अध्याय– I

शहरी स्थानीय निकायों का विहंगावलोकन–

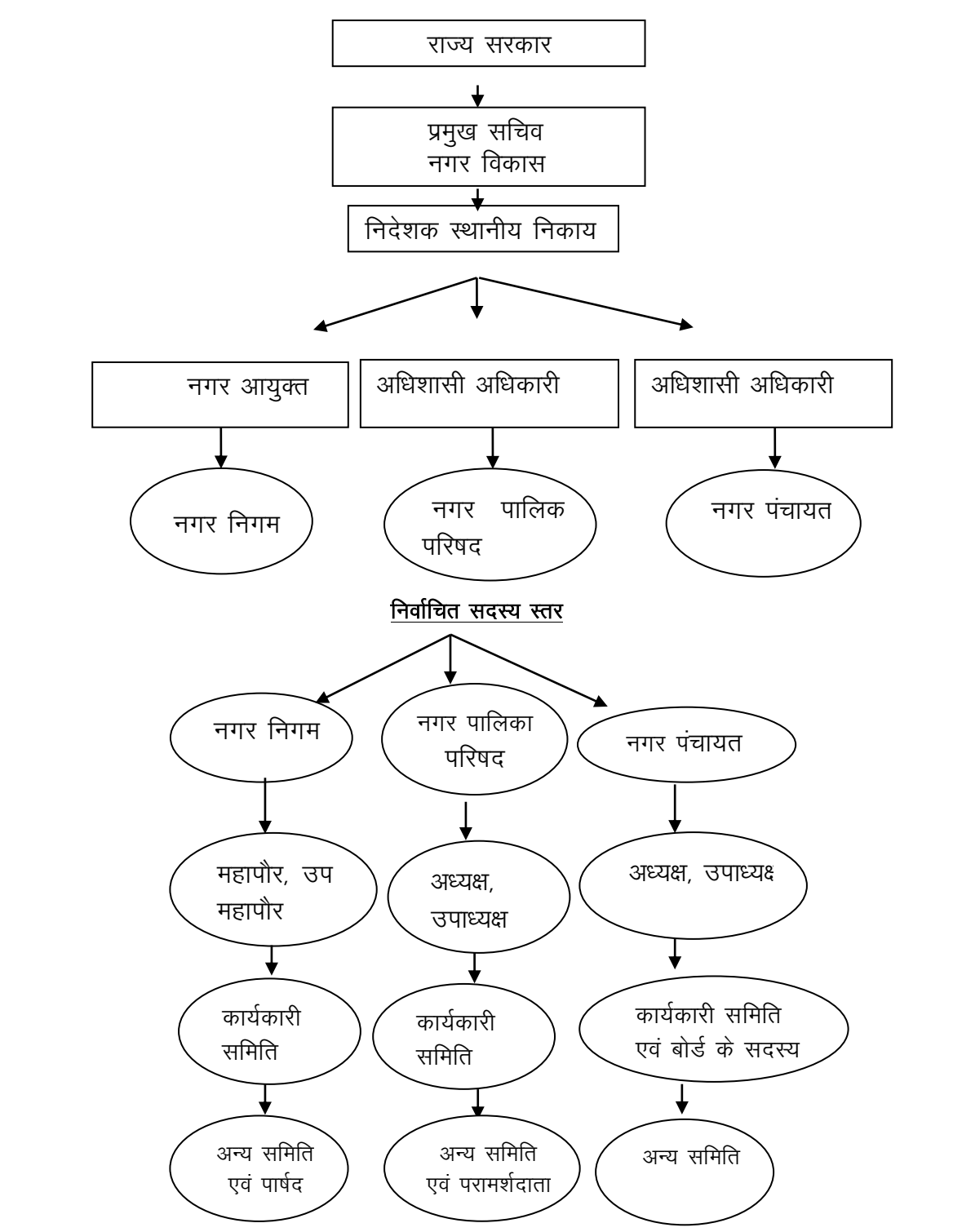
1.1 प्रस्तावना

74वें संविधान संशोधन में स्थानीय शहरी निकायों में शक्तियों के विकेन्द्रीकरण, और अधिक कार्यो एवं निधियों का अन्तरण एवं हस्तान्तरण का मार्ग प्रशस्त किया। परिणामस्वरूप, एक त्रिस्तरीय ढ़ॉचे, नगर निगमों (न.न.), नगर पालिका परिषदों (न.पा.प.) और नगर पंचायतों (न.पं.) को और अधिक विविधतापूर्ण जिम्मेदारियॉ हस्तांतरित की गई। 74वें संविधान संशोधन के उपबन्धों को शामिल करने के लिए उत्तर प्रदेश की विधायिका ने उत्तर प्रदेश नगरीय स्वशासन कानून (संशोधन) अधिनियम, 1994 अधिनियमित किया। नगर निगम, उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1959 व नगर पालिका परिषदें एवं नगर पंचायतें, दोनों ही उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1916 द्वारा शासित है।

ग्यारहवें वित आयोग (11वॉं वि.आ.) की अनुशंसा के आधार पर भारत के नियन्त्रक महालेखापरीक्षक, पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों (श.स्था.नि.) के सभी त्रिस्तरीय/सोपानों की लेखाओं के उपयुक्त अनुरक्षण और उनकी लेखापरीक्षा पर नियन्त्रण एवं निगरानी हेतु जिम्मेदार होंगे। तदनुसार, राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं के उपयुक्त अनुरक्षण और उनकी लेखापरीक्षा पर नियन्त्रण एवं निगरानी का कार्य भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक (अधिकार, शक्तियॉ एवं सेवा शर्ते) अधिनियम, 1971 के अनुच्छेद 20 (1) के अधीन सौंपा गया।

1.2 संगठनात्मक ढाँचा

शहरी स्थानीय निकायों का प्रशासनिक संगठन



नगर निगम में जहां महापौर प्रमुख हैं, नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों के प्रमुख अध्यक्ष है। निर्वाचित प्रतिनिधि यथा महापौर/अध्यक्ष अपनी शक्तियों का उपयोग और कर्तव्यों का निर्वहन निर्वाचित सदस्यों की समिति जैसे कि पार्षदों, परामर्शदाताओं और परिषद के सदस्यों के माध्यम से करते हैं। नगर निगमों के मामलों में नगर आयुक्त और नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायतों के मामलों में अधिशासी अधिकारी, प्रशासनिक प्रमुख होता है।

उत्तर प्रदेश में शहरी स्थानीय निकायों के सम्बन्ध में सामान्य सूचना निम्नवत् हैः–

प्राधिकार का नाम	इकाई की संख्या	क्षेत्रफल (वर्ग कि.मी.)	जनसंख्या वर्ष 2001 के अनुसार	अधिकारी/कर्मचारी		योग
			जनगणना	सामान्य	सफाई कर्मचारी	
न.नि.	12	1426.56	13149873	15381	21145	36526
न.पा.परि.	194	1971.33	13392824	13269	19093	32362
न.पं.	422	1762.28	6020378	3658	5272	8930
योग	**628**	**5160.17**	**32563075**	**32308**	**45510**	**77818**

1.3 शहरी स्थानीय निकाय का कार्यकलाप

शहरी स्थानीय निकाय अपने कार्यकलापों का निष्पादन विभिन्न समितियों जैसे योजना एवं विकास समिति, शिक्षा समिति, जल प्रबन्धन समिति, निर्माण कार्य समिति, स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति तथा प्रशासनिक समिति इत्यादि के माध्यम से करती है। वे विभिन्न योजनाओं यथा आवासीय, स्वरोजगार आदि के अन्तर्गत आय मानक और सामाजिक पिछड़ेपन के आधार पर लाभार्थियों को चिन्हित करती है।

1.4 लेखापरीक्षा प्रबन्धन

नगर निगम अधिनियम 1959 की धारा 142 (2) के अधीन मुख्य नगर लेखापरीक्षक नगर निगम के लेखाओं के प्राथमिक लेखापरीक्षक है। उत्तर प्रदेश नगर पालिका परिषद अधिनियम 1916 में नगर पालिका परिषद और नगर पंचायतों की लेखापरीक्षा करने के लिए कोई प्राथमिक लेखापरीक्षक का प्रावधान नहीं है। निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा, त्रिस्तरीय निकायों के सांविधिक लेखापरीक्षक है। भारत के नियन्त्रक–महालेखापरीक्षक के (अधिकार, शक्तियॉ एवं सेवा शर्ते), 1971 अनुच्छेद 20 (1) के अधीन नमूना लेखापरीक्षा सम्पादित करते है तथा निदेशक स्थानीय निधि लेखापरीक्षा को तकनीकी दिशा निर्देश एवं सहयोग प्रदान करते हैं।

1.5 लेखापरीक्षा आच्छादन

वर्ष 2005–06 के दौरान 5 नगर निगमों[1] 16 नगर पालिका परिषदों[2] एवं 32 नगर पंचायतों[3] की नमूना लेखापरीक्षा सम्पन्न की गयी। लेखापरीक्षा में लेन–देनों की लेखापरीक्षा एवं लेखों पर टिप्पणियों सहित वित्तीय लेखापरीक्षा आच्छादित की गई। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षो को आगामी प्रस्तरों में उद्धृत किया गया है।

1.6 निधियों का आवंटन

प्रथम राज्य वित्त आयोग ने जनसंख्या के अनुसार 80 प्रतिशत तथा क्षेत्र के अनुसार 20 प्रतिशत मानक के आधार पर राज्य सरकार की सकल कर राजस्व की 7 प्रतिशत निवल परिलब्धियॉ शहरी स्थानीय निकाय को आन्तरित करने की संस्तुति की तथा उनके मध्य प्रतिशतता अंश को निर्धारित किया। तदनुसार निवल परिलब्धियों का 3.12 प्रतिशत प्रत्येक नगर निगम एवं नगर पालिका परिषद तथा 0.76 प्रतिशत नगर पंचायतों हेतु निश्चित किया गया। पुनश्च इन अनुदानों को नगर निगमों, नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों के बीच कुल जनसंख्या, एस. सी./एस.टी. की जनसंख्या, सामाजिक पिछड़ेपन और अपने स्वयं के स्त्रोतों से अर्जित राजस्व की प्रतिशतता के आधार पर निर्धारित किया गया।

1.7 निधियों का स्रोत

विभिन्न विकास कार्यो के कराने हेतु भारत सरकार एवं राज्य सरकार अनुदानों के रूप में निधियॉ उपलब्ध कराती है। शहरी स्थानीय निकाय को ये निधियॉ निम्नवत् स्रोतों से प्राप्त होती हैं:–

1. ग्यारहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के अधीन आवंटित अनुदान।
2. प्रथम राज्य वित आयोग की संस्तुतियों के अधीन राज्य सरकार की कुल कर राजस्व के 7 प्रतिशत निवल परिलब्धियों का आवंटन।
3. शहरी स्थानीय निकाय को अन्तरित कार्यकलापों हेतु सम्बन्धित विभागों द्वारा प्रेषित निधियॉ।
4. शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपने स्वयं के संसाधनों यथा कर, किराया, फीस अनुज्ञापनों का निर्गमन तहबाजारी, टैक्सी स्टैण्ड आदि से अर्जित राजस्व।

---

[1] इलाहाबाद, गाजियाबाद, गोरखपुर लखनऊ एवं मेरठ।

[2] अछनेरा, एदमादपुर, शमसाबाद, मुबारकपुर, बलिया, बस्ती, फैजाबाद, सण्डी, सण्डीला खलीलाबाद,गोलागोकरनाथ, चरखारी, मऊ गोपीगंज, सीतापुर एवं सुल्तानपुर।

[3] दयालबाग स्वामीबाग, हण्डिया, लालगोपालगंज, मऊआईमा, फूलपुर, शंकरगढ़, अजमतगढ़, निजामाबाद, जरवल, रिशिया, बिशारतगंज, मीरगंज, रिच्छा, शेरगढ़, गोसाईगंज, खागा, फरिहा, जसराना, सादात, सैदपुर, खेतासराय, जाफराबाद, गोसाईगंज, महोना, कछवा, केमरी, शाहाबाद ज्ञानपुर, इकौना, कादीपुर एवं गंगापुर।

1.8 निधियों की अवमुक्ति

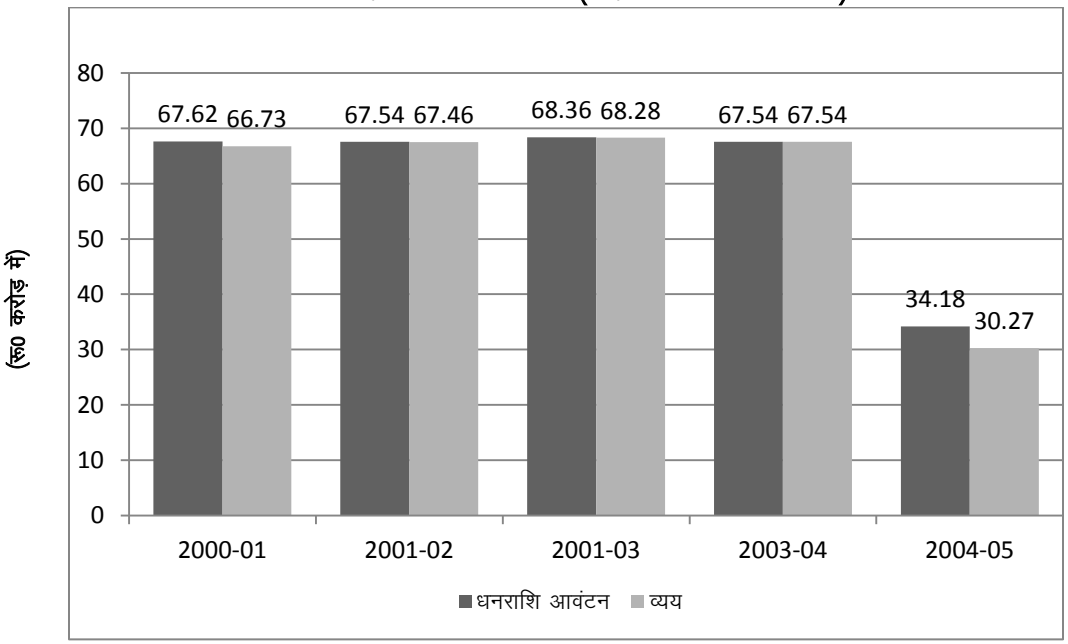
राज्य सरकार (वित्त विभाग) 11वें वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों पर निदेशक, स्थानीय निकायों को सूचित आवंटन आदेशों के अन्तर्गत शहरी स्थानीय निकाय को अनुदान अवमुक्त करती है। कोषागार से अनुदानों का आहरण राज्य की चालू तरलता स्थिति पर निर्भर है। इसके अतिरिक्त, केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं तथा केन्द्र सेक्टर योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु निधियॉ राज्य प्रशासन को अवमुक्त की जाती है जो इन्हें जिला स्तर पर विभिन्न कार्यदायी एजेन्सियों को अवमुक्त करता है। विगत 5 वर्षो (2000–01 से 2004–05) के दौरान 11वें वित्त आयोग एंव राज्य वित्त आयोग द्वारा अवमुक्त निधियों तथा उनके विरूद्ध व्यय की गयी धनराशियाँ निम्नवत् हैः–

ग्यारहवें वित्त आयोग (शहरी स्थानीय निकाय)

(रु करोड़ में)

वर्ष	अवमुक्त निधियॉ	व्यय
2000–01	67.62	66.73
2001–02	67.54	67.46
2002–03	68.36	68.28
2003–04	67.54	67.54
2004–05	34.18	30.27

ग्यारहवाँ वित्त आयोग (शहरी स्थानीय निकाय)

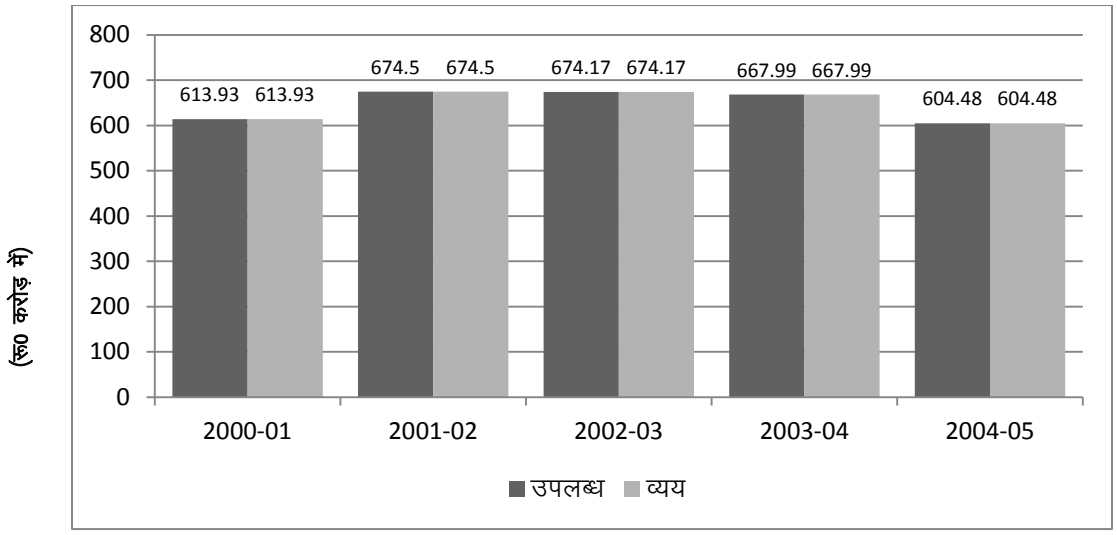


राज्य वित्त आयोग (शहरी स्थानीय निकाय)

(रु करोड़ में)

वर्ष	अवमुक्त निधियॉ	व्यय
2000–01	613.93	613.93
2001–02	674.50	674.50
2002–03	674.17	674.17
2003–04	667.99	667.99
2004–05	604.48	604.48

राज्य वित्त आयोग (शहरी स्थानीय निकाय)



1.9 आन्तरिक नियन्त्रण

लेखापरीक्षा के दौरान संज्ञान में आयी किन्तु स्थल पर समाधानित न की जा सकी वित्तीय अनियमितताओं और प्रारम्भिक लेखों/अभिलेखों में कमियों को कार्यालय प्रमुख के साथ–साथ विभागीय प्राधिकारियों को निरीक्षण प्रतिवेदन (नि. प्रति.) के माध्यम से अवगत कराया गया। गम्भीर एवं अतिमहत्वपूर्ण अनियमितताएं शासन को सूचित की गयी थी तथा विभागीय स्तर पर त्वरित कार्यवाही करने हेतु 5 से 16 वर्ष पुरानी अनिस्तारित आपत्तियों को दर्शाते हुए एक विवरिणी भी शासन को प्रेषित की गयी थी।

महालेखाकार के लेखापरीक्षा प्रस्तरों के निस्तारण हेतु निगरानी रखने तथा विभिन्न स्तरों पर उत्तरदायित्व के निर्धारण हेतु नगर निगम स्तर पर समुचित आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली उपलब्ध नही थी। ऐसी प्रणाली के अभाव में 31 मार्च 2005 को 640 लेखापरीक्षा प्रस्तर (252 भाग' दो क एवं 388 भाग दो ख) अनिस्तारित थे।

2004–05 तक नगर निगम के बकाया/अवशेष प्रस्तरः–

क्र. सं.	इकाई का नाम	कुल अनिस्तारित प्रस्तर		1993–94 तक		1994–95 से 99–00 तक		00–01 से 2002–03		2003–04		2004–05	
		भाग–II		भाग–II		भाग–II		भाग–II		भाग–II		भाग–II	
		क	ख	क	ख	क	ख	क	ख	क	ख	क	ख
1	आगरा	29	66	18	29	4	28	6	6	1	3	0	0
2	अलीगढ़	4	7	0	0	0	0	2	4	2	3	0	0
3	इलाहाबाद	29	32	18	14	6	14	5	4	0	0	0	0
4	बरेली	14	37	0	0	7	15	5	17	2	5	0	0
5	गाजियाबाद	19	49	5	15	2	24	6	0	4	3	2	7
6	गोरखपुर	7	2	0	0	0	0	1	1	0	0	6	1
7	झॉसी	0	16	0	10	0	0	0	6	0	0	0	0
8	कानपुर	58	50	32	17	4	16	12	8	0	0	10	9
9	लखनऊ	36	23	4	7	19	0	6	6	4	6	3	4
10	मेरठ	35	56	13	5	7	12	3	22	6	9	6	8
11	मुरादाबाद	0	14	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0
12	वाराणसी	21	36	10	16	2	5	5	9	4	6	0	0
	योग	**252**	**388**	**100**	**127**	**51**	**114**	**51**	**83**	**23**	**35**	**27**	**29**

शहरी स्थानीय निकायों को अनुस्मारक भेजे गये किन्तु उत्तर प्राप्त नहीं हुए।

1.10 सम्प्रेक्षित शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति (2004–05)

वर्ष 2004–05 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति जैसा कि परिशिष्ट 1 से 3 में वर्णित की गयी हैः–

(रु करोड़ में)

स्थानीय निकाय	प्रारम्भिक अवशेष	प्राप्तियॉ	योग	व्यय	अन्तिम अवशेष
न.नि.	105.59	317.31	422.90	303.84	119.06
न.पा.परि.	12.44	49.72	62.16	44.43	17.73
न.पं.	6.97	14.12	21.09	11.81	9.28
योग	**125.00**	**381.15**	**506.15**	**360.08**	**146.07**

इस प्रकार, व्यय, उपलब्ध, संसाधनों के अनुगामी नही थे जो शहरी स्थानीय निकाय की बलहीन योजना के वित्तीय संसाधन प्रबन्धन को इंगित करती है।

1.11 सम्पत्ति पंजिका का अनुरक्षण न किया जाना

परिसम्पत्ति पंजिका लेखों की वार्षिक विवरणी का एक महत्वपूर्ण भाग है जिससे परिसम्पत्तियों की स्थिति सुनिश्चित होती है। वित्तीय वर्ष के अन्त में परिसम्पत्तियों का भौतिक सत्यापन के साथ–साथ प्रमाणीकरण किया जाता है जिससे कि परिसम्पत्तियों की स्थिति सत्यापित हो। यदि इस पंजिका का अनुरक्षण नही किया गया है तो क्षति एवं चोरी के प्रकरण में वसूली की धनराशि आदि को सुनिश्चित नही किया जा सकता। तथापि सभी सम्प्रेक्षित 5 नगर निगमों 16 नगर पालिका परिषदों एवं 32 नगर पंचायतों में परिसम्पत्ति पंजिका का अनुरक्षण नही किया गया था।

1.12 लेखों का प्रमाणीकरण

राज्य अधिनियम/नियमों में निर्दिष्ट प्रावधान न होने के कारण निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा द्वारा सम्प्रेक्षित किसी भी नगर निगम, नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायत में लेखों का प्रमाणीकरण नही किया गया था। प्रमाणीकरण के अभाव में लेखों के सत्य एवं उचित दृष्टिकोण पर कोई परामर्श नही दिया जा सका।

1.13 3.99 करोड़ रुपये के दायित्व, जिसका भुगतान नहीं किया गया

नगर निगम मेरठ के विभिन्न योजनाओं हेतुयथा मार्गो के सुधार हेतु रु 5.89 करोड़, नालों के सुधार हेतु 3.47 करोड़, जलापूर्ति व्यवस्था के सुधार हेतु 2.72 करोड़ रुपये तथा सीवरेज के पुनरूद्धार हेतु 2.23 करोड़ रुपये राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना परिषद दिल्ली द्वारा अक्टूबर 1999 से अगस्त 2001 के मध्य इस शर्त के साथ ऋण उपलब्ध कराये गये थे कि 12 प्रतिशत वार्षिक ब्याज के साथ कर्ज की वापसी 5 किस्तों में राज्य सरकार के माध्यम से की जाएगी। समयावधि में कर्ज अदा न होने की स्थिति में 2.75 प्रतिशत वार्षिक दण्डस्वरूप ब्याज का प्रभार होगा। यह संज्ञान में आया कि 6.95 करोड़ रुपये (मूल रु 5.82 करोड़ तथा ब्याज रु 1.13 करोड़) अनिस्तारित दायित्व के विरूद्ध रु 1.36 करोड़ स्टाम्प ड्यूटी से (मार्च 2003) तथा रू. 1.60 करोड़ की धनराशि निगम को देय राज्य वित्त आयोग की अनुदान से (मार्च 2001) समायोजित करके राज्य सरकार ने वापस किया।

1.14 रु 1.05 लाख की क्षति

नगर पालिका परिषद, शमशाबाद आगरा द्वारा एक गैर अनुसूचित जिला सहकारी बैंक में रु 1.05 लाख वर्ष 1977 में अनियमित रूप से जमा किए गए। बैंक में गबन के कारण धनराशि आहरित नही की गयी (जुलाई 2005) फलतः परिषद को क्षति हुई।

1.15 लेखों का मिलान न किया जाना

दो नगर निगमों (गोरखपुर एवं गाजियाबाद) में रोकड़ बही में 31.03.2005 को रु 8.29 करोड़ अंतिम अवशेष के अन्तर को बैंक/कोषागार की पासबुकों में दर्शाये गए अवशेष से समाधानित नहीं किया गया जबकि सम्प्रेक्षित 03, अन्य नगर निगमों (इलाहाबाद, लखनऊ एवं मेरठ), 16 नगर पालिका परिषदों तथा 32 नगर पंचायतों में बैंक समाधान विवरण तैयार नही किए गए थे। असमाधानित अवशेष स्थानीय निकायों के गलत वित्तीय स्थिति का चित्रण करती है तथा निधि के कपटपूर्ण आहरण/गबन/दुर्विनियोग घटित होने की सम्भावना से इंकार नही किया जा सकता।

1.16 रुपया 2.26 करोड़ की निधि का अवरूद्ध होना

राज्य विद्युत परिषद के पुराने दायित्वों के निपटान हेतु नगर निगम, इलाहाबाद द्वारा राज्य वित्त आयोग से रु 15.98 करोड़ का अनुदान प्राप्त किया गया (अप्रैल 1999)। प्राप्त किए गए ऐसे अनुदान के रु 2.26 करोड़ बिना उपयोग किये वैयक्तिक लेखा खाता में पड़े रहे (अक्टूबर 2006)।

1.17 निष्कर्ष

1. अनिस्तारित प्रस्तरों के समाधान पर निगरानी करने के लिए नगर निगम में कोई उपयुक्त आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली विद्यमान नही थी।
2. शहरी स्थानीय निकायों का वित्तीय संसाधन प्रबन्धन खराब नियोजन से ग्रस्त रहा।
3. परिसम्पत्ति पंजिका का अनुरक्षण न किए जाने से शहरी स्थानीय निकाय सार्वजनिक धन की कीमत पर निर्मित परिसम्पत्तियों के चोरी, क्षति एवं दुर्विनियोग के प्रकरणों को खोजने में वंचित रहें।
4. रोकड़ बही के अवशेष का बैंक लेखों से नियमित समाशोधन न किए जाने से निधियों के कपटपूर्ण आहरण एवं दुर्विनियोग का खतरा सन्निहित था।
5. नगर निगमों में लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तथा निरीक्षण प्रतिवेदनों की समीक्षा हेतु कोई आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली नही थी।

1.18 संस्तुतियाँ

उपर्युक्त सम्प्रेक्षा निष्कर्षो के दृष्टिगत निम्नलिखित संस्तुतियॉ की जाती हैः–

→ लेखों के अनुरक्षण के मानकों के सन्दर्भ में आन्तरिक नियन्त्रण सुदृढ़ किया जाना चाहिए।

→ परिसम्पत्ति पंजिका का अनुरक्षण अनिवार्य रूप से किया जाना चाहिए।

→ पर्याप्त नियोजन के माध्यम से वित्तीय संसाधन, प्रबन्धन सुदृढ़ किया जाना चाहिए।

→ रोकड़ बही के अवशेषों का बैंक खातों एवं वैयक्तिक लेखा खातों से समाशोधन हमेशा नियमित आधार पर किया जाना चाहिए।

→ लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उठायी गयी लेखापरीक्षा आपत्तियों के अनुरक्षण एवं निस्तारण हेतु समिति गठित की जानी चाहिए।