आहरित धनराशि

अक्टूबर 2002 से दिसम्बर 2002 के मध्य नगर पालिका परिषद फरीदपुर द्वारा रू0 25.47 लाख (पी0एल0ए0 से रू0 22.44 लाख एवं ग्रामीण बैंक से रू0 3.03 लाख) का आहरण किया गया था जिसकी प्रविष्टि रोकड़बही में नहीं की गयी थीं इसमें से रू0 2.20 लाख वेतन पंजिका में माह सितम्बर 2002 हेतु सफाई कर्मचारियों के वेतन एवं भत्तों के भुगतान के रूप में दर्शाया गया था जबकि शेष रू0 23.27 लाख का कोई विवरण उपलब्ध नहीं था। व्यय के लेखे के विवरण के अभाव में गबन एवं निधि के दुरूपयोग की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता है। प्रकरण में सम्बन्धित प्राधिकारियों द्वारा जांच की आवश्यकता है।

1.9.8 लेखे का प्रमाणीकरण

राज्य के अधिनियम/नियमावली में विनिर्दिष्ट प्रावधान न होने के कारण निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जांच की गयी। किसी भी नगर निगम, नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायत में लेखाओं का प्रभावीकरण नहीं किया जा रहा था। प्रमाणीकरण के अभाव में अंतिम लेखे की प्रमाणिकता स्वीकार नहीं की जा सकती तथा इन निकायों के लेखे की सत्यता एवं पारदर्शिता पर लेखापरीक्षा मत व्यक्त नहीं किया जा सकता।

1.9.9 संस्तुतियाँ

उपरोक्त लेखापरीक्षा आपत्तियों के परिप्रेक्ष्य में राज्य सरकार के विचारार्थ निम्नलिखित संस्तुतियाँ की जा रही है–

निम्नलिखित को सुनिश्चित किए जाने हेतु नगर विकास विभाग तथा निदेशक, स्थानीय निकाय के साथ–साथ सम्बन्धित शहरी स्थानीय निकाय प्रबन्धन में अन्तरिक नियंत्रण प्रणाली को मजबूत किया जाना चाहिये।

- तुलन पत्र प्राप्ति एवं भुगतान लेखे, रोकड़बही तथा अन्य प्राथमिक अभिलेखों का समुचित रख–रखाव ।
- रोकड़बही से बैंक लेखों का मिलान।