

**अध्याय-V**  
**शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय**  
**संसाधन**



## शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन

किसी भी कार्य के निर्वहन को सुनिश्चित करने के लिए सतत वित्तपोषण सर्वोपरि है। शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किए गए कार्यों का निर्वहन प्रभावी ढंग से तभी किया जा सकता है जब उन्हें पर्याप्त वित्तीय संसाधनों का समर्थन प्राप्त हो। ऐसे वित्तपोषण पूर्वानुमेय राजकोषीय अंतरणों अथवा स्वयं के राजस्व स्रोतों तक पहुँच के रूप में हो सकते हैं जो उचित व्यय शक्तियों सहित व्यय देयताओं के साथ गतिशील एवं समानुपातिक हो। शहरी स्थानीय निकायों को पूर्वानुमेय राजकोषीय अंतरण, सुदृढ़ राज्य वित्त आयोग तंत्र तथा राज्य व केंद्रीय वित्त आयोग की संस्तुतियों की अनुपालना के माध्यम से सुनिश्चित करने की आवश्यकता है। स्वयं के राजस्व स्रोतों तक पहुँच में विनिर्दिष्ट राजस्व स्रोतों से उदग्रहण व संग्रहण करने की दोनों शक्तियां शामिल होंगी। व्यय शक्तियां उचित प्रत्यायोजन सीमाओं को संदर्भित करती हैं जो शहरी स्थानीय निकायों को अपने वित्तीय संसाधनों का उपयोग करने की अनुमति देती हैं।

### 5.1 राजस्व के स्रोत

वर्ष 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व का विवरण तालिका-5.1 में दर्शाया गया है।

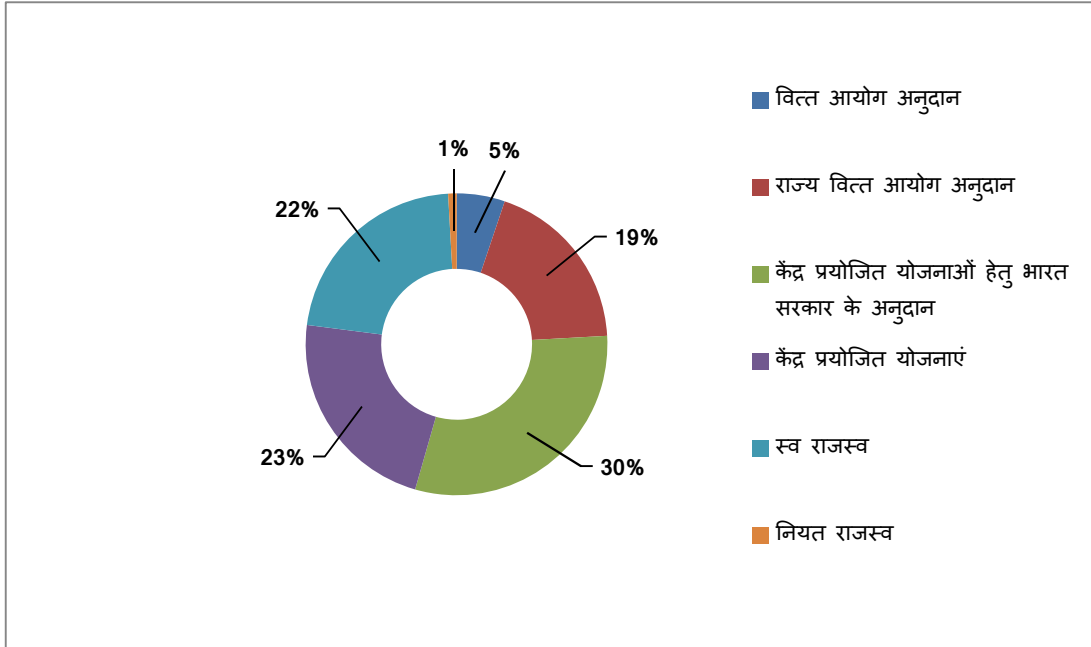
तालिका-5.1: 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान सभी शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व का विवरण

विवरण	(₹ करोड़ में)					कुल
	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	
केंद्र सरकार (केन्द्रीय वित्त आयोग)	24.55	34.87	30.98	17.92	42.13	150.45
वित्त आयोग अनुदान (राज्य सरकार राज्य वित्त आयोग)	85.51	99.45	111.36	120.74	132.90	549.96
केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं हेतु भारत सरकार से अनुदान	159.64	372.98	53.38	145.62	150.85	882.47
राज्य योजनाओं हेतु राज्य सरकार से अनुदान	67.15	75.08	76.62	221.94	216.44	657.23
स्व-राजस्व	114.50	143.83	128.26	130.85	122.96	640.40
नियत राजस्व	5.17	3.81	5.77	5.84	6.08	26.67
कुल राजस्व	456.52	730.02	406.37	642.91	671.36	2907.18
कुल राजस्व से स्व-राजस्व की प्रतिशतता	25	20	32	20	18	22

स्रोत: शहरी विकास विभाग द्वारा हिमाचल प्रदेश के सभी 54 शहरी स्थानीय निकायों के सम्बन्ध में प्रदान की गई जानकारी

वर्ष 2015-20 की अवधि हेतु शहरी स्थानीय निकायों की निधियों के विभिन्न स्रोतों के अंशों की प्रतिशतता चार्ट-5.1 में दर्शाई गई है।

चार्ट-5.1: निधियों के विभिन्न स्रोतों का प्रतिशत अंश (2015-20)



जैसा कि ऊपर दर्शाया गया है, 2015-16 से 2019-20 की अवधि हेतु कुल राजस्व में स्वयं के राजस्व का प्रतिशत 18 प्रतिशत से 32 प्रतिशत के मध्य रहा तथा कुल आय में समग्र प्रतिशत केवल 22 प्रतिशत रहा। आय का बड़ा हिस्सा राज्य वित्तायोग अनुदानों, केंद्र प्रायोजित योजनाओं एवं राज्य प्रायोजित योजनाओं के माध्यम से पूरा किया जा रहा है।

अंतिम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों के स्व-राजस्व के सृजन एवं सुधार हेतु प्रभावी कदम उठाने का आश्वासन दिया।

## 5.2 शहरी स्थानीय निकायों को राजकोषीय अंतरण

शहरी स्थानीय निकायों को केंद्र व राज्य सरकार द्वारा अनुदान के रूप में अंतरण के माध्यम से निधियां हस्तांतरित की गईं (उपरोक्त तालिका 5.1)। 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व का बड़ा हिस्सा (औसतन 78 प्रतिशत) सरकार से प्राप्त राजकोषीय अंतरण का था।

तथापि राजकोषीय अंतरणों के अंतर्गत कुछ कमियां थीं, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

### 5.2.1 राज्य वित्त आयोग अनुदान

शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधनों के प्रमुख घटकों में से एक राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदान थे। राज्य वित्त आयोग का समय पर गठन तथा इसकी अनुसंशाओं पर स्वीकृति शहरी स्थानीय निकायों को निधियों का अंतरण सुनिश्चित करने को प्रभावित करता है।

#### राज्य वित्त आयोग के तहत कम निधियां जारी करना

2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित तथा राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को वास्तव में जारी की गई निधियों का विवरण तालिका-5.2 में दिया गया है।

**तालिका-5.2: 2015-16 से 2019-20 के दौरान राज्य वित्त आयोग के तहत देय व जारी अनुदानों का विवरण**

वर्ष	(₹ करोड़ में)		
	राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसा	राज्य सरकार द्वारा वास्तव में जारी	अधिक/ अल्प जारी
2015-16	81.43	85.51	+4.08
2016-17	101.41	99.45	-1.96
2017-18	111.55	111.35	-0.20
2018-19	122.65	120.74	-1.91
2019-20	134.90	132.90	-2.00
<b>योग</b>	<b>551.94</b>	<b>549.95</b>	<b>-1.99</b>

स्रोत: शहरी विकास विभाग द्वारा प्रस्तुत आंकड़े

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान ₹ 551.94 करोड़ के अनिवार्य अंतरण के प्रति ₹ 549.95 करोड़ की राशि जारी की गई थी। आगे 2015-16 को छोड़कर 2016-17 से 2019-20 की अवधि हेतु जारी राशि में कमी देखी गई। शहरी स्थानीय निकायों को 2015-16 के दौरान अनिवार्य अंतरण से ₹ 4.08 करोड़ अधिक निधियां जारी की गईं, जबकि 2016-17 से 2019-20 के दौरान अनिवार्य अंतरण के प्रति ₹ 6.07 करोड़ कम निधियां जारी की गई थी।

### 5.2.2 केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान

संविधान का अनुच्छेद 280(3) (ग) केन्द्रीय वित्त आयोग को सम्बंधित राज्य वित्त आयोगों की अनुसंशाओं के आधार पर नगरपालिकाओं के संसाधनों को पूरक करने के

लिए राज्य की समेकित निधि के संवर्धन हेतु उपायों की अनुशंसा करने का अधिदेश देता है। 13वें वित्त आयोग एवं 14वें वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों को विभाज्य पूल लेखा के प्रतिशत के रूप में मूल अनुदान एवं निष्पादन अनुदान की अनुशंसा की थी। यह अनुदान 80:20 के अनुपात में मूल एवं निष्पादन अनुदान में विभाजित किया गया।

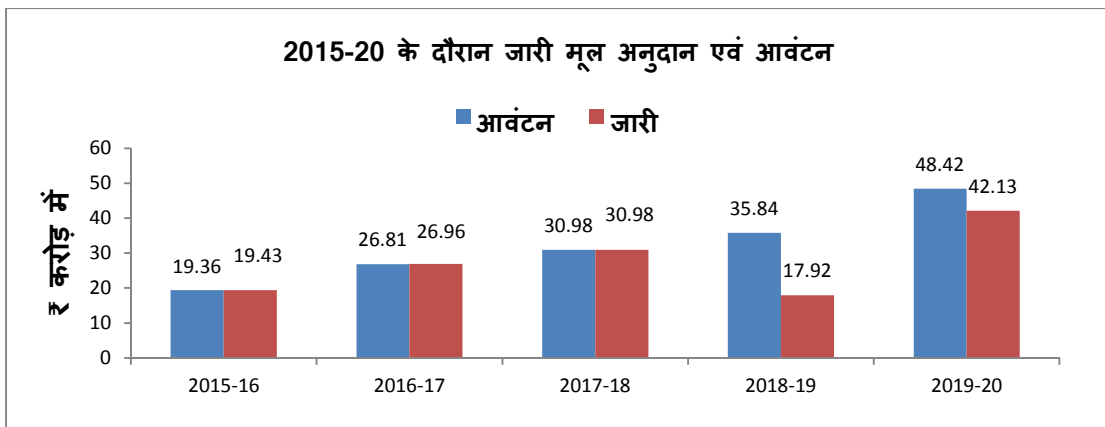
### 5.2.2.1 केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदानों का आवंटन एवं जारी करना

14वें वित्त आयोग ने ₹ 201.76 करोड़ के कुल आवंटन की अनुशंसा की थी। इसमें से ₹ 161.41 करोड़ 2015-20 की अवधि हेतु मूल अनुदान के तहत तथा ₹ 40.35 करोड़ 2016-20 की अवधि हेतु निष्पादन अनुदान के तहत हिमाचल प्रदेश राज्य के लिए दिए गए थे।

#### मूल अनुदान

चार्ट-5.2, 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान केन्द्रीय वित्त आयोग के मूल अनुदान जारी करने एवं आवंटन को दर्शाता है।

चार्ट-5.2: 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान जारी केन्द्रीय वित्त आयोग का मूल अनुदान एवं आवंटन



स्रोत: आवंटित/जारी मूल अनुदान (14वां वित्त आयोग)

उपर्युक्त चार्ट दर्शाता है कि 2015-20 की अवधि हेतु हिमाचल प्रदेश राज्य के शहरी स्थानीय निकायों को केन्द्रीय वित्त आयोग ने ₹ 161.41 करोड़ का मूल अनुदान आवंटित किया। आवंटित मूल अनुदान के प्रति ₹ 137.20 करोड़ की राशि जारी की गई, साथ ही मूल अनुदान विलम्ब से जारी करने पर ₹ 0.22 करोड़ का ब्याज (2015-16: ₹ 0.07 करोड़ व 2016-17: ₹ 0.15 करोड़) भी जारी किया गया।

मूल अनुदान एवं निष्पादन अनुदान दो किशतों में जारी किया जाता है। यह पाया गया कि वर्ष 2018-19 हेतु ₹ 17.92 करोड़ के अनुदान (दूसरी किशत) को विलम्ब से जारी किया गया था जिसे वर्ष 2019-20 के दौरान जारी किया गया। इसी भांति ₹ 42.13 करोड़ का अनुदान अर्थात ₹ 17.92 करोड़ (2018-19 की दूसरी किशत) एवं ₹ 24.21 करोड़ (2019-20 की पहली किशत) 2019-20 के दौरान जारी किया गया। वर्ष 2019-20 हेतु ₹ 24.21 करोड़ के मूल अनुदान की दूसरी किशत वर्ष 2020-21 के दौरान जारी की गई। इस प्रकार वर्ष 2018-19 व 2019-20 हेतु मूल अनुदानों की दूसरी किशत जारी करने में विलम्ब हुआ।

### निष्पादन अनुदान

शहरी स्थानीय निकायों को स्वयं के राजस्व उपार्जन हेतु प्रोत्साहित करने, उनके द्वारा प्रदान की जाने वाली बुनियादी सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार करने, विश्वसनीय लेखापरीक्षित लेखाओं तथा प्राप्ति व व्यय के आंकड़ों को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से निष्पादन अनुदान को अभिकल्पित (डिजाइन) किया गया था। बुनियादी सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार से नागरिकों की सुविधाओं हेतु भुगतान करने की इच्छा में वृद्धि होने की संभावना है।

### परिवर्तनकारी शहरी सुधारों के भारांक (वेटेज)

14वें वित्त आयोग ने निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों हेतु तीन अनिवार्य शर्तें निर्धारित कीं। अनिवार्य शर्तें एवं उनका वेटेज तालिका 5.3 में दिया गया है।

तालिका 5.3: अनिवार्य शर्तें एवं उनके वेटेज का विवरण

क्र.सं.	सुधार	भारांक
1	वार्षिक लेखाओं की लेखापरीक्षा	10
2	स्व-राजस्व संसाधनों में वृद्धि	40
3	सेवा स्तरीय बेंचमार्क को सार्वजनिक बनाना	50
	<b>योग (1+ 2 + 3)</b>	<b>100</b>

वे शहरी स्थानीय निकाय जो एक वर्ष (निष्पादन वर्ष) में 60 या उससे अधिक अंक प्राप्त करेंगे, अनुवर्ती वित्तीय वर्ष (जारी करने का वर्ष) में जारी किए जाने वाले निष्पादन अनुदान के लिए पात्र होंगे। 60 से कम अंक प्राप्त करने वाले शहरी स्थानीय निकाय निष्पादन अनुदान के पात्र नहीं होंगे। पूर्वोत्तर राज्यों तथा पहाड़ी

राज्यों (हिमाचल प्रदेश) के शहरी स्थानीय निकायों के मामले में 50 व उससे अधिक अंक उन्हें निष्पादन अनुदान हेतु पात्र बना देगा।

### निष्पादन अनुदान जारी करना एवं आबंटन

लेखापरीक्षा में पाया गया कि भारत सरकार ने वर्ष 2016-17 (जारी करने का वर्ष) में बिना शर्त ₹ 7.91 करोड़ का निष्पादन अनुदान जारी किया था तथा बाद के वर्षों (2017-20) में 2016-20 की अवधि हेतु हिमाचल प्रदेश सरकार को ₹ 40.35 करोड़ के कुल आबंटन में से ₹ 32.44 करोड़ का निष्पादन अनुदान जारी नहीं किया गया।

नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों में लेखापरीक्षा को निष्पादन वर्ष 2016-17 में निष्पादन अनुदान हेतु तीन अनिवार्य शर्तों की उपलब्धि के संबंध में अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए गए थे। हालांकि निष्पादन वर्ष 2017-18 व 2018-19 हेतु उपलब्ध कराए गए अभिलेखों के अनुसार यह देखा गया कि जारी करने के वर्ष क्रमशः 2018-19 व 2019-20 हेतु, 14 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में से सात ने 2017-18 के दौरान 50 अंक प्राप्त किए तथा नौ ने 2018-19 के दौरान 50 अंक प्राप्त किए, जैसा कि परिशिष्ट-5.1 (क एवं ख) में विवर्णित है।

इस प्रकार, नमूना-जांचित उपर्युक्त शहरी स्थानीय निकाय बेंचमार्क के अनुसार जारी करने के वर्ष 2018-19 व 2019-20 हेतु निष्पादन अनुदान के पात्र थे। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सूचित सेवास्तरीय बेंचमार्क की सत्यता शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सूचित किए गए डेटा पर आधारित थी। तथापि, राज्य सरकार को सभी तीन वर्षों अर्थात् 2017-18 से 2019-20 हेतु निष्पादन अनुदान जारी नहीं किया गया।

### निष्पादन अनुदान जारी करने में राज्य सरकार की भूमिका

यद्यपि प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय का यह कर्तव्य था कि वह स्व-मूल्यांकन करे तथा निर्धारित प्रारूप में प्रत्येक उस वर्ष के 30 सितंबर के पूर्व, जिसके लिए निष्पादन अनुदान का दावा किया जा रहा है, निष्पादन अनुदान के लिए अपना दावा राज्य सरकार को प्रस्तुत करे। निष्पादन अनुदान के टूलकिट के परिच्छेद 04 में निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार राज्य सरकारों से अपेक्षा की जाती है कि शहरी स्थानीय निकायों के निष्पादन के मूल्यांकन एवं उचित सत्यापन के पश्चात् वे अपनी समेकित रिपोर्ट एवं निष्पादन अनुदान का दावा आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय की वेबसाइट स्मार्टनेट पर डेटा अपलोड करके प्रत्येक वर्ष के 30 अक्टूबर के पूर्व भेजेंगे।



आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय को प्रस्तुत राज्य सरकार के दावे के अनुसार यह पाया गया कि 54 शहरी स्थानीय निकायों में से 16, 12, 28 जारी करने के वर्ष क्रमशः 2017-18, 2018-19 व 2019-20 हेतु निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के पात्र थे। तथापि स्मार्टनेट पर उपलब्ध अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि सभी वर्षों के लिए डेटा सुलभ (एक्सेसिबल) नहीं था, अतः दावों तथा डेटा की प्रमाणिकता/शुद्धता का सत्यापन नहीं किया जा सका।

निदेशक, शहरी विकास विभाग ने बताया (जुलाई 2021) कि वर्ष 2017-18 से 2019-20 हेतु निष्पादन अनुदान जारी करने के लिए आवश्यक दावों की प्राप्ति पर उन्हें विभाग ने स्मार्टनेट के माध्यम से भारत सरकार को ऑनलाइन प्रस्तुत किया था। तथापि आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय से न तो क्रमशः वर्ष 2017-18 से 2019-20 हेतु ₹ 8.95 करोड़, ₹ 10.17 करोड़ एवं ₹ 13.32 करोड़ का निष्पादन अनुदान, और न ही हिमाचल प्रदेश के शहरी स्थानीय निकायों की निष्पादन अनुदान हेतु अपात्रता के सम्बन्ध में कोई स्पष्टीकरण प्राप्त हुआ।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि सचिव, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय, भारत सरकार के पत्र (12 जून 2018) के अनुसार यह बताया गया था कि यद्यपि हिमाचल प्रदेश राज्य द्वारा 2017-18 हेतु 16 शहरी स्थानीय निकायों के लिए दावा (राज्य सरकार के अनुसार पात्र) प्रस्तुत किया, परन्तु इन शहरी स्थानीय निकायों ने जारी करने के वर्ष 2017-18 हेतु निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए अनिवार्य शर्तें पूर्ण नहीं की थीं। इस प्रकार वर्ष 2017-18 के लिए निष्पादन अनुदान राज्य सरकार को जारी नहीं किया जा सका। आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय द्वारा राज्य सरकार से किया गया पत्राचार सम्बंधित जारी करने के वर्ष 2018-19 एवं 2019-20 लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं करवाया गया।

राज्य सरकार को पात्र शहरी स्थानीय निकायों हेतु निष्पादन अनुदान जारी करने के प्रस्ताव को आगे बढ़ाने के लिए आवश्यक प्रयास करने चाहिए थे।

अंतिम बैठक के दौरान सरकार ने तथ्यों की पुष्टि की तथा बताया कि मूल अनुदान प्राप्त होने में विलम्ब की जांच की जाएगी एवं अंश समय पर जारी करने/अनिवार्यतः जारी करने हेतु कार्रवाई की जाएगी तथा इसके अतिरिक्त निष्पादन अनुदान जारी न करने के मुद्दे की जांच करने एवं इसे केन्द्र सरकार के साथ उठाने का आश्वासन दिया।

### 5.3 नियत राजस्व

“नियत राजस्व” शब्द शहरी स्थानीय निकायों की ओर से राज्य सरकार द्वारा संग्रहित तथा बाद में शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे जाने वाले विभिन्न कर/शुल्क/उपकर/अधिभार (सरचार्ज)/उदग्रहण इत्यादि आयों के संदर्भ में प्रयुक्त किया जाता है।

हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 69 में प्रावधान है कि, राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा नगरपालिका क्षेत्र की सीमा के भीतर किसी व्यक्ति द्वारा विद्युत की खपत पर कर का निर्धारण कर सकती है, जो प्रति इकाई 20 पैसे से अधिक नहीं होगी तथा इसे हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड द्वारा संग्रहित किया जाएगा। यद्यपि हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम 1994 के समरूपी प्रावधान को 2011 के हिमाचल प्रदेश अधिनियम संख्या 32 के तहत राज्य सरकार द्वारा हटाया गया, परन्तु कर हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड द्वारा एकत्र किया जा रहा था तथा नगर निगमों को प्रदान किया जा रहा था।

राज्य सरकार प्रत्येक वर्ष आबकारी नीति अधिसूचित करती है। वर्ष 2015-16 से 2019-20 हेतु हिमाचल प्रदेश आबकारी नीति में प्रावधान है कि नगरपालिका क्षेत्र के भीतर बेची गई प्रत्येक बोतल शराब पर ₹ दो प्रति बोतल की दर से अतिरिक्त खुदरा उत्पाद शुल्क की राशि शहरी स्थानीय निकायों को आबंटित की जाएगी।

नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों तथा राज्य के समस्त शहरी स्थानीय निकायों में नियत राजस्व की स्थिति तालिका-5.4 के अनुसार है।

तालिका-5.4: नियत राजस्व की स्थिति दर्शाने वाला विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों का नियत राजस्व	सभी शहरी स्थानीय निकायों का नियत राजस्व
2015-16	3.99	5.17
2016-17	2.27	3.81
2017-18	3.46	5.77
2018-19	4.45	5.84
2019-20	3.86	6.08

लेखापरीक्षा के दौरान निम्नलिखित टिप्पणियां की गईं :

- यह देखा गया कि हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित, शहरी स्थानीय निकायों की ओर से नगरपालिका क्षेत्र के भीतर विद्युत की प्रत्येक इकाई की

खपत पर दो पैसे की दर से कर का उदग्रहण एवं संग्रहण करता है। तथापि हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित ने नगरपालिका को भुगतान करते समय शहरी स्थानीय निकायों को विद्युत की इकाइयों की खपत के विवरण उपलब्ध नहीं कराए।

- इसी भांति शराब उपकर के मामले में शहरी स्थानीय निकायों के भीतर शराब की बेची गई बोतलों की इकाई के विवरण उपलब्ध नहीं कराए गए थे इसलिए यह पता नहीं लगाया जा सका कि शहरी स्थानीय निकायों को जारी नियत राजस्व सम्बंधित शहरी स्थानीय निकायों में हुई बिक्री के अनुरूप थे।

आयुक्तों/ कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने बताया (सितम्बर 2020-मार्च 2021) कि विद्युत की खपत की गई इकाइयों एवं बिकी हुई बोतलों की संख्या बोर्ड एवं विभाग से मांगी जाएगी।

अंतिम बैठक के दौरान सरकार ने हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड लिमिटेड एवं राज्य आबकारी व कराधान विभाग से प्राप्त राजस्व से सम्बन्धित अभिलेख शहरी स्थानीय निकायों को उपलब्ध कराने के निर्देश जारी किए जाने का आश्वासन दिया।

#### 5.4 शहरी स्थानीय निकायों का स्व-राजस्व

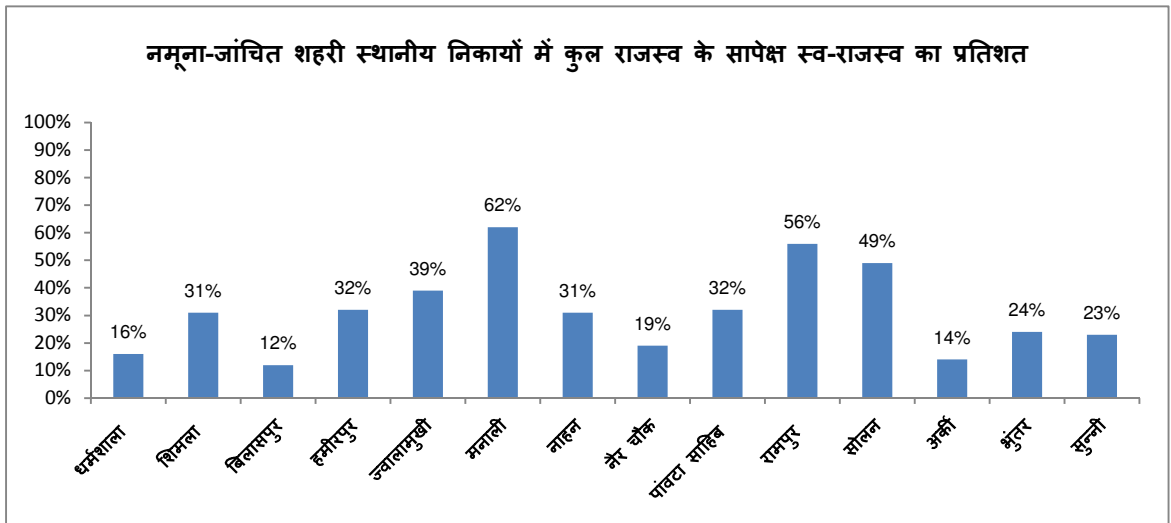
शहरी स्थानीय निकायों का वृहद स्वतंत्र कर अधिकार-क्षेत्र नहीं है। भूमि और भवनों पर संपत्ति कर शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व का मुख्य आधार है। शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के गैर-कर राजस्व में जल प्रभार, व्यवसायिक प्रतिष्ठानों से किराया, व्यापार लाइसेंस, योजनाओं/ म्यूटेशन की मंजूरी के लिए शुल्क आदि शामिल हैं।

राज्य के विधानों से उजागर हुआ कि यद्यपि संपत्ति कर, विज्ञापन शुल्क जैसे कुछ करों के संग्रहण का अधिकार शहरी स्थानीय निकायों के पास निहित है, तथापि दरों एवं संशोधन से संबंधित शक्तियां (विज्ञापन शुल्क), संग्रह की प्रक्रिया (संपत्ति कर), आंकलन की पद्धति, छूट, रियायतें (संपत्ति कर, विज्ञापन शुल्क) आदि राज्य सरकार के पास निहित हैं।

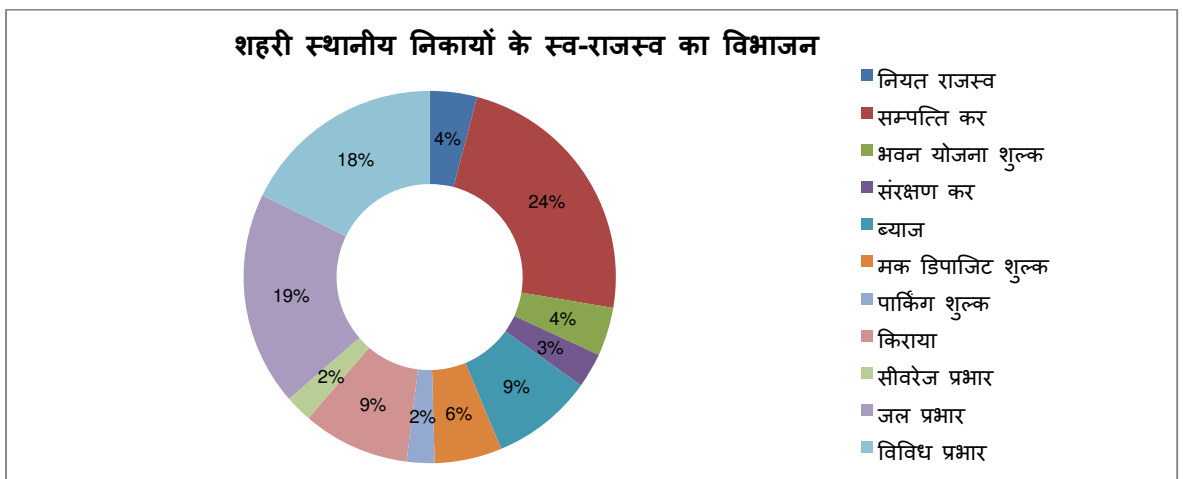
इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकायों के पास स्वयं का राजस्व उत्पन्न करने में पूर्ण स्वायत्तता का अभाव था। 2015-16 से 2019-20 की अवधि हेतु सभी शहरी स्थानीय निकायों के कुल राजस्व में औसत स्व-राजस्व (नियत राजस्व सहित) का

हिस्सा केवल 23 प्रतिशत था जैसा कि चार्ट 5.1 में दर्शाया गया है। नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के कुल राजस्व एवं इसके विभिन्न घटकों का विवरण परिशिष्ट-5.2 में दिया गया है। इसके अतिरिक्त, नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में 2015-20 की अवधि हेतु कुल राजस्व में स्व-राजस्व का प्रतिशत चार्ट 5.3 में दिया गया है तथा नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के स्व-राजस्व का विभाजन चार्ट 5.4 में दिया गया है।

चार्ट-5.3: नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में कुल राजस्व से स्व-राजस्व का प्रतिशत (2015-20)



चार्ट-5.4: नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में स्व-राजस्व के विभिन्न स्रोतों की स्थिति



नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों में स्व-राजस्व की वसूली में बाधाओं/कमियों की चर्चा अनुवर्ती परिच्छेदों में की गई है:

### 5.4.1 संपत्ति कर (05 चयनित क्षेत्रों में से पहला)

शहरी स्थानीय निकायों को हिमाचल प्रदेश नगर निगम/नगरपालिका अधिनियम की धारा 84 व 65 के तहत अपने अधिकार क्षेत्र में स्थित सभी भवनों या भूमि या दोनों पर हर साल संपत्ति कर लगाने का अधिकार है। यह भूमि एवं भवन के दर योग्य मूल्य के एक प्रतिशत से 25 प्रतिशत के मध्य होगा, जैसा कि समय-समय पर नगरपालिका द्वारा निर्धारित किया जा सकता है। संपत्ति कर की दरों की सीमा राज्य सरकार द्वारा विधि द्वारा तय की जाती है। इसके अतिरिक्त संपत्ति कर की दर शहरी स्थानीय निकायों द्वारा तय की जाती है। संपत्ति कर शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व का एक प्रमुख स्रोत है जैसा कि तालिका-5.5 में दर्शाया गया है।

तालिका-5.5: नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में स्व-राजस्व तथा कुल राजस्व में संपत्ति कर का प्रतिशत

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वर्ष के दौरान किया गया संपत्ति कर संग्रह	स्व-राजस्व	स्व-राजस्व में संपत्ति कर का %
2015-16	30.54	81.55	37
2016-17	16.94	93.95	18
2017-18	19.00	85.80	22
2018-19	19.88	83.25	24
2019-20	16.90	75.96	22
योग	103.26	420.51	25

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 2015-20 की अवधि के दौरान नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के स्व-राजस्व में संपत्ति कर राजस्व का हिस्सा 25 प्रतिशत था।

#### 5.4.1.1 हिमाचल प्रदेश में संपत्ति कर की गणना की पद्धतियां

हिमाचल प्रदेश में हिमाचल प्रदेश नगर निगम/हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1994 (2011) में संशोधन से पूर्व शहरी स्थानीय निकायों ने वार्षिक किराया मूल्यांकन पद्धति या दरनिर्धार्य मूल्यांकन पद्धति (वार्षिक रेंटल वैल्यू सिस्टम या रेटेबल वैल्यू सिस्टम) का पालन किया। हिमाचल प्रदेश नगरनिगम/हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1994 में संशोधन (2011) के पश्चात् इकाई क्षेत्र पद्धति (यूनिट एरिया मेथड) का पालन किया जाना था। रेटेबल वैल्यू सिस्टम एवं यूनिट

एरिया मेथड के तहत संपत्ति कर के लिए निर्धारणीय भूमि एवं भवनों के दर योग्य मूल्य का निर्धारण **परिशिष्ट-5.3** में दिया गया है।

इकाई क्षेत्र मूल्य पद्धति (यूनिट एरिया वैल्यू मेथड) संपत्ति के पांच कारकों अर्थात् स्थान, उम्र, उपयोग, संरचना एवं अधिभोग के आधार पर संपत्ति से अपेक्षित रिटर्न पर आधारित है। एक संपत्ति का वार्षिक किराया मूल्य सकल वार्षिक किराया है जिस पर भवन या भूमि को उचित रूप से किराए पर देने की उम्मीद की जा सकती है। यह आकलन प्रक्रिया अवैज्ञानिक थी क्योंकि उचित किराए के मूल्य पर पहुंचने के लिए कोई ठोस कारक/दिशानिर्देश नहीं थे तथा यह संपत्ति कर के आकलन में पर्याप्त स्वाधिकार प्रदान करता है। इस प्रकार, वार्षिक रेंटल वैल्यू सिस्टम में बाजार दरों को कम सूचित करने या कम आकलित करने की अधिक संभावनाएं हैं। नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों में संपत्ति के दर योग्य मूल्य के निर्धारण तथा संपत्ति कर के निर्धारण के लिए अपनाई गई पद्धतियों की स्थिति निम्नानुसार है:

वार्षिक किराया मूल्य पद्धति	इकाई क्षेत्र मूल्य पद्धति	वार्षिक किराया मूल्य पद्धति व इकाई क्षेत्र मूल्य पद्धति के अतिरिक्त
अर्की, भुंतर, धर्मशाला, हमीरपुर, मनाली, पांवटा साहिब, रामपुर व सुन्नी	बिलासपुर, ज्वालामुखी व शिमला	नाहन

- नमूना-जांचित दो शहरी स्थानीय निकायों अर्थात् नगर परिषद सोलन एवं नेरचौक में सम्पत्ति कर उदग्रहित नहीं किया जा रहा था।
- जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है, संपत्ति कर की गणना की पद्धतियों को अपनाने में शहरी स्थानीय निकायों के मध्य कोई एकरूपता नहीं है। नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों में से आठ शहरी स्थानीय निकायों ने वार्षिक रेंटल वैल्यू मेथड का पालन किया, तीन शहरी स्थानीय निकायों ने यूनिट एरिया वैल्यू मेथड का पालन किया, नगर परिषद नाहन ने इन पद्धतियों के अलावा एक अलग पद्धति का पालन किया तथा दो शहरी स्थानीय निकायों ने संपत्ति कर नहीं लगाया। जबकि हिमाचल प्रदेश नगर निगम एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1994 (संशोधन अधिनियम 2011) की धारा 65 व 88 में निहित प्रावधानों के अनुसार सभी शहरी स्थानीय निकायों को यूनिट एरिया वैल्यू मेथड के तहत संपत्ति कर का उदग्रहण एवं संग्रहण करना अनिवार्य था।

- नगर परिषद नाहन में हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम के प्रावधान के अनुसार संपत्ति कर उत्पन्न करने के बजाय आच्छादित क्षेत्र को संपत्ति कर की निर्धारित दर से गुणा करके संपत्ति कर व्युत्पन्न किया जा रहा था। इस प्रकार नगर परिषद नाहन हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1994 के प्रावधानों में निर्धारित यूनिट एरिया वैल्यू मेथड के बजाय अपने स्वयं की पद्धति का पालन कर रहा था।
- नगर पंचायत सुन्नी में भूमि के वार्षिक किराया मूल्य की गणना के लिए 2011 के बाद अपनाई गई सर्कल दरों के नए प्रावधान, जिसे जिला के उपायुक्त द्वारा वार्षिक आधार पर संशोधित किया जाता है, के प्रति राजस्व विभाग द्वारा निर्धारित की गई भूमि की औसत दर<sup>1</sup> ली गई। इसके अतिरिक्त भवन निर्माण की लागत, निर्माण-लागत के साधारण अनुमान पर निकाली गई थी। इस प्रकार, नगर पंचायत सुन्नी यूनिट एरिया वैल्यू मेथड, जो हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1994 के प्रावधानों में निर्धारित था, के बजाय औसत दर का उपयोग करते हुए वार्षिक रेंटल वैल्यू मेथड का पालन कर रहा था।

#### 5.4.1.2 संपत्ति कर का निर्धारण

हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 77 एवं हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 97 में प्रावधान है कि यह शहरी स्थानीय निकायों के स्वविवेक पर होगा कि वह हर साल नई निर्धारण सूची तैयार करे अथवा किसी भी वर्ष हेतु सूची में निहित निर्धारण एवं मूल्यांकन को अपनाए तथा यह अधिकतम पांच वर्ष की अवधि हेतु ही अपनाया जा सकेगा।

- नगर निगम शिमला (संपत्ति कराधान) उप-नियम 2015 के परिच्छेद 03 में प्रावधान है कि आयुक्त "निर्धारण सूची" नामक एक पुस्तक रखेगा जिसमें निम्नलिखित को 'फॉर्म-ए' में दर्ज किया जाएगा: (i) भूमि एवं भवनों की सभी इकाइयों की एक सूची, जिसमें प्रत्येक नाम या संख्या से पृथक हो एवं प्रत्येक के स्थान या प्रकृति के विषय में ऐसे विवरण शामिल हो, जो उसकी पहचान के लिए पर्याप्त हो (ii) भूमि एवं भवन की प्रत्येक इकाई का दर योग्य मूल्य (iii) भूमि या भवन की इकाई पर संपत्ति कर तथा दर योग्य मूल्य के साथ-साथ

<sup>1</sup> औसत दर नगर पंचायत क्षेत्र के भीतर सभी भूमि के बिक्री प्रतिफल (वार्षिक) की औसत दर है।

संपत्ति कर की मांग के भुगतान हेतु मुख्य रूप से उत्तरदायी व्यक्ति का नाम (iv) अन्य विवरण; यदि कोई।

- नगर निगम शिमला में संपत्ति कर के लिए संपत्तियों का निर्धारण, मालिकों द्वारा फॉर्म-ई में दाखिल किए गए रिटर्न पर आधारित था (जैसा कि संपत्ति कर के स्व-निर्धारण के लिए उप-नियमों में निर्धारित है)। नगर निगम शिमला द्वारा भौतिक सर्वेक्षण किए बिना प्राप्त प्रपत्र-ई की संख्या के आधार पर फॉर्म-ए (निर्धारण-सूची) तैयार किया गया था। इसके अतिरिक्त संपत्तियों के निर्धारण वाले रजिस्टर का भी अनुरक्षण नहीं किया गया था।

निगम ने बताया (अक्टूबर 2020) कि संपत्तियों का नियमित निरीक्षण कर फॉर्म-ए तैयार किया जा रहा है एवं फॉर्म-ए पर संपत्तियों के निर्धारण का 30 प्रतिशत तैयार कर लिया है तथा यह दो साल के भीतर पूरा हो जाएगा।

- नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों में 'निर्धारण सूची' के अनुरक्षण हेतु किए गए विगत सर्वेक्षणों के वर्ष के विषय में विवरण नीचे दिया गया है:

क्र. सं.	शहरी स्थानीय निकायों के नाम	संपत्ति कर हेतु विगत सर्वेक्षण का वर्ष
1.	भुंतर, धर्मशाला, मनाली, नाहन, पांवटा साहिब व सुन्नी (6 शहरी स्थानीय निकाय)	1964 से 2013
2.	अर्की, बिलासपुर, ज्वालामुखी, हमीरपुर और रामपुर (5 शहरी स्थानीय निकाय)	2015 के बाद हाल ही में में सर्वेक्षण किया गया।
3.	नेरचौक व सोलन	दोनों शहरी स्थानीय निकायों में सम्पत्ति कर उद्ग्रहित नहीं किया गया था।
4.	नगर निगम शिमला	लेखापरीक्षा को सर्वेक्षण की तिथि उपलब्ध नहीं कराई गई; आगे यह पाया गया कि इकाई क्षेत्र मूल्य पद्धति को जीआईएस (भौगोलिक सूचना प्रणाली) सर्वेक्षण किए बिना कार्यान्वित किया जा रहा था क्योंकि संपत्ति कर मालिक द्वारा प्रस्तुत संपत्ति के स्व-मूल्यांकन के आधार पर लगाया जा रहा था जैसा कि उपरोक्त परिच्छेद में चर्चा की गई है।

- ये शहरी स्थानीय निकाय निर्धारण सूची का नियमित अद्यतनीकरण (अपडेशन) नहीं कर रहे थे।

चूंकि निर्धारण सूची नियमित रूप से अद्यतन नहीं की गई थी, संपत्ति कर का उद्ग्रहण संपत्तियों के पुराने निर्धारित मूल्य पर किया जा रहा था, जिसमें संपत्ति कर के कम उद्ग्रहण का जोखिम है।



- भौगोलिक सूचना प्रणाली (जीआईएस) का उपयोग करके संपत्ति डेटाबेस का डिजिटलीकरण तथा संपत्ति कर गणना को स्वचालित करना:

13वें वित्त आयोग ने अपने प्रतिवेदन में कहा कि नगरपालिकाओं में संपत्तियों की औपचारिक गणना का अभाव भारत में वास्तविक संभाव्य संपत्ति कर के दोहन में प्रमुख बाधाओं में से एक है। राज्यों को शहरों की सभी संपत्तियों की चित्रण (मैपिंग) के लिए एक जीआईएस प्रणाली स्थापित करनी चाहिए, जिसके परिणामस्वरूप कवरेज में वृद्धि होगी।

केंद्र सरकार की जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन योजना के अधीन जीआईएस भी एक अनिवार्य सुधार था जिसमें शहरी स्थानीय निकाय एवं पैरास्टेटल एजेंसियां जीआईएस का उपयोग करके संपत्तियों की उचित मैपिंग करेंगी, ताकि संपत्ति कर की संग्रह दक्षता मांग के कम से कम 85 प्रतिशत तक पहुंच सके।

यह देखा गया कि नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों में से छः<sup>2</sup> में जीआईएस सर्वेक्षण किया गया था या किया जा रहा था। संपत्ति कर के निर्धारण हेतु जीआईएस सर्वेक्षणों की स्थिति व सर्वेक्षण किए गए डेटा के उपयोग की स्थिति नीचे दी गई है:

- नगर निगम धर्मशाला में फर्म से अंतिम रिपोर्ट की प्रतीक्षा थी एवं नगर परिषद पांवटा साहिब में रिपोर्ट पर निदेशक शहरी विकास विभाग के अंतिम अनुमोदन की प्रतीक्षा थी।
- दो शहरी स्थानीय निकायों (ज्वालामुखी एवं नाहन) में जीआईएस सर्वेक्षण की अंतिम रिपोर्ट तैयार कर प्रस्तुत की गई परन्तु सर्वेक्षण किए गए आंकड़ों का उपयोग संपत्ति कर के निर्धारण के लिए नहीं किया जा रहा था।
- नगर परिषद बिलासपुर में संपत्ति कर के निर्धारण के लिए रिपोर्ट का उपयोग किया जा रहा था।
- नगर परिषद रामपुर में जीआईएस सर्वेक्षण पूरा किया गया एवं वर्ष 2020-21 हेतु सर्वेक्षण के आधार पर संपत्ति कर का मांग-नोटिस जारी किया गया।

<sup>2</sup> बिलासपुर, धर्मशाला, ज्वालामुखी, नाहन, पांवटा साहिब व रामपुर।

- नगर परिषद नाहन में, वर्ष 2019 में नगर परिषद नाहन द्वारा जीआईएस आधारित सर्वेक्षण एवं संपत्ति कर के निर्धारण के लिए सॉफ्टवेयर/एप्लीकेशन विकसित की गई। सॉफ्टवेयर/एप्लीकेशन ने 2019-20 हेतु संपत्ति कर के रूप में ₹ 121.25 लाख की मांग उत्पन्न की। परन्तु नगरपालिका द्वारा जीआईएस सर्वेक्षण रिपोर्ट को न अपनाने के कारण, ₹ 121.25 लाख के प्रति निर्धारण रजिस्टर के आधार पर मात्र ₹ 37.71 लाख (2019-20) की मैन्युअल मांग ही की जा सकी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 83.54 लाख का अल्प निर्धारण हुआ (₹ 121.25 लाख - ₹ 37.71 लाख)। तथापि, जीआईएस सर्वेक्षण रिपोर्ट को न अपनाने के कारण लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए।

निदेशक शहरी विकास विभाग ने बताया (अप्रैल 2021) कि शहरी विकास विभाग के अधीन एक ऑनलाइन जीआईएस आधारित संपत्ति कर प्रबंधन प्रणाली को 54 शहरी स्थानीय निकायों में से 17 नगर पालिकाओं हेतु परिचालनीय बनाया गया है।

#### 5.4.1.3 संपत्ति कर की वसूली एवं बकाया

नमूना-जांचित दो शहरी स्थानीय निकायों अर्थात् नगर परिषद सोलन एवं नगर परिषद नेरचौक में सम्पत्ति कर उद्ग्रहित नहीं किया जा रहा था। नगर परिषद पांवटा साहिब के मामले में शहरी स्थानीय निकाय द्वारा संपत्ति कर की मांग एवं संग्रहण का कोई अभिलेख अनुरक्षित नहीं किया जा रहा था।

नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों के संपत्ति कर का संग्रहण एवं बकाया तालिका 5.6 में दर्शाया गया है।

तालिका 5.6: 2015-20 की अवधि के दौरान नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों के संपत्ति कर के संग्रहण एवं बकाया का विवरण

(₹ लाख में)

शहरी स्थानीय निकायों के नाम	मांग	संग्रहण	छूट	बकाया	संग्रहण का प्रतिशत*
नगर पंचायत अर्की	71.00	32.96	0	38.04	46
नगर पंचायत भुंतर	95.16	51.99	0	43.17	55
नगर पंचायत सुन्नी	97.07	34.72	0	62.35	36
नगर परिषद बिलासपुर	157.58	38.36	0	119.22	24
नगर परिषद ज्वालामुखी	192.38	52.65	0	139.73	27
नगर परिषद हमीरपुर	673.96	539.74	0	134.22	80
नगर परिषद मनाली	506.15	421.39	0	84.76	83
नगर परिषद नाहन	381.81	195.84	0	185.97	51

नगर परिषद रामपुर	361.16	260.34	1.97	98.85	73
नगर निगम धर्मशाला	1125.48	878.30	0	247.18	78
नगर निगम शिमला	8691.95	7821.61	554.91	315.43	96
नगर परिषद सोलन	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं
नगर परिषद नेरचौक	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं
नगर परिषद पांवटा साहिब	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं
<b>योग</b>	<b>12353.70</b>	<b>10327.90</b>	<b>556.88</b>	<b>1468.92</b>	

\* छूट सहित

- जैसा कि उपर्युक्त चार्ट से स्पष्ट है, नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों में ₹ 123.54 करोड़ (2015-16 के प्रारंभिक शेष सहित) की मांग के प्रति संपत्ति कर का संग्रह ₹ 108.85 करोड़ (₹ 5.57 करोड़ की छूट सहित) था, जिसके परिणामस्वरूप 2015-20 के दौरान ₹ 14.69 करोड़ का कुल संपत्ति कर बकाया रहा।
- 11 शहरी स्थानीय निकायों<sup>3</sup> में मांग से उपार्जित संग्रहण का प्रतिशत 24 प्रतिशत (नगर परिषद बिलासपुर) तथा 96 प्रतिशत (नगर निगम शिमला) के मध्य था।
- बकाया की वसूली कर-निरीक्षकों के पद की स्वीकृति न होने से बाधित हुई जो संपत्ति कर की बेहतर वसूली में मदद कर सकते थे।
- नगर परिषद बिलासपुर ने 2017-18 से पूर्व संपत्ति कर अधिरोपित नहीं किया था, हालांकि 2017-18 व 2018-19 के दौरान उन्होंने ₹ 50.49 लाख की वार्षिक मांग की थी।

अंतिम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने शेष शहरी स्थानीय निकायों में सम्पत्ति कर के निर्धारण हेतु यूनिट एरिया मेथड अपनाने का आश्वासन दिया तथा आश्वासन दिया कि सम्पत्ति कर के सम्बन्ध में अन्य सभी आपत्तियों पर ध्यान दिया जाएगा।

#### 5.4.1.4 संरक्षण कर

पंजाब नगरपालिका अधिनियम, 1911 की धारा 62 की उपधारा (6क) के प्रावधान पर आधारित अधिसूचना (जुलाई 1964) के अनुसरण में, जो कि हिमाचल प्रदेश पर लागू था, नगर परिषद सोलन ने 1 नवंबर 1964 से संपत्ति के निर्धारित वार्षिक किराया मूल्य पर पांच प्रतिशत की दर से संरक्षण कर अधिरोपित किया। तत्पश्चात,

<sup>3</sup> अर्की, भुंतर, बिलासपुर, धर्मशाला, हमीरपुर, ज्वालामुखी, मनाली, नाहन, रामपुर, शिमला व सुन्नी।

राज्य सरकार ने सभी शहरी स्थानीय निकायों को अपने अधिकार क्षेत्र में संपत्ति कर अधिरोपित करने का आदेश (2003) दिया। नगर परिषद सोलन के सदन में इस मामले पर चर्चा हुई परन्तु इसे इस दलील के साथ खारिज कर दिया गया कि जुलाई 1964 में जारी अधिसूचना के अनुसरण में वार्षिक दर योग्य मूल्य के पांच प्रतिशत की दर से संरक्षण शुल्क/स्वच्छता कर पहले से ही लगाया जा रहा था।

हालांकि सदन द्वारा संपत्ति कर के प्रति संरक्षण कर लगाने के लिए पारित सभी प्रस्तावों को निदेशक (शहरी विकास) द्वारा संपत्ति कर लगाने के निर्देश के साथ खारिज कर दिया था क्योंकि यह हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1994 के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों पर बाध्यकारी था।

### संपत्ति कर एवं संरक्षण कर की गणना की विधि इस प्रकार है:

संपत्ति कर- (भूमि व भवन के निर्माण की लागत का 10 प्रतिशत - भवन की मरम्मत व रखरखाव पर 10 प्रतिशत की छूट) * दर (7.5 से 12.5 प्रतिशत)	संरक्षण कर- (भूमि व भवन के निर्माण की लागत का 10 प्रतिशत - नगरपालिका द्वारा 10 प्रतिशत की छूट) * दर (पांच प्रतिशत)
--	--

#### 1. संपत्ति व संरक्षण कर की दरों में अंतर के कारण कर का अल्प उदग्रहण:

वार्षिक रेंटल वेल्यू मेथड में संपत्ति कर की दर 7.5 से 12.5 प्रतिशत के मध्य थी एवं संरक्षण कर की दर पांच प्रतिशत थी, इस प्रकार संपत्ति कर व संरक्षण कर की दरों में 2.5 प्रतिशत से 7.5 प्रतिशत का अंतर था। 2015-20 के दौरान संपत्तियों के वार्षिक किराये मूल्य के 7.5 प्रतिशत की न्यूनतम दर पर संपत्ति कर की गणना करने तथा पांच प्रतिशत की दर से संरक्षण कर की दर के साथ इसकी तुलना करने के बाद भी देखा गया कि संपत्ति कर नहीं लगाने के कारण ₹ 9.51 करोड़ की राजस्व हानि हुई। संपत्ति कर के अनुदग्रहण के कारण हुई राजस्व हानि की गणना तालिका 5.7 में दर्शाई गई है।

तालिका-5.7: दरों में अंतर के कारण कर के अल्प उदग्रहण को दर्शाने वाला विवरण

(₹ लाख में)

वर्ष	घरों की संख्या	संरक्षण कर की मांग	संपत्ति कर की संभावित मांग	अंतर
1	2	3	4	(4-3)
2015-16	9,230	338.90	508.35	169.45
2016-17	9,310	385.34	578.01	192.67
2017-18	9,782	390.08	585.12	195.04
2018-19	10,023	392.25	588.37	196.12
2019-20	10,273	395.10	592.65	197.55
<b>योग</b>		<b>1,901.67</b>	<b>2852.50</b>	<b>950.83</b>

संभावित संपत्ति कर की गणना = मांग \* 100/5 (संरक्षण दर)\*7.5/100 (संपत्ति कर की न्यूनतम दर)

## 2. बकाया ₹ 3.82 करोड़ की वसूली न करना

2015-16 से 2019-20 के दौरान संरक्षण कर के संग्रहण एवं बकाया की स्थिति तालिका 5.8 में दी गई है:

तालिका-5.8: नगर परिषद सोलन में संग्रहित संरक्षण कर एवं बकाया की स्थिति

(₹ लाख में)

वर्ष	घरों की संख्या	अथशेष	उठाई गई मांग	कुल मांग	संग्रहण	बकाया
1	2	3	4	5	6	7
2015-16	9,230	103.37	338.90	442.26	236.13	206.13
2016-17	9,310	206.13	385.34	591.49	325.44	266.04
2017-18	9,782	266.04	390.08	656.12	336.93	319.19
2018-19	10,023	319.19	392.25	711.44	351.08	360.36
2019-20	10,273	360.36	395.10	755.46	373.19	382.27
योग			1,901.67		1,622.77	

- मार्च 2020 तक ₹ 382.27 लाख का कुल बकाया था। इसके अतिरिक्त जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है, संग्रहित किए जाने वाले संरक्षण कर के बकाया में वृद्धि की प्रवृत्ति है, जो नगरपालिका की उसके स्व-राजस्व के संग्रहण में स्पष्ट रूप से अकुशलता का परिचायक है।

### 5.4.2 व्यावसायिक प्रतिष्ठानों से किराया

शहरी स्थानीय निकायों को निजी एजेंसियों को किराए पर दिए गए अपने भवनों से किराया लेने का अधिकार दिया गया है तथा किराए को समय-समय पर संशोधित किया जाना था।

लेखापरीक्षा के दौरान निम्नलिखित टिप्पणियां की गईं:

- नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों (2015-20) द्वारा ₹ 32.20 करोड़ के किराए की वसूली की तथा मार्च 2020 की समाप्ति तक ₹ 10.66 करोड़ का बकाया था।
- लेखापरीक्षा में पाया गया कि किरायेदारों के साथ अनुबंध करने के लिए किराए के पुनरीक्षण सहित नियमों और शर्तों को निर्धारित करने के लिए कोई मानक प्रोटोकॉल नहीं था। नमूना-जांचित विभिन्न शहरी स्थानीय निकायों के मध्य किराए के पुनरीक्षण की दरें अलग-अलग थीं अर्थात् किराए में या तो पांच

प्रतिशत प्रति वर्ष, 10 प्रतिशत तीन वर्ष पश्चात् अथवा पांच वर्ष पश्चात् 10 प्रतिशत आदि की वृद्धि की जानी थी।

अंतिम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने व्यवसायिक प्रतिष्ठानों से किराए के सम्बन्ध में मानक प्रोटोकाल अपनाने हेतु अपेक्षित कार्रवाई करने तथा बकाया संग्रहित करने का आश्वासन दिया।

#### 5.4.3 व्यापार लाइसेंस शुल्क<sup>4</sup>

हिमाचल प्रदेश नगरनिगम अधिनियम की धारा 324 में प्रावधान है कि कोई भी व्यक्ति आयुक्त द्वारा जारी किए गए लाइसेंस की शर्तों के बिना अथवा उसके अनुरूप न होने पर इस सम्बन्ध में किसी परिसर का उपयोग निम्नलिखित उद्देश्यों के लिए नहीं करेगा अथवा उपयोग करने की अनुमति नहीं देगा:- (क) अनुसूची-1 के भाग-1 में निर्दिष्ट कोई भी उद्देश्य; (ख) कोई भी उद्देश्य, जो आयुक्त की राय में जीवन, स्वास्थ्य या संपत्ति के लिए खतरनाक है या जिससे उपद्रव होने की संभावना है; (ग) घोड़ों, मवेशियों या अन्य चौपाया जानवरों या पक्षियों की आवाजाही, बिक्री या किराए पर या उनसे उत्पादित उत्पाद की बिक्री के लिए रखना; या (घ) अनुसूची-1 के भाग II में निर्दिष्ट किसी भी वस्तु का भंडारण, उनके घरेलू उपयोग को छोड़कर।

- इसी भांति, हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम में प्रावधान<sup>5</sup> है कि यदि मालिक या उपयोगकर्ता द्वारा नगरनिगम से प्राप्त किया गया लाइसेंस, जिसे वार्षिक रूप से नवीकृत किया जाएगा, के अंतर्गत न आते हो, नगरपालिका क्षेत्र के भीतर किसी भी स्थान का उपयोग आक्रामक एवं खतरनाक व्यापार, नए कारखानों/कार्यशालाओं की स्थापना तथा सिनेमैटोग्राफ एवं नाटकीय प्रस्तुतियों के लिए नहीं किया जाएगा।

हिमाचल प्रदेश नगर निगम की धारा 85 एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 66 में प्रावधान है कि नगर पालिका उसके द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं हेतु शुल्क तथा उपयोगकर्ता शुल्क ऐसी दरों पर एवं इस तरह से लगा सकती है जैसा कि समय-समय पर नगरपालिका द्वारा निर्धारित किया जा सकता है।

<sup>4</sup> व्यापार लाइसेंस एक दस्तावेज/प्रमाणपत्र है जो किसी आवेदक को विशेष क्षेत्र/स्थानों में एक विशेष व्यापार या व्यवसाय शुरू करने की अनुमति देता है।

<sup>5</sup> हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 125, 126 व 127

लेखापरीक्षा के दौरान निम्नलिखित टिप्पणियां की गईं:

- नमूना-जांचित किसी भी शहरी स्थानीय निकाय ने व्यापार लाइसेंस के संबंध में सर्वेक्षण नहीं किया था, इसलिए, शहरी स्थानीय निकायों के भीतर व्यापार करने वाले लोगों की संख्या के संबंध में आंकड़े उपलब्ध नहीं थे इसलिए बकाया राशि का पता नहीं लगाया जा सका।
- नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों में से सात<sup>6</sup> ने 2015-20 के दौरान ₹ 21.74 लाख की राशि संगृहीत की, जो व्यापारी के स्वतः पंजीयन तथा तत्पश्चात व्यापार लाइसेंस शुल्क जमा करने के कारण हुई। इसके अतिरिक्त, व्यापारियों के लाइसेंसों के पंजीयन एवं नवीकरण पर शहरी स्थानीय निकायों का कोई नियंत्रण नहीं था। इन सात शहरी स्थानीय निकायों में भी निर्धारितियों की कुल संख्या से संबंधित अभिलेखों का अनुरक्षण नहीं किया गया था। यह बिना वैध लाइसेंसों के व्यवसायिक प्रतिष्ठानों के संचालन का जोखिम उत्पन्न करता है।

आयुक्तों/कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने बताया कि कर्मचारियों की कमी के कारण नगरपालिका क्षेत्र के भीतर व्यावसायिक प्रतिष्ठानों के संचालन के संबंध में सर्वेक्षण नहीं किया जा सका। निष्पादन अधिकारियों ने आगे बताया कि व्यापार लाइसेंस शुल्क के उचित निर्धारण एवं संग्रहण हेतु प्रयास किए जा रहे हैं। आयुक्त, नगर निगम, धर्मशाला ने बताया कि चूंकि उप-नियम अधिसूचित नहीं किए गए थे, इसलिए शुल्क नहीं लिया जा सका। उप-नियमों को अब (अप्रैल 2021) अधिसूचित कर दिया गया है।

अंतिम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने मामले पर उचित कार्रवाई करने एवं व्यापार लाइसेंस शुल्क के पंजीयन व नवीकरण की निगरानी हेतु तंत्र निर्मित करने का आश्वासन दिया।

#### 5.4.4 विज्ञापन शुल्क

हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 115 विज्ञापनों पर शुल्क का प्रावधान करती है। प्रत्येक व्यक्ति, जो किसी विज्ञापन का परिनिर्माण करता है, प्रदर्शित करता है, लगाता है, वह प्रत्येक विज्ञापन के लिए निगम द्वारा समय-समय पर निर्दिष्ट दरों पर परिकलित शुल्क का भुगतान करेगा। हिमाचल प्रदेश नगरपालिका

<sup>6</sup> भुंतर, ज्वालाजी, हमीरपुर, नाहन, पांवटा साहिब, शिमला व सोलन।

अधिनियम में ऐसा कोई प्रावधान शामिल नहीं किया गया है। तथापि हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 66 में प्रावधान है कि नगरपालिका उसके द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं हेतु शुल्क, टोल एवं उपयोगकर्ता शुल्क उस दर पर तथा इस तरह से लगा सकती है जैसा कि समय-समय पर नगरपालिका द्वारा निर्धारित किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा के दौरान निम्नलिखित टिप्पणियां की गई :

- 2015-20 के दौरान नमूना-जांचित दो<sup>7</sup> नगर निगमों में से नगर निगम शिमला ने विज्ञापन साइटों को किराए पर देकर ₹ 496.33 लाख एकत्र किए थे। तथापि, नगर निगम धर्मशाला ने लेखापरीक्षा अवधि के दौरान न तो विज्ञापन शुल्क उद्ग्रहित किया न ही वसूल किया।
- इसके अतिरिक्त 2015-20 के दौरान सात<sup>8</sup> नमूना-जांचित नगरपालिकाओं ने भी विज्ञापन साइटों को आवंटित किया था, जिसके लिए ₹ 57.82 लाख का शुल्क एकत्रित किया गया।

हालांकि उपरोक्त नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में से किसी ने भी विज्ञापन शुल्क लगाने के लिए कोई नया सर्वेक्षण नहीं किया। अतएव राजस्व के संभावित उपार्जन की मात्रा निर्धारित नहीं की जा सकी।

अंतिम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने आपत्तियों पर सहमति व्यक्त की तथा शहरी स्थानीय निकायों की संभावित आय व राजस्व में वृद्धि हेतु सर्वेक्षण करने एवं विज्ञापन शुल्क के उद्ग्रहण का आश्वासन दिया।

## 5.5 जलापूर्ति (05 चयनित क्षेत्रों में से दूसरा)

74वें संविधान संशोधन के अनुच्छेद 243ब के अनुसार घरेलू, औद्योगिक तथा व्यवसायिक उद्देश्यों हेतु जलापूर्ति प्रदान करने का कार्य शहरी स्थानीय निकायों के अनिवार्य कार्यों में से एक था। हालांकि, राज्य में जलापूर्ति का कार्य मुख्य रूप से अन्य निष्पादन निकायों द्वारा किया जाता है, जैसा कि नीचे दिया गया है:

<sup>7</sup> नगर निगम धर्मशाला व शिमला।

<sup>8</sup> बिलासपुर, हमीरपुर, मनाली, नाहन, पावंटा साहिब, रामपुर एवं सोलन ।



कार्य	निष्पादन निकाय	शहरी स्थानीय निकायों की संख्या
जल वितरण कार्य के निष्पादन, संवर्धन एवं आगामी वितरण, प्रचालन व रखरखाव तथा उपयोगकर्ता शुल्क के संग्रह का कार्य	जल शक्ति विभाग	51 शहरी स्थानीय निकाय
जल का वितरण, प्रचालन व रखरखाव तथा उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रह	नगर परिषद सोलन व पालमपुर	2 शहरी स्थानीय निकाय
जल वितरण कार्य के निष्पादन, संवर्धन एवं आगामी वितरण, प्रचालन व रखरखाव तथा उपयोगकर्ता शुल्क के संग्रह का कार्य	शिमला जल प्रबंधन निगम सीमित	नगर निगम शिमला
इसके अतिरिक्त नगर निगम शिमला एवं नगर परिषद कुल्लू (गैर-चयनित) के संबंध में अटल नवीकरण और शहरी परिवर्तन मिशन (अमृत) के तहत स्वीकृत जल आपूर्ति की कई परियोजनाएं शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड तथा जल शक्ति विभाग द्वारा निष्पादित की जा रही हैं। अतः दोनों शहरी स्थानीय निकाय इन एजेंसियों को अपने अधिकार क्षेत्र में पूंजीगत कार्यों के निष्पादन के लिए केवल अमृत के तहत प्राप्त निधियां प्रदान कर रहे हैं।		
इसी भांति नगर निगम धर्मशाला में स्मार्ट सिटी मिशन के तहत स्वीकृत जलापूर्ति की कुछ परियोजनाओं को धर्मशाला स्मार्ट सिटी लिमिटेड द्वारा कार्यान्वित किया जा रहा है।		

### 5.6 जल कर/शुल्क (05 चयनित क्षेत्रों में से तीसरा)

हिमाचल प्रदेश जल आपूर्ति अधिनियम 1968, की धारा 5 में प्रावधान है कि राज्य सरकार द्वारा सीधे प्रबंधित की गई जलापूर्ति योजना या लाभार्थी, जिसे योजना सौंपी जा सकती है, के द्वारा किसी उपभोक्ता को आपूरित जल के लिए राज्य सरकार समय-समय पर राजपत्र में प्रकाशित अधिसूचना द्वारा विनिर्दिष्ट दरों पर शुल्क वसूल करेगी।

हिमाचल प्रदेश जल आपूर्ति अधिनियम 1968 की धारा 5 के तहत निहित शक्तियों का प्रयोग करते हुए, राज्य सरकार ने सिंचाई और जन स्वास्थ्य विभाग, (अब जल शक्ति विभाग) द्वारा ग्रामीण क्षेत्रों, सभी नगर पंचायतों एवं नगर निगम शिमला, नगर परिषद सोलन व पालमपुर को छोड़कर सभी नगरपालिकाओं को जलापूर्ति की दरें अधिसूचित (जून 2005) की। इसी भांति नगरपालिकाओं यथा नगर निगम शिमला, नगर परिषद, सोलन व पालमपुर के लिए जहां जल शक्ति विभाग की शक्तियां इन शहरी स्थानीय निकायों को पूर्ण/आंशिक रूप से प्रत्यायोजित की गई हैं, जैसा कि परिच्छेद 5.5 में कहा गया है, इन शहरी स्थानीय निकायों को थोक जल आपूर्ति की दरें अधिसूचित की गई (जून 2005)।

अधिसूचना में आगे कहा गया है कि हर साल 1 अप्रैल को दरों में 10 प्रतिशत की वृद्धि होगी। इस अधिसूचना के अनुसरण में जल शक्ति विभाग हर वर्ष पानी की आपूर्ति की दरों को 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष बढ़ाकर निर्धारित करता है।

इसी भांति, जिन शहरी स्थानीय निकायों को जल शक्ति विभाग द्वारा थोक मात्रा में पानी की आपूर्ति की जाती है, वे अपने सामान्य सदन में इसे पारित करके पानी की आपूर्ति की दरों को निर्धारित व संशोधित करते हैं। ये शहरी स्थानीय निकाय भी हर वर्ष पानी की आपूर्ति की दरों में 10 प्रतिशत की वृद्धि कर रहे थे।

नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के दौरान निम्नलिखित लेखापरीक्षा टिप्पणियां की गईं।

#### 1. नगर परिषद सोलन:

##### क. जल शक्ति विभाग द्वारा व्यवसायिक थोक जलापूर्ति हेतु घरेलू/व्यवसायिक दरें प्रभारित करने के परिणामस्वरूप हुई देयता

जैसा कि ऊपर कहा गया है, नगर परिषद सोलन में जल वितरण, प्रचालन एवं रखरखाव तथा उपयोगकर्ता शुल्कों के संग्रहण का कार्य जल शक्ति विभाग द्वारा नगर परिषद सोलन को सौंपा गया था। यह देखा गया कि 2015-16 से 2019-20 के दौरान जल शक्ति मंडल, सोलन ने नगर परिषद सोलन को ₹ 20.82<sup>9</sup> व ₹ 30.48 प्रति किलोलीटर के मध्य की दरों पर थोक पानी की आपूर्ति की, जिसके लिए जल शक्ति विभाग (सोलन मंडल) ने ₹ 41.76 करोड़ की कुल मांग प्रस्तुत की। तथापि, 2015-16 से 2019-20 के दौरान नगर परिषद सोलन ने उपभोक्ताओं को दो अलग-अलग दरों अर्थात् घरेलू उपयोग हेतु ₹ 13.50 से ₹ 20.00 प्रति किलोलीटर दर पर एवं व्यवसायिक उपयोग हेतु ₹ 19.97 से ₹ 29.24 प्रति किलोलीटर दर पर पानी का वितरण किया। अधिकांश कनेक्शन (90 प्रतिशत) घरेलू<sup>10</sup> उपयोग हेतु थे। नगर परिषद सोलन ने उपभोक्ताओं से ₹ 15.47 करोड़ की मांग उठाई जिसके फलस्वरूप जल शक्ति विभाग, सोलन मंडल पर ₹ 26.29 करोड़ (₹ 41.76 करोड़ - ₹ 15.47 करोड़) की देयता उत्पन्न हुई (मार्च 2020)। जहां पानी की आपूर्ति व्यवसायिक दरों पर की गई थी वहां उपभोक्ताओं पर घरेलू दर प्रभारित करने से अंततः नगर परिषद सोलन की वित्तीय स्थिति बिगड़ेगी।

यह भी देखा गया कि नगर परिषद सोलन द्वारा व्यवसायिक उपभोक्ताओं से प्रभारित की गई वाणिज्यिक दरें भी लगभग एक रुपये से कम थीं तथा जल शक्ति मंडल की दरों के अनुरूप नहीं थीं।

<sup>9</sup> वर्ष 2015-16, 2016-17, 2017-18, 2018-19 एवं 2019-20 हेतु ₹ 20.82, ₹ 22.90, ₹ 25.19, ₹ 27.71, व ₹ 30.48 प्रति किलोलीटर।

<sup>10</sup> नगर परिषद सोलन द्वारा दी गई जानकारी।

**ख. नगर परिषद सोलन में सक्रिय रिसाव नियंत्रण (एक्टिव लीकेज कंट्रोल) न होने से क्षति**

वर्ष 2015-20 की अवधि के दौरान जल शक्ति विभाग ने दो स्रोतों अर्थात् अश्विनी खड्ड एवं गिरिपुल से नगर परिषद सोलन के तीन मुख्य जल भंडारण टैंकों को थोक पानी की आपूर्ति की, जिसे आगे नगरपालिका द्वारा नगरपरिषद क्षेत्र के घरों में वितरित किया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि जल शक्ति विभाग से प्राप्त तथा आगे नगरपालिका द्वारा घरों में वितरित किए गए पानी के मध्य बहुत अंतर था। जल शक्ति विभाग द्वारा थोक जल आपूर्ति हेतु उत्पन्न बिल एवं नगर परिषद सोलन द्वारा बनाई गई उपभोक्ता लेजर (पानी) ने जल शक्ति विभाग द्वारा आपूरित पानी एवं नगर परिषद सोलन द्वारा उपभोक्ताओं को किए गए वास्तविक वितरण के मध्य अंतर को प्रकट किया, जो 34.05 प्रतिशत व 47.33 प्रतिशत के मध्य था। केंद्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य व पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन के जल आपूर्ति एवं उपचार के मैनुअल के अनुसार, जिसका जल शक्ति विभाग तथा शहरी स्थानीय निकाय दोनों के द्वारा पालन किया जाता है, जल आपूर्ति में 10 प्रतिशत तक क्षय को कम माना गया है तथा जब 10 प्रतिशत से अधिक क्षय होता है तो उपचारात्मक कार्रवाई की आवश्यकता होती है। राजस्व हानि की गणना हेतु जलापूर्ति में 10 प्रतिशत रिसाव की कटौती की अनुमति देने के बाद गैर-राजस्व जल का विवरण तालिका 5.9 में दर्शाया गया है।

**तालिका-5.9: प्राप्त एवं वितरित जल की स्थिति तथा राजस्व रहित जल का प्रतिशत**

वर्ष	जल शक्ति विभाग द्वारा आपूर्ति किया गया पानी (एम एल)	10 प्रतिशत वितरण हानि में छूट के बाद मात्रा (एमएल)*	नगर परिषद द्वारा उपयोगकर्ताओं को पानी की आपूर्ति (एमएल)	अंतर (एमएल)	पानी की न्यूनतम दरें (केएल)	गणना की गई राशि (रुपये लाख में)	प्रतिशत
	क	ख	ग	घ=ख-ग	ड	च=घ*ड/100	छ=(क-ग)/ क
2015-16	2826.61	2543.95	1488.67	1055.28	13.5	142.46	47.33
2016-17	2732.47	2459.22	1553.77	905.45	15	135.82	43.14
2017-18	2648.72	2383.85	1746.92	636.93	16.5	105.09	34.05
2018-19	3192.26	2873.03	1776.89	1096.14	18.5	202.79	44.34
2019-20	3408.75	3067.88	1832.74	1235.14	20	247.03	46.23
	<b>14808.81</b>	<b>13327.93</b>	<b>8398.99</b>	<b>4928.94</b>		<b>833.19</b>	<b>43.28</b>

टिप्पणी: एमएल (मिलियन लीटर) व केएल (किलो लीटर)

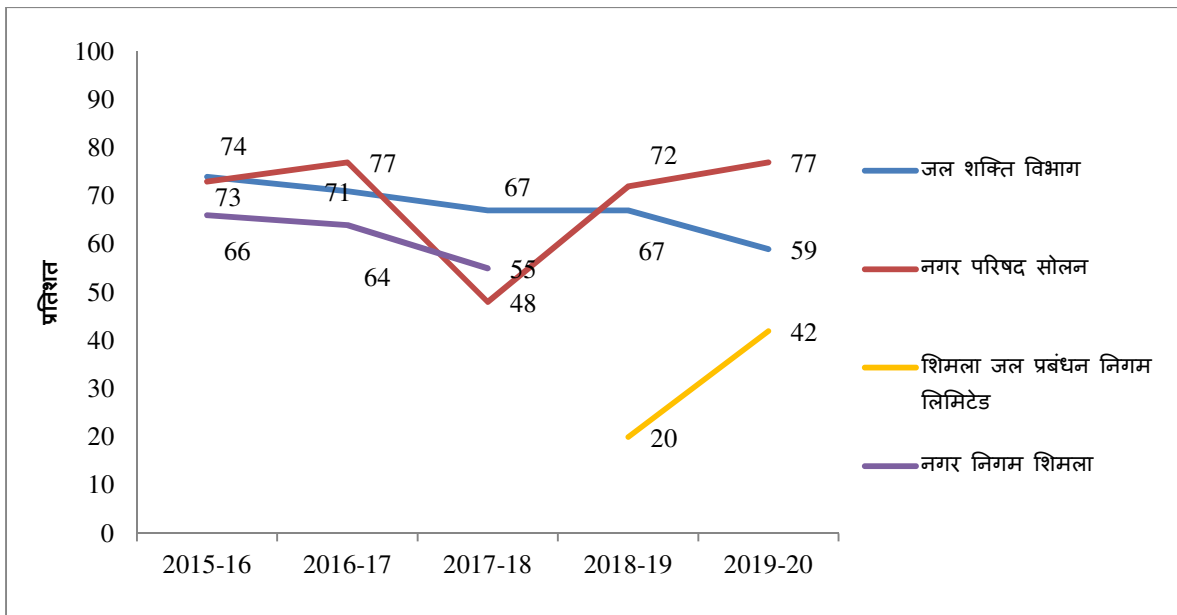
\* जल आपूर्ति एवं उपचार के संबंध में केंद्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य व पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन की धारा 10.10.2 (क) के अनुसार पानी की आपूर्ति में रिसाव का 10 प्रतिशत संतोषजनक है।

गैर-राजस्व जल की मात्रा हेतु वार्षिक आधार पर जल शुल्क (घरेलू जल शुल्क) की न्यूनतम दर पर विचार करने पर भी यह पाया गया कि नगरपालिका को कम से कम ₹ 8.33 करोड़ (2015-20) की संभावित राजस्व हानि हुई।

## 2. नगर परिषद सोलन, शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड एवं जल शक्ति मंडलों द्वारा उठाई गई जल शुल्क मांग के सापेक्ष राजस्व संग्रह का तुलनात्मक विश्लेषण

नगर परिषद सोलन, शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड एवं जल शक्ति मंडलों द्वारा उठाई गई मांग के सापेक्ष राजस्व संग्रह का तुलनात्मक विश्लेषण चार्ट 5.5 में दिया गया है।

चार्ट-5.5 उठाई गई मांग के सापेक्ष किए गए संग्रह का तुलनात्मक विश्लेषण



जैसा कि उपर्युक्त से स्पष्ट है 2015-16 से 2019-20 के दौरान की गई कुल मांग के सापेक्ष जल प्रभार संग्रहण की दक्षता नगर परिषद सोलन द्वारा 93 प्रतिशत, नगर निगम शिमला द्वारा 79 प्रतिशत, शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड द्वारा 49 प्रतिशत तथा जल शक्ति मंडलों द्वारा 87 प्रतिशत थी। वर्ष 2015-20 के दौरान की गई जल प्रभारों की मांग व संग्रहण का विवरण परिशिष्ट-5.4 में दिया गया है। इस प्रकार, लाइन विभाग/निगम की तुलना में नगर परिषद सोलन में जल प्रभारों की संग्रहण दक्षता बेहतर थी।

### 3. शहरी स्थानीय निकायों की जल शक्ति विभाग के प्रति देयता

लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि जल शक्ति विभाग को किए गए थोक जलापूर्ति भुगतान के कारण शहरी स्थानीय निकायों पर भारी देयता थी, जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

शहरी स्थानीय निकायों के नाम	विभाग पर देयता	जिसके कारण देयता है	₹ करोड़ में
नगर निगम शिमला	जल शक्ति विभाग	थोक जलापूर्ति	₹ 229.64
नगर परिषद सोलन	जल शक्ति विभाग	थोक जलापूर्ति	₹ 78.67

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है, इन शहरी स्थानीय निकायों पर थोक जल आपूर्ति के लिए ₹ 308.31 करोड़ की देयता जल शक्ति विभाग को चुकाने हेतु लंबित है। जल शक्ति विभाग द्वारा की गई थोक जल आपूर्ति पर व्यापारिक दरें प्रभारित करने के कारण शहरी स्थानीय निकायों पर देयता हुई जबकि शहरी स्थानीय निकाय पानी की दो अलग-अलग परिचालन दरें अर्थात् घरेलू एवं व्यापारिक प्रभारित कर रहे थे।

### 5.7 सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता (05 चयनित क्षेत्रों में से चौथा) संरक्षण एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन

"सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता संरक्षण एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन" के कार्य को छः उप-गतिविधियों में विभाजित किया गया है। शहरी स्थानीय निकायों की दो उप-गतिविधियों अर्थात् अस्पतालों, डिस्पेंसरियों, टीकाकरण/टीका केन्द्रों में कोई भूमिका नहीं थी, दो उप-गतिविधियों अर्थात् जन्म और मृत्यु के पंजीयन एवं सीवरेज प्रबंधन में आंशिक/दोहरी भूमिका थी तथा शेष दो उप-गतिविधियों अर्थात् संक्रामक रोगों से प्रभावित इलाकों की सफाई एवं कीटाणुशोधन तथा ठोस अपशिष्ट से प्रबंधन में शहरी स्थानीय निकाय पूर्ण रूपेण जिम्मेदार थे।

सीवरेज प्रबंधन में जल शक्ति विभाग नई योजनाओं की आयोजना एवं उनका कार्यान्वयन, मौजूदा योजनाओं का संचालन व रखरखाव तथा सीवरेज शुल्क संग्रहण का कार्य कर रहा था, शहरी स्थानीय निकाय शिमला एवं नगर परिषद सोलन को छोड़कर, जहां यह कार्य क्रमशः शिमला जल प्रबंधन निगम लिमिटेड व नगर परिषद द्वारा किया जा रहा था, जिसकी चर्चा आगामी परिच्छेदों में की गई है।

### 5.7.1 सीवरेज प्रबंधन

जैसा कि पूर्ववर्ती परिच्छेदों में चर्चा की गई, जल वितरण एवं जल शुल्क के संग्रहण का कार्य नगर परिषद सोलन को सौंपा गया था, इसलिए जल के बिलों के 50 प्रतिशत की दर से जल शुल्क के साथ सीवरेज प्रभारों का उद्ग्रहण एवं संग्रहण नगर परिषद सोलन द्वारा किया जाना था।

#### सीवरेज प्रभारों के अनुद्ग्रहण के परिणामस्वरूप ₹ 38.30 लाख की राजस्व हानि

हिमाचल प्रदेश जल आपूर्ति अधिनियम, 1968 की धारा 5 के तहत राज्य सरकार ने सीवरेज निपटान हेतु टैरिफ संरचना अधिसूचित (जून 2005) की, जो 01.06.2005 से प्रभावी हुई। उक्त अधिनियम के अनुसार घरेलू एवं व्यावसायिक उपभोक्ताओं से मासिक जल बिल के 50 प्रतिशत की दर से मासिक सीवरेज प्रभार वसूल किया जाना था।

नगर परिषद सोलन की लेखापरीक्षा के दौरान निम्नलिखित टिप्पणियां की गईं:

- नगर परिषद सोलन ने सीवरेज योजना (दिसंबर 2009) प्रारंभ होने के बाद से सीवरेज शुल्क नहीं लगाया था, अतः नगर परिषद ने स्वयं को राजस्व के एक महत्वपूर्ण स्रोत से वंचित कर दिया।
- इसके अतिरिक्त नगर परिषद सोलन के सदन द्वारा सीवरेज शुल्क न लगाने का प्रस्ताव पारित नहीं किया गया।
- जल शक्ति विभाग (सोलन मंडल) ने 456 उपभोक्ताओं को कनेक्शन जारी किया था, जिसमें से नगर परिषद सोलन ने 303 कनेक्शनों को अनापत्ति प्रमाण-पत्र प्रदान किया, हालांकि नगर परिषद सोलन 241 कनेक्शन से जल शुल्क प्रभारित रहा था तथा इस प्रकार, इन कनेक्शनों से ही सीवरेज शुल्क वसूल किया जा रहा था।
- नगर परिषद सोलन द्वारा उपलब्ध कराये गए (01 अप्रैल 2016) जल शुल्कों पर 50 प्रतिशत की दर से पात्र कनेक्शनों से संग्रहित किये जाने वाले सीवरेज शुल्कों की राशि की गणना करने के बाद पाया गया कि ₹ 38.03 लाख की राशि संग्रहित की जानी शेष थी।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की पिछली रिपोर्ट<sup>11</sup> में प्रभारों के संग्रहण पर टिप्पणी की गई थी, हालांकि राज्य सरकार ने इस संबंध में कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की, जैसा कि नगर परिषद सोलन में जारी अनियमितताओं से दिखता है।

## 5.8 ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (05 चयनित क्षेत्रों में से पांचवा)

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन हिमाचल प्रदेश नगर निगम की धारा 42 (ख (vi)) एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 48 (ii (6)) के तहत 'सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता, संरक्षण तथा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन' कार्य की उप-गतिविधि है। राज्य में शहरी स्थानीय निकायों को उप-गतिविधि पूरी तरह से हस्तांतरित (अगस्त 1994) कर दी गई थी। शहरी स्थानीय निकाय शहरी ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की आयोजना एवं कार्यान्वयन में शामिल हैं।

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उप-गतिविधि को मुख्य रूप से जनशक्ति व मशीनरी की कमी के कारण बाह्य स्त्रोंतों द्वारा (आउटसोर्स) किया जाता है, इसके अतिरिक्त शहरी स्थानीय निकाय अपने कुछ तकनीकी सहायकों के माध्यम से निगरानी कर रहे हैं तथा तकनीकी सहायता उपलब्ध करवा रहे हैं।

### 5.8.1 ठोस अपशिष्ट प्रबंधन का वित्तीय प्रबंधन

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन हेतु पुनरावर्ती व्यय वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग से प्राप्त अनुदान से किया जा रहा है। 14वें वित्त आयोग का मूल अनुदान ठोस अपशिष्ट प्रबंधन एवं वर्षा जल निकासी सहित बुनियादी नागरिक सेवाओं के वितरण में सहयोग करने व उसे सुदृढ़ करने के लिए अनुदान के उपयोग की अनुशंसा करता है। इसी भांति, राज्य वित्त आयोग के अनुदान भी व्यय की उसी शर्त के साथ जारी किए गए जो 14वें वित्त आयोग में थे।

वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों (हमीरपुर व सोलन) ने ठोस कचरे के प्रबंधन हेतु आवश्यक व्यापक लागत वाली मशीनरी एवं उपकरण जैसे ट्रामेल, शेडर आदि की मांग की थी। राज्य सरकार ने मांग की प्रतिक्रिया में सभी शहरी स्थानीय निकायों को अपने अधिकार क्षेत्र के भीतर कम्पोस्ट पिट के निर्माण, सामग्री पुनर्प्राप्ति सुविधा केंद्र, खतरनाक घरेलू अपशिष्ट व ई-कचरे के लिए कियोस्क तथा पुराने कचरे के प्रबंधन हेतु ₹ 468.30 लाख की राशि जारी की (जुलाई 2019)।

<sup>11</sup> 31 मार्च 2018 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन का पैरा 2.2.6.6 (वर्ष 2019 का प्रतिवेदन संख्या 4), हिमाचल प्रदेश सरकार

### 5.8.2 उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रह

उप-नियमों में यह प्रावधान है कि नगरपालिका द्वारा ठोस कचरे का प्राथमिक संग्रह शहर/कस्बे के प्रत्येक घर-घर जाकर किया जाना चाहिए। उप-नियमों में प्रदान की गई सेवाओं के लिए उपयोगकर्ता शुल्कों को निर्धारित किया गया है। उपयोगकर्ता शुल्क की दरों को संपत्ति के आकार, संपत्तियों की उपयोगिता आदि के अनुसार निर्धारित किया गया है जो कि ₹ 50 से ₹ 15,000 तक हो सकता है।

#### संग्रहण योग्य राशि की गणना हेतु अपनाई गई पद्धति:

लागू शुल्क की गणना के लिए संपत्तियों की विभिन्न श्रेणियों को उप-नियमों में निर्दिष्ट दरों से तथा महीनों की संख्या से गुणा किया जाता है। लेखापरीक्षा द्वारा विभिन्न श्रेणियों की संपत्तियों से संबंधित डेटा को शहरी स्थानीय निकायों की ठोस अपशिष्ट कार्य योजना, संपत्ति कर हेतु शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए गए जीआईएस सर्वेक्षण, विद्युत विभाग के रिकॉर्ड एवं पर्यटन विभाग के रिकॉर्ड से एकत्रित किया गया था।

लेखापरीक्षा के दौरान निम्नलिखित अवलोकन किए गए:

- नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा संग्रहयोग्य राशि के प्रति उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण एक प्रतिशत व 60 प्रतिशत के मध्य था अर्थात् ₹ 60.43 करोड़ की संग्रहयोग्य राशि के विरुद्ध ₹ 21.85 करोड़ (36 प्रतिशत) एकत्र किया गया।
- उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण घर-घर जाकर ठोस कचरे के संग्रह पर किये गये राजस्व व्यय का एक प्रतिशत से 58 प्रतिशत के मध्य था।
- इसका मुख्य कारण शहरी स्थानीय निकायों के क्षेत्राधिकार में संपत्तियों/घरों का सर्वेक्षण न करना एवं डेटाबेस/उपयोगकर्ताओं के व्यक्तिगत खातों का अनुरक्षण न करना था।

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर उपयोगकर्ता प्रभारों के संग्रहण तथा राजस्व व्यय का विवरण परिशिष्ट-5.5 में दिया गया है।

नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में पाई गई अन्य टिप्पणियां निम्नानुसार हैं:



- नमूना-जांचित 14 में से सात<sup>12</sup> शहरी स्थानीय निकाय अपने क्षेत्राधिकार में सेवा उपयोगकर्ताओं की संख्या से अनभिज्ञ थे क्योंकि उन्होंने कोई सर्वेक्षण नहीं किया था, जिसके परिणामस्वरूप कुछ ही परिवारों/सेवा उपयोगकर्ताओं से उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रह हुआ।
- नमूना-जांचित 14 में से 13<sup>13</sup> शहरी स्थानीय निकायों ने उपयोगकर्ता शुल्क के संग्रहण हेतु कोई रिकॉर्ड/रजिस्टर/व्यक्तिगत लेजर अनुरक्षित नहीं किया था।
- **बेहतर कार्य प्रणाली:**

नगर पंचायत, सुन्नी ने जनवरी 2019 से घर-घर जाकर सर्वे कर रजिस्टर/रिकॉर्ड तैयार कर उपयोक्ता शुल्क वसूली हेतु लेजर तैयार कर वर्ष 2019-20 हेतु ₹ 11.56 लाख की मांग की, जिसके विरुद्ध ₹ 2.78 लाख का संग्रहण किया गया। इस प्रकार, नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों में से यह एकमात्र शहरी स्थानीय निकाय था, जहां लागू उपयोगकर्ता शुल्क की सही राशि एवं उपयोगकर्ता शुल्क के बकाया की गणना की जा सकती थी।

शहरी स्थानीय निकायों<sup>14</sup> के आयुक्तों/कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि उपयोगकर्ता शुल्कों के संग्रहण में कमी मुख्य रूप से जनता का समर्थन न मिलने, कचरा देने वाले घरों की जानकारी नहीं होने तथा कोविड-19 द्वारा उत्पन्न हुई महामारी की स्थिति के कारण हुई। शहरी स्थानीय निकायों ने घर-घर संग्रह के उपयोगकर्ता शुल्क हेतु व्यक्तिगत लेजर बही तैयार न करने का कारण कर्मचारियों की कमी को बताया।

अंतिम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने आश्वासन दिया कि मामलों की जांच की जाएगी तथा उठाई गई सभी आपत्तियों को प्राथमिकता देते हुए विचार किया जाएगा।

## 5.9 बजट की तैयारी

हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 80 एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 249 के प्रावधानों के अनुसार, निगम/वित्त, परिषद की

<sup>12</sup> अर्की, बिलासपुर, ज्वालामुखी, मनाली, नेरचौक, शिमला व सोलन।

<sup>13</sup> अर्की, भुंतर, बिलासपुर, धर्मशाला, हमीरपुर, ज्वालामुखी, मनाली, नाहन, नेरचौक, पावंटा साहिब, रामपुर, शिमला, सोलन।

<sup>14</sup> अर्की, भुंतर, बिलासपुर, धर्मशाला, हमीरपुर, ज्वालामुखी, मनाली, नेरचौक, पावंटा साहिब, रामपुर, सुन्नी व सोलन।

लेखापरीक्षा एवं योजना समिति विभिन्न स्रोतों से प्राप्त निधियों को दर्शाते हुए बजट प्राक्कलन तैयार करेगी तथा उसके द्वारा किये जाने वाली विभिन्न गतिविधियों हेतु संसाधनों का आवंटन करेगी तथा इसे अनुमोदनार्थ शासकीय परिषद के समक्ष प्रस्तुत करेगी। शासकीय परिषद के अनुमोदनोपरांत शहरी स्थानीय निकायों को उपायुक्त (निगम के संबंध में) एवं निदेशक, शहरी विकास (नगर परिषदों व नगर पंचायतों के संबंध में) के माध्यम से सरकार के अनुमोदनार्थ बजट अग्रेषित करना होता है। यह दर्शाता है कि हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप नहीं हैं, क्योंकि संविधान में बजट के अनुमोदन के विषय में कहीं भी प्रावधान नहीं हैं, जबकि दोनों अधिनियमों में बजट को मंजूरी देने तथा संशोधन करने में राज्य सरकार की भूमिका का विशेष रूप से उल्लेख करते हैं।

### 5.9.1 अवास्तविक बजट अभ्यास

व्यय का अनुमान स्थानीय सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं तथा इन सेवाओं के प्रावधान से जुड़ी लागतों पर निर्भर करता है। नवंबर 2004 में शहरी विकास मंत्रालय द्वारा तैयार किए गए राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली के परिच्छेद 33.4 में प्रावधान है कि "शहरी स्थानीय निकायों की बजट प्रणाली का उद्देश्य कार्यों/सेवाओं या अन्य बजट नियंत्रण केंद्रों के साथ प्राप्ति एवं भुगतान की प्रकृति के बीच संबंध बनाने के लिए वैज्ञानिक आधार पर पहुंचना है"। बजट को शहरी स्थानीय निकायों के सिद्धांतों तथा कार्यक्रमों को प्रतिबिंबित करना चाहिए। नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों की प्राप्तियों तथा व्यय के संबंध में बजट अनुमानों तथा वास्तविक के मध्य तुलना का विवरण परिशिष्ट-5.6 में दर्शाया गया है।

- लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि नमूना-जांचित दो<sup>15</sup> नगर निगमों में वर्ष 2015-20 की अवधि के दौरान बजट अनुमान व वास्तविक प्राप्तियों में अंतर 28 से 403 प्रतिशत के मध्य था। दूसरी ओर वर्ष 2015-20 की अवधि के दौरान बजट अनुमान की तुलना में व्यय 25 से 274 प्रतिशत के मध्य भिन्न था।

<sup>15</sup> नगर निगम धर्मशाला व शिमला।

- इसी भांति, नमूना-जांचित आठ<sup>16</sup> नगरपालिका परिषदों में वर्ष 2015-20 की अवधि के दौरान बजट अनुमानों की तुलना में वास्तविक प्राप्तियों में 21 से 260 प्रतिशत के मध्य भिन्नता थी जबकि वास्तविक व्यय में बजट अनुमान की तुलना में 22 से 189 प्रतिशत के मध्य की भिन्नता थी।
- नमूना-जांचित दो<sup>17</sup> नगर पंचायतों में वर्ष 2015-20 की अवधि के दौरान बजट अनुमान की तुलना में वास्तविक प्राप्तियों के मध्य 76 से 146 प्रतिशत की भिन्नता पाई गई जबकि बजट अनुमान की तुलना में वास्तविक व्यय में 57 से 112 प्रतिशत के मध्य की भिन्नता पाई गई।

### 5.9.2 बजट एवं लेखा तैयार एवं प्रस्तुत न करना

लेखापरीक्षा के दौरान नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के बजट दस्तावेजों में निम्नलिखित टिप्पणियां की गईं:

- दो शहरी स्थानीय निकायों नेरचौक एवं भुंतर ने वर्ष 2015-16 से 2020-21 हेतु बजट तैयार नहीं किया। बजट के अभाव में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि क्या ऐसी सेवाओं के लिए पर्याप्त एवं उपयुक्त प्रावधान उपलब्ध थे जो हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम द्वारा नगरपालिकाओं पर अधिरोपित कर्तव्यों की पूर्ति हेतु आवश्यक थे।

हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 161 एवं हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 252 व 255 में नगरपालिकाओं द्वारा लेखाओं के अनुरक्षण तथा ऐसे लेखाओं की लेखापरीक्षा करने का प्रावधान किया है।

- लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि नमूना-जांचित किसी भी शहरी स्थानीय निकाय ने किसी भी वित्तीय वर्ष हेतु वार्षिक लेखे अर्थात्- प्राप्त एवं भुगतान लेखे, आय एवं व्यय लेखे तथा बैलेंस शीट आदि तैयार नहीं किए थे (वर्ष 2017-18 तक के लिए नगर निगम शिमला को छोड़कर) ।
- शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं के प्रमाणीकरण के लिए कोई भी संस्थागत व्यवस्था नहीं थी।

<sup>16</sup> बिलासपुर, ज्वालामुखी, हमीरपुर, मनाली, नाहन, पांवटा साहिब, रामपुर व सोलन।

<sup>17</sup> अर्की व सुन्नी।

नेरचौक के कार्यकारी अधिकारी ने बताया (जनवरी 2021) कि नेरचौक एक नवगठित परिषद है एवं इसमें कर्मचारियों की कमी है जबकि नगर पंचायत भुंतर के सचिव ने बताया (फरवरी 2021) कि शहरी स्थानीय निकाय में लेखाओं के अनुरक्षण हेतु कोई विशेषज्ञ कर्मचारी नहीं था इसलिए वार्षिक बजट तैयार नहीं किया जा सका।

अंतिम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने आश्वासन दिया कि शहरी स्थानीय निकायों को स्थायी समिति से बजट की समीक्षा की जाने के निर्देश जारी किए जाएंगे तथा समिति की कार्यवाही बजट के साथ संलग्न की जाएगी। साथ ही लेखांकन पद्धति के अनुसार लेखे तैयार करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों को निर्देश जारी किए जाएंगे।

### 5.10 शहरी स्थानीय निकायों के व्यय

शहरी स्थानीय निकायों के व्यय को कार्यक्रम व्यय, संचालन एवं रखरखाव, सामान्य व्यय, मानव-संसाधन व्यय एवं ब्याज व वित्त शुल्क जैसी पांच प्रमुख श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है। राज्य में वर्ष 2015-16 से 2019-20 की अवधि हेतु शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए गए व्यय का विवरण तालिका-5.10 में प्रदर्शित किया गया है।

तालिका- 5.10: सभी शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए गए व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	मानव संसाधन व्यय	सामान्य व्यय	संचालन एवं रखरखाव	ब्याज/वित्त शुल्क	कार्यक्रम/योजना/अनुदान व्यय	कुल व्यय
2015-16	104.94	11.62	22.65	3.93	127.69	270.83
2016-17	128.42	19.30	72.36	2.04	159.12	381.24
2017-18	133.61	14.45	79.38	1.73	176.10	405.27
2018-19	132.19	17.50	61.97	1.89	152.64	366.19
2019-20	127.79	17.42	79.68	0.32	171.04	396.25
योग	626.95	80.29	316.04	9.91	786.59	1819.78
व्यय का कुल प्रतिशत	35	4	17	1	43	

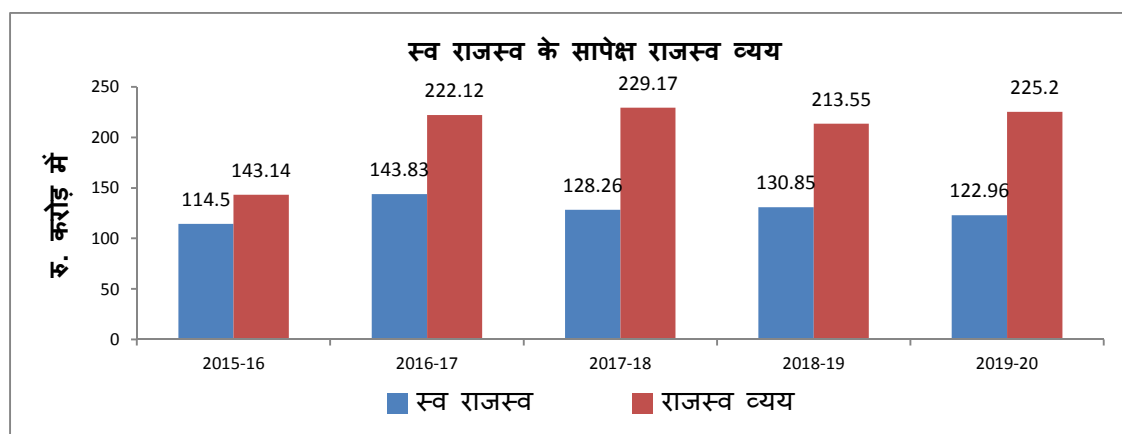
स्रोत: सभी शहरी स्थानीय निकायों हेतु शहरी विकास विभाग द्वारा आपूरित जानकारी।

सभी शहरी स्थानीय निकायों का राजस्व व्यय अर्थात् मानव संसाधन व्यय, सामान्य व्यय एवं संचालन व रखरखाव तथा वित्त शुल्क कुल व्यय का लगभग 57 प्रतिशत था। इसके बाद पूंजीगत व्यय अर्थात् योजना व्यय तथा शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए गए अनुदानों से व्यय लगभग 43 प्रतिशत था।

### 5.11 संसाधन - व्यय अंतराल

वर्ष 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान शहरी स्थानीय निकाय अपने स्व-राजस्व संसाधनों से राजस्व व्यय का लगभग 62 प्रतिशत ही पूरा करने में सक्षम थे। स्व-राजस्व की राजस्व व्यय से तुलना बड़े अंतराल को दर्शाती है जैसा कि चार्ट 5.6 में दर्शाया गया है जिसका शहरी स्थानीय निकायों द्वारा समाधान आवश्यक है।

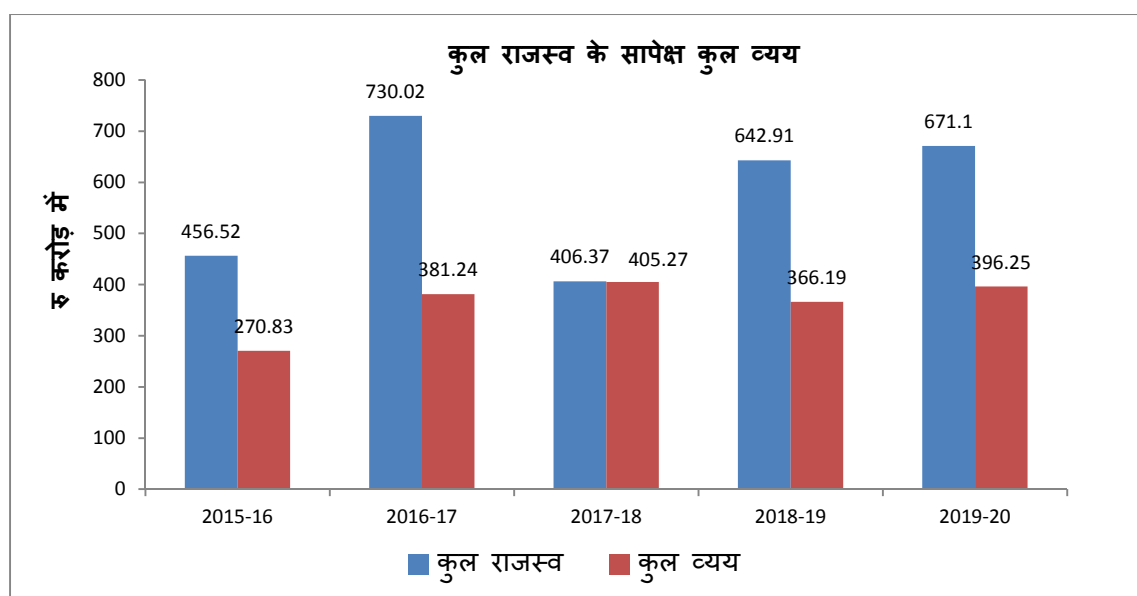
चार्ट 5.6: सभी शहरी स्थानीय निकायों में संसाधन-व्यय अंतराल



### 5.12 निधियों का अधिकतम उपयोग

वर्ष 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान कुल राजस्व के सापेक्ष कुल व्यय की तुलना दर्शाती है कि शहरी स्थानीय निकाय प्रत्येक वर्ष उपलब्ध निधियों का औसतन 63 प्रतिशत ही उपयोग करने में समर्थ थे, जैसा कि चार्ट 5.7 में दर्शाया गया है।

चार्ट-5.7: निधियों का अधिकतम उपयोग



निधियों के उपयोग में अवरोध के लिए निम्नलिखित को जिम्मेदार ठहराया जा सकता है:

- ✓ शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय तथा प्रशासनिक शक्तियों पर प्रतिबंध/सीमाएं जैसा कि आगामी **परिच्छेद 5.14** में चर्चा की गई है।
- ✓ विभिन्न संवर्गों में रिक्तियों की भारी संख्या जैसा कि **परिच्छेद 6.4** में चर्चा की गई है।

### 5.13 शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय आंकड़ों का विश्लेषण

वर्ष 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान शहरी स्थानीय निकायों में राजकोषीय स्वायत्तता का अध्ययन करने के लिए नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व तथा व्यय का विश्लेषण किया गया।

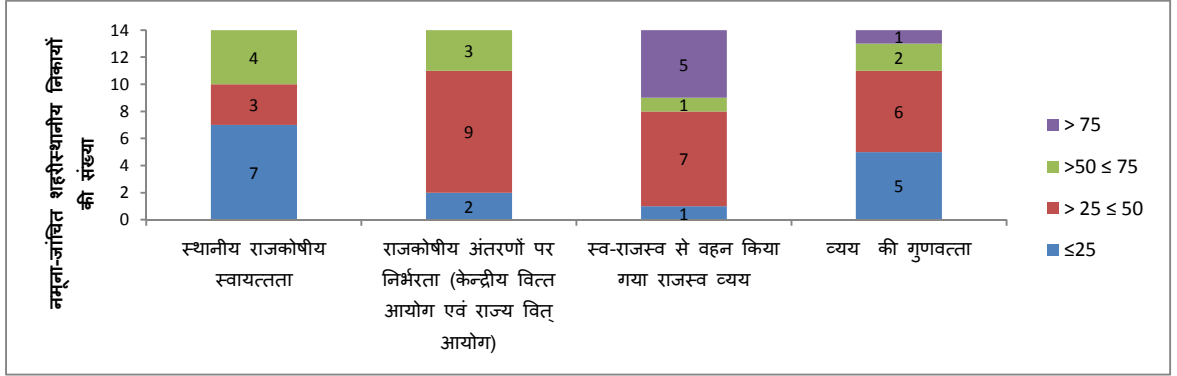
शहरी स्थानीय निकायों में राजकोषीय स्वायत्तता स्थापित करने के लिए निम्नलिखित चार अनुपातों को ध्यान में रखा गया:

1. **स्थानीय राजकोषीय स्वायत्तता:** यह शहरी स्थानीय निकायों के कुल राजस्व में स्व-राजस्व का अंश है।
2. **राजकोषीय अंतरणों पर स्थानीय निर्भरता:** यह शहरी स्थानीय निकायों के कुल राजस्व में केंद्रीय वित्त आयोग व राज्य वित्त आयोग के अनुदानों का अंश है।
3. **स्व-राजस्व स्रोतों से राजस्व व्यय वहन करना (आत्म-निर्भरता):** यह स्व-राजस्व के माध्यम से वहन किए गए राजस्व व्यय का अंश है।
4. **व्यय की गुणवत्ता:** यह कुल राजस्व व्यय में संचालन व रखरखाव व्यय का अंश है।

स्थानीय राजकोषीय स्वायत्तता तथा राजकोषीय अंतरण पर स्थानीय निर्भरता एक दूसरे के विपरीत आनुपातिक हैं। राजकोषीय स्वायत्तता जितनी अधिक होगी वित्तीय हस्तांतरण पर निर्भरता उतनी ही कम होगी।

वर्ष 2019-20 हेतु शहरी स्थानीय निकायों के अनुपात-वार प्रदर्शन को **चार्ट-5.8** में दर्शाया गया है:

चार्ट-5.8: वर्ष 2019-20 हेतु शहरी स्थानीय निकायों का अनुपात-वार प्रदर्शन



- जैसा कि उपरोक्त चार्ट में देखा जा सकता है, चार<sup>18</sup> शहरी स्थानीय निकायों में कुल राजस्व के सापेक्ष स्व-राजस्व का अंश 50 से 75 प्रतिशत के मध्य था। अतः वे राजकोषीय अंतरण पर कम निर्भर रहे। सात<sup>19</sup> शहरी स्थानीय निकायों में कुल राजस्व के सापेक्ष स्व-राजस्व का अंश 25 प्रतिशत से भी कम था। अतः ये राजकोषीय हस्तांतरण पर बहुत अधिक आश्रित थे।
- नौ<sup>20</sup> शहरी स्थानीय निकायों में केन्द्र वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग के अनुदानों पर निर्भरता 25 से 50 प्रतिशत के मध्य थी तथा तीन<sup>21</sup> शहरी स्थानीय निकायों में निर्भरता 50 से 75 प्रतिशत के मध्य थी।
- पांच<sup>22</sup> शहरी स्थानीय निकायों में स्व-राजस्व स्रोतों से राजस्व व्यय का वहन 75 प्रतिशत से अधिक था, नगर परिषद नाहन का वहन 50 से 75 प्रतिशत के मध्य था, सात<sup>23</sup> शहरी स्थानीय निकायों का वहन 25 से 50 प्रतिशत के मध्य था तथा शहरी स्थानीय निकाय बिलासपुर का वहन 25 प्रतिशत से कम था।
- तीन<sup>24</sup> शहरी स्थानीय निकायों में व्यय की गुणवत्ता अर्थात् संचालन व रखरखाव पर व्यय 50 प्रतिशत से अधिक था, छः<sup>25</sup> शहरी स्थानीय निकायों में व्यय 25 से 50 प्रतिशत के मध्य था तथा पांच<sup>26</sup> शहरी स्थानीय निकायों में यह प्रतिशत 25 से कम या उसके बराबर था।

18 ज्वालामुखी, हमीरपुर, मनाली व सोलन।

19 अर्की, बिलासपुर, भुंतर, धर्मशाला, नेरचौक, शिमला व सुन्नी।

20 अर्की, भुंतर, धर्मशाला, हमीरपुर, नाहन, रामपुर, शिमला, सोलन व सुन्नी।

21 बिलासपुर, नेरचौक और पांवटा साहिब।

22 ज्वालामुखी, हमीरपुर, मनाली, रामपुर व सोलन।

23 अर्की, भुंतर, धर्मशाला, नेरचौक, पांवटा साहिब, शिमला व सुन्नी।

24 धर्मशाला, नेरचौक व सुन्नी।

25 भुंतर, ज्वालामुखी, हमीरपुर, मनाली, पांवटा साहिब व शिमला।

26 अर्की, बिलासपुर, नाहन, रामपुर व सोलन।

## 5.14 शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय शक्तियां

वित्तीय एवं प्रशासनिक शक्तियों के विकेंद्रीकरण के साथ ही वित्तीय स्वायत्तता पूर्ण हो सकती है। विकेंद्रीकरण प्रदान करता है:

- ✓ विश्वसनीय एवं कुशल प्रशासन का सृजन,
- ✓ स्थानीय शासन को सघन एवं बेहतर बनाना,
- ✓ जवाबदेही एवं प्रतिक्रियात्मकता को बढ़ाना।

बुनियादी ढांचागत कार्यों को करने हेतु प्रशासनिक अनुमोदन की शक्तियां तालिका 5.11 के अनुसार हैं।

तालिका-5.11: शहरी स्थानीय निकायों के लिए प्रशासनिक अनुमोदन की शक्तियों को दर्शाने वाला विवरण

(₹ लाख में)

शहरी स्थानीय निकाय की श्रेणी	आयुक्त/कार्यकारी अधिकारी/सचिव	सदन	निदेशक, शहरी विकास	राज्य सरकार
नगर निगम	<10.00	>10.00	--	--
नगर परिषद	--	<5.00	>5.00 एवं	>100.00
नगर पंचायत	--		<100.00	

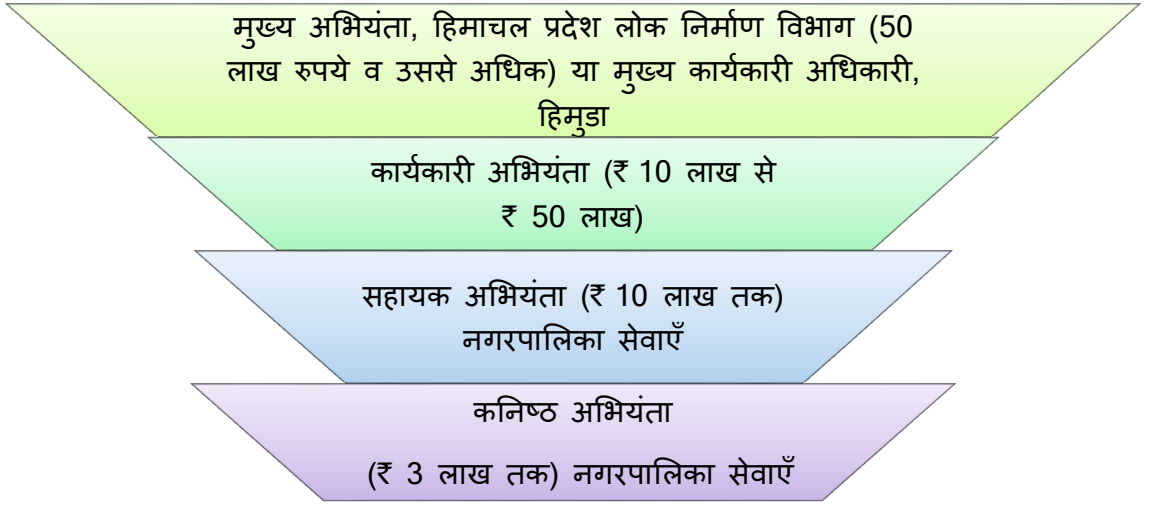
- नगर निगम हेतु ₹ 10 लाख की लागत के कार्य की प्रशासनिक स्वीकृति आयुक्त द्वारा तथा ₹ 10 लाख से अधिक की राशि सदन द्वारा प्रदान की जाती है।
- नगर परिषद एवं नगर पंचायत हेतु ₹ 5 लाख तक की लागत के कार्य की प्रशासनिक स्वीकृति परिषद द्वारा, ₹ 5 लाख से ₹ 100 लाख के मध्य की निदेशक, शहरी विकास विभाग द्वारा तथा ₹ 100 लाख से अधिक की राशि राज्य सरकार द्वारा प्रदान की जाती है।

### 5.14.1 तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने की शक्तियां

प्राक्कलनों को तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने के सम्बन्ध में शक्तियां आकृति-2 में दर्शाई गई हैं।



**आकृति-2: शहरी स्थानीय निकायों में तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने की शक्तियां**



₹ तीन लाख तक के कार्य की तकनीकी स्वीकृति नगरपालिका के कनिष्ठ अभियंता द्वारा, ₹ 10 लाख तक नगरपालिका के सहायक अभियंता द्वारा, ₹ 10 लाख से ₹ 50 लाख के मध्य कार्यकारी अभियंता द्वारा तथा ₹ 50 लाख से अधिक की स्वीकृति हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग अथवा हिमुडा के मुख्य कार्यकारी अधिकारी द्वारा प्रदान की जाती है।

### 5.15 लेखापरीक्षा निष्कर्षों का सारांश

- शहरी स्थानीय निकाय बड़े पैमाने पर राजकोषीय अंतरणों पर निर्भर थे, जो उनके कुल राजस्व का लगभग 78 प्रतिशत था।
- 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों की तुलना में राजकोषीय अंतरणों में ₹ 1.99 करोड़ की गिरावट पाई गई।
- वर्ष 2017-18, 2018-19 एवं 2019-20 हेतु ₹ 32.44 करोड़ के निष्पादन अनुदानों का आवंटन अभी प्राप्त नहीं हुआ था, जिसका मुख्य कारण शहरी स्थानीय निकायों द्वारा निर्धारित लक्ष्य की प्राप्ति न होना था।
- नमूना-जांचित सभी शहरी स्थानीय निकायों में नियत राजस्व का तदर्थ भुगतान देखा गया था।
- शहरी स्थानीय निकायों का स्व-राजस्व उनके कुल राजस्व का केवल 22 प्रतिशत था।

- राज्य विधानों ने शहरी स्थानीय निकायों को उनका स्व-राजस्व उत्पन्न करने में पूर्ण स्वायत्तता प्रदान नहीं की। शहरी स्थानीय निकायों के कारण हुई चूकों जैसे विश्वसनीय डेटाबेस का अभाव, दरों में संशोधन न करना आदि ने भी कम राजस्व उपार्जन में योगदान दिया।
- बजट अभ्यास त्रुटिपूर्ण था तथा इसके परिणामस्वरूप अवास्तविक एवं अवैज्ञानिक बजट तैयार किए गए।
- शहरी स्थानीय निकायों ने उसके पास उपलब्ध निधियों का औसतन लगभग 63 प्रतिशत खर्च किया था।
- राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय व प्रशासनिक शक्तियों को सीमित कर दिया जिससे निधियों के उपयोग में बाधा उत्पन्न हुई।
- नगर परिषद पालमपुर, सोलन एवं नगर निगम, शिमला (शिमला जल प्रबंधन निगम सीमित) को छोड़कर किसी भी शहरी स्थानीय निकायों को जलापूर्ति का कार्य नहीं सौंपा गया था।
- नमूना-जांचित एक इकाई अर्थात् नगर परिषद सोलन में गैर-राजस्व जल 34 प्रतिशत से 47 प्रतिशत के मध्य था।
- शहरी स्थानीय निकायों के टैंकों को स्रोत से थोक पानी की आपूर्ति पर व्यापारिक गतिविधियों की दर प्रभारित करने के परिणामस्वरूप नगरपालिकाओं पर देयता उत्पन्न हुई।
- नगर निगम शिमला (ग्रेटर शिमला जलापूर्ति एवं सीवरेज सर्कल/शिमला जल प्रबंधन निगम सीमित) एवं नगर परिषद सोलन (जहां सीवरेज कनेक्शन प्रदान करना तथा उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण नगर निगम के पास निहित है) को छोड़कर राज्य में सीवरेज प्रबंधन पूरी तरह से जल शक्ति विभाग द्वारा किया जा रहा था।
- सीवरेज प्रभार (नगर परिषद सोलन) का उद्ग्रहण न करने के परिणामस्वरूप ₹ 38.30 लाख के राजस्व की हानि हुई।

- नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में कचरे के घर-घर संग्रहण के लिए संग्रहण योग्य राशि के प्रति उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण एक प्रतिशत से 60 प्रतिशत के मध्य था।
- प्रशासनिक अनुमोदनों एवं तकनीकी स्वीकृतियों के संबंध में शहरी स्थानीय निकायों की शक्तियां सीमित थीं।

### 5.16 सिफारिशें

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आलोक में राज्य सरकार निम्नलिखित पर विचार करें:

- i) शहरी स्थानीय निकायों को राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार अनिवार्य अंश सुनिश्चित रूप से जारी करना;
- ii) शहरी स्थानीय निकायों द्वारा निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए निर्धारित अनिवार्य प्रावधान पूर्ण के लिए कार्रवाई शुरू करना;
- iii) शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उसके स्व-राजस्व में वृद्धि के लिए बकाया देय राशि की वसूली हेतु एक प्रभावी तंत्र स्थापित करना;
- iv) नगरपालिकाओं के क्षेत्राधिकार के भीतर संपत्तियों की जीआईएस मैपिंग को अनिवार्य करना आवश्यक है ताकि संपत्ति कर प्रबंधन में सुधार किया जा सके;
- v) संपत्ति कर, विज्ञापन शुल्क, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन उपकर आदि जैसे स्रोतों के माध्यम से राजस्व जुटाने के लिए शहरी स्थानीय निकायों की क्षमता से सीमाओं को हटाना;
- vi) शहरी स्थानीय निकायों द्वारा जुटाए जाने हेतु अपेक्षित निधियों के वास्तविक अनुमान के साथ पूंजीगत व्यय की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए वैज्ञानिक तरीके से वास्तविक बजट प्राक्कलन तैयार करना; तथा,
- vii) शहरी स्थानीय निकायों को पर्याप्त शक्तियां प्रदान करना एवं प्रशासनिक तथा कार्यकारी क्षेत्रों में उनकी भूमिका को बढ़ाना ताकि वे स्वशासन की संस्था के रूप में कार्य कर सकें।

