# अध्याय I

# राज्य के स्थानीय निकायों का विहंगावलोकन

## अध्याय I

## राज्य के स्थानीय निकायों का विहंगावलोकन

### 1. प्रस्तावना

भारत सरकार ने पंचायतों (पंचायती राज संस्थाओं-पीआरआई के रूप में संदर्भित) और नगरपालिकाओं (शहरी स्थानीय निकाय-यूएलबी के रूप में संदर्भित) को संवैधानिक दर्जा देते हुए क्रमशः 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम, 1992 (73वें और 74वें सीएए) को अधिनियमित किया। इन संशोधनों ने पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के लिए एक समान संरचना, नियमित चुनाव, केंद्रीय और राज्य वित्त आयोगों के माध्यम से वित्तपोषण आदि की व्यवस्था स्थापित की। संविधान में ग्यारहवीं और बारहवीं अनुसूचियां भी जोड़ी गई, जिनमें पंचायती राज संस्थाओं के लिए 29 विषय और शहरी स्थानीय निकायों के लिए 18 विषय सूचीबद्ध किए गए हैं।

इसके बाद, राज्य सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं के लिए हरियाणा पंचायती राज अधिनियम, 1994 को अधिनियमित किया तथा हरियाणा पंचायती राज नियम, 1995 और हरियाणा पंचायती राज (वित, बजट, लेखा, लेखापरीक्षा, कराधान और कार्य) नियम, 1996 तैयार किए। हरियाणा में, पंचायती राज संस्थाओं के तीन स्तरों में जिला स्तर पर जिला परिषद (जैडपी), ब्लॉक स्तर पर पंचायत समिति (पीएस) और ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत (जीपी) शामिल हैं।

74वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम के परिणामस्वरूप, भारत के संविधान में अनुच्छेद 243 पी से 243 जेडजी तक जोड़े गए थे, जिसके तहत राज्य विधायिका नगरपालिकाओं को कुछ शक्तियां और कर्तव्य प्रदान कर सकती थी ताकि वे स्व-शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने और संविधान की बारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध उत्तरदायित्वों सहित अन्य उत्तरदायित्वों को निभाने में सक्षम हो सकें। शहरी स्थानीय निकाय हरियाणा नगरपालिका अधिनियम, 1973 और हरियाणा नगर निगम अधिनियम, 1994 द्वारा शासित होते हैं। शहरी स्थानीय निकायों के तीन स्तरों में नगर निगम, नगर परिषदें और नगरपालिकाएं शामिल हैं। हरियाणा के बारे में मूल विवरण और मार्च 2024 तक पंचायती राज संस्थाओं तथा शहरी स्थानीय निकायों की संख्या नीचे दर्शाई गई है:

**तालिका 1.1: हरियाणा के बारे में आधारभूत जानकारी**

| विवरण | इकाई | वैल्यू |
|---|---|---|
| **कुल जनसंख्या** | लाख में | 253.51 |
| **क्षेत्रफल** | वर्ग किलोमीटर | 44,212 |
| **जनसंख्या घनत्व** | व्यक्ति/वर्ग किमी | 573 |
| **ग्रामीण जनसंख्या** | प्रतिशत | 65.12 |
| | लाख में | 165.09 |
| **शहरी जनसंख्या** | प्रतिशत | 34.87 |
| | लाख में | 88.42 |
| **ग्रामीण साक्षरता दर** | प्रतिशत | 71.42 |
| **शहरी साक्षरता दर** | प्रतिशत | 83.14 |
| **प्रति व्यक्ति राज्य आय (2023-24)** | ₹ लाख में प्रति वर्ष | 2.97 |
| **पंचायती राज संस्थाएं** | जिला परिषदें | 22 |
| | पंचायत समितियां | 143 |
| | ग्राम पंचायतें | 6,225 |
| **शहरी स्थानीय निकाय** | नगर निगम | 11 |
| | नगर परिषदें | 23 |
| | नगरपालिकाएं | 54 |

पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के विवरण क्रमशः ***परिशिष्ट 1.1*** और ***1.2*** में दिए गए हैं।

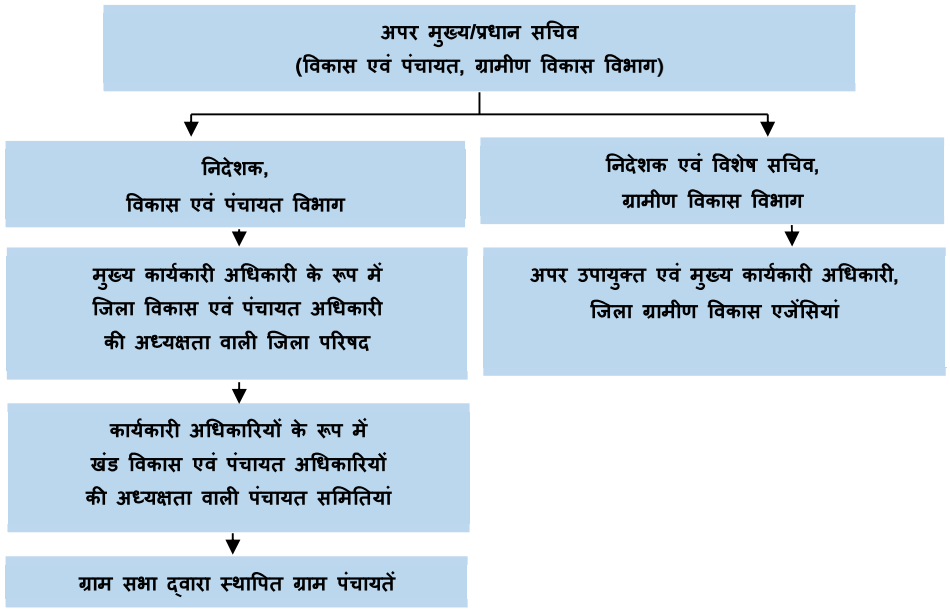
## 1.1 पंचायती राज संस्थाएं

हरियाणा में पंचायती राज संस्थाओं की संगठनात्मक संरचना, कार्यों, निधियों के स्रोत, व्यय आदि का विहंगावलोकन अनुवर्ती अनुच्छेदों में वर्णित है।

### 1.1.1 पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली और संगठनात्मक संरचना

अपर मुख्य सचिव/प्रधान सचिव, विकास एवं पंचायत विभाग, हरियाणा सरकार सरकारी स्तर पर प्रशासनिक प्रमुख हैं। निदेशक, विकास एवं पंचायत विभाग, विभागीय प्रमुख हैं और वे जिला स्तर पर जिला विकास एवं पंचायत अधिकारियों (डीडीपीओ) तथा ब्लॉक स्तर पर ब्लॉक विकास एवं पंचायत अधिकारियों (बीडीपीओ) के माध्यम से पंचायती राज संस्थाओं के कार्यों की निगरानी के लिए उत्तरदायी हैं। जिला परिषद, पंचायत समिति और ग्राम पंचायत के निर्वाचित सदस्यों की अध्यक्षता क्रमशः अध्यक्ष, चेयरमैन और सरपंच द्वारा की जाती है। वे स्थायी समितियों और आम सभा की बैठकें बुलाते हैं और उनकी अध्यक्षता करते हैं। विकास एवं पंचायत तथा ग्रामीण विकास विभागों की संगठनात्मक संरचना नीचे दर्शाई गई है:

**चार्ट-1.1**




जिला परिषद के मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सीईओ) जिला परिषद की नीतियों और निर्देशों को लागू करने, सभी वैधानिक कर्तव्यों का पालन करने और अपने अधिकारियों तथा कर्मचारियों पर नियंत्रण रखने के लिए उत्तरदायी हैं। मुख्य कार्यकारी अधिकारी जिला परिषद के सभी अभिलेखों, कागजात और दस्तावेजों की अभिरक्षा करने तथा इसकी निधियों के आहरण एवं संवितरण के लिए अधिकृत हैं। ब्लॉक स्तर पर, ब्लॉक विकास एवं पंचायत अधिकारी-सह-कार्यकारी अधिकारी, पंचायत समिति (बीडीपीओ-सह-ईओपीएस), पंचायत समितियों के खातों के रखरखाव के लिए उत्तरदायी हैं। ग्राम स्तर पर, ग्राम सचिव या सचिव को ग्राम पंचायतों के खातों और अभिलेखों के रखरखाव की जिम्मेदारी सौंपी गई है।

### 1.1.2 हस्तांतरण का संक्षिप्त विवरण

73वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम, 1992 में पंचायती राज संस्थाओं को निधियों, कार्यों और कार्मिकों के हस्तांतरण की परिकल्पना की गई। संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में पंचायती राज संस्थाओं के लिए 29 कार्यों के हस्तांतरण को अनिवार्य किया गया था। हरियाणा में, 73वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम के लागू होने के 33 वर्ष से अधिक समय बीत जाने के बावजूद, केवल पांच कार्य ही पूरी तरह से हस्तांतरित किए गए हैं; अन्य पांच कार्यों में, पंचायती राज संस्थाओं की सीमित भूमिका है, जबकि छः कार्यों के संबंध में पंचायती राज संस्थाएं केवल कार्यान्वयन एजेंसी हैं और शेष 13 कार्यों में उनकी भूमिका नगण्य है ***(परिशिष्ट 1.3)***।

### 1.1.3 कार्यबल की स्थिति

मार्च 2024 तक पंचायती राज संस्थाओं में मानव संसाधन की स्थिति नीचे दी गई है:

**तालिका 1.2: स्वीकृत पदों की संख्या और कार्यरत कार्मिक**

| पंचायती राज संस्थाएं | पदनाम | स्वीकृत पद | भरे गए पद | रिक्त पद | रिक्ति (प्रतिशत) |
|---|---|---|---|---|---|
| जिला परिषदें | उप मुख्य कार्यकारी अधिकारी, जिला परिषद | 22 | 13 | 9 | 41 |
| पंचायत समितियां | खंड विकास एवं पंचायत अधिकारी (बीडीपीओ) | 143 | 115 | 28 | 20 |
| ग्राम पंचायतें | ग्राम सचिव | 4,487 | 4,419 | 68 | 2 |

उपर्युक्त से यह स्पष्ट है कि जिला परिषदों और पंचायत समितियों में रिक्त पदों की स्थिति क्रमशः 41 प्रतिशत और 20 प्रतिशत थी, जबकि ग्राम पंचायतों में कार्यबल की वास्तविक स्थिति अच्छी थी और वहां कोई महत्वपूर्ण रिक्ति नहीं थी।

### 1.1.4 निधियों के स्रोत

पंचायती राज संस्थाओं के स्रोतों में मुख्य रूप से स्वयं का राजस्व स्रोत और गैर-कर राजस्व, राज्य वित्त आयोगों और केंद्रीय वित्त आयोगों से अंतरण, राज्य सरकार से अन्य बजटीय अंतरण और सहायता अनुदान शामिल हैं। इन स्रोतों के अलावा, केंद्र प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) और राज्य प्रायोजित योजनाओं (एसएसएस) के माध्यम से पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्राप्त निधियां भी संसाधन कोष का हिस्सा हैं। 2019-20 से 2023-24 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं की प्राप्तियों और व्यय की स्थिति नीचे दी गई है:

**तालिका 1.3: 2019-20 से 2023-24 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं की प्राप्तियां**

**(₹ करोड़ में)**

| विवरण | 2019-20 | 2020-21 | 2021-22 | 2022-23 | 2023-24 |
|---|---|---|---|---|---|
| स्वयं का राजस्व | 342.47 | 467.01 | 354.20 | 393.14 | 582.76 |
| केन्द्रीय वित्त आयोग अंतरण | 1,048.53 | 1,264.00 | 780.30 | 660.96 | 1,150.49 |
| राज्य वित्त आयोग अंतरण | 1,500.00 | 1,340.00 | 440.00 | 1,100.00 | 2,545.50 |
| केंद्र प्रायोजित योजनाओं के लिए अनुदान (केंद्र तथा राज्य का हिस्सा) | 529.62 | 871.50 | 613.42 | 416.25 | 251.93 |
| राज्य की योजनाओं/कार्यक्रमों के लिए राज्य सरकार के अनुदान | 1,563.77 | 1,585.89 | 1,499.20 | 1,294.13 | 471.50 |
| **कुल** | **4,984.39** | **5,528.40** | **3,687.12** | **3,864.48** | **5,002.18** |

नोट: वर्ष 2019-20 से 2022-23 तक का डेटा विकास एवं पंचायत विभाग, हरियाणा और ग्रामीण विकास विभाग, हरियाणा की ऑनलाइन बजट आवंटन निगरानी और विश्लेषण प्रणाली से लिया गया है। वर्ष 2023-24 के लिए जानकारी विभाग द्वारा प्रदान की गई है, और स्वयं के स्रोतों की जानकारी विभाग द्वारा वर्ष 2019-20 से 2023-24 के लिए प्रदान की गई है।

**तालिका 1.4: 2019-20 से 2023-24 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं का व्यय**

**(₹ करोड़ में)**

| व्यय | 2019-20 | 2020-21 | 2021-22 | 2022-23 | 2023-24 |
|---|---|---|---|---|---|
| स्वयं का राजस्व | उपलब्ध नहीं | उपलब्ध नहीं | उपलब्ध नहीं | उपलब्ध नहीं | उपलब्ध नहीं |
| केन्द्रीय वित्त आयोग अंतरण | 1,048.53 | 1,264.00 | 467.50 | 660.96 | 1,150.49 |
| राज्य वित्त आयोग अंतरण | 1,417.48 | 1,277.29 | 0 | 727.50 | 1,690.01 |
| केंद्र प्रायोजित योजनाओं के लिए भारत सरकार के अनुदान | 410.75 | 706.86 | 467.47 | 413.90 | 251.93 |
| राज्य की योजनाओं के लिए राज्य सरकार के अनुदान | 1,050.89 | 1,284.67 | 1,089.89 | 946.56 | 444.80 |
| **कुल** | **3,927.65** | **4,532.82** | **2,024.86** | **2,748.92** | **3,537.23** |

**स्रोत: ऑनलाइन बजट आवंटन निगरानी और विश्लेषण प्रणाली, हरियाणा।**

पंचायती राज संस्थाओं के स्वयं के राजस्व में ₹ 342.47 करोड़ (2019-20) से ₹ 582.76 करोड़ (2023-24) तक की अनियमित प्रवृत्ति दर्ज की गई, हालांकि यह राजस्व के अन्य स्रोतों की तुलना में काफी कम थी। केंद्रीय वित्त आयोग का अंतरण सबसे अधिक ₹ 1,264 करोड़ (2020-21) था, जो फिर घटकर ₹ 660.96 करोड़ (2022-23) हो गया और इसके बाद बढ़कर ₹ 1,150.49 करोड़ (2023-24) हो गया। इसी तरह, राज्य वित्त आयोग के अनुदानों में भी भारी उतार-चढ़ाव रहा, जो कि न्यूनतम ₹ 440 करोड़ (2021-22) और अधिकतम ₹ 2,545.50 करोड़ (2023-24) था। केंद्र प्रायोजित योजनाओं के अनुदान में गिरावट की प्रवृत्ति देखी गई, जो ₹ 529.62 करोड़ (2019-20) से घटकर ₹ 251.93 करोड़ (2023-24) रह गई, जो केंद्र प्रायोजित योजना अनुदानों पर कम होती निर्भरता या उपलब्धता को दर्शाती है। राज्य की योजनाओं के लिए राज्य सरकार के अनुदान 2019-20 में ₹ 1,563.77 करोड़ थे, लेकिन 2023-24 में घटकर ₹ 471.50 करोड़ रह गए, जो राज्य योजना सहायता के कम होते समर्थन को दर्शाता है। कुल मिलाकर, पंचायती राज संस्थाएं अंतर-सरकारी अंतरणों पर अत्यधिक निर्भर रही, जो सीमित राजकोषीय स्वायत्तता और निधि की उपलब्धता में अनिश्चितता को दर्शाता है। इसके कारणों की जानकारी विभाग से मांगी गई है, जो अभी तक प्रतीक्षित है।

इसके अतिरिक्त, 2019-20 से 2023-24 के दौरान विभिन्न स्रोतों से पंचायती राज संस्थाओं की कुल प्राप्तियां ₹ 3,687.12 करोड़ से ₹ 5,528.40 करोड़ के मध्य रही, जबकि इसी अवधि के दौरान कुल व्यय ₹ 2,024.86 करोड़ से ₹ 4,532.82 करोड़ के मध्य रहा। यह इस बात को रेखांकित करता है कि पंचायती राज संस्थाओं द्वारा किया गया कुल व्यय पंचायती राज संस्थाओं की प्राप्तियों से कम था। स्वयं के स्रोत राजस्व से किए गए व्यय के संबंध में जानकारी प्रतीक्षित है (मई 2026), इसलिए इसे उपलब्ध नहीं के रूप में दर्शाया गया है।

### 1.1.5 राज्य वित्त आयोग का गठन और अनुदान

संविधान के अनुच्छेद 243 (I) के तहत यह अपेक्षित है कि प्रत्येक पांचवें वर्ष में राज्य वित्त आयोग (एसएफसी) की नियुक्ति की जाए। हरियाणा में अब तक कुल छः राज्य वित्त आयोगों का गठन किया जा चुका है। छठे राज्य वित्त आयोग का गठन सितंबर 2020 में किया गया था, जिसका उद्देश्य 2021-22 से 2025-26 की अवधि के दौरान पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के साथ राज्य के राजस्व को साझा करने के लिए सिफारिशें करना और उनके आंतरिक संसाधनों को बढ़ाने के उपाय सुझाना था। राज्य वित्त आयोग ने अपनी रिपोर्ट

दिसंबर 2021 में सौंपी थी। पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित राज्य वित्त आयोग की निधियों को नीचे दर्शाया गया है:

**तालिका 1.5: पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित राज्य वित्त आयोग की निधियों का विवरण**

**(₹ करोड़ में)**

| वर्ष | पंचायती राज संस्थाओं को अंतरित राशि |
|---|---|
| 2019-20 | 1,500.00 |
| 2020-21 | 1,340.00 |
| 2021-22 | 440.00 |
| 2022-23 | 1,100.00 |
| 2023-24 | 2,545.50 |

उपर्युक्त से यह स्पष्ट है कि पंचायती राज संस्थाओं को राज्य वित्त आयोग की निधियों का आवंटन 2019-20 में ₹ 1,500 करोड़ से भारी गिरावट के साथ 2021-22 में ₹ 440 करोड़ रह गया, जो दो वर्ष की अवधि में 70.67 प्रतिशत की गिरावट को दर्शाता है। यह कमी स्पष्ट रूप से कोविड-19 महामारी के प्रभाव और फरवरी 2021 में हरियाणा में ग्राम पंचायतों का पांच वर्ष का कार्यकाल समाप्त होने के कारण हुई थी। हालांकि, इसके बाद वर्ष 2023-24 में यह आवंटन बढ़कर ₹ 2,545.50 करोड़ हो गया, जो 478.52 प्रतिशत की वृद्धि के साथ अगले दो वर्षों में एक मजबूत बढ़ती प्रवृत्ति को दर्शाता है।

### 1.1.6 पंचायती राज संस्थाओं द्वारा लेखों का रखरखाव और उनकी लेखापरीक्षा

मॉडल लेखांकन प्रणाली (एमएएस) के पैरा 2.3 के अनुसार, पंचायती राज संस्था के लेखों में वार्षिक प्राप्ति और भुगतान लेखा शामिल होगा, जो निर्धारित प्रपत्रों के एक सेट द्वारा विधिवत समर्थित होगा, जिसमें समेकित सारांश (प्रपत्र-II), समाधान विवरण (प्रपत्र-III), प्राप्य और देय राशि का विवरण (प्रपत्र-IV), अचल संपत्ति का रजिस्टर (प्रपत्र-V), चल संपत्ति का रजिस्टर (प्रपत्र-VI), इन्वेंट्री रजिस्टर (प्रपत्र-VII) तथा मांग, वसूली और शेष का रजिस्टर (प्रपत्र-VIII) शामिल हैं।

हरियाणा के छठे राज्य वित्त आयोग की रिपोर्ट (दिसंबर-2021) के अनुसार, मॉडल लेखांकन प्रणाली का उचित उपयोग तभी किया जा सकता है जब अभिलेखों का रखरखाव कंप्यूटरीकृत प्रणाली के माध्यम से किया जाए। हालांकि, ग्राम पंचायतों, पंचायत समितियों और जिला परिषदों के स्तर पर लेखे अभी भी मुख्य रूप से पारंपरिक एकल-प्रविष्टि प्रणाली के तहत, मैनुअल आधार पर रखे जा रहे हैं।

इसके अतिरिक्त, हरियाणा पंचायती राज वित्त, बजट, लेखा, लेखापरीक्षा, कराधान और कार्य नियमावली, 1996 के नियम 23(1) तथा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा जारी पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय लेखापरीक्षा के दिशा-निर्देशों में यह प्रावधान है कि प्रत्येक वर्ष के अंत में, पंचायत समितियां प्रपत्र-VIII में अपना वार्षिक लेखा तैयार करेगी, जिसमें प्रत्येक बजट शीर्ष के तहत अपनी वार्षिक आय और व्यय को दर्शाया जाएगा और इसे राज्य सरकार को भेजने के लिए आगामी 15 मई तक जिला परिषद को भेजेगी। इसी प्रकार, जिला परिषद भी अपना वार्षिक लेखा तैयार करेगी और आगामी 15 मई तक निदेशक स्थानीय लेखापरीक्षा और राज्य सरकार को भेजेगी। पंचायती राज संस्थाओं के लेखों और लेखापरीक्षा की स्थिति नीचे दी गई है:

**तालिका 1.6: पंचायती राज संस्थाओं के लेखों और लेखापरीक्षा की स्थिति**

| पंचायती राज संस्थाएं | कुल पंचायती राज संस्थाएं | लेखों के पूर्ण होने की स्थिति | | | | लेखों के प्रमाणीकरण/लेखापरीक्षा की स्थिति | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | उन पंचायती राज संस्थाओं की संख्या जिनके लेखे पूर्ण हो चुके हैं | | पूर्ण होने का प्रतिशत | | उन पंचायती राज संस्थाओं की संख्या जिनकी लेखापरीक्षा पूर्ण हो चुकी है | | पूर्ण होने का प्रतिशत | |
| | | 2022-23 | 2023-24 | 2022-23 | 2023-24 | 2022-23 | 2023-24 | 2022-23 | 2023-24 |
| जिला परिषदें | 22 | 22 | 22 | 100 | 100 | शून्य | शून्य | शून्य | शून्य |
| पंचायत समितियां | 143 | 142 | 138 | 99 | 97 | शून्य | शून्य | शून्य | शून्य |
| ग्राम पंचायतें | 6,225 | 603 | 1,723 | 10 | 28 | 131 | 512 | 22 | 30 |

उपर्युक्त से यह स्पष्ट है कि 2022-23 और 2023-24 के दौरान सभी जिला परिषदों द्वारा लेखे पूर्ण कर लिए गए हैं, हालांकि पंचायत समितियों और ग्राम पंचायतों के स्तर पर लेखे तैयार करने में कमी रही। 2022-23 और 2023-24 के दौरान स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग द्वारा जिला परिषद और पंचायत समितियों की कोई लेखापरीक्षा नहीं की गई थी, जबकि इस अवधि के दौरान ग्राम पंचायतों की लेखापरीक्षा का कार्य 22 से 30 प्रतिशत के मध्य ही पूर्ण हो पाया। पंचायती राज संस्थाओं द्वारा लेखों को तैयार करना और उनका लेखापरीक्षा क्षेत्र में आना बेहतर पारदर्शिता और सुशासन में योगदान देता है।

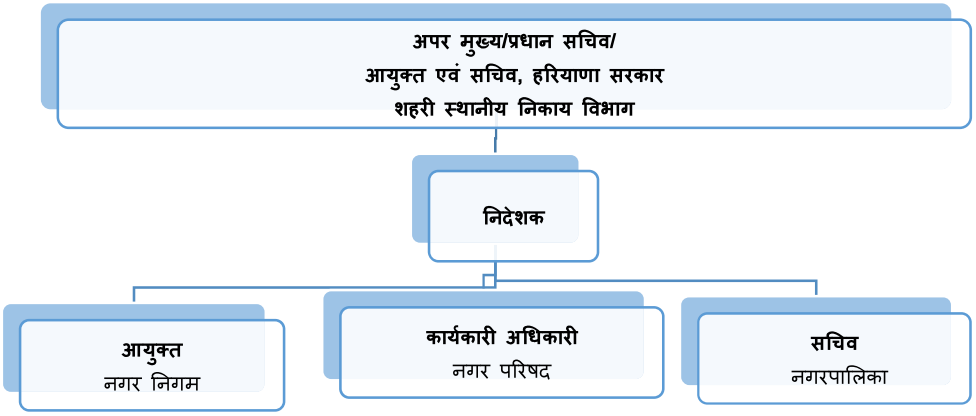
## 1.2 शहरी स्थानीय निकाय

शहरी स्थानीय निकायों की संगठनात्मक संरचना, कार्यों, निधियों के स्रोत, व्यय आदि का विवरण अनुवर्ती अनुच्छदों में दिया गया है।

### 1.2.1 शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली और संगठनात्मक संरचना

राज्य सरकार के स्तर पर, अपर मुख्य सचिव या प्रधान सचिव या आयुक्त एवं सचिव, शहरी स्थानीय निकाय विभाग, हरियाणा सरकार इसके प्रशासनिक प्रमुख हैं। शहरी स्थानीय निकाय निदेशालय (डीयूएलबी) राज्य सरकार और शहरी स्थानीय निकायों के मध्य एक कड़ी के रूप में कार्य करता है। शहरी स्थानीय निकायों की संगठनात्मक संरचना को नीचे दर्शाया गया है:

**चार्ट 1.2**




प्रत्येक निगम, परिषद और समिति के अंतर्गत आने वाले क्षेत्र को क्षेत्रीय निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित किया गया है, जिन्हें वार्ड के रूप में जाना जाता है, इन वार्डों का निर्धारण और अधिसूचना राज्य सरकार द्वारा सदस्यों के चुनाव के उद्देश्य से की जाती है। प्रत्येक वार्ड से

सदस्यों का चुनाव करने के अतिरिक्त, राज्य सरकार द्वारा सदस्यों को मनोनीत भी किया जाता है। शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित और कार्यकारी प्रमुखों का विवरण नीचे दिया गया है:

**तालिका 1.7: नगर निकायों के निर्वाचित और कार्यकारी प्रमुखों का विवरण**

| नगर निकाय | निर्वाचित प्रमुख | कार्यकारी प्रमुख |
|---|---|---|
| नगर निगम | मेयर | नगर आयुक्त |
| नगर परिषद | अध्यक्ष | कार्यकारी अधिकारी |
| नगरपालिका | अध्यक्ष | सचिव |

### 1.2.2 शहरी स्थानीय निकायों को कार्यों का हस्तांतरण

संविधान की 12वीं अनुसूची में शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे जाने वाले 18 कार्यों को सूचीबद्ध किया गया है। हालांकि, इन 18 कार्यों में से केवल चार कार्य ही पूरी तरह से हस्तांतरित किए गए हैं; तीन कार्यों में, शहरी स्थानीय निकायों की भूमिका अन्य विभागों/प्राधिकरणों के साथ अतिव्यापी है, जबकि अन्य चार कार्यों में, शहरी स्थानीय निकाय केवल कार्यान्वयन एजेंसियां मात्र हैं और पांच कार्यों में, शहरी स्थानीय निकायों की भूमिका सीमित है। शेष दो कार्यों में शहरी स्थानीय निकायों की वास्तव में कोई भूमिका नहीं है ***(परिशिष्ट 1.4)***।

### 1.2.3 शहरी स्थानीय निकायों में कार्यबल की स्थिति

मार्च 2024 तक शहरी स्थानीय निकायों में मानव संसाधन की स्थिति नीचे दी गई है:

**तालिका 1.8: शहरी स्थानीय निकायों में कार्यबल की स्थिति**

| शहरी स्थानीय निकायों की श्रेणी | | नगर निगम | नगरपालिकाएं | कुल |
|---|---|---|---|---|
| स्वीकृत | | 21,165 | 9,826 | 30,991 |
| कार्यरत | नियमित | 4,895 | 2,503 | 7,398 |
| | अनियमित | 15,445 | 7,789 | 23,234 |

मार्च 2024 तक, शहरी स्थानीय निकायों में 30,991 स्वीकृत पद थे, जिनमें से नगर निगमों और नगरपालिकाओं में केवल 7,398 (23.87 प्रतिशत) नियमित पद ही भरे गए थे। कार्यबल की आवश्यकताओं की कमी को पूरा करने के लिए, शहरी स्थानीय निकाय संविदात्मक और आउटसोर्स कर्मचारियों को नियुक्त कर रहे थे।

### 1.2.4 निधियों के स्रोत

शहरी स्थानीय निकाय अपने अधिकार क्षेत्र के भीतर शहरी अवसंरचना, सार्वजनिक और शहरी सुविधाएं प्रदान करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं, जिसके लिए बढ़ते शहरीकरण के कारण भारी वित्तीय संसाधनों की आवश्यकता होती है। शहरी स्थानीय निकायों के अपने स्वयं के वित्तीय संसाधन जैसे कि कर, किराया, फीस, लाइसेंस फीस आदि उनके राजस्व व्यय को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं थे, जिससे वे भारत सरकार और राज्य सरकार से मिलने वाले अनुदानों/अंतरणों पर निर्भर हो गए, इनमें केंद्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार मिलने वाले अनुदान और विभिन्न केंद्र तथा राज्य प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए मिलने वाले अनुदान शामिल हैं। 2019-24 की अवधि के दौरान शहरी स्थानीय निकायों की प्राप्तियों और व्यय की स्थिति नीचे दर्शाई गई है:

**तालिका 1.9: वर्ष 2019-20 से 2023-24 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों की प्राप्तियां**

**(₹ करोड़ में)**

| विवरण | 2019-20 | 2020-21 | 2021-22 | 2022-23 | 2023-24 |
|---|---|---|---|---|---|
| स्वयं का स्रोत राजस्व | 1,580.04 | 1,516.71 | 2,495.88 | 3,396.27 | 2,852.61 |
| केन्द्रीय वित्त आयोग अंतरण | 972.00 | 609.00 | 606.00 | 477.00 | 434.00 |
| राज्य वित्त आयोग अंतरण | 936.42 | 1,493.00 | 1,500.00 | 2,102.00 | 2,002.00 |
| केंद्र प्रायोजित योजनाओं के लिए भारत सरकार के अनुदान | 1,047.93 | 1,107.00 | 1,421.03 | 843.66 | 744.56 |
| राज्य की योजनाओं के लिए राज्य सरकार के अनुदान | 1,039.87 | 1,405.53 | 1,211.64 | 1,467.99 | 904.30 |
| **कुल** | **5,576.26** | **6,131.24** | **7,234.55** | **8,286.92** | **6,937.47** |

शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों का एक बड़ा हिस्सा केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा दिए जाने वाले सहायता अनुदान से आता है और उनका अपना राजस्व काफी कम है, जो शहरी स्थानीय निकायों की राजस्व सृजन क्षमताओं को बढ़ाने पर अधिक जोर देने की आवश्यकता को रेखांकित करता है। शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के स्रोत राजस्व से प्राप्त होने वाली निधियों में कमी आई है, जो 2022-23 में ₹ 3,396.27 करोड़ से घटकर 2023-24 में ₹ 2,852.61 करोड़ हो गई। राज्य सरकार से इसके कारणों की प्रतीक्षा है (मई 2026)।

**तालिका 1.10: वर्ष 2019-20 से 2023-24 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों का व्यय**

**(₹ करोड़ में)**

| व्यय | 2019-20 | 2020-21 | 2021-22 | 2022-23 | 2023-24 |
|---|---|---|---|---|---|
| स्वयं का स्रोत राजस्व | 2,391.44 | 3,116.14 | 3,284.26 | 2,892.62 | 2,180.75 |
| केन्द्रीय वित्त आयोग अंतरण | 730.11 | 561.00 | 362.48 | 400.25 | 228.65 |
| राज्य वित्त आयोग अंतरण | 936.42 | 1,493.00 | 1,351.51 | 2,001.33 | 2,002.00 |
| केंद्र प्रायोजित योजनाओं के लिए भारत सरकार के अनुदान | 839.16 | 910.05 | 1,020.63 | 721.77 | 640.59 |
| राज्य की योजनाओं के लिए राज्य सरकार के अनुदान | 700.43 | 752.16 | 1,837.63 | 1,184.16 | 765.81 |
| **कुल** | **5,597.56** | **6,832.35** | **7,856.51** | **7,200.13** | **5,817.80** |

यह देखा गया कि केंद्र और राज्य सरकारों से प्राप्त अनुदानों का उपयोग मुख्यत: केंद्र और राज्य प्रायोजित योजनाओं के निष्पादन के लिए किया जाता है, जबकि शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के स्रोत राजस्व का उपयोग प्रशासनिक खर्चों और शहरी स्थानीय निकायों द्वारा तैयार की गई योजनाओं या कार्यों के निष्पादन के लिए किया जाता है। उपर्युक्त तालिका दर्शाती है कि शहरी स्थानीय निकायों का कुल खर्च 2021-22 तक (₹ 7,856.51 करोड़) बढ़ा और फिर 2023-24 में घटकर ₹ 5,817.80 करोड़ हो गया। स्वयं के स्रोत राजस्व से होने वाले व्यय में बाद के वर्षों अर्थात 2022-23 और 2023-24 में गिरावट आई। केंद्र प्रायोजित योजनाओं और राज्य प्रायोजित योजनाओं पर होने वाले व्यय में भी कमी आई है। वित्तीय वर्ष 2019-20, 2020-21 और 2021-22 के दौरान, शहरी स्थानीय निकायों ने अतिरिक्त व्यय को पूरा करने के लिए पिछले वर्षों के अप्रयुक्त अनुदानों का उपयोग किया। कुल मिलाकर, शहरी स्थानीय निकाय केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा प्रदान की गई निधियों/सहायता अनुदान पर अधिक निर्भर हैं, इसलिए शहरी स्थानीय निकायों को स्वयं के स्रोत राजस्व को बढ़ाना आवश्यक है।

### 1.2.5 राज्य वित्त आयोग का गठन और अनुदान

उपर्युक्त पैरा 1.1.5 में इंगित किए गए अनुसार, अब तक कुल छ: राज्य वित्त आयोगों का गठन किया जा चुका है। 2019-20 से 2023-24 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों को प्रदान की गई राज्य वित्त आयोग की निधियों की स्थिति को नीचे दर्शाया गया है:

**तालिका 1.11: शहरी स्थानीय निकायों को जारी की गई राज्य वित्त आयोग की निधियां का विवरण**

**(₹ करोड़ में)**

| वर्ष | राज्य वित्त आयोग की जारी की गई निधियां |
|---|---|
| 2019-20 | 936.42 |
| 2020-21 | 1,493.00 |
| 2021-22 | 1,351.51 |
| 2022-23 | 2,001.33 |
| 2023-24 | 2,002.00 |
| **कुल** | **7,784.26** |

उपर्युक्त तालिका दर्शाती है कि शहरी स्थानीय निकायों को जारी किए गए राज्य वित्त आयोग के अनुदान की राशि 2019-20 में ₹ 936.42 करोड़ से धीरे-धीरे बढ़कर 2023-24 में ₹ 2,002 करोड़ हो गई, जिसका शहरी स्थानीय निकायों द्वारा संबंधित वर्ष में बड़े पैमाने पर उपयोग किया गया था।

### 1.2.6 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लेखों का रखरखाव और उनकी लेखापरीक्षा

एचएमसी अधिनियम, 1994 की धारा 168 में स्थानीय लेखापरीक्षक (अर्थात स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग) द्वारा लेखों के रखरखाव और उनकी जांच से संबंधित प्रावधान शामिल हैं। इसके अतिरिक्त, म्यूनिसिपल अकाउंट कोड 1930 के पैरा 1.7 के साथ पठित एचएम अधिनियम, 1973 की धारा 203 एन, लेखों के रखरखाव से संबंधित है। राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के लेखों का रखरखाव म्यूनिसिपल अकाउंट कोड 1930 द्वारा शासित है।

शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने राज्य सरकारों द्वारा अपने राज्य विशिष्ट नगरपालिका लेखा मैनुअल का मसौदा तैयार करते समय उनके संदर्भ के लिए राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा मैनुअल (एनएमएएम) तैयार किया था (दिसंबर 2004)। राज्य सरकार ने मौजूदा म्यूनिसिपल अकाउंट कोड, 1930 को निरस्त कर दिया है और हरियाणा म्यूनिसिपल अकाउंट कोड, 2025 को अधिसूचित (मई 2025) किया है। शहरी स्थानीय निकायों के लेखों और लेखापरीक्षा की स्थिति नीचे दी गई है:

**तालिका 1.12: शहरी स्थानीय निकायों के लेखों और लेखापरीक्षा की स्थिति**

| शहरी स्थानीय निकायों के प्रकार | कुल शहरी स्थानीय निकाय | लेखों के पूर्ण होने की स्थिति | | लेखापरीक्षा की स्थिति (एल.ए.डी. ऑडिट) | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | उन शहरी स्थानीय निकायों की संख्या जिनके लेखे पूर्ण हैं | पूर्णता (प्रतिशत में) | उन शहरी स्थानीय निकायों की संख्या जिनकी लेखापरीक्षा पूर्ण हैं | पूर्णता (प्रतिशत में) |
| नगर निगम | 11 | 11 (2022-23 तक) | 100 | 7 (2022-23 तक) | 64 |
| | | 00 (2023-24 तक) | 0 | 00 (2023-24 तक) | 0 |
| नगर परिषद | 23 | 22 (2022-23 तक) | 96 | 14 (2022-23 तक) | 61 |
| | | 00 (2023-24 तक) | 0 | 00 (2023-24 तक) | 0 |
| नगरपालिका | 54 | 53 (2022-23 तक) | 98 | 27 (2022-23 तक) | 50 |
| | | 01 (2023-24 तक) | 2 | 01 (2023-24 तक) | 2 |

2022-23 तक शहरी स्थानीय निकायों के लेखों और लेखापरीक्षा की स्थिति की समीक्षा से पता चला कि नगर परिषद, गोहाना को छोड़कर सभी शहरी स्थानीय निकायों में लेखों को तैयार करने का कार्य पूर्ण कर लिया गया था, लेकिन लेखापरीक्षा व्याप्ति अपर्याप्त रही। स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग द्वारा लेखापरीक्षा का कार्य केवल 64 प्रतिशत निगमों, 61 प्रतिशत परिषदों और केवल 50 प्रतिशत समितियों के संबंध में ही पूर्ण किया गया था। इसके अलावा, नगरपालिका, सांपला को छोड़कर लगभग सभी शहरी स्थानीय निकायों द्वारा 2023-24 के लिए लेखों को पूरा न करना, वितीय रिपोर्टिंग और जवाबदेही में प्रणालीगत कमजोरियों को रेखांकित करता है। लेखापरीक्षा के दायरे को सुदृढ़ करना और लेखों की समय पर तैयारी सुनिश्चित करना शहरी स्थानीय निकायों में बेहतर पारदर्शिता और सुशासन में योगदान देता है।

## 2 लेखापरीक्षा अधिदेश

राज्य सरकार ने अगस्त 2008, फरवरी 2010 और दिसंबर 2011 में जारी क्रमिक आदेशों के माध्यम से, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20 (1) के तहत पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों की नमूना लेखापरीक्षा के संचालन का कार्य नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को सौंपा।

## 3 लेखापरीक्षा का क्षेत्र

इस लेखापरीक्षा के अंतर्गत अनुपालन लेखापरीक्षा, विषय विशिष्ट लेखापरीक्षा और कार्य आधारित लेखापरीक्षा को शामिल किया गया, जिसमें निधियों के उपयोग, कानूनों के पालन, दक्षता और आंतरिक नियंत्रण का मूल्यांकन किया गया, जिसका उद्देश्य स्थानीय शासन में पारदर्शिता और उत्तरदायित्व लाना था, इसमें वर्ष 2022-23 और 2023-24 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के संबंध में उचित लेखांकन और हस्तांतरित कार्यों के निष्पादन की जांच भी शामिल थी।

## 4 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा के निष्कर्षों को निम्नलिखित मुख्य मानदंडों के आधार पर बेंचमार्क किया गया था:

- हरियाणा पंचायती राज अधिनियम, 1994 और हरियाणा पंचायती राज नियम, 1995
- हरियाणा पंचायती राज (वित्त, बजट, लेखे, लेखापरीक्षा, कराधान और कार्य) नियमावली, 1996
- हरियाणा सेवा का अधिकार अधिनियम, 2014
- हरियाणा नगर निगम अधिनियम, 1994 और उससे संबंधित नियम, हरियाणा नगरपालिका अधिनियम, 1973 और म्यूनिसिपल अकाउंट्स कोड, 1930
- पंचायती राज संस्था अनुदानों (2021-26) पर पंद्रहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के लिए परिचालन दिशानिर्देश और मैनुअल।
- पशु क्रूरता निवारण अधिनियम, 1960
- पशु जन्म नियंत्रण (डॉग्स) नियमावली, 2001 (2023 में यथा संशोधित)।
- हरियाणा नगरपालिका (बूचड़खानों का विनियमन) उप-नियम, 1977

## 5 प्रतिवेदन का विहंगावलोकन

इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में चार अध्याय शामिल हैं, जिनमें राज्य के स्थानीय निकायों का विहंगावलोकन, विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा, शहरी स्थानीय निकायों की कार्य आधारित लेखापरीक्षा और नगरपालिकाओं की अनुपालन लेखापरीक्षा शामिल हैं।

## 6 आभार

हम, अपेक्षित जानकारी प्रदान करने और लेखापरीक्षा को सुगम बनाने के लिए राज्य सरकार; निदेशक, विकास एवं पंचायत; निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय; निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग तथा सभी चयनित पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों द्वारा दिए गए सहयोग और समर्थन के प्रति आभार व्यक्त करते हैं।