

## अध्याय-6

शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन



## अध्याय-6

### शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा हस्तांतरित कार्यों को प्रभावी ढंग से तभी किया जा सकता है जब उन्हें पर्याप्त वित्तीय संसाधनों से समर्थित किया जाय। इस तरह के वित्तीय संसाधन अनुमानित राजकोषीय हस्तांतरण या स्वयं के राजस्व प्रवाहों तक पहुंच का रूप ले सकते हैं जो उचित व्यय शक्तियों के साथ-साथ व्यय दायित्वों के प्रति तरणशील एवं अनुरूप हों। शहरी स्थानीय निकायों को अनुमानित राजकोषीय हस्तांतरण एक मजबूत एस एफ सी तंत्र और राज्य तथा केंद्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुपालन के माध्यम से सुनिश्चित किए जाने की आवश्यकता है। राजस्व के स्वयं के संसाधनों तक पहुंच में एक विशिष्ट प्रवाह से करारोपण और संग्रहण करने की शक्ति दोनों सम्मिलित होंगे। व्यय शक्तियाँ उचित प्रत्यायोजन सीमाओं को संदर्भित करती हैं जो शहरी स्थानीय निकायों को अपने वित्तीय संसाधनों का उपयोग करने की अनुमति देती हैं।

#### 6.1 राजस्व के स्रोत

वर्ष 2015-16 से वर्ष 2020-21 की अवधि के दौरान राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व का विवरण नीचे तालिका-6.1 में दर्शाया गया है।

तालिका-6.1: 2015-16 से 2020-21 की अवधि के दौरान शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व का विवरण  
(₹ करोड़ में)

वर्ष	अनुदान	स्वयं का राजस्व	कुल राजस्व	कुल राजस्व में स्वयं के राजस्व की प्रतिशतता
2015-16	482.60	92.91	575.51	16.14
2016-17	480.16	121.57	601.73	20.20
2017-18	830.55	152.85	983.40	15.54
2018-19	867.55	137.16	1,004.71	13.65
2019-20	894.40	139.95	1,034.35	13.53
2020-21	1,202.19	136.02	1,338.21	10.16
योग	4,757.45	780.46	5,537.91	14.09

स्रोत: निदेशालय, शहरी विकास विभाग द्वारा 91 शहरी स्थानीय निकायों के लिए दी गई जानकारी।

उपर्युक्त तालिका वर्ष 2015-16 से 2017-18 तक अपने स्रोतों से राजस्व की प्राप्ति में वृद्धि की प्रवृत्ति को दर्शाती है। तथापि, वर्ष 2017-18 में वृद्धि विगत वर्षों के बकाया के संग्रहण के कारण थी। वर्ष 2018-19 के दौरान, राजस्व संग्रहण को आम चुनाव से संबंधित कार्यों में कर्मचारियों की तैनाती से प्रभावित होना बताया गया, जबकि कोविड-19 महामारी ने वर्ष 2020-21 में राजस्व को प्रभावित किया था।

केंद्र और राज्य सरकार द्वारा, हस्तांतरण के माध्यम से, अनुदान के रूप में निधियाँ शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित की गई थीं। जैसा कि उपर्युक्त तालिका से देखा जा सकता है, वर्ष 2015-16 से वर्ष 2020-21 की अवधि के दौरान राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व (86 प्रतिशत) का प्रमुख हिस्सा सरकार से राजकोषीय हस्तांतरण से बना था।

बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय द्वारा अवगत कराया गया कि शहरी स्थानीय निकायों को अपने स्वयं के राजस्व को बढ़ाने के लिए नियमित अंतराल पर निर्देशित किया जाता है ताकि एस एफ सी, सी एफ सी और अन्य अनुदानों पर निर्भरता कम से कम हो सके।

### 6.1.1 शहरी स्थानीय निकायों को राजकोषीय हस्तांतरण

#### 6.1.1.1 राज्य वित्त आयोग अनुदान

शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधनों के प्रमुख हिस्से में एस एफ सी द्वारा अनुशंसित अनुदान सम्मिलित थे। एस एफ सी का समय पर गठन और इसकी अनुशंसाओं की स्वीकृति का शहरी स्थानीय निकायों को निधियों के सुनिश्चित हस्तांतरण पर प्रभाव पड़ता है।

#### 6.1.1.2 एस एफ सी के अन्तर्गत निधियों को अवमुक्त करना

वर्ष 2015-16 से 2020-21 की अवधि के दौरान राज्य सरकार के आदेशों के अनुसार देय और वास्तव में शहरी स्थानीय निकायों को अवमुक्त की गई निधियों का विवरण तालिका-6.2 में दर्शाया गया है।

तालिका-6.2: एस एफ सी अनुदानों का आवंटन और अवमुक्त

(₹ करोड़ में)

विवरण	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
राज्य सरकार द्वारा निर्धारित किया गया आवंटन	254.04	254.11	579.78	591.97	591.97	591.02
शहरी स्थानीय निकायों को वास्तव में अवमुक्त निधियाँ	254.04	254.11	579.78	591.97	591.97	591.02

स्रोत: शहरी विकास निदेशालय द्वारा प्रदान की गई जानकारी।

उपर्युक्त तालिका इंगित करती है कि राज्य सरकार द्वारा आवंटित निधियाँ पूरी तरह से अवमुक्त की गईं और निधियाँ अवमुक्त करने में कोई कमी नहीं थी।

#### 6.1.1.3 सी एफ सी के अन्तर्गत निधियों को अवमुक्त करना

संविधान के अनुच्छेद 280 (3)(सी) में सी एफ सी को संबंधित एस एफ सी की अनुशंसाओं के आधार पर नगरपालिकाओं के संसाधनों के पूरक के लिए राज्य की संचित निधि को बढ़ाने के उपायों की अनुशंसा करने का अधिदेश दिया गया है। 14वें वित्त आयोग ने विभाज्य पूल खाते की प्रतिशतता के रूप में शहरी स्थानीय निकायों को मूल अनुदान और निष्पादन अनुदान<sup>1</sup> की अनुशंसा की है। तालिका-6.3 वर्ष 2015-16 से 2020-21 की अवधि के दौरान सी एफ सी अनुदानों के आवंटन और अवमुक्त प्रदर्शित करती है।

तालिका-6.3: शहरी स्थानीय निकायों को मूल एवं निष्पादन अनुदानों के आवंटन और अवमुक्त का विवरण

(₹ करोड़ में)

अवधि	मूल अनुदान		निष्पादन अनुदान	
	आवंटन	अवमुक्त	आवंटन	अवमुक्त
2015-16	75.43	75.43	-	-
2016-17	93.96	93.96	24.53	24.53

<sup>1</sup> राज्य की प्राप्तियों और व्यय लेखाओं के रखरखाव को प्रोत्साहित करने और राज्य के स्वयं के राजस्व में वृद्धि करने के उद्देश्य से निष्पादन अनुदान शुरू करने का प्रस्ताव है। इस प्रावधान को 15वें सी एफ सी ने हटा दिया था।

अवधि	मूल अनुदान		निष्पादन अनुदान	
	आवंटन	अवमुक्त	आवंटन	अवमुक्त
2017-18	107.56	107.56	27.16	27.16
2018-19	108.67	108.67	-	-
2019-20	188.18	188.18	-	-
2020-21	278.00	278.00	लागू नहीं	लागू नहीं

वित्त मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा 14वें वित्त आयोग (अक्टूबर, 2015) की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन के लिए जारी दिशा-निर्देशों के अनुसार, अनुदान राज्य सरकार को विधिवत गठित<sup>2</sup> शहरी स्थानीय निकायों के लिए प्रत्येक वर्ष जून (मूल अनुदान का 50 प्रतिशत) और अक्टूबर (मूल अनुदान और पूर्ण निष्पादन अनुदान का शेष हिस्सा) में दो किस्तों में जारी किया जाएगा। अनुदान की दूसरी और बाद की किस्तें (मूल और निष्पादन दोनों) पूर्व किस्तों के उपयोगिता प्रमाण पत्र की प्राप्ति के अधीन होगी। उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि केन्द्र सरकार द्वारा आवंटित निधियाँ पूर्ण रूप से अवमुक्त की गई थीं और निधियाँ अवमुक्त करने में कोई कमी नहीं थी। तथापि, भारत सरकार द्वारा वर्ष 2018-19 एवं 2019-20 के लिए निष्पादन अनुदान जारी नहीं किया गया था।

बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय द्वारा अवगत कराया गया कि शहरी स्थानीय निकाय जिसने आवश्यक शर्तों को पूरा किया था के लिए मांग अपलोड की गई थी, लेकिन भारत सरकार ने न तो दावे को निरस्त किया और न ही निष्पादन अनुदान को अवमुक्त किया।

### 6.1.2 शहरी स्थानीय निकायों का स्वयं का राजस्व

नगर निगम अधिनियम, 1959 और नगरपालिका अधिनियम, 1916 राज्य में शहरी स्थानीय निकायों को स्वयं के राजस्व के विभिन्न स्रोतों का दोहन करने का अधिकार देता है। मुख्य राजस्व स्रोतों, कर की स्थिति और सांविधिक प्रावधानों का विवरण **परिशिष्ट-6.1** में दर्शाया गया है।

भूमि और भवनों पर संपत्ति कर, शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के कर राजस्व का मुख्य आधार है। शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के करेत्तर राजस्व में मुख्य रूप से परिसंपत्तियों से किराया, विज्ञापन कर, व्यापार लाइसेंस शुल्क, जन्म एवं मृत्यु प्रमाण पत्र जैसे विभिन्न प्रमाण पत्र जारी करने के लिए शुल्क, संपत्तियों का हस्तांतरण, रोड कटिंग प्रभार, प्रयोक्ता प्रभार, पार्किंग पर ठेका आदि से आय सम्मिलित हैं।

राज्य कानूनों से पता चला कि संपत्ति कर और विज्ञापन कर जैसे कुछ करों के संग्रहण करने का अधिकार शहरी स्थानीय निकायों के पास निहित है, राज्य सरकार, आधिकारिक राजपत्र में प्रकाशित सामान्य या विशेष आदेश द्वारा, नगरपालिका को धारा 128 में उल्लिखित कोई भी कर, जो पहले से ही नहीं लगाया गया है, ऐसी दर पर और ऐसी अवधि के भीतर जो अधिसूचना में निर्दिष्ट की जा सकती है, अधिरोपित करने की अपेक्षा कर सकती है और नगरपालिका तदनुसार कार्य करेगी। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार किसी नगरपालिका से पहले से अधिरोपित किसी कर की दर में वृद्धि, संशोधन या परिवर्तन करने की अपेक्षा कर सकती है और उसके बाद

<sup>2</sup> या तो एक निर्वाचित निकाय मौजूद है या कानून के अनुसार मौजूद होने की प्रक्रिया में है।

नगरपालिका आवश्यकतानुसार कर में वृद्धि, संशोधन या परिवर्तन करेगी। इन प्रावधानों से यह स्पष्ट है कि शहरी स्थानीय निकायों को राजस्व के अपने स्वयं के स्रोतों को लगाने और संग्रहण करने में स्वायत्तता का अभाव है। इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकायों के पास स्वयं के राजस्व के सीमित संसाधन हैं। शहरी स्थानीय निकायों को आत्मनिर्भर बनाने के लिए और अधिक कराधान शक्तियाँ दिए जाने की आवश्यकता है।

## 6.2 शहरी स्थानीय निकायों का व्यय

वर्ष 2015-16 से 2020-21 की अवधि के लिए शहरी स्थानीय निकायों के कुल राजस्व के विरुद्ध व्यय का विवरण तालिका-6.4 में दर्शाया गया है।

तालिका-6.4: वर्ष 2015-16 से 2020-21 की अवधि के लिए शहरी स्थानीय निकायों के व्यय को दर्शाने वाला विवरण

अवधि	कुल राजस्व	कुल व्यय	कुल राजस्व में व्यय की प्रतिशतता
2015-16	575.51	412.76	71.72
2016-17	601.73	399.78	66.44
2017-18	983.40	624.28	63.48
2018-19	1,004.71	767.67	76.41
2019-20	1,034.35	721.98	69.80
2020-21	1,338.21	1,021.51	76.33
योग	5,537.91	3,947.98	71.29

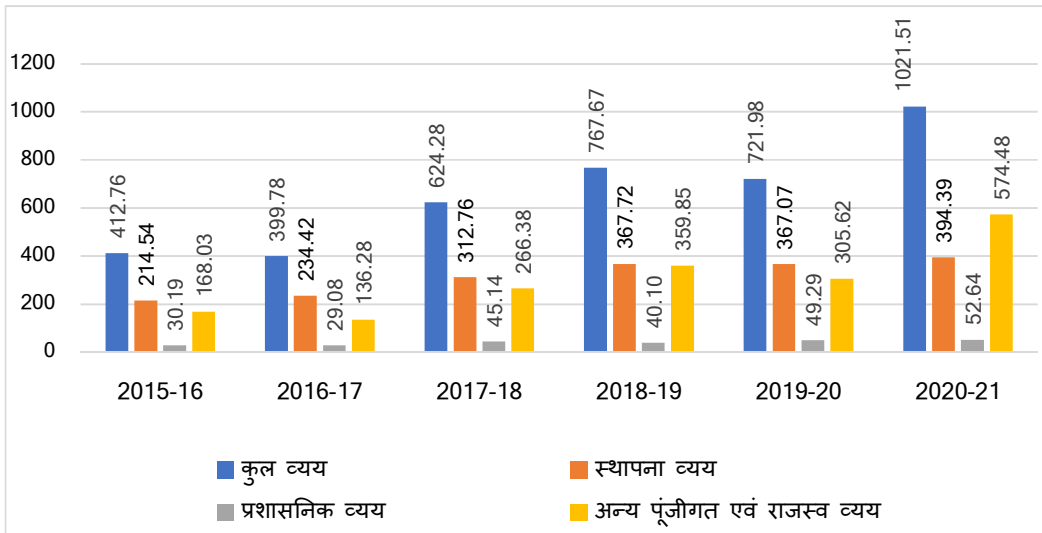
(₹ करोड़ में)

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि शहरी स्थानीय निकायों के कुल राजस्व पर व्यय 63 प्रतिशत से 76 प्रतिशत के बीच था। इस प्रकार, वर्ष 2015-16 से 2020-21 की अवधि के लिए अव्ययित शेष धनराशि 24 से 37 प्रतिशत के बीच थी। ऐसा एस एफ सी अनुदान की देरी से प्राप्त, चल रहे निर्माणाधीन कार्यों और आई एच एल और पी एम ए वाई के अन्तर्गत अव्ययित शेष धनराशि के कारण हुआ, जहाँ लाभार्थियों को किस्तों में भुगतान किया जाना था।

शहरी स्थानीय निकायों के व्यय को तीन प्रमुख श्रेणियों जैसे स्थापना व्यय, प्रशासनिक व्यय और अन्य पूंजीगत और राजस्व व्यय में वर्गीकृत किया जा सकता है। वर्ष 2015-16 से 2020-21 की अवधि के लिए व्यय का श्रेणीवार विवरण चार्ट-6.1 में दर्शाया गया है।

चार्ट-6.1: व्यय का श्रेणीवार विवरण

(₹ करोड़ में)



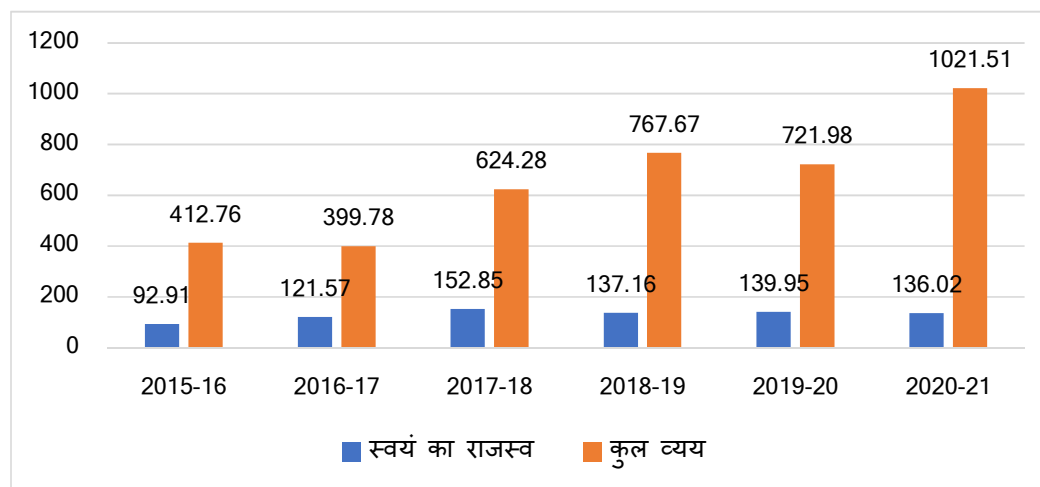
उपर्युक्त चार्ट इंगित करता है कि शहरी स्थानीय निकायों का स्थापना व्यय कुल व्यय का लगभग 48 प्रतिशत था, इसके बाद अन्य पूंजीगत और राजस्व व्यय 46 प्रतिशत था।

### 6.2.1 संसाधन-व्यय अंतराल

वर्ष 2015-16 से 2020-21 की अवधि के दौरान शहरी स्थानीय निकाय राजस्व व्यय का मात्र 19.77 प्रतिशत की सीमा तक स्वयं के उत्पन्न संसाधन से करने में सक्षम थे। स्वयं के राजस्व की कुल व्यय से तुलना करने पर बड़ा अंतराल दिखाई देता है जैसा कि चार्ट-6.2 में दिखाया गया है, जिन्हें शहरी स्थानीय निकाय द्वारा संबोधित करने की आवश्यकता है।

चार्ट-6.2: स्वयं के राजस्व की कुल व्यय से तुलना

(₹ करोड़ में)



बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय द्वारा अवगत कराया गया कि स्वयं के राजस्व की कम प्रतिशतता से संबंधित टिप्पणी का संज्ञान लिया गया है।

### 6.3 वित्तीय शक्तियाँ

सरकारों के सभी स्तरों को अपने कर्तव्यों के निर्वहन में योजनाओं, परियोजनाओं और कार्यों को स्वीकृति प्रदान करने के लिए अधिकार की आवश्यकता होती है। शहरी स्थानीय निकायों की प्रशासनिक और वित्तीय शक्तियों की समीक्षा करने पर लेखापरीक्षा में पाया गया कि जिला योजना के अंतर्गत अनुमोदित कार्यों/परियोजनाओं के संबंध में शहरी स्थानीय निकायों के पास कोई वित्तीय शक्तियाँ नहीं थीं। इसके अतिरिक्त, नगर निगमों के पास 2019, जब उन्हें स्वयं की निधियों को व्यय करने की पूरी शक्तियाँ दी गई थीं, तक अपने स्वयं की निधियों<sup>3</sup> को भी व्यय करने की सीमित शक्तियाँ थीं। नीचे दी गई तालिका-6.5 में विवरण दिया गया है।

तालिका-6.5: शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय शक्तियाँ

(i) नगर निगम-

(₹ लाख में)

वर्ग	नगर निगम आयुक्त	महापौर	कार्यकारी समिति	परिषद/बोर्ड	राज्य सरकार
7 मार्च, 2019 से पहले					
नगर निगम	≤ 1	≤ 1	≤ 5	> 5 ≤ 10	>10
7 मार्च, 2019 के बाद (यथासंशोधित)					

<sup>3</sup> एस एफ सी एवं सी एफ सी अनुदान सहित।

वर्ग	नगर निगम आयुक्त	महापौर	कार्यकारी समिति	परिषद/बोर्ड	राज्य सरकार
नगर निगम (5 लाख से अधिक जनसंख्या)	≤10	>10 ≤12	>12 ≤25	>25	कोई भूमिका नहीं
नगर निगम (5 लाख से कम जनसंख्या)	≤5	>5 ≤6	>6 ≤15	>15	कोई भूमिका नहीं

**(ii) नगरपालिका परिषद और नगर पंचायत-**

(₹ लाख में)

वर्ग	अधिसासी अधिकारी	अध्यक्ष	कार्यकारी समिति	परिषद/बोर्ड
नगरपालिका परिषद	--	≤0.50	--	>0.50
नगर पंचायत	--	≤0.15	--	>0.15

**6.4 शहरी स्थानीय निकायों की लेखांकन व्यवस्था**

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243-जेड में अधिदेशित है कि राज्य, शहरी स्थानीय निकायों में लेखाओं के रखरखाव के संबंध में प्रावधान करेंगे। इसलिए लेखाओं के रखरखाव से संबंधित प्रावधान, शासी कानूनों या उसके अन्तर्गत बनाए गए नियमों से उत्पन्न होते हैं।

उत्तराखण्ड नगरपालिका लेखा नियमावली के अनुसार सभी शहरी स्थानीय निकायों में नकद आधारित एकल प्रविष्टि लेखांकन के स्थान पर लेखांकन की उपार्जन आधारित दोहरी प्रविष्टि प्रणाली शुरू की जानी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि शहरी स्थानीय निकाय अभी भी एकल प्रविष्टि प्रणाली के अनुसार लेखाओं का रखरखाव कर रही थी।

बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय द्वारा अवगत कराया गया कि टिप्पणी का संज्ञान लिया गया है।

**6.5 निष्कर्ष**

74वें संविधान संशोधन अधिनियम ने केंद्र और राज्य सरकारों से राजकोषीय हस्तांतरण के अतिरिक्त उन्हें अपने स्वयं के राजस्व जुटाने के लिए सशक्त बनाने का प्रावधान किया। राज्य वित्त आयोग द्वारा संस्तुत निधियाँ पूरी तरह से अवमुक्त की गई थीं और कोई कमी नहीं थी। कुल अनुदानों की तुलना में शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व का सृजन बहुत कम था और कुल व्यय से स्वयं के राजस्व की तुलना में एक बड़ा अंतराल दिखा। इससे पता चलता है कि शहरी स्थानीय निकाय केंद्र और राज्य सरकारों के अनुदान पर काफी हद तक निर्भर थी। शहरी स्थानीय निकायों का स्थापना व्यय कुल व्यय का प्रमुख हिस्सा था, इसके बाद अन्य पूंजीगत एवं राजस्व व्यय थे। भारत सरकार से वर्ष 2018-19 और 2019-20 की अवधि के लिए निष्पादन अनुदान अवमुक्त नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, शहरी स्थानीय निकायों में उपार्जन आधारित दोहरी प्रविष्टि लेखा प्रणाली को अभी तक अपनाया जाना था।


**6.6 अनुशंसाएं**

शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्वायत्तता को बढ़ावा देने के लिए माइल-स्टोन के साथ ठोस कदम उठाए जा सकते हैं। इसमें शहरी स्थानीय निकायों को आत्मनिर्भर बनाने और संपत्ति कर



संग्रहण में सर्वोत्तम प्रथाओं को अपनाने, करेत्तर राजस्व में वृद्धि के लिए उन्हें अधिक कराधान शक्तियाँ प्रदान करना और स्थापना व्यय को नियंत्रित करने के लिए सूचना और संचार प्रौद्योगिकी के उपयोग सम्मिलित हैं। सरकार समयबद्ध तरीके से सभी शहरी स्थानीय निकायों में दोहरी प्रविष्टि उपार्जन आधारित लेखा-प्रणाली का कार्यान्वयन सुनिश्चित कर सकती है।

देहरादून  
दिनांक: 16 नवंबर 2022

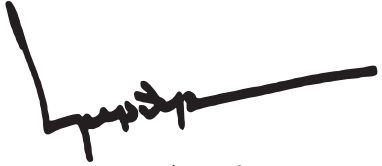


(प्रवीन्द्र यादव)

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा),  
उत्तराखण्ड

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली  
दिनांक: 06 दिसंबर 2022



(गिरीश चंद्र मुर्मू)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

