अध्याय-3

नगर निकायों को स्टाम्प शुल्क के हिस्से के रूप में उद्गृहीत नगरपालिका शुल्क के अंतरण की विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा

अध्याय 3

शहरी स्थानीय निकाय विभाग

3. नगर निकायों को स्टाम्प शुल्क के हिस्से के रूप में उद्ग्रहीत नगरपालिका शुल्क के अंतरण की विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा

3.1 प्रस्तावना

हरियाणा में तीन प्रकार के नगर निकाय हैं। ये हरियाणा नगर निगम अधिनियम, 1994 (एच.एम.सी अधिनियम) द्वारा शासित नगर निगम और हरियाणा नगरपालिका अधिनियम, 1973 (एच.एम. अधिनियम) के अंतर्गत शासित नगर परिषदें और नगरपालिकाएं हैं। हरियाणा नगर निगम अधिनियम, 1994 की धारा 87 (1) (सी) और हरियाणा नगरपालिका अधिनियम, 1973 की धारा 69 (सी) नगर निकायों को संबंधित नगर निकाय के नगर क्षेत्र के अंदर अचल संपत्ति के हस्तांतरण के लेनदेन पर एक प्रतिशत से तीन प्रतिशत की दर से शुल्क (बाद में इसे नगरपालिका उद्ग्रहण कहा जाएगा) लगाने में सक्षम बनाती है। इस तरह के स्टाम्प शुल्क को दस्तावेज के पंजीकरण के समय गैर-न्यायिक स्टाम्प पेपर के रूप में रजिस्ट्रार/सब-रजिस्ट्रार द्वारा एकत्र किया जाता है और इसकी सूचना संबंधित शहरी स्थानीय निकायों को भेजी जाती है।

निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय विभाग; गुरुग्राम, रोहतक, यमुनानगर के नगर निगमों; हरियाणा सरकार के वित्त विभाग और स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग के निदेशालय में 2016-21 की अवधि के लिए विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा आयोजित की गई। विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा का प्रयोजन नगरपालिका उद्ग्रहण के संबंध में नगर निकायों द्वारा दावों को प्रस्तुत करने की प्रक्रिया, लेखांकन तंत्र, राजस्व विभाग, शहरी स्थानीय निकाय विभाग, संबंधित नगर निकायों और महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) हरियाणा के कार्यालय के मध्य नगरपालिका उद्ग्रहण की मिलान प्रक्रिया, संबंधित नगर निकायों को नगरपालिका उद्ग्रहण के अंतरण पर आश्वासन प्राप्त करने के लिए स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग (नगर निगमों के प्राथमिक लेखापरीक्षक) में तंत्र की समीक्षा करना था।

3.1.1 कार्यकारी निर्देशों के माध्यम से निदेशालय शहरी स्थानीय निकाय को नगरपालिका उद्ग्रहण के अंतरण पर प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हरियाणा ने अपने निरीक्षण प्रतिवेदनों में निहित अंतरिम लेखापरीक्षा परिणामों में टिप्पणी की थी। हरियाणा सरकार ने हरियाणा नगर निगम अधिनियम, 1994 और हरियाणा नगरपालिका अधिनियम, 1973 की क्रमशः धारा 87 और धारा 69 को दिनांक 22 अगस्त 2022 की दो अलग-अलग अधिसूचनाओं के माध्यम से संशोधित किया ताकि राज्य सरकार को हरियाणा नगर निगम अधिनियम, 1994 और हरियाणा नगरपालिका अधिनियम, 1973 की इन धाराओं के अंतर्गत एकत्र की गई राशि को राज्य के निगम के किसी भी क्षेत्र में (हरियाणा नगर निगम अधिनियम, 1994) और नगरपालिका के किसी भी क्षेत्र में (हरियाणा नगरपालिका अधिनियम, 1973) बुनियादी ढांचे के विकास के लिए, जैसा कि राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा निर्धारित कर सकती है, संबंधित नगरपालिका निकायों के साथ-साथ संबंधित नगरपालिका निकायों की ओर से हरियाणा शहरी मूलभूत संरचना बोर्ड

को अंतरित करने के लिए अधिकृत किया जा सके। संशोधन को 1 अप्रैल 2021 से प्रभावी करने का प्रावधान किया गया है। संशोधन के उद्देश्यों और कारणों के विवरण में बताया गया है कि नगरपालिका अधिनियमों के साथ सरकारी अधिसूचना की विसंगति को दूर करने के लिए संशोधन अपेक्षित था, जैसा कि प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) हरियाणा के निरीक्षण प्रतिवेदनों में दिनांक 02 फरवरी 2022 के निरीक्षण प्रतिवेदन में प्रकट किया गया था।

लेखापरीक्षा परिणाम

3.2 राज्य सरकार द्वारा अपनाई गई अंतरण की पद्धति

हरियाणा सरकार ने अलग-अलग समय पर नगरपालिका उद्ग्रहण को संबंधित नगर निकायों को अंतरित करने के लिए विभिन्न पद्धतियों, प्रक्रियाओं और लेखांकन प्रक्रियाओं को अपनाया।

अप्रैल 2012 से पहले, नगर निकायों को नगरपालिका उद्ग्रहण के हिस्से के भुगतान के लिए कोई बजटीय प्रावधान नहीं किया जाता था और भुगतान वास्तविक आधार पर आधारित था। अप्रैल 2012 से संबंधित नगर निकायों को नगरपालिका उद्ग्रहण के हिस्से का भुगतान वार्षिक बजट में बजटीय प्रावधानों के माध्यम से किया गया था। बजट अनुमान प्रक्रिया में नगर निगमों को भुगतान के लिए लेखा वर्गीकरण शीर्ष "पी-01-15-2217-80-191-96-51[1]" और नगर परिषदों/नगरपालिकाओं के लिए "पी-01-15-2217-80-192-92-51[2]" के अंतर्गत प्रावधान करना शामिल है।

अभिलेखों में नगरपालिका उद्ग्रहण के अंतरण के लिए नगर निकायों द्वारा दावा प्रस्तुत करने की अपेक्षित प्रक्रिया के संबंध में कोई लिखित निर्देश नहीं पाए गए। अप्रैल 2012 से मार्च 2021 के दौरान नगरपालिका उद्ग्रहण के लेखांकन एवं अंतरण की प्रणाली को मुख्य एवं लघु लेखा शीर्षों की सूची के प्रावधान के विपरीत पाया गया और इसे अनियमित माना गया। अप्रैल 2012 से नगरपालिका उद्ग्रहण के अंतरण और लेखांकन की प्रक्रिया में परिवर्तन के कारणों को निर्धारित करने/खोजने के प्रयास निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय के कार्यालय और वित्त विभाग में प्रासंगिक अभिलेखों तक पहुंच के रूप में क्षेत्र सीमा द्वारा बाधित थे।

यह इंगित किए जाने पर कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) हरियाणा की सलाह पर (फरवरी 2021) राज्य सरकार ने निर्णय लिया (जून 2021) कि एल.एम.एम.एच. के अनुसार और अप्रैल 2012 से पहले की प्रणाली के समान मासिक आधार पर 'मुख्य शीर्ष 0030-02 (स्टाम्प गैर-न्यायिक) - 901 (स्थानीय निकायों को कटौती) - 99 (स्टाम्प शुल्क का हिस्सा) - 51 (एनए) - 00' के अंतर्गत नगर निकायों/निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय विभाग को दो प्रतिशत स्टाम्प शुल्क अंतरित किया जाएगा।

---

[1] राज्य योजना का भाग 01- पी-01, मांग संख्या-15, प्रमुख शीर्ष- 2217 शहरी विकास, उप-प्रमुख शीर्ष- 80 सामान्य, लघु शीर्ष- 191 नगर निगम को सहायता, उप शीर्ष- 96 नगर निगमों को स्टाम्प शुल्क की आय से स्थानीय निकायों को अंशदान, विस्तृत शीर्ष- 51 नगर निगमों को भुगतान के लिए।

[2] राज्य योजना का भाग 01- पी-01, मांग संख्या-15, प्रमुख शीर्ष- 2217 शहरी विकास, उप-प्रमुख शीर्ष- 80 सामान्य, लघु शीर्ष- 192 नगर निगम को सहायता, उप शीर्ष- 92 नगर परिषदों और नगरपालिकाओं को स्टाम्प शुल्क की आय से स्थानीय निकायों को अंशदान, विस्तृत शीर्ष- 51 नगर परिषद/नगरपालिका को भुगतान के लिए।

3.3 नगरपालिका उद्ग्रहण का दावा प्रस्तुत करने में विलंब

तीन चयनित नगर निगमों की लेखापरीक्षा की संवीक्षा के दौरान यह देखा गया था कि 2016-17 से 2020-2021 के दौरान नगर निगमों द्वारा दावों को प्रस्तुत करने में 508 दिनों तक का विलंब हुआ था। विलंब के विवरण नीचे ***तालिका 3.1*** में दिए गए हैं।

तालिका 3.1: नगरपालिका उद्ग्रहण के दावों को प्रस्तुत करने में विलंब

निगम का नाम	2016-2021 के दौरान प्रस्तुत किए जाने वाले दावों की कुल संख्या	नगर निगम द्वारा समय पर प्रस्तुत किए गए दावे	नगर निगम द्वारा प्रस्तुत नहीं किए गए दावे	विलंब से प्रस्तुत किए गए दावों की संख्या	दावे प्रस्तुत करने में विलंब दिनों में
गुरुग्राम	60	12	27	21	1 से 214
रोहतक	60	22	-	38	2 से 508
यमुनानगर	60	31	3	26	1 से 111

नोट: विलंब की गणना करते समय मासिक बिल जमा करने की अवधि को उस महीने के लिए एक महीने के रूप में लिया गया है, जिसके लिए देय है अर्थात् अप्रैल 2019 के लिए, विलंब 1 जून 2019 से लिया गया है।

3.4 1 अप्रैल 2016 से 31 मार्च 2021 के दौरान नगर निकायों को नगरपालिका उद्ग्रहण का अंतरण

3.4.1 कार्य-क्षेत्र की सीमा

अप्रैल 2012 से हरियाणा नगर निगम अधिनियम और हरियाणा नगरपालिका अधिनियम के अंतर्गत उद्ग्रहण के अंतरण की प्रणाली में परिवर्तन से संबंधित अभिलेखों को वित्त विभाग और निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय द्वारा लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया था जिसके कारण महत्वपूर्ण कार्य-क्षेत्र सीमित हो गया था। इसके अलावा, इस उद्ग्रहण को नगर निकायों को अंतरित करने के उद्देश्य से वार्षिक बजट तैयार करने के लिए 2012-13 से 2015-16 की अवधि से संबंधित अभिलेख भी निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय द्वारा उपलब्ध नहीं कराए गए थे जिसके कारण कार्य-क्षेत्र सीमित हो गया था।

3.4.2 नगरपालिका उद्ग्रहण का बजट और अंतरण

नगर निगमों/नगर परिषदों/नगरपालिका को आबंटित बजट, नगरपालिका उद्ग्रहण के संबंध में वित्त विभाग के निर्देशों के अनुसार बजट आवश्यकता और नगर निकायों के साथ-साथ निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय के 2016-21 के अभिलेखों के अनुसार नगर निकायों को अंतरित राशि के विवरण ***तालिका 3.2*** में दिए गए हैं।

तालिका 3.2: बजट आबंटन एवं उसके उपयोग में कमी तथा बकाया नगरपालिका उद्ग्रहण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वित्त विभाग के अनुदेश के अनुसार अपेक्षित बजट	आबंटित बजट[3]	बजट आबंटन में कमी	बजट का वास्तविक उपयोग[4]	बजट का कम उपयोग	नगर निकायों के अनुसार बकाया नगरपालिका उद्ग्रहण (आरंभिक शेष)	नगर निकायों के अनुसार अतिरिक्त देय नगरपालिका उद्ग्रहण	नगर निकायों के अनुसार प्राप्त नगरपालिका उद्ग्रहण	नगर निकायों के अनुसार बकाया शेष (अंतिम शेष)	निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय के अनुसार आहरित राशि
	ए	बी	सी=ए-बी	डी	ई=बी-डी	एफ	जी	एच	(एफ+जी)-एच=आई	जे
2016-17	1,330.05	726.00	604.05	470.2	255.80	752.94	601.82	478.10	876.66	462.06
2017-18	1,478.48	1,198.60	279.88	990.89	207.71	876.66	775.42	988.73	663.35	983.03
2018-19	1,438.35	878.40	559.95	511.1	367.30	663.35	1,036.75	523.30	1,176.80	579.79
2019-20	2,213.13	878.40	1,334.73	627.45	250.95	1,176.80	1,086.99	601.65	1,662.14	627.45
2020-21	2,748.71	2,009.40	739.31	273.39	1,736.01	1,662.14	732.55	215.71	2,178.98	482.60
कुल	**9,208.72**	**5,690.80**	**3,517.92**	**2,873.03**	**2,817.77**			**2,807.49**		**3,134.93**

स्रोत: हरियाणा सरकार के बजट दस्तावेज और विनियोग लेखे।

उपर्युक्त तालिका 3.2 कॉलम I से देखा जा सकता है कि वर्ष के अंत में नगर निकायों को देय बकाया नगरपालिका उद्ग्रहण 2016-17 से 2020-21 तक के दौरान ₹ 663.35 करोड़ (मार्च 2018 के अंत में) से ₹ 2,178.98 करोड़ (मार्च 2021 के अंत में) के मध्य था। 31 मार्च 2021 तक, हरियाणा सरकार ने नगर निकायों को नगरपालिका उद्ग्रहणों का उचित हिस्सा जारी नहीं किया था।

3.4.3 हरियाणा सरकार द्वारा नगरपालिका उद्ग्रहण का प्रतिधारण

हरियाणा सरकार द्वारा नगर निकायों से संबंधित ₹ 2,178.98 करोड़ की राशि (तालिका 3.2) 31 मार्च 2021 तक अपने पास रखी गई थी।

2016-17 से 2020-21 की अवधि हेतु लेखापरीक्षा में शामिल संबंधित नगर निकाय के कुल राजस्व की तुलना में देय स्टाम्प शुल्क की राशि का तुलनात्मक विश्लेषण ***तालिका 3.3*** में निम्नानुसार प्रस्तुत किया गया है:

[3] संबंधित वर्षों के संशोधित बजट के आंकड़े।

[4] स्रोतः संबंधित वर्ष के विनियोग लेखे।

तालिका 3.3: नगर निगम के कुल राजस्व में संचयी नगरपालिका उद्ग्रहण की प्रतिशतता

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	नगर निगम	वर्ष	वित्तीय वर्ष के अंत में देय नगरपालिका उद्ग्रहण की संचयी[5] राशि	वित्तीय वर्ष हेतु कुल राजस्व	नगर निगम के कुल राजस्व में संचयी नगरपालिका उद्ग्रहण की प्रतिशतता
ए	बी	सी	डी	ई	एफ=(डी/ई)*100
1	गुरुग्राम	2016-17	849.44	731.26	116.20
		2017-18	585.95	1227.46	47.70
		2018-19	952.39	739.13	128.90
		2019-20	1424.80	476.47	299.0
		2020-21	1696.52	466.98	363.30
2.	रोहतक	2016-17	13.60	101.55	13.40
		2017-18	13.52	157.65	8.60
		2018-19	19.57	92.89	21.10
		2019-20	34.94	78.69	44.40
		2020-21	13.99	100.47	13.90
3.	यमुनानगर	2016-17	0	112.11	0.0
		2017-18	0	171.12	0.0
		2018-19	0	105.06	0.0
		2019-20	1.42	171.16	0.8
		2020-21	12.73	166.70	7.6

स्रोत: विभाग के अभिलेख

उपर्युक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि उपर्युक्त चयनित नगर निगमों में, नगरपालिका उद्ग्रहण की देय राशि सरकार द्वारा संबंधित वर्षों के कुल राजस्व के 0.8 प्रतिशत (नगर निगम, यमुनानगर) से 363.30 प्रतिशत (नगर निगम, गुरुग्राम) के मध्य रखी गई थी। सरकार द्वारा नगरपालिका उद्ग्रहण के प्रतिधारण ने नगर निकायों की समग्र वित्तीय स्थिति को महत्वपूर्ण रूप से प्रभावित किया है। यदि यह राशि नगर निकायों के पास उद्ग्रहण की अवधि में ही उपलब्ध होती, तो इसका उपयोग नगर निकायों को सौंपे गए कार्यों के निर्वहन के लिए किया जा सकता था।

3.5 अप्रैल 2012 से मार्च 2021 के दौरान नगरपालिका उद्ग्रहण के अंतरण के लिए त्रुटिपूर्ण प्रक्रिया

3.5.1 बजट निर्माण और कमियों का विवरण

हरियाणा सरकार, वित्त विभाग के प्रधान सचिव के निर्देश (जुलाई 2012) के अनुसार नगर निगमों और नगरपालिकाओं/परिषदों को नगरपालिका उद्ग्रहण के भुगतान के उद्देश्य से दो नई योजनाएं शुरू की गई थीं और नगर निकायों को भुगतान की प्रक्रिया के अंतर्गत इन योजनाओं को शामिल करने के लिए बजट प्रदान किया जाना था।

(i) प्रक्रिया में इन योजनाओं के लिए नामित बजट नियंत्रण प्राधिकारी के रूप में कार्य करने के लिए निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय को शामिल किया गया और पिछले वित्तीय वर्ष के दौरान गैर-न्यायिक स्टाम्प पेपरों की बिक्री के आधार पर राज्य में विभिन्न उपायुक्तों को बजट वितरित करना था।

[5] वर्ष के लिए प्रारंभिक शेष राशि + चालू वर्ष के लिए देय राशि - चालू वर्ष में प्राप्त राशि = वर्ष के अंत में संचयी राशि।

(ii) इन योजनाओं को कवर करने के लिए, संबंधित उपायुक्त (आहरण एवं संवितरण अधिकारी) को उनके अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत नगर निकायों को जारी करने के लिए ऑनलाइन बजट आबंटित किया जाना था। तत्पश्चात् आहरण एवं संवितरण अधिकारी द्वारा गैर-न्यायिक स्टाम्प पेपरों की वास्तविक बिक्री के आधार पर प्रत्येक नगर निकाय को देय वास्तविक राशि का निर्धारण करने की प्रक्रिया का पालन किया जाएगा और बिलों को प्रत्येक नगर निकाय को भुगतान के लिए खजाने में प्रस्तुत किया जाएगा। निधियों की कमी के मामले में, आहरण एवं संवितरण अधिकारी इसके लिए निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय से संपर्क करेगा। इसके बाद, निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय स्वयं प्रत्येक आहरण एवं संवितरण अधिकारी की बजट स्थिति और ऑनलाइन बजट प्रणाली में उनके द्वारा किए गए व्यय की समीक्षा करेगा और आगे वितरण करेगा या यदि अपेक्षित हो तो बजट का पुनर्वितरण करेगा।

लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय के कार्यालय में चयनित नगर निगमों (गुरुग्राम, रोहतक और यमुनानगर) की स्थिति के संबंध में उपर्युक्त परिणामों की पुष्टि की गई कि स्टाम्प शुल्क के भाग के रूप में नगरपालिका उद्ग्रहण के लिए वार्षिक बजट तैयार करते समय निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय ने वित्त विभाग द्वारा यथा निर्धारित निर्देशों का अनुपालन नहीं किया। नगर निगम, गुरुग्राम के लिए तैयार किए गए बजटीय अनुमान इसकी आवश्यकताओं से कम थे और कमी ₹ 373.62 करोड़ से ₹ 1,254.20 करोड़ के मध्य थी। 2016-17 से 2020-21 के दौरान, नगर निगम, रोहतक के लिए यह कमी ₹ 5.43 करोड़ से ₹ 31.46 करोड़ के मध्य थी और नगर निगम, यमुनानगर के लिए यह कमी ₹ 0.52 करोड़ से ₹ 10.48 करोड़ के मध्य थी। नगर निगम, रोहतक के लिए 2020-21 में ₹ 1.05 करोड़ तथा यमुनानगर के लिए 2017-18 में ₹ 4.67 करोड़ और 2018-19 में ₹ 6.21 करोड़ का अतिरिक्त बजट भी तैयार किया गया था ***(परिशिष्ट 3.1)***।

इस प्रकार, नगर निकायों में बजट तैयार करने में कोई एकरूपता नहीं थी और कमजोर आंतरिक नियंत्रण दर्शाया।

(iii) लेखापरीक्षा ने आगे अवलोकित किया कि योजना के अंतर्गत अगले वित्तीय वर्ष के लिए बजट अनुमान, नगर निकायों को स्टाम्प शुल्क की आय से स्थानीय निकायों को अंशदान पिछले वित्तीय वर्ष के बजट प्रावधानों में 10 प्रतिशत की वृद्धि के अनुमान के आधार पर निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय द्वारा तैयार किया गया था। यह उपर्युक्त वर्णित निर्धारित प्रक्रियाओं के विरुद्ध था।

3.6 आंतरिक नियंत्रण के मुद्दे जिनके परिणामस्वरूप कुछ मामलों में नगर निकायों को नगरपालिका उद्ग्रहण का अधिक अंतरण हुआ

यद्यपि हरियाणा सरकार से नगर निकायों को नगरपालिका उद्ग्रहण का संचयी कुल ₹ 2,178.98 करोड़ था, हरियाणा सरकार से नगर निकायों को नगरपालिका उद्ग्रहण की अनियमित अधिक निकासी के निम्नलिखित उदाहरण भी देखे गए थे।

- स्टाम्प शुल्क के देय हिस्से के विरूद्ध नगर निगम, करनाल ने 31 मार्च 2016 तक नगरपालिका उद्ग्रहण का ₹ 36.71 करोड़ का अतिरिक्त हिस्सा आहरित किया था।

नगर निगम, करनाल को 2016-17 में ₹ 13.91 करोड़ के अधिक भुगतान के बावजूद, 2017-18 में ₹ 16.45 करोड़ और 2018-19 में ₹ 5.46 करोड़ जारी किए गए थे। अधिक भुगतान की पूरी राशि को उसके देय हिस्से के विरुद्ध 2019-20 में समायोजित किया गया था। आगे यह देखा गया था कि 2015-16 में अधिक भुगतान के बावजूद, निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय ने 2017-18 और 2018-19 के दौरान स्टाम्प शुल्क के हिस्से को जारी करने के लिए बजट आबंटित किया।

- मार्च 2016 एवं मार्च 2020 में नगर निगम, फरीदाबाद को स्टाम्प शुल्क के अंश का अधिक भुगतान किया गया था तथा उसे अगले माह समायोजित किया गया था।
- यह आगे अवलोकित किया गया था कि 2019-20 और 2020-21 के दौरान, नगर परिषद, कैथल ने सितंबर 2019 से अप्रैल 2020 की अवधि से संबंधित ₹ 4.78 करोड़ के अपने हिस्से के विरुद्ध ₹ 8.65 करोड़ के स्टाम्प शुल्क की राशि का दावा किया। इसके कारण अभिलेख पर उपलब्ध नहीं थे।
- वर्ष 2015-16 के दौरान नगर परिषद, मण्डी डबवाली को ₹ 1.05 करोड़ के स्टाम्प शुल्क के हिस्से का अधिक भुगतान किया गया था और इसे वर्ष 2018-19 के लिए स्टाम्प शुल्क के हिस्से के प्रति समायोजित किया गया था।
- वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान नारायणगढ़, इंद्री, खरखौदा, हथीन, निसिंग, तरावड़ी, पेहोवा, नीलोखेड़ी, घरौंडा, असंध में नगरपालिका को स्टाम्प शुल्क के हिस्से का अधिक भुगतान किया गया।

उपायुक्तों ने संबंधित सब-रजिस्ट्रारों से सत्यापित कराकर वास्तविक देय राशि के निर्धारण की प्रक्रिया का पालन नहीं किया था।

3.7 नगरपालिका, कुंडली के संबंध में नगरपालिका उद्ग्रहण का आहरण न करना

नगरपालिका, कुंडली का गठन अक्तूबर 2018 में किया गया था, लेकिन रजिस्ट्रार के कार्यालय के स्तर पर सॉफ्टवेयर में समस्या के कारण इसे नगरपालिका उद्ग्रहण का इसका हिस्सा जारी नहीं किया गया था। इस संबंध में निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय ने वर्ष 2018 से 2021 तक साफ्टवेयर की समस्या को ठीक करने तथा नगरपालिका, कुंडली में स्टाम्प शुल्क के हिस्से का मिलान करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की है।

3.8 निदेशक, स्थानीय शहरी निकाय को नगरपालिका उद्ग्रहण के हिस्से का अंतरण

वित्त विभाग ने निर्देश जारी किए (जुलाई 2020) और शहरी स्थानीय निकाय विभाग ने वित्त विभाग के इन निर्देशों पर मार्च 2021 में अनुवर्ती अधिसूचनाएं (दो) जारी की कि नगरपालिका उद्ग्रहण लेनदेन मूल्य के दो प्रतिशत की दर से प्रभारित किया जाएगा तथा दो प्रतिशत स्टाम्प शुल्क में से एक प्रतिशत सीधे संबंधित शहरी स्थानीय निकायों (नगर निकायों) को अंतरित किया जाएगा और नगरपालिका उद्ग्रहण का शेष एक प्रतिशत शहरी स्थानीय निकाय विभाग के सामान्य लेखा में जाएगा।

यह मूल्यांकन किया जाता है कि ये अधिसूचनाएं हरियाणा नगर निगम अधिनियम और हरियाणा नगरपालिका अधिनियम के प्रावधानों के प्रति असंगत हैं और इसका प्रभाव नगरपालिका उद्ग्रहण के संबंध में प्राप्तियों को, नगरपालिका उद्ग्रहण के 50 प्रतिशत की सीमा तक कम करना जारी रखेगा अर्थात एक प्रतिशत स्टाम्प शुल्क जिसे निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय द्वारा प्रबंधित किया जाएगा, जिसके लिए कोई लेखांकन प्रक्रिया निर्धारित नहीं की गई है।

हरियाणा नगरपालिका अधिनियम, 1973 की धारा 69 और हरियाणा नगर निगम अधिनियम, 1994 की धारा 87 के संबंध में दिनांक 22 अगस्त 2022 की दो अधिसूचनाओं के माध्यम से जारी विधायी संशोधनों (1 अप्रैल 2021 से प्रभावी) द्वारा इस प्रक्रिया को और संशोधित किया गया है। संशोधनों के अनुसार, एकत्रित कुल स्टाम्प शुल्क (दो प्रतिशत) में से एक प्रतिशत नगर निकायों को और शेष एक प्रतिशत हरियाणा शहरी मूलभूत संरचना विकास बोर्ड को भुगतान किया जाएगा। जुलाई 2020 की सरकारी अधिसूचना का समर्थन करने हेतु शहरी स्थानीय निकाय निदेशालय को नगरपालिका उद्ग्रहण के अंतरण के लिए विधायी प्रावधानों की अनुपस्थिति के कारण, संशोधन (पूर्वव्यापी प्रभाव से) किए गए हैं।

74वें संविधान संशोधन के अनुच्छेद 243डब्ल्यू ने राज्य विधानमंडलों को स्थानीय निकायों को शक्तियां और अधिकार प्रदान करने के लिए कानून बनाने हेतु अधिकृत किया, जो उन्हें स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने और शक्तियों एवं उत्तरदायित्वों के हस्तांतरण के लिए प्रावधान करने के लिए अपेक्षित हो। इसका मुख्य उद्देश्य एक मजबूत संस्थागत ढांचे के निर्माण के साथ-साथ कार्यों, निधियों और पदाधिकारियों के अंतरण के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों को सशक्त बनाना था।

सरकार की अधिसूचना (जुलाई 2020) और संशोधनों (22 अगस्त 2022) के कारण नगरपालिका उद्ग्रहण के संबंध में प्राप्त राशि का अंतरण, संचय और उपयोग एक केंद्रीकृत निधि में हुआ है। इसका नगर निकायों की वित्तीय स्थिति पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने का आकलन किया जाता है क्योंकि निधियां वास्तविक समय के आधार पर उपलब्ध नहीं होती हैं। पर्याप्त संसाधनों की अनुपलब्धता के कारण सौंपे गए कार्यों के सुचारू निष्पादन में बाधा उत्पन्न होगी और नगर निकायों को सौंपे गए कार्यों के निष्पादन में समझौता करने सहित पूरक बजट/अन्य स्रोतों के माध्यम से वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए बाध्य होंगे।

हरियाणा शहरी मूलभूत संरचना विकास बोर्ड को अंतरित निधियां राज्य सरकार के विवेक पर है और इनका उपयोग नगर निकाय के अधिकार क्षेत्र से बाहर किया जा सकता है, जिसके लिए इन्हें एकत्र किया गया है।

विविध

3.9 नगरपालिका उद्ग्रहण के संग्रहण और अंतरण के लिए लेखांकन प्रक्रिया का रखरखाव

पंजाब बजट नियमावली, हरियाणा सरकार के नियम 12.17 और 2.18 में प्रावधान है कि विभागाध्यक्ष को फॉर्म-31 में एक खाता-बही रखनी चाहिए, जो शुरू में आबंटित राशि और पूरक अनुदान और दूसरी तरफ पुनर्विनियोजन द्वारा की गई कटौती को दिखाएगी।

आगे, विभागाध्यक्ष प्रत्येक प्राथमिक एवं द्वितीयक इकाई के अंतर्गत कुल मासिक व्यय का योग करने वाले व्यय का फॉर्म-29 में मासिक लेखा तैयार करेगा। तत्पश्चात विवरण तैयार किया जाएगा और संवितरण अधिकारी के विवरण के साथ महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को अग्रेषित किया जाएगा।

सब-रजिस्ट्रार कार्यालयों में कोई सहायक लेखा नहीं रखा गया है। सब-रजिस्ट्रार के कार्यालय में केवल लेन-देन/पंजीकृत दस्तावेजों के अभिलेख रखे जा रहे हैं। सब-रजिस्ट्रार/रजिस्ट्रार की लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया था कि ट्रेजरी बिल और वाउचर हेड रजिस्ट्री असिस्टेंट के पास रखे जा रहे हैं और हेड रजिस्ट्री असिस्टेंट शाखा में बिलों का एक साधारण रजिस्टर भी उपलब्ध था। तथापि, कोई अन्य सहायक अभिलेख/लेखा अनुरक्षित नहीं देखा गया था।

3.10 स्टाम्प शुल्क के हिस्से का मिलान न करना

पंजाब बजट नियमावली, हरियाणा सरकार के नियम 12.20 में प्रावधान है कि महालेखाकार के कार्यालय में दर्ज आंकड़ों के साथ विभागीय आंकड़ों के मिलान के दो उद्देश्य हैं:

(i) यह सुनिश्चित करना कि विभागीय लेखे कुशल विभागीय वित्तीय नियंत्रण को सुरक्षित करने के लिए पर्याप्त रूप से सटीक हैं; और

(ii) लेखा कार्यालय, जहां से अंतिम प्रकाशित लेखों को संकलित किया जाता है, में अनुरक्षित लेखाओं की सटीकता सुनिश्चित करना।

इसके अतिरिक्त, वित्त विभाग ने बजट मिलान दिशा-निर्देश भी जारी किए (सितंबर 2002) और प्रावधान किया कि यह विभाग के हित में है कि उनकी प्राप्तियों और व्यय का मिलान महालेखाकार कार्यालय के साथ किया जाए ताकि अधिक व्यय से बचा जा सके और महालेखाकार के लेखों में सरकारी व्यय की उचित बुकिंग की जा सके। विभाग को लेखाओं के मिलान पर मासिक रिपोर्ट वित्त विभाग को प्रस्तुत करनी अपेक्षित है।

निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय की लेखापरीक्षा के दौरान, यह देखा गया था कि निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय, नगर निगमों के लिए शीर्ष पी-01-15-2217-80-191-96-51 और नगरपालिकाओं/परिषदों के लिए पी-01-15-2217-80-192-92-51 के अंतर्गत दो योजनाओं के लिए नगर निगमों/परिषदों/समितियों को गैर-न्यायिक स्टाम्प पेपर की बिक्री पर दो प्रतिशत के भुगतान के उद्देश्य के लिए बजट नियंत्रण प्राधिकारी था। निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय को उपर्युक्त दो योजनाओं के संबंध में मासिक आधार पर मिलान करना और वित्त विभाग को इसकी रिपोर्ट करना अपेक्षित था।

जैसा कि अनुच्छेद 3.4.2 में तालिका 3.2 में दिया गया है, 2016-17 से 2020-21 की अवधि के लिए संबंधित वर्षों के विनियोग लेखों में प्रदर्शित आंकड़ों के अनुसार, नगर निकायों को नगरपालिका उद्ग्रहण के रूप में कुल ₹ 2,873.03 करोड़ अंतरित किए गए थे। तथापि, निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के अनुसार, इसी अवधि के दौरान नगर निकायों को नगरपालिका उद्ग्रहण के रूप में कुल ₹ 3,143.93 करोड़ अंतरित किए गए थे।

यह अवलोकित किया गया है कि विभाग द्वारा अपेक्षित मिलान नहीं किए गए थे और इसकी

कोई रिपोर्ट वित्त विभाग को प्रस्तुत नहीं की गई थी। इस प्रकार, मिलान के अभाव में विभाग विभागीय आंकड़ों की यथार्थता के लिए स्वयं को आश्वस्त नहीं कर सका।

3.11 निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग द्वारा लेखापरीक्षा में सीमाएं

निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग नगर निकायों के वित्तीय विवरण को प्रमाणित करने के लिए अपेक्षित नगर निकायों के लिए प्राथमिक लेखापरीक्षक है। स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग द्वारा प्रदान की गई जानकारी के अनुसार (जनवरी 2022) कि स्टाम्प शुल्क, नगर निगमों/परिषदों/नगरपालिकाओं की आय है। यह शुल्क राजस्व विभाग द्वारा एकत्र किया जाता है और स्थानीय निकायों (विभाग) को अंतरित किया जाता है। स्थानीय लेखापरीक्षा संबंधित अभिलेख और रजिस्टर में शुल्क की गणना और लेखांकन की जांच करती है। आगे, यह भी अवगत कराया गया था कि स्टाम्प शुल्क (एम.सी. शेयर) के मिलान के अभिलेख पर राजस्व प्राधिकारियों द्वारा विधिवत मुहर लगाई गई है और सत्यापित किया गया है। कोई अन्य अभिलेख स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग की लेखापरीक्षा के क्षेत्राधिकार में नहीं है जिसके विरूद्ध मिलान किया जा सके। यह देखा गया है कि निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग ने नगरपालिका उद्ग्रहण के निर्धारण, संग्रहण की प्राप्ति और अंतरण के संबंध में अधिदेश सीमा का दावा किया है। लेखापरीक्षा में यह निर्धारित किया गया है कि यह निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग पर निर्भर है कि वह इस मामले के महत्व को देखते हुए आश्वासन प्राप्त करे। यह पद्धति निर्धारित करना निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग पर निर्भर है और इसमें लेखांकन प्राधिकारियों, वित्त विभाग, निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय, संबंधित उपायुक्तों जिन्हें इस उद्ग्रहण के अंतरण का कार्य सौंपा गया है और/या राज्य सरकार के प्राथमिक लेखापरीक्षकों से आश्वासन प्राप्त करना शामिल हो सकता है। अप्रैल 2012 से इस उद्ग्रहण के अंतरण की प्रक्रिया में परिवर्तन हरियाणा नगर निगम अधिनियम और हरियाणा नगरपालिका अधिनियम के प्रावधानों के विपरीत था और इसके परिणामस्वरूप नगर निकायों को देय राशि से इनकार किया गया तथा और स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग द्वारा नगर निकायों के प्राथमिक लेखापरीक्षक के रूप में अपने कार्यों में हाइलाइट किया जाने वाला क्षेत्र होना चाहिए था।

3.12 निष्कर्ष

यह देखा गया है कि 2016-17 से 2020-21 के दौरान नगर निकायों के कारण वर्ष के अंत में बकाया नगरपालिका उद्ग्रहण ₹ 663.35 करोड़ (मार्च 2018 के अंत में) से ₹ 2,178.98 करोड़ (मार्च 2021 के अंत तक) के मध्य था। नगर निकायों को निधियों के अंतरण में विलंब था तथा राज्य सरकार की विभिन्न कार्यक्षमताओं द्वारा अपनाई गई संपूर्ण प्रक्रियाओं में कमियां/आंतरिक नियंत्रण का अभाव देखा गया था।

कार्यालय अपर मुख्य सचिव, वित्त विभाग, प्रधान सचिव, शहरी स्थानीय निकाय विभाग एवं निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय विभाग के साथ आयोजित एग्जिट कांफ्रेंस (17 मई 2022) में इस मामले पर चर्चा की गई। विभाग ने उत्तर दिया कि विसंगतियों की जांच करने और दूर करने के लिए विभिन्न संस्थाओं की कार्रवाई का समन्वय किया जा रहा है।