भाग – ब

अध्याय – 4

नगरीय स्थानीय निकायों के वित्त एवं लेखाओं पर विहंगावलोकन

भाग – ब

अध्याय – चार

नगरीय स्थानीय निकायों के कार्यपद्धति, जवाबदेही क्रियाविधि एवं वित्तीय प्रतिवेदित मामलों पर विहंगावलोकन

राज्य में नगरीय स्थानीय निकायों के कार्यपद्धति पर विहंगावलोकन

4.1 प्रस्तावना

74वाँ 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 शक्तियां, कार्य एवं दायित्वों को सौंपे, जो इन्हें स्वशासी संस्था के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिये आवश्यक हो।

संविधान के अनुच्छेद 243 (क्यू) में यह प्रावधानित है कि प्रत्येक राज्य द्वारा बड़े नगरीय क्षेत्रों के लिये नगरपालिक निगम, छोटे नगरीय क्षेत्रों के लिये नगरपालिक परिषद, एवं ग्रामीण से नगरीय क्षेत्र वाले परिवर्तनशील क्षेत्रों के लिये 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 संस्था के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिये आवश्यक हों और ऐसी विधियों में नगरीय स्थानीय निकायों को शक्तियों और जिम्मेदारियों के हस्तांतरण हेतु प्रावधान होने चाहिये।

4.1.1 राज्य की रूपरेखा

मध्यप्रदेश से 16 जिलों के विभाजन के पश्चात् छत्तीसगढ़ राज्य, अपनी राजधानी रायपुर के साथ, 1 नवंबर 2000 के आस्तित्व में आया। वर्तमान में राज्य में 27 जिले हैं।

मध्यप्रदेश/छत्तीसगढ़ नगरपालिक अधिनियम, 1961 तत्कालीन अविभाजित मध्यप्रदेश द्वारा अधिनियमित किया गया था और इसे नगरपालिकाओं संबंधित नियम समेकित तथा संशोधित करने एवं नगरपालिकाओं के संगठन तथा प्रशासन के लिये बेहतर प्रावधान बनाने के उद्देश्य के साथ, छत्तीसगढ़ में अंगीकार (अगस्त 2001) किया गया था।

नगरपालिक निगम, नगरपालिक परिषद और नगर पंचायत, छत्तीसगढ़ के त्रि-स्तरीय नगरीय स्थानीय निकाय है। जुलाई 2014 की स्थिति में राज्य में 12 नगरपालिक निगम, 44 नगरपालिक परिषद एवं 113 नगर पंचायत थे। नगरपालिक परिषद भिलाई–चरोदा (दुर्ग) तथा नगर पंचायत सारंगढ़ (रायगढ़) को क्रमशः नगरपालिक निगम एवं नगरपालिक परिषद में परिवर्तित (जुन 2015 एवं अक्टुबर 2015) कर दिया गया था। नगर पंचायत विश्रामपुरी (कोंडागांव) को चार ग्राम पंचायतों में विघटित (सितंम्बर 2015) किया गया था। अतः, नवम्बर 2015 की स्थिति में राज्य में 13 नगरपालिक निगम, 44 नगरपालिक परिषद एवं 111 नगर पंचायत हैं।

छत्तीसगढ़ राज्य के संबंध में सामान्य जानकारी **तालिका 4.1** में दी गयी है:

तालिका 4.1: राज्य के संबंध में सामान्य जानकारी

विवरण	इकाई	राज्य के आंकड़े	सम्पूर्ण देश के आंकड़े
जनसंख्या	करोड़	2.55	121.08
देश की जनसंख्या में हिस्सा	प्रतिशत	2.11	100
शहरी जनसंख्या	करोड़	0.59	37.71
शहरी जनसंख्या का हिस्सा	प्रतिशत	23.14	31.14
साक्षरता दर	प्रतिशत	70.3	73
शहरी साक्षरता दर	प्रतिशत	84	84.1
लिंगानुपात (स्त्री प्रति हजार पुरूष)	अनुपात	991 / 1000	943 / 1000
शहरी लिंगानुपात (स्त्री प्रति हजार पुरूष)	अनुपात	956 / 1000	929 / 1000
नगरपालिक निगम	संख्या	13	139
नगरपालिक परिषद	संख्या	44	1595
नगर पंचायत	संख्या	111	2108

स्रोतः जनगणना 2011 अंतिम आंकड़े, 13वें वित्त आयोग एवं नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा प्रदत्त आंकड़े

नगरीय स्थानीय निकायों के लिये अंतिम निर्वाचन दिसंबर 2014 में कराया गया था। जनगणना 2011 के अनुसार, राज्य की 168 नगरीय स्थानीय निकायों की कुल शहरी जनसंख्या 59 लाख है, जो कि राज्य की कुल जनसंख्या का 23.14 प्रतिशत है। जनसंख्यावार नगरीय स्थानीय निकायों का वर्गीकरण निम्नलिखित **तालिका 4.2** में दिया गया है:

तालिका 4.2: जनसंख्यावार नगरीय स्थानीय निकायों का वर्गीकरण

स.क्र.	जनसंख्या	नगरपालिक निगम की संख्या	नगरपालिक परिषद की संख्या	नगर पंचायत की संख्या
1	5,000 से कम	निरंक	01	10
2	5,001 से 10,000	निरंक	निरंक	65
3	10,001 से 20,000	निरंक	10	36
4	20,001 से 50,000	निरंक	31	निरंक
5	50,001 से 1,00,000	04	02	निरंक
6	1,00,000 से अधिक	09	निरंक	निरंक
योग		**13**	**44**	**111**

स्रोतः जनगणना 2011 अनुसार यू.ए.डी.डी., रायपुर द्वारा प्रदत्त एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित आंकड़े

4.1.2 नगरीय स्थानीय निकायों के उन्नयन के मापदंड

म.प्र./छ.ग. नगरपालिक निगम अधिनियम 1956 तथा म.प्र./छ.ग. नगरपालिका अधिनियम 1961 के अनुसार ऐसी विशिष्टियाँ, जिसे राज्यपाल उस क्षेत्र की जनसंख्या, उसमें जनसंख्या की सघनता, स्थानीय प्रशासन के लिए उत्पन्न राजस्व, कृषि से भिन्न क्रियाकलापों में नियोजन की प्रतिशतता, आर्थिक महत्व या ऐसी अन्य आधार को, जिसे उचित समझे, ध्यान में रखते हुए नगरपालिक निगम/नगरपालिक परिषद/नगर पंचायत का गठन करेंगें।

राज्य शासन के अधिसूचना (फरवरी 2003) के अनुसार, नगरपालिक निगम के लिए एक लाख या उससे अधिक, नगरपालिक परिषद के लिए 20,000 से एक लाख एवं नगर पंचायत के लिए 5,000 से 20,000 जनसंख्या होनी चाहिए।

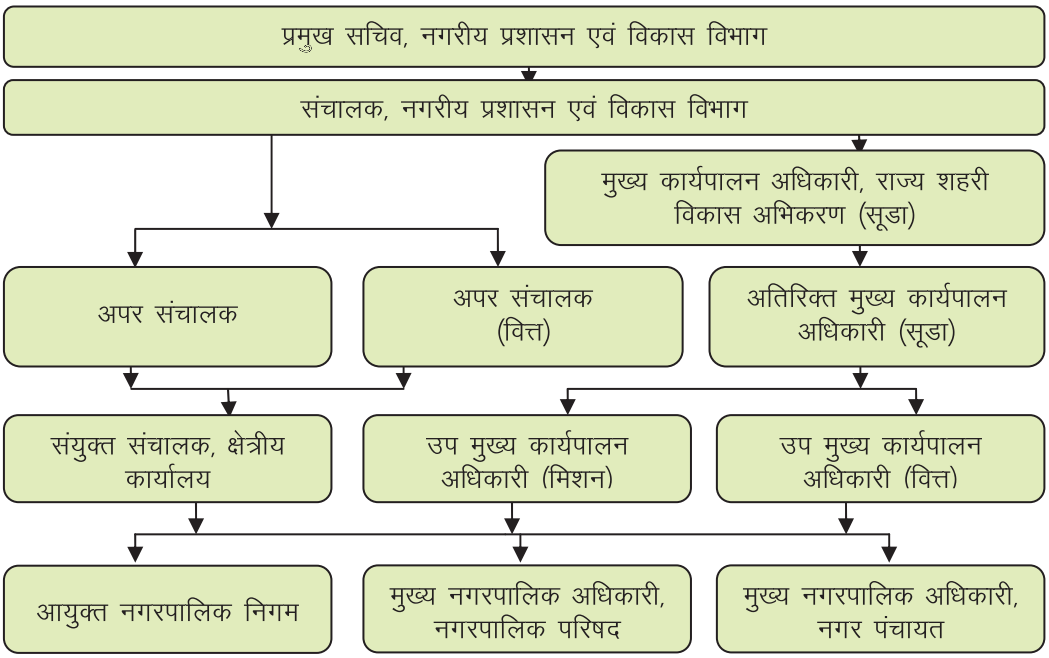
अभिलेखों के जांच से विदित हुआ कि राज्य शासन द्वारा नगरीय स्थानीय निकाय क्षेत्र घोषित करने के लिए मापदंड के रूप में केवल क्षेत्र की अनुमानित जनसंख्या को लिया गया। शासन द्वारा प्रस्ताव में अन्य कारक जैसे जनसंख्या घनत्व, व्यवसाय, राजस्व इत्यादि के संबंध में कुछ अनुमान एवं आंकलन किया जाता है। जबकि, इस संबंध में कोई द्वार–सीमा तय नहीं की गयी है। जनसंख्या मापदंड का कड़ाई से पालन नहीं

किये जाने के कारण 11 नगरीय स्थानीय निकायों में अधिसूचना के तहत् आवश्यक जनसंख्या 5,000 से कम है।

4.2 नगरीय स्थानीय निकायों का संगठनात्मक संरचना

नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग (यू.ए.डी.डी.) राज्य के 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, जगदलपुर और दुर्ग में स्थित है। राज्य के शहरी क्षेत्रों में गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों के कार्यान्वयन एवं निगरानी के लिये यू.ए.डी.डी. अंतर्गत गठित (जून 2001) राज्य शहरी विकास अभिकरण (सूडा) उत्तरदायी है। नगरीय प्रशासन के प्रबंधन एवं दायित्वों के निर्वहन के लिये प्रत्येक यू.ए.डी.डी. हेतु चुनी गयी नगरपालिक निगम/नगरपालिक परिषद/नगर पंचायत की व्यवस्था है। यू.ए.डी.डी. का प्रशासकीय संरचना नीचे दिया गया है:

नगरीय स्थानीय निकायों का संगठनात्मक संरचना



4.3 नगरीय स्थानीय निकायों की कार्यपद्धति

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 (एक्स) 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 संवैधानिक प्रावधान को छत्तीसगढ़ नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 के उपधारा 132 एवं छत्तीसगढ़ नगरपालिका अधिनियम, 1961 के उपधारा 127 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 है, जिसमें कि संपत्ति कर, समेकित कर, जलकर, बाजार शुल्क, निर्यात कर आदि सम्मिलित है। नगरीय क्षेत्रों में शासन द्वारा संपत्ति कर के निर्धारण एवं वसूली की प्रक्रिया में कठिनाईओं को कम करने के लिये संपत्ति कर के स्व–निर्धारण की प्रक्रिया लागू की गयी है।

4.3.1 नगरपालिक निगम

छ.ग. नगरपालिक निगम अधिनियम 1956 की धारा 9 के अनुसार, एक महापौर एवं नगरपालिक निगम क्षेत्र से सीधे निर्वाचित पार्षदों से मिलकर एक नगरपालिक निगम बनेगा। उक्त अधिनियम की धारा 37 के तहत् प्रत्येक नगरपालिक निगम के लिए एक मेयर–इन–कॉंसिल होगी, जो निर्वाचित पार्षदों में से महापौर द्वारा मेयर–इन–कॉंसिल के कृत्यों और उसके क्रियाकलापों के संचालन के लिए गठित की जाएगी, जैसा कि विहित किया जाए।

छ.ग. नगरपालिक निगम अधिनियम 1956 के धारा 25 के अनुसार महापौर अपने कार्यालय के अधिकारियों एवं कर्मचारियों पर प्रशासकीय नियंत्रण रखेगा तथा ऐसी शक्तियों का प्रयोग एवं ऐसे कृत्यों का पालन करेगा जो अधिनियम एवं उसके अधीन बनाए गए नियमों के अधीन वर्णित किए गए हैं।

राज्य शासन निगम के आयुक्त की नियुक्ति करेगा जो निगम का मुख्य कार्यपालिक अधिकारी होता है तथा उसे निगम के या उसकी किसी समिति के सम्मेलन में बोलने और अन्यथा भाग लेने का स्वत्व प्राप्त होगा, किन्तु वह मत देने का या कोई प्रस्ताव रखने का पात्र नहीं होगा। आयुक्त के कार्यालय में कृत्यों एवं दायित्वों के लिए विहित नियमों के अंतर्गत प्रशासकीय कर्मचारी होंगें।

आयुक्त ऐसे समस्त आरोपित कर्त्तव्यों का संपादन करेगा जो इस अधिनियम द्वारा उसको प्रदत्त किया जाए तथा समस्त नगरपालिक अधिकारियों के कार्यवाहियों का पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण भी रखेगा।

4.3.2 नगरपालिक परिषद एवं नगर पंचायत

छ.ग. नगरपालिका अधिनियम 1961 की धारा 19 के अनुसार छोटे शहरी क्षेत्रों के लिए नगरपालिक परिषद, शहरी क्षेत्रों की ओर बदलाव होते हुए क्षेत्रों के लिए नगर पंचायत होगा, जिसमें एक प्रेसिडेंट एवं संबंधित क्षेत्र से प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा चुने हुए पार्षद होंगें। अधिनियम की धारा 70 के अनुसार प्रत्येक नगरपालिक परिषद/नगर पंचायत के लिए एक प्रेसिडेंट–इन–कॉंसिल (पी.आई.सी.) होगी, जो निर्वाचित पार्षदों में से प्रेसिडेंट द्वारा पी.आई.सी. के कृत्यों और उसके क्रियाकलापों के संचालन के लिए गठित की जाएगी, जैसा कि विहित किया जाए।

नगरपालिक परिषद/नगर पंचायत का प्रेसिडेंट, जो पी.आई.सी. का अध्यक्ष होता है, सभी बैठकों की अध्यक्षता, वित्तीय एवं कार्यकारी प्रशासन पर निगरानी तथा ऐसे कार्यकारी कृत्यों का पालन करेगा जैसा कि उक्त अधिनियम के अंतर्गत विहित किया जाए।

अधिनियम की धारा 87 के अनुसार, परिषद के मुख्य नगरपालिक अधिकारी की नियुक्ति शासन करेगा जो नगरपालिक परिषद/नगर पंचायत का मुख्य कार्यपालिक अधिकारी होगा और अपने कार्यालय के अधिकारियों एवं कर्मचारियों पर प्रशासकीय नियंत्रण रखेगा तथा ऐसी शक्तियों का प्रयोग एवं ऐसे कृत्यों का पालन करेगा जो अधिनियम एवं उसके अधीन बनाए गए नियमों के अधीन वर्णित किए गए हैं।

अधिनियम की धारा 92 के अनुसार नगरपालिक परिषद/नगर पंचायत का मुख्य नगरपालिका अधिकारी प्रेसिडेंट के सामान्य नियंत्रण के अधीन होगा, परिषद के वित्तीय और कार्यकारी प्रशासन पर निगरानी रखेगा और समस्त कर्त्तव्यों एवं विशेष रूप से आरोपित शक्तियों का पालन करेगा, जो इस अधिनियम द्वारा उसे प्रदत्त किया जाए या उसे प्रत्यायोजित किया जाए।

यू.ए.डी.डी. का अन्य दायित्वों में नगरीय क्षेत्रों में सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं स्वच्छता, तंग बस्तियों में विकास योजनाओं का पर्यवेक्षण, शहरी गरीबों के उन्नयन के लिए विशिष्ट

योजनाओं का विकास करना तथा उनका पर्यवेक्षण, शहरी गरीबों के लिए आवास व्यवस्था का प्रावधान, चुंगी क्षतिपूर्ति कर निधि का प्रशासन आदि का देखरेख करना है।

4.4 लेखापरीक्षा व्यवस्था

4.4.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा (डी.एल.एफ.ए.) स्थानीय निकायों के लेखाओं का प्राथमिक लेखापरीक्षक (सांविधिक लेखापरीक्षक) होता है। राज्य में स्थानीय प्राधिकारियों के प्रबंधन अथवा नियंत्रण के तहत् स्थानीय निधियों का लेखापरीक्षा विनियमित करने एवं प्रावधान बनाने के लिए छत्तीसगढ़ स्थानीय संपरीक्षा अधिनियम 1973 अधिनियमित किया गया था।

अगस्त 2015 की स्थिति में नगरीय स्थानीय निकायों के वर्ष 2010–11 से 2014–15 की अवधि से संबंधित डी.एल.एफ.ए. की 60375 लेखापरीक्षा आपत्तियाँ लंबित थी। लंबित आपत्तियों का विवरण निम्न **तालिका 4.3** में दिया गया है:

तालिका 4.3: डी.एल.एफ.ए. के लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियाँ

स.क्र.	वित्तीय वर्ष	लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियों की कुल संख्या	संबंधित वर्ष में ली गयी आपत्तियां	निराकृत आपत्तियों की संख्या	लंबित रहे आपत्तियों की संख्या
1	2010–11	48811	2114	35	50890
2	2011–12	50890	3037	295	53632
3	2012–13	53632	2497	128	56001
4	2013–14	56001	2731	541	58191
5	2014–15	58191	4112	1928	60375

स्रोतः निदेशालय, स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा प्रदत्त आंकड़े

डी.एल.एफ.ए. के लंबित लेखापरीक्षा आपंत्तियों के संबंध में इंगित किये जाने पर विभाग द्वारा कोई जवाब उपलब्ध नहीं कराया जा सका।

मार्च 2012 को समाप्त हुए वर्ष के लिए डी.एल.एफ.ए. का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन दिसंम्बर 2014 में राज्य विधानमंडल में रखी गयी थी।

4.4.2 भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

ग्यारहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा किया था कि पंचायतों के सभी स्तरों की लेखापरीक्षा एवं लेखाओं के उचित रखरखाव पर पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण करने का दायित्व भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक (सी.ए.जी.) को सौपें जाने चाहिए। तेरहवें वित्त आयोग ने भी अनुशंसा किया था कि समस्त स्थानीय निकायों के प्रत्येक स्तर के लेखापरीक्षा पर तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण (टी.जी.एस.) का दायित्व सी.ए.जी. को सौंपी जानी चाहिए तथा उसके वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन के साथ–साथ संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा (डी.एल.एफ.ए.) का वार्षिक प्रतिवेदन राज्य विधानमंडल के समक्ष अवश्य रखी जानी चाहिए। चौदहवें वित्त आयोग ने भी अनुशंसा किया था कि सी.ए.जी. द्वारा स्थानीय निकायों के लेखाओं के रखरखाव में सुधार एवं उनके लेखापरीक्षा तथा टी.जी.एस. व्यवस्था के संबंध में पिछले वित्त आयोगों द्वारा की गयी पहल को जारी रखा जाए।

छत्तीसगढ़ शासन द्वारा सी.ए.जी. (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 की धारा 20 की उपधारा (1) के अंतर्गत भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक को स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षा का दायित्व सौंपा (अक्टुबर 2011) गया था। लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 के विनियम 152 के साथ सौंपे गये दायित्व के अधीन स्थानीय निकायों में सुदृढ़ वित्तीय लोक प्रबंधन तथा जवाबदेही के प्रयोजन हेतु

स्थानीय निकायों के प्राथमिक लेखापरीक्षक नामतः डी.एल.एफ.ए. को उपयुक्त तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण उपलब्ध कराता है।

डी.एल.एफ.ए. वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार करेगा, संविधियों के अनुसार लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली एवं प्रक्रिया का पालन करेगा, निरीक्षण प्रतिवेदन (आई.आर.) की प्रतियाँ महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को प्रेषित करेगा तथा लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 के विनियम 152 में निर्धारित अन्य शर्तों का पालन करेगा।

कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा), छत्तीसगढ़ द्वारा टी.जी.एस. के प्रभावकारिता पर पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षा के संचालन के लिये लेखापरीक्षा योजना बनाने एवं लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली पर डी.एल.एफ.ए. के कर्मचारी वर्ग के लिये चार[1] सफल प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किये गये। डी.एल.एफ.ए. ने जून 2014 से महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को निरीक्षण प्रतिवेदन (आई.आर.) की प्रतियाँ अग्रेषित करना आरम्भ किया था। महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा नवम्बर 2015 तक 764 आई.आर. प्राप्त किये गये। आगे, टी.जी.एस. अंतर्गत विभिन्न मुद्दों पर चर्चा के लिए डी.एल.एफ.ए. एवं महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के मध्य एक संयुक्त बैठक (अक्टुबर 2015) हुआ था। मार्च 2012 को समाप्त हुए वर्ष के लिए डी.एल.एफ.ए. का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन एवं वर्ष 2013–14 के लिए सी.ए.जी. का वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन राज्य विधानमंडल में क्रमशः दिसंम्बर 2014 एवं जुलाई 2015 रखी गयी।

4.5 लेखापरीक्षा आपत्तियों पर प्रतिक्रिया

महालेखाकार के निरीक्षण प्रतिवेदनों में मार्च 2015 की स्थिति में 365 लेखापरीक्षा आपत्तियां लंबित थी। चूंकि अक्टूबर 2011 में ही लेखापरीक्षा सौंपा गया था, महालेखाकार द्वारा 2012–13 तक नगरीय स्थानीय निकायों के 30 इकाईयों[2] का ही लेखापरीक्षण किया गया था। इनमें से नवम्बर 2015 की स्थिति में चार कंडिकाओं का ही निराकरण हुआ था तथा शेष 361 कंडिकाएं लंबित है।

जवाबदेही क्रियाविधि एवं वित्तीय प्रतिवेदित मामले

जवाबदेही क्रियाविधि

4.6 लोकपाल

तेरहवें वित्त आयोग के कंडिका 10.66 में संबंधित राज्य, पंचायत एवं नगरपालिका अधिनियम के संसोधन द्वारा स्थानीय निकायों के लिए एक अलग लोकपाल के गठन का प्रावधान करता है।

छत्तीसगढ़ के राज्यपाल ने मंत्रियों, संसदीय सचिवों, लोक सेवकों आदि एवं उनसे संबंधित मामलों के विरूद्ध आरोपों के जाँच हेतु कुछ प्राधिकारियों के नियुक्ति एवं कृत्यों के लिए प्रावधान करते हुए एक अध्यादेश 'छत्तीसगढ़ लोक आयोग अध्यादेश 2002' प्रस्थापित किया था। इस संबंध में एक राजपत्र अधिसूचना नवम्बर 2002 में प्रकाशित हुआ था।

यह पाया गया कि स्थानीय निकायों को भी लोक आयोग के दायरे में लाया गया था।

---

1 जूलाई 2013, मई 2014, नवंबर 2014 एवं मार्च 2015

2 2012–13 (22 इकाई), 2013–14 (06 इकाई) एवं 2014–15 (02 इकाई)

4.7 मुख्य लेखा अधिकारी की नियुक्ति

छत्तीसगढ़ नगरपालिक अधिनियम, 1961 की धारा 94 प्रत्येक नगरपालिक परिषद, जिसका वार्षिक आय 5 लाख या अधिक होगा, में एक मुख्य लेखा अधिकारी की नियुक्ति के लिए प्रावधान करता है।

मौजुदा व्यवस्था में लेखाप्रबंधन के कर्त्तव्यों के निर्वहन के लिए लेखा अधिकारियों के रूप में नगरीय स्थानीय निकायों में अधिकारी पदस्थापित किये गये हैं।

4.8 वित्तीय प्रतिवेदित मामले

4.8.1 राजस्व के स्रोत

स्थानीय निकायों के राजस्व प्राप्ति के मुख्यतः दो स्रोत, शासकीय अनुदान और स्वयं का राजस्व है। शासकीय अनुदानों में राज्य सरकार और भारत सरकार द्वारा क्रमशः राज्य वित्त तथा केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसा अंतर्गत जारी राशियाँ एवं विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु प्राप्त निधि सम्मिलित है। नगरीय स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व स्रोतों में स्वयं के कर राजस्व और गैर–कर राजस्व सम्मिलित है। नगरीय स्थानीय निकाय द्वारा विभिन्न प्रकार के करों, किरायों, शुल्क, लाइसेंस जारी करने आदि अपने स्वयं के स्रोतों से राजस्व अर्जित करते हैं। शहरी विकास से संबंधित विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन के लिये नगरीय स्थानीय निकाय ऋण भी प्राप्त करते हैं। नगरीय स्थानीय निकायों के विगत पाँच वर्षों के राजस्व स्रोत का विवरण निम्नलिखित **तालिका 4.4** में दिया गया है:

तालिका 4.4: नगरीय स्थानीय निकायों के राजस्व स्रोत

(₹ करोड़ में)

स.क्र.	वर्ष	अनुदान		स्वयं के राजस्व प्राप्तियां (प्रतिशत)	योग
		आयोजना	आयोजनेत्तर		
1	2010–11	515.06	734.98	217.61(15)	1467.65
2	2011–12	668.09	780.55	320.16(18)	1768.80
3	2012–13	1201.38	989.84	334.46(13)	2525.68
4	2013–14	1434.26	1139.21	379.60(13)	2953.07
5	2014–15	1171.90	1212.13	466.00(16)	2850.03
योग		**4990.69**	**4856.71**	**1717.83(15)**	**11565.23**

स्रोतः यू.ए.डी.डी. द्वारा प्रदत्त जानकारी

तालिका 4.4 से देखा जा सकता है कि 2010–11 से 2014–15 के दौरान नगरीय स्थानीय निकायों को कुल राजस्व में से स्वयं के राजस्व का हिस्सा 13 से 18 प्रतिशत के मध्य रहता है। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा स्वयं के राजस्व के आंकड़ों का संधारण उचित प्रकार से नहीं किया गया। नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा राजस्व प्राप्ति की जानकारियाँ निदेशालय को प्रेषित किया जाता है, जहां पर इनका संकलन होता है। जबकि, सभी नगरीय स्थानीय निकायों के मामले में लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये स्वयं के राजस्व के आंकड़ों से यह देखा गया कि पिछले वर्ष के बकाया राजस्व का अंतिम शेष आगामी वर्ष के प्रारंभिक शेष से मेल नहीं हो रहे थे। अतः अभिलेखों के अनुपयुक्त रखरखाव तथा खराब प्रबंधन सूचना प्रणाली (एम.आई.एस.) के कारण यू.ए.डी.डी. नगरीय स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व का आंकलन एवं संग्रहण पर प्रभावी नियंत्रण नहीं रख पा रहा है। इसके अतिरिक्त, चूंकि किसी भी नगरीय स्थानीय निकाय में प्रोद्भवन लेखाप्रणाली सॉफ्टवेयर परिचालन में नहीं है, इसलिए यू.ए.डी.डी. योजना उददेश्यों के लिए संकलित राजस्व आंकडों को आनॅलाइन नहीं रख पा रहा है।

इंगित किये जाने पर उपसंचालक यू.ए.डी.डी. ने बताया (नवम्बर 2015) कि नगरीय

स्थानीय निकायों से सही आंकड़े प्राप्त करने के लिए आवश्यक कार्यवाही किया गया है तथा संकलन पश्चात् आंकड़े प्रदान किये जायेंगे।

4.8.2 बजट आवंटन एवं व्यय

राज्य शासन द्वारा बजट के माध्यम से नगरीय स्थानीय निकायों के लिये आवंटित निधियों (राज्य के कर राजस्व का हिस्सा, योजना निधि और अनुदान आदि), जिसमें केन्द्रीय योजनाओं के लिये राज्यांश और तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसानुरूप अनुदान शामिल है, का विवरण निम्न **तालिका 4.5** में दिया गया है:

तालिका 4.5: निधियों के आवंटन एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

स.क्र.	वर्ष	बजटीय आवंटन			व्यय			बचत	बचत का प्रतिशत
		आयोजना	आयोजनेत्तर	योग	आयोजना	आयोजनेत्तर	योग		
1	2010–11	515.06	734.98	1250.04	291.91	711.71	1003.62	246.42	20
2	2011–12	668.09	780.55	1448.64	392.77	744.41	1137.18	311.46	22
3	2012–13	1201.38	989.84	2191.22	924.43	925.65	1850.08	341.14	16
4	2013–14	1434.26	1139.21	2573.47	672.83	1087.82	1760.65	812.82	32
5	2014–15	1171.90	1212.13	2384.03	589.28	1015.05	1604.33	779.70	33
योग		**4990.69**	**4856.71**	**9847.40**	**2871.22**	**4484.64**	**7355.86**	**2491.54**	

स्रोतः यू.ए.डी.डी. द्वारा प्रदत्त जानकारी

उपरोक्त तालिका दर्शाता है कि नगरीय स्थानीय निकाय क्षेत्र में वर्ष 2010–11 के मुकाबले वर्ष 2014–15 के बजट प्रावधान में 91 प्रतिशत की वृद्धि की गयी। जबकि, नगरीय स्थानीय निकाय समूचे आवंटित बजट को खर्च नहीं कर सका और मुख्यतः आयोजना शीर्ष में पर्याप्त अव्ययीत राशि अवशेष होने के कारण वर्ष 2010–15 की अवधि के दौरान बचत 16 से 33 प्रतिशत तक रहा था।

4.8.3 छत्तीसगढ़ अधोसंरचना विकास निधि

राज्य में नगरीय स्थानीय निकायों अंतर्गत योजनाबद्ध विकास के लिये 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 चुंगी क्षतिपूर्ति, 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 सड़क मरम्मत तथा अनुरक्षण के लिये प्राप्त निधि शामिल है। इस निधि का उपयोग सड़क मरम्मत कार्य, पेयजल संबंधी योजनाओं, अग्निशमन सेवा सुधार, राज्य शासन की कोई विशेष योजना, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन और मुलभूत सुविधाओं के विकास जैसे कार्यों के लिये किया जाता है। छत्तीसगढ़ अधोसंरचना निधि अंतर्गत 2010–11 से 2014–15 के दौरान निधियों के आवंटन एवं व्यय नीचे **तालिका 4.6** में दिया गया है:

तालिका 4.6: निधियों के आवंटन/व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

स.क्र.	वित्तीय वर्ष	न्यागमन खाता	अधोसंरचना खाता	योग
1	2010–11	205.32	606.17	811.49
2	2011–12	222.77	595.96	818.73
3	2012–13	255.03	1315.44	1570.47
4	2013–14	280.04	1102.65	1382.69
5	2014–15	295.59	1050.20	1345.79
योग		**1258.75**	**4670.42**	**5929.17**

स्रोतः यू.ए.डी.डी. द्वारा प्रदत्त आंकड़े

विभाग ने बताया कि आवंटित निधि नगरीय स्थानीय निकायों को जारी करने के पश्चात् व्यय के रूप में ले लिया जाता है।

4.8.4 तेरहवें वित्त आयोग अनुदान

तेरहवें वित्त आयोग (टी.एफ.सी.) के अनुशंसा पर भारत सरकार (जी.ओ.आई.) द्वारा 2010–11 से 2014–15 के दौरान ₹ 355.37 करोड़ जारी किये गये, जिसमें से मार्च 2015 तक ₹ 209.07 करोड़ (59 प्रतिशत) खर्च किया गया था। टी.एफ.सी. अनुदान के पिछले पाँच वर्षों के आवंटन एवं व्यय का विवरण नीचे **तालिका 4.7** में दिया गया है:

तालिका 4.7: टी.एफ.सी. अनुदान के आवंटन एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

स. क्र.	वर्ष	आवंटन			व्यय
		मूल अनुदान	निष्पादन अनुदान	योग	
1	2010–11	42.57	00	42.57	1.95
2	2011–12	49.14	24.44	73.58	18.12
3	2012–13	55.29	51.59	106.88	30.52
4	2013–14	63.78	9.37	73.15	89.13
5	2014–15	38.51	20.68	59.19	69.35
योग		**249.29**	**106.08**	**355.37**	**209.07**

स्रोतः– यू.ए.डी.डी. द्वारा प्रदत्त जानकारी

निष्पादन अनुदान ₹ 106.08 करोड़ में से राशि ₹ 30.74 करोड़[3] 2011–12 से 2014–15 के दौरान बेहतर प्रदर्शन न करने वाले राज्यों के निष्पादन अनुदान जब्त कर बेहतर प्रदर्शन करने वाले राज्य होने के कारण जारी किया गया।

4.8.5 बजट अंगीकरण एवं लेखा प्रारूप

भारत के नियंत्रक–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 प्रोद्भवन लेखा प्रणाली पाँच मॉड्यूलों में प्रांरभ (जुलाई 2010) किया गया। ये डबल एकाउंटिंग सॉफ्टवेयर, बजट निगरानी प्रणाली, स्थाई परिसंपत्ति रजिस्टर प्रणाली, पेरॉल मैनेजमेंट सिस्टम एवं ऑनलाइन ग्रिवेंस रिड्रेसल ट्रेसिंग सिस्टम हैं।

आगे, यह पता चला कि वित्तीय वर्ष 2008–11 तक का सभी शिड्यूल में शामिल आय एवं व्यय लेखा, प्राप्ति एवं भुगतान लेखा तथा तुलन–पत्रक को जून 2014 में पूर्ण किया गया है। विभाग ने बताया कि सभी नगरपालिक निगम, 44 में से 37 नगरपालिक परिषद, 111 में से 61 नगर पंचायतों तथा यू.ए.डी.डी. के 20 प्रशासकीय कार्यालयों में प्रोद्भवन लेखा प्रणाली को लागू किया है। जबकि, विभाग ने प्रोद्भवन लेखा प्रणाली में परिवर्तित करने के लिए एक निजि एजेंसी को लगाया था, जो कि केवल 2010–11 तक ही पूर्ण किया गया था। उपरोक्त वर्णित 131 कार्यालयों[4] में वर्ष 2011–12 के बाद के लेखाओं को प्रोद्भवन लेखा प्रणाली में पूर्ण नहीं किया गया था। शेष 57 नगरीय स्थानीय निकायों में यह 2008–09 से ही प्रारम्भ नहीं किया गया था।

प्रोद्भवन लेखा प्रणाली के कार्यान्वयन का नमूना जाँच (नवम्बर 2015) छः नगरीय स्थानीय निकायों[5] में किया गया था। आयुक्त, नगरपालिक निगम रायपुर ने बताया कि

---

[3] 2011–12 – ₹ 7.67 करोड़, 2012–13 – ₹ 13.70 करोड़, 2014–15 – ₹ 9.37 करोड़

[4] 111 नगरीय स्थानीय निकायों तथा 20 प्रशासकीय कार्यालय

[5] नगरपालिक निगम रायपुर, बिलासपुर, दुर्ग, भिलाई–चरौदा, नगरपालिक परिषद आरंग और तखतपुर

लेखा प्रणाली सॉफ्टवेयर उपयोग में नहीं है, जबकि आयुक्त नगरपालिक निगम बिलासपुर, दुर्ग तथा भिलाई–चरौदा ने कहा कि वर्तमान में यह सॉफ्टवेयर उपयोग में नहीं है। आगे, मुख्य नगरपालिका अधिकारी (सी.एम.ओ.), नगरपालिक परिषद आंरग ने बताया कि प्रोद्भवन प्रणाली उपयोग में नहीं है एवं वर्तमान में लेखांकन एकल प्रविष्टि प्रणाली में किया जा रहा है। यद्यपि सी.एम.ओ., नगरपालिक परिषद तखतपुर ने कहा कि अपेक्षित सॉफ्टवेयर उपलब्ध नहीं है।

4.8.6 लंबित ऋणों की स्थिति

राज्य सरकार नगरीय स्थानीय निकायों को विभिन्न निर्माण कार्य हेतु ऋण प्रदान करती है। यू.ए.डी.डी. निदेशालय से प्राप्त आंकड़ों के अनुसार 1 अप्रैल 2014 की स्थिति में विभिन्न नगरीय स्थानीय निकायों के विरूद्ध ₹ 568.18 करोड़ का ऋण लंबित था। वर्ष 2014–15 के दौरान ₹ 47.06 करोड़ मूल तथा ₹ 25.40 करोड़ ब्याज की अदायगी की गयी थी। यद्यपि, वर्ष 2014–15 में नगरीय स्थानीय निकायों को राशि ₹ 1.80 करोड़ का ऋण प्रदान किया गया था। अतः 31 मार्च 2015 की स्थिति में कुल लंबित ऋण ₹ 498.18 करोड़ हो गयी थी, जिसका विवरण निम्न **तालिका 4.8** में दर्शाया गया है:

तालिका 4.8: लंबित ऋणों का विवरण

(₹ करोड़ में)

स. क्र.	नगरीय स्थानीय निकाय का नाम	01 अप्रैल 2014 को शेष (मूल + ब्याज)	2014–15 के दौरान ब्याज सहित नया ऋण	2014–15 के दौरान अदायगी		31 मार्च 2015 की स्थिति में लंबित राशि
				मूल	ब्याज	
1	नगरपालिक निगम रायपुर	27.16	–	6.89	1.75	18.52
2	नगरपालिक निगम दुर्ग	0.15	–	0.15	–	–
3	नगरपालिक निगम राजनांदगांव	1.36	–	0.37	0.09	0.90
4	नगरपालिक निगम जगदलपुर	191.02	–	0.30	1.54	189.18
5	नगरपालिक निगम बिलासपुर	0.99	–	0.80	0.05	0.14
6	नगरपालिक निगम अम्बिकापुर	0.81	–	0.66	0.04	0.11
7	अन्य नगरीय स्थानीय निकाय	346.69	2.46[6]	37.89	21.93	289.33
योग		**568.18**	**2.46**	**47.06**	**25.40**	**498.18**

स्रोतः यू.ए.डी.डी. द्वारा प्रदत्त आंकड़े

ऋणों पर ब्याज की अधिकता के परिणामस्वरूप नगरीय स्थानीय निकायों के राजस्व पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है।

[6] मूल– ₹ 180,28,000 तथा ब्याज– ₹ 65,57,683