अध्याय II - लेखापरीक्षा ढांचा

2.1 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

इस लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह मूल्यांकन करना था कि क्या शहरी स्थानीय निकाय को निधि, कार्यों और पदाधिकारियों के संदर्भ में स्वयं को स्थानीय स्वशासन के प्रभावी संस्थानों के रूप में स्थापित करने का अधिकार दिया गया है और क्या 74वें संविधान संशोधन अधिनियम को राज्य में प्रभावी ढंग से लागू किया गया है। तद्नुसार, आकलन करने के लिए निम्नलिखित उद्देश्य तैयार किए गए:

- क्या 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों को राज्य विधान में पर्याप्त रूप से आच्छादित किया गया है;
- क्या राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकाय को अपने कार्यों/उत्तरदायित्वों का प्रभावी ढंग से निर्वहन करने हेतु समुचित रूप से अभिकल्पित संस्थाओं/संस्थागत तंत्रों और उनके कार्यों के सृजन के माध्यम से शक्तियां प्रदान की गई हैं;
- जिन कार्यों को अंतरित किया गया है, उनकी प्रभावशीलता; और
- क्या शहरी स्थानीय निकाय को अंतरित किये गये कार्यों के निर्वहन के लिए पर्याप्त संसाधनों की उपलब्धता सहित समुचित संसाधनों तक पहुंच की शक्ति प्रदान की गई है।

2.2 लेखापरीक्षा मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए मानदंड निम्नलिखित से लिए गए:

- 74वां संविधान संशोधन अधिनियम, 1992;
- उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1959, उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1916 और राज्य सरकार द्वारा उसके अंतर्गत बनाए गए नियम;
- नमूना जांच की गयी शहरी स्थानीय निकाय की उपविधियाँ/विनियमन;
- उत्तर प्रदेश स्थानीय स्वशासन कानून (संशोधन) अधिनियम 1994;
- ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016;
- उत्तर प्रदेश जल आपूर्ति और सीवरेज अधिनियम, 1975;
- उत्तर प्रदेश जिला योजना समिति अधिनियम, 1999 और महानगर योजना समिति नियम, 2011;
- राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा मैनुअल;
- केन्द्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य और पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन मैनुअल;
- केन्द्रीय/राज्य वित्त आयोग के प्रतिवेदन;
- द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग का प्रतिवेदन; और
- राज्य सरकार के आदेश, अधिसूचनाएं, परिपत्र और समय–समय पर निर्गत किए गए निर्देश।

2.3 लेखापरीक्षा विस्तार और कार्यप्रणाली

अप्रैल 2015 से मार्च 2020 की अवधि से संबंधित निष्पादन लेखापरीक्षा मार्च 2020 से नवंबर 2021 तक सम्पादित किया गया। राज्य सरकार द्वारा 74वें संविधान संशोधन

अधिनियम के क्रियान्वयन की स्थिति का आंकलन करने के लिए निदेशक (स्थानीय निकाय) और अपर मुख्य सचिव, नगर विकास विभाग के कार्यालय में अभिलेखों की जाँच की गई। शहरी स्थानीय निकाय के कार्यों के निष्पादन में पैरास्टेटल की भूमिका का भी सूक्ष्म रूप से विश्लेषण किया गया। इसके अतिरिक्त, निधि, कार्य और पदाधिकारियों के अंतरण के आकलन के लिए सभी तीन स्तरों के 50 शहरी स्थानीय निकाय (707 शहरी स्थानीय निकाय में से) के अभिलेखों की जाँच भी की गई। शहरी स्थानीय निकाय का चयन जनगणना 2011 के अनुसार उनकी जनसंख्या के आधार पर सिंपल रैंडम सैंपलिंग के माध्यम से शहरी स्थानीय निकाय के प्रत्येक स्तर से किया गया था। चयनित शहरी स्थानीय निकाय की सूची ***परिशिष्ट–II*** में उल्लिखित है।

अंतरित किए गए कार्यों की प्रभावशीलता के बारे में विचार बनाने के लिए, लेखापरीक्षा में 12वीं अनुसूची में चिन्हित किए गए 18 कार्यों में से निम्नलिखित दो कार्यों का चयन किया और इनका विस्तार से विश्लेषण किया गया:

i) घरेलू, औद्योगिक और वाणिज्यिक उद्देश्य के लिए जल आपूर्ति; और

ii) सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता संरक्षण और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन।

उपरोक्त चयनित कार्यों के अलावा, शहरी स्थानीय निकाय के राजस्व बढ़ोतरी का आकलन करने के लिए संपत्ति कर और जल प्रभारों के लगाने और वसूली से संबंधित विषयों की भी जांच की गई।

लेखापरीक्षा पद्धति में अभिलेखों/सूचनाओं की माँग, अभिलेखों के विश्लेषण और लेखापरीक्षा प्रश्नों के उत्तर सम्मिलित थे।

प्रमुख सचिव, नगर विकास विभाग के साथ 6 जनवरी 2021 को एक प्रारंभिक बैठक आयोजित की गयी थी जिसमें लेखापरीक्षा पद्धति, क्षेत्र, उद्देश्यों और मानदंडों की व्याख्या की गयी। इसके अतिरिक्त, 23 अगस्त 2022 को प्रमुख सचिव, नगर विकास विभाग के साथ एक समापन बैठक भी आयोजित की गयी थी, जिसमें विभाग द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणियों और निष्कर्षों को स्वीकार किया गया था। नगर विकास विभाग ने मसौदा निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उठायी गयी लेखापरीक्षा टिप्पणियों और निष्कर्षों पर विस्तृत उत्तर भी माह नवंबर 2022 में प्रदान किया था। नगर विकास विभाग के उत्तर संबंधित पैराग्राफ में समुचित रूप से सम्मिलित किया गया है।

इसके अतिरिक्त, उत्तरों को शामिल करने के उपरान्त, मसौदा प्रतिवेदन को उनकी आगे की प्रतिक्रिया के लिए माह सितम्बर 2023 में नगर विकास विभाग को पुनः प्रेषित किया गया था और 4 अक्टूबर 2023 को अनुस्मारक निर्गत करने के बावजूद, नगर विकास विभाग का उत्तर अभी भी प्रतीक्षित था (फरवरी 2024)।

2.4 लेखापरीक्षा में बाधाएं

निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट हेतु तैयार करने के लिए आवश्यक आँकड़े और सूचना के संग्रहण के लिए, लेखापरीक्षा प्रश्न और अभिलेखों की जांच के आधार पर, प्रारंभिक लेखापरीक्षा टिप्पणी, क्रमशः सितंबर और अक्टूबर 2020 एवं फरवरी और मार्च 2021 के माहों के दौरान निदेशक (स्थानीय निकाय) को निर्गत किए गए थे। फिर भी, निदेशक (स्थानीय निकाय) और अतिरिक्त मुख्य सचिव (नगर विकास विभाग) को बार–बार

अनुस्मारक[1] दिये जाने पर भी नवंबर 2021 तक निदेशक (स्थानीय निकाय) ने इन लेखापरीक्षा प्रश्नों और टिप्पणियों का उत्तर (नगरीय परिवहन निदेशालय की टिप्पणियों से संबंधित प्रश्नों को छोड़कर) प्रस्तुत नहीं किया। इसके अतिरिक्त, निदेशक (स्थानीय निकाय) ने दिसंबर 2021 में कुछ लेखापरीक्षा प्रश्नों और टिप्पणियों के उत्तर प्रदान किए, जिनमें से अधिकांश या तो अपूर्ण थे या अप्रासंगिक थे।

इसी तरह, जुलाई 2020 के माह के दौरान प्रमुख सचिव (नगर विकास विभाग) को लेखापरीक्षा प्रश्न निर्गत किए गए थे, फिर भी, बार–बार अनुस्मारक[2] दिये जाने पर भी विभाग द्वारा इन लेखापरीक्षा प्रश्नों के उत्तर दिसम्बर 2022 तक उपलब्ध नहीं कराया गया था।

अग्रेतर, कर्मचारियों और अध्यक्ष नगर पंचायत मनियर (बलिया) के विरूद्ध आपराधिक कार्यवाही के कारण, लेखापरीक्षा को मांग किये गये अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

2.5 लेखापरीक्षा निष्कर्षों का ढांचा

कार्यों, निधियों और पदाधिकारियों के हस्तांतरण की स्थिति से सम्बन्धित लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित अध्यायों में प्रस्तुत किए गए हैं:;

अध्याय III – 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन

अध्याय IV – शहरी स्थानीय निकायों का सशक्तिकरण और उनकी कार्यपद्धति

अध्याय V – शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित कार्यों की प्रभावकारिता

अध्याय VI – शहरी स्थानीय निकायों के मानव संसाधन

अध्याय VII – शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन

[1] पत्रसं0..एएमजी–I/74-सीएए/04 दिनांक 16.10.2020, एएमजी–I/74-सीएए/06 दिनांक 16.11.2020, एएमजी–I/74-सीएए/07 दिनांक 07.12.2020, एएमजी–I/74-सीएए/31 दिनांक 31.03.2021, एएमजी–I/74-सीएए/37 दिनांक 14.06.2021, एएमजी–I/74-सीएए/38 दिनांक 16.06.2021, एएमजी–I/74-सीएए/43 दिनांक 17.08.2021, और एएमजी–I/74-सीएए/46 दिनांक 03.12.2021।

[2] पत्रसं0.. एएमजी–I/74-सीएए/07 दिनांक 29.07.2021, एएमजी–I/74-सीएए/एपी–02/16 दिनांक 16.09.2021, एएमजी–I/74-सीएए/एपी–02/26 दिनांक 03.11.2021 एवं एएमजी–I/74-सीएए/एपी–02/28 दिनांक 29.11.2021।