

अध्याय 1

शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली, जबाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन के प्रकरणों पर विहंगावलोकन

1.1 प्रस्तावना

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को स्वशासी संस्था के रूप में कार्य करने हेतु सक्षम बनाने के लिये शक्तियों के विकेन्द्रीकरण करने तथा उनको अधिक कार्य एवं निधियों का हस्तांतरण करने का मार्ग प्रशस्त किया गया। परिणामस्वरूप, एक त्रिस्तरीय ढाँचे के अन्तर्गत नगर निगम¹, नगर पालिका परिषद² तथा नगर पंचायत³ को और अधिक विविधता पूर्ण जिम्मेदारियाँ सौंपी गयीं। चौहत्तरवें संविधान संशोधन के उपबन्धों को शामिल करने के लिए उत्तर प्रदेश की विधायिका द्वारा 1994 में उत्तर प्रदेश शहरी स्वशासी कानून (संशोधन) अधिनियम, 1994 अधिनियमित किया गया।

तदन्तर, प्रचलित उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1916 एवं उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1959 को संशोधित कर राज्य सरकार को राज्य में अन्तिम पायदान तक निधि, कार्य एवं पदाधिकारियों को हस्तान्तरित करने हेतु सक्षम बनाया गया। इसका उद्देश्य शहरी स्थानीय निकायों को आत्मनिर्भर बनाना तथा उसके अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले लोगों को बेहतर नागरिक सुविधाएँ उपलब्ध कराना था।

तदनुसार, प्रत्येक पाँच वर्ष में नियमित चुनावों के आधार पर शहरी स्थानीय निकायों के प्रत्येक स्तर पर निर्वाचित निकाय की स्थापना की गयी।

1.1.1 राज्य का परिदृश्य

उत्तर प्रदेश, देश का पाँचवा सबसे बड़ा प्रदेश है जो लगभग 2.41 लाख वर्ग किलोमीटर में फैला हुआ है। राज्य में 636 शहरी स्थानीय निकाय हैं जो कि सामान्यतः पाँच वर्ष की अवधि के लिए चयनित सदस्यों की निर्वाचित परिषद द्वारा शासित होती हैं। इन शहरी स्थानीय निकायों का अन्तिम निर्वाचन वर्ष 2012 में हुआ था। राष्ट्रीय मूल्य के सापेक्ष शहरी स्थानीय निकायों की रूपरेखा सारणी 1 में दी गयी है।

सारणी 1: राज्य के महत्वपूर्ण आँकड़े

क्र० सं०	संकेतक	इकाई	राज्य मूल्य	राष्ट्रीय मूल्य
1	शहरी जनसंख्या	प्रतिशत	22.28	31.16
2	शहरी स्थानीय निकायों की संख्या	संख्या	636	3,842
3	नगर निगमों की संख्या	संख्या	14	139
4	नगर पालिका परिषदों की संख्या	संख्या	198	1,595
5	नगर पंचायतों की संख्या	संख्या	424	2,108
6	लिंग अनुपात (शहरी)	1000 पुरुषों के सापेक्ष महिलाएं	894	929
7	साक्षरता (शहरी)	प्रतिशत	75.14	84.11

(स्रोत: जनगणना प्रतिवेदन 2011 तथा तेरहवें वित्त आयोग प्रतिवेदन)

¹ वृहद शहरी क्षेत्र को निरूपित करता है।

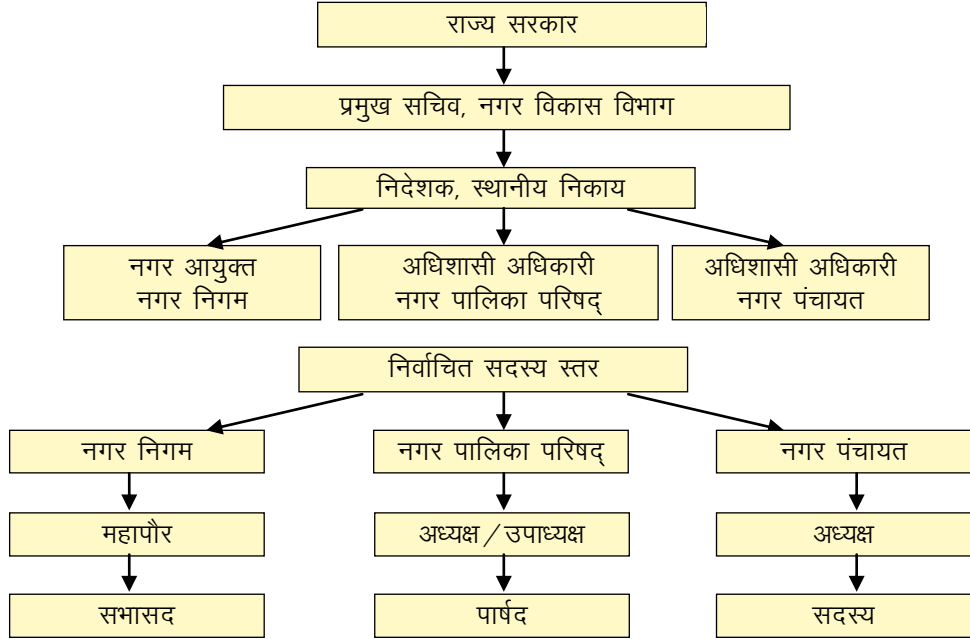
² मध्य शहरी क्षेत्र को निरूपित करता है।

³ संकमणीय क्षेत्र को निरूपित करता है।

1.2 शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढाँचा

राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के सरकारी एवं निर्वाचित प्रतिनिधि स्तर तक के रेखीय चित्र का विवरण चार्ट 1 में दर्शाया गया है।

चार्ट 1: शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढाँचा



(स्रोत: निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

जहाँ नगर निगम का प्रमुख महापौर होता है, नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों का प्रमुख अध्यक्ष होता है। निर्वाचित प्रतिनिधि अपनी शक्तियों का प्रयोग तथा कर्तव्यों का निष्पादन निर्वाचित सदस्यों की समिति के माध्यम से करते हैं। नगर निगमों में नगर आयुक्त तथा नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों में अधिशासी अधिकारी प्रशासनिक प्रमुख होते हैं, जो कार्यों के क्रियान्वयन एवं निधियों के उपयोग के लिए उत्तरदायी होते हैं। शासन स्तर पर, प्रमुख सचिव, शहरी विकास विभाग के सम्पूर्ण नियंत्रण में निदेशक, स्थानीय निकाय सम्बन्धित निकायों का प्रमुख होता है।

1.3 शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली

चौहतरवा संविधान संशोधन अधिनियम, 1992, संविधान के 12वीं अनुसूची में सम्मिलित 18 कार्यों (परिशिष्ट 1.1) को शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित किये जाने का प्रावधान करता है। मार्च 2016 तक केवल आठ कार्य ही पूर्ण रूप से शहरी स्थानीय निकायों द्वारा निष्पादित किये जा रहे थे (परिशिष्ट 1.2), पाँच कार्य शहरी स्थानीय निकायों एवं अन्य सरकारी अभिकरणों द्वारा साझा रूप से संपन्न किये जा रहे थे (परिशिष्ट 1.3) तथा पाँच कार्य सरकारी विभागों/अभिकरणों द्वारा निष्पादित किये जा रहे थे (परिशिष्ट 1.4)।

अतः राज्य सरकार द्वारा संविधान में वर्णित 18 कार्यों के विरुद्ध मात्र 13 कार्यों⁴ का ही हस्तान्तरण किया गया था। इस प्रकार आंशिक रूप से निधियों, कार्यों एवं पदाधिकारियों का हस्तान्तरण शहरी स्थानीय निकायों के क्रियाकलापों को बाधित करता है एवं

⁴ शहरी स्थानीय निकायों एवं अन्य सरकारी अभिकरणों द्वारा साझा रूप से निष्पादित कार्यों को सम्मिलित करते हुये।

संविधान में उल्लिखित शहरी क्षेत्रों के गरीबी उन्मूलन, आर्थिक नियोजन एवं सामाजिक उत्थान में उनके सक्रिय सहभागिता को प्रभावित करता है।

1.4 विभिन्न समितियों का गठन

1.4.1 शहरी स्थानीय निकायों में स्थायी समितियाँ

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1959 की धारा 88 से 105 एवं उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1916 की धारा 104 से 112 के प्रावधानों के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों के कार्यों को सम्पादित करने हेतु कई स्थायी समितियों के गठन की आवश्यकता थी। यद्यपि शहरी स्थानीय निकायों में गठित समितियों की संख्या तथा उनके क्रियाशीलता की स्थिति सम्बन्धी सूचना मांगे जाने पर शासन द्वारा भी कोई सूचना नहीं प्रदान की गई (जुलाई 2016)।

1.4.2 जिला योजना समितियाँ

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम 1993 द्वारा जोड़ा गया भारतीय संविधान का अनुच्छेद 243 जेड जी प्राधिकृत करता है कि “प्रत्येक राज्य में जनपद स्तर पर, जनपद में पंचायतों और नगर पालिकाओं द्वारा तैयार की गयी योजनाओं का समेकित करने और सम्पूर्ण जनपद के लिए एक विकास योजना का प्रारूप तैयार करने हेतु एक जिला योजना समिति का गठन किया जायेगा”।

उत्तर प्रदेश शासन ने उक्त संशोधन के अनुपालन में उत्तर प्रदेश जिला योजना समिति अधिनियम 1999 (जुलाई 1999) पारित किया। अधिनियम के अनुसार प्रत्येक जनपद में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा तैयार की गयी योजनाओं को समेकित कर सम्पूर्ण जनपद के लिये जिला विकास योजना तैयार करने तथा खण्ड एवं उपखण्ड हेतु जिला विकास योजना की रूपरेखा के अनुसार निधियों का आवंटन करने हेतु एक जिला योजना समिति का गठन किया जायेगा।

निदेशक स्थानीय निकाय, लखनऊ द्वारा अवगत (जुलाई 2016) कराया गया कि जिला योजना समितियाँ गठित एवं क्रियाशील थी।

1.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

1.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

उत्तर प्रदेश स्थानीय निधि, लेखापरीक्षा अधिनियम 1984 के उपबन्धों के अनुसार निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा प्राथमिक लेखापरीक्षक हैं तथा शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा सम्पन्न करने हेतु अधिकार प्राप्त हैं। निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा द्वारा वर्ष 2015-16 की अवधि में राज्य के 636 शहरी स्थानीय निकायों में से 570 शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा सम्पन्न की गयी।

अधिनियम की धारा 8 (3) के अनुसार निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा प्रत्येक वर्ष राज्य विधान मण्डल के प्रत्येक सदन के समक्ष रखने हेतु, लेखाओं पर एक समेकित लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार करके राज्य सरकार को अग्रसारित करता है। यद्यपि, ये प्रतिवेदन केवल 2010-11 तक के ही प्रस्तुत किये गये थे। निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा ने अवगत कराया (जुलाई 2016) कि वर्ष 2011-12 का प्रतिवेदन तैयार करके राज्य विधान मण्डल के समक्ष रखने हेतु राज्य सरकार को प्रेषित कर दिया गया था तथा अवधि 2012-16 के प्रतिवेदन का कार्य प्रगति में है। राज्य सरकार द्वारा निदेशक स्थानीय निधि लेखापरीक्षा द्वारा तैयार किये गये लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर

विधान मण्डल में चर्चा हेतु स्थानीय निधि लेखापरीक्षा अनुपालन समिति का गठन किया गया। अवधि 1999–2011 के प्रतिवेदन पर चर्चा की जा रही है।

यद्यपि उत्तर से यह स्पष्ट नहीं है कि अवधि 2012–16 के प्रतिवेदन किन कारणों से निर्धारित समय में तैयार नहीं किये गये थे।

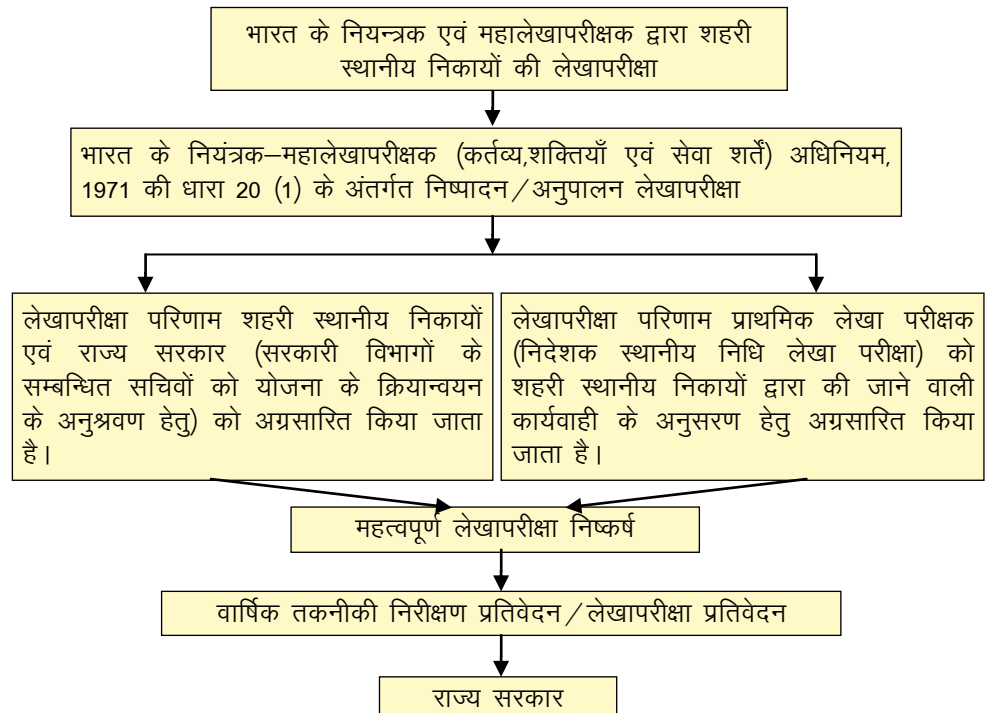
1.5.2 भारत के नियन्त्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

तेरहवें वित्त आयोग द्वारा राज्य में शहरी स्थानीय निकायों हेतु तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता सौंपे जाने की व्यवस्था जारी रखने की अनुशंसा की गयी थी। इसमें अतिरिक्त घटक निष्पादन अनुदान प्रदान करने के लिए यह शर्त जुड़ी थी कि भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक के स्थानीय निकायों पर वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन को विधान मण्डल के पटल पर रखा जाएगा। भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रमाण-पत्र शर्तों के अनुपालन को प्रदर्शित करता है। प्राधिकार पत्र (अक्टूबर 2011) के अनुसार, भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक या उनके प्रतिनिधि को अपने विवेक के आधार पर लेखापरीक्षा परिणाम को राज्य विधान मण्डल को प्रतिवेदन करने का अधिकार होगा। साथ ही, भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा संपन्न करने हेतु कार्य-क्षेत्र, प्रक्रिया एवं सीमा का निश्चय किया जाएगा।

शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा हेतु स्थानीय निधि लेखापरीक्षकों/निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा को तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्त) अधिनियम, 1971 की धारा 20(1) के तहत प्रदान की जाती है। लेखापरीक्षा के परिणाम/लेखापरीक्षा प्रतिवेदन राज्य सरकार, निदेशक स्थानीय निकाय एवं निदेशक स्थानीय निधि लेखापरीक्षा को अनुपालन एवं कार्यवाही के अनुसरण हेतु प्रेषित किया जाता है।

शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा प्रक्रिया को **चार्ट 2** में प्रदर्शित किया गया है।

चार्ट 2: शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा प्रक्रिया



यद्यपि कि प्राधिकार पत्र (अक्टूबर 2011) लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, विधान मण्डल के पटल पर रखे जाने का प्रावधान करता है, किन्तु मार्च 2017 तक अवधि 2004-05 से 2013-14 की वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन एवं वर्ष 2014-15 की भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन राज्य विधान मण्डल के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया गया।

1.6 लेखापरीक्षा निष्कर्षों की प्रक्रिया

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा 2011-16 की अवधि में शहरी स्थानीय निकायों की अनुपालन लेखापरीक्षा व्यय के नियमानुसार होने, प्रक्रिया एवं उद्देश्य, जिसके लिये व्यय सम्पन्न हुआ, की जाँच करने हेतु सम्पन्न की गयी थी। अनुपालन लेखापरीक्षा के लम्बित आपत्तियों का विवरण, धनराशि सहित सारणी 2 में दर्शाया गया है।

सारणी 2: 31 मार्च 2016 को अनुपालन लेखापरीक्षा के लम्बित आपत्तियों का विवरण

वर्ष	निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या	निरीक्षण प्रतिवेदन में प्रस्तारों की संख्या	सम्मिलित धनराशि (₹ करोड़ में)	निस्तारित प्रस्तारों की संख्या	लम्बित प्रस्तारों की संख्या	लम्बित प्रस्तारों की धनराशि (₹ करोड़ में)
2011-12	43	194	297.29	शून्य	194	297.29
2012-13	88	480	3,832.23		480	3,832.23
2013-14	131	756	4,107.19		756	4,107.19
2014-15	121	730	2,701.09		730	2,701.09
2015-16	116 ⁵	627	1,836.25		627	1,836.25

(स्रोत: निरीक्षण प्रतिवेदन पंजिका)

सारणी 2 से स्पष्ट है कि वर्ष 2013-14 से सम्बंधित 756 लेखापरीक्षा आपत्तियाँ (मूल्य: ₹ 4,107.19 करोड़), वर्ष 2014-15 से सम्बंधित 730 लेखापरीक्षा आपत्तियाँ (मूल्य: ₹ 2,701.09 करोड़) तथा वर्ष 2015-16 से सम्बंधित 627 लेखापरीक्षा आपत्तियाँ (मूल्य: ₹ 1,836.25 करोड़) शहरी स्थानीय निकायों के कार्यालयाध्यक्षों एवं निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा को प्रेषित की गयी थी यद्यपि मार्च 2016 तक कोई भी लेखापरीक्षा आपत्ति निस्तारित नहीं हुई।

जबाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन

जबाबदेही तंत्र

1.7 सम्पत्ति कर परिषद्

सम्पत्ति कर के समुचित अधिरोपण और वसूली से संबन्धित विभिन्न पहलुओं को देखने के लिए सम्पत्ति कर परिषद् का गठन किया जाना था। यद्यपि कि सम्पत्ति कर परिषद् का गठन मार्च 2011 में किया गया था, लेकिन यह निष्प्रभावी बना रहा क्योंकि सम्पत्ति कर परिषद् के गठन का मूल उद्देश्य कर अधिरोपण और वसूली की प्रक्रिया को युक्तियुक्त बनाना था, जो नहीं किया जा सका।

निदेशक, स्थानीय निकाय द्वारा अपने उत्तर (जुलाई 2016) में बताया गया कि वर्ष 2016-17 हेतु सम्पत्ति कर परिषद् का गठन किया गया। इस संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्षों का विवरण इस प्रतिवेदन के प्रस्तर 3.1.4.1 में दिया गया है।

⁵ कुल 116 निरीक्षण प्रतिवेदनों में नगर निगमों: सात, नगर पालिका परिषदों: 40, नगर पंचायतों: 69।

1.8 सेवा स्तर मानक

तेरहवें वित्त आयोग के दिशा-निर्देश के प्रस्तर 6.4.10 के अनुसार राज्य सरकार को आगामी वित्तीय वर्ष के अन्त तक राज्य के सभी नगर पालिकाओं एवं नगर निगमों द्वारा प्रत्येक चार सेवा क्षेत्रों यथा जलापूर्ति, सीवरेज निस्तारण, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन एवं वर्षा जल निकासी में प्रदत्त सुविधाओं में सुधार हेतु निर्दिष्ट न्यूनतम स्तर की सेवा प्रस्तावित कर अधिसूचित करना था।

निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा बताया (अगस्त 2016) गया कि नगर निगमों एवं नगर पालिका परिषदों द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं के स्तर के मानदण्ड की अधिसूचना (मई 2015) निर्गत की गयी थी। किन्तु नगर पंचायतों को इस सम्बंध में कोई निर्देश जारी नहीं किये गये। नमूना जाँच में सम्मिलित शहरी स्थानीय निकायों में चार मुख्य सेवा क्षेत्रों के सम्बंध में निर्धारित लक्ष्यों के सापेक्ष उपलब्धि के मानकों की स्थिति **परिशिष्ट 1.5** में दर्शायी गयी है।

1.9 आग से खतरे पर प्रतिक्रिया

एक लाख से अधिक जनसंख्या (2001 की जनगणना) के सभी नगर निगमों को अपने क्षेत्राधिकार में आग से खतरे पर प्रतिक्रिया एवं शमन योजना स्थापित करना था। जबकि नमूना जाँच किये गये किसी भी शहरी स्थानीय निकाय में आग से खतरे पर प्रतिक्रिया एवं शमन योजना तैयार नहीं की गयी थी (**परिशिष्ट 1.5**)।

1.10 उपयोगिता प्रमाण-पत्र का प्रेषण

सामान्य वित्तीय नियमों के अनुसार राज्य सरकार को भारत सरकार से प्राप्त अनुदान के सम्बंध में शहरी स्थानीय निकायों के माध्यम से व्यय की गयी धनराशियों का उपयोगता प्रमाण-पत्र प्रेषित करना था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा मात्र शहरी स्थानीय निकायों को अवमुक्त अनुदान के आधार पर ही भारत सरकार को उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया गया था एवं शहरी स्थानीय निकायों से अवमुक्त धनराशियों के उपभोग के सम्बंध में कोई प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं किया गया था।

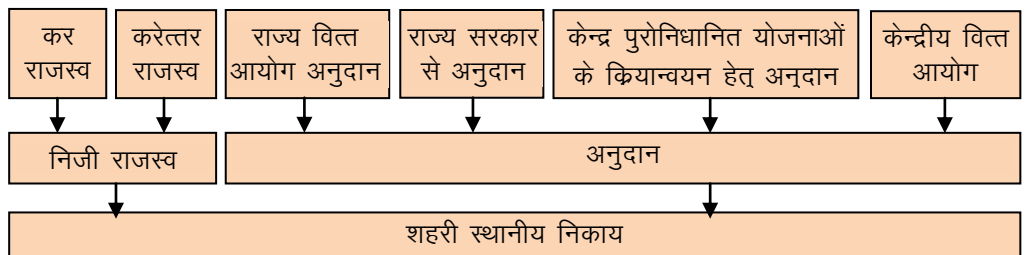
1.11 वित्तीय प्रतिवेदन

1.11.1 निधियों का स्रोत

अनुरक्षण एवं विकास के उद्देश्य से शहरी स्थानीय निकायों का आधारभूत संसाधन, निजी प्राप्तियाँ, राज्य वित्त आयोग अनुदान, केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान, राज्य सरकार अनुदान एवं केन्द्र पुरोनिधानित योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु प्राप्त अनुदान से हैं।

शहरी स्थानीय निकायों को निधियों के प्रवाह का रेखाचित्र **चार्ट 3** में दिया गया है:

चार्ट 3: शहरी स्थानीय निकायों में निधियों का प्रवाह



(स्रोत: निदेशक स्थानीय निकाय, लखनऊ)

1.11.1.1 राजस्व प्रवाह

ग्यारहवें वित्त आयोग के गठन के साथ शहरी स्थानीय निकायों को पहली बार वित्त आयोग के क्षेत्राधिकार में लाया गया। इसका उद्देश्य राज्य सरकार की संचित निधि में वृद्धि कर शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों की पूर्ति करना था। तदनुसार, आगामी वित्त आयोगों ने राज्य सरकारों के लिए अनुदान अवमुक्त किये जाने की संस्तुति की, जिन्हें आगे भी शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों को अवमुक्त करना था। कुल मिलाकर शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व स्रोतों में सम्मिलित हैं:

- बारहवें/तेरहवें/चौदहवें वित्त आयोग द्वारा सौंपे गये अनुदान;
- केन्द्र पुरोनिधानित योजनान्तर्गत प्राप्त निधियाँ;
- तृतीय राज्य वित्त आयोग की संस्तुति पर राज्य सरकार के कुल कर राजस्व प्राप्तियों के शुद्ध आगम का हस्तान्तरित 7.5 प्रतिशत अंश;
- शहरी स्थानीय निकायों को स्थानान्तरित कार्यों हेतु सम्बन्धित विभागों द्वारा प्रदत्त निधियाँ और
- शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपने निजी स्रोतों से अर्जित राजस्व जैसे—कर, किराया, शुल्क आदि।

शहरी स्थानीय निकायों के 2011-16 की अवधि में सकल प्राप्तियों एवं व्यय की स्थिति सारणी 3 में दी गयी है।

सारणी 3: वर्ष 2011-16 की अवधि में शहरी स्थानीय निकायों की प्राप्ति एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र० सं०	वर्ष	राजस्व के स्रोत			कुल प्राप्तियाँ	व्यय		
		निजी राजस्व (कर+करेत्तर राजस्व)	13वें/14वें केन्द्रीय वित्त आयोग से हस्तान्तरण	हस्तान्तरण (राज्य वित्त आयोग)		राजस्व	पूँजीगत	योग
1	2011-12	1,089.19	517.51	3,354.37	4,961.07	4,207.63	2,457.61	6,665.24
2	2012-13	1,307.02	756.49	3,993.98	6,057.49	5,049.15	2,949.13	7,998.28
3	2013-14	1,269.11	760.01	6,160.69	8,189.81	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
4	2014-15	1,413.69	821.98	6,948.17	9,183.84	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
5	2015-16	1,483.07	983.60	5,462.43	7,929.1	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
	योग	6,562.08	3,839.59	25,919.64	36,321.31			

(स्रोत: निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

(अनुपलब्ध: निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ द्वारा आंकड़े उपलब्ध नहीं कराये गये)

राज्य सरकार द्वारा अवधि 2013-16 के व्यय के आकड़े प्रस्तुत नहीं किये जाने का कोई कारण नहीं बताया गया। विगत वर्षों में उपभोग की गयी वास्तविक धनराशियों एवं प्रत्येक वर्ष के अन्त में अंतिम अवशेष का विवरण भी लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया था। निजी राजस्व एवं केन्द्रीय वित्त आयोग से प्राप्त अनुदान में वृद्धि की प्रवृत्ति परिलक्षित हुई, जबकि राज्य वित्त आयोग से प्राप्त अनुदान में वर्ष 2015-16 में अधिक कमी होने से पूर्व, 2013-15 की अवधि में भारी वृद्धि हुई थी। 2011-16 की पूर्ण अवधि में निजी राजस्व, कुल व्यय के 14 तथा 18 प्रतिशत के बीच रहा।

यह इंगित करना महत्वपूर्ण है कि शहरी विकास विभाग (शहरी विकास विभाग का निदेशालय) द्वारा केन्द्रीय तथा राज्य वित्त आयोग अनुदान के जो आँकड़े लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किये गये थे उसमें, राज्य सरकार के वित्त विभाग द्वारा वर्तमान में प्रस्तुत आँकड़ों की तुलना में, दोनों ही केन्द्रीय वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग के 2011-12 से 2015-16 (परिशिष्ट 1.6) के वर्षों में, काफी भिन्नता थी। यह शहरी स्थानीय निकायों को केन्द्रीय वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग के रूप में हस्तांतरित धनराशियों के लेखांकन में राज्य सरकार के अनुश्रवण एवं नियंत्रण की कमी को दर्शाता है।

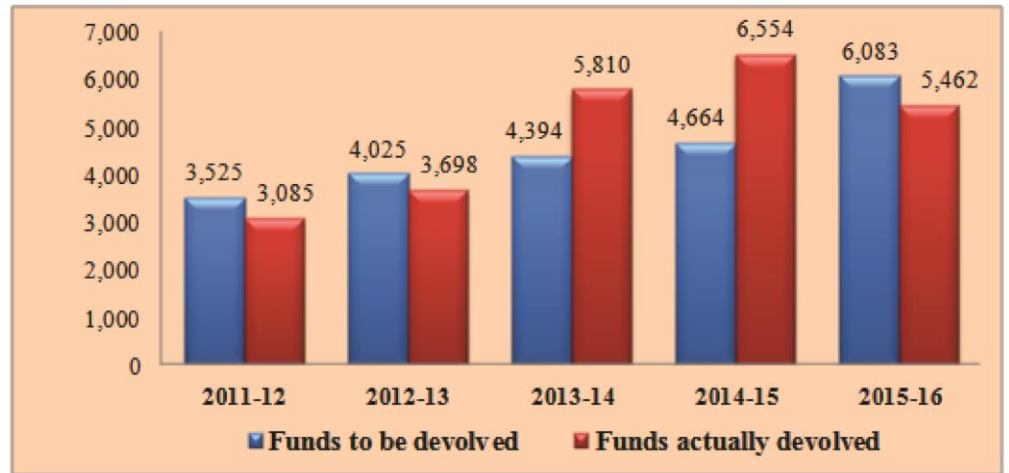
केन्द्रीय वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग के अनुदान में दुर्विनियोग और या व्यावर्तन रोकने हेतु राज्य सरकार को इन आकड़ों की जाँच पड़ताल एवं त्वरित मिलान सम्पन्न करना चाहिए।

1.11.2 राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियाँ

तृतीय एवं चतुर्थ राज्य वित्त आयोग द्वारा यह संस्तुति की गयी कि राज्य सरकार के कुल कर राजस्व का 7.5 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित होना चाहिए। 2011-16 की अवधि में हस्तान्तरित निधियों का विवरण चार्ट 4 में दर्शाया गया है।

चार्ट 4: शुद्ध कर राजस्व की तुलना में राज्य वित्त आयोग अनुदान का हस्तान्तरण

(₹ करोड़ में)



(स्रोत: निदेशक, स्थानीय निकाय लखनऊ)

चार्ट 4 से स्पष्ट है कि निधियों का वास्तविक हस्तान्तरण अनिश्चित था क्योंकि 2013-15 की अवधि में यह संस्तुति मूल्य से काफी अधिक था, वहीं 2011-13 तथा 2015-16 की अवधि में यह कम था।

1.11.3 केन्द्रीय वित्त आयोग की संस्तुतियाँ

वर्ष 2011-16 की अवधि में राज्य में शहरी स्थानीय निकायों हेतु केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान की स्वीकृति एवं अवमुक्त की गई धनराशि की स्थिति सारणी 4 में दर्शायी गयी है।

सारणी 4: केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान की स्वीकृति एवं अवमुक्ति का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र० सं०	वित्तीय वर्ष	सामान्य बुनियादी अनुदान		सामान्य निष्पादन अनुदान		योग		कुल स्वीकृत से कम (-)/अधिक (+)
		स्वीकृत	अवमुक्त	स्वीकृत	अवमुक्त	स्वीकृत	अवमुक्त	
1.	2011-12	318.83	344.60	109.02	172.91	427.85	517.51	(+) 89.66
2.	2012-13	372.61	391.47	255.72	365.01	628.33	756.48	(+) 128.15
3.	2013-14	441.50	451.62	301.63	308.39	743.13	760.01	(+) 16.88
4.	2014-15	451.55	493.63	292.92	328.35	744.47	821.98	(+) 77.51
5.	2015-16	983.60	983.60	-	-	983.60	983.60	-

(स्रोत: निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

सारणी 4 से स्पष्ट है कि अतिरिक्त निष्पादन अनुदान की प्राप्ति के कारण शहरी स्थानीय निकायों हेतु केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा 2011-15 की अवधि में अवमुक्त अनुदान, स्वीकृत अनुदान से अधिक था। इस सम्बन्ध में, निदेशक, स्थानीय निकाय ने बताया (जुलाई 2016) कि इसका कारण 13वें वित्त आयोग की नौ शर्तों को पूर्ण न करने एवं निष्पादन न करने वाले राज्यों के अतिरिक्त केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदानों की अवमुक्ति थी।

यद्यपि, विभिन्न महत्वपूर्ण शर्तें यथा: दोहरी लेखा प्रणाली पर लेखाओं का रख-रखाव, राज्य विधान मण्डल के समक्ष लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रस्तुति, सम्पत्ति कर परिषद का गठन, राज्य स्तरीय मानदण्डों पर निष्पादन का मूल्यांकन तथा आग से खतरे पर प्रतिक्रिया एवं शमन योजना की स्थापना उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा पूर्ण नहीं की गयी थी, जैसा कि पूर्व के प्रस्तारों में वर्णित है।

1.11.3.1 शहरी स्थानीय निकायों को विलम्बित हस्तांतरण के कारण ब्याज का भुगतान

केन्द्रीय वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुसार राज्यों को केन्द्रीय सरकार द्वारा उनके खाते में जमा किये जाने के पाँच दिनों के भीतर नगर पालिकाओं को अनुदान अवमुक्त करना चाहिए। विलम्ब की स्थिति में, राज्य सरकार को किश्त के साथ अनिवार्यतः भारतीय रिजर्व बैंक की बैंक दर पर ब्याज अवमुक्त करना था। वर्ष 2015-16 में राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को धनराशियाँ तीन दिनों के विलम्ब के साथ अवमुक्त की गयी थी परिणामस्वरूप ब्याज के भुगतान पर ₹ 33.35 लाख का परिहार्य व्यय किया गया।

निदेशक, स्थानीय निकाय लखनऊ द्वारा बताया (अगस्त 2016) गया कि विलम्ब सरकार के स्तर पर वित्तीय स्वीकृतियाँ निर्गत करने में हुआ।

1.11.4 प्रमुख केन्द्रीय पुरोनिधानित योजना के अन्तर्गत व्यय

जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन, शहरी स्थानीय निकायों में क्रियान्वित की जा रही प्रमुख केन्द्रीय पुरोनिधानित योजना है। भारत सरकार द्वारा जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन की शुरुआत (दिसम्बर 2005) सुधारों को प्रोत्साहित करने एवं प्रमुख शहरों के विकास को तीव्र गति प्रदान करने के उद्देश्य से की गयी जिसमें शहरी आधारभूत ढाँचा तथा सेवा वितरण तंत्र, सामुदायिक सहभागिता एवं शहरी स्थानीय निकायों की जबाबदेही पर विशेष बल दिया गया था। निदेशक, स्थानीय निकाय/राज्य नोडल एजेन्सी, जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी

नवीनीकरण मिशन योजना के अनुश्रवण के लिए उत्तरदायी था। इस योजना के अन्तर्गत 2011-16 की अवधि में शहरी स्थानीय निकायों में किये गये व्यय को सारणी 5 में दिया गया है।

सारणी 5: जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन के अन्तर्गत व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र० सं०	वर्ष	आवंटन	व्यय
1.	2011-12	1,512.43	1,512.43
2.	2012-13	1,279.38	1,279.38
3.	2013-14	1,107.75	1,107.75
4.	2014-15	299.10	299.10
5.	2015-16	126.48	126.48
योग		4,325.14	4,325.14

(स्रोत: निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ)

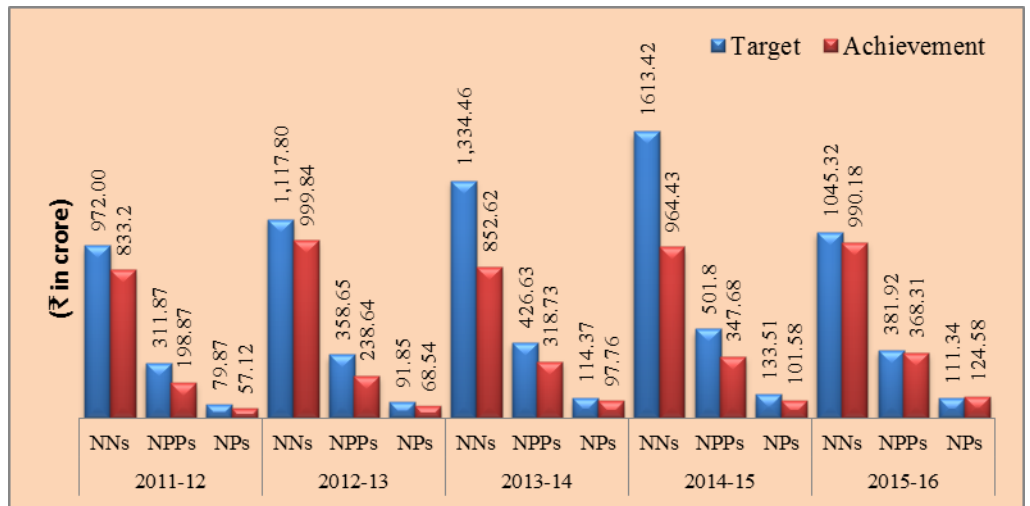
सारणी 5 से स्पष्ट है कि 2011-16 की अवधि में शहरी स्थानीय निकायों को आवंटित पूर्ण धनराशि उपभोग कर ली गयी थी। निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ द्वारा सूचित किया गया कि शहरी स्थानीय निकायों को अवमुक्त की गई धनराशि को अन्तिम व्यय माना गया। इसके अतिरिक्त, कायाकल्प एवं शहरी रूपान्तरण के लिए अटल मिशन योजना हेतु ₹ 320.81 करोड़ आवंटित था। तथापि शहरी स्थानीय निकायों के स्तर पर सम्पन्न वास्तविक व्यय का सरकार द्वारा आकलन नहीं किया गया था।

1.11.5 निजी संसाधनों से वसूला गया राजस्व

शहरी स्थानीय निकायों को स्थापना एवं अनुवर्ती व्यय के लिए कर, किराया व शुल्क आदि के संग्रहण द्वारा राजस्व अर्जन करना आवश्यक था। शहरी स्थानीय निकायों के लिए 2011-16 की अवधि में शासन द्वारा निर्धारित राजस्व वसूली लक्ष्य तथा उसके सापेक्ष उपलब्धि की स्थिति चार्ट 5 एवं परिशिष्ट 1.7 में दिया गया है।

चार्ट 5: निजी स्रोतों से वसूला गया राजस्व।

(₹ करोड़ में)



(स्रोत: निदेशक, स्थानीय निकाय, लखनऊ) (न.नि.: नगर निगम; न.प.प.: नगर पालिका परिषद; न.पं.: नगर पंचायत)

उपरोक्त चार्ट से स्पष्ट है कि लगातार निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं हुयी थी। अग्रेतर देखा गया कि वर्ष 2015-16 के लक्ष्य, पूर्व वर्ष से कम किये गये थे तथा यहाँ तक कि कम किये गये लक्ष्यों की प्राप्ति नगर निगमों एवं नगर पालिका परिषदों में वर्ष 2015-16 में नहीं हुयी थी। प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया है।

इस सम्बन्ध में विवरण इस प्रतिवेदन के अध्याय 3.1 में दिया गया है।

1.11.6 शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों का अनुरक्षण

लेखापरीक्षा में देखा गया कि नमूना जाँच किये गये शहरी स्थानीय निकायों द्वारा निम्नलिखित अभिलेख पूर्णतया अनुरक्षित नहीं किये गये:

- सड़क पंजिका जो निर्मित/अनुरक्षित सड़कों का इतिहास दर्शाता है;
- ठेकेदार-बही जो कि ठेकेदार को समय-समय पर किये गये भुगतान को दर्शाता है;
- संविदा अनुबन्ध पंजिका जो कि निष्पादित अनुबन्धों के विवरण को दर्शाता है;
- कार्य पंजिका जो कि कार्यों के विवरण एवं उनके सापेक्ष किये गये भुगतान को प्रदर्शित करता है;
- भविष्य निधि पंजिका एवं ब्राडशीट जो कि पदाधिकारियों के नामे एवं जमा की धनराशि को दर्शाता है;
- अनुदान पंजिका जो कि अनुदानों की स्वीकृति एवं प्राप्ति को दर्शाता है;
- यात्रा दैनिकी (लाग-बुक) जो कि वाहनों के परिचालन की स्थिति को दर्शाता है; तथा
- संपत्ति पंजिका जो कि शहरी स्थानीय निकायों की संपत्तियों का विवरण दर्शाता है।

यह भी देखा गया कि उपरोक्त अभिलेखों के अनुरक्षण नहीं किये जाने के अतिरिक्त कुछ अन्य अभिलेखों का अनुरक्षण भी आंशिक रूप से ही किया गया था, जिसका विवरण **परिशिष्ट 1.5** में दिया गया है।

1.11.7 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लेखाओं का अनुरक्षण

ग्यारहवें वित्त आयोग की संस्तुति पर भारत सरकार के शहरी विकास मंत्रालय द्वारा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के परामर्श से उपार्जन आधार पर लेखाओं के अनुरक्षण हेतु राष्ट्रीय नगर पालिका लेखा मैनुअल का विकास (नवम्बर 2004) किया गया था। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उपार्जन आधारित दोहरी प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली के क्रियान्वयन से शहरी स्थानीय निकायों में लोक-निधियों के उपभोग में पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्व में वृद्धि होगी।

यद्यपि, यह देखा गया कि 12 वर्षों से अधिक की अवधि व्यतीत होने के पश्चात भी शहरी स्थानीय निकायों द्वारा राष्ट्रीय नगर पालिका लेखा मैनुअल को अनुपालन नहीं किया गया था (अगस्त 2016)।

21 नमूना जाँच किये गए शहरी स्थानीय निकायों (नगर निगम: 2, नगर पालिका परिषदे: 8, नगर पंचायते: 11) में देखा गया कि 17 शहरी स्थानीय निकायों में उपार्जन आधारित लेखे दोहरी प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली पर तैयार नहीं किये गये थे तथा चार शहरी स्थानीय निकायों में आंशिक रूप से ही तैयार किये गये थे (*परिशिष्ट 1.5*)। अग्रेतर, अभिलेखों की गुणवत्ता एवं विश्वसनीयता के मानदण्डों का निश्चय नहीं किया जा सका।

राष्ट्रीय नगर पालिका लेखा मैनुअल एवं दोहरी प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली पर वार्षिक लेखों का क्रियान्वयन न किये जाने के उत्तर में निदेशक, स्थानीय निकाय लखनऊ द्वारा बताया (जुलाई 2016) कि उत्तर प्रदेश नगर पालिका लेखा नियम 2012 तैयार कर लिया गया है तथा इसके अनुमोदन हेतु उत्तर प्रदेश सरकार को अग्रसारित किया गया है।

1.12 निष्कर्ष

तेरहवें वित्त आयोग के संस्तुतियों के अनुसार लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को राज्य विधान मण्डल के पटल पर रखने तथा उस पर चर्चा के लिए एक समिति का गठन किया जाना अनिवार्य किया गया था। राज्य सरकार द्वारा अभी तक इसका अनुसरण नहीं किया गया है।

संविधान में वर्णित 18 कार्यों के सापेक्ष मात्र 13 कार्यों⁶ का ही हस्तांतरण सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को किया गया, जिससे कि शहरी स्थानीय निकायों की गतिविधिया सीमित हुयी तथा शहरी क्षेत्रों हेतु गरीबी उन्मूलन एवं आर्थिक और सामाजिक विकास हेतु नियोजन में भी उनकी सक्रिय भागीदारी प्रभावित हुयी।

गत वर्षों के लेखापरीक्षा आपत्तियों की अनुपालन आख्या राज्य सरकार द्वारा नहीं भेजी गयी जिसके परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा प्रस्तारों का निस्तारण नहीं किया जा सका।

राजस्व की प्राप्ति के लिए शासन द्वारा निर्धारित लक्ष्य को शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्राप्त नहीं किए गये जो शासकीय अनुदान पर उनकी अधिक निर्भरता को प्रदर्शित करता है।

⁶ पाँच कार्य जोकि शहरी स्थानीय निकायों तथा अन्य सरकारी अभिकरणों द्वारा साझा किये जा रहे थे को सम्मिलित करते हुये।