भाग–ब
अध्याय–तीन

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

अध्याय तीन : नगरीय स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली, जिम्मेदारी प्रणाली एवं वित्तीय प्रतिवेदित मुददों पर विहंगावलोकन

राज्य में नगरीय स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली पर विहंगावलोकन

3.1 प्रस्तावना

74वें संविधान संशोधन अधिनियम 1992 ने नगरीय स्थानीय निकायों को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया था 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 लिए नगरपालिक निगम; छोटे नगरीय क्षेत्रों के लिए नगरपालिका परिषद; तथा ग्रामीण क्षेत्र से नगरीय क्षेत्र में परिवर्तित हो रहे क्षेत्रों के लिए नगर परिषद का गठन किया जाएगा। मार्च 2016 की स्थिति में राज्य में 16 नगरपालिक निगम, 98 नगरपालिका परिषद एवं 265 नगर परिषद हैं।

राष्ट्रीय औसत की तुलना में मध्य प्रदेश राज्य की मूलभूत जनसांख्यिकी जानकारी नीचे दी गई है :

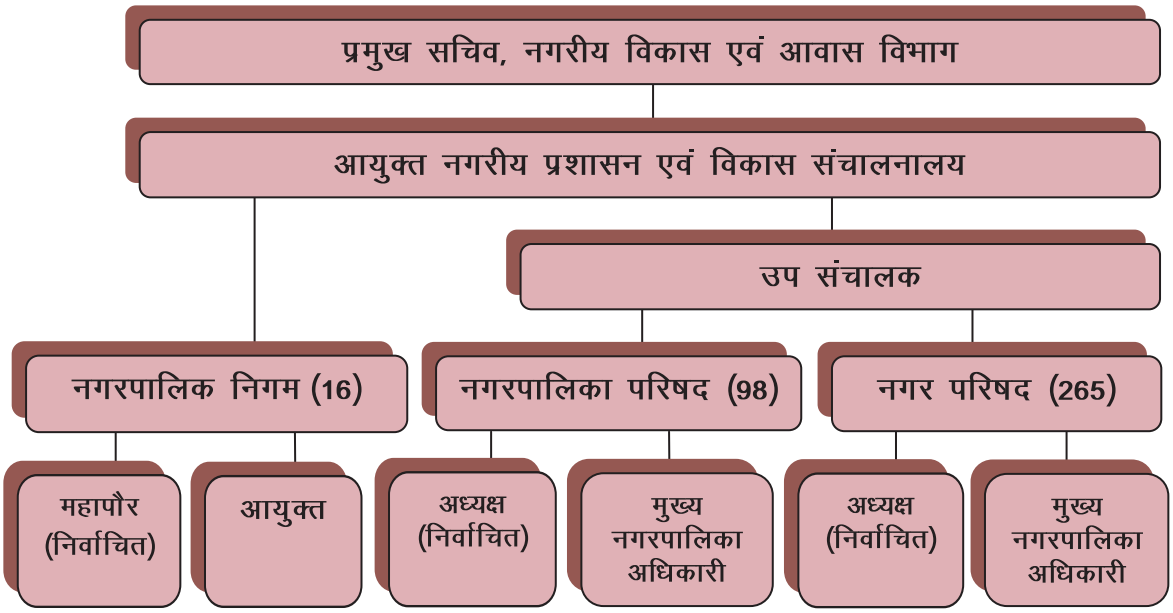
विवरण	इकाई	मध्य प्रदेश	अखिल भारत
जनसंख्या	करोड़	7.26	121.02
देश की जनसंख्या में अंश	प्रतिशत	6	–
शहरी जनसंख्या	करोड़	2	37.70
शहरी जनसंख्या का अंश	प्रतिशत	27.63	31.16
शहरी साक्षरता दर	प्रतिशत	82.85	85.00
शहरी लिंगानुपात (प्रति 1000 पुरूषों पर स्त्रियॉं)	अनुपात	918/1000	926/1000

(स्रोतः 2011 की जनगणना के आंकड़े)

3.2 नगरीय स्थानीय निकायों की संगठनात्मक संरचना

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

नगरीय स्थानीय निकायों की संगठनात्मक संरचना



3.3 नगरीय स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243(डब्ल्यू) के प्रावधानों के अनुसार, राज्य विधान सभा, विधि द्वारा नगरपालिकाओं को 12वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 कार्यों के साथ, ऐसी शक्तियां और प्राधिकार प्रदान कर सकेगी जो वह उन्हें स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रुप में कार्य करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक समझे और ऐसी विधि में नगर पालिकाओं को शक्तियों एवं उत्तरदायित्व संबंधी हस्तांतरण के प्रावधान शामिल किए जा सकते हैं।

राज्य सरकार ने संविधान के 12वीं अनुसूची में वर्णित समस्त 18 कार्यों को ***(परिशिष्ट–3.1)*** नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया। तथापि, नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय द्वारा सूचित किया गया (अगस्त 2016) कि नगरीय स्थानीय निकायों को निधियों एवं अमलों का हस्तान्तरण किया जाना अभी तक शेष था।

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243(एक्स) में प्रावधानित है कि राज्य विधानमडंल राजस्व वसूली हेतु विभिन्न करों के आरोपण का अधिकार विधि द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों में निहित कर सकता है। इस संवैधानिक प्रावधान को मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 के खण्ड 132 एवं मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1961 के खण्ड 127 में शामिल किया गया है। राज्य शासन से नगरीय स्थानीय निकायों को मासिक तौर पर, चुंगी क्षतिपूर्ति अनुदान तथा यात्रीकर विशेष अनुदान अन्तर्गत, भुगतान प्राप्त होता है। इसके अतिरिक्त, नगरीय निकाय स्तर पर संपत्ति कर, समेकित कर, जलकर, बाजार शुल्क, निर्यात कर आदि सहित विभिन्न प्रकार के करों को अधिरोपित किए जाते हैं।

3.3.1 नगरपालिक निगम

मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम 1956 की धारा 9 के अनुसार, नगरपालिक निगम क्षेत्र से सीधे निर्वाचित एक महापौर एवं पार्षदों से मिलकर एक नगरपालिक निगम बनेगा। अधिनियम की धारा 37 के तहत प्रत्येक नगरपालिक निगम के लिए महापौर द्वारा निर्वाचित पार्षदों में से एक मेयर–इन–काउंसिल गठन किया जाएगा, जो मेयर–इन–काउंसिल के कृत्यों और उसके क्रियाकलापों जैसा कि विहित किया जाए का निर्वाहन करेगी।

मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 25 के अनुसार, महापौर का अपने कार्यालय के अधिकारियों एवं कर्मचारियों पर प्रशासकीय नियंत्रण होगा तथा ऐसी शक्तियों का प्रयोग एवं ऐसे कार्य 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 कार्यकारी अधिकारी होता है तथा उसे निगम के या उसकी किसी समिति के सम्मेलन में बोलने और अन्यथा भाग लेने का अधिकार प्राप्त होगा, किन्तु वह मत देने का या कोई प्रस्ताव रखने का पात्र नहीं होगा। आयुक्त के कार्यालय में विहित नियमों के अंतर्गत कृत्यों एवं दायित्वों के निर्वहन प्रशासकीय कर्मचारी होंगे। आयुक्त ऐसे समस्त कर्त्तव्यों का संपादन करेगा जो उसे इस अधिनियम द्वारा अधिरोपित या प्रदान किए गए हैं तथा समस्त नगरपालिक अधिकारियों के कृत्यों एवं कार्यवाहियों का पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण भी रखेगा।

3.3.2 नगरपालिका परिषद एवं नगर परिषद

मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम 1961 की धारा 19 के अनुसार, छोटे शहरी क्षेत्रों के लिए नगरपालिका परिषद, शहरी क्षेत्रों की ओर बदलाव होते हुए क्षेत्रों के लिए नगर परिषद होगी, जिसमें एक अध्यक्ष एवं संबंधित क्षेत्र से प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा चुने हुए पार्षद होंगे। अधिनियम की धारा 70 के अनुसार प्रत्येक नगरपालिका परिषद/नगर परिषद के लिए एक प्रेसीडेंट–इन–काउंसिल होगी, अध्यक्ष द्वारा निर्वाचित पार्षदों में से प्रेसीडेंट–इन–काउंसिल के कृत्यों और उसके क्रियाकलापों के संचालन के लिए, जैसाकि विहित किया जाए, गठित की जाएगी। नगरपालिका परिषद/नगर परिषद का अध्यक्ष, जो प्रेसीडेंट–इन–काउंसिल का अध्यक्ष होता है, सभी बैठकों की अध्यक्षता, वित्तीय एवं कार्यकारी प्रशासन पर निगरानी तथा ऐसे कार्यकारी कृत्यों का पालन, जैसाकि अधिनियम के अंतर्गत विहित किया जाए, करेगा।

अधिनियम की धारा 87 के अनुसार, परिषद के मुख्य नगरपालिका अधिकारी की नियुक्ति राज्य शासन करेगा जो नगरपालिका परिषद/नगर परिषद का मुख्य कार्यकारी अधिकारी होगा और ऐसी शक्तियों का प्रयोग एवं ऐसे कृत्यों का पालन करेगा जो अधिनियम एवं उसके अधीन बनाए गए नियमों में वर्णित किए गए हैं।

अधिनियम की धारा 92 के अनुसार नगरपालिका परिषद/नगर परिषद का मुख्य नगरपालिका अधिकारी, अध्यक्ष के सामान्य नियंत्रण के अधीन होगा, परिषद के वित्तीय और कार्यकारी प्रशासन पर निगरानी रखेगा और समस्त कर्त्तव्यों एवं विशेष रूप से अधिरोपित या प्रदान की गई शक्तियों का उपयोग करेगा, जो इस अधिनियम द्वारा उसे प्रत्यायोजित की गई थीं।

3.4 लेखापरीक्षा व्यवस्था

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 (अप्रैल 2016)। 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।

- **भारतीय लेखा एवं लेखापरीक्षा विभाग द्वारा प्रदत्त तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता**

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

- 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 जाएंगी।

संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा 2015–16 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।

- **स्थानीय निकायों पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन**

तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं की कंडिका 10.121 में उल्लिखित 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।

31 मार्च 2015 को समाप्त वर्ष के लिए स्थानीय निकायों पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन मध्यप्रदेश विधान सभा के पटल पर रखा गया था (जुलाई 2016)। तथापि वर्ष 2012–13 एवं आगे के संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा के प्रतिवेदन राज्य विधान सभा के पटल पर रखे जाने के लिए प्रक्रियाधीन हैं (फरवरी 2017)।

3.5 लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों पर प्रतिक्रिया

2015–16 के दौरान कार्यालय महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा) म.प्र. ग्वालियर द्वारा 16 नगरपालिक निगम में से छह, 98 नगरपालिका परिषद में से 18 तथा 265 नगर परिषदों में से 39 की अनुपालन लेखापरीक्षा की गई थी ***(परिशिष्ट–3.2)।*** 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, जनवरी 2017 की स्थिति में 757 निरीक्षण प्रतिवेदनों में 3,954 कंडिकाएं, 2015–16 के दौरान जारी 96 निरीक्षण प्रतिवेदनों की 1,023 कंडिकाओं सहित, निराकरण हेतु लंबित थीं, विवरण **तालिका–3.1** में दिया गया है:

तालिका–3.1: लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं कंडिकाओं की स्थिति

स. 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 कंडिका	नि.प्र.की संख्या	कंडिकाओं की संख्या	नि.प्र. की संख्या	कंडिकाओं की संख्या
1	2011–12 तक	530	निरंक	3,265	निरंक	2	139	528	3,126
2	2012–13	528	59	3,126	448	2	143	585	3,431
3	2013–14	585	69	3,431	682	4	301	650	3,812
4	2014–15	650	67	3,812	805	55	1,633	662	2,984
5	2015–16	662	96	2,984	1023	1	53	757	3,954

(स्रोतः महालेखाकार (सा.एवंसा.क्षे.ले.प.) म.प्र. द्वारा संकलित मासिक बकाया प्रतिवेदन)

वित्तीय प्रतिवेदित मुद्दे

3.6 निधियों के स्रोत

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 हैं। शासकीय अनुदान में ये सम्मिलित हैं :

- भारत के चौदहवें वित्त आयोग के अंतर्गत उपलब्ध कराए गए अनुदान; एवं
- तीसरे राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार राज्य शासन के विभाजनीय कर राजस्व[1] के एक प्रतिशत का हस्तांतरण।

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 2015–16 के दौरान, वित्त विभाग द्वारा राज्य वित्त आयोग के अनुदानों का नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरण नीचे **तालिका–3.2** में दर्शाया गया है :

तालिका–3.2: नगरीय स्थानीय निकायों को निधियों का हस्तांतरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राज्य शासन की विभाजनीय निधि	निधियां, जो हस्तांतरित की जानी थी	वास्तविक हस्तांतरित निधि	कम हस्तांतरित निधि
2015–16	28,944.50	289.45	271.31	18.14

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

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

तालिका 3.2 से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2015–16 के दौरान नगरीय स्थानीय निकायों को ₹ 18.14 करोड़ कम हस्तांतरित किए गए थे। वित्त विभाग द्वारा सूचित किया गया (अक्टूबर 2016) कि नगरीय स्थानीय निकायों को कम राशि जारी करने के कारण, लेखों को अंतिम रूप दिए जाने के बाद सूचित किया जा सकेगा ।

3.7 नगरीय स्थानीय निकायों के बजटीय आवंटन एवं व्यय

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 थी :

तालिका–3.3: नगरीय स्थानीय निकायों की प्राप्ति एवं व्यय को दर्शाने वाला विवरण पत्रक

(₹ करोड़ में)

सहायता अनुदान				वास्तविक व्यय			अव्ययित शेष	बचत का प्रतिशत
वर्ष	राजस्व	पूंजीगत	कुल	राजस्व	पूंजीगत	कुल		
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
2015–16	8,896.56	366.40	9,262.96	8,350.63	139.51	8,490.14	772.82	8
योग	**31,583.26**	**946.97**	**32,530.23**	**27,690.56**	**496.36**	**28,186.92**	**4,343.31**	

(स्रोत : विनियोग लेखे अनुदान सं. 22, 53, 68 एवं 75)

जैसा कि **तालिका–3.3** से स्पष्ट है कि नगरीय स्थानीय निकायों को वर्ष 2015–16 के दौरान वर्ष 2011–12 की तुलना में अनुदान आवंटन में 113 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई। तथापि, नगरीय स्थानीय निकाय सम्पूर्ण आवंटित अनुदान व्यय नहीं कर सकी तथा राजस्व शीर्ष में अत्यधिक अव्ययित शेष होने से 2011–16 की अवधि के दौरान बचतें आठ से 22 प्रतिशत के मध्य रहीं।

3.8 लेखांकन व्यवस्था

3.8.1 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित प्रपत्र में लेखाओं का संधारण

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 आवासीय 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)।

वर्ष 2015–16 के दौरान 63 नगरीय स्थानीय निकायों के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि चार नगरीय स्थानीय निकायों[2] द्वारा मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन

[2] नगरपालिक निगमः भोपाल, बुरहानपुर, एवं ग्वालियर ; नगरपालिका परिषदः मनावर

नियमावली के अनुसार बजट एवं लेखा तैयार किए थे एवं 24 नगरीय स्थानीय निकायों[3] द्वारा मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन नियमावली के अनुसार बजट एवं लेखा नहीं तैयार किए थे परन्तु उनके द्वारा म.प्र. नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 एवं म.प्र. नगरपालिका परिषद अधिनियम, 1961 के प्रचलित लेखांकन नियमों के अनुसार लेखे तैयार कर रहे थे। शेष 35 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा लेखापरीक्षा को सुसंगत जानकारी/अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए।

नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग ने उत्तर दिया (अगस्त 2016) कि राज्य के 379 नगरीय स्थानीय निकायो में से 154 नगरीय स्थानीय निकायों[4] में मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन नियमावली को लागू किया गया था। इस प्रकार अगस्त 2016 तक केवल 41 प्रतिशत नगरीय स्थानीय निकाय, मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन नियमावली को लागू कर सकीं। हालांकि राज्य सरकार द्वारा इसे अप्रैल 2008 मे अपनाया गया था।

3.8.2 नगरीय स्थानीय निकायों के वार्षिक बजट

म.प्र. नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 98 एवं म.प्र. नगरपालिका परिषद 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।

63 नगरीय स्थानीय निकायों के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि 34 नगरीय स्थानीय निकायों ने बजट अनुमान तैयार किए थे। तथापि अधिनियम में उल्लिखित अनुसार 34 नगरीय स्थानीय निकायों में से 22 नगरीय स्थानीय निकायों ने उनके बजट अनुमान राज्य शासन को प्रेषित नहीं किए थे। शेष 29 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा लेखापरीक्षा को सुसंगत जानकारी/अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए।

नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय ने उत्तर दिया (जनवरी 2017) कि राज्य स्तर से सभी नगरीय स्थानीय निकायों को निर्देश जारी किए जाएंगे।

3.9 बैंक समाधान विवरण पत्रक तैयार नहीं किया जाना

म.प्र. नगरपालिका लेखांकन नियम में रोकड़ बही एवं बैंक खातों के शेषों के मध्य किसी अंतर का समाधान मासिक आधार पर करने का प्रावधान है।

63 नगरीय स्थानीय निकायों के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान पाया गया कि 33 नगरीय स्थानीय निकायों[5] द्वारा बैंक समाधान विवरण तैयार नहीं किए गए। इन 33 नगरीय स्थानीय निकायों के रोकड़ बही शेष एवं बैंक बुक के शेषों में मार्च 2015 की स्थिति में ***(परिशिष्ट 3.3)*** असमाधानित अंतर था। अंतरों का समाधान नहीं किया जाना निधियों के दुरूपयोग के साथ जोखिमपूर्ण था।

संबंधित नगरपालिक निगम, नगरपालिका परिषद एवं नगर परिषद के आयुक्त/मुख्य नगरपालिका अधिकारियों द्वारा बताया गया (2015–16) कि रोकड़ बही एवं बैंक खातों के शेषों के अंतर का बैंक समाधान किया जाएगा।

नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय ने उत्तर दिया (जनवरी 2017) कि इस वर्ष से नगरीय स्थानीय निकायों की वाणिज्यिक लेखापरीक्षा प्रारंभ की जा चुकी थी।

---

[3] नगरपालिक निगमः देवास एवं सतना; नगरपालिका परिषदः बिजुरी, करेली, मण्डीदीप, पसान, एवं सीधी; नगर परिषदः बैहर, बैतूलबाजार, बिलौवा, चांदामेटा (बुटारिया), छापीहेडा, देपालपुर, कारी, खिलचीपुर, खुजनेर, लवकुशनगर, मझौली (जबलपुर), राजनगर, रामपुरनेकिन, रतनगढ़, सिहोरा, सिंगोली और तेंदूखेड़ा

[4] 16 नगरपालिक निगम, 98 में से 80 नगर पालिका परिषद एवं 265 में 58 नगर परिषद

[5] 1 नगरपालिक निगम, 11 नगरपालिका परिषद एवं 21 नगर परिषद

द्वि–प्रविष्ट प्रणाली में संपरिवर्तन प्रक्रियाधीन थी और राज्य स्तर से निगरानी की जा रही थी। बैंक समाधान पत्रक तैयार करने हेतु संबंधित नगरीय निकायों को निर्देश जारी किए जाएंगे।

3.10 कर राजस्व/गैर कर राजस्व की वसूली न होना

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 करना आदि हैं। कर राजस्व 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 करें।

लेखापरीक्षा ने पाया गया कि नमूना जांच की गई 63 नगरीय स्थानीय निकायों में से 50 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा मार्च 2015 तक ₹ 101.95 करोड़ के कर राजस्व का आरोपण किया गया था जिसकी वसूली शेष थी। शेष 13 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा लेखापरीक्षा को जानकारी प्रस्तुत नहीं की गई। इस राशि में 50 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा आरोपित संपत्ति कर, समेकित कर, शिक्षा उपकर, नगरीय विकास उपकर, बाजार शुल्क एवं प्रदर्शन कर ₹ 93.60 करोड़ सम्मिलित थे ***(परिशिष्ट–3.4)*** एवं 40 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा आरोपित, ***परिशिष्ट–3.5*** में दर्शाए अनुसार, किराया एवं प्रीमियम के ₹ 8.35 करोड़ सम्मिलित थे।

इसी प्रकार, 50 नगरीय स्थानीय निकायों में गैर कर राजस्व (जलकर, अनुज्ञप्ति शुल्क, भूमि एवं भवन भाड़ा इत्यादि) राशि ₹ 77.60 करोड़ वसूली हेतु शेष थे ***(परिशिष्ट–3.6)***। शेष 13 नगरीय स्थानीय निकायों ने लेखापरीक्षा को जानकारी प्रस्तुत नहीं की।

संबंधित नगरपालिक निगम/परिषद और नगर परिषद के आयुक्त/मुख्य नगर पालिका अधिकारी ने उत्तर में बताया (2015–16) कि नगरीय स्थानीय निकायों की वसूल नहीं किए गए राजस्व की वसूली के प्रयास किए जाएंगे। नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय ने बताया (जनवरी 2017) कि राज्य स्तर से वसूली के लिए सभी नगरीय स्थानीय निकायों को दिशा निर्देश जारी किए जाएंगे।

बिजली के सामानों की खरीद के लिए शिक्षा उपकर का व्यपवर्तन

नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय के निर्देश (अक्टूबर 2012) के अनुसार, नगरीय स्थानीय निकाय को शिक्षा उपकर का उपयोग नगरीय स्थानीय निकायों के अधिकार क्षेत्र में सरकारी स्कूलों में शुद्व पेयजल और शौचालय की सुविधा सुनिश्चित करने के साथ ही रखरखाव पर करना था। लेखापरीक्षा समीक्षा में पाया गया कि ग्वालियर नगरपालिक निगम ने ₹ 7.85 लाख शिक्षा उपकर का उपयोग निगम की नवनिर्मित इमारत के लिए ए.सी, पंखा और अन्य बिजली के सामान की अधिप्राप्ति में उपयोग किया था।

आयुक्त ने उत्तर में बताया (अक्टूबर 2015) कि बिजली के सामान का क्रय मेयर–इन–काउंसिल के आदेशानुसार किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि शिक्षा उपकर का निगम के भवनों के लिए उपयोग करना नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय के निर्देशों का उल्लंघन था।

3.11 अस्थाई अग्रिमों का समायोजन नहीं किया जाना

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।

63 नगरीय स्थानीय निकायों के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि 19 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा व्यक्तियों को ₹ 1.15 करोड़ अस्थाई अग्रिम प्रदान किए गए थे जो 31 मार्च 2015 तक लंबित थे जिसका विवरण ***परिशिष्ट–3.7*** में दिया गया है। 8 नगरीय स्थानीय निकायों में कोई अस्थाई अग्रिम लंबित नहीं थे जबकि शेष 36 नगरीय स्थानीय निकायों ने सुसंगत जानकारी लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की।

संबंधित नगरीय स्थानीय निकायों के आयुक्त/मुख्य नगरपालिका अधिकारियों ने उत्तर में बताया (2015–16) कि लंबित अग्रिमों के समायोजन एवं वसूली हेतु निर्देश जारी कर दिए गए थे। नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि संबंधित नगरीय स्थानीय निकायों को वसूली हेतु निर्देश जारी किए जाएंगे।

3.12 चौदहवें वित्त आयोग के अनुदान

चौदहवें वित्त आयोग के सहायता अनुदान 2015–16 के दौरान राज्यों को मूल अनुदान के रुप में जारी किए गए थे। चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार राज्य के अन्तर्गत विभिन्न नगरीय स्थानीय निकायों के मध्य आवंटन, संबंधित राज्य द्वारा किए जाने थे। आगे इस अनुदान को केंद्र सरकार से राज्य सरकार के खाते में प्राप्ति दिनांक से 15 दिन के भीतर राशि जमा नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किए जाने थे। किसी भी विलंब की स्थिति में, राज्य सरकार अपनी निधि से, भारतीय रिजर्व बैंक की निर्धारित बैंक दर से ब्याज सहित अनुदान की किस्त जारी करेगी।

लेखापरीक्षा समीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार को जुलाई 2015 और मार्च 2016 में केन्द्र सरकार से पात्रता अनुसार ₹ 248.395 करोड़ की दो बराबर किस्तों में ₹ 496.79 करोड़ मूल अनुदान प्राप्त हुआ। तथापि, राज्य सरकार ने **तालिका–3.4** मे दर्शाए विवरण अनुसार नगरीय स्थानीय निकायों को अनुदानो की प्रथम किश्त विलम्ब से जारी किया।

तालिका–3.4: 2015–16 के दौरान 14वें वित्त आयोग अनुदान की पात्रता एवं जारी होना

(₹ करोड़ में)

राज्य सरकार की पात्रता	भारत सरकार से प्राप्त राशि		नगरीय स्थानीय निकायो को जारी		देरी (दिन)	ब्याज
	दिनांक	राशि	दिनांक	राशि		
496.79	13.07.2015	248.395	05.08.2015	248.395	8	0.45
	02.03.2016	248.395	05.03.2016	248.395	–	–

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

नगरीय स्थानीय निकायों को अनुदान जारी करने में विलम्ब के कारण, राज्य सरकार ने ₹ 44.92 लाख ब्याज के रूप मे स्वीकृत किए। तथापि, चौदहवें वित्त आयोग के अनुशंसा के अनुसार नगरीय स्थानीय निकायों को किश्त के साथ ब्याज जारी नहीं किया गया।

नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय ने उत्तर में बताया (सितम्बर 2016) कि ब्याज के लिए वित्त विभाग ने स्वीकृति आदेश जारी कर दिया था परन्तु ब्याज प्राप्त नहीं हुआ। आगे यह भी जानकारी दी (जनवरी 2017) कि चौदहवें वित्त आयोग के अनुदान को निर्धारित समय के अंदर संवितरण करने के प्रयास किए जाएंगे।

तथ्य है कि राज्य सरकार के भारत सरकार से प्राप्त मूल अनुदान, नगरीय स्थानीय निकायों को निर्धारित समय के अंदर जारी करने में विफलता के परिणामस्वरुप ब्याज के रूप मे ₹ 44.92 लाख की अतिरिक्त देयता सृजित हुई।