

अध्याय-1

शहरी स्थानीय निकायों का विहंगावलोकन

1.1 प्रस्तावना

1.1.1 उत्तर प्रदेश राज्य ने उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम 1959 व उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1916 के द्वारा शहरी स्थानीय निकायों में जमीनी स्तर तक लोकतांत्रिक शासन प्रणाली को लागू किया इस अधिनियम को लागू करने का उद्देश्य शहरी स्थानीय निकायों को आत्मनिर्भर बनाना तथा कर दाताओं से संग्रहित कर, शुल्क, दण्ड इत्यादि के सापेक्ष उनके निवासियों को बेहतर नागरिक सुविधायें उपलब्ध कराना था। अग्रेतर, चौहत्तरवें संविधान संशोधन द्वारा शहरी स्थानीय निकायों में शक्तियों के विकेन्द्रीकरण, क्रियाकलापों और निधियों के अन्तरण तथा हस्तान्तरण का मार्ग प्रशस्त किया। परिणामस्वरूप, एक त्रिस्तरीय ढांचे; नगर निगमों¹, नगर पालिका परिषदों² और नगर पंचायतों³ को और अधिक विविधतापूर्ण जिम्मेदारियां हस्तांतरित की गयी। चौहत्तरवें संविधान संशोधन के प्रावधानों को सम्मिलित करने के लिए उत्तर प्रदेश की विधायिका ने उत्तर प्रदेश शहरी स्थानीय स्वशासन कानून (संशोधन) अधिनियम, 1994 अधिनियमित किया।

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम 1959 के माध्यम से नगर निगमों एवं उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम 1916 के माध्यम से नगर पालिका परिषदों तथा नगर पंचायतों का अधिशासन किया जाता है।

1.1.2 जनसंख्या का विवरण

राज्य के शहरी स्थानीय निकाय की 31 मार्च, 2007 तक की जनसंख्या का विवरण निम्नवत था:-

क्र० सं०	शहरी स्थानीय निकायों का प्रकार	शहरी स्थानीय निकायों की संख्या	क्षेत्रफल (वर्ग कि.मी.)	औसत क्षेत्रफल / शहरी स्थानीय निकाय (वर्ग कि.मी.)	जनसंख्या (वर्ष 2001 की जनगणना के अनुसार)	शहरी स्थानीय निकायों की औसत जनसंख्या	जनसंख्या घनत्व (औसत प्रति वर्ग कि.मी.) ⁴
1	नगर निगम	12	1426.56	118.88	13149882	1095823.50	9217.90
2	नगर पालिका परिषद	194	1980.76	10.21	13398815	69066.06	6764.48
3	नगर पंचायतें	421	1700.42	4.04	6053844	14379.68	3560.21
	योग	627	5107.74	133.13	32602541	1179269.24	19542.59

¹ पाँच लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहरी स्थानीय निकाय को निरूपित करता है।

² 20 हजार एवं पाँच लाख के मध्य जनसंख्या वाले शहरी स्थानीय निकाय को निरूपित करता है।

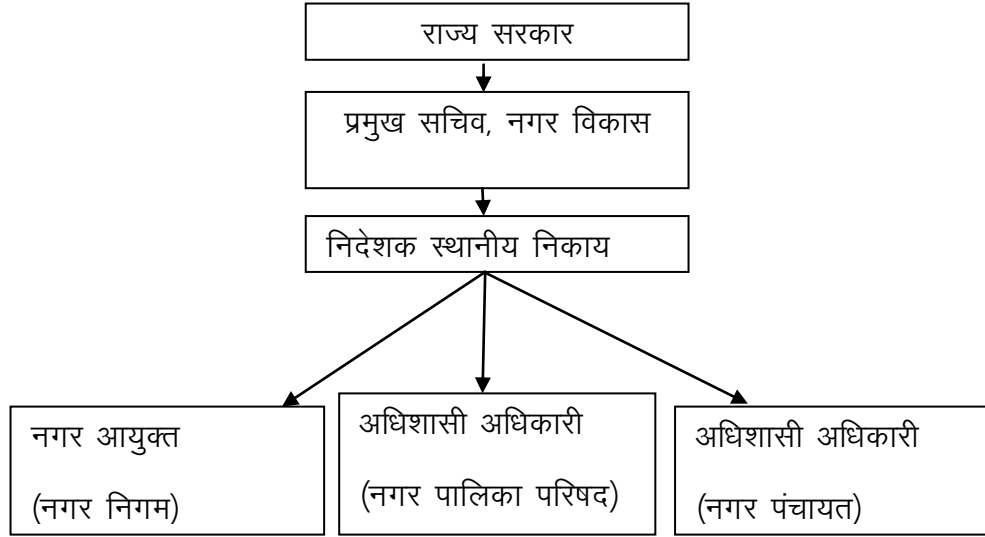
³ 20 हजार से कम जनसंख्या वाले शहरी स्थानीय निकाय को निरूपित करता है।

शहरी स्थानीय निकाय इसके सदस्यों की निर्वाचित परिषद द्वारा शासित होते हैं। निर्वाचित परिषद का कार्यकाल समान्यतः पाँच वर्ष होता है। 627 शहरी स्थानीय निकायों के लिये अंतिम निर्वाचन वर्ष 2006 में हुआ था।

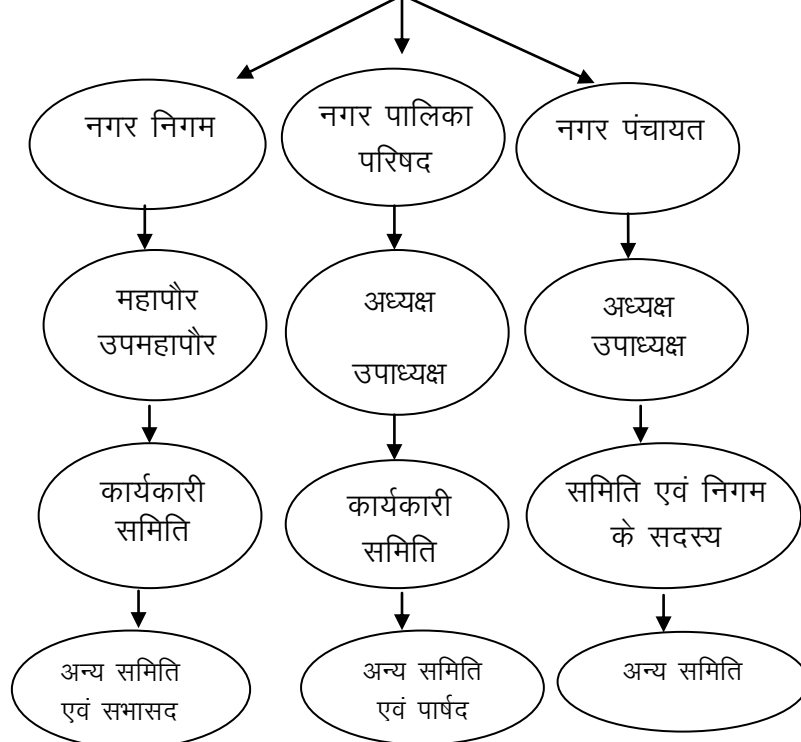
1.2 संगठनात्मक ढाँचा

शहरी स्थानीय निकायों का प्रशासनिक संगठन

कार्यपालिका स्तर



चयनित सदस्य स्तर



शक्तियों और कर्तव्यों का प्रयोग निर्वाचित समिति के माध्यम से करते हैं। नगर निगमों के मामलों में "नगर आयुक्त" और नगर पालिका परिषदों तथा नगर पंचायतों के मामलों में "कार्यकारी अधिकारी" प्रशासनिक प्रमुख होते हैं।

1.3 वित्त पर डाटाबेस

ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा यह अनुशंसा की गयी कि शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय मामलों पर एक नेटवर्क आधारित डाटाबेस जिला स्तर, राज्य और केन्द्र सरकार स्तर पर विकसित किया जाये एवं इनके कम्प्यूटरीकरण के माध्यम से आसानी से पहुंच में लाया जाये और वी-सैट⁴ के माध्यम से इसे जोड़ा जाये। ऑकड़ों को भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा निर्धारित प्रारूपों में एकत्र एवं समेकित किया जाना था। डाटा बेस का यह कार्य राज्यों के स्थानीय निकायों के कार्य निष्पादन की केन्द्र स्तर पर तथा राज्य सरकार स्तर पर करने में सहायता पहुंचाता है। शहरी स्थानीय निकायों की आवश्यकताओं की जरूरत पर आधारित मूल्यांकन के लिये उनकी शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय स्थिति की सटीक सूचना रखने के लिये भी बाहरवें वित्त आयोग द्वारा डाटाबेस के रखरखाव की आवश्यकता महसूस की गयी। तथापि मई 2008 तक डाटा बेस विकसित नहीं किया गया था। परिणामतः शहरी स्थानीय निकायों को आनुपातिक आधार पर निधि आवंटित नहीं की जा रही थी। अतः शहरी स्थानीय निकायों को उनके वास्तविक आवश्यकता की समीक्षा के बिना अनुदानों की अवमुक्ति और भौतिक निष्पादन में पारदर्शिता नहीं थी।

1.4 राजस्व के स्रोत

विभिन्न विकास कार्यों के निष्पादन हेतु भारत सरकार एवं राज्य सरकार अनुदान के रूप में निधि उपलब्ध कराती हैं। शहरी स्थानीय निकायों को निम्नलिखित स्रोतों से निधियाँ प्राप्त होती हैं:-

- वर्ष 2000-05 की अवधि हेतु ग्यारहवें वित्त आयोग एवं वर्ष 2005-10 की अवधि हेतु बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदान।
- द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा पर राज्य की कुल कर राजस्व प्राप्तियों के शुद्ध आगम का 7.5 प्रतिशत अंश दिया जाना।
- शहरी स्थानीय निकायों में स्थानान्तरित कार्यों हेतु सम्बन्धित विभागों द्वारा प्रेषित निधियाँ/अन्तरण।

⁴ वेशी स्माल अपचर टर्मिनल

- शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपने निजी स्रोतों से प्राप्त राजस्व, जैसे—कर, किराया, शुल्क, लाइसेंस का निर्गमन, तहबाजारी⁵, टैक्सी स्टैंड आदि।

1.4.1 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वर्ष 2003–06 की अवधि में ग्यारहवां वित्त आयोग, बारहवां वित्त आयोग राज्य वित्त आयोग से प्राप्त किये गये अनुदान की समग्र प्राप्तियां एवं अपने निजी स्रोतों से अर्जित राजस्व निम्नवत थे—

(₹0 करोड़ में)

क्र.सं.	वर्ष	11वें एफ.सी./12वें एफ.सी.	एस.एफ.सी.	निजी स्रोतों से	योग
1	2003–04	45.58	825.00	360.07	1230.65
2	2004–05	22.79	877.00	412.33	1312.12
3	2005–06	51.70	911.25	475.98	1438.93
कुल योग—		120.07	2613.25	1248.38	3981.70

ग्यारहवें वित्त आयोग, बारहवें वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग के अनुदानों एवं निजी स्रोतों से प्राप्त आय का शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उपभोग आगे के प्रस्तरों में विवेचित किया गया है।

1.4.1.1 11वें/12वें वित्त आयोग द्वारा प्राप्त अनुदान

निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ द्वारा प्रदत्त सूचनानुसार, वर्ष 2003–06 की अवधि में 11वें वित्त आयोग/12वें वित्त आयोग के अनुदानों के सापेक्ष प्राप्त धनराशियाँ एवं व्यय निम्नवत थे

(₹0 करोड़ में)

वर्ष	अनुदान का नाम	प्राप्त धनराशियाँ	व्यय	अवशेष
2003–04	11वें वित्त आयोग	45.58	45.58	---
2004–05	11वें वित्त आयोग	22.79	22.79	---
2005–06	12वें वित्त आयोग	51.70	51.70	---

11वें एवं 12वें वित्त आयोग अनुदानों के उपभोग के संदर्भ में निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा उपलब्ध कराई गयी सूचना विश्वसनीय नहीं थी क्योंकि वित्तीय मामलों पर कोई डाटा बेस जनपद एवं राज्य स्तर पर इसके समर्थन में नहीं था। शहरी स्थानीय निकाय को हस्तांतरित की गई निधियों को अग्रिम की तरह मानने तथा केवल शहरी स्थानीय निकायों से प्राप्त व्यय विवरण के

⁵ म्युनिसिपल सीमा के अन्तर्गत व्यापार एवं कालिंग पर कर

बाद ही लेखों में समायोजन के बजाय निदेशक स्थानीय निकाय के लेखों में अंतिम व्यय की तरह समझा गया था पुनः दो नगर निगमों⁶, 12 नगर पालिका परिषदों⁷ एवं 14 नगर पंचायतों⁸ के नमूना जांच में पाया गया कि वर्ष 2005-06 की अवधि में कुल अवमुक्त अनुदान रु0 7.71 करोड़ में से रु0 7.59 करोड़ की धनराशि अप्रयुक्त पड़ी रही (मार्च 2007) जबकि निदेशक, स्थानीय निकाय के अभिलेखों में इसे पूर्णतः प्रयुक्त माना गया था।

अतः अंतिम पायदान तक अनुदानों के उपयोग की गति धीमी होने के बावजूद निदेशक, स्थानीय निकाय द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय निष्पादन की स्थिति की गलत रिपोर्ट शासन को की गयी।

1.4.1.2 राज्य वित्त आयोग अनुदान

इसी प्रकार, निदेशक, स्थानीय निकायों द्वारा वर्ष 2003-06 की अवधि में शहरी स्थानीय निकायों को राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के आधार पर किए गये अनुदानों की अवमुक्त की गई राशि उनकी पुस्तकों में निम्नवत उपभोगित दिखाया गया था :

(रु0 करोड़ में)

वर्ष	उपलब्ध धनराशि	व्यय	अवशेष
2003-04	825.00	825.00	---
2004-05	877.00	877.00	---
2005-06	911.25	911.25	---

तथापि, शहरी स्थानीय निकायों से निदेशालय को वास्तविक व्यय की पुष्टि प्राप्त नहीं हुई। अतः निदेशक, स्थानीय निकाय के लेखा में दर्शाया गया शहरी स्थानीय निकायों का व्यय, किसी समर्थित आंकड़ों के अभाव में अवास्तविक था। इस बात की संपुष्टि इस तथ्य से हुई कि नमूना जांच किये गये किसी भी शहरी स्थानीय निकाय में राज्य वित्त आयोग अनुदान के लिये पृथक खाता नहीं था।

⁶ गोरखपुर एवं गाजियाबाद।

⁷ बिलासपुर, पिहानी, मैनपुरी, तहारपुर, मुंगरा बादशाहपुर, मरहारा, मोदाहा, पुखरायन, रूदौली, महमूदाबाद, सुमार कोंच

⁸ जियानपुर, पटीयाली, दिबियापुर, महाराजगंज, कुर्साथ, फफूंद, भरगैन, बिलारियांगंज, छौनापुर, अतरौलिया, हरिया, अवागढ़, निधौली कलां, गोहान।

1.4.1.3 निजी स्रोतों से वसूल किया गया राजस्व

राज्य सरकार शहरी स्थानीय निकायों के लिये अपने निजी स्रोतों से राजस्व अर्जित करने हेतु प्रति वर्ष लक्ष्य निर्धारित करती है। नगर निगमों, नगर पालिका परिषदों तथा नगर पंचायतों के लिये वर्ष 2003-06 के दौरान शासन द्वारा निर्धारित लक्ष्य के सापेक्ष अपने निजी स्रोतों से अर्जित राजस्व की स्थिति निम्नवत थी—

(रु० करोड़ में)

क्रमांक	शहरी स्थानीय निकायों का नाम	शहरी स्थानीय निकायों की संख्या	2003-04		2004-05		2005-06	
			लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि
1	नगर निगम	12	263.37	219.02	318.87	272.52	261.52	299.88
2	नगर पालिका परिषद	194	125.22	108.36	147.73	116.83	158.92	132.10
3	नगर पंचायत	421	43.93	32.69	52.28	22.98	19.81	44.00
	योग (प्रतिशत)	627	432.52	360.07 (83.25)	518.88	412.33 (79.46)	440.25	475.98 (108.11)

राज्य सरकार द्वारा निर्धारित लक्ष्य के सापेक्ष वर्ष 2003-06 की अवधि में नगर निगमों, नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों द्वारा उनके निजी स्रोतों से वसूल किया गया राजस्व 79.46 प्रतिशत से 108.11 प्रतिशत के मध्य था। तथापि, इन शहरी स्थानीय निकायों द्वारा राजस्व वसूली की विश्लेषणात्मक समीक्षा से यह स्पष्ट था कि नगर पालिका परिषदों में राजस्व संग्रहण की स्थिति में विगत वर्षों के सापेक्ष वर्ष 2005-06 की अवधि में महत्वपूर्ण रूप से सुधार हुआ था तथा रु० 19.81 करोड़ के लक्ष्य के सापेक्ष दोगुना होकर तीव्रता से रु० 44 करोड़ पहुंच गया था।

1.5 11 वें वित्त आयोग, 12वें वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग अनुदानों का आवंटन एवं उपभोग

भारत के राष्ट्रपति द्वारा केन्द्रीय वित्त आयोग का गठन भारत सरकार एवं राज्य सरकारों के मध्य स्रोतों के आवंटन हेतु किया गया था। राज्य की समेकित निधि में वृद्धि द्वारा उनको स्थानीय निकायों के संसाधनों की सम्पूर्ति करने में समर्थ बनाने के लिये स्थानीय निकायों को 11वें वित्त आयोग की परिधि में लाया गया। समान शर्तों के संदर्भ 12वें वित्त आयोग के लिये भी बनाये गये थे। तदनुसार 11वें एवं 12वें वित्त आयोग ने भारत सरकार से शहरी स्थानीय निकायों के लिये

राज्य सरकार को अनुदान मुक्त करने की अनुशंसा की। राज्य सरकार ने 11वें एवं 12वें वित्त आयोग के अनुदानों को भारत सरकार से प्राप्ति के बाद निदेशक, स्थानीय निकायों के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों को अवमुक्त किया। इसी प्रकार, राज्य सरकार ने राज्य वित्त आयोग अनुदान, भी शहरी स्थानीय निकायों को अवमुक्त किया। निदेशक, स्थानीय निकायों ने जनसंख्या, कुल संख्या में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति, समाजिक तौर पर पिछड़ों के प्रतिशत एवं उनके निजी स्रोतों से उपर्जित राजस्व के आधार पर नगर निगमों, नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों में अनुदान आवंटित किए।

1.5.1 11वें वित्त आयोग की अनुशंसानुसार, भारत सरकार ने वर्ष 2000-05 की अवधि में राज्य सरकार को ₹0 203.52 करोड़⁹ विकास कार्य उदाहरणार्थ सड़क, जलापूर्ति एवं स्वच्छता इत्यादि के लिये अवमुक्त किए। इस अनुदान में स्थानीय निकायों में वित्तीय मामलों पर डाटा बेस तैयार करने के लिये ₹0 49.41 लाख का आवंटन शामिल था। तथापि राज्य सरकार ने समग्र धनराशि डाटाबेस से इतर उद्देश्य पर व्यय किये। इस प्रकार डाटाबेस तैयार करने का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ।

1.5.2 राज्य वित्त आयोग-अनुदान का अंतरण

द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसानुसार राज्य सरकार के कर राजस्व के निबल आगम का 7.5 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों को अन्तरित किया जाना था। वर्ष 2003 से 2006 तक की अवधि के दौरान राज्य सरकार द्वारा अंतरण हेतु आवश्यक निधियाँ एवं वास्तविक अवमुक्त निधियाँ निम्नवत थीं-

(₹. करोड़ में)

वर्ष	राज्य सरकार के कर राजस्व का निबल आगम	अंतरण हेतु आवश्यक निधि	राज्य सरकार द्वारा वास्तव में अवमुक्त की गयी निधि	अवमुक्त निधियों में कमी
2003-04	13601	1020	825	195
2004-05	15693	1177	877	300
2005-06	18858	1414	911	503
योग	48152	3611	2613	998

तालिका से स्पष्ट है कि द्वितीय वित्त आयोग द्वारा निर्धारित मानक के अनुसार निधि अंतरित न किये जाने के परिणामस्वरूप वर्ष 2003-06 की अवधि में शहरी स्थानीय निकायों को ₹0 998 करोड़ कम अवमुक्त किए गए।

⁹ 2000-01 ₹0 44.54 करोड़, 2001-02, ₹0 45.03 करोड़, 2002-2003 ₹0 45.58 करोड़, 2003-04 ₹0 45.58 करोड़ एवं 2004-05 ₹0. 22.79 करोड़।

1.6 शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति

12वें वित्त आयोग द्वारा देखा गया कि शहरी स्थानीय निकायों के जमीनी स्तर पर आंकड़ों की गुणवत्ता खराब थी एवं परिणामतः राज्य स्तर पर शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय मामलों पर सटीक सूचना का अभाव था। 12वें वित्त आयोग ने विश्वसनीय आँकड़े सुनिश्चित करने के लिये उचित लेखांकन प्रणाली शुरू करने की आवश्यकता पर भी बल दिया जिससे शहरी स्थानीय निकायों की जरूरतों का आसानी से वास्तविक मूल्यांकन किया जा सके। 12वें वित्त आयोग की इन अनुशंसाओं के बावजूद भी शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय मामलों पर सटीक सूचना उपलब्ध करने के लिये निदेशालय के साथ-साथ शहरी स्थानीय निकाय स्तर पर भी कोई प्रणाली नहीं थी। यह मुख्यतः वित्तीय मामलों पर डाटाबेस तैयार न करने एवं निदेशालय के साथ शहरी स्थानीय निकायों की नेटवर्किंग के अभाव के कारण था।

नमूना जांच किये गये नगर निगमों, नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों की वर्ष 2003-06 की अवधि में वित्तीय स्थिति का विवरण निम्नलिखित सारणी में है-

(₹ करोड़ में)

इकाई का नाम	इकाईयों की संख्या	प्रारम्भिक अवशेष	प्राप्त निधि	कुल उपलब्ध निधि	व्यय	अन्तिम अवशेष
वर्ष 2003-04 (परिशिष्ट 1,2 एवं 3)						
नगर निगम	5	43.27	223.33	266.60	227.96	38.64
नगर पालिका परिषद	19	12.23	39.71	51.94	36.32	15.62
नगर पंचायत	27	2.65	8.85	11.50	8.37	3.13
योग (प्रतिशत)	61	58.15	271.89	330.04	272.65	57.39 (17 प्रतिशत)
वर्ष 2004-05 (परिशिष्ट 4,5 एवं 6)						
नगर निगम	7	65.63	321.21	386.84	323.07	63.77
नगर पालिका परिषद	23	22.76	63.67	86.43	62.05	24.38
नगर पंचायत	37	3.79	16.71	20.50	14.26	6.24
योग (प्रतिशत)	67	92.18	401.59	493.77	399.38	94.39 (19 प्रतिशत)
वर्ष 2005-06 (परिशिष्ट 7, 8 एवं 9)						
नगर निगम	7	63.77	416.82	480.59	351.90	128.69
नगर पालिका परिषद	23	24.38	82.56	106.94	77.47	29.47
नगर पंचायत	37	6.24	21.68	27.92	20.90	7.02
योग (प्रतिशत)	67	94.39	521.06	615.45	450.27	165.18 (27 प्रतिशत)

(स्रोत- सम्प्रेक्षित इकाईयों के निरीक्षण प्रतिवेदन)

सारणी से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2003-06 की अवधि में व्यय की गति अवमुक्त अनुदान के अनुरूप नहीं थी। यद्यपि, अव्ययित अवशेष इस अवधि में 17 प्रतिशत से 27 प्रतिशत तक बढ़ गया था, निदेशक, स्थानीय निकाय ने शहरी स्थानीय निकाय को अवमुक्त अनुदान का पूर्ण उपभोग दिखाया जैसा कि उपरोक्त प्रस्तारों 1.4.1.1 एवं 1.4.1.2 में दिया गया है। अनुदानों का अव्ययित अवशेष वांछित उद्देश्यों की ओर समयबद्ध तरीके से धनराशियों के उपयोग के लिये खराब नियोजन को इंगित करता था।

1.7 बजट बनाना एवं बजटीय प्रक्रिया

बजट पर व्यय का आधिक्य

बजट पर आधिक्य व्यय वित्तीय नियमों में यह प्रबंध है कि बजट प्रावधानों के अनुसार व्यय सीमित होना चाहिए।

नगर निगम आगरा द्वारा वर्ष 2004-06 की अवधि में कुछ शीर्षों (परिशिष्ट-10) के अंतर्गत बिना आवश्यक प्रावधान बनाये बजट प्रावधानों से रु0 12.98 करोड़ अधिक व्यय किया गया एवं परवर्ती वर्षों के दौरान भी वह नियमित नहीं किया गया।

बजट प्रावधानों से अधिक व्यय कमजोर बजटीय नियंत्रण को दर्शाता है।

1.8 लेखांकन व्यवस्थाएं

1.8.1 पारदर्शी लेखांकन एवं वित्तीय रिपोर्टिंग को सुनिश्चित करने एवं राज्य स्तर पर वार्षिक समेकित प्रतिवेदन तैयार करने के लिये शासन को एक अधिकारी नामित करना चाहिए था शहरी स्थानीय निकायों में नगर निगम के लेखाओं के रख रखाव के लिये लेखा अधिकारी उत्तरदायी थे जबकि नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायत के लेखों के रख रखाव के लिये कमशः लेखाकार एवं लेखा लिपिक उत्तर दायी थे। चूंकि राज्य सरकार द्वारा इस उद्देश्य के लिये किसी प्राधिकृत अधिकारी के नामांकन पर विचार नहीं किया गया था, इसलिये राज्य स्तर पर न तो लेखा संकलित किया गया था और न ही राज्य सरकार एवं विधान सभा को कोई समेकित प्रतिवेदन प्रस्तुत किया गया था। इसके अतिरिक्त, अधिकांश शहरी स्थानीय निकाय अपने लेखों का रखरखाव को नकद आधार पर कर रहे थे तथा मात्र प्राप्तियों एवं भुगतान लेखे तैयार कर रहे थे। लेखाओं पर तुलन पत्र के आभाव में उनके वित्तीय व्यवहारिकता के सही एवं उचित मूल्यांकन को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

1.8.2 भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा निर्धारित लेखा प्रारूप का अपनाना

ग्यारहवें वित्त आयोग की अनुशंसा पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के लिये उपार्जित आधार पर बजट एवं लेखाकरण का प्रारूप निर्धारित किया गया। इन प्रारूपों की स्वीकृति एवं शहरी स्थानीय निकाय के तीनों श्रेणियों में क्रियान्वयन के लिये शहरी विकास मंत्रालय द्वारा राज्य सरकार को वितरित किया गया था (जून 2003)। राज्य सरकार द्वारा प्रारूपों की स्वीकृति प्रतीक्षित थी (मई 2008)। इसने शहरी स्थानीय निकाय द्वारा कमजोर लेखांकन एवं वित्तीय रिपोर्टिंग में योगदान दिया। इसके अतिरिक्त, निर्धारित प्रारूपों में लेखाओं का रख रखाव न किये जाने के कारण शहरी स्थानीय निकायों की परिसम्पत्तियों एवं दायित्वों की स्थिति का निर्धारण किया जाना संभव नहीं था।

1.8.3 रोकड़ शेषों का मिलान न किया जाना

प्रत्येक माह के अंत में लेखों की विशुद्धता सुनिश्चित करने के लिये कोषागार/बैंकों की पास बुक एवं रोकड़बही से शेषों का मिलान किया जाना चाहिए था। दो नगर निगमों, दो नगर पालिका परिषदों एवं 26 नगर पंचायतों की नमूना जांच में पाया गया कि कोषागार/बैंक पासबुक के अवशेषों का मिलान रोकड़ बही से नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, रोकड़ बही एवं कोषागार/बैंक पासबुक (परिशिष्ट-11) में रु0 4.24 करोड़ का अंतर 31 मार्च 2006 तक का मिलान नहीं किया गया था। रोकड़ शेष के मिलान के अभाव में इन स्थानीय निकायों के लेखों की प्रामाणिकता लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं की जा सकी। इसके अतिरिक्त धनों के कपट/गबन/दुर्विनियोजन की सम्भावनाओं से इंकार नहीं किया जा सकता।

1.8.4 रोकड़ बही में अपरिलक्षित आहरित धनराशि

1.8.4.1 नगर निगम कानपुर में ठेकेदार को रु0 81380.00 की धनराशि, चेक संख्या-424634 दिनांक 29.03.2005 इलाहाबाद बैंक (खाता संख्या-3447) से भुगतान किया गया जिसे मई 2006 तक रोकड़ बही में प्रविष्टि नहीं किया गया था। इससे नगर निगम के आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में कमियां परिलक्षित होती हैं।

1.8.4.2 नगर पंचायत दौराला, मेरठ में रोकड़ बही की बन्दी मई 2005 के बाद नहीं हुई थी। 11वें वित्त आयोग अनुदान के रूप में फरवरी, 2004 एवं मार्च 2005 में प्राप्त क्रमशः रु0 44710.00 एवं रु0 28111.00 तथा 12वें वित्त आयोग अनुदान के रूप में मार्च 2006 में प्राप्त रु0 125000.00 की प्रविष्टि सितम्बर 2006 तक रोकड़ बही में नहीं की गई थी। नगर पंचायत ने उत्तर दिया

(सितम्बर 2006) कि रोकड़ बही में आवश्यक संशोधन किये जायेंगे। इस संबंध में सूचना प्रतीक्षित थी (मई 2008)।

1.8.4.3 नगर पंचायत बिलराम (एटा) में मार्च 2004 के अंत में रु0 613514.00 अंतिम शेष था। तथापि वर्ष 2004-05 के लिये अप्रैल 2004 में रु 644192.00 का प्रारम्भिक शेष दिखाया गया था। रु0 30678.00 के अंतर का मई 2006 तक समाधान नहीं किया गया था। व्यय के विस्तृत लेखा के आभाव से धनों के गबन एवं दुरुपयोग की सम्भावनाओं से इंकार नहीं किया जा सकता। यह सम्बन्धित अधिकारियों द्वारा जांच के लिए ध्यान आकर्षित करता है।

1.9 लेखापरीक्षा व्यवस्था

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम 1959 मुख्य नगर लेखापरीक्षक को लेखापरीक्षक के रूप में नियुक्त करने का उपबन्ध करता है जो प्रथम स्तर (नगर निगम) के सभी लेखों एवं सभी अभिलेखों को देखेगा। द्वितीय एवं तृतीय स्तरों (नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों) के लिये उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम 1916 में ऐसा कोई प्रावधान नहीं था। तथापि, उत्तर प्रदेश स्थानीय निधि लेखापरीक्षा अधिनियम 1984 के प्रावधानों के अंतर्गत निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा प्राथमिक लेखापरीक्षक के तौर पर इन निकायों की लेखापरीक्षा करता है। निदेशक स्थानीय निधि लेखापरीक्षा की सहायता के लिये एक संयुक्त निदेशक, पांच उप निदेशक, 46 सहायक निदेशक एवं 65 जिला लेखापरीक्षा अधिकारी है।

11वें वित्त आयोग ने अनुशंसा की है कि शहरी स्थानीय निकायों के तीनों श्रेणियों/स्तरों के लेखाओं के सही ढंग से रख रखाव एवं उनकी लेखापरीक्षा पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण कार्य का दायित्व भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक का रहेगा। तदनुसार, राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं के उचित रख रखाव एवं उनकी लेखापरीक्षा पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण कार्य का भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियों एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20 (1) के अन्तर्गत भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक को सौंपा गया।

1.10 प्राथमिक लेखापरीक्षा बकाया

प्राथमिक लेखापरीक्षक होने के नाते निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा का राज्य में शहरी स्थानीय निकाय की सभी इकाईयों की लेखापरीक्षा करने की आवश्यकता थी। वर्ष 2004-07 की अवधि में शहरी स्थानीय निकायों की प्राथमिक लेखापरीक्षा का बकाया,

निम्नलिखित विवरण के अनुसार 3.37 प्रतिशत से 9.15 प्रतिशत के मध्य रहा:—

वर्ष	लेखपरीक्षा की जाने वाली इकाईयों की संख्या	वास्तव में लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या	बकाया इकाईयां	बकाया प्रतिशत में
2004-05	623	602	21	3.37
2005-06	623	596	27	4.33
2006-07	623	566	57	9.15

(स्रोत निदेशक स्थानीय निधि लेखापरीक्षा द्वारा प्रदत्त सूचना)

निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा ने बताया (सितम्बर 2007) कि उनके संगठन में मानव शक्ति के आभाव के कारण इकाईयों की लेखापरीक्षा बकाया थी।

1.11 निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के अनिस्तारित प्रस्तर

निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा द्वारा संकलित सूचना (सितम्बर 2007) के अनुसार 2006-07 के अंत तक अनिस्तारित प्रस्तरों की स्थिति निम्नवत थी:—

इकाईयों का नाम	वर्ष 2006-07 तक प्रस्तरों की संख्या	वर्ष 2006-07 में निस्तारित प्रस्तरों की संख्या	वर्ष के अंत में बकाया प्रस्तरों की संख्या
नगर निगम	21,556	151	21,405
नगर पालिका परिषद	1,41,893	5,216	1,36,677
नगर पंचायत	1,31,300	8,487	1,22,813
योग	2,94,749	13,854 (प्रतिशत 4.70)	2,80,895

सारणी से स्पष्ट है कि वर्ष 2006-07 के दौरान मात्र 4.70 प्रतिशत ही लेखापरीक्षा प्रस्तर निस्तारित किये जा सके। निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा ने बताया (सितम्बर 2007) कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लेखापरीक्षा प्रस्तरों पर अनुपालन आख्या प्रस्तुत करने में अरुचि के कारण शेष प्रस्तरों को निस्तारित नहीं किया जा सका। इससे यह इंगित होता है कि शहरी स्थानीय निकाय, प्राथमिक लेखापरीक्षा के लिये अपने दायित्वों के प्रति उत्तरदायी नहीं थे।

1.12 निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा का वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

उत्तर प्रदेश स्थानीय निधि लेखापरीक्षा अधिनियम 1984 के धारा 8 (3) के उपबन्धों के अधीन निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा को शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं पर उनके द्वारा की गई लेखापरीक्षा की समेकित लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को विधायिका के समक्ष रखने हेतु सरकार को प्रेषित करना था। निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा से संग्रहित (मई 2008) सूचनाओं के अनुसार ऐसी अंतिम वार्षिक लेखापरीक्षा रिपोर्ट वर्ष 2003-04 के लिये तैयार की गयी थी। वर्ष 2001-02 तक का प्रतिवेदन विधायिका के समक्ष प्रस्तुत किया गया था। परवर्ती वर्षों के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार क्यों नहीं किये गये, इस ओर इंगित करने पर निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा ने कोई उत्तर नहीं दिया।

1.13 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को तकनीकी निर्देशन एवं पर्यवेक्षण/ लेखापरीक्षा सौंपे जाने की स्थिति।

शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं के सही ढंग से रख रखाव एवं भारत के नियंत्रक महालेखा परीक्षक को उनकी लेखापरीक्षा पर तकनीकी निर्देशन एवं पर्यवेक्षण कार्य की ग्यारहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा की है। फलस्वरूप राज्य सरकार ने भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20 (1) के अंतर्गत भारत के नियंत्रक महालेखा परीक्षक को अक्टूबर 2001 में स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा सौंपी गयी।

1.14 लेखापरीक्षा आच्छादन

वर्ष 2006-07 के दौरान वर्ष 2005-06 के लिये सात नगर निगमों (परिशिष्ट 12), 23 नगर पालिका परिषदों (परिशिष्ट-13) एवं 37 नगर पंचायतों (परिशिष्ट-14) के लेखों की नमूना लेखापरीक्षा की गयी। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा परवर्ती प्रस्तारों एवं अध्यायों में की गई है।

1.15 बारहवें वित्त आयोग अनुदानों का उपभोग

बारहवें वित्त आयोग द्वारा उत्तर प्रदेश के शहरी स्थानीय निकायों के लिये वर्ष 2005-2010 की अवधि हेतु रु0 517.00 करोड़ इस अनुशंसा के साथ चिन्हित किया गया कि अनुदान सहायता का न्यूनतम 50 प्रतिशत ठोस अपशिष्ट प्रबंधन हेतु प्रयोग किया जाए। अनुशंसानुसार, राज्य सरकार के लिये यह अनिवार्य था कि भारत सरकार द्वारा अवमुक्त अनुदान की प्राप्ति के 15 दिनों के अंदर

शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करें तथा साथ ही साथ सुनिश्चित करें कि अनुदान उनके बैंक खातों में जमा हो गया है। भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को एवं राज्य सरकार से शहरी स्थानीय निकायों को अवमुक्त अनुदानों की स्थिति निम्नवत है:-

(रु० करोड़ में)

वर्ष	केन्द्रीय सरकार द्वारा प्राप्त अनुदानों की धनराशि	केन्द्रीय सरकार द्वारा अनुदानों की प्राप्ति की तिथि	शासन द्वारा शहरी निकायों को कुल आवंटित अनुदान	शासन द्वारा स्थानीय निकायों को अवमुक्त अनुदान	राज्य सरकार द्वारा अनुदान की अवमुक्ति की तिथि
2005-06	51.70 (प्रथम किस्त)	28.11.2005	51.70	51.70	27.1.2006
	51.70 (द्वितीय किस्त)	02.03.2006	51.70	51.70	16.9.2006
2006-07	51.70 (प्रथम किस्त)	13.9.2006	51.70	51.70	27.10.2006
	51.70 (द्वितीय किस्त)	18.5.2007	51.65	51.65	28.05.2007

(स्रोत: शहरी विकास विभाग, उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा प्रदत्त सूचनाएं)

18 शहरी स्थानीय निकायों की नमूना जांच (2006-07) में देखा गया कि 12वें वित्त आयोग (2005-06) की प्रथम एवं द्वितीय किस्त को कोषागार/ बैंक खाते में क्रमशः 109 दिन एवं 148 दिन (परिशिष्ट 15 और 16) के विलम्ब से जमा किया गया था। राज्य सरकार द्वारा 12वें वित्त आयोग अनुदान (2005-06) की पहली किस्त को विलम्ब से हस्तांतरित करने के कारण रु० 26.35 लाख के ब्याज का भुगतान किया गया। तथापि, दूसरी किस्त के हस्तांतरण में विलम्ब के लिये ब्याज का कोई भुगतान नहीं किया गया था।

तीन नगर निगमों, आठ नगर पालिका परिषदों एवं 12 नगर पंचायतों की नमूना जांच (2006-07) में पाया गया कि 12वें वित्त आयोग की अनुशंसा पर वर्ष 2005-06 के लिए उपलब्ध कराई गयी धनराशि रु० 7.71 करोड़ में से रु० 6.34 करोड़ अप्रयुक्त पड़े रहे (परिशिष्ट-17) लगभग 82 प्रतिशत 12वें वित्त आयोग अनुदान का उपयोग न किया जाना शहरी स्थानीय निकायों की ओर से क्षेत्र की जनता के लिये नागरिक सुविधाएं जैसे सड़कें, स्वच्छता, जलापूर्ति आदि उपलब्ध कराने में अरुचि को दर्शाता है।

1.16 द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं

वर्ष 2001-2006 तक की अवधि के लिये फरवरी 2000 में द्वितीय राज्य वित्त आयोग का गठन किया गया था। पंचायती राज एवं शहरी स्थानीय निकायों पर 5 भागों 245 प्रस्तरों में समाविष्ट

द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को राज्यपाल के अनुमोदन हेतु प्रस्तुत किया गया (जून 2002)। प्रस्तारों का विस्तार निम्नवत है:—

भागों की संख्या	विवरण	प्रस्तारों की संख्या
1	सामान्य	11
2	पंचायती राज्य संस्थाएं	93
3	शहरी स्थानीय निकाय	107
4	जिला नियोजन समिति एवं राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ	05
5	रूपान्तरण के सिद्धान्त एवं स्थानीय निकायों के अंश	29

(स्रोत: वित्त विभाग, उत्तर प्रदेश शासन)

सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों से सम्बन्धित द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के 107 प्रस्तारों में से 74 प्रस्तारों को पूर्ण रूप से स्वीकार किया, जो मुख्यतः शहरी स्थानीय निकायों को राज्य के निबल कर आगम का निर्धारित हिस्सा स्थानान्तरित किये जाने, क्रियात्मक जिला नियोजन समिति का गठन करने एवं नगर निगमों की तरह नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों को अपने संसाधनों में लाइसेंस शुल्क इत्यादि के माध्यम से वृद्धि करने हेतु विकास कर एवं विज्ञापन कर लगाने तथा ई-गवर्नेन्स लागू करने एवं शहरी स्थानीय निकायों के कम्प्यूटरीकरण से संबंधित मुद्दे थे। सरकार ने 12 प्रस्तारों को सैद्धान्तिक/आंशिक रूप से स्वीकार किया जो कि मुख्यतः क्षेत्रफल एवं वित्तीय स्थिति के आधार पर उपविधियां बनाने सेवा कर का आरोपण एवं वसूली, शहरी स्थानीय निकायों आदि के पूंजीगत आवश्यकताओं के लिये विशेष प्रयोजन संस्थान के सृजन इत्यादि से सम्बन्धि थे एवं अनुशंसा के शेष 21 प्रस्तार जो मुख्यतः व्यवसाय कर लगाने, खाली भूमि कर एवं नजूल भूमि को फ्री होल्ड भूमि में बदलने से अर्जित आय का आधा हिस्सा शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करने आदि से सम्बन्धित थे, को स्वीकार नहीं किया।

1.17 कर संग्रहण में बकाया

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपने निजी स्रोतों से कर, किराया, शुल्क, लाइसेंस, जारी करने, तहबाजारी, टैक्सी स्टैंड आदि के माध्यम से राजस्व उपार्जित किये जाते हैं।

छ: नगर निगमों, छ: नगर पालिका परिषदों एवं 10 नगर पंचायतों में 2005-06 में 41.90 करोड़, जिसमें पूर्व वर्षों के रु0 16.64 करोड़ सम्मिलित थे, की मांग की गयी। इसमें से मात्र रु0 19.51 करोड़ की धनराशि वसूल हुई। रु0 22.39 करोड़ की धनराशि किरायेदार, लाइसेंस एवं टेकेदारों से किराया, लाइसेंस शुल्क इत्यादि के रूप में एक वर्ष से अधिक समय से बकाया थी जिसका विस्तृत विवरण परिशिष्ट 18, 19 एवं 20 में हैं। चूंकि नमूना जांच में सम्मिलित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वसूल न किये गये बकायों का अवधिवार विवरण नहीं बनाया गया था, वसूली हेतु लम्बित देयों के आवर्तन का मूल्यांकन लेखापरीक्षा में नहीं किया जा सका।

1.18 आंतरिक नियंत्रण

एक संगठन में एक ठोस आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का मुख्य उद्देश्य हैं—

- कमबद्ध, मितव्ययी, दक्षता एवं प्रभावी संचालन को प्रोत्साहित करना एवं संगठन के लक्ष्यों के अनुकूल गुणवत्ता उत्पादों एवं सेवाओं को प्रदान करना।
- अपव्यय, दुरुपयोग, कुप्रबंधन, गलतियों कपट एवं अनियमितताओं से होने वाली हानि से बचाने के लिये सुरक्षात्मक उपाय।
- नियमों, कानूनों एवं प्रबंधन निर्देशों का अनुपालन ; और
- विश्वसनीय वित्त एवं प्रबंधन आंकड़ों का विकास एवं अनुरक्षण एवं प्रतिवेदनों में समय से उन आंकड़ों को सही रूप से प्रस्तुत करना।

वर्ष 2006-07 के लिये शहरी स्थानीय निकायों के खातों के नमूना जांच में पाया गया कि 890 प्रस्तर, खराब वित्तीय प्रबंधन एवं वित्तीय अनियमितताओं के परिणामस्वरूप अधिक भुगतान, निष्फल व्यय, अनियमित व्यय एवं परिहार्य देयताएं इत्यादि से संबंधित थे जो वरिष्ठ उप महालेखाकार (स्थानीय निकाय) उत्तर प्रदेश, इलाहाबाद के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के माध्यम से सूचित किये गये। तथापि इन प्रस्तरों का अनुपालन बहुत खराब था एवं लेखांकन प्रणाली को सुधारने एवं वित्तीय अनियमितताओं से बचने के लिये आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की मजबूती के लिये उपचरात्मक उपाय करने में शहरी स्थानीय निकायों की उदासीनता दिखायी देती है।

1.19 निष्कर्ष

शहरी स्थानीय निकायों की आवश्यकताओं पर आधारित मूल्यांकन के लिये जमीनी स्तर से भारत सरकार के स्तर तक वित्त पर नेटवर्क डाटाबेस निर्माण के लक्ष्य को पूरा नहीं किया जा

सका। परिणामस्वरूप, मांग की विश्वसनीयता सुनिश्चित नहीं की जा सकी। भारत के नियंत्रक महालेखा परीक्षक के मानक लेखांकन प्रारूप को प्रभावी बनाने हेतु शासन द्वारा बजट एवं लेखा नियम बनाया जाना शेष था। सरकार ने द्वितीय राज्य वित्त आयोग द्वारा निर्धारित मानक के अनुसार निधि का अंतरण नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप शहरी स्थानीय निकायों को रु0 998 करोड़ का कम आवंटन किया गया। निदेशक स्थानीय निकाय के लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर शहरी स्थानीय निकायों की प्रतिक्रिया बहुत खराब थी। इसके अतिरिक्त, भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के निर्देशन एवं पर्यवेक्षण के अधीन शहरी स्थानीय निकायों को जारी प्रस्तरों के निस्तारण की स्थिति संतोषजनक नहीं थी। शहरी स्थानीय निकायों ने अपनी वित्तीय प्रबंधन को सुधारने एवं विवेकपूर्ण तरीके से लोकनिधि के उपयोग के लिये उपचारात्मक उपाय अभी तक नहीं किये थे।

1.20 संस्तुतियां

- सरकार के स्तर पर शहरी स्थानीय निकायों के वित्त पर उनकी अपेक्षानुसार आवश्यकता का आधारित मूल्यांकन पर नेटवर्क डाटाबेस विकसित करने हेतु प्रभावशाली कदम उठाने चाहिए।
- सरकार को द्वितीय राज्य वित्त आयोग द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को निधियों के अंतरण हेतु निर्धारित मानकों को अंगीकार करना चाहिए।
- सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि शहरी स्थानीय निकाय द्वारा भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित मानक बजट लेखा प्रारूप अपनाया गया है।
- शहरी स्थानीय निकायों, को निदेशक स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के प्राथमिक लेखापरीक्षा के प्रति उत्तरदायी तथा भारत के नियंत्रक महालेखा परीक्षक के तकनीकी निर्देशन एवं पर्यवेक्षण में तैयार लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन के प्रति अनुक्रियाशील बनाया जाना चाहिए।