भाग – ब

नगरीय स्थानीय निकाय

अध्याय – चार

नगरीय स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली, जिम्मेदारी प्रणाली एवं वित्तीय प्रतिवेदित मुद्दों पर विहंगावलोकन

v/;k; pkj

uxjh; LFkkuh; fudk;k dh dk;Zi.kkyh] ftEenkjh i.kkyh ,o foRrh; ifrofnr enn\k ij fogxkoyk\du

jkT; e uxjh; LFkkuh; fudk;k dh dk;Zi.kkyh ij fogxkoyk\du

4-1 iLrkouk

74वें संविधान संशोधन ने नगरीय स्थानीय निकायों को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया एवं ढांचागत एकरूपता, नियमित चुनाव एवं वित्त आयोग आदि के माध्यम से निधियों के नियमित प्रवाह की प्रणाली की स्थापना की । उक्त के अनुपालन में, राज्यों को इन निकायों को शक्ति, कार्य एवं जवाबदेही सौंपना आवश्यक है जिससे ये स्वशासी संस्थाओं के रूप में कार्य करने मे सक्षम हो ।

संविधान के अनुच्छेद 243(क्यू) के अनुसार प्रत्येक राज्य में वृहत नगरीय क्षेत्रों के नगरपालिक निगम; छोटे नगरीय क्षेत्रों के लिए नगरपालिका परिषद; तथा ग्रामीण से नगरीय क्षेत्र में परिवर्तित हो रहे क्षेत्रों के लिए नगर पंचायत (अथवा जो नामांकित किया जाए) होगा । आगे, अनुच्छेद 243(डब्ल्यू) में वर्णित है कि राज्य का विधानमण्डल विधि द्वारा नगरपालिकाओं को ऐसी शक्तियां और अधिकार प्रदान कर सकेगी जो उन्हें स्वशासी संस्था के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिये आवश्यक समझे और ऐसी विधि का जो नगरपालिकाओं को शक्तियों एवं जिम्मेदारियों का हस्तांतरण करें, प्रावधान कर सकती है ।

मार्च 2015 की स्थिति में राज्य में कुल 16 नगरपालिक निगम, 98 नगरपालिका परिषद एवं 264 नगर परिषद हैं । राष्ट्रीय औसत की तुलना में मध्य प्रदेश राज्य की मूलभूत जनसांख्यिकी जानकारी नीचे दी गई है:

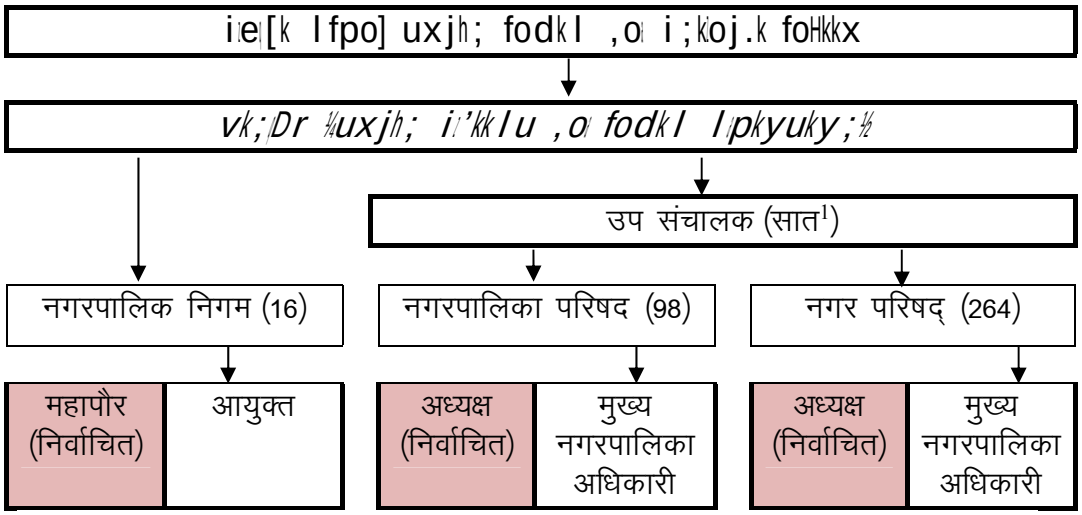
fooj.k	bdkbZ	e/; izns'k	vf[ky Hkkjr
जनसंख्या	करोड़	7.26	121.02
देश की जनसंख्या में अंश	प्रतिशत	6	—
शहरी जनसंख्या	करोड़	2	37.70
शहरी जनसंख्या का अंश	प्रतिशत	27.63	31.16
साक्षरता दर	प्रतिशत	69.32	74.04
लिंगानुपात (प्रति 1000 पुरूषों पर स्त्रियॉ)	अनुपात	931 / 1000	940 / 1000

¼Lkzksr½ 2011 dh tux.kuk ds vkdM+s½

4-2 uxjh; LFkkuh; fudk;k dh laxBukRed lajpuk

मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 और मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1961 के प्रावधानों के अधीन सभी नगरीय स्थानीय निकाय को उनको हस्तांतरित कार्यों के निर्वहन की शक्तियां प्राप्त है, परन्तु निगरानी की शक्तियां राज्य प्राधिकारियों में निहित हैं । नगरीय विकास एवं पर्यावरण विभाग, शासन स्तर पर नगरीय स्थानीय निकायों के प्रशासकीय विभाग है । नगरीय स्थानीय निकायों की संगठनात्मक संरचना निम्नानुसार है :

uxjh; LFkkuh; fudk;k dh lxBukRed lajpuk



4-3 uxjh; LFkkuh; fudk;k dh dk;iz.kkyh

राज्य सरकार ने संविधान के 12वीं अनुसूची में वर्णित समस्त 18 कार्यों को नगरीय स्थानीय निकायों को ifjf'k"V 4-1 में दिए विवरण अनुसार, हस्तांतरित किया । तथापि, नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय द्वारा सूचित किया गया (सितम्बर 2015) कि नगरीय स्थानीय निकायों को निधियों एवं अमलों का तब तक हस्तान्तरण किया जाना शेष था ।

4-4 ys[kkijh{kk 0;oLFkk

राज्य शासन ने नगरीय स्थानीय निकायों के लेखाओं की संपरीक्षा के लिए संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा को नियुक्त किया (नवम्बर 2001) और जो भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता के अन्तर्गत कार्य करेगा । तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता के मानक निबंधन एवं शर्तो के अनुसार भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को लेखाओं की ऐसी नमूना जांच और उन पर टिप्पणी करने एवं सांविधिक लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन को अनुपूरक (सप्लीमेंट) करने का अधिकार होगा, जिन्हें वह उचित समझे । आगे, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक अथवा उनके प्रतिनिधि, अपने विवेक से लेखापरीक्षा परिणाम को राज्य विधान सभा को प्रतिवेदित करने का अधिकार रखते हैं ।

मध्य प्रदेश राज्य विधान सभा द्वारा राज्य में स्थानीय निकायों के विनियोग लेखाओं के परीक्षण करने के लिए स्थानीय निकाय एवं पंचायतीराज लेखा समिति का गठन किया है (मार्च 2015) । स्थानीय निकाय एवं पंचायतीराज लेखा समिति विधान सभा पटल पर रखे गए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों के परीक्षण के लिए भी उत्तरदायी है ।

- Hkkjrh; ys[kk ,oa ys[kkijh{kk foHkkx }kjk inRRk rduhdh ekxn'kZu ,oa lgk;rk

लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियमन, 2007 की धारा 152 में नगरीय स्थानीय निकायों को तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता के अंतर्गत निम्नानुसार व्यवस्था की गई है:

[1] भोपाल, ग्वालियर, इन्दौर, जबलपुर, रीवा, सागर एवं उज्जैन

- स्थानीय निधि संपरीक्षक, नगरीय स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के लिए वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार करेगा तथा उसे राज्य के महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को अग्रेषित करेगा ।
- स्थानीय निधि संपरीक्षक द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के लिए प्रक्रिया और लेखापरीक्षा क्रियाविधि, राज्य द्वारा बनाए गए विभिन्न अधिनियमों एवं परिनियमों तथा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार होगी ।
- चयनित स्थानीय निकायों के निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्रतियां स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा प्रणाली में सुधार हेतु सलाह के लिए महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को अग्रेषित की जायेंगी ।

संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा 2013–14 के लिए वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार कर महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को अग्रेषित की गई थी । संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा ने, महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा) द्वारा समय–समय पर सुझाई गई क्रियाविधि एवं प्रक्रिया का अनुसरण किया । निरीक्षण प्रतिवेदनों को जांच हेतु महालेखाकार (सा. एवं सा.क्षे.ले.प.) की ओर अग्रेषित किया गया था ।

- LFkkuh; fudk;ksa ij y[kkijh{kk izfrosnu

तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओ की कंडिका 10.121 में उल्लेखित है कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन, साथ–ही–साथ संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा के वार्षिक प्रतिवेदन राज्य विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत किए जाने चाहिए । तदनुसार, मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 एवं मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1961 में संशोधन किए गए (जनवरी 2012), जिसके अनुसार भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन, संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा की स्थानीय निकायों पर वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के साथ राज्यपाल को प्रेषित किया जाएगा, जो इन प्रतिवेदनों को विधानसभा के पटल पर रखे जाने हेतु भेजेंगे ।

वर्ष 2013–14 के लिए वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन को मई 2015 में राज्य शासन को अग्रेषित किया गया था । अनुस्मारकों (जुलाई 2015 एवं दिसम्बर 2015) को जारी करने के उपरांत भी वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन को विधान सभा के पटल पर रखे जाने की स्थिति प्रतीक्षित थी (दिसम्बर 2015) । राज्य शासन द्वारा सूचित किया गया (जुलाई 2015) कि संचालक, स्थानीय निधि एवं संपरीक्षा का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रतीक्षित था ।

4-5 y[kkijh{kk vH;qfDr;ksa ij izfrØ;k

तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता व्यवस्थाओं अन्तर्गत संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा को तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता प्रदान करने हेतु महालेखाकार (सा. एवं सा. क्षे. ले. प.) मध्य प्रदेश के निरीक्षण प्रतिवेदन प्रेषित किए गए थे । तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता व्यवस्थाओं के अनुसार संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा को निरीक्षण प्रतिवेदन की लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन पर आगे की कार्रवाई करनी थी । तथापि, मार्च 2015 की स्थिति में 662 निरीक्षण प्रतिवेदनों में 2,984 कंडिकाएं, 2014–15 के दौरान जारी 67 निरीक्षण प्रतिवेदनों की 805 कंडिकाओं सहित, निराकरण हेतु लंबित थीं, विवरण rkfydk 4-1 में दिया गया है ।

तालिका–4.1: लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन एवं कंडिकाओं की स्थिति

क्र.	वर्ष	प्रारंभिक शेष एवं वर्ष के दौरान सम्मिलित				वर्ष के दौरान निराकृत		अंत शेष	
		निरी. प्रति. का प्रा. शेष	जोड़ी गई नि.प्र.	कंडिकाओं का प्रा. शेष	जोड़ी गई कंडिकाएं	नि.प्र. की संख्या	कंडिकाओं की संख्या	नि.प्र. की संख्या	कंडिकाओं की संख्या
1	2010–11 तक	451	निरंक	2,764	निरंक	5	96	446	2,668
2	2011–12	446	84	2,668	597	2	139	528	3,126
3	2012–13	528	59	3,126	448	2	143	585	3,431
4	2013–14	585	69	3,431	682	4	301	650	3,812
5	2014–15	650	67	3,812	805	55	1,633	662	2,984

(स्त्रोत) महालेखाकार (सा.एवं सा. क्षे. ले. प.) म.प्र. द्वारा संकलित मासिक बकाया प्रतिवेदन)

वित्तीय प्रतिवेदित मुद्दे

4.6 निधियों के स्त्रोत

म.प्र. नगरपालिका अधिनियम, 1961 की धारा 105 एवं म.प्र. नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 87 के अनुसार नगरीय स्थानीय निकायों के राजस्व के मुख्यतः दो स्रोत यथा शासकीय अनुदान एवं स्वयं के राजस्व है । शासकीय अनुदान में ये सम्मिलित हैं:

- भारत के 13वें वित्त आयोग के अंतर्गत उपलब्ध कराए गए अनुदान; एवं
- तीसरे राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार राज्य शासन के विभाजनीय कर राजस्व[2] के एक प्रतिशत का हस्तांतरण । 2014–15 के दौरान, तीसरे वित्त आयोग की अनुशंसा पर हस्तांतरित अनुदान निम्नानुसार थे:

तीसरे राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसित किया (राज्य सरकार द्वारा फरवरी 2010 में स्वीकृत) कि राज्य शासन द्वारा एक प्रतिशत विभाजनीय कर राजस्व नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांरित किया जाना चाहिए । वर्ष 2014–15 के दौरान, वित्त विभाग द्वारा राज्य वित्त आयोग के अनुदानों का नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरण नीचे तालिका 4-2 में दर्शाया गया है :

तालिका–4.2: नगरीय स्थानीय निकायों को निधियों का हस्तांतरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राज्य शासन की विभाजनीय निधि	निधियां जो हस्तांतरित की जानी थी	वास्तविक हस्तांतरित निधि	अधिक हस्तांतरित निधि
2014–15	25,678.61	256.79	270.47	13.68

(स्रोत) वित्त विभाग एवं संचालनालय, नगरीय प्रशासन एवं विकास द्वारा प्रदत्त सूचना)

तालिका 4-2 से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2014–15 के दौरान नगरीय स्थानीय निकायों को ₹ 13.68 करोड़ अधिक हस्तांतरित किए गए थे । वित्त विभाग द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों को अधिक निधि हस्तांतरित करने के कारणों से अवगत नहीं कराया गया (दिसम्बर 2015) ।

---

2 विभाजनीय निधि : पूर्व वर्ष का कुल कर राजस्व – करों के संग्रहण पर किए गए व्यय का 10 प्रतिशत – पंचायत राज संस्थाओं एवं नगरीय स्थानीय निकायों को सौंपे गए राजस्व

4-7 LFkkuh; uxjh; fudk;ksa dk ctVh; vkoaVu ,oa 0;;

राज्य शासन द्वारा राज्य बजट से विगत पांच वित्तीय वर्षों में नगरीय स्थानीय निकायों को आवंटित निधियां (राज्य के कर राजस्व का अंश एवं योजनाओं को लागू करने के लिए अनुदान) निम्नानुसार थीः

rkfydk&4-3 % uxjh; LFkkuh; fudk;ksa dh izkfIr ,oa 0;; dk n'kkus okyk fooj.k i=d

%₹ djksM+ esa%

lgk;rk vuqnku				okLrfod 0;;			v0;f;r 'ks"k	cpr dk izfr'kr
o"kZ	jktLo	iwathxr	dqy	jktLo	iwathxr	dqy		
2010—11	3,577.21	323.15	3,900.36	2,983.60	202.64	3,186.24	714.12	18
2011—12	4,148.30	208.00	4,356.30	3,743.23	152.54	3,895.77	460.53	11
2012—13	5,271.89	215.09	5,486.98	4,879.63	138.50	5,018.13	468.85	9
2013—14	6,547.97	124.21	6,672.18	5,435.55	53.18	5,488.73	1,183.45	18
2014—15	6,718.54	33.27	6,751.81	5,281.52	12.63	5,294.15	1,457.66	22
;ksx	26]263-91	903-72	27]167-63	22]323-53	559-49	22]883-02	4]284-61	

%lzksr% fofu;ksx ys[kk vuqnku la- 22] 53] 68 ,oa 75%

जैसा कि rkfydk 4-3 से स्पष्ट है कि नगरीय स्थानीय निकायों को वर्ष 2014—15 के दौरान वर्ष 2010—11 की तुलना में अनुदान आवंटन में 73 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई । तथापि, नगरीय स्थानीय निकाय सम्पूर्ण अनुदान आवंटन व्यय नहीं कर सकी तथा राजस्व शीर्ष में अत्यधिक अव्ययित शेष होने से 2010—15 की अवधि के दौरान बचतें नौ से 22 प्रतिशत के मध्य रहीं ।

4-8 ys[kkdu 0;oLFkk

4-8-1 Hkkjr ds fu;a=d ,oa egkys[kkijh{kd }kjk fu/kkZfjr izi= esa ys[kkvksa dk la/kkj.k

11वें वित्त आयोग की अनुशंसा पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक ने नगरीय स्थानीय निकायों के बजट एवं लेखांकन हेतु प्रपत्र अनुशंसित करने के लिए एक टास्क फोर्स का गठन किया । भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा गठित टास्क फोर्स ने नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा उपचय आधार पर लेखांकन के लिए राष्ट्रीय नगरपालिका लेखांकन नियमावली अपनाने का सुझाव दिया । नगरीय विकास एवं पर्यावरण विभाग, मध्य प्रदेश शासन ने राष्ट्रीय नगरपालिका लेखांकन नियमावली में सुझाए अनुसार नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा 1 अप्रैल 2008 से उपचय आधार लेखांकन प्रणाली लागू करने के लिए, मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन नियमावली का प्रकाशन किया (जुलाई 2007) ।

हमने पाया कि नगरीय विकास एवं पर्यावरण विभाग ने राज्य के सभी नगरीय स्थानीय निकायों में म.प्र. नगरपालिका लेखांकन नियमावली क्रियान्वित करने हेतु आदेश जारी किया (जुलाई 2010) । तथापि, यह राज्य के 378 नगरीय स्थानीय निकायों में से केवल 100 नगरीय स्थानीय निकायों[3] में क्रियान्वित किया गया । इस प्रकार, जून 2015 तक केवल 26 प्रतिशत नगरीय स्थानीय निकायों में म.प्र. नगरपालिका लेखांकन नियमावली क्रियान्वित किया जा सका ।

---

[3] कुल 16 में से 14 नगरपालिक निगम, 98 में से 41 नगरपालिका परिषद एवं 264 नगर परिषद में से 45 नगर परिषद

आगे, हमने वर्ष 2014–15 के दौरान 91 नगरीय स्थानीय निकायों[4] ¼ifjf'k"V 4-2½ की लेखापरीक्षा की । इनमें से 21 नगरीय स्थानीय निकायों[5] द्वारा म.प्र. नगरपालिका लेखांकन नियमावली के अनुसार बजट एवं लेखा तैयार किए थे एवं शेष 70 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा म.प्र. नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 एवं म.प्र. नगरपालिका अधिनियम, 1961 के प्रचलित लेखांकन नियमों के अनुसार लेखा तैयार किया गया था ।

इस ओर इंगित किये जाने पर (सितम्बर 2015) नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय द्वारा बताया गया कि नमूना जांच किए गए 91 नगरीय स्थानीय निकायों में से 31 नगरीय स्थानीय निकायों ने म.प्र. नगरपालिका लेखांकन नियमावली के अनुसार बजट एवं लेखा तैयार किया था । आयुक्त, नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय ने भी बताया कि 53 नगरीय स्थानीय निकायों में म.प्र. नगरपालिका लेखांकन नियमावली अंगीकृत करने का कार्य प्रगति पर था ।

नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय का उत्तर स्वीकार योग्य नहीं है क्योंकि नमूना जांच की गयी 91 नगरीय स्थानीय निकायों में से केवल 21 नगरीय स्थानीय निकायों ने उनके लेखे म.प्र. नगरपालिका लेखांकन नियमावली के अनुसार तैयार करना सूचित किया था ।

4-8-2 uxjh; LFkkuh; fudk;k dk okf"kd ctV

म.प्र. नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 98 एवं म.प्र. नगरपालिका अधिनियम 1961 की धारा 116 के अनुसार प्रत्येक नगरीय स्थानीय निकाय समस्त प्राप्तियों एवं व्ययों को सम्मिलित करते हुए वार्षिक बजट अनुमान तैयार करेंगे एवं उसे राज्य शासन को प्रेषित करेंगे ।

हमने पाया कि 91 नमूना जांच किए गए नगरीय स्थानीय निकायों में से 74 नगरीय स्थानीय निकायों ने बजट अनुमान तैयार किए, चार नगरीय स्थानीय निकायों[6] ने अधिनियम के प्रावधान के अनुसार उनके बजट अनुमान राज्य शासन को भेजे । शेष 17 नगरीय स्थानीय निकायों ने सुसंगत जानकारी/अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए । इस प्रकार, 70 नमूना जांच किए गए नगरीय स्थानीय निकायों ने उनके बजट अनुमान राज्य शासन को प्रेषित नहीं किए जो संबंधित अधिनियमों के प्रावधानों के विपरीत था ।

4-9 cSad lek/kku fooj.k i=d rS;kj ugha fd;k tkuk

म.प्र. नगरपालिका लेखांकन नियम में, रोकड बही के शेष एवं बैंक खातों के मध्य किसी अंतर हेतु मासिक आधार पर समाधान का प्रावधान है ।

91 नगरीय स्थानीय निकायों के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान हमने पाया कि 30 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा बैंक समाधान विवरण तैयार नहीं किए गए । इन 30 नगरीय स्थानीय निकायों के रोकड़ बही शेष एवं बैंक बुक के शेषों में मार्च 2014 की स्थिति में ifjf'k"V 4-3 के अनुसार असमाधानित अंतर था । आगे, 56 नगरीय स्थानीय निकायों[7] ने सुसंगत जानकारी/अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए । अंतरों का समाधान नहीं किया जाना निधियों के दुरूपयोग के साथ जोखिमपूर्ण था ।

---

4 आठ नगरपालिक निगम, 35 नगरपालिका परिषद एवं 48 नगर परिषद

5 नगरपालिक निगमः भोपाल, बुरहानपुर, देवास, ग्वालियर, जबलपुर, खण्डवा, रतलाम, एवं उज्जैन; नगरपालिका परिषदः आगर, अनुपपुर, चौरई, डबरा, हरदा, कोतमा, सनावद एवं सिवनी तथा नगर परिषदः चुरहट, डही, हर्रई , कोलारस एवं लांजी

6 नगरपालिका परिषदः कोतमा; नगर परिषदः डिकेन, खातेगांव एवं कोलारस

7 नगरपालिक निगम–4, नगरपालिका परिषद–25 एवं नगर परिषद–27

सम्बंधित नगरपालिक निगम, नगरपालिका परिषद एवं नगर परिषद के आयुक्त/मुख्य नगरपालिका अधिकारियों द्वारा बताया गया (2014–15) कि रोकड़ बही एवं बैंक खातों के शेष के अंतर का बैंक समाधान किया जाएगा ।

4-10 dj jktLo@xSj dj jktLo dh olwyh u gksuk

म.प्र. नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 87 एवं म.प्र. नगरपालिका अधिनियम, 1961 की धारा 105 के अनुसार नगरीय स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व के स्रोत कर, भाड़ा, शुल्क, अनुज्ञप्ति जारी करने आदि के द्वारा हैं । कर एवं गैर कर राजस्व के प्राप्त नहीं होने की स्थिति में, नगरपालिक निगम के लिए आवश्यक है कि म.प्र. नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 173 से 183 के अनुसार वसूली की आवश्यक कार्रवाई करे ।

हमने देखा कि नमूना जांच की गई 91 नगरीय स्थानीय निकायों में से 77 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा अधिरोपित कर राजस्व ₹ 131.81 करोड़ की मार्च 2014 तक वसूली नहीं की गई थी । शेष 14 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा लेखापरीक्षा को जानकारी प्रस्तुत नहीं की गई । राशि में 77 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा अधिरोपित संपत्ति कर, समेकित कर, शिक्षा एवं विकास उपकर, बाजार शुल्क एवं मनोरंजन कर के ₹ 117.11 करोड़ सम्मिलित हैं (ifjf'k"V 4-4½ एवं 32 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा अधिरोपित, ifjf'k"V 4-5 में दर्शाए अनुसार, किराया एवं प्रीमियम के ₹ 14.70 करोड़ सम्मिलित हैं ।

इसी प्रकार, 78 नगरीय स्थानीय निकायों में गैर कर राजस्व (जलकर, अनुज्ञप्ति शुल्क, भूमि एवं भवन भाड़ा इत्यादि) राशि ₹ 178.16 करोड़ वसूली हेतु शेष थे (ifjf'k"V 4-6½ । शेष 13 नगरीय स्थानीय निकायों ने लेखापरीक्षा को जानकारी प्रस्तुत नहीं की ।

सम्बंधित नगरपालिक निगम, नगरपालिका परिषद एवं नगर परिषद के आयुक्त/मुख्य नगरपालिका अधिकारी ने बताया (2014–15) कि नगरीय स्थानीय निकायों के वसूल न किए गए राजस्व की वसूली के प्रयास किए जायेंगे ।

तथापि, इन नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा अधिनियम की धारा 173 से 183 के अधीन बकाया की वसूली हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गई ।

4-11 vLFkkbZ vfxzeksa dk lek;kstu ugha fd;k tkuk

म.प्र. नगरपालिका लेखा नियम, 1971 की धारा 112(2) में उल्लेखित है कि कोई भी अग्रिम तब तक आहरित नहीं किया जाएगा जब तक कि एक माह में उसका व्यय संभावित न हो । नगरपालिकाओं के मुख्य नगरपालिका अधिकारी/लेखाधिकारी असमायोजित अग्रिम की त्रैमासिक समीक्षा करेंगे तथा नगरीय स्थानीय निकायों के वित्त समिति/स्थायी समिति के समक्ष प्रस्तुत करेंगे ।

91 नगरीय स्थानीय निकायों के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान हमने पाया कि 34 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा व्यक्तियों एवं संस्थाओं को ₹ 2.97 करोड़ अस्थाई अग्रिम प्रदान किए गए थे जो 31 मार्च 2014 तक लंबित थे । विवरण ifjf'k"V 4-7 में दिया गया है । सबसे पुराना लंबित अग्रिम, राशि ₹ 0.48 लाख, जो जनवरी 1962 से संबंधित है अर्थात 53 वर्ष से अधिक पुरानी थी । 24 नगरीय स्थानीय निकायों में कोई अस्थाई अग्रिम लंबित नहीं थे जबकि 33 नगरीय स्थानीय निकायों ने सुसंगत जानकारी लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की ।

सम्बंधित नगरीय स्थानीय निकायों के आयुक्त/मुख्य नगरपालिका अधिकारियों द्वारा उत्तर में बताया गया (2014–15) कि लंबित अग्रिमों के समायोजन एवं वसूली हेतु निर्देश जारी कर दिए गए थे ।

4-12 rsjgosa foRr vk;ksx ds vuqnku dk tkjh djuk ,oa mi;ksx fd;k tkuk

तेरहवें वित्त आयोग के सहायता अनुदान राज्यों को मुख्यतः दो रूपों अर्थात् सामान्य मूल अनुदान एवं विशेष क्षेत्र मूल अनुदान, में जारी किए गए थे । इसके अतिरिक्त, निष्पादन से सम्बन्धित अनुदान (सामान्य निष्पादन अनुदान एवं विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान) भी 2011–12 से उसके जारी होने हेतु निर्धारित शर्तो के पालन होने पर राज्यों को जारी किए गए थे । 13वें वित्त आयोग की अनुशंसा अनुसार सम्बन्धित राज्य सरकारों द्वारा राज्य के अन्तर्गत विभिन्न नगरीय स्थानीय निकायों के मध्य आवंटन किए जाने थे । मध्य प्रदेश को जारी अनुदान एवं तत्पश्चात उनको नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करना rkfydk 4-4 में दर्शाया गया है:

rkfydk&4-4 o"kZ 2010&11 ls 2014&15 ds nkSjku 13osa foRr vk;ksx ds vuqnku dh ik=rk ,oa tkjh fd;k tkuk

(₹ djksM+ esa)

13osa foRRk vk;ksx ds v/khu vuqnku dk izdkj	uxjh; LFkkuh; fudk;ksa gsrq jkT; dh ik=rk	Hkkjr ljdkj }kjk tkjh vuqnku	Hkkjr ljdkj }kjk de¼&½ tkjh	jkT; 'kklu }kjk uxjh; LFkkuh; fudk;ksa dks tkjh vuqnku
सामान्य मूल अनुदान	976.81	864.93	(–) 111.88	864.93
सामान्य निष्पादन अनुदान	517.15	195.09	(–) 322.06	195.09
विशेष क्षेत्र मूल अनुदान	19.74	17.33	(–) 2.41	17.33
विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान	13.81	11.68	(–) 2.13	11.68
;ksx	1]527-51	1]089-03	(–) 438-48	1]089-03

(Lkzksr% foRr foHkkx ,oa uxjh; iz'kklu ,oa fodkl lapkyuky; }kjk iznRr tkudkjh)

उक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि भारत सरकार ने 2010–15 के दौरान राज्य को नगरीय स्थानीय निकायों हेतु 13वें वित्त आयोग अनुदान के राज्य की पात्रता के ₹ 1,527.51 करोड़ के विरूद्ध ₹ 1,089.03 करोड़ जारी किए । इस प्रकार राज्य को 13वें वित्त आयोग अनुदान ₹ 438.48 करोड़ कम जारी किए गए ।

4-12-1 jkT; }kjk lkekU; fu"iknu vuqnku vkgj.k dh 'krksZa dh iwfrZ

13वें वित्त आयोग के दिशानिर्देश की कंडिका 10.161 में उल्लेखित शर्तो के पालन के उपरान्त ही राज्य सामान्य निष्पादन अनुदान के अपने आवंटन आहरण हेतु पात्र था । राज्य द्वारा शर्तों के अनुपालन की स्थिति निम्नानुसार है:

'krsZa	jkT; ljdkj }kjk dh xbZ dk;Zokgh
नगरीय स्थानीय निकाय, जहां निर्वाचित संस्था विद्यमान है, सामान्य निष्पादन अनुदान प्राप्त करने हेतु पात्र होगी ।	नगरीय स्थानीय निकायों के चुनाव 2015 में सम्पन्न हुए थे ।
पूर्व आहरित किश्त के लिए उपयोगिता प्रमाण पत्र जारी करने के उपरान्त ही अनुदान की आगामी किश्त जारी की जाएगी ।	नगरीय विकास एवं पर्यावरण विभाग द्वारा समय पर निर्धारित प्रारूप में नगरीय स्थानीय निकायों को जारी अनुदान राशि के आधार पर उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रेषित किए गए थे ।
राज्य को समस्त नगरीय स्थानीय	नगरीय विकास एवं पर्यावरण विभाग, मध्य

'krZ	jkT; ljdkj }kjk dh x;h dk;Zokgh
निकायों में राष्ट्रीय नगरपालिका लेखाकंन नियमावली के सुझाए अनुसार लेखांकन संरचना लागू करना चाहिए ।	प्रदेश शासन द्वारा राज्य के समस्त नगरीय स्थानीय निकायों को म.प्र. नगरपालिका लेखांकन नियमावली के अनुसार लेखांकन करने हेतु आदेश जारी किए गए (जुलाई 2010), परन्तु उक्त प्रक्रिया 378 नगरीय स्थानीय निकायों में से केवल 100 नगरीय स्थानीय निकायों में लागू की गई थी जो मात्र 26 प्रतिशत होता है । इस शर्त को पूरा न करने के बावजूद भी राज्य के समस्त नगरीय स्थानीय निकायों को सामान्य निष्पादन अनुदान जारी किए गए थे ।
नगरीय स्थानीय निकायों में लेखापरीक्षा प्रणाली स्थापित करने के लिए, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन और संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा के वार्षिक प्रतिवेदन विधान सभा के समक्ष आवश्यक रूप से प्रस्तुत किए जाने चाहिए ।	म. प्र. नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 एवं म.प्र. नगरपालिका अधिनियम, 1961 जनवरी 2012 में संशोधित किए गए थे । संशोधन के अनुसार भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन के साथ–साथ नगरीय स्थानीय निकाय पर संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा के वार्षिक प्रतिवेदन विधान सभा में रखवाने के लिए राज्यपाल को प्रस्तुत किये जायेंगे । तथापि, 2013–14 का वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन विधान मण्डल के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया गया (दिसम्बर 2015) ।
स्थानीय निकायों के अमलों के विरूद्ध प्राप्त भ्रष्टाचार एवं कुव्यवस्था संबंधी शिकायतों की जांच हेतु स्वतंत्र स्थानीय निकाय लोकपाल व्यवस्था स्थापित किया जाना ।	म.प्र. लोकायुक्त एवं उप–लोकायुक्त अधिनियम, 1981 लागू है एवं नगरीय स्थानीय निकायों के समस्त अमला इस अधिनियम के अधीन है ।
समस्त नगरीय स्थानीय निकायों में निधि के हस्तांतरण हेतु ई–बैंकिंग प्रणाली स्थापित करना ।	संचालनालय, नगरीय प्रशासन एवं विकास द्वारा 13वें वित्त आयोग के समस्त अनुदान राशि का हस्तांतरण ई–बैंकिंग के माध्यम से किया गया था ।
संविधान के अनुच्छेद 243 आई(2) के अनुसार राज्य वित्त आयोग का गठन करना ।	आवश्यक विधान पूर्व से ही विद्यमान है एवं चतुर्थ राज्य वित्त आयोग का गठन कर दिया गया था ।
नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा कर के संग्रहण में सुधार की सलाह हेतु राज्य स्तरीय संपत्तिकर बोर्ड का गठन करना ।	राज्य शासन द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों में विद्यमान कर वसूली पद्धति में सुधार हेतु मार्च 2011 में बोर्ड का गठन किया गया । मई 2014 में बोर्ड की सभा आयोजित की गयी और नगरीय स्थानीय निकायों में कर संग्रहण प्रणाली में सुधार हेतु चर्चा की गयी । नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा पूर्व प्रचलित दरों के आधार पर ही करों का

'krZ	jkT; ljdkj }kjk dh x;h dk;Zokgh
	संग्रहण किया जा रहा था ।

4-12-2 13osa foRr vk;ksx vuqnku uxjh; LFkkuh; fudk;ksa dks foyEc ls tkjh djuk

13वें वित्त आयोग के दिशानिर्देश की कंडिका 4.2 के अनुसार 13वें वित्त आयोग के अनुदान केन्द्र सरकार से प्राप्ति दिनांक से 10 दिनों के भीतर नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किए जाने थे । किसी भी विलंब की स्थिति में राज्य सरकार रिजर्व बैंक इण्डिया की बैंक दर से ब्याज सहित अनुदान जारी करेगी, यह 2010–11 की द्वितीय किश्त से लागू की जाएगी ।

हमने देखा कि दिशानिर्देश के अनुसार 13वें वित्त आयोग के अनुदानों का हस्तांतरण नगरीय स्थानीय निकायों को समय सीमा में नहीं किया गया था । राज्य के वित्त विभाग ने नगरीय स्थानीय निकायों को 13वें वित्त आयोग के अनुदान विलम्ब से जारी हेतु ब्याज ₹ 0.66 लाख स्वीकृत किया ।

हमने आगे देखा कि 2011–15 के दौरान 13वें वित्त आयोग अनुदान के ₹ 404.39 करोड़ आठ दिन से 198 दिनों के विलम्ब[8] के साथ नगरीय स्थानीय निकायों को जारी किए गए थे (ifjf'k"V 4-8½ । 13वें वित्त आयोग के अनुदान विलम्ब से जारी करने पर ब्याज के भुगतान के लिए वित्त विभाग द्वारा अपनायी गई नौ प्रतिशत ब्याज दर को ध्यान में रखते हुए नगरीय स्थानीय निकायों को भुगतान योग्य ब्याज ₹ 2.08 करोड़ की गणना की गई थी । इस प्रकार, 13वें वित्त आयोग के अनुदान विलम्ब से जारी करने के कारण नगरीय स्थानीय निकायों को भुगतान योग्य ब्याज ₹ 2.07 करोड़[9] कम जारी किए गए ।

प्रकरण आयुक्त, नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय को भेजा गया; उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2015) ।

---

8 13वें वित्त आयोग अनुदान जारी करने हेतु निर्धारित अवधि दस दिन छोड़कर ब्याज राशि की गणना की गयी है

9 वित्त विभाग द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों को जारी करने के लिए देय ब्याज (₹ 208 लाख–₹ 0.66 लाख)=₹ 207.34 लाख अर्थात ₹ 2.07 करोड़