भाग-1 शहरी स्थानीय निकाय

अध्याय-प्रथम

शहरी स्थानीय निकायों की लेखांकन प्रक्रियाओं सहित वित्त पर विहंगावलोकन

1.1 प्रस्तावना

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 (डब्ल्यू) में परिकल्पित है कि राज्य शासन विधि द्वारा नगरीय निकायों को ऐसी शक्तियाँ और अधिकार प्रदान कर सकती है जो उन्हें स्वशासी सरकारी संस्था के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक हो और ऐसी विधियों में है जो नगरीय निकायों को शक्तियों और जिम्मेदारियों के हस्तांतरण के प्रावधान के शामिल किये जा सकते है।

संविधान संशोधन अधिनियम 1992, (74वाँ संशोधन) के पश्चात नगरीय निकायों को स्पष्ट रूप से परिभाषित कार्यो और जिम्मेदारियों को निहित करते हुये स्थानीय स्वशासी सरकार के रूप में संपूर्ण और जीवंत संस्थायें बनाये गये थे। तद्नुसार, राज्य शासन ने इन संस्थाओं को नगरीय निकायों की त्रिस्तरीय प्रणाली में, बड़े शहरी क्षेत्र के लिये नगर निगमों, छोटे शहरी क्षेत्रों[1] के लिए नगर पालिकाओं तथा संक्रमणकालीन क्षेत्रों के लिए नगर परिषद में पुर्नगठित किया है।

मध्य प्रदेश राज्य की सामान्य जानकारी नीचे दी गई है:-

	इकाई	राज्य ऑकड़े	संपूर्ण देश के ऑकड़े
जनसंख्या*	करोड़	7.26	121.02
देश की जनसंख्या में भाग*	प्रतिशत	6.00	--
शहरी जनसंख्या*	करोड़	2.00	38.00
जनसंख्या का भाग*	प्रतिशत	28.00[2]	31.00
राज्य की साक्षरता दर*	प्रतिशत	71.00	74.00
राज्य का लिंगानुपात*	अनुपात	930/1000	940/1000
नगर निगम	संख्या	14#	139@
नगर पालिका परिषद	संख्या	100#	1595@
नगर परिषद	संख्या	263#	2108@

स्त्रोत: * **आंकडे 2011 की जनगणना के अनुसार**

\# **वर्ष 2011-12 के लिए मध्यप्रदेश की प्रशासनिक प्रतिवेदन**

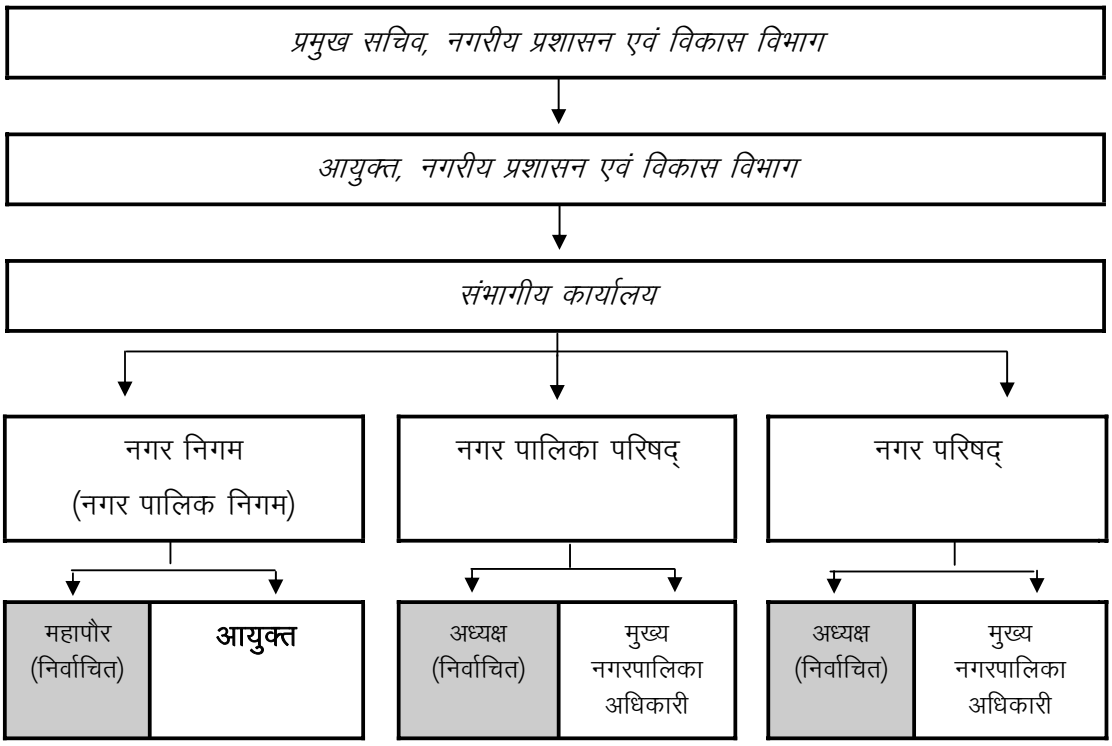
@ **तेरहवें वित्त आयोग प्रतिवेदन**

[1] इससे अभिप्राय है कि राज्यपाल जनसंख्या धनत्व, राजस्व उत्पत्ति कृषि गतिविधियों, आर्थिक महत्व आदि के आधार पर निर्णय ले सकते हैं।

[2] 2X100/7.26=27.548 (28 में पूर्णांकित)

1.2 प्रशासनिक व्यवस्थाऐं

मध्यप्रदेश नगर निगम अधिनियम 1956 और मध्यप्रदेश नगरपालिका अधिनियम 1961 के अंतर्गत सभी नगरीय निकायों को अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत सौंपे गये कार्यों के निर्वहन के लिए राज्य के प्राधिकारियों को पर्यवेक्षण कार्य सहित, उसके अंतर्गत शक्ति प्राप्त है। नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग एवं शहरी नगरीय निकाय की संगठनात्मक संरचना निम्नानुसार है।



1.3 लेखापरीक्षा का क्षेत्र

राज्य में कुल 377 शहरी स्थानीय निकायों में से (14 नगर निगम, 100 नगर पालिका और 263 नगर परिषद है) वर्ष 2010-11 में 85 शहरी स्थानीय निकायों के (09 नगर निगम , 27 नगर पालिका और 49 नगर परिषद) अभिलेखों की लेखा परीक्षा की गई। **(परिशिष्ट-I)**

1.4 लेखांकन की व्यवस्थायें

ग्यारहवें वित्त आयोग की संस्तुति और भारत सरकार वित्त मंत्रालय के दिशा निर्देशों के अनुरूप भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक ने शहरी स्थानीय निकायों के बजट और लेखा प्रारूपों की अनुशंसा हेतु एक कार्यदल गठित किया। कार्यदल ने अपनी रिपोर्ट में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रोम्दय आधारित लेखाओं को अपनाने का सुझाव दिया। नगरीय प्रशासन और विकास विभाग द्वारा प्रकाशित मध्यप्रदेश नगरपालिका मैनुअल लेखा में जुलाई 2007 में उक्त प्रारूपों (फार्मेट) को अपनाया है।

वर्ष 2010-11 में 85 शहरी स्थानीय निकयों के लेखाओं की जांच के दौरान पाया गया कि सिर्फ नौ नगर निगमों[3] में खाते प्रोम्दय आधार पर बनाये गये है।

लेखा परीक्षा द्वारा इंगित किये जाने (जनवरी 2011) पर जबाव में नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के आयुक्त ने जनवरी 2011 में कहा है कि शहरी स्थानीय निकायों को लेखा की प्रोम्दय प्रणाली अपनाने के लिए (जुलाई 2010) आवश्यक अनुदेश दिये गये हैं।

उक्त् विषय आयुक्त नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग भोपाल के संज्ञान में अगस्त 2012 दुबारा लाया गया जिन्होंने कहा कि कार्य प्रगति पर है। उत्तर स्वीकार्य योग्य नहीं है, क्योंकि लेखा परीक्षा में पाया कि लेखा प्रोम्दय आधार पर तैयार नहीं किये गये थे।

1.5 लेखापरीक्षा की व्यवस्थायें

1.5.1 ग्यारहवें वित्त आयोग की संस्तुति की अनुशंसा के अनुसार संचालक स्थानीय निधि संपरीक्षा की लेखा परीक्षा (नवंबर 2001), भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण के आधार पर किया जाये। वर्ष 2010-11 के दौरान 85 शहरी स्थानीय निकायों जिसमें 9 नगर निगमें शामिल हैं की नमूना जांच की गयी और संचालक स्थानीय निधि संपरीक्षा को तकनीकी मार्गदर्शन हेतु निरीक्षण रिपोर्ट भेजी गयी।

तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के पैरा 10.121 में उल्लेख है कि राज्य की सभी स्थानीय निकायों की तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को सौंपा जाये। भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन तथा संचालक स्थानीय निधि संपरीक्षा के वार्षिक रिपोर्ट को राज्य विधानसभा के समक्ष रखा जाए। तदानुसार राज्य शासन ने मध्य प्रदेश नगर निगम अधिनियम 1956 तथा मध्य प्रदेश नगर पालिका अधिनियम 1961 में जनवरी 2012 में आवश्यक संशोधन किया गया।

1.5.2 संचालक स्थानीय निधि संपरीक्षा के वार्षिक संपरीक्षा योजना का अनुमोदन

लेखा एवं लेखा परीक्षा नियमावली 2007 के अनुच्छेद 152(I) के अनुसार संचालक स्थानीय निधि संपरीक्षा एक वार्षिक लेखा परीक्षा योजना तैयार कर तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण के लिए प्रधान महालेखाकार को प्रेषित करें। इस विषय पर नवंबर 2008 में मुख्य सचिव (वित्त) द्वारा प्रधान महालेखाकार से विचार विमर्श किया गया जहां इस बात पर सहमति प्रकट की गई कि संचालक स्थानीय निधि संपरीक्षा की लेखा परीक्षा योजना प्रधान महालेखाकार की सहमती हेतु भेजी जायेगी, जबकि लेखा परीक्षा योजना वर्ष 2010-11 में प्रधान महालेखाकार से अनुमोदन नहीं ली गई।

[3] इन्दौर, खंडवा, बुरहानपुर, भोपाल, जबलपुर, रीवा, सतना, सिंगरौली एवं रतलाम

1.5.3 आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रणाली

मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखा मैनुअल के अध्याय 2 के पैरा क्र. 2.2 में आंतरिक लेखा परीक्षा के विभाग सृजन का उल्लेख किया गया है। आंतरिक लेखा परीक्षा में संपत्ति लेखा परीक्षा, वित्त् लेखा परीक्षा, आंतरिक नियंत्रण और कार्यों में पारदर्शिता सुनिश्चित करेगा।

शहरी स्थानीय निकायों और नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के अभिलेखों की जांच के दौरान पाया गया कि आंतरिक लेखा परीक्षा विभाग नहीं बनाया गया।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर (अक्टूबर 2011) आयुक्त नगरीय प्रशासन विकास विभाग ने अक्टूबर 2011 में जबाव दिया कि शहरी स्थानीय निकायों में आंतरिक लेखा परीक्षा प्रणाली स्थापित नहीं जा सकी है। अगस्त 2012 तक स्थिति पूर्ववत बनी हुई थी।

1.6 राजस्व के स्त्रोत

मध्य प्रदेश नगर पालिका अधिनियम 1961 की धारा 105 और मध्य प्रदेश नगर निगम अधिनियम 1956 की धारा 87 के अनुसार स्थानीय निकायो के राजस्व प्राप्ति के मुख्यतः दो स्त्रोत है (i) सरकारी अनुदान और (ii) स्वयं का राजस्व, स्वयं का राजस्व स्त्रोत में नगरीय स्थानीय निकायो के स्वयं के कर राजस्व और गैर कर राजस्व जो उनके द्वारा संग्रहित किया गया हो सम्मिलित किया जाता है।

शासकीय अनुदानो में राज्य सरकार एवं केन्द्र सरकार द्वारा राज्य वित्त आयोग तथा केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसा पर जारी अनुदान तथा विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए राज्य शासन तथा भारत सरकार का अंशदान सम्मिलित है।

शहरी स्थानीय निकाय शहरी विकास से सम्बधित विभिन्न योजनाओं को लागू करने के लिए राज्य शासन से या राज्य शासन की अनुमती से अन्य स्त्रोतों से भी ऋण प्राप्त करते हैं।

1.7 बजट आवंटन एवं व्यय

भारत सरकार की योजनाओ में राज्यांश तथा केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसानुरूप अनुदान सहित बजट के माध्यम से राज्य शासन द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के लिए आवंटित निधि निम्नानुसार थीः

(₹ करोड़ में)

क्र.	बजट आवंटन				व्यय			बचत (5-8)	बचत का प्रतिशत
	वर्ष	राजस्व	पूंजीगत	कुल	राजस्व	पूंजीगत	कुल		
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	10
1.	2006-07	1662.66	229.26	1891.92	1614.57	28.81	1643.38	248.54	13
2.	2007-08	2027.08	306.30	2333.38	1695.40	305.55	2000.95	332.43	14
3.	2008-09	2263.38	355.24	2618.62	2112.90	205.42	2318.32	300.30	11
4.	2009-10	2878.76	391.83	3270.59	2726.60	208.54	2935.14	335.45	10
5.	20010-11	3577.21	323.15	3900.36	2983.60	202.64	3186.24	714.12	18

स्त्रोत-विनियोग लेखे

उपरोक्त तालिका से पता चलता है कि वर्ष 2006-07 से 2010-11 तक बचत का प्रतिशत 10-18 तक रहा।

नगरीय स्थानीय निकायों की प्राप्तियां एवं व्यय के स्त्रोत निदेशालय स्तर पर संधारित नहीं किये गये। आयुक्त नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग ने कहा है कि (अक्टूबर 2011 तथा जून 2012) उपरोक्त (प्राप्तियाँ एवं व्यय) संकलित की जावेगी और लेखापरीक्षा को प्रस्तुत की जावेगी। इस संबंध में राज्य सरकार से नवम्बर 2012 में पुनः जानकारी मॉगी गई जिसका उत्तर अपेक्षित है।

1.8 उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना

सामान्य वित्तीय नियम के नियमावली 212(i) के अनुसार आवृत्ति अनुदानों के संबंध में मंत्रालय या विभाग द्वारा पूर्व वर्ष में जारी अनुदान संबंधी उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत होने के पश्चात ही अगले वित्तीय वर्ष के लिये अनुदान जारी किया जाना चाहिये। तेरहवें वित्त आयोग के दिशा निर्देश के अनुसार भी पूर्व में आहरित अनुदान की किश्त का उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने पर ही अगली किश्त जारी की जानी चाहिये।

केन्द्रीय एवं राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा पर नगरीय स्थानीय निकायों को जारी अनुदानों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि नगरीय स्थानीय निकायों से अनुदानों के उपयोगिता प्रमाण पत्र संचालनालय नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा अगस्त 2012 तक प्राप्त नहीं किये गये विवरण निम्नानुसार है-

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राज्य वित्त आयोग	केन्द्रीय वित्त आयोग	योग
2008-09	93.74	72.20	165.94
2009-10	106.15	72.20	178.35
2010-11	110.46	139.39	249.85
योग	**310.35**	**283.79**	**594.14**

(स्त्रोत UADD द्वारा अगस्त 2012 तक बकाया उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने के आंकड़े)

1.9 लेखापरीक्षा की बकाया आपत्तियो की स्थिति

तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण की व्यवस्था के अनुसार संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा महालेखाकार लेखापरीक्षा की कंडिकाओं का अनुपालन उसी प्रकार करेंगे जैसे कि वह अपनी रिपोर्ट की कंडिकाओं का करते है।

स्थानीय नगरीय निकायों संबंधी महालेखाकार की निरीक्षण प्रतिवेदन की बकाया कंडिकाओं का विवरण निम्नानुसार है।

(31 मार्च 2011 तक)

क्र.	वित्तीय वर्ष	शहरी नगरीय निकाय			
		बकाया लेखापरीक्षा आपत्तियो का प्रारभिक शेष	वर्ष के दौरान शामिल कंडिकायें	निराकरण की गई आपत्तिया की संख्या	बकाया आपत्तियों की संख्या
1.	2006-07	2508	601	0	3109
2.	2007-08	3109	514	0	3623
3.	2008-09	3623	778	61	4340
4.	2009-10	4340	598	0	4938
5.	2010-11	4938	453	193	5198

(स्तोत्र - स्थानीय निकाय शाखा की मासिक बकाया प्रतिवेदन)

संचालक स्थानीय निधि संपरीक्षा से प्रधान महालेखाकार द्वारा नियमित पत्राचार के बावजूद उनके द्वारा बकाया आपत्तियों के निराकरण हेतु कोई सक्रिय निराकरण के प्रयास नहीं किये गये ।

1.10 बैंक समाधान पत्रक तैयार नहीं किया जाना

मध्य प्रदेश नगर पालिका लेखा नियम 1971 के नियम 97-98 में प्रावधान है कि रोकड़ बही शेष एवं बैंक खाता शेष के किसी भी अन्तर की राशि का प्रत्येक माह समाधान करना चाहिये।

जबकि यह ज्ञात हुआ कि रीवा, सागर और सतना नगर निगमों के रोकड़ बही शेष और बैंक पास बुक शेष में वर्ष के अन्त में (2010-11) ₹ 2.14 करोड़ का अंतर पाया गया जिसका समाधान पत्रक तैयार नही किया गया। बैंक समाधान पत्रक तैयार नहीं किये जाने के कारण स्थानीय नगरीय निकायों की वास्तविक वित्तीय स्थिति स्पष्ट प्रस्तुत नहीं की जा सकी। अन्तर की स्थिति **परिशिष्ट-II** में दिया गया है।

1.11 कर/गैर कर राजस्व की वसूली नहीं किया जाना

मध्य प्रदेश नगर निगम अधिनियम 1956 की धारा 87 के अनुसार नगरीय स्थानीय निकाय, कर, किराया, फीस, लाइसेंस से राजस्व की प्राप्ति करते हैं।

नगर निगम रीवा और सतना की नमूना जांच में पाया गया कि राशि ₹ 11.12 करोड़ का कर राजस्व जो संपत्तिकर तथा भवनों और दुकानों के किराये से संबंधित था करदाताओं के विरूद्व वसूली हेतु मार्च 2011 तक लंबित था जिसका विवरण **परिशिष्ट- III** में दर्शाया गया है। इसी प्रकार गैर कर राजस्व की राशि ₹ 12.51 करोड़

जो जलकर से संबंधित थी, की वसूली तीन नगर निगमों (रीवा, सागर और सतना) में मार्च 2011 तक लंबित रही। जिसका विवरण **परिशिष्ट IV** में दर्शाया गया है। यद्वपि मध्य प्रदेश नगर निगम अधिनियम 1956 की धारा 173 से 183 में नगरीय स्थानीय निकायों को यह शक्तियाँ दी गई है कि बकाया कर की वसूली हेतु बकायादारों के चल/अचल संपत्ति को बेचने और जब्तीकरण संबधित कार्यवाही कर सकता है किन्तु निकाय लंबित करों की वसूली में उपरोक्त शक्तियों का उपयोग करने मे विफल रहे। स्थानीय नगरीय निकायों द्वारा बकाया करों की वर्षवार जानकारी प्रस्तुत नहीं की गयी।

बकाया देयताओं की वसूली के लिये कार्यवाही नहीं किये जाने के कारण तथा संसाधानों के अभाव में विकास कार्य प्रभावित हुये।

1.12 अग्रिमों का समायोजन न किया जाना

मध्यप्रदेश नगर पालिका लेखा नियम 1971 के नियम 112 (2) के अनुसार अग्रिम राशि का व्यय एक माह के अंदर नहीं किया जाना संभावित हो तो किसी भी प्रकार के अग्रिमों का आहरण नहीं किया जा सकता है। उक्त नियम के उपनियम 6 में स्पष्ट किया गया है कि अग्रिम बही खातों की शेष राशि का मिलान कर हर तिमाही लेखा आधिकारी द्वारा हस्ताक्षरित किया जाये।

वर्ष 2010-11 में नगर पालिका निगम रीवा और सतना के अभिलेखों की जांच के दौरान देखा गया कि व्यक्तिगत और अन्य एजेन्सियों के अस्थायी अग्रिमों की राशि ₹ 2.79 करोड़[4] एक से 26 वर्षों से नगर निगम के लेखा नियमों के अनुसार लेखाओं में समायोजन नहीं किये गये।

इंगित किये जाने पर नगर निगम आयुक्त रीवा ने जुलाई 2011 में कहा था कि अग्रिमों का समायोजन प्रक्रियाधीन है जबकि आयुक्त नगर निगम सतना ने अगस्त 2011 में कहा कि बकाया की वसूली शुरू की जायेगी। अभिलेखों की जांच में पाया गया कि वर्ष 2011-12 के दौरान आयुक्त नगर निगम रीवा द्वारा ₹ 66.04 लाख वसूल किये गये। वर्तमान में ₹ 1.83 करोड़ की राशि बकाया है। जो **परिशिष्ट-V** में दर्शाई गई है।

1.13 सामान्य भविष्य निधि खातों में राशि जमा न किया जाना

मध्यप्रदेश नगर निगम कर्मचारी (भर्ती और सेवा की शर्ते) लेखा नियमावली 1968 के नियम 24 के अनुसार मध्यप्रदेश सामान्य भविष्य निधि नियम जिसे समय समय पर संशोधित किया गया है, उसी प्रकार, निगम कर्मचारियों पर लागू होगे जैसे कि उसी स्तर के शासकीय कर्मचारियों पर लागू होते है।

अभिलेखों की जांच के दौरान पाया गया कि नगर निगम सागर ने अपने कर्मचारियों की भविष्य निधि राशि ₹ 3.69 करोड 1977-78 से बैंक में जमा नहीं की गई जिसके परिणामस्वरूप ब्याज के रूप में देयताओं का निर्माण हो रहा है जिसे कि नगर निगम द्वारा कर्मचारियों को उनकी सेवानिवृत्ति पर भुगतान करना पड़ेगा।

[4] नगर निगम रीवा ₹ 198.70 लाख
नगर निगम सतना ₹ 80.43 लाख

इंगित किये जाने पर उपायुक्त नगर निगम सतना ने जुलाई 2011 में कहा कि वित्तीय संकट के कारण कर्मचारियों की भविष्य निधि की राशि बैंक में जमा नहीं की गई,जबकि कर्मचारी भविष्य निधि की अन्तिम भुगतान के समय प्रति वर्ष 5 प्रतिशत ब्याज की दर से अदा किया जायेगा उपायुक्त का उत्तर नियमावली के अनुकूल नहीं था क्योंकि कर्मचारी भविष्य निधि की राशि एक लोक खाता होने के कारण भविष्य निधि नियमित रूप से बैक में जमा की जानी चाहिये जिससे ब्याज की हानि तथा दायित्व निर्मित होने से बचा जा सके।

1.14 निष्कर्ष

शहरी स्थानीय निकायों में भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित प्रपत्र में बजट और लेखाओं का संधारण नहीं किया गया। संचालनालय, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा शहरी स्थानीय निकायों की स्वयं के स्त्रोतों से प्राप्ति एवं व्यय के संबंध में जानकारी संधारित नहीं की जा रही थी। नगरीय स्थानीय निकायों को आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली स्थापित नहीं की गयी। संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा लेखापरीक्षा योजना पर प्रधान महालेखाकार से अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया।