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), तो भी निधियां एवं पदाधिकारी शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किए जाने शेष थे। 74वें संवैधानिक संशोधन के प्रावधानों को अंतर्विष्ट करने के लिए हिमाचल प्रदेश सरकार (स्थानीय स्वशासन) ने हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1994 तथा हिमाचल प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1994 शहरी स्थानीय निकायों को शक्तियों एवं उत्तरदायित्वों के हस्तांतरण के लिए नियम बनाए। तथापि कुछ अनिवार्य एवं विवेकपूर्ण कार्य जैसे सड़कों, गलियों, गलियों की लाइटें, सफाई इत्यादि का अनुरक्षण इन अधिनियमों के लागू किए जाने से पहले शहरी स्थानीय निकायों द्वारा क्रियान्वित किए जाते थे।

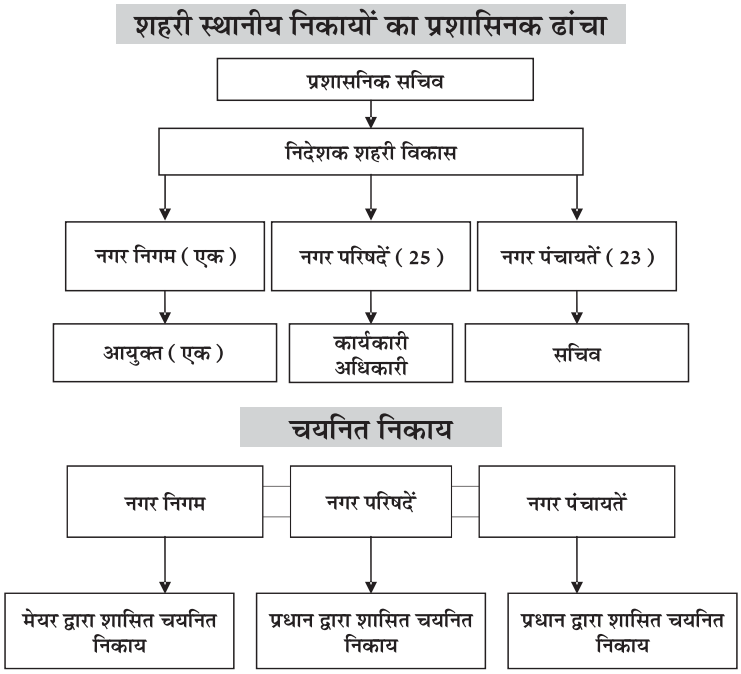
3.2 लेखापरीक्षा अधिदेश

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 डी0पी0सी0 अधिनियम, 1971 की धारा 20(1) के अंतर्गत तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता उपलब्ध करवाने के उत्तरदायित्व सहित नियंत्रक महालेखापरीक्षक को सुपुर्द की (मार्च 2011)। लेखापरीक्षा के परिणाम वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन में अन्तर्निहित हैं।

3.3 शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढांचा

राज्य में एक नगर निगम, 25 नगर परिषदें तथा 23 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 निम्नवत है:



3.3.1 स्थायी समितियां

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

तालिका 8: स्थाई समितियों के नियम एवं उत्तरदायित्व

शहरी स्थानीय निकाय का स्तर	स्थाई समिति का नाम	द्वारा शासित स्थाई समिति	स्थाई समिति के नियम एवं उत्तरदायित्व
शहरी स्थानीय निकाय	सामान्य स्थाई समिति	नगर निगम में मेयर तथा नगर परिषद्/नगर पंचायत में प्रधान	स्थापना मामलों, सम्प्रेषणों, भवनों, शहरी आवास तथा प्राकृतिक आपदाओं, जलापूर्ति एवं समस्त अवशिष्ट मामलों के प्रति राहत के प्रावधान के सम्बंध में कार्यों का निष्पादन करती है।
	वित्त, लेखापरीक्षा एवं योजना समिति		नगरपालिका के वित्त, बजट का निर्माण, राजस्व वृद्धि के लक्षणों की संवीक्षा, प्राप्तियों एवं व्यय विवरणों की जांच, आदि से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन करती है।
	सामाजिक न्याय समिति	नगर निगम में डिप्टी मेयर तथा नगर परिषद्/नगर पंचायत में प्रधान	शिक्षा एवं आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं अनुसूचित जाति तथा अनुसूचित जन जाति एवं पिछड़ा वर्ग, महिलाओं एवं समाज के अन्य कमजोर वर्गों के दूसरे हितों की प्रोन्नति से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन करती है।

3.3.2 स्कीमों के क्रियान्वयन के लिए संस्थागत व्यवस्थाएं

शहरी विकास निदेशालय में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा विभिन्न स्कीमों के क्रियान्वयन की देख-रेख करने के लिए परियोजना अनुभाग में एक परियोजना अधिकारी तथा दो सांख्यिकीय सहायकों की तैनाती की गई है। 3571 संस्वीकृत पदों में से 31 मार्च, 2012 तक शहरी स्थानीय निकायों में विभिन्न श्रेणियों

के 655 (18.3 प्रतिशत) पद रिक्त पड़े थे और नगर निगम शिमला में 240 कर्मचारी अधिक थे **(परिशिष्ट-18)**। पदों की अधिकता के प्रचालन के सम्बंध में कोई स्पष्टीकरण अग्रेषित न करते हुए आयुक्त, नगर निगम शिमला ने बताया (नवम्बर 2013) कि मूलभूत सुविधाओं जैसे जलापूर्ति, सड़कों का निर्माण, निकासों एवं रास्तों इत्यादि तथा आम जनता हेतु स्वच्छता की व्यवस्था के लिए पर्याप्त मात्रा में मजदूरों की आवश्यकता होती है। आयुक्त, नगर निगम ने बताया कि कुछ चालकों की विभिन्न स्कीमों के अंतर्गत खरीदे गए वाहनों को चलाने के लिए तैनाती की गई। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि तैनात किए गये स्टाफ की अधिकता के प्रति पदों की संख्या को सक्षम प्राधिकारी से संस्वीकृत करवाना अनिवार्य है। शहरी विकास विभाग की प्रशिक्षण योजना का अनुमोदन राज्य सरकार द्वारा प्रशिक्षण नियमावली में निर्धारित प्रशिक्षण विवरण के आधार पर दिया गया है। इसके अतिरिक्त, शहरी स्थानीय निकायों के कर्मचारी प्रशिक्षण के लिए समय समय पर विभिन्न संस्थाओं/विभागों में नियुक्त भी किए गये।

3.4 वित्तीय रूपरेखा

3.4.1 शहरी स्थानीय निकायों को निधियों का प्रवाह

विभिन्न विकासशील कार्यों के निष्पादन के लिए शहरी स्थानीय निकाय भारत सरकार तथा राज्य सरकार से मुख्यत: 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 राजस्व करों, किराया, शुल्कों, लाइसेंस जारी करने इत्यादि से भी लामबद्ध हुआ है। प्रत्येक चरण के लिए निधिवार स्रोत एवं इसका संरक्षण तथा सर्वोत्कर्ष स्कीमों में निधि प्रवाह व्यवस्थाएं **तालिका-9** तथा 10 में दी गई हैं:

तालिका 9: निधि प्रवाह: शहरी स्थानीय निकायों में निधियों का स्रोत एवं संरक्षण

निधि की प्रकृति	नगर निगम		नगर परिषदें		नगर पंचायतें	
	निधि का स्रोत	निधि का संरक्षण	निधि का स्रोत	निधि का संरक्षण	निधि का स्रोत	निधि का संरक्षण
निजी राजस्व	नगर निगम	बैंक	नगर परिषदें	बैंक	नगर पंचायतें	बैंक
राज्य योजना	राज्य सरकार	बैंक	राज्य सरकार	बैंक	राज्य सरकार	बैंक
राज्य वित्त आयोग	राज्य सरकार	बैंक	राज्य सरकार	बैंक	राज्य सरकार	बैंक
केन्द्रीय वित्त आयोग	भारत सरकार	बैंक	भारत सरकार	बैंक	भारत सरकार	बैंक
केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमें	भारत सरकार	बैंक	भारत सरकार	बैंक	भारत सरकार	बैंक

भारत सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा जारी दिशा-निर्देशों के अनुसार केन्द्रीय तथा राज्य प्रायोजित स्कीमों के निष्पादन के लिए शहरी स्थानीय निकायों द्वारा जहां केन्द्रीय एवं राज्य अनुदान प्रयुक्त किए गये हैं,

शहरी स्थानीय निकायों की निजी प्राप्तियां प्रशासनिक व्ययों एवं शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बनाई गई स्कीमों/कार्यों के निष्पादन के लिए प्रयुक्त की गई हैं।

तालिका 10: प्रमुख केन्द्रीय प्रायोजित सर्वोत्कर्ष स्कीमों में निधि प्रवाह व्यवस्थाएं

क्रमांक	स्कीम	निधि प्रवाह व्यवस्थाएं
1.	स्वर्ण जयन्ती शहरी रोजगार योजना	स्वर्ण जयन्ती शहरी रोजगार योजना के अन्तर्गत केन्द्र तथा राज्य के मध्य निधियन हिस्सेदारी 75:25 के अनुपात में है। केन्द्रीय हिस्सेदारी राज्य सरकार को डिमाण्ड ड्राफ्ट के रूप रूप में जारी की गई है तथा राज्य की हिस्सेदारी राज्य बजट के माध्यम से बांटी गई है।
2.	लघु एवं मध्यम कस्बों के लिए शहरी अवसंरचना विकास स्कीम	सहायता अनुदान केन्द्र तथा राज्य सरकार द्वारा 80:10 के अनुपात में बांटा गया है तथा शेष 10 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों द्वारा स्वयं के स्त्रोतों से व्यवस्थित किया जाना है।
3.	एकीकृत गृह एवं झुग्गी विकास कार्यक्रम	स्कीम की लागत का अस्सी प्रतिशत केन्द्र से सहायता अनुदान के रूप में प्रवाहित होता है। शेष 20 प्रतिशत राज्य सरकार, शहरी स्थानीय निकायों, अर्ध राजकीय अभिकरणों द्वारा बांटा जाता है। शहरी स्थानीय निकाय अपना अंशदान स्वयं के संसाधनों अथवा लाभान्वित अंशदान से संवर्धित करते हैं।
4.	शहरी अवसंरचना एवं शासन	शहरी अवसंरचना एवं शासन के अर्न्तगत केन्द्र, राज्य तथा शहरी स्थानीय निकायों के मध्य निधियन हिस्सेदारी 80:10:10 के अनुपात में है। भारत सरकार द्वारा केन्द्रीय हिस्सेदारी की संस्वीकृति राज्य सरकर को जारी की गई है। तद्नुसार, इस स्कीम के अन्तर्गत केन्द्रीय हिस्सेदारी एवं राज्य हिस्सेदारी राज्य बजट के द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को जारी की गई है। शहरी स्थानीय निकायों ने अपना अंशदान वित्तीय संस्थाओं से सम्वर्धित किया है।
5.	शहरी निर्धनों को मूलभूत सेवा	स्कीम की लागत का अस्सी प्रतिशत केन्द्र से सहायता अनुदान के रूप में प्रवाहित होता है। शेष 20 प्रतिशत राज्य सरकार, शहरी स्थानीय निकायों तथा अर्ध राजकीय अभिकरणों द्वारा बांटा जाता है। शहरी स्थानीय निकाय अपना अंशदान लाभान्वित अंशदान से सम्वर्धित करते हैं।

3.4.2 संसाधनः प्रवृत्तियां एवं संघटन

शहरी स्थानीय निकायों के 2008-13 अवधि के लिए संसाधनों का **तालिका 11** में वर्णन दिया गया है:

तालिका 11: शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों पर समयावली आंकड़े

(₹ करोड़ में)

	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
निजी राजस्व	46.98	50.87	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
केन्द्रीय वित्त आयोग हस्तांतरण (वित्त आयोग अंतरण)	1.60	1.60	7.77	24.30	30.97
राज्य सरकार वित्त आयोग हस्तांतरण (राज्य वित्त आयोग अंतरण)	41.76	41.77	46.12	51.88	57.07
राज्य सरकार से अनुदान	22.39	20.45	31.30	33.72	74.11
केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों के लिए भारत सरकार से अनुदान	13.25	52.57	19.50	25.83	3.90
राज्य योजनाओं के लिए राज्य सरकार से अनुदान	59.90	63.82	85.19	109.90	78.01
योग	**185.88**	**231.08**	**189.88**	**245.63**	**244.06**

टिप्पणी: शहरी स्थानीय निकायों के संदर्भ में 'निजी राजस्व' के आंकड़े निदेशालय में स्टाफ की कमी के कारण निदेशालय स्तर पर समेकित नहीं किए जा रहे हैं।

स्त्रोत: निदेशक, शहरी विकास।

3.4.3 संसाधनों का अनुप्रयोग: प्रवृत्तियां एवं संघटन

2008-09 से 2012-13 की अवधि के लिए शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों के अनुप्रयोग **तालिका 12** में दिए गये हैं:

तालिका 12: क्षेत्रवार संसाधनों का अनुप्रयोग

(₹ करोड़ में)

	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
निजी राजस्व से व्यय	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
केन्द्रीय वित्त आयोग हस्तांतरणों से व्यय (केन्द्रीय वित्त आयोग अंतरण)	1.60	1.60	7.77	24.30	30.97
राज्य वित्त आयोग हस्तांतरणों से व्यय (राज्य वित्त आयोग अंतरण)	41.76	41.77	46.12	51.88	57.07
राज्य सरकार एवं केन्द्रीय सरकार से अनुदानों का व्यय	102.10	110.17	85.81	110.45	78.01
योग	**145.46**	**153.54**	**139.70**	**186.63**	**166.05**

स्रोत: निदेशक, शहरी विकास।

यह पाया गया कि शहरी स्थानीय निकायों को शहरी विकास निदेशालय द्वारा हस्तांतरित सभी निधियों को व्यय के रूप में दर्शाया गया है। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए गये व्यय का सही आंकड़ा शहरी विकास निदेशालय के पास उपलब्ध नहीं था।

3.5 लेखापरीक्षा व्याप्ति

2012-13 के दौरान नगर निगम, शिमला, छ: नगर परिषदों[4] तथा आठ नगर पंचायतों[5] के अभिलेखों की नमूना जांच की गई थी **(परिशिष्ट-2)**। महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा परिणाम इस प्रतिवेदन के अध्याय-4 में अंतर्विष्ट किए गये हैं।

3.6 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, 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 मूलभूत कुशल योजना, निर्णय लेने तथा पणधारियों के उत्तरदायित्व से अंतर्विष्ट न्यासी उत्तरदायित्वों को प्राप्त करने में सहायता करते हैं। आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में निम्नवत् कमजोरियां/अंतर देखे गए थे:

[4] बद्दी, मण्डी, सुन्दरनगर, मनाली, नाहन तथा बिलासपुर।

[5] भोटा, अर्की, चौपाल, गगरेट, भुन्तर, नारकण्डा, सुन्नी तथा सरकाघाट।

3.6.1 लेखा का प्रमाणन न किया जाना

सभी शहरी स्थानीय निकायों को उपार्जन आधार पर अप्रैल 2009 से निदेशक, शहरी विकास विभाग द्वारा अपने लेखा का अनुरक्षण करने के दिशा-निर्देश जारी किए गये हैं। लेखापरीक्षा में नमूना जांचित सभी 49 शहरी स्थानीय निकायों ने उपार्जन आधारित प्रणाली पर लेखा का अनुरक्षण किया था। शहरी स्थानीय निकायों के लिए हिमाचल प्रदेश लेखा नियमावली तैयार की गई है तथा राष्ट्रीय नगर लेखा नियमावली के आधार पर राज्य सरकार (अप्रैल 2007) द्वारा अपनायी गई है। शहरी स्थानीय निकायों को दोहरी प्रविष्टि प्रणाली प्रारंभ करने के निदेश (अप्रैल 2009) भी दिए गये थे। विशेष प्रावधानों की अनुपस्थिति में, राज्य के अधिनियमों/नियमों में विशेष प्रावधानों की अनुपस्थिति में शहरी स्थानीय निकायों में एक स्वतन्त्र अभिकरण द्वारा लेखा का प्रमाणन अस्तित्व में नहीं था।

3.6.2 बजट आकलन

शहरी स्थानीय निकायों के बजट आकलन आगामी वित्त वर्ष के लिए आशातीत आय एवं व्यय के बजट आकलनों को ध्यान में रखते हुए निर्धारित प्रपत्र में हिमाचल प्रदेश नगरीय सहिंता, 1975 के अनुसार तैयार किये गए हैं तथा इन्हें पारित करने के लिए समिति सदन के सामने रखे गये हैं। समिति सदन द्वारा बजट पारित किये जाने के बाद, अनुमोदन के लिए यह निदेशक, शहरी विभाग को प्रस्तुत किया जाता है। 2009-12 के दौरान नमूना जांचित नगर निगम, नगर परिषदें, नगर पंचायतों द्वारा बजट प्रावधान तथा व्यय की वर्षवार स्थिति **तालिका 13** में दी गई है:

तालिका 13: बजट आकलनों की तुलना में व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट आकलन	वास्तविक व्यय	बचतें (-) आधिक्य (+)	बचत/आधिक्य की प्रतिशतता
2009-10	173.07	75.41	(-)97.66	56
2010-11	196.47	77.68	(-)118.79	60
2011-12	118.63	75.11	(-)43.52	37

टिप्पणी: **परिशिष्ट-19** में दी गई ईकाईवार स्थिति।

तालिका 13 से यह स्पष्ट है कि बजट आकलनों की तैयारी एक वास्तविक तरीके से नहीं की गई थी जिसके परिणामस्वरूप उपरोक्त अवधि के दौरान 37 से 60 प्रतिशत की लगातार बचत हुई।

3.6.3 शहरी स्थानीय निकायों की आन्तरिक लेखापरीक्षा

हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 161(3) तथा हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1994 की धारा 255(1) के अंतर्गत शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं को पृथक तथा स्वतन्त्र अभिकरण द्वारा लेखापरीक्षित किया जाना होता है। राज्य सरकार ने अधिसूचना जारी की थी (अक्तूबर 2008) जिसके अनुसार निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा से लेखापरीक्षा को संचालित करने के लिए वार्षिक योजना तैयार की जानी अपेक्षित थी। 2012-13 वर्ष के लिए लेखापरीक्षा योजना के अनुसार नियोजित सभी 21 शहरी स्थानीय निकायों को 31 मार्च 2013 तक लेखापरीक्षित किया गया है।

3.6.4 लम्बित लेखापरीक्षा निरीक्षण

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश द्वारा जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों में अन्तर्निहित निरीक्षणों की अनुपालना नगर निगम, नगर परिषद् तथा नगर पंचायत के क्रमश: आयुक्त, कार्यकारी अधिकारी और सचिव करेंगे तथा त्रुटियों/लोपों में संशोधन एवं निरीक्षणों के समायोजन के लिए उनकी अनुपालना का प्रतिवेदन देंगे। 31 मार्च 2013 तक जारी, समायोजित तथा बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा परिच्छेदों का विवरण **तालिका 14** में अन्तर्निहित है:

तालिका 14: लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों की स्थिति

क्रमांक	निरीक्षण प्रतिवेदनों को जारी करने का वर्ष	31.03.2012 तक बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन/परिच्छेद्		जोड़		योग		2012-13 के दौरान निपटान किये गए निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों की संख्या		31.03.2013 तक बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों की संख्या	
		निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद्	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद्	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद्	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद्	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद्
1.	2009-10 तक	85	676	-	-	85	676	-	53	85	623
2.	2010-11	15	157	-	-	15	157	-	09	15	148
3.	2011-12	15	164	-	-	15	164	-	-	15	164
4.	2012-13	-	-	15	175	15	175	-	-	15	175
	योग	**115**	**997**	**15**	**175**	**130**	**1172**	**-**	**62**	**130**	**1110**

निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा अदत्त परिच्छेदों की बढ़ती हुई प्रवृत्ति लेखापरीक्षा परिणाम तथा निरीक्षणों के प्रति अपर्याप्त अनुक्रिया को दर्शाती है जिसके परिणामस्वरूप उत्तरदायित्व का क्षय हुआ।