

अध्याय-एक

नगरीय स्थानीय निकायों पर विहंगावलोकन

1.1 पृष्ठभूमि

मध्यप्रदेश से 16 जिलों के विभाजन पश्चात् छत्तीसगढ़ राज्य, अपनी राजधानी रायपुर के साथ, 1 नवम्बर 2000 को अस्तित्व में आया। 74वें संविधान संशोधन द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों को संवैधानिक मान्यता प्राप्त हुई एवं एकरूप संरचना, सावधिक निर्वाचन तथा वित्त आयोग के माध्यम से निधियों के नियमित प्रवाह आदि हेतु एक प्रणाली स्थापित हुई। इसके परिपालन में राज्यों का यह दायित्व है कि वह इन निकायों को ऐसी शक्तियाँ, कार्य एवं दायित्वों को सौंपें, जो उन्हें स्वशासी संरक्षा के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिये आवश्यक हों।

संविधान के अनुच्छेद 243 (क्यू) में यह प्रावधानित है कि प्रत्येक राज्य द्वारा बड़े नगरीय क्षेत्रों के लिए नगरपालिक निगम; छोटे नगरीय क्षेत्रों के लिए नगरपालिक परिषद; एवं ग्रामीण से नगरीय क्षेत्र वाले परिवर्तनशील क्षेत्रों के लिए नगर पंचायत का गठन किया जायेगा। आगे, अनुच्छेद 243 (डब्ल्यू) में यह प्रावधानित है कि राज्य शासन विधि द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों को ऐसी शक्तियाँ और अधिकार प्रदान करेगा, जो उन्हें स्वशासी संरक्षा के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक हो और ऐसी विधियों में नगरीय स्थानीय निकायों को शक्तियाँ और जिम्मेदारियों के हस्तांतरण हेतु प्रावधान होने चाहिए।

मध्यप्रदेश/छत्तीसगढ़ नगरपालिक अधिनियम, 1961 तत्कालिन अविभाजित मध्यप्रदेश द्वारा अधिनियमित किया गया था और इसे नगरपालिकाओं संबंधी नियम समेकित तथा संशोधित करने एवं नगरपालिकाओं के संगठन तथा प्रशासन के लिए बेहतर प्रावधान बनाने के उद्देश्य के साथ, छत्तीसगढ़ में अंगीकार (अगस्त 2001) किया गया था। वर्तमान में राज्य में 10 नगरपालिक निगम, 32 नगरपालिक परिषद और 127 नगर पंचायत हैं। नगरीय स्थानीय निकायों के लिए अंतिम निर्वाचन वर्ष 2009-10 के दौरान कराया गया था। राज्य की 169 नगरीय स्थानीय निकायों की कुल शहरी जनसंख्या 5.90 मिलियन है जो कि राज्य की कुल जनसंख्या का 23 प्रतिशत है।

छत्तीसगढ़ राज्य की सामान्य जानकारी अगले पृष्ठ पर दी गयी है।

तालिका 1.1 राज्य के बारे में सामान्य जानकारी

विवरण	इकाई	राज्य के औँकड़े	संपूर्ण देश के औँकड़े
जनसंख्या*	करोड़	2.55	121.02
देश की जनसंख्या में हिस्सा*	प्रतिशत	2.11	100
शहरी जनसंख्या*	करोड़	0.59	38
शहरी जनसंख्या का हिस्सा*	प्रतिशत	23	31
साक्षरता दर*	प्रतिशत	71	74
लिंगानुपात (स्त्री प्रति हजार पुरुष)*	अनुपात	991/1000	940/1000
नगर पालिक निगम [#]	संख्या	10	139
नगर परिषद [#]	संख्या	32	1595
नगर पंचायत [#]	संख्या	127	2108

स्रोत: *जनसंख्या 2011 # यू.ए.डी.डी. एवं 13वाँ वित्त आयोग प्रतिवेदन द्वारा मुहैया औँकड़े

1.2 प्रशासकीय प्रबंधन

नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग (यू.ए.डी.डी.) राज्य में विभिन्न नगरपालिक निगमों, नगरपालिक परिषदों एवं नगर पंचायतों का प्रशासनिक विभाग है। यू.ए.डी.डी. अंतर्गत संचालनालय स्थापित किया गया है, जिसके क्षेत्रीय कार्यालय रायपुर, बिलासपुर, सरगुजा और जगदलपुर में स्थित है। राज्य के शहरी क्षेत्रों में गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों के कार्यान्वयन एवं निगरानी के लिए यू.ए.डी.डी. अंतर्गत गठित राज्य शहरी विकास अभिकरण (डूड़ा) उत्तरदायी है। प्रत्येक जिले में संबंधित कलेक्टर की अध्यक्षता में जिला शहरी विकास अभिकरण (डूड़ा) स्थापित किया गया है। प्रत्येक डूड़ा में परियोजना अधिकारियों को नियुक्त किया गया है, जो कार्यों के संचालन के लिए उत्तरदायी हैं। नगरीय प्रशासन के प्रबंधन एवं दायित्वों के निर्वहन के लिए प्रत्येक यू.ए.डी.डी. हेतु चुनी गयी नगरपालिक निगम/नगरपालिक परिषद/नगर पंचायत की व्यवस्था है।

1.2.1. नगरीय प्रशासन और विकास विभाग का दायित्व

विभाग के मुख्य कार्य निम्नानुसार है :-

1. नगरीय क्षेत्रों में सार्वजनिक स्वारक्ष्य एवं स्वच्छता
2. तंग बस्तियों में विकास योजनाओं का पर्यवेक्षण
3. शहरी गरीबों के उन्नयन के लिए विशिष्ट योजनाओं का विकास करना तथा उनका पर्यवेक्षण
4. शहरी गरीबों के लिए आवास व्यवस्था का प्रावधान
5. सामान्य प्रशासन एवं वित्त प्रबंधन

1.3 लेखा व्यवस्था

संविधान के अनुच्छेद 243 (एकस) में प्रावधानित है कि राज्य विधानमंडल राजस्व वसूली हेतु विभिन्न करों के अधिरोपण का अधिकार विधि द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों में निहित कर सकता है। इस संविधानिक प्रावधान को छत्तीसगढ़ नगरपालिका अधिनियम 1961 के उपधारा 127 एवं उपधारा 132 में शामिल किया गया है। नगरीय स्थानीय

निकायों को शासन द्वारा चुंगी क्षतिपूर्ति अनुदान तथा यात्रीकर विशेष अनुदान अंतर्गत भुगतान मासिक तौर पर प्राप्त होता है। इसके अतिरिक्त नगरीय निकाय स्तर पर विभिन्न प्रकार के कर अधिरोपित किये जाते हैं, जिसमें कि संपत्ति कर, समेकित कर, जलकर, बाजार शुल्क, निर्यात कर आदि सम्मिलित हैं। नगरीय क्षेत्रों में शासन द्वारा संपत्ति कर के निर्धारण एवं वसूली की प्रक्रिया में कठिनाईयों को कम करने के लिए संपत्ति कर के स्व-निर्धारण की प्रक्रिया लागू की गयी है।

1.3.1. छत्तीसगढ़ अधोसंरचना विकास निधि:

राज्य में नगरीय स्थानीय निकायों अंतर्गत योजनाबद्ध विकास के लिए छत्तीसगढ़ नगर विकास निधि नियम 2003 बनाया गया। इस निधि के अंतर्गत दो तरह के खातों, नामतः न्यागमन खाता एवं अधोसंरचना खाता का संधारण किया जाता है। न्यागमन खाता अंतर्गत नियमित चुंगीकर, यात्रीकर, मुद्रांक शुल्क, बार लाइसेंस शुल्क एवं अन्य क्षतिपूर्ति अनुदान शामिल है, जिसे नगरीय स्थानीय निकाय अपने स्वविवेक से उपयोग करती है। अधोसंरचना खाता अंतर्गत राज्य वित्त आयोग के अनुशंसा अनुरूप प्राप्त निधि एवं सङ्क मरम्मत तथा अनुरक्षण के लिए प्राप्त निधि शामिल है। इन राशियों को (i) सङ्क मरम्मत कार्य, (ii) पेयजल संबंधी योजनाओं, (iii) अग्निशमन सेवा सुधार, (iv) राज्य शासन की कोई विशेष योजना, (v) ठोस अपशिष्ट प्रबंधन एवं, (vi) मूलभूत सुविधाओं के विकास के लिए उपयोग किया जाता है।

1.3.2 बजट अंगीकरण एवं लेखा प्रारूप

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के सहयोग से भारत सरकार द्वारा गठित कार्यदल द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों के लिए बजट एवं लेखा प्रारूप के अंगीकरण के पश्चात् यू.ए.डी.डी. छत्तीसगढ़ द्वारा प्रोद्धवन लेखा प्रणाली का आरम्भ किया। विभाग ने बताया कि सभी नगरपालिक निगम, 32 में से 28 नगरपालिक परिषद एवं 127 में से 73 नगर पंचायतों ने प्रोद्धवन लेखा प्रणाली को लागू किया है। इसके अतिरिक्त यू.ए.डी.डी. के 20 प्रशासनिक कार्यालयों में भी प्रोद्धवन लेखा प्रणाली लागू की जा चुकी है।

नगरीय विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा आयोजित (सितम्बर 2003) राष्ट्रीय संगोष्ठी में लिये गये निर्णय अनुसार कार्यदल द्वारा सुझाये गये बजट एवं लेखांकन प्रारूप के कार्यान्वयन की देखरेख हेतु सभी राज्यों में एक परिचालन समिति का गठन किया जाना था। विभाग द्वारा ऐसी कोई समिति के गठन के संबंध में सूचित नहीं किया गया।

1.4 राजस्व के स्रोत

स्थानीय निकायों के राजस्व प्राप्ति के मुख्यतः दो स्रोत हैं (i) शासकीय अनुदान और (ii) स्वयं का राजस्व। नगरीय स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व स्रोतों में स्वयं के कर राजस्व और गैर-कर राजस्व सम्मिलित है। शासकीय अनुदानों में राज्य सरकार और केन्द्र सरकार द्वारा क्रमशः राज्य वित्त आयोग तथा केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसा अंतर्गत जारी राशियाँ एवं विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु भारत सरकार का

अंशदान सम्मिलित है। शहरी विकास से संबंधित विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए नगरीय स्थानीय निकाय ऋण भी प्राप्त करते हैं।

1.5 योजनाओं का विहंगावलोकन

1.5.1. यू.ए.डी.डी. द्वारा संचालित राज्य प्रवर्तित योजनाएं

नगरीय क्षेत्र के विकास के लिए यू.ए.डी.डी. द्वारा संचालित मुख्य योजनाएं निम्नलिखित हैं :

- (i) **सरोवर धरोहर योजना** : यह योजना शहरी क्षेत्र में स्थित तालाबों के पर्यावरण सुधार, सौन्दर्यीकरण एवं पुनरोद्धार के लिए प्रयोजित है।
- (ii) **पुष्प वाटिका उद्यान योजना**: शहरी क्षेत्रों में स्थित कालोनियों के बीच स्थित रिक्त स्थानों को विकसित कर उद्यान में बदलने हेतु यह योजना लागू की गयी।
- (iii) **पंडित सुन्दर लाल शर्मा सफाई कामगार आवास योजना**: योजना का उद्देश्य नगरीय स्थानीय निकाय एवं कार्यरत सफाई कामगारों को आवास सुविधा उपलब्ध कराना है।
- (iv) **बाबा गुरु घासीदास गंदी बस्ती उत्थान योजना**: इस योजना के अंतर्गत शहर के झुग्गी-झोपड़ी वाले क्षेत्रों में पेयजल, नाली, विद्युत आपूर्ति, सफाई आदि की बुनियादी सुविधायें प्रदान की जाती हैं।
- (v) **मुख्यमंत्री स्वावलंबन योजना**: इस योजना का लक्ष्य सभी नगरीय स्थानीय निकायों के बेरोजगार युवकों के स्वरोजगार के लिए दुकान/चूतूरा उपलब्ध कराना था।
- (vi) **भागीरथी नल जल योजना**: योजना का उद्देश्य तंग बस्तियों में रहने वाले शहरी गरीब परिवारों को निःशुल्क पेयजल उपलब्ध कराया जाना था।

1.5.2. यू.ए.डी.डी. द्वारा संचालित केन्द्र प्रवर्तित योजनाएं

यू.ए.डी.डी. द्वारा संचालित मुख्य केन्द्र प्रवर्तित योजनाएं निम्नलिखित हैं:

- (i) **स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना**: योजना का उद्देश्य शहरी क्षेत्रों में निवासरत गरीब परिवार के सदस्यों को रोजगार के साथ-साथ उनके कौशल उन्नयन हेतु प्रशिक्षण का अवसर उपलब्ध कराना है। स्वरोजगार के इच्छुक युवाओं/महिलाओं को बैंक के माध्यम से ऋण उपलब्ध कराये जाने का भी प्रावधान है। इसके अलावा योजना में गरीब परिवार के महिलाओं के सशक्तिकरण हेतु सामुदायिक संरचनाओं के माध्यम से महिला स्व-सहायता समूहों को राशि ₹10 लाख तक की आर्थिक सहायता प्रदान किये जाने का प्रावधान है।
- (ii) **जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन**: नगरीय विकास और गरीबी उपशमन के लिए यह योजना प्रारम्भ की गयी थी। इस योजना के अंतर्गत, 80 प्रतिशत धनराशि केन्द्र शासन द्वारा, 10 प्रतिशत धनराशि राज्य शासन द्वारा एवं शेष 10 प्रतिशत राशि नगरीय स्थानीय निकाय के द्वारा वहन किया जाना था।

(iii) छोटे एवं मंज़ोले नगरों की अधोसंसचना विकास की योजना: योजना का लक्ष्य छोटे एवं मंज़ोले नगरों में विकेन्द्रिकरण द्वारा अधोसंसचना उपलब्ध करना है तथा आवश्यक अधोसंसचना कार्यों का सुनियोजित ढंग से विकास करने के लिए निजी सेक्टर की सहभागिता को बढ़ावा देना है। योजना का वित्तपोषण स्वरूप जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन जैसा ही है।

(iv) एकीकृत आवास एवं मलिन बस्ती विकास कार्यक्रम: योजना का उद्देश्य चयनित शहरों की झुग्गी बस्तियों में उपयुक्त आवास तथा बुनियादी सुविधाएँ उपलब्ध कराना है, जिससे झुग्गियों में रहने वाले लोगों को स्वस्थ और बेहतर पर्यावरण उपलब्ध कराया जा सके। योजना के क्रियान्वयन हेतु कलस्टर पद्धति का अनुसरण किया जाना है।

1.6 लेखापरीक्षा व्यवस्था

राज्य शासन ने नगरीय स्थानीय निकायों (यू.एल.बी.) के लेखाओं के प्राथमिक लेखापरीक्षक के रूप में निर्देशक/आयुक्त स्थानीय निधि संपरीक्षा (डी.एल.एफ.ए.) को नियुक्त किया है। राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित (अक्टूबर 2011) तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण (टी.जी.एस.) के अधीन कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों का लेखापरीक्षण कार्य किया जाता है। भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सी.ए.जी.) को नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20 की उपधारा (1) के अंतर्गत लेखाओं की नमूना लेखापरीक्षा एवं सांविधिक लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन पर विवेकानुसार टिप्पणी एवं अनुपूरण करने का अधिकार होगा।

सी.ए.जी. द्वारा, यू.एल.बी. मे सुदृढ़ वित्तीय लोक प्रबंधन तथा जवाबदेही के प्रयोजन हेतु, यू.एल.बी. के प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षकों नामतः स्थानीय निधि संपरीक्षा (सांविधिक लेखापरीक्षक) को उपयुक्त तकनीकी दिशानिर्देश एवं पर्यवेक्षण उपलब्ध कराया जा सकेगा। टी.जी.एस. के मापदंड नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 की धारा 23 के अंतर्गत सी.ए.जी. द्वारा जारी लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम 2007 की धारा 152 से 154 में उल्लेखित है, जो निम्न है:

- स्थानीय निधि संपरीक्षक प्रत्येक मार्च के अंत तक आगामी वित्तीय वर्ष के लिए एक वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार करेंगे,
- डी.एल.एफ.ए. द्वारा यू.एल.बी. की लेखापरीक्षण के लिए लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली एवं प्रक्रिया राज्य सरकार द्वारा अधिनियमित संविधियों तथा सी.ए.जी. द्वारा निर्धारित दिशा निर्देशों के अनुसार होगी।
- प्रणाली सुधार पर सलाह देने के लिए डी.एल.एफ.ए. द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदन की प्रतियाँ महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को अग्रेषित की जाएगी।
- डी.एल.एफ.ए. ऐसे प्रपत्र में विवरण भेजेंगे जैसा कि सी.ए.जी. द्वारा सलाह देने एवं निगरानी करने के लिए विहित किया जायेगा।
- महालेखाकार (लेखापरीक्षा) तकनीकी दिशानिर्देश देने के क्रम में कुछ इकाईयों

की नमूना जाँच करेंगे तथा नमूना जाँच के प्रतिवेदन डी.एल.एफ.ए. को कार्यवाही के अनुसरण के लिए भेजे जायेंगे।

- कोई भी गंभीर अनियमितता, मौद्रिक मूल्य पर ध्यान दिये बिना, महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को सूचित किया जाएगा।
- डी.एल.एफ.ए. अपने संगठन में महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के परामर्श से एक आंतरिक नियंत्रण प्रणाली विकसित करेंगे।
- महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा स्थानीय निधि संपरीक्षा कर्मियों के क्षमता विकास एवं प्रशिक्षण हेतु व्यवस्था किया जाएगा।

इस संबंध में कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा) छत्तीसगढ़ द्वारा पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षा में टी.जी.एस. प्रभावकारिता एवं लेखापरीक्षा पद्धति पर डी.एल.एफ.ए. के कर्मचारी वर्ग के लिए दो सफल प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किये गये।

1.6.1 लेखापरीक्षा की लंबित कंडिकाएं

मार्च 2014 की स्थिति में नगरीय स्थानीय निकायों के वर्ष 2008-09 से 2012-13 की अवधि से संबंधित 56001 लेखापरीक्षा आपत्तियाँ लंबित थी। महालेखाकार के निरीक्षण प्रतिवेदनों में मार्च 2014 की स्थिति में 50 लेखापरीक्षा आपत्तियाँ लंबित थी। लंबित आपत्तियों का विवरण नीचे दिया गया है:-

तालिका 1.2: डी.एल.एफ.ए. के लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियाँ

संक्र.	वित्तीय वर्ष	नगरीय स्थानीय निकाय			
		लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियों की कुल संख्या	संबंधित वर्ष में ली गयी आपत्तियाँ	निराकृत आपत्तियों की संख्या	लंबित रहे आपत्तियों की संख्या
1.	2008-09	45692	1912	245	47359
2.	2009-10	47359	1469	17	48811
3.	2010-11	48811	2114	35	50890
4.	2011-12	50890	3037	295	53632
5.	2012-13	53632	2497	128	56001

तालिका 1.3. महालेखाकार के निरीक्षण प्रतिवेदन में लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियाँ

संक्र.	वित्तीय वर्ष	नगरीय स्थानीय निकाय			
		संबंधित वर्ष में लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या	संबंधित वर्ष में ली गयी आपत्तियाँ	निराकृत आपत्तियों की संख्या (मार्च 2014 तक)	लंबित रहे आपत्तियों की संख्या (मार्च 2014 तक)
1.	2008-09	00	00	00	00
2.	2009-10	00	00	00	00
3.	2010-11	00	00	00	00
4.	2011-12	00	00	00	00
5.	2012-13	06	50	00	50
लंबित आपत्तियों की कुल संख्या (मार्च 2014 तक)					50

डी.एल.एफ.ए. द्वारा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रारूप स्वीकृति के लिए भेजा गया था, जिस पर महालेखाकार द्वारा सुझाव दिये गये थे। डी.एल.एफ.ए. द्वारा महालेखाकार की स्वीकृति के लिए लेखापरीक्षा योजना नहीं भेजी गयी। निरीक्षण प्रतिवेदन की प्रतियाँ भी महालेखाकार के सलाह के लिए अग्रेषित नहीं की गयी।

1.7 बजट आवंटन एवं व्यय

राज्य शासन द्वारा बजट के माध्यम से नगरीय स्थानीय निकायों के लिए आंवटित निधियों (राज्य का कर राजस्व का हिस्सा, योजना निधि और अनुदान आदि), जिसमें केन्द्रीय योजनाओं के लिए राज्यांश और बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसानुरूप अनुदान शामिल है, का विवरण निम्नानुसार था:-

तालिका 1.4. निधियों के आंवटन एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

सं. क्र.	बजटीय आवंटन				व्यय		
	वर्ष	आयोजना	आयोजनेतर	कुल	आयोजना	आयोजनेतर	कुल
1.	2008-09	613.52	519.22	1132.74	230.84	509.64	740.48
2.	2009-10	551.14	558.87	1110.01	333.93	491.02	824.95
3.	2010-11	515.06	734.98	1250.04	291.91	711.71	1003.62
4.	2011-12	668.09	780.55	1448.64	392.77	744.41	1137.18
5.	2012-13	1201.38	989.84	2191.22	924.43	925.65	1850.08
	कुल	3549.19	3583.46	7132.65	2173.88	3382.43	5556.31

स्रोत:- नगरीय प्रशासन विकास विभाग द्वारा उपलब्ध

उपरोक्त तालिका दर्शाता है कि नगरीय स्थानीय निकाय क्षेत्र में वर्ष 2008-09 के मुकाबले वर्ष 2012-13 के बजट प्रावधान में 93 प्रतिशत की वृद्धि की गयी। वर्ष 2008-09 से 2012-13 के दौरान आंवटित राशि ₹7133 करोड़ के विरुद्ध व्यय राशि ₹5556 करोड़ थी।

1.8. निष्कर्ष

डी.एल.एफ.ए. द्वारा टी.जी.एस. अंतर्गत लिये जाने वाले कदम का पालन नहीं किया गया। हालांकि महालेखाकार द्वारा डी.एल.एफ.ए. के कर्मचारी के लिये प्रशिक्षण आयोजित किया जा चुका था, लेखापरीक्षा योजना के लिए महालेखाकार की स्वीकृति डी.एल.एफ.ए. द्वारा प्राप्त नहीं की गयी तथा नमूना निरीक्षण प्रतिवेदन अग्रेषित नहीं किया गया था।