अध्याय—चार
निष्पादन लेखापरीक्षा

- नगरपालिक निगमों एवं नगरपालिका परिषदों द्वारा राजस्व का संग्रहण सहित स्वयं की निधियों का प्रबंधन

अध्याय चार : निष्पादन लेखापरीक्षा

नगरीय विकास एवं आवास विभाग

4.1 नगरपालिक निगमों एवं नगरपालिका परिषदों द्वारा राजस्व के संग्रहण सहित स्वयं की निधियों का प्रबंधन

कार्यपालन सारांश

नगरीय स्थानीय निकायों से आशय नगरपालिक निगमों, नगरपालिका परिषदों एवं नगर परिषदों से है जो आधारभूत बुनियादी सुविधा, जिसमें सार्वजनिक स्थानों पर बिजली, जल प्रदाय, सीवरेज, कचरे का संग्रहण एवं निस्तारण, सड़कों का निर्माण एवं रखरखाव और अन्य लोक निर्माण कार्य, सड़कों पर प्रकाश व्यवस्था एवं संक्रामक रोगों के प्रकोप, फैलाव एवं पुनरावृत्ति को रोकने हेतु उपाय करना सम्मिलित है। नगरपालिक निगम/नगरपालिका परिषद करों, शुल्कों एवं दण्ड के रूप में जनता से राजस्व की वसूली करती है।

मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 एवं मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1961 के अन्तर्गत नगरपालिक निगमों या नगरपालिकाओं के द्वारा अथवा उनकी ओर से प्राप्त सभी राजस्व निकाय निधि में जमा किए जाते हैं जो अधिनियम में विनिर्दिष्ट उद्देश्यों पर व्यय किए जाते हैं। नगरपालिक निगमों एवं नगरपालिका परिषदों के द्वारा स्वयं की निधियों का प्रबंधन एवं राजस्व का संग्रहण पर निष्पादन लेखापरीक्षा, अवधि 2011–12 से 2015–16 के लिए, राज्य के चार नगरपालिक निगमों एवं दस नगरपालिका परिषदों में की गई थी। लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दर्शित हैं :

- नगरीय स्थानीय निकायों के राजस्व स्रोत एवं व्यय की जानकारी एकत्रित करने के लिए राज्य स्तर पर प्रणाली उपलब्ध नहीं थी। नमूना जांच की गई नगर पालिकाओं द्वारा अर्जित राजस्व अपने व्यय की पूर्ति के लिए अपर्याप्त थे। नमूना जांच की गई नगरपालिक निगमों में स्वयं के राजस्व का अंश कुल व्यय का 37 प्रतिशत से 69 प्रतिशत के मध्य रहा जबकि नमूना जांच की गई नगरपालिका परिषदों में यह 24 प्रतिशत से 64 प्रतिशत के मध्य था।

(कंडिका 4.1.6)

- नगरपालिकाओं में सम्पत्तिकर के निर्धारण एवं वसूली में सहायता हेतु सम्पत्तिकर बोर्ड का गठन (मार्च 2011) किया गया था। तथापि बोर्ड ने सौंपे गए दायित्वों का निर्वहन नहीं किया क्योंकि बोर्ड के पास कोई मानव शक्ति नहीं थी। इस प्रकार बोर्ड का गठन मात्र एक औपचारिकता थी।

(कंडिका 4.1.7.1)

- वर्ष 2011–16 के दौरान सम्पत्तिकर, समेकित कर एवं जल प्रदाय उपभोक्ता प्रभार की वसूली, मांग की अपेक्षा अत्यंत कम रही। मार्च 2016 की स्थिति में नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं में सम्पत्तिकर की बकाया ₹ 145.38 करोड़, समेकित कर की बकाया ₹ 142.69 करोड़ एवं जल प्रदाय उपभोक्ता प्रभार की बकाया ₹ 243.65 करोड़ थी।

(कंडिकाएं 4.1.7.2, 4.1.7.3 एवं 4.1.8)

- नगरपालिक निगम इन्दौर द्वारा 18 से 25 वर्ष से दुकानों की नीलामी करने में विफल रहने से राजस्व की हानि हुई एवं दुकानों पर अतिक्रमण हुआ। इसके अतिरिक्त 31 मार्च 2016 की स्थिति में नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं में दुकान किराया/धरोहर ₹ 7.06 करोड़ वसूली हेतु बकाया थी।

(कंडिका 4.1.10)

- मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन नियमावली के अनुरूप बजट एवं लेखा तैयार नहीं किए गए थे। नमूना जांच किए गए नगरपालिकाओं में बैंक समाधान तैयार नहीं किया गया था जिसके कारण निधियों के दुरूपयोग का जोखिम था।

(कंडिकाएं 4.1.12.1 एवं 4.1.12.3)

- नगरपालिकाओं द्वारा संचित निधि के संधारण हेतु राज्य सरकार के जारी आदेशों का पालन नहीं किया था एवं वर्ष 2011–16 के दौरान संचित निधि में ₹ 162.53 करोड़ कम जमा किए गए। संचित निधि से बिना सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति के राशि का आहरण किया गया था।

(कंडिका 4.1.12.4)

- नगरपालिकाओं द्वारा नगरीय विकास उपकर की राशि से निर्धारित राज्यांश, राज्य शासन के खाते में जमा नहीं करने के कारण राज्य शासन ₹ 18.60 करोड़ प्राप्त करने से वंचित हुआ। इसके अतिरिक्त नगरपालिकाओं द्वारा वैटकर, रॉयल्टी एवं कर्मकार उपकर एवं आयकर के रूप में स्रोत पर काटी गयी ₹ 7.66 करोड़ को शासन के खाते में जमा नहीं किया गया एवं निकायों द्वारा स्वयं के नियमित व्यय पर उपयोग किया।

(कंडिकाएं 4.1.12.6 एवं 4.1.12.9)

- नगरपालिकाओं की राजस्व शाखा में कर्मचारियों की अत्यंत कमी के कारण राजस्व वसूली प्रक्रिया पर विपरीत प्रभाव पड़ा। इसके अतिरिक्त करों की मांग का अनुवीक्षण भौगोलिक सूचना पद्धति सर्वेक्षण के आधार पर नहीं किया गया।

(कंडिका 4.1.13)

4.1.1 प्रस्तावना

नगरीय स्थानीय निकायों से आशय नगरपालिक निगमों, नगरपालिका परिषदों एवं नगर परिषदों से है, जो आधारभूत बुनियादी सुविधाएं, जिसमें सार्वजनिक स्थानों पर बिजली, जल प्रदाय, सीवरेज, कचरे का संग्रहण एवं निस्तारण, सड़कों का निर्माण एवं रखरखाव और अन्य लोक निर्माण कार्यों, सडकों पर प्रकाश व्यवस्था एवं संक्रामक रोगों के प्रकोप, फैलाव एवं पुनरावृत्ति को रोकने हेतु उपाय करना सम्मिलित है। नगरीय स्थानीय निकाय करों, शुल्कों एवं दण्ड के रूप में जनता से राजस्व प्राप्त करती हैं। नगरपालिक निगमों या नगरपालिका परिषदों के द्वारा प्राप्त सभी राजस्व, मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 एवं मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1961 के अन्तर्गत निकाय निधि में जमा किए जाते हैं जो अधिनियम में विनिर्दिष्ट उद्देश्यों पर व्यय किए जाते हैं।

जनता की मूलभूत आवश्यकताओं की पूर्ति एवं प्रजातांत्रिक व्यवस्था में नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा निभाई जाने वाली महत्वपूर्ण भूमिका के उपरांत भी नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा उपार्जित किए गए वित्तीय स्रोत उनकी आवश्यकता से बहुत कम होते हैं। नगरीय स्थानीय निकाय वित्तीय अंतःप्रवाह के लिए मुख्यतः राज्य सरकार एवं भारत सरकार से सहायता अनुदान पर निर्भर रहते हैं, नगरीय स्थानीय निकायों की निहित प्रकृति एवं वसूली में अक्षमता के कारण उनकी स्वयं की आय उनके दायित्वों को पूरा करने के लिए अपर्याप्त होती है।

4.1.2 संगठनात्मक संरचना

नगरपालिक निगम में मेयर, मेयर–इन–कांउसिल का प्रमुख एवं नगरपालिका में अध्यक्ष, प्रेसिडेंट–इन–कांउसिल का प्रमुख होता है, नगरपालिकाओं में शासन करने के लिए निर्वाचित निकाय होते हैं। नगरपालिक निगम में आयुक्त एवं नगरपालिका में मुख्य नगरपालिका अधिकारी संबंधित नगरपालिकायों के प्रशासनिक प्रमुख होते हैं। शहर की जनसंख्या के आधार पर नगरपालिक निगम में अतिरिक्त आयुक्त, उपायुक्त एवं सहायक आयुक्त, आयुक्त की सहायता करते हैं।

नगरपालिकाओं में राजस्व अधिकारी एवं नगरपालिक निगम में अतिरिक्त आयुक्त (राजस्व) राजस्व विभाग का प्रमुख होता है। जमीनी स्तर पर नगरपालिकाओं में राजस्व निरीक्षक तथा सहायक राजस्व निरीक्षक, राजस्व अधिकारी की सहायता करते हैं, जो नगरीय निकायों द्वारा अधिरोपित विभिन्न तरह के करों, किराया एवं शुल्क के संग्रहण के लिए उत्तरदायी होते हैं। राजस्व विभाग द्वारा संग्रहित राजस्व निकाय निधि में जमा किया जाता है। निकाय निधि से व्यय अधिनियम के अंतर्गत प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों से शासित होता है।

4.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आंकलन करना था कि क्या :

- नगरपालिक निगमों एवं नगरपालिका परिषदों में राजस्व व्यवस्था के सुदृढ़ीकरण के लिए करों, शुल्कों, किराया इत्यादि का आंकलन, अधिरोपण एवं संग्रहण किया गया था;
- बजटीय एवं लेखांकन व्यवस्था दक्ष थी एवं निकाय निधि अधिनियम एवं नियमों के अंतर्गत निर्धारित प्राथमिकताओं, उद्देश्यों एवं मापदण्डों के लिए उपयुक्त रुप से विनियोजित की गई थी; एवं
- नगरपालिकाओं के राजस्व स्रोतों के संघटन में शासन की भूमिका पर्याप्त थी एवं राजस्व वसूली क्षमताओं में सुधार करने के लिए अनुवीक्षण प्रणाली विद्यमान थी।

4.1.4 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए राज्य की 16 नगरपालिक निगमों में से 4 नगरपालिक निगम[1] एवं 98 नगरपालिका परिषदों में से 10 नगरपालिका परिषदों[2] का चयन सरल यादृच्छिक बिना प्रतिस्थापन पद्धति से किया गया। निष्पादन लेखापरीक्षा में संचालनालय नगरीय प्रशासन एवं विकास सहित चयनित नगरपालिक निगमों एवं नगरपालिका परिषदों के अभिलेखों की नमूना जांच की गई थी।

अपर आयुक्त, संचालनालय नगरीय प्रशासन एवं विकास के साथ दिनांक 17 मार्च 2016 को प्रवेश सम्मेलन के दौरान लेखापरीक्षा उद्देश्य, कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई थी। शासन को प्रतिवेदन प्रारूप अक्टूबर 2016 में प्रेषित किया गया था। अपर आयुक्त, संचालनालय, नगरीय प्रशासन एवं विकास के साथ प्रारूप प्रतिवेदन पर 6 जनवरी 2017 को भोपाल में निर्गम सम्मेलन के दौरान चर्चा की गई। निर्गम सम्मेलन

---

[1] देवास, इन्दौर, रतलाम एवं रीवा

[2] आमला (जिला बैतूल), अनुपपुर (जिला अनुपपुर), बड़बाह (जिला खरगौन), बेगमगंज (जिला रायसेन), गढ़ाकोटा (जिला सागर), जुन्नारदेव (जिला छिन्दवाड़ा), पांढुणा (जिला छिन्दवाड़ा) हरदा (जिला हरदा), नैनपुर (जिला मंडला) और पोरसा (जिला मुरैना)

के दौरान शासन के विचार एवं प्राप्त उत्तरों को प्रतिवेदन में यथोचित रूप से सम्मिलित कर लिया गया है।

4.1.5 लेखापरीक्षा मानदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा के निम्नलिखित मानदण्ड थे :

- मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 एवं उसके अधीन बनाए गए नियम;
- मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1961 एवं उसके अधीन बनाए गए नियम;
- मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन नियमावली; तथा,
- मध्य प्रदेश शासन के द्वारा जारी परिपत्र एवं निर्देश।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

4.1.6 नगरपालिक निगमों/नगरपालिकाओं के वित्तीय स्रोत

मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 87 एवं मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1961 की धारा 105 के अनुसार नगरीय स्थानीय निकायों के राजस्व प्राप्ति के दो मुख्य स्रोत हैं, जैसे स्वयं के राजस्व एवं शासन से प्राप्त अनुदान। नगरीय स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व में कर एवं गैर कर राजस्व से प्राप्तियां सम्मिलित हैं। मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 एवं नगरपालिका अधिनियम, 1961 के अन्तर्गत नगरपालिक निगम एवं नगरपालिका परिषदों के राजस्व के स्रोत में सम्मिलित हैं :

- संपत्ति कर, जो शहर में स्थित भवनों या भूमियों के स्वामियों द्वारा भवन या भूमि के सम्पूर्ण वार्षिक भाड़ा मूल्य के संबंध में देय है;
- सार्वजनिक शौचालय के सन्निर्माण तथा अनुरक्षण के लिए तथा मल के व्यपन तथा शहर की सामान्य सफाई के लिए सामान्य स्वच्छता उपकर;
- सामान्य प्रकाश कर, जहां सार्वजनिक पथों तथा स्थानों की प्रकाश व्यवस्था, नगरपालिक निगम या नगरपालिका परिषदों द्वारा की जाती है;
- अग्नि शमन सेवा के संचालन तथा प्रबंधन के लिए तथा आग लगने की दशा में, जीवन तथा सम्पत्ति के संरक्षण के लिए सामान्य अग्नि कर;
- जल प्रदाय, सीवरेज एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए उपभोक्ता प्रभार; तथा,
- नगरीय प्रतिष्ठान जैसे भूमि, बाजारों, दुकानों इत्यादि से आय, होर्डिंग्स से किराया, मोबाईल टावरों को खड़ा करने के लिए लाईसेंस एवं नवीनीकरण शुल्क।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि राज्य स्तर पर नगरीय स्थानीय निकायों के राजस्व स्रोतों एवं उनके व्यय की जानकारी को एकत्रित करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी। परिणामस्वरूप 2011–16 के दौरान नगरीय स्थानीय निकायों के वित्तीय स्रोतों एवं व्यय की जानकारी राज्य शासन के पास उपलब्ध नहीं थी। इस प्रकार, राज्य शासन द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों के राजस्व स्रोतों के वित्तीय प्रबंधन की निगरानी नहीं की गई।

नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों के अवधि 2011–12 से 2015–16 के दौरान कुल वित्तीय स्रोत के विरूद्ध कुल व्यय का विवरण **तालिका–4.1** में दिया गया है:

तालिका–4.1: नमूना जांच की गई नगरीय निकायों के वित्तीय स्रोतों का विवरण

(₹ करोड़ में)

नगरीय निकाय के नाम	स्वयं का राजस्व	शासकीय अनुदान	कुल वित्तीय स्रोत	कुल व्यय	कुल वित्तीय स्रोत में स्वयं का राजस्व अंश	कुल व्यय में से स्वयं का राजस्व अंश
नगरपालिक निगम						
देवास	203.62	265.50	469.12	543.88	43	37
इन्दौर	2,600.96	1,227.34	3,828.30	3,796.04	68	69
रतलाम	201.60	137.85	339.45	391.80	59	51
रीवा	174.37	192.56	366.93	296.65	47	59
नगरपालिका परिषदें						
आमला	15.24	13.54	28.78	31.28	54	49
अनूपपुर	9.49	34.90	44.39	39.11	21	24
बड़वाह	18.33	12.29	30.62	28.96	60	63
बेगमगंज	15.29	25.71	41.00	32.99	37	46
गढ़ाकोटा	11.30	27.94	39.24	32.06	29	35
हरदा	57.26	33.38	90.64	89.13	63	64
जुन्नारदेव	12.45	31.74	44.19	51.00	28	24
नैनपुर	12.42	9.52	21.94	23.82	57	52
पाण्ढुर्ना	35.68	35.61	71.29	97.49	50	37
पोरसा	18.75	25.99	44.74	32.95	42	57

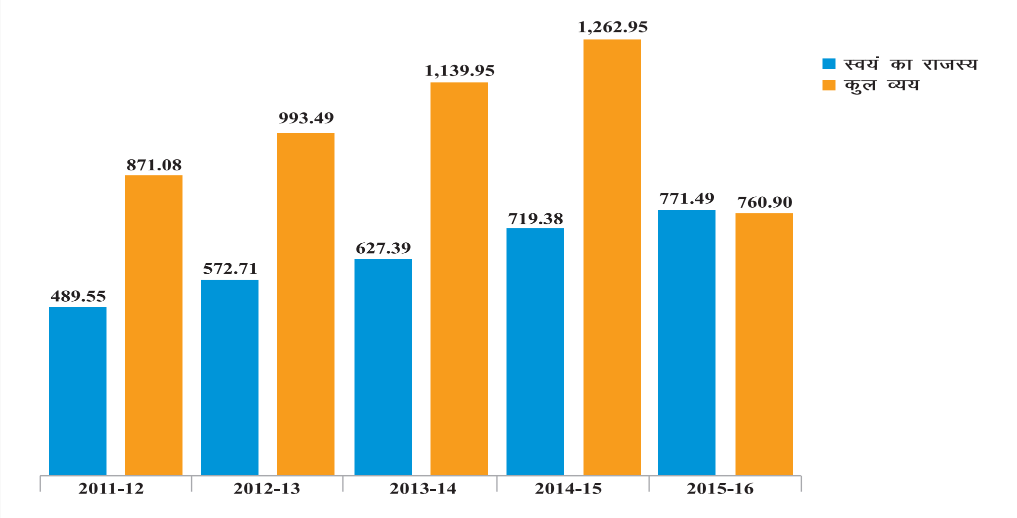
(स्रोतः नमूना जांच की गई नगरपालिकायों से एकत्रित जानकारी)

इस प्रकार, नमूना जांच की गई नगरपालिक निगमों के कुल वित्तीय स्रोतों में स्वयं के राजस्व का अंश 43 प्रतिशत (देवास) से 68 प्रतिशत (इन्दौर) के मध्य रहा एवं नमूना जांच की गई नगरपालिका परिषदों में स्वयं के राजस्व का अंश 21 प्रतिशत (अनूपपुर) एवं 63 प्रतिशत (हरदा) के मध्य रहा। 2011–16 के दौरान नमूना जांच की गई नगरपालिक निगमों में स्वयं का राजस्व कुल व्यय का 37 प्रतिशत से 69 प्रतिशत के मध्य रहा जबकि नमूना जांच की गई नगरपालिका परिषदों में यह 24 प्रतिशत से 64 प्रतिशत के मध्य रहा। नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं द्वारा वसूल किए गए राजस्व उनके व्यय को पूरा करने के लिए अपर्याप्त थे।

नमूना जांच की गई नगरपालिक निगमों एवं नगरपालिका परिषदों में 2011–16 के दौरान कुल व्यय की तुलना में स्वयं के राजस्व का अंश क्रमशः **चार्ट–4.1 एवं 4.2** में दर्शाया गया है :

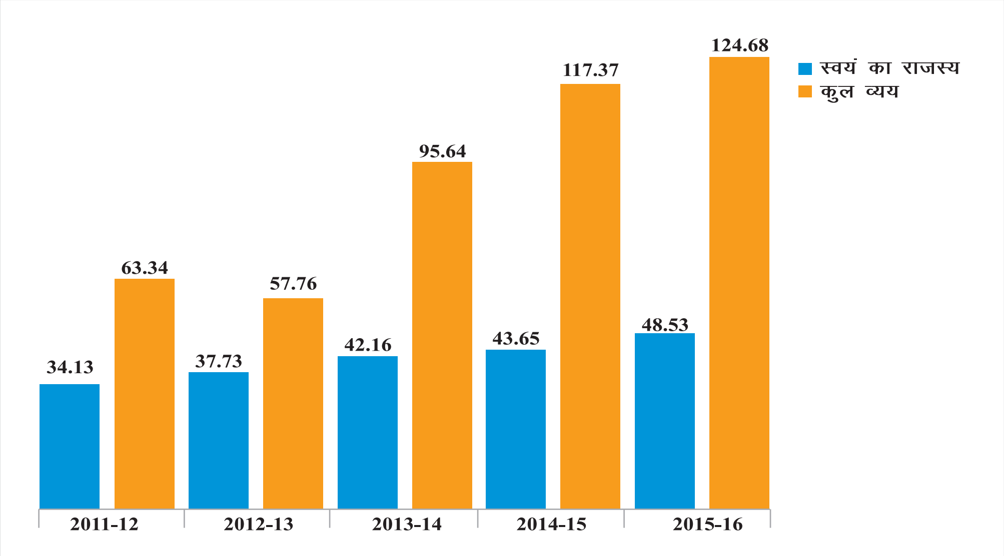
चार्ट–4.1: नमूना जांच की गई नगरपालिक निगमों के स्वयं का राजस्व एवं कुल व्यय

(₹ करोड़ में)



चार्ट–4.2: नमूना जांच की गई नगरपालिका परिषदों के स्वयं का राजस्व एवं कुल व्यय

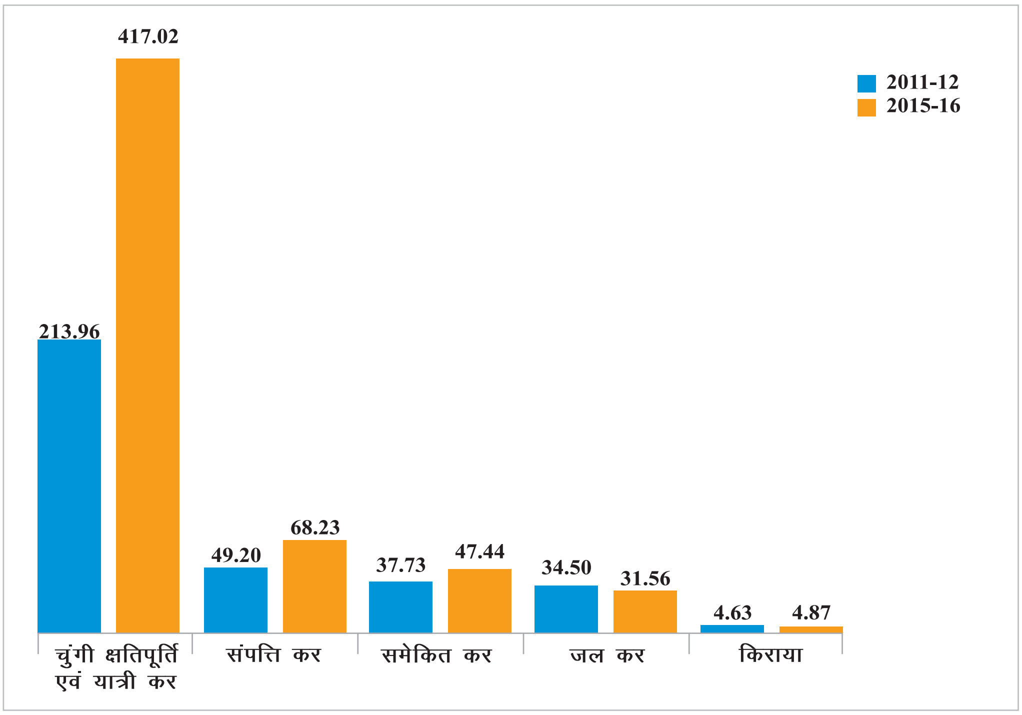
(₹ करोड़ में)



उपर्युक्त से स्पष्ट है कि वर्ष 2011–12 से 2015–16 के दौरान नमूना जांच की गई नगरपालिक निगमों में स्वयं की राजस्व प्राप्ति में ₹ 281.94 करोड़ की एवं नमूना जांच की गई नगरपालिका परिषदों में ₹ 14.40 करोड़ की वृद्धि हुई। आगे संवीक्षा में पाया गया कि स्वयं के राजस्व में वृद्धि, चुंगी एवं यात्री कर के क्षतिपूर्ति के एवज में राज्य शासन से सहायता अनुदान में वृद्धि के कारण थी जिसमें नगरपालिक निगमों में ₹ 203.06 करोड़ एवं नगरपालिका परिषदों में ₹ 12.20 करोड़ की वृद्धि हुई। नगरपालिकाओं के स्वयं के कर संग्रहण में अनुपातिक वृद्धि नहीं थी। नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं के मुख्य राजस्व कर एवं गैर राजस्व कर की प्राप्ति का तुलनात्मक विवरण **चार्ट–4.3 एवं 4.4** में दिखाया गया है :

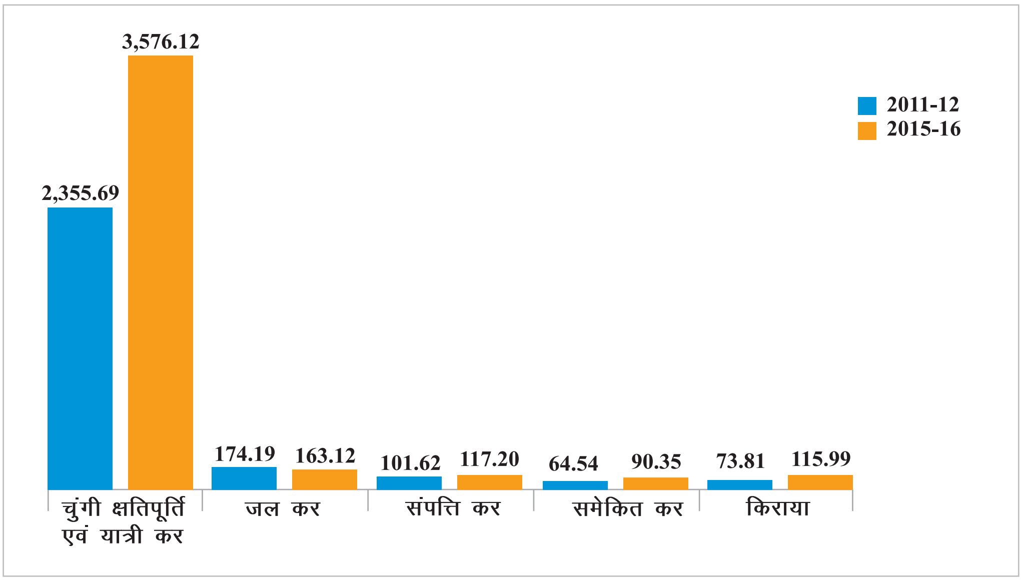
चार्ट–4.3: वर्ष 2011–12 से 2015–16 के दौरान नमूना जांच किए गए नगरपालिक निगमों में मुख्य राजस्व कर एवं गैर राजस्व कर की प्राप्ति की तुलना

(₹ करोड़ में)



चार्ट–4.4: वर्ष 2011–12 से 2015–16 के दौरान नमूना जांच की गई नगरपालिका परिषदों में मुख्य राजस्व कर एवं गैर राजस्व कर प्राप्ति की तुलना

(₹ लाख मे)



उपर्युक्त से स्पष्ट है कि नगरपालिकाओं के स्वयं के राजस्व का मुख्य स्रोत चुंगी एवं यात्रीकर के एवज में क्षतिपूर्ति के रुप में राज्य शासन से प्राप्त सहायता अनुदान थे। 2015–16 के दौरान नमूना जांच की गई चार नगरपालिक निगमों द्वारा वसूल कुल ₹ 771.49 करोड़ स्वयं के राजस्व में से ₹ 417.02 करोड़ (54 प्रतिशत) चुंगी एवं यात्रीकर से प्राप्त किया गया था। इसी तरह नमूना जांच की गई दस नगरपालिकाओं के कुल ₹ 48.53 करोड़ स्वयं के राजस्व में से ₹ 35.76 करोड़ (74 प्रतिशत) चुंगी एवं यात्रीकर तथा ₹ 12.77 करोड़ अन्य राजस्व स्रोतों से था।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि सम्पत्तियों का भौगोलिक सूचना पद्धति से सर्वेक्षण का कार्य किया जा रहा था एवं राजस्व की क्षमता में बढ़ोत्तरी के लिए भौगोलिक सूचना पद्धति सर्वेक्षण को सम्पत्तियों के डाटा से जोड़ा जाएगा। 14वें वित्त आयोग की शर्तों को पूर्ण करने के लिए नगरीय स्थानीय निकायों को स्वयं का राजस्व बढ़ाने के निर्देश जारी कर दिए गए थे। इन गतिविधियों से नगरीय स्थानीय निकायों की अनुदान पर निर्भरता में कमी आएगी।

4.1.7 सम्पत्ति कर एवं समेकित कर

मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956, की धारा 132 एवं मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1961, की धारा 127 के अनुसार नगरीय निकाय, निकाय क्षेत्र के रहवासियों से सम्पत्ति कर एवं समेकित कर का अधिरोपण एवं वसूली करेंगे। समेकित कर में सामान्य स्वच्छता उपकर, सामान्य प्रकाश कर एवं सामान्य अग्निशमन कर सम्मिलित है, जिसे सम्पत्ति कर के साथ ही अधिरोपित एवं वसूल किया जाता है। अधिनियम में वर्णित प्रावधानों के अनुसार करदाताओं द्वारा करों एवं अन्य मांगों का बिल नगरपालिकाओं से प्राप्त होने के 15 दिनों के अन्दर भुगतान करना आवश्यक था। निर्धारित समयावधि में जमा नहीं करने के प्रकरणों में, समस्त व्यय की मांग सहित करों की बकाया राशि अचल सम्पत्ति के किराए अथवा ब्रिकी के साथ निकायों के आयुक्त/मुख्य नगरपालिका अधिकारी द्वारा हस्ताक्षरित वारंट से वसूल की जा सकती है।

4.1.7.1 सम्पत्ति कर बोर्ड का गठन एवं क्रियाकलाप

तेरहवें वित्त आयोग द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों को सम्पत्ति कर का अधिरोपण एवं वसूली में सहायता करने के उद्देश्य से सम्पत्ति कर बोर्ड के गठन की अनुशंसा की गई थी। उक्त अनुशंसा के परिपालन में मध्य प्रदेश शासन के राजपत्र अधिसूचना द्वारा मार्च 2011 में सम्पत्ति कर बोर्ड का गठन किया गया था। आयुक्त, नगरीय प्रशासन एवं विकास, सम्पत्ति कर बोर्ड के अध्यक्ष थे एवं पाँच अन्य सदस्यों की नियुक्ति की गई थी।

सम्पत्ति कर बोर्ड में कोई मानवशक्ति नहीं थी एवं इसकी स्थापना मात्र औपचारिकता रही

जबकि, लेखापरीक्षा संवीक्षा में परिलक्षित हुआ कि सम्पत्ति कर बोर्ड क्रियाशील नहीं था। 25 मार्च 2011 में बोर्ड के गठन के पश्चात इसकी मात्र चार बैठकें दिसम्बर 2011, जुलाई 2012, सितम्बर 2012 एवं मई 2014 में हुई थी। बोर्ड में कोई मानव शक्ति उपलब्ध नहीं थी। इस सम्बन्ध में संचालनालय द्वारा जुलाई 2016 में सूचित किया गया कि नियुक्ति प्रारंभ की जानी थी। परिणामस्वरूप बोर्ड ने उनको आवश्यक सौंपे गए कार्य जैसे कि निकायों में विद्यमान सम्पत्ति कर निर्धारण की वर्तमान व्यवस्था की समीक्षा कर निकायों को संपत्ति के पूंजीगत मूल्यांकन का आधार निर्धारित करने हेतु सुझाव देना, निकायों में भिन्न–भिन्न वर्गों के भवनों या क्षेत्र या नगरपालिकाओं के जोनों के लिए कर की दरों के निर्धारण कर सम्पत्ति कर के अधिरोपण एवं वसूली हेतु बाजार मूल्य, दिशानिर्देश निर्धारण के लिए अनुशंसा करना एवं नगरीय निकायों में सम्पत्ति करों के अधिरोपण एवं वसूली हेतु कार्यरत अधिकारियों एवं कर्मचारियों की क्षमतावर्धन हेतु प्रशिक्षण इत्यादि का निर्वहन नहीं किया गया।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि बोर्ड के क्रियाकलापों एवं सम्पत्ति कर बोर्ड के सुदृढ़ीकरण हेतु प्रयास किए जा रहे हैं।

इस प्रकार, राज्य सरकार सम्पत्ति कर बोर्ड को सुदृढ़ बनाने में असफल रही एवं बोर्ड की स्थापना एक औपचारिकता मात्र रही क्योंकि बोर्ड द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों को राजस्व की वसूली के सम्बन्ध में कोई सहायता नहीं की जा सकी।

4.1.7.2 सम्पत्ति कर का अधिरोपण एवं वसूली

अभिलेखों की संवीक्षा में परिलक्षित हुआ कि नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं द्वारा अवधि 2011–12 से 2015–16 के दौरान चालू वर्ष हेतु सम्पत्ति कर की कुल ₹ 300.91 करोड़ ***(परिशिष्ट–4.1)*** की मांग के विरूद्ध मात्र ₹ 184.01 करोड़ (61 प्रतिशत) की वसूली की गयी। नमूना जांच की गई नगरपालिक निगमों एवं नगरपालिका परिषदों में 2011–12 से 2015–16 के दौरान सम्पत्ति कर की चालू वर्ष की मांग के विरूद्ध वसूली की स्थिति **तालिका–4.2** में दर्शाई गई है:

तालिका–4.2: नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं में 2011–12 से 2015–16 के दौरान सम्पत्ति कर की चालू वर्ष की मांग एवं वसूली की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	2011–12	2012–13	2013–14	2014–15	2015–16
नगरपालिक निगमों					
चालू वर्ष की मांग	49.66	51.14	60.16	63.66	70.19
वसूली	29.88	29.89	35.15	37.32	47.43
वसूली का प्रतिशत	60	58	58	59	68
नगरपालिका परिषदों					
चालू वर्ष की मांग	1.09	1.06	1.15	1.23	1.56
वसूली	0.74	0.74	0.86	0.90	1.11
वसूली का प्रतिशत	68	70	75	73	71

इस प्रकार, वर्ष 2011–12 से 2015–16 के दौरान नगरपालिकाओं द्वारा चालू वर्ष की मांग की पूर्णतः वसूली नहीं की जा सकी, नगरपालिक निगमों की वसूली 58 प्रतिशत से 68 प्रतिशत के बीच रही, वहीं नगरपालिका परिषदों के प्रकरण में वसूली 68 प्रतिशत से 75 प्रतिशत के मध्य रही। आगे यह भी देखा गया कि पूर्व वर्षों की बकाया मांग के विरूद्ध ₹ 88.75 करोड़ की वसूली की गयी एवं मार्च 2016 की स्थिति में पूर्व वर्षों की बकाया एवं चालू वर्ष की बकाया सहित सम्पत्ति कर राशि ₹ 145.38 करोड़ वसूली हेतु शेष थी।

आगे संवीक्षा में यह परिलक्षित हुआ की नगरपालिक निगम इंदौर में सम्पत्ति कर की बकाया वसूली ₹ 140.41 करोड़ थी जो नमूना जांच की गयी कुल 14 नगरपालिकाओं में वसूली योग्य शेष सम्पत्ति कर का 97 प्रतिशत थी। नगरपालिक निगम इंदौर ने बताया (जून 2016) कि सम्पत्ति कर की अधिक राशि बकाया होने का कारण अमले की कमी, करदाताओं से विवाद एवं न्यायालयीन प्रकरण हैं।

लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि देवास एवं बेगमगंज के अतिरिक्त अन्य नमूना जांच की गयी नगरपालिकाओं द्वारा पूर्व वर्षों की मांग के अंतिम शेष को आगामी वर्ष के चालू मांग के प्रारंभिक शेष में सही रूप से अग्रेषित नहीं किया गया था। इस प्रकार वास्तविक बकाया मांग के आंकड़े विश्वसनीय नहीं थे।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि बकाया करों की वसूली हेतु वसूली शिविर के आयोजन सहित अन्य उपाय किए जाने के प्रयास किए जा रहे थे। तथापि, नगरपालिकाओं द्वारा संधारित बकाया सम्पत्ति कर के त्रुटिपूर्ण आंकड़ों के सम्बन्ध में उत्तर मौन था।

तथ्य यह है कि नगरपालिकाएं सम्पत्ति कर की मांग जारी करने के उपरांत वसूली करने में असमर्थ रही जो उनके स्वयं के राजस्व के मुख्य स्रोत थे। मांग के विरूद्ध सम्पत्ति करों की कम वसूली होना तथा सम्पत्तिकर बोर्ड का अक्रियाशील होने के फलस्वरूप नगरपालिकाएं अपने क्षेत्रान्तर्गत राजस्व वसूली के सामर्थ्य का पूर्णतः दोहन करने में असफल रही।

4.1.7.3 समेकित कर का अधिरोपण एवं वसूली

नगरपालिकाओं द्वारा समेकित कर की चालू मांग के विरूद्ध वसूली मात्र 55 प्रतिशत रही

वर्ष 2011–12 से 2015–16 के दौरान नमूना जांच की गयी नगरीय निकायों द्वारा समेकित कर की कुल चालू मांग ₹ 230.03 करोड़ ***(परिशिष्ट–4.2)*** के विरूद्ध वसूली ₹ 127.07 करोड़ (55 प्रतिशत) थी। आगे, समेकित कर के पूर्व वर्षों की बकाया मांग के विरूद्ध उक्त अवधि में ₹ 58.20 करोड़ की वसूली की गई। मार्च 2016 की स्थिति में नमूना जांच की गयी नगरपालिकाओं में समेकित कर की कुल लंबित वसूली ₹ 142.69 करोड़ थी। समेकित कर की वर्तमान वर्ष की मांग एवं वसूली की स्थिति नीचे **तालिका–4.3** में दर्शायी गई है:

तालिका–4.3: नमूना जांच की गयी नगरपालिकाओं में 2011–12 से 2015–16 की अवधि में समेकित कर की चालू वर्ष की मांग एवं वसूली की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	2011–12	2012–13	2013–14	2014–15	2015–16
नगरपालिक निगमों					
चालू वर्ष की मांग	38.65	41.22	46.76	47.94	51.52
वसूली	21.35	21.70	24.36	26.13	31.72
वसूली का प्रतिशत	55	53	52	55	62
नगरपालिका परिषदों					
चालू वर्ष की मांग	0.69	0.74	0.79	0.80	0.92
वसूली	0.31	0.33	0.35	0.34	0.48
वसूली का प्रतिशत	45	45	44	43	52

इस प्रकार, नगरपालिक निगमों में समेकित कर के चालू वर्ष की मांग के विरूद्ध वसूली 52 प्रतिशत से 62 प्रतिशत के बीच रही एवं नगरपालिका परिषदों में 43 प्रतिशत से 52 प्रतिशत के बीच रही। समेकित कर की कुल वसूली हेतु बकाया ₹ 142.69 करोड़ में, ₹ 135.82 करोड़ केवल नगरपालिक निगम इन्दौर से वसूल की जानी थी, जो 14 नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं की वसूली योग्य बकाया समेकित कर का 95 प्रतिशत था।

आगे लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच की गयी नगरपालिकाएं देवास एवं बेगमगंज के अतिरिक्त किसी भी निकाय द्वारा समेकित कर के पूर्व वर्षों का अंतिम शेष आगामी वर्षों में प्रारंभिक शेष के रूप में सही से अग्रेषित नहीं किया गया। इस प्रकार, समेकित कर की वास्तविक बकाया के आंकड़े विश्वसनीय नहीं थे।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि बकाया करों की वसूली हेतु वसूली शिविर के आयोजन सहित अन्य उपाय किए जाने के प्रयास किए जा रहे थे। तथापि, नगरपालिकाओं द्वारा संधारित बकाया समेकित करों के त्रुटिपूर्ण आंकड़ों के सम्बन्ध में उत्तर मौन था।

4.1.7.4 नगरपालिकाओं द्वारा अनिवार्य करों की वसूली में विफलता

नगरपालिका परिषदें पोरसा, बेगमगंज एवं गढ़ाकोटा अनिवार्य करों के अधिरोपण में विफल रही

- नगरीय विकास एवं आवास विभाग के आदेशानुसार (अक्टूबर 1999), वैसे भवन एवं भूमि जो निकाय क्षेत्र में स्थित है एवं सम्पत्ति कर से मुक्त है, के अलावा समस्त भूमि/भवनों पर सम्पत्ति कर के साथ भूमि/भवन के वार्षिक भाड़ा मूल्य का पांच प्रतिशत से अधिक नहीं, की दर पर शिक्षा उपकर का अधिरोपण करना था। अभिलेखों की नमूना जांच (अप्रैल से जुलाई 2016) में पाया गया कि नगरपालिका परिषद पोरसा द्वारा 2011–16 के दौरान न तो शिक्षा उपकर की दर का निर्धारण किया गया और ना ही अधिरोपित किया गया। आगे, नगरपालिका परिषद बेगमगंज एवं गढ़ाकोटा द्वारा वर्ष 2011–12 एवं 2012–13 के दौरान सम्पत्ति कर के साथ शिक्षा उपकर का अधिरोपण नहीं किया गया।

- नगरीय विकास एवं आवास विभाग, मध्य प्रदेश शासन द्वारा निकाय क्षेत्र में स्थित भूमि/भवनों के वार्षिक भाड़ा मूल्य पर दो प्रतिशत की दर से, सम्पत्ति कर के साथ नगरीय विकास उपकर अधिरोपित एवं वसूल करने के निर्देश जारी किए गए (नवम्बर 2010)। अभिलेखों की नमूना जांच (अप्रैल 2016) में पाया गया कि नगरपालिका परिषद पोरसा ने 2011–12 से 2015–16 के दौरान सम्पत्ति कर के साथ नगरीय विकास उपकर का अधिरोपण एवं वसूली नहीं की।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि सम्बन्धित नगरीय स्थानीय निकायों को अनिवार्य करों के अधिरोपण एवं वसूली हेतु निर्देश जारी किए जाएंगे।

4.1.8 जल प्रभार

4.1.8.1 जल प्रदाय हेतु व्यक्तिगत कनेक्शनों से उपभोक्ता प्रभार की वसूली

म.प्र. नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 221 के अनुसार आयुक्त एक आवेदन पत्र प्राप्त होने पर जिसमें जल प्रदाय का उद्देश्य एवं खपत की मात्रा का उल्लेख हो, जल प्रदाय कर सकता है। अधिनियम की धारा 222 के अनुसार आयुक्त, आवेदक को जल मीटर प्रदाय करेगा एवं इसके लिए किराया वसूलेगा। इसी प्रकार म.प्र. नगरपालिका अधिनियम, 1961 की धारा 127–बी के अनुसार जहां जलप्रदाय निकाय द्वारा किया जाता है, वहां नगरपालिका परिषदें भूमि या भवन में जल प्रदाय हेतु उपभोक्ता प्रभार अधिरोपित करेंगी ।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच की गयी किसी भी नगरपालिकाओं द्वारा जल उपभोग की मात्रा की माप हेतु घरेलू मीटर की संस्थापन नहीं की गई थी। जल उपभोक्ता प्रभार की वसूली नगरपालिकाओं द्वारा निश्चित मासिक दर से की गई थी। इस प्रकार, नगरपालिकाएं जल मीटर के आधार पर जल खपत की वास्तविक उपभोग की मात्रा पर उपभोक्ता प्रभार लगाने में असफल रहीं।

31 मार्च 2016 की स्थिति में जल आपूर्ति उपभोक्ता प्रभार की राशि ₹ 243.65 करोड़ वसूली हेतु बकाया थी

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच की गयी नगरपालिकाओं द्वारा अवधि 2011–12 से 2015–16 के दौरान जल उपभोक्ता प्रभार की कुल चालू वार्षिक मांग ₹ 227.75 करोड़ के विरूद्ध वसूली मात्र ₹ 102.75 करोड़ (45 प्रतिशत) रही, विस्तृत विवरण ***परिशिष्ट–4.3*** में दर्शाया गया है। आगे देखा गया कि पूर्व वर्षों की बकाया के विरूद्ध ₹ 51.99 करोड़ की वसूली हुई एवं नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं में मार्च 2016 की स्थिति में संचयी जल उपभोक्ता प्रभार की ₹ 243.65 करोड़ बकाया थी। कुल बकाया मांग ₹ 243.65 करोड़ में से, 94 प्रतिशत (₹ 229 करोड़) केवल नगरपालिक निगम इन्दौर में वसूली हेतु बकाया थी। आगे, नगरपालिक निगम इन्दौर में 1,829 जल कनेक्शन थे, जहां जल प्रदाय के लिए उपभोक्ता प्रभार का बकाया देय ₹ 50,000 से अधिक था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि किसी भी नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं में पूर्व वर्षों की बकाया मांग को आगामी वर्षो में सही से अग्रेषित नहीं किया गया था। नगरपालिका परिषद जुन्नारदेव में 2011–12 से 2015–16 के दौरान जल प्रदाय के लिए उपभोक्ता प्रभारों की चालू वर्ष की मांग ₹ 8.15 लाख स्थिर रही। इस प्रकार, जल प्रदाय उपभोक्ता प्रभार के अधिरोपण एवं वसूली के आंकड़े वास्तविक नहीं थे।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि शहरी जल प्रदाय उपभोक्ता प्रभार की बकाया राशि वसूली हेतु सम्बन्धित नगरीय स्थानीय निकायों को निर्देश जारी कर दिए गए हैं तथा वसूली सुनिश्चित करने के लिए राज्य स्तर से अनुवीक्षण किया जाएगा।

4.1.8.2 बल्क वाटर कनेक्शनों से जल प्रभार की वसूली

नगरपालिक निगम इन्दौर के अन्तर्गत कार्यालय कार्यपालन यंत्री, लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग, खण्ड–1 मंडलेश्वर एवं खण्ड–2 मुसाखेड़ी इन्दौर के अभिलेखों की नमूना जांच में निम्नलिखित परिलक्षित हुआ :

46 थोक जल उपभोक्ता संयोजनों पर कुल राशि ₹ 30.62 करोड़ वसूली हेतु लंबित थे

- खण्ड–2 मुसाखेड़ी में कुल 76 बल्क वाटर कनेक्शन में से 15 में वाटर मीटर संस्थापित नहीं थे। शेष 61 बल्क वाटर कनेक्शन में वाटर मीटर संस्थापित थे, जिसमें 16 बल्क वाटर मीटर अक्रियाशील थे एवं जल उपभोक्ता प्रभार मासिक औसत आधार पर अधिरोपित किया जा रहा था। लेखापरीक्षा ने पाया कि मार्च 2016 की स्थिति में कुल 76 बल्क वाटर कनेक्शन में से 40 उपभोक्ताओं पर ₹ 16.17 करोड़ वसूली हेतु लंबित थे। बल्क वाटर कनेक्शन के बकायदारों में सबसे बड़े बकायादार ग्राम पंचायत गबली पलासिया (₹ 5.54 करोड़) एवं ग्राम पंचायत कोदारिया (₹ 9.27 करोड़), जनपद पंचायत महू, जिला इन्दौर थे।

- संधारण खण्ड–1, मण्डलेश्वर में 31 मार्च 2016 की स्थिति में कुल छह बल्क वाटर कनेक्शन पर वसूली हेतु ₹ 14.45 करोड़ बकाया थी, जिसमें ₹ 13.53 करोड़ वसूली हेतु नगर परिषद मण्डलेश्वर से बकाया थी।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि बकाया कर की वसूली हेतु निर्देश जारी किए गए हैं एवं वसूली सुनिश्चित करने हेतु राज्य स्तर से अनुवीक्षण किया जाएगा।

4.1.9 भवन अनुज्ञा शुल्क

मध्य प्रदेश शासन द्वारा राजपत्र अधिसूचना (जून 2012), के अनुसार भवन अनुज्ञा हेतु आवेदन शुल्क, कुल निर्मित क्षेत्रफल का ₹ एक प्रति वर्गमीटर की दर से वसूल किया जाना चाहिए था। भवन अनुज्ञा के लिए अनुज्ञा शुल्क की दरें आवासीय, व्यावसायिक अथवा औद्योगिक सम्पत्तियों से भिन्न–भिन्न दरों से वसूल करनी चाहिए। भवन निर्माण हेतु आवेदकों से भवन अनुज्ञा शुल्क के साथ विभिन्न प्रकार के शुल्क जैसे जल संग्रहण प्रभार, जल निकास शुल्क, वर्षा जल संचयन शुल्क भी वसूल किया जाना चाहिए, जैसा कि निकायों के मेयर–इन–काउंसिल/प्रेसीडेंट–इन–काउंसिल द्वारा नियत किया जाए। अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान हमने पाया कि :

- नगरपालिक निगम इन्दौर द्वारा भवन अनुज्ञा के लिए आवेदन शुल्क परिषद के प्रस्ताव दिनांक 30 मार्च 2002 के अनुसार ₹ 30 से ₹ 100 की दर से भूतल के लिए एवं उसके पश्चात ₹ 20 प्रति तल के अनुसार वसूल किया जा रहा था। लेखापरीक्षा में परिलक्षित हुआ कि राजपत्र दिनांक 01 जून 2012 की अधिसूचना के अनुसार शासन द्वारा आवेदन शुल्क की पुनरीक्षित दरों का पालन नगरपालिक निगम द्वारा नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप 2013–14 से 2015–16 के दौरान 111 नमूना जांच की गई बहुमंजिला भवनों की भवन अनुज्ञा प्रकरणों से आवेदन शुल्क के रूप में ₹ 11.77 लाख कम वसूल किए गए। इस आशय को इंगित करने पर नगरपालिक निगम इन्दौर द्वारा पुनरीक्षित दरों को सम्मिलित करते हुए ऑनलाईन भवन अनुज्ञा पद्धति को अद्यतन किया (4 अप्रैल 2016)।

- नगरपालिका परिषद पोरसा, जिला मुरैना द्वारा भवन अनुज्ञा जारी करने से सम्बन्धित अभिलेख संधारित नहीं होने के कारण लेखापरीक्षा में भवन अनुज्ञा की वसूली अभिनिश्चित नहीं की जा सकी थी।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि राज्य स्तर पर भवन अनुज्ञा हेतु एक समान सॉफ्टवेयर का विकास किया जा रहा था इसके पश्चात लीकेज रूक जाएंगे एवं

सॉफ्टवेयर की कमियों को दूर किया जाएगा। तथापि, नगरीय स्थानीय निकायों को नियमानुसार शुल्क वसूल करने के सम्बन्ध में निर्देशित किया जाएगा।

उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि नमूना जांच की गई नगरपालिकाएं राजपत्र में अधिसूचित निर्धारित दरों से शुल्क वसूल करने में असफल रही। अतः राजस्व की हानि के लिए उत्तरदायित्व निर्धारित किए जाने की आवश्यक्ता थी।

4.1.10 दुकानों का किराया

4.1.10.1 विगत 25 वर्षों से दुकानों की नीलामी में विफलता

मध्य प्रदेश अचल सम्पत्ति का अंतरण नियम 1994 के नियम 3 के अनुसार आयुक्त, परिषद की स्वीकृति से निकाय की कोई भी अचल सम्पति, जिससे आय प्राप्त होती हो या वह आय के योग्य हो, खुली निविदा आमंत्रित कर, उच्चतम बोली लगाने वाले को बेच सकता है अन्यथा किराए पर हस्तांतरित कर सकता है।

नगरपालिक निगम इन्दौर द्वारा विगत 18 से 25 वर्षो से रिक्त दुकानों की नीलामी में विफल रहने के परिणामस्वरूप राजस्व की हानि तथा दुकानों पर अतिक्रमण हुआ

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि नगरपालिक निगम इन्दौर दुकानों की रिक्तता की वास्तविक स्थिति से अवगत नहीं था। निकाय के बाजार शाखा ने अपर आयुक्त (राजस्व) को बताया (दिसम्बर 2015) की निकाय क्षेत्र अन्तर्गत 107 दुकानें रिक्त थीं। स्थानीय लेखापरीक्षा ने बताया (दिसम्बर 2015) कि निकाय की कुल 268 दुकानें विगत 18 से 25 वर्षों से नीलामी हेतु रिक्त थी। प्रत्युत्तर में निगम की बाजार शाखा द्वारा रिक्त दुकानों की वास्तविक स्थिति के सम्बन्ध में एक भौतिक सत्यापन कराया गया तथा अभिनिश्चित किया गया कि कुल 80 दुकानें नीलामी हेतु रिक्त थीं तथा यह भी पाया कि अन्य 28 दुकानों पर अतिक्रमण भी था।

आगे संवीक्षा में पाया गया कि नगरपालिक निगम इन्दौर द्वारा फरवरी 2012 में 48 दुकानों के लिए ₹ 1.62 करोड़ का न्यूनतम विक्रय मूल्य[3] निर्धारित किया गया था। इन दुकानों की नीलामी हेतु नवम्बर 2012 में निविदा आमंत्रित की गई थी। तथापि, मात्र 16 दुकानों के लिए ₹ 0.95 करोड़ की बोली प्राप्त हुई जिसे मेयर–इन–काउंसिल द्वारा निरस्त (परिषद के संकल्प क्रमांक 620 दिनांक 20.12.14) कर दिया गया। तत्पश्चात, रिक्त दुकानों की नीलामी हेतु कोई निविदा आमंत्रित नहीं की गई है (फरवरी 2016)। उत्तर में आयुक्त ने बताया (अप्रैल 2016) कि 82 दुकानों की नीलामी तथा दुकानों के अतिक्रमण की स्थिति निर्धारित करने हेतु सर्वेक्षण की प्रक्रिया प्रचलित थी।

तथ्य यह है कि नगरपालिक निगम इन्दौर उक्त रिक्त दुकानों को विगत 18 से 25 वर्षों से नीलाम नहीं कर सका परिणामस्वरूप निकाय को निरंतर राजस्व की हानि हुई तथा साथ ही दुकानों पर अतिक्रमण भी हुआ।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि राज्य स्तर से जांच कराई जाएगी तथा सुधारात्मक कार्रवाई की जाएगी।

4.1.10.2 दुकानों का किराया/धरोहर की वसूली लंबित रहना

दुकानों की धरोहर/किराए की बकाया राशि ₹ 7.06 करोड़ वसूली हेतु लंबित थी

मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखा नियम, 1971, के नियम 57, 59 एवं 60 के अनुसार नगरीय निकायों को अचल सम्पत्तियों की धरोहर राशि/किराया का अधिरोपण करना एवं वसूल करना था। अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि तीन नगरपालिक निगमों[4] तथा आठ नगरपालिका परिषदों[5] में 31 मार्च 2016 की स्थिति में दुकानों की धरोहर राशि/किराये की राशि ₹ 7.06 करोड़ वसूली हेतु लम्बित थी।

---

[3] नगर निगम इन्दौर द्वारा दुकानों की नीलामी हेतु न्यूनतम दर (प्रति वर्ग फुट) से निर्धारित किया गया।

[4] देवास (₹ 24.41 लाख), इन्दौर (₹ 300.00 लाख) तथा रतलाम (₹ 53.97 लाख)

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि राज्य स्तर से सम्बंधित नगरीय स्थानीय निकायों को निर्देश जारी किए जाएंगे।

4.1.11 विज्ञापन शुल्क

4.1.11.1 यूनीपोल पर विज्ञापन

नगरपालिक निगम इन्दौर की मेयर–इन–काउंसिल द्वारा पारित प्रस्ताव (सितम्बर 2007) के अनुसार निकाय सीमान्तर्गत छह स्थानों पर यूनीपोल के दोनों तरफ विज्ञापन हेतु राशि ₹ 38.88 लाख की निविदा तीन वर्षों के लिए स्वीकृत की गई थी, जिसका अनुबंध अक्टूबर 2010 में समाप्त हो गया था। लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि नगरपालिक निगम इन्दौर ने यूनीपोलों पर विज्ञापन हेतु निविदा प्रकाशन हेतु विज्ञापन नहीं दिया तथा निविदा जुलाई 2011 में अर्थात आठ माह के अंतराल के बाद आमंत्रित की गई। हालांकि जिस फर्म ने ₹ 81.00 लाख की अधिकतम बोली प्रस्तुत की थी, उस फर्म द्वारा सहमति पत्र स्वीकार न करने के कारण अनुबंध का निष्पादन नहीं किया जा सका। तत्पश्चात, लगभग एक वर्ष के उपरान्त अक्टूबर 2012 में पुनः निविदा आमंत्रित की गई। एक फर्म, जिसने ₹ 46.21 लाख की उच्चतम बोली प्रस्तुत की थी, के साथ तीन वर्ष की अवधि के लिए यूनिपोल पर विज्ञापन के लिए अनुबंध सम्पादित (जून 2013) किया गया था।

निविदा प्रपत्र की शर्त के अनुसार सफल निविदाकार से निविदा की पूरी राशि वसूल की जानी थी। अनुबंध अवधि के समाप्ति के पूर्व विज्ञापन स्थल रिक्त करने की स्थिति में भी "अधिग्रहण के अधिकार" के अन्तर्गत सम्पूर्ण राशि वसूल की जानी थी। निविदा की शर्तों के अनुसार स्वीकृत लागत की 40 प्रतिशत राशि सात दिन के अन्दर, 30 प्रतिशत द्वितीय वर्ष के प्रथम सप्ताह में तथा शेष 30 प्रतिशत तृतीय वर्ष के प्रथम सप्ताह में जमा कराई जानी थी।

नगर निगम इन्दौर द्वारा यूनीपोल पर विज्ञापन हेतु एक फर्म से ₹ 27.73 लाख की वसूली नहीं की गई

लेखापरीक्षा में पाया गया कि फर्म द्वारा प्रथम किश्त की राशि ₹ 18.48 लाख जमा की गयी, परन्तु द्वितीय एवं तृतीय किश्त की राशि जमा नहीं की गयी। फर्म ने निकाय को बताया (जुलाई 2014) कि धार्मिक तथा राजनीतिक संस्थाओं द्वारा अतिक्रमण करने के परिणामस्वरूप फर्म विगत एक वर्ष से यूनिपोलों का उपयोग नहीं कर पा रही है तथा निकाय में जमा प्रीमियम के समायोजन उपरान्त शेष राशि फर्म को वापस करने को कहा। आगे संवीक्षा में पाया गया कि ठेके की शर्तों के अनुसार अनुबन्ध की अवधि समाप्ति के पूर्व विज्ञापन स्थल खाली करने पर भी ठेकेदार पर निविदा की सम्पूर्ण राशि जमा करने की देयता थी परन्तु निकाय द्वारा शेष राशि ₹ 27.73 लाख की वसूली हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गई। आगे, निकाय ने यूनीपोल पर विज्ञापन हेतु पुनः निविदा आमंत्रित नहीं की। इस प्रकार, निकाय द्वारा ठेकेदार को ₹ 27.73 लाख का अदेय लाभ दिया गया।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि राज्य स्तर पर विज्ञापन नीति का प्रारूप अंतिम रूप दिए जाने की प्रक्रिया में है। तथापि, इस प्रकरण की विभाग द्वारा जांच की जाएगी।

4.1.11.2 होर्डिंग्स किराए की राजस्व हानि

मध्य प्रदेश अचल सम्पत्ति का अंतरण नियम 1994 के नियम 3 के अनुसार आयुक्त, परिषद की स्वीकृति से निकाय की कोई भी अचल सम्पत्ति, जिससे आय प्राप्त होती हो

[5] आमला (₹ 2.10 लाख), अनुपपुर (₹ 1.56 लाख), बेगमगंज (₹ 9.92 लाख), गढ़ाकोटा (₹ 6.59 लाख), हरदा (₹ 23.45 लाख), जुन्नारदेव (₹ 57.52 लाख), नैनपुर (₹ 13.65 लाख) एवं पाण्ढुर्ना (₹ 212.76 लाख),

या वह आय के योग्य हो, खुली निविदा आमंत्रित कर, उच्चतम बोली लगाने वाले को बेच सकता है अन्यथा किराए पर हस्तांतरित कर सकता है।

नगरपालिक निगम इन्दौर के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि निकाय द्वारा वर्ष 1991 से 2009 के मध्य 107 एजेंसियों को कुल 733 स्थानों पर विज्ञापन हेतु होर्डिंग्स की अनुमति प्रदान की गई थी। परन्तु वार्षिक निविदा आमंत्रित न करते हुए विज्ञापन एजेन्सियों को वर्ष 2014–15 तक प्रत्येक वर्ष समयावृद्धि दी गयी। लेखापरीक्षा ने पाया कि होर्डिंग्स की दर ₹ 75 से ₹ 85 प्रति वर्गफुट (मार्च 2009) तथा ₹ 85 से ₹ 100 प्रति वर्गफुट (अगस्त 2012) में पुनरीक्षित की गई थी। तत्पश्चात, दरें मार्च 2015 तक पुनरीक्षित नहीं की गई, जिसके फलस्वरूप विज्ञापन एजेंसियों को अदेय वित्तीय लाभ दिया गया।

आगे संवीक्षा में पाया गया कि अवधि 2010–11 से 2014–15 के मध्य औसत होर्डिंग्स किराया ₹ 3.68 करोड़ था जबकि वर्ष 2015–16 में मेयर–इन–काउंसिल द्वारा स्वीकृतियां निरस्त करने के कारण कोई होर्डिंग्स किराया वसूल नहीं किया गया था। इस प्रकार, होर्डिंग्स हेतु विज्ञापन एजेन्सी का चयन किए बिना स्वीकृतियां निरस्त करने से निकाय को राजस्व की हानि हुई, जिसकी सीमा 2010–11 से 2014–15 के बीच राशि ₹ 3.14 करोड़ से ₹ 4.94 करोड़[6] के मध्य रही।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि राज्य स्तर पर विज्ञापन नीति का प्रारूप अंतिम रूप दिए जाने की प्रक्रिया में है। जैसे ही अंतिम रूप दिया जाएगा, सभी स्थानों पर समान नीति होगी। तथापि, इन प्रकरणों पर विभाग द्वारा जांच की जाएगी।

4.1.12 बजट, लेखांकन तथा राजस्व का विनियोजन

4.1.12.1 बजट तथा लेखाओं का अनियमित संधारण

मध्य प्रदेश शासन ने, नगरपालिकाओं द्वारा 1 अप्रैल 2008 से उपचय आधारित लेखांकन संधारण पद्धति अपनाने हेतु, मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन नियमावली का प्रकाशन किया (अप्रैल 2007)। मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956, की धारा 126 तथा मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1961 की धारा 21 के अनुसार जैसे ही वार्षिक लेखे तैयार हो जाते हो, इसे निर्धारित प्रारूप में शासन को प्रेषित किया जाएगा।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि नगरपालिक निगम इन्दौर, रतलाम तथा रीवा के 2011–12 से 2015–16 की अवधि के लेखे तथा बजट अनुमान मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन नियमावली के प्रावधानों के अनुरूप ही तैयार किए गए थे। तथापि, नगरपालिक निगम देवास तथा सभी नमूना जांच की गई नगरपालिका परिषदों द्वारा बजट एवं लेखे निर्धारित प्रारूप में तैयार नहीं किए गए। आगे, देवास, इन्दौर, रतलाम तथा रीवा नगरपालिक निगमों के वार्षिक लेखे परिषद द्वारा पारित नहीं किए गए थे।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि नगरीय स्थानीय निकायों की वाणिज्यिक लेखापरीक्षा इस वर्ष से प्रारम्भ कर दी गई थी। दोहरी प्रविष्टि प्रणाली में परिवर्तन प्रक्रियाधीन था एवं राज्य स्तर से अनुवीक्षण किया जा रहा था।

4.1.12.2 अवास्तविक बजट अनुमान तैयार किया जाना

मध्य प्रदेश नगरपालिका (बजट अनुमान) नियम, 1962, के नियम 3 के अनुसार बजट अनुमान नगरीय स्थानीय निकाय के विगत तीन वर्षों की वास्तविक आय एवं व्यय के तुलनात्मक विवरण के आधार पर तैयार किया जाना चाहिए।

---

6 ₹ 3.28 करोड़ (2010–11), ₹ 4.94 करोड़ (2011–12), ₹ 3.57 करोड़ (2012–13), ₹ 3.46 करोड़ (2013–14) एवं ₹ 3.14 करोड़ (2014–15)

बजट अनुमान वास्तविकता के आधार पर तैयार नहीं किए गए

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि बजट अनुमान तथा वास्तविक आय एवं व्यय के आंकड़ों में भारी अंतर था, जो अनुचित बजट अनुमान तैयार किया जाने का द्योतक है। जिसका विवरण ***परिशिष्ट–4.4(अ)*** तथा ***(ब)*** में दिया गया है। 2011–12 से 2015–16 की अवधि में बजट अनुमान की तुलना में वास्तविक आय के आंकड़ों में 81 प्रतिशत तक अंतर था। इसी अवधि में वास्तविक व्यय की तुलना में अनुमानित व्यय में 80 प्रतिशत तक भिन्नता थी। इस प्रकार, बजट अनुमान वास्तविकता के आधार पर तैयार नहीं किए गए, जैसा कि मध्य प्रदेश बजट अनुमान नियम, 1962 में वर्णित था।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि सभी नगरीय स्थानीय निकायों को वास्तविकता के आधार पर बजट तैयार करने हेतु निर्देश जारी किए जाएंगे।

4.1.12.3 बैंक समाधान पत्रक तैयार नहीं किया जाना

मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखा नियम, 1971 के नियम 97 एवं 98 के अनुसार यदि रोकड़ बही तथा बैंक के अंतिम शेष की राशि में कोई भिन्नता होती है तो प्रत्येक माह उसका समाधान किया जाना चाहिए।

नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं निकायों द्वारा बैंक समाधान नहीं किया गया था

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि किसी भी नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं द्वारा अवधि 2010–11 से 2015–16 के दौरान बैंक समाधान नहीं किया गया था। इन नगरपालिकाओं में दिनांक 31.03.16 की स्थिति में रोकड़ बही तथा बैंक पासबुक के अंतिम शेषों के मध्य अंतर को ***परिशिष्ट–4.5*** में दर्शाया गया है। नगरपालिक निगम इन्दौर एवं रतलाम में रोकड़ बही तथा बैंक पास बुक के अंतिम शेषों में अंतर अभिनिश्चित नहीं किया जा सका क्योंकि इन नगरपालिक निगमों द्वारा निर्धारित प्रारूप में रोकड़ बही का संधारण नहीं किया जा रहा था।

आगे संवीक्षा में पाया गया कि नगरपालिक निगम देवास, रीवा एवं नगरपालिका परिषद अनुपपुर, बड़वाह, बेगमगंज तथा गढ़ाकोटा के बैंक खातो में अंतिम शेष कम था, जिससे बैंक समाधान के अभाव में राशियों के अनुचित उपयोग का जोखिम था।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि संबंधित नगरीय स्थानीय निकायों को बैंक समाधान तैयार करने हेतु निर्देश जारी किए जाएंगे। लेखांकन सुधार के अंतर्गत परामर्शदाताओं द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों का सुदृढ़ीकरण किया जाएगा, इस प्रकार बैंक समाधान सहित सम्पूर्ण लेखांकन पद्धति का सुदृढ़ीकरण होगा।

4.1.12.4 संचित निधि

- ***संचित निधि में राशि ₹ 62.53 करोड़ कम जमा किया जाना***

मध्य प्रदेश शासन के आदेशानुसार (मार्च 1998) चुंगी तथा यात्री कर के एवज में क्षतिपूर्ति के लिए सहायता अनुदान सहित नगरीय स्थानीय निकायों की प्रतिदिन की आय का पांच प्रतिशत निकाय की संचित निधि में जमा किया जाना चाहिए। संचित निधि का लेखा नगरीय निकाय के लेखे से पृथक संधारित किया जाना चाहिए था। संचित निधि का उपयोग आपातकालीन कार्यों या जन उपयोगिता के अन्य कार्यों के लिए किया जाना था जिसके लिए बजट में प्रावधान नहीं था।

नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं द्वारा संचित निधि में ₹ 162.53 करोड़ कम जमा किए गए

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि 2011–12 से 2015–16 की अवधि में नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं को संचित निधि में ₹ 169.33 करोड़ जमा करना था ***(परिशिष्ट–4.6)***। तथापि, नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं द्वारा मात्र ₹ 6.81 करोड़ जमा किए जाने के कारण संचित निधि में ₹ 162.53 करोड़ कम जमा हुआ। आगे, नगरपालिक निगम देवास तथा इन्दौर द्वारा संचित निधि का गठन नहीं किया गया था।

उत्तर में शासन ने बताया (जनवरी 2017) कि इन्दौर तथा देवास के प्रकरणों की शासन स्तर से जांच की जाएगी तथा अन्य नगरीय निकायों को कम जमा की गई राशि को जमा करने हेतु निर्देश जारी किए जाएंगे।

- ***संचित निधि से आहरित निधियों की प्रतिपूर्ति नहीं किया जाना***

मध्य प्रदेश शासन के आदेशानुसार (मार्च 1998), संचित निधि से आहरित निधि की अधिकतम 24 किस्तों में प्रतिपूर्ति की जानी थी। प्रतिपूर्ति की प्रथम किस्त संचित निधि से आहरण के एक माह के पश्चात देय हो जाती है। नगरपालिका परिषद आमला के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि 2003–04 में दुकानों के निर्माण हेतु संचित निधि से ₹ 2.50 लाख का आहरण किया गया था। तथापि, 13 वर्ष व्यतीत होने के उपरांत भी आहरित निधि की प्रतिपूर्ति नहीं की गई थी, जो शासन के आदेशों का उल्लंघन था।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि प्रकरणों की जांच कर आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

- ***संचित निधि से ₹ 4.84 लाख का अनियमित व्यय***

मध्य प्रदेश शासन के आदेशानुसार (मार्च 1998) संचालक, नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय की पूर्व स्वीकृति प्राप्त किए बिना संचित निधि से किसी भी राशि का आहरण नहीं किया जा सकता है। संचित निधि से आहरित राशि का व्यय केवल अनावर्ती व्यय के लिए किया जा सकता है, जिसके लिए बजट में प्रावधान न हो। नगरपालिका परिषद बड़वाह की लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि निकाय के कर्मचारियों के वेतन भुगतान हेतु ₹ 4.84 लाख का आहरण संचित निधि से जनवरी 2016 में किया गया। निधि के आहरण हेतु संचालक, नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय की स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई थी जबकि यह राज्य शासन के निर्देशों (मार्च 1998) के अनुसार आवश्यक था। आगे, संचित निधि से वेतन भुगतान पर व्यय किया जाना शासन के निर्देशों के विपरीत था।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि प्रकरणों की जांच कर आवश्यक कार्यवाही की जाएगी।

4.1.12.5 देयताओं के निर्वहन में विलम्ब

मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956, की धारा 88 के अनुसार निकाय निधि में समय–समय पर जमा की गई राशियों का व्यय निम्न प्राथमिकता क्रम में किया जाएगा। प्रथम, निगम द्वारा देय समस्त ऋणों के पुनर्भुगतान के लिए प्रावधान, द्वितीय नगरीय निकाय पर आरोपित समस्त दायित्वों के लिए प्रावधान, तृतीय अधिनियम में वर्णित आवश्यक समस्त सेवाओं के लिए धनराशियों का प्रावधान करना।

नगरपालिक निगम देवास एवं इन्दौर ने ₹ 500.83 करोड़ के विद्युत बिलों का भुगतान नहीं किया

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि नगरपालिक निगम देवास तथा इन्दौर द्वारा विद्युत बिलों के भुगतान की देयता का निर्वहन नहीं किया गया। नगरपालिक निगम, देवास में 31 मार्च 2016 की स्थिति में सिर्फ विद्युत तथा जल प्रदाय के विद्युत बिलों की ₹ 1.75 करोड़ बकाया थी, जो वर्ष 2002 से भुगतान हेतु शेष थी। 31 मार्च 2016 की स्थिति में नगरपालिक निगम इन्दौर में जल प्रदाय हेतु विद्युत बिलों की बकाया ₹ 499.08 करोड़ थी, जो वर्ष 2012 के पूर्व के समय से संबंधित थी। तथापि, बकाया विद्युत बिलों के भुगतान हेतु बजट में प्रावधान किया गया था।

नगरपालिक निगम, इन्दौर ने बताया (अप्रैल 2016) कि देयता को आगामी वर्ष के बजट एवं वार्षिक लेखाओं में दर्शाया जाएगा। शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि विद्युत बिलों का समय से भुगतान सुनिश्चित करने हेतु निर्देश जारी किए जाएंगे।

4.1.12.6 स्रोत पर काटे गए करों को जमा करना

स्रोत पर काटे गए कर राशि ₹ 7.66 करोड़ को शासन के खाते में जमा नहीं किया गया

नगरपालिक निगम देवास, रीवा तथा नगरपालिका परिषद अनुपपुर के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि इन निकायों द्वारा राज्य शासन, मध्य प्रदेश भवन संनिर्माण एवं कर्मकार कल्याण मण्डल तथा भारत शासन हेतु काटे गए वैट कर, रॉयल्टी, कर्मकार कल्याण उपकर तथा आयकर ₹ 7.66 करोड़ जमा नहीं की गई, जिसका विवरण ***परिशिष्ट–4.7*** में दिया गया है। आगे संवीक्षा में पाया गया कि इन नगरपालिकाओं ने स्रोत पर काटे गए करों का अनाधिकृत रूप से अपने नियमित व्यय हेतु उपयोग किया था।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि करों को अविलम्ब जमा करने हेतु निर्देश जारी किए जाएंगे।

4.1.12.7 नगरपालिका परिषद के व्यय हेतु योजना निधियों का व्यपवर्तन

नगरपालिका परिषद बड़वाह के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि नगरपालिका को छोटे एवं मझोले शहरों की अधोसंरचना विकास योजनान्तर्गत जल प्रदाय हेतु ₹ 6.69 करोड़ प्राप्त हुए थे। तथापि, नगरपालिका ने सितम्बर 2014 से मार्च 2015 के दौरान छोटे एवं मझोले शहरों की अधोसंरचना विकास योजना से ₹ 69.54 लाख का अपने नियमित व्यय यथा विद्युत बिलों एवं ठेकेदारों के चलित देयकों के भुगतान हेतु किया।

नगरपालिका परिषद बड़वाह के मुख्य नगरपालिका अधिकारी ने बताया (जून 2016) कि छोटे एवं मझौले शहरों की अधोसंरचना विकास योजना की निधि, अध्यक्ष तथा मुख्य नगरपालिका अधिकारी की स्वीकृति के अनुसार नगरीय निकाय के देय भुगतानों के लिए व्यय की गई थी जिसे भविष्य में योजना निधि में वापस कर दिया जाएगा। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि योजना निधि का उपयोग जिस कार्य के लिए निधि स्वीकृत की गई थी, उसके अलावा अन्य कार्यों में उपयोग किए जाने की स्वीकृति देने हेतु नगरपालिका अध्यक्ष एवं मुख्य नगरपालिका अधिकारी सक्षम नहीं थे।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि प्रकरण की जांच कर आवश्यक कार्यवाही की जाएगी।

4.1.12.8 स्कूलों को मध्याह्न भोजन के परिवहन हेतु शिक्षा उपकर का व्यपवर्तन

नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय, मध्य प्रदेश शासन के आदेशानुसार (अक्टूबर 1999) नगरीय निकायों को उन भवन या भूमियों, जिन पर सम्पत्ति कर अधिरोपित है, के वार्षिक भाड़ा मूल्य का अधिकतम पांच प्रतिशत की दर, पर शिक्षा उपकर अधिरोपित करने की अनुमति प्रदान की गई थी। आगे, मध्य प्रदेश शासन ने शिक्षा उपकर का उपयोग शासकीय विद्यालयों के रख–रखाव, स्वच्छता तथा पेयजल सुविधा उपलब्ध कराने हेतु आदेश जारी किए थे (अक्टूबर 2012)।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2011–12 से 2015–16 की अवधि में नगरपालिक निगम इन्दौर ने मध्याह्न भोजन योजनान्तर्गत पके हुए भोजन के परिवहन हेतु शिक्षा उपकर ₹ 9.75 करोड़ का अनियमित उपयोग किया। आपत्ति इंगित किए जाने पर आयुक्त ने उत्तर दिया (जून 2016) कि मेयर–इन–काउंसिल में पारित प्रस्ताव अनुरूप शिक्षा उपकर का, मध्याह्न भोजन योजनान्तर्गत पके हुए खाने के परिवहन पर, व्यय किया गया था। तथापि, मेयर–इन–काउंसिल के प्रस्ताव की प्रति लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की गई।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि शिक्षा उपकर के उपयोग हेतु पुनरीक्षित निर्देश जारी कर दिए गए (जुलाई 2016)।

तथ्य यह है कि शिक्षा उपकर के उपयोग के संबंध में अक्टूबर 2012 के निर्देश 2011–12 से 2015–16 की अवधि में प्रचलन में थे, जिसका पालन नगरपालिक निगम, इन्दौर को करना था तथा राज्य शासन के आदेशों की अवहेलना करने हेतु उत्तरदायित्व निर्धारित करने की आवश्यकता थी।

4.1.12.9 नगरीय विकास उपकर का राज्यांश जमा न किया जाना

नगरपालिकाओं द्वारा नगरीय विकास उपकर की राज्यांश ₹ 18.60 करोड़ शासन के खाते में जमा नहीं किया गया

मध्य प्रदेश उपकर अधिनियम, 1981 के प्रावधानों के अनुसार नगरपालिकाओं द्वारा नगरीय सीमान्तर्गत स्थित भवन तथा भूमियों पर नगरीय विकास उपकर अधिरोपित करना तथा वसूल करना था। वित्त विभाग, मध्य प्रदेश शासन के राजपत्र (फरवरी 2008) के अनुसार, नगरीय स्थानीय निकायों को नगरीय विकास उपकर की वसूली गई राशि का 40 प्रतिशत राज्य शासन के खाते में जमा कराना था।

अवधि 2010–11 से 2015–16 के दौरान नमूना जांच की गयी नगरपालिकाओं ने नगरीय विकास उपकर के रूप में ₹ 46.85 करोड़ एकत्रित किए ***(परिशिष्ट–4.8)*।** इस प्रकार, राज्य शासन के खाते में ₹ 18.74 करोड़ (40 प्रतिशत) जमा किए जाने थे। तथापि, नगरपालिका परिषद गढ़ाकोटा, हरदा एवं नैनपुर द्वारा मात्र ₹ 0.14 करोड़ जमा किए गए थे। अन्य नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं ने कोई राशि शासन के खाते में जमा नहीं किया था। इस प्रकार, नगरपालिकाओं द्वारा नगरीय विकास उपकर की राशि शासन के खाते में जमा कराने में विफलता के परिणामस्वरूप राज्य शासन ₹ 18.60 करोड़ के राजस्व से वंचित रहा।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि शासन के खाते में निर्धारित राशि जमा कराने हेतु सम्बन्धित नगरीय स्थानीय निकायों को निर्देश जारी किए जाएंगे।

4.1.13 अनुवीक्षण

4.1.13.1 राजस्व विभाग में करों की वसूली हेतु अमले की कमी

नगरीय स्थानीय निकायों की आय का मुख्य स्रोत राजस्व वसूली है, अतः राजस्व विभाग में राजस्व वसूली हेतु पर्याप्त कर्मचारियों की पदस्थापना की जानी चाहिए। छह नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं[7] के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि इन नगरपालिकाओं के राजस्व विभाग में अमले की नितांत कमी थी, जैसाकि ***परिशिष्ट–4.9*** में वर्णित किया गया है। राजस्व विभाग में स्वीकृत पदों के विरूद्ध नगरपालिक निगम देवास में 94 प्रतिशत, इन्दौर में 70 प्रतिशत, रतलाम में 77 प्रतिशत, रीवा में 36 प्रतिशत तथा नगरपालिका परिषद बड़बाह में 46 प्रतिशत तथा पोरसा में 40 प्रतिशत पद रिक्त थे। कर्मचारियों की कमी के परिणामस्वरूप राजस्व वसूली प्रक्रिया पर विपरीत प्रभाव पड़ा जिसकी चर्चा **कण्डिका–4.1.7.2** तथा **4.1.7.3** में की गई है।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि नगरीय स्थानीय निकाय स्तर पर अमले को तर्कसंगत बनाने के प्रयास किए जा रहे थे।

4.1.13.2 भौगोलिक सूचना पद्धति के आधार पर करों की मांग का अनुवीक्षण न किया जाना

मध्य प्रदेश शहरी अधोसंरचना निवेश योजनान्तर्गत, राज्य शासन ने नगरपालिक निगम देवास को सम्पत्ति कर के आंकलन तथा मांग पंजी तैयार करने की अग्रगामी परियोजना के रूप में चयन किया था (जुलाई 2013)। सर्वेक्षण उपरान्त, मार्च 2013 की स्थिति में नगरपालिक निगम देवास में सम्पत्ति कर की बकाया लम्बित मांग ₹ 41.21 करोड़ तथा जलकर की बकाया ₹ 6.08 करोड़ वसूली हेतु निश्चित की गई थी।

---

[7] बड़बाह, देवास, इन्दौर, पोरसा, रतलाम एवं रीवा

तथापि, लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि नगरपालिक निगम द्वारा बकाया लंबित मांगों की वसूली की निगरानी सुनिश्चित नहीं की गई तथा वसूली पत्रक में सम्पत्ति कर की बकाया मांग के रुप में ₹ 8.25 करोड़ तथा जलकर के उपभोक्ता प्रभार की बकाया मांग के रुप में ₹ 2.95 करोड़ दर्शायी गई थी। इस प्रकार, नगरपालिक निगम, देवास की सर्वेक्षण के आधार पर निश्चित की गयी मांग को निरंतर न करने के फलस्वरूप सम्पत्ति कर तथा जलकर की ₹ 36.09 करोड़ की राशि की कम मांग दर्शायी गयी।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि सम्पत्ति कर को शहरी सुधारों के अन्तर्गत लिया गया था तथा नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय के पर्यवेक्षण में राज्य भौगोलिक सूचना पद्धति आधारित सम्पत्ति कर वसूली का क्रियान्वयन किया जा रहा था। तथापि, नगरीय स्थानीय निकाय से प्रतिवेदन प्राप्त किया जाएगा।

4.1.13.3 नगरपालिक निगम इन्दौर में संपत्तियों का जीआईएस सर्वे पूर्ण नहीं करना

जीआईएस डाटाबेस कार्य अपूर्ण रहने से ₹ 50.74 लाख का निष्फल व्यय हुआ

आयुक्त, नगरपालिक निगम इन्दौर के अभिलेखों की नमूना जांच (अप्रैल 2016) में पाया गया कि नगरपालिक निगम इन्दौर द्वारा करों की वसूली हेतु निकाय क्षेत्र में स्थित सम्पत्तियों के जीआईएस सर्वे करने के लिए एक एजेंसी से (मार्च 2007) में ₹ 1.50 करोड़ में अनुबंध कर कार्यादेश जनवरी 2008 में दिया गया। कार्यादेश के अनुसार सर्वे का कार्य मई 2008 तक पूर्ण किया जाना था, तत्पश्चात, आगामी माह से जीआईएस कम्प्यूटर आधारित आवेदन पद्धति का विकास करना था।

आगे लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि नगरपालिक निगम इन्दौर ने फर्म को ₹ 37.50 लाख (फरवरी 2009) तथा ₹ 13.24 लाख (मार्च 2010) का भुगतान कार्य की प्रगति के आधार पर किया गया था। जबकि, फर्म ने निकाय की सम्पत्तियों का जीआईएस सर्वे तथा डाटाबेस निर्माण का कार्य नहीं किया था। नगरपालिक निगम द्वारा फर्म को अनेक बार सूचना पत्र जारी करने के उपरांत नगरपालिक निगम ने अनुबन्ध को निरस्त कर दिया (जून 2012)। इस प्रकार, फर्म द्वारा जीआईएस सर्वे कार्य पूर्ण नहीं करने के कारण वांछित उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका, परिणामस्वरूप ₹ 50.74 लाख का निष्फल व्यय हुआ।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि राज्य स्तर पर समस्त नगरीय स्थानीय निकायों में जीआईएस सर्वे का कार्य प्रक्रियाधीन है। नगरपालिक निगम इन्दौर के प्रकरण की छानबीन कर निगम से प्रतिवेदन प्रस्तुत करने हेतु कहा जाएगा।

4.1.14 निष्कर्ष का सारांश एवं अनुशंसाएं

- नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा वसूले गए राजस्व उनके व्यय की पूर्ति हेतु अपर्याप्त थे। नमूना जांच की गई नगरपालिक निगमों में उनके स्वयं के राजस्व का अंश 37 से 69 प्रतिशत के मध्य था, जबकि नगरपालिका परिषदों में उनके स्वयं के राजस्व का हिस्सा 24 से 64 प्रतिशत के मध्य था। आगे, यह भी पाया गया कि 2011–16 के दौरान निकायों के स्वयं के राजस्व में मुख्य वृद्धि राज्य शासन द्वारा चुंगी एवं यात्री कर के एवज में क्षतिपूर्ति के रूप में प्रदाय की गई सहायता अनुदान थी एवं नगरपालिकाओं के उनके स्वयं के करों में अनुपातिक वृद्धि नहीं थी।

  अनुशंसाः राज्य शासन एवं नगरपालिकाओं को अपने क्षेत्रान्तर्गत जीआईएस सर्वेक्षण के माध्यम से करदाताओं के डाटाबेस के एकत्रीकरण द्वारा स्वयं के राजस्व की मांग एवं वसूली की सम्भावना को तलाशने हेतु प्रभावी कदम उठाने चाहिए।

- सम्पत्ति कर बोर्ड, जिसका गठन नगरपालिकाओं को सम्पत्ति करों के निर्धारण एवं वसूली में सहायता के लिए किया गया था, ने मानव शक्ति की कमी के कारण सौंपे गए कर्तव्यों का पालन नहीं किया।

  अनुशंसा: राज्य सरकार को सम्पत्ति कर बोर्ड को सुदृढ़ करना चाहिए ताकि बोर्ड, नगरपालिकाओं को उनकी राजस्व वसूली क्षमता वर्धन हेतु मार्गदर्शन एवं सहायता प्रदान कर सके।

- बजट एवं लेखा, मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन नियमावली के अनुरूप तैयार नहीं किए गए थे। नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं द्वारा बैंक समाधान तैयार नहीं किया गया जिसके कारण निधियों के दुरूपयोग का जोखिम था।

  अनुशंसा: राज्य शासन को नगरपालिकाओं द्वारा बजट एवं लेखे मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन नियमावली के अनुरूप तैयार किया जाना सुनिश्चित करना चाहिए।

- नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं द्वारा संचित निधि में ₹ 162.53 करोड़ कम जमा किए गए थे। नगरपालिकाओं द्वारा वसूल की गयी नगरीय विकास उपकर से निर्धारित राज्यांश, राज्य शासन के खाते में जमा नहीं करने के परिणामस्वरूप राज्य शासन ₹ 18.60 करोड़ के राजस्व से वंचित रहा। आगे, नगरपालिकाओं द्वारा वैट कर, रॉयल्टी एवं कर्मकार कल्याण उपकर के रूप में स्रोत पर काटी गई ₹ 7.66 करोड़ शासन के खाते में जमा नहीं की गई जो निकायों द्वारा स्वयं के नियमित व्यय के लिए उपयोग की गई।

  अनुशंसा: नगरपालिकाओं द्वारा सांविधिक देय, जैसे वैट कर, रॉयल्टी, कर्मकार कल्याण उपकर एवं आयकर से संबंधित स्रोत पर काटा गया कर, निर्धारित समय में संबंधित प्राधिकारियों के पास जमा किया जाना सुनिश्चित करना चाहिए।

- 2011–16 के दौरान सम्पत्तिकर, समेकित कर एवं जल आपूर्ति के लिए उपभोक्ता प्रभार की वसूली संबंधित मांग से अत्यंत कम रही। मार्च 2016 की स्थिति में नमूना जांच की गयी नगरपालिकाओं में सम्पत्ति कर की बकाया वसूली ₹ 145.38 करोड़, समेकित कर की बकाया वसूली ₹ 142.69 करोड़ एवं जल आपूर्ति के लिए उपभोक्ता प्रभार की बकाया वसूली ₹ 243.65 करोड़ थी। नगरपालिकाओं के राजस्व शाखा में कर्मचारियों की नितांत कमी के फलस्वरूप राजस्व वसूली पर विपरीत प्रभाव पड़ा। आगे, करों की मांग का अनुवीक्षण भौगोलिक सूचना पद्धति सर्वेक्षण के आधार पर नहीं किया गया था।

  अनुशंसा: नगरपालिकाओं को आवधिक अनुवीक्षण एवं राजस्व शाखा में पर्याप्त कर्मचारियों को उपलब्ध कराते हुए चालू वर्ष के करों एवं पूर्व वर्षों के बकाया करों की वसूली हेतु प्रक्रिया को सुदृढ़ करना चाहिए।