अध्याय-III
शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय रिपोर्टिंग मुद्दों का विहंगावलोकन

3.1 प्रस्तावना

1992 में 74वें संशोधन के अनुसरण में भारत के संविधान में अनुच्छेद 243 पी से 243 ज़ेडजी जोड़े गए, जिससे राज्य विधान मंडल नगरपालिकाओं को निश्चित शक्तियां एवं कर्तव्य प्रदान कर सके जिससे वे स्वायत्तशासी संस्थाओं की तरह कार्य करने के योग्य बन सके और संविधान की बारहवीं अनुसूची में वर्णित मदों सहित उनको प्रदत्त उत्तरदायित्वों का निर्वहन कर सके। शहरी स्थानीय निकायों को सरकार के तृतीय स्तर के रूप में कार्य करने के योग्य बनाने हेतु सभी प्रचलित नगरपालिका कानूनों एवं अधिनियमों को निरस्त करते हुए राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 अधिनियमित किया गया।

मार्च 2017 को 190 शहरी स्थानीय निकायों अर्थात सात नगर निगम[1], 34 नगर परिषद[2] और 149 नगरपालिका मंडल[3] थे। 2011 की जनगणना के अनुसार, राजस्थान राज्य के महत्वपूर्ण आँकड़े **तालिका 3.1** में दिये गये है :

तालिका 3.1

सूचक		इकाई	राज्य स्तर
जनसंख्या		करोड़	6.85
जनसंख्या (शहरी)		करोड़	1.70
जनसंख्या घनत्व		व्यक्ति प्रति वर्ग किलोमीटर	200
दशकीय वृद्धि दर		प्रतिशतता	21.30
लिंग अनुपात (शहरी)		1,000 पुरूषों के मुकाबले महिलाएं	914
कुल साक्षरता दर (शहरी)		प्रतिशतता	पुरूष 87.90 महिला 70.70
शहरी प्रति व्यक्ति आय		रूपये प्रति वर्ष	65,974
नगर निगम		संख्या	7
नगर परिषद		संख्या	34
नगरपालिका मंडल	(वर्ग-II)	संख्या	13
	(वर्ग-III)		58
	(वर्ग-IV)		78

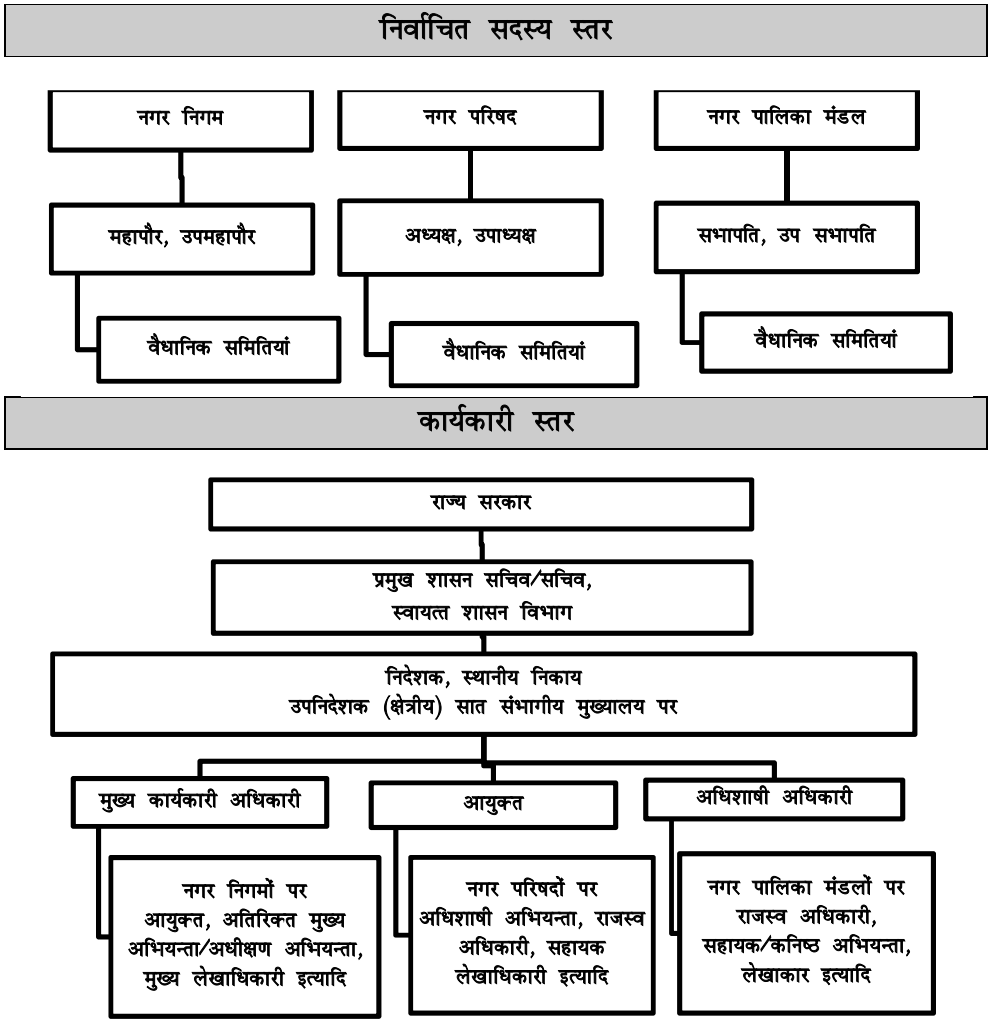
स्त्रोत: स्वायत्त शासन विभाग, राजस्थान का वार्षिक प्रगति प्रतिवेदन 2016-17

1. नगर निगम : अजमेर, भरतपुर, बीकानेर, जयपुर, जोधपुर, कोटा और उदयपुर।
2. नगर परिषद : अलवर, बालोतरा, बांसवाड़ा, बारां, बाड़मेर, ब्यावर, भीलवाड़ा, भिवाड़ी, बूंदी, चित्तौड़गढ़, चूरू, दौसा, धौलपुर, डूंगरपुर, गंगापुरसिटी, हनुमानगढ़, हिन्डौनसिटी, जैसलमेर, जालोर, झालावाड़, झुन्झुनूं, करौली, किशनगढ़, मकराना, नागौर, पाली, प्रतापगढ़, राजसमंद, सवाई माधोपुर, सीकर, सिरोही, श्रीगंगानगर, सुजानगढ़ और टोंक।
3. नगरपालिका मंडल : वर्ग-II (50,000-99,999 जनसंख्या वाले): 13, वर्ग-III (25,000-49,999 जनसंख्या वाले): 58 और वर्ग-IV (25,000 से कम जनसंख्या वाले): 78

3.2 संगठनात्मक ढांचा

स्वायत्त शासन विभाग शहरी स्थानीय निकायों के कार्यों को देखने वाला प्रशासनिक विभाग है। शहरी स्थानीय निकायों के साथ राज्य सरकार की प्रशासनिक मशीनरी का संयुक्त संगठनात्मक ढांचा **चार्ट 3.1** में दिया गया है :

चार्ट 3.1



3.3 शहरी स्थानीय निकायों की कार्यपद्धति

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 की धारा 45 से 47 में शहरी स्थानीय निकायों के कतिपय मूलभूत कार्यों[4], पर्यावरण की सुरक्षा के अन्य कार्यों, सार्वजनिक

4. सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता, संरक्षण, ठोस कचरा प्रबंधन, जल निकासी और सीवरेज, सार्वजनिक सड़कों, स्थानों, नालियों और सभी रिक्त स्थानों की सफाई, सार्वजनिक सड़कों, स्थानों और इमारतों पर प्रकाश, आग बुझाने और जब आग लगी हो जीवन और सम्पत्ति की रक्षा करना, सार्वजनिक सड़कों का निर्माण, परिवर्तन एवं संधारण, योजनाबद्ध विकास की व्यवस्था, जन्म एवं मृत्यु का पंजीकरण आदि।

स्वास्थ्य और स्वच्छता, शिक्षा और संस्कृति, लोक कल्याण, सामुदायिक संबंधों और सरकार द्वारा सौंपे गए कार्यों[5] का उल्लेख किया गया है।

3.3.1 शहरी स्थानीय निकायों को निधियों, कार्यों और कार्मिकों का हस्तान्तरण

चौहत्तरवें संवैधानिक संशोधन द्वारा अन्तर्निर्दिष्ट धारा 243 डब्ल्यू में संविधान की बारहवीं अनुसूची में उल्लेखित 18 विषयों के संबंध में नगरपालिकाओं को शक्तियों एवं उत्तरदायित्वों का हस्तांतरण चाहा गया था। निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग, द्वारा दी गई सूचना (सितम्बर 2017) के अनुसार, शहरी स्थानीय निकायों द्वारा 16 विषयों (***परिशिष्ट-XIII***) से संबंधित कार्य पहले से ही किए जा रहे है। शेष दो कार्यों के संबंध में 6 फरवरी 2013 की अधिसूचना के अनुसार आठ शहरी स्थानीय निकायों मे 'जल आपूर्ति' के कार्य किए जा रहे है जबकि 'नगर नियोजन' कार्य को अभी शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित किया जाना शेष है।

3.4 विभिन्न समितियों का गठन

3.4.1 जिला आयोजना समिति

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 ज़ेडडी और राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009, की धारा 158 के अनुसरण में, राज्य सरकार राज्य के सभी जिलों में जिला आयोजना समिति का गठन करती है। जिला कलेक्टर, जिला आयोजना समिति का सदस्य है और वह या उसके द्वारा नामित अधिकारी जिला आयोजना समिति की बैठक में उपस्थित होता हैं। जिला आयोजना समिति की बैठक के कोरम के लिए ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों के निर्वाचित सदस्यों में से 33 प्रतिशत की उपस्थिति आवश्यक है।

जिला आयोजना समिति का मुख्य कार्य पंचायतों और नगरपालिकाओं द्वारा जिले में तैयार की गई योजनाओं को समेकित करना और सम्पूर्ण जिले के लिए एक विकासात्मक योजना का प्रारूप तैयार करना और इसे राज्य सरकार को अग्रेषित करना है। जिला अयोजना समिति के कार्यकलापों का विवरण विभाग द्वारा सूचित नहीं किया गया था (जनवरी 2018)।

3.4.2 स्थायी समितियां

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 की धारा 55 के अनुसार, प्रत्येक नगरपालिका में एक कार्यकारी समिति का गठन किया जाएगा। कार्यकारी समिति के अतिरिक्त, प्रत्येक नगरपालिका 10 से अनाधिक सदस्यों से मिलकर निम्नलिखित समितियों का भी गठन करेगी, (i) वित्त समिति, (ii) स्वास्थ्य और स्वच्छता

5. राज्य सरकार सामान्य या विशेष आदेश से आवश्यकता और नगरपालिका के संसाधनों को ध्यान में रखते हुए जैसा की सरकार चाहे, नगरपालिका को ऐसे अन्य कार्य करने होंगे जो कि उसके द्वारा सम्पादित किए जाने हेतु उचित हैं।

समिति (iii) भवन अनुज्ञा और निर्माण समिति (iv) कच्ची बस्ती सुधार समिति (v) नियम और उपविधिक समिति (vi) समझौता और अपराधों का शमन समिति एवं (vii) नगरपालिका के कार्यकलापों की देखरेख के लिए समिति। नगर निगमों के मामले में आठ से अनाधिक, नगर परिषद के मामले में छः से अनाधिक और नगरपालिका मंडलों के मामले में चार से अनाधिक, ऐसी समितियां गठित कर सकेगी जो कि आवश्यक[6] हों।

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम 2009 की धारा 55 के अर्न्तगत गठित स्थायी समितियों की वास्तविक स्थिति के सम्बन्ध में सूचना चाही गई थी, निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग द्वारा यह उपलब्ध नहीं करवाई गई (जनवरी 2018)।

3.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

3.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षा

राजस्थान स्थानीय निधि संपरीक्षा अधिनियम, 1954 की धारा 4 और राजस्थान स्थानीय निधि संपरीक्षा नियमावली, 1955 के अन्तर्गत निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग, शहरी स्थानीय निकायों के लेखों की लेखापरीक्षा के लिए प्राथमिक/सांविधिक लेखापरीक्षक है। राजस्थान स्थानीय निधि संपरीक्षा अधिनियम, 1954 की धारा 18 के अनुसार, निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग उनका वार्षिक समेकित प्रतिवेदन राज्य सरकार को भेजेगा और सरकार इस प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के समक्ष रखवाएगी।

स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग, राजस्थान का वर्ष 2015-16 के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन राज्य विधानमंडल के पटल पर 28 मार्च 2017 को प्रस्तुत कर दिया गया। वर्ष 2016-17 के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रक्रियाधीन था (जून 2017)।

निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग ने 2016-17 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों की केवल 51 इकाईयां (नगर निगम : चार, नगर परिषद : 16 और नगरपालिका मंडल : 31) ही लेखापरीक्षा में आवृत की। निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग ने अवगत कराया (जुलाई 2017) कि लेखापरीक्षा में कमी का कारण रिक्त पद, कार्मिकों का विशेष निरीक्षण कार्य एवं मतदाता सूचियों के अद्यतन कार्य में व्यस्त होना था।

3.5.2 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 14 के अन्तर्गत, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

6. राज्य सरकार, नगरपालिका के कार्यों को देखते हुए, इस धारा में निर्दिष्ट समितियों की अधिकतम सीमा में वृद्धि कर सकेगी।

किसी राज्य की संचित निधि से अनुदान या ऋण द्वारा सारभूत रूप से वित्त पोषित निकायों की लेखापरीक्षा सम्पादित करता है। इसके अलावा, 2011 में यथा संशोधित[7], राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 की धारा 99-क, नगरपालिकाओं के लेखों की लेखापरीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को प्रदान करती है।

स्थानीय निकायों पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की जांच और चर्चा करने के लिए स्थानीय निकायों और पंचायती राज संस्थाओं संबंधी समिति 1 अप्रैल 2013 से राजस्थान विधानसभा में गठित की गई है। समिति द्वारा फरवरी 2018 तक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों वर्ष 2005-06 (तीन अनुच्छेद), 2006-07 (पांच अनुच्छेद), 2007-08 (छः अनुच्छेद), 2012-13 (एक अनुच्छेद) और 2013-14 (17 अनुच्छेद) पर आंशिक चर्चा की जा चुकी है और शेष अनुच्छेदों पर समिति द्वारा चर्चा की जानी है।

3.5.3 तकनीकी मार्गदर्शन और सहायता/पर्यवेक्षण का क्रियान्वयन

तेरहवें केन्द्रीय वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसरण में, राजस्थान सरकार, वित्त (अंकेक्षण) विभाग ने तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण/सहायता के अन्तर्गत पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों की सभी स्तरों की लेखापरीक्षा के तहत 13 मापदंडों को अपनाने के लिए अधिसूचना जारी (2 फरवरी 2011) की।

निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा मार्च 2017 तक अपने अंकेक्षण प्रतिवेदन में सम्मिलित किए जाने हेतु प्रस्तावित 71 तथ्यात्मक विवरणों और 55 प्रारूप अनुच्छेदों तथा निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग के 10 निरीक्षण प्रतिवेदनों के संबंध में तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण/सहायता के अन्तर्गत प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), राजस्थान द्वारा की गई टिप्पणीयों से निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग को अवगत कराया गया।

3.6 लेखापरीक्षा आक्षेपों का प्रत्युत्तर

लेखापरीक्षा आक्षेपों के शीघ्र निपटान के लिए, लेखापरीक्षा के दौरान ध्यान में लाए जाने एवं/अथवा निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से बताए जाने पर कमियों तथा अनियमितताओं को दूर करने के लिए विभागीय प्रशासनिक अधिकरियों द्वारा शीघ्र प्रयास किए जाने चाहिए।

3.6.1 वर्ष 2012-13 से 2016-17 अवधि के लिए, कार्यालय प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), राजस्थान द्वारा शहरी स्थानीय निकायों

7. नगरपालिकाओं के लेखें नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 के प्रावधानों के अनुसार भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा अंकेक्षित किए जाएंगे।

को जारी 439 निरीक्षण प्रतिवेदनों के ₹ 8,597.11 करोड़ की मौद्रिक राशि के 4,131 अनुच्छेद निपटान हेतु लम्बित (नवम्बर 2017) थे। इनमें से 77 निरीक्षण प्रतिवेदनों के 856 अनुच्छेदों की प्रथम अनुपालना रिपोर्ट भी **तालिका 3.2** में दिए गए विवरणानुसार प्रेषित नहीं की गई :

तालिका 3.2

वर्ष	निरीक्षण प्रतिवेदन	अनुच्छेद	मौद्रिक मूल्य (₹ करोड़ में)	बकाया प्रथम अनुपालना	
				निरीक्षण प्रतिवेदन	अनुच्छेद
2012-13	81	651	401.76	2	21
2013-14	95	727	402.97	12	136
2014-15	96	791	988.76	13	119
2015-16	98	1,010	3,092.00	20	181
2016-17	69	952	3,711.62	30	399
योग	**439**	**4,131**	**8,597.11**	**77**	**856**

3.6.2 वर्ष 2012-13 से मार्च 2017 की अवधि में निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा जारी 20,093 निरीक्षण प्रतिवेदनों के 2,46,750 अनुच्छेद निपटान हेतु लम्बित थे। ₹ 0.66 करोड़ मौद्रिक राशि के 34 गबन के प्रकरण के अंकेक्षण आक्षेप निपटान हेतु लम्बित थे। अग्रेतर, 32 निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्रथम अनुपालना अभी भी **तालिका 3.3** में दिए गए विवरणानुसार लम्बित थी :

तालिका 3.3

वर्ष	निरीक्षण प्रतिवेदन	अनुच्छेद	इकाईयों की संख्या जिनकी प्रथम अनुपालना बकाया	गबन के प्रकरण	
				संख्या	मौद्रिक मूल्य (₹ लाख में)
2012-13	4,870	59,920	6	4	9.53
2013-14	4,923	60,650	8	3	0.26
2014-15	5,106	62,572	11	15	14.87
2015-16 (मार्च 2017 तक)	5,194	63,608	7	12	41.63
योग	**20,093**	**2,46,750**	**32**	**34**	**66.29**

स्त्रोत: निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के अनुसार।

इससे नगरपालिका/विभागीय प्राधिकारियों के त्वरित प्रत्युत्तर देने का अभाव इंगित हुआ।

3.6.3 विभाग द्वारा वर्ष 2016-17 के दौरान लेखापरीक्षा समिति की बैठक आयोजित नहीं की गई थी, जबकि लेखापरीक्षा समिति की बैठक हर तिमाही में आयोजित की जानी थी।

3.6.4 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के अनुच्छेदों के प्रत्युत्तर

गत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों[8] में शामिल ₹ 491.12 करोड़ मौद्रिक राशि के 19 अनुच्छेद फरवरी 2018 तक राज्य सरकार के प्रत्युत्तर की प्रतीक्षा में निपटान हेतु लम्बित थे।

3.6.5 लेखापरीक्षा का प्रभाव

वर्ष 2016-17 के दौरान, लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर तीन प्रकरणों में ₹ 8.66 लाख की वसूली की गई।

अनुशंसा : 1

बड़ी संख्या में बकाया अनुच्छेदों और निरीक्षण प्रतिवेदनों को देखते हुए, स्वायत्त शासन विभाग द्वारा अनुपालना सुनिश्चित करने और बकाया अनुच्छेदों के निस्तारण हेतु लेखापरीक्षा समिति की बैठकें नियमित रूप से आयोजित करवाने हेतु प्रयास किए जाने चाहिए।

जवाबदेही तंत्र और वित्तीय रिपोर्टिंग मुद्दें

जवाबदेही तंत्र

3.7 लोकायुक्त

राजस्थान लोकायुक्त और उप-लोकायुक्त अधिनियम, 1973, राज्य में 3 फरवरी 1973 को अस्तित्व में आया जो कि नगर निगम के महापौर एवं उप-महापौर, नगर परिषद के सभापति एवं उप-सभापति, नगरपालिका मंडल के अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष और राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959 द्वारा या अधीन गठित या गठित मानी गई किसी भी समिति के अध्यक्ष के कार्यों को भी आवृत करता है।

अधिनियम के अन्तर्गत स्वायत्त शासन विभाग के कर्मियों के खिलाफ पंजीकृत शिकायतों की सूचना प्रतीक्षित (जनवरी 2018) थी।

3.8 सम्पत्ति कर बोर्ड

तेरहवें वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों को सम्पत्ति कर का स्वतंत्र और पारदर्शी प्रक्रिया से आंकलन करने में सहायता के लिए एक राज्य स्तरीय सम्पत्ति कर बोर्ड की स्थापना की सिफारिश (फरवरी 2011) की। आयोग ने यह भी सिफारिश की कि बोर्ड को राज्य में, शहरी स्थानीय निकायों की समस्त सम्पत्तियों

8. लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2012-13 (दो अनुच्छेद : ₹ 3.72 करोड़), 2014-15 (सात अनुच्छेद : ₹ 111.88 करोड़ और 2015-16 (10 अनुच्छेद : ₹ 375.52 करोड़)।

की गणना करने या गणना करवाने तथा एक डॉटा-बेस विकसित करने, सम्पत्ति कर तंत्र की समीक्षा करने एवं सम्पतियों के उचित मूल्यांकन एवं निर्धारण के लिए उपयुक्त सुझाव देने चाहिए। चौदहवें वित्त आयोग ने भी शहरी स्थानीय निकायों की आय बढ़ाने के लिए एक महत्वपूर्ण साधन के रूप में सम्पत्ति कर पर जोर दिया।

राज्य सरकार ने एक राज्य स्तरीय सम्पति कर बोर्ड का गठन (फरवरी 2011) किया और निदेशक, स्थानीय निकाय को बोर्ड के सचिव के रूप में नियुक्त किया गया। तथापि, 28 अप्रैल 2011 को आयोजित प्रथम बैठक के बाद से बोर्ड गैर-क्रियात्मक था और इस तरह, शहरी स्थानीय निकाय आय के सशक्त स्रोत से वंचित रहा जो उनकी वित्तीय स्थिति को मजबूत कर सकता था।

सम्पत्ति कर बोर्ड की वर्तमान स्थिति से संबंधित सूचना प्रतीक्षित (फरवरी 2018) थी।

3.9 अग्नि जोखिम अनुक्रिया

तेरहवें वित्त आयोग अनुदान के निर्गम एवं उपयोग के दिशा-निर्देशों के अनुसार 10 लाख से अधिक जनसंख्या (जनगणना 2001) वाले सभी नगर निगमों को अपने अधिकार क्षेत्र में एक अग्नि जोखिम प्रतिक्रिया और शमन योजना स्थापित करनी थी। संबंधित राज्य सरकार के राजपत्र में इन योजनाओं का प्रकाशन कर इस शर्त की अनुपालना का प्रदर्शन करना होगा।

2011 की जनगणना के अनुसार, राजस्थान के तीन शहरों[9] की जनसंख्या 10 लाख से अधिक है, किन्तु केवल नगर निगम, जयपुर ने अग्नि जोखिम प्रतिक्रिया और शमन योजना तैयार की है और इसे राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित (21 मार्च 2011) किया गया था।

3.10 उपयोगिता प्रमाण-पत्रों का प्रस्तुतीकरण

राजस्थान सरकार के सामान्य वित्तीय एवं लेखा नियम (भाग-I) के नियम 284 और 286 के अनुसार नगरपालिकाएं उन्हें विशिष्ट उद्देश्यों के लिए जारी अनुदानों हेतु उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करेंगी। उपयोगिता प्रमाण-पत्र को कार्यकारी अधिकारी/नगर आयुक्त द्वारा तैयार एवं हस्ताक्षरित किया जाएगा और सहायक निदेशक/उप-निदेशक, स्थानीय निकाय (निदेशक, स्थानीय निकाय द्वारा मनोनीत) को प्रतिहस्ताक्षरित हेतु प्रस्तुत किया जाएगा।

वर्ष 2016-17 के दौरान, राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों को पंचम राज्य वित्त आयोग और चौदहवें वित्त आयोग के अन्तर्गत क्रमशः ₹ 895.32 करोड़ एवं

9. जयपुर (30,46,163), जोधपुर (10,33,756) और कोटा (10,01,694)।

₹ 776.73 करोड़ के अनुदान जारी किए गए। शहरी स्थानीय निकायों ने जारी अनुदानों के विरूद्ध क्रमशः राशि ₹ 331.07 करोड़ एवं ₹ 263.33 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत किए।

पंचम राज्य वित्त आयोग व चौदहवें वित्त आयोग के अन्तर्गत लम्बित उपयोगिता प्रमाण-पत्रों के अभाव में निधियों के समुचित उपयोग को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

3.11 शहरी स्थानीय निकायों का आंतरिक अंकेक्षण एवं आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

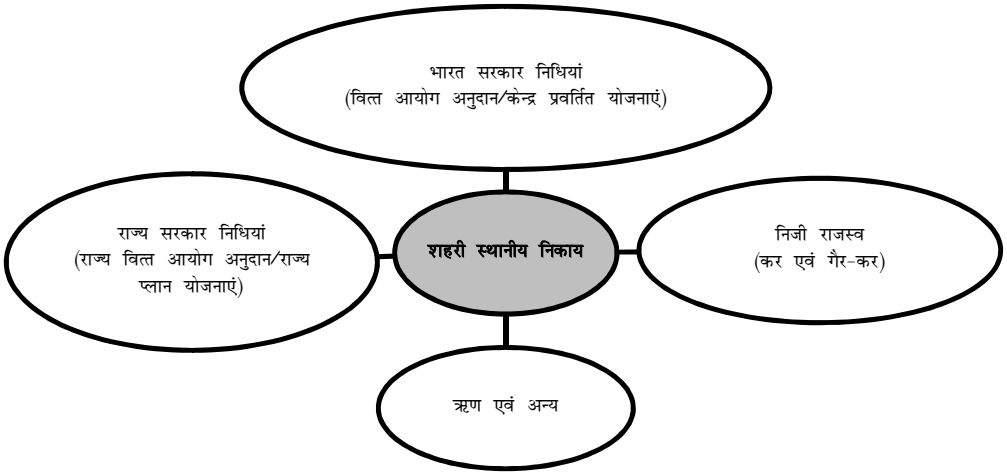
राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 की धारा 99 के अनुसार, राज्य सरकार या नगरपालिका दैनिक लेखों की विहित रीति से आन्तरिक लेखापरीक्षा के लिए प्रावधान करेगी।

निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग ने अवगत (जुलाई 2017) कराया कि विभागीय स्तर पर आन्तरिक लेखापरीक्षा हेतु कोई व्यवस्था नहीं थी और शहरी स्थानीय निकायों के आय-व्यय एवं बजट का अनुश्रवण निदेशालय स्तर पर नहीं किया जा रहा था।

3.12 वित्तीय रिपोर्टिंग मुद्दे

3.12.1 निधियों का स्त्रोत

शहरी स्थानीय निकायों के मूल संसाधन निजी राजस्व, अभ्यर्पित राजस्व, भारत सरकार एवं राज्य सरकार से प्राप्त अनुदानों एवं ऋणों को निम्न **रेखा चित्र** में दर्शाया गया है :



3.12.1.1 प्राप्तियां

वर्ष 2012-13 से 2016-17 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों के विभिन्न मदों के अन्तर्गत प्राप्तियों की स्थिति **तालिका 3.4** में दी गई है :

तालिका 3.4

(₹ करोड़ में)

प्राप्तियों का स्त्रोत	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16*	2016-17**
(क) निजी राजस्व					
(अ) कर राजस्व					
(i) गृह कर	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
(ii) शहरी विकास कर[10]/सम्पत्ति कर	46.88	45.31	32.61	73.73	59.08
(iii) चुंगी/मार्गस्थ शुल्क	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
(iv) वाहन कर	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
(v) यात्री कर	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
(vi) सीमान्त कर	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
(vii) अन्य कर[11]	205.41	169.94	178.39	234.17	74.80
(viii) आऊटसोर्सिंग	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
कुल कर राजस्व (अ)	**252.29**	**215.25**	**211.00**	**307.90**	**133.88**
(कुल राजस्व का प्रतिशत)	**(7.04)**	**(5.55)**	**(6.02)**	**(8.70)**	**(4.06)**
(ब) गैर-कर राजस्व					
(i) उपनिधियों से राजस्व[12]	416.83	474.33	263.88	222.98	152.62
(ii) सम्पतियों से राजस्व	36.08	31.74	22.65	33.51	21.78
(iii) अधिनियमों से राजस्व	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
(iv) शास्तियों से राजस्व	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
(v) जल कार्यो से राजस्व	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
(vi) विनियोगो पर ब्याज	26.30	42.42	49.07	52.94	46.15
(vii) विविध गैर-कर राजस्व[13]	477.90	606.72	462.73	372.04	269.01
(viii) भूमि विक्रय[14]	199.30	139.54	121.04	99.33	60.77
कुल गैर-कर राजस्व (ब)	**1,156.41**	**1,294.75**	**919.37**	**780.80**	**550.33**
	(32.27)	**(33.37)**	**(26.24)**	**(22.05)**	**(16.69)**
कुल निजी राजस्व (क)	**1,480.70**	**1,510.00**	**1,130.37**	**1,088.70**	**684.21**
	(39.31)	**(38.91)**	**(32.26)**	**(30.75)**	**(20.75)**
(ख) अभ्यर्पित राजस्व/मनोरंजन कर	**0.01**	**शून्य**	**शून्य**	**5.82**	**0.04**
	(0.00)			**(0.16)**	**(0.00)**
(ग) अनुदान एवं ऋण					
(i) सामान्य एवं विशेष अनुदान	1,162.55	1,308.41	1,205.06	1,471.73	1,785.17

10. 24 फरवरी 2007 से गृह कर समाप्त करने पर 29 अगस्त 2007 से शहरी विकास कर प्रारम्भ किया गया था।
11. भूमि राजस्व से आय, विज्ञापन पर कर, तीर्थ कर, अन्य आय इत्यादि।
12. जन्म और मृत्यु प्रमाण-पत्र से आय, संकेत विज्ञापन पटल शुल्क, निविदा फार्म शुल्क, विवाह पंजीकरण शुल्क, भवन अनुज्ञा शुल्क, होटल उपविधियों की लाइसेंस शुल्क इत्यादि।
13. सीवरेज कर से आय, मेला शुल्क, आवेदन शुल्क, बकरा मण्डी के अनुबन्ध से आय, मवेशी घर से आय, पट्टे से आय इत्यादि।
14. नागरिक, सरकार और अन्य वाणिज्यिक संगठन को भूमि विक्रय से प्राप्ति।

प्राप्तियों का स्त्रोत	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16*	2016-17**
(ii) चुंगी की एवज में अनुदान	965.60	1,062.15	1,168.36	974.30	828.41
(iii) विशेष सहायता एवं अनुदान	47.07	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
कुल अनुदान एवं ऋण (ग)	**2,175.22 (60.69)**	**2,370.56 (61.09)**	**2,373.42 (67.74)**	**2,446.03 (69.09)**	**2,613.58 (79.25)**
(घ) विविध अनावर्ती आय[15]	**शून्य**	**शून्य**	**शून्य**	**शून्य**	**शून्य**
महायोग (क से घ)	**3,583.93**	**3,880.56**	**3,503.79**	**3,540.55**	**3,297.83**

स्त्रोत : निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग, राजस्थान द्वारा उपलब्ध (नवम्बर 2017) करवाए गए आंकड़ों के अनुसार।
नोट : कोष्ठकों में दिए गए आंकड़ें कुल प्राप्तियों से प्रतिशतता दर्शाते है।
** वर्ष 2015-16 के उपरोक्त आंकड़ें केवल 166 शहरी स्थानीय निकायों के है, जबकि पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (2015-16) में केवल 136 शहरी स्थानीय निकायों की सूचना उपलब्ध करवाई थी। शेष शहरी स्थानीय निकायों की सूचना निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग द्वारा उपलब्ध नही करवाई गई थी।*
*** वर्ष 2016-17 के लिए केवल 120 शहरी स्थानीय निकायों के आंकड़े है। शेष 70 शहरी स्थानीय निकायों की सूचना निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग द्वारा उपलब्ध नही करवाई गई थी।*

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि :

- वर्ष 2016-17 के दौरान कुल राजस्व में कर राजस्व केवल 4.06 प्रतिशत था। गत वर्ष की तुलना में वर्ष 2016-17 में कर राजस्व में 4.64 प्रतिशत[16] की कमी हुई। कर राजस्व में कमी अन्य करों की मद में भूमि राजस्व एवं अन्य आय की कम वसूली के कारण थी।

- वर्ष 2016-17 के दौरान कुल राजस्व में गैर-कर राजस्व 16.69 प्रतिशत[17] था। गत वर्ष की तुलना में वर्ष 2016-17 में गैर-कर राजस्व में 5.36 प्रतिशत[18] की कमी हुई। कमी विविध और भूमि विक्रय मदों के अन्तर्गत गैर-कर राजस्व की कम वसूली के कारण थी।

- वर्ष 2016-17 के दौरान कुल प्राप्तियों में निजी राजस्व (कर एवं गैर-कर) 20.75 प्रतिशत[19] था। यह वर्ष 2015-16 में कुल प्राप्तियों का 30.75 प्रतिशत था। यह शहरी स्थानीय निकायों की अनुदान एवं ऋण पर निर्भरता में महत्वपूर्ण वृद्धि को इंगित करता है।

- गत वर्ष 2015-16 की तुलना में शहरी स्थानीय निकायों को 'अनुदान एवं ऋण' मद के अन्तर्गत 10.16 प्रतिशत[20] अधिक राशि प्राप्त हुई थी।

15. इसमें जमा एवं ऋणों तथा अग्रिमों की वसूली सम्मिलित है।
16. 2015-16 के कुल कर राजस्व की प्रतिशतता (8.70 प्रतिशत) - 2016-17 के कुल कर राजस्व की प्रतिशतता (4.06 प्रतिशत) = 4.64 प्रतिशत।
17. 2016-17 के कुल गैर-कर राजस्व (₹ 550.33 करोड़)/2016-17 के कुल राजस्व (₹ 3,297.83 करोड़) x 100 = 16.69 प्रतिशत।
18. 2015-16 के कुल गैर-कर राजस्व की प्रतिशतता (22.05 प्रतिशत) - 2016-17 के कुल गैर-कर राजस्व की प्रतिशतता (16.69 प्रतिशत) = 5.36 प्रतिशत।
19. 2016-17 के कुल निजी राजस्व (₹ 684.21 करोड़)/2016-17 के कुल राजस्व (₹ 3,297.83 करोड़) x 100 = 20.75 प्रतिशत।
20. 2016-17 के कुल अनुदानों एवं ऋणों की प्रतिशतता (79.25 प्रतिशत) - 2015-16 के कुल अनुदानों एवं ऋणों की प्रतिशतता (69.09 प्रतिशत) = 10.16 प्रतिशत।

3.12.1.2 व्यय

2012-13 से 2016-17 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों में व्यय की स्थिति **तालिका 3.5** में दी गई है :

तालिका 3.5

(₹ करोड़ में)

व्यय की मदें	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16*	2016-17**
(क) आवर्ती व्यय					
सामान्य प्रशासन	1,090.10 (31.19)	1,129.71 (28.56)	1,157.04 (33.33)	1,020.77 (33.21)	848.73 (33.71)
जन-स्वास्थ्य एवं स्वच्छता	772.28 (22.10)	197.30 (4.99)	228.21 (6.57)	103.79 (3.38)	99.91 (3.97)
नागरिक सुविधाओं का संधारण	898.26 (25.70)	862.68 (21.81)	671.97 (19.36)	485.27 (15.79)	261.54 (10.39)
आवर्ती व्यय का योग (क)	**2,760.64 (78.99)**	**2,189.69 (55.36)**	**2,057.22 (59.27)**	**1,609.83 (52.38)**	**1,210.18 (48.07)**
(ख) अनावर्ती व्यय					
विकासात्मक कार्यों पर व्यय	518.72 (14.84)	1,401.32 (35.43)	1,150.42 (33.14)	1,280.47 (41,66)	1,303.83 (51.79)
नवीन परिसम्पत्तियों का क्रय	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही	शून्य	शून्य	शून्य
ऋणों का पुनर्भुगतान	उपलब्ध नही	24.22 0.61	31.79 0.92	शून्य	शून्य
विविध अनावर्ती व्यय[21]	215.66 (6.17)	339.95 (8.60)	231.79 (6.68)	183.29 (5.96)	3.71 (0.15)
अनावर्ती व्यय का योग (ख)	**734.38 (21.01)**	**1,765.49 (44.64)**	**1,414.00 (40.73)**	**1,463.76 (47.62)**	**1,307.54 (51.93)**
महायोग (क + ख)	**3,495.02**	**3,955.18**	**3,471.22**	**3,073.59**	**2,517.72**

स्त्रोत : निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग, राजस्थान द्वारा उपलब्ध (नवम्बर 2017) करवाए गए आंकड़ों के अनुसार।

नोट : कोष्ठकों में दिए गए आंकड़ें कुल व्यय से प्रतिशतता दर्शाते है।

** वर्ष 2015-16 के आंकड़ें केवल 166 शहरी स्थानीय निकायों के है। जबकि पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (2015-16) में केवल 136 शहरी स्थानीय निकायों की सूचना उपलब्ध करवाई थी। शेष शहरी स्थानीय निकायों की सूचना निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग द्वारा उपलब्ध नहीं करवाई गई थी।*

*** वर्ष 2016-17 के लिए केवल 120 शहरी स्थानीय निकायों के आंकड़े है। शेष 70 शहरी स्थानीय निकायों की सूचना निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग द्वारा उपलब्ध नहीं करवाई गई थी।*

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि :

- वर्ष 2016-17 में आवर्ती व्यय में गत वर्ष 2015-16 की तुलना में 4.31 प्रतिशत[22] की कमी आई। यह मुख्यत: 'नागरिक सुविधाओं के संधारण' मद में विभाग द्वारा व्यय में कमी के कारण थी।

21. इसमें वापसी या जमा, किए गए विनियोग एवं ऋणों तथा अग्रिमों का संवितरण सम्मिलित है।
22. 2015-16 के आवर्ती व्यय की प्रतिशतता (52.38 प्रतिशत) - 2016-17 के आवर्ती व्यय की प्रतिशतता (48.07 प्रतिशत) = 4.31 प्रतिशत।

- 2016-17 में अनावर्ती व्यय में गत वर्ष की तुलना में 4.31 प्रतिशत[23] की वृद्धि हुई, यह मुख्यत: विकासात्मक कार्यों (10.13 प्रतिशत की वृद्धि) में व्यय की वृद्धि की वजह से थी। शहरी स्थानीय निकायों की प्राप्तियों एवं व्यय का श्रेणी-वार विभाजन **तालिका 3.6** में दिया गया है :

तालिका 3.6

(₹ करोड़ में)

शहरी स्थानीय निकायों की श्रेणी	2015-16*		वृद्धि (+)/ कमी (-)	2016-17*		वृद्धि (+)/ कमी (-)
	प्राप्तियां	व्यय		प्राप्तियां	व्यय	
(क) नगर निगम						
(i) अजमेर	124.40	94.49	(+) 29.91	188.34	137.03	(+) 51.31
(ii) बीकानेर	106.00	73.41	(+) 32.59	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही
(iii) जयपुर	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही
(iv) जोधपुर	275.93	212.14	(+) 63.79	252.02	219.81	(+) 32.21
(v) कोटा	261.64	197.33	(+) 64.31	306.96	220.58	(+) 86.38
(vi) उदयपुर	140.03	119.92	(+) 20.11	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही
(vii) भरतपुर	58.30	47.58	(+) 10.72	85.21	49.52	(+) 35.69
योग (क)	**966.30**	**744.87**	**(+) 221.43**	**832.53**	**626.94**	**(+) 205.59**
(ख) नगर परिषद	**1,146.92**	**1,086.02**	**(+) 60.90**	**1,111.21**	**945.62**	**(+) 165.59**
(ग) नगरपालिका मंडल	**1,427.33**	**1,242.70**	**(+) 184.63**	**1,354.09**	**945.16**	**(+) 408.93**
महायोग (क+ख+ग)	**3,540.55**	**3,073.59**	**(+) 466.96**	**3,297.83**	**2,517.72**	**(+) 780.11**

स्त्रोत : निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग, राजस्थान द्वारा उपलब्ध (नवम्बर 2017) करवाए गए आंकड़ों के अनुसार।

** वर्ष 2015-16 के आंकड़ें केवल 166 शहरी स्थानीय निकायों के है। शेष शहरी स्थानीय निकायों की सूचना निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग द्वारा उपलब्ध नहीं करवाई गई थी।*

*** वर्ष 2016-17 के आंकड़ें केवल 120 शहरी स्थानीय निकायों के है। शेष 70 शहरी स्थानीय निकायों की सूचना निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग द्वारा उपलब्ध नहीं करवाई गई थी।*

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि :

- वर्ष 2016-17 के दौरान, नगर निगमों, नगर परिषदों व नगरपालिका मंडलों में व्यय पर प्राप्तियों का ₹ 780.11 करोड़ (23.66 प्रतिशत) समग्र अधिशेष था। यह इंगित करता है कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उपलब्ध निधियों का उपयोग नहीं किया गया था।

- वर्ष 2016-17 के दौरान, नगर निगम, अजमेर, भरतपुर, जोधपुर और कोटा में व्यय पर प्राप्तियों का अधिशेष था।

- निदेशालय, स्थानीय निकाय विभाग द्वारा नगर निगम, बीकानेर, जयपुर और उदयपुर की वर्ष 2016-17 की प्राप्तियां एवं व्यय की वस्तु-स्थिति उपलब्ध नहीं करवाई (जनवरी 2018) गई थी।

- वर्ष 2016-17 के दौरान, नगर परिषदों में व्यय पर प्राप्तियों का ₹ 165.59 करोड़ (14.90 प्रतिशत) का अधिशेष था।

23. 2016-17 के अनावर्ती व्यय की प्रतिशतता (51.93 प्रतिशत) - 2015-16 के अनावर्ती व्यय की प्रतिशतता (47.62 प्रतिशत) = 4.31 प्रतिशत।

- वर्ष 2016-17 के दौरान, नगरपालिका मंडलों में प्राप्तियों का अधिशेष गत वर्ष की तुलना में 12.94 प्रतिशत से बढ़कर 30.20 प्रतिशत हो गया था।

अनुशंसा : 2

शहरी स्थानीय निकायों को भारत सरकार और राज्य सरकार द्वारा प्रदान किए जाने वाले अनुदानों पर निर्भरता कम करने के लिए निजी कर एंव गैर-कर राजस्व के संग्रह पर ध्यान केन्द्रित करके अपनी वित्तीय स्थिति को मजबूत करने हेतु प्रभावी कदम उठाने चाहिए।

3.12.2 राज्य वित्त आयोग की सिफारिशें

11 अप्रैल 2011 को गठित चतुर्थ राज्य वित्त आयोग और 29 मई 2015 को गठित पंचम राज्य वित्त आयोग क्रमशः तेरहवें वित्त आयोग एवं चौदहवें वित्त आयोग के समवर्ती है। चतुर्थ राज्य वित्त आयोग ने राज्य की शुद्व निजी-कर राजस्व (भूमि राजस्व और 25 प्रतिशत प्रवेश कर को छोड़कर) का पांच प्रतिशत स्थानीय निकायों को हस्तान्तरण की अनुशंसा की जबकि पंचम राज्य वित्त आयोग ने राज्य के निजी-कर राजस्व का 7.182 प्रतिशत पंचायती राज संस्थाओं तथा शहरी स्थानीय निकायों को क्रमशः 75.10 : 24.90 के अनुपात के आधार पर स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित करने की अनुशंसा की थी। यह अनुपात जनगणना 2011 के ग्रामीण और शहरी जनसंख्या के अनुपात से अपनाया गया था।

राज्य वित्त आयोग के तहत राज्य सरकार द्वारा जारी किए जाने वाले अनुदान एवं उपयोग की स्थिति **तालिका 3.7** में दी गई है :

तालिका 3.7

(₹ करोड़ में)

वर्ष	शहरी स्थानीय निकायों को जारी अनुदान		प्राप्त उपयोगिता प्रमाण-पत्र			लम्बित उपयोगिता प्रमाण-पत्र	
	वर्ष के दौरान	संचित	वर्ष के लिए	संचित	प्रतिशतता	राशि	प्रतिशतता
राज्य सरकार द्वारा चतुर्थ राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत जारी किए जाने वाले अनुदान की स्थिति							
2010-11	45.00	45.00	41.26	41.26	91.69	3.74	8.31
2011-12	237.82	282.82	207.31	248.57	87.89	34.25	12.11
2012-13	321.66	604.48	247.87	496.44	82.13	108.04	17.87
2013-14	323.84	928.32	203.51	699.95	75.40	228.37	24.60
2014-15	692.23	1,620.55	374.86	1,074.81	66.32	545.74	33.68
2015-16	शून्य	1,620.55	186.24	1,261.05	77.82	359.50	22.18
2016-17	शून्य	1,620.55	13.16	1,274.21	78.63	346.34	21.37
राज्य सरकार द्वारा पंचम राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत जारी किए जाने वाले अनुदान की स्थिति							
2015-16	773.95	773.95	247.65	247.65	32.00	526.30	68.00
2016-17	895.32	1,669.27	331.07	578.72	34.67	1,090.55	65.33

स्त्रोत : निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग, राजस्थान द्वारा उपलब्ध (नवम्बर 2017) करवाए गए आंकड़ों के अनुसार।

चतुर्थ राज्य वित्त आयोग की अवधि पहले ही समाप्त हो चुकी थी, चतुर्थ राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत जारी अनुदानों के विरूद्ध 21.37 प्रतिशत उपयोगिता प्रमाण-पत्र नवम्बर 2017 तक लम्बित थे। इसके अतिरिक्त, पंचम राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत जारी अनुदानों के विरूद्ध 65.33 प्रतिशत उपयोगिता प्रमाण-पत्र लम्बित थे।

यह कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा अनुदानों के कम उपयोग और निदेशालय, स्थानीय निकाय विभाग द्वारा कमजोर अनुश्रवण को इंगित करता है।

3.12.3 केन्द्रीय वित्त आयोग की सिफारिश

तेरहवें वित्त आयोग और चौदहवें वित्त आयोग के अन्तर्गत जारी अनुदानों एवं उसके उपयोग की स्थिति निम्न **तालिका 3.**8 में दी गई है :

तालिका 3.8

(₹ करोड़ में)

वर्ष	शहरी स्थानीय निकायों को जारी अनुदान		प्राप्त उपयोगिता प्रमाण-पत्र			लम्बित उपयोगिता प्रमाण-पत्र	
	वर्ष के दौरान	संचित	वर्ष के लिए	संचित	प्रतिशतता	राशि	प्रतिशतता
राज्य सरकार द्वारा तेरहवें वित्त आयोग के अन्तर्गत जारी किये अनुदानों की स्थिति							
2010-11	111.36	111.36	55.03	55.03	49.42	56.33	50.58
2011-12	209.48	320.84	101.84	156.87	48.89	163.97	51.11
2012-13	252.06	572.90	172.97	329.84	57.57	243.06	42.43
2013-14	361.81	934.71	243.05	572.89	61.29	361.82	38.71
2014-15	200.26	1,134.97	236.77	809.66	71.34	325.31	28.66
2015-16	132.90	1,267.87	162.44	972.10	76.67	295.77	23.33
2016-17	शून्य	1,267.87	38.23	1,010.33	79.69	257.54	20.31
राज्य सरकार द्वारा चौदहवें वित्त आयोग के अन्तर्गत जारी किये अनुदानों की स्थिति							
2015-16	433.12	433.12	178.16	178.16	41.13	254.96	58.87
2016-17	776.73	1,209.85	263.33	441.49	36.49	768.36	63.51

स्त्रोत : निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग, राजस्थान द्वारा उपलब्ध (नवम्बर 2017) करवाए गए आंकड़ों के अनुसार।

तेरहवें राज्य वित्त आयोग एवं चौदहवें वित्त आयोग के अन्तर्गत जारी अनुदानों के विरूद्ध नवम्बर 2017 तक राशि ₹ 257.54 करोड़ और ₹ 768.36 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण-पत्र लम्बित थे।

यह शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अनुदानों के धीमे उपयोग और निदेशालय स्तर पर अनुश्रवण की कमी को इंगित करता है।

3.12.4 वार्षिक वित्तीय विवरण

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 की धारा 92 (1) के अनुसार, मुख्य नगरपालिका अधिकारी किसी वित्तीय वर्ष की समाप्ति के तीन माह के भीतर एक

वित्तीय विवरण, जिसमें पूर्ववर्ती वित्तीय वर्ष के लिए नगरपालिका के लेखाओं के संबंध में आय और व्यय तथा प्राप्तियों और संदाय के लेखों का एक तुलन-पत्र हो, तैयार करवाएगा।

यह पाया गया कि निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग द्वारा ऐसा कोई अभिलेख संधारित नहीं था, जो परिचायक है कि कैसे स्थानीय निकायों ने अपने वार्षिक लेखे निर्धारित समय में तैयार किए। निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग ने तथ्यों की पुष्टि (अगस्त 2017) की।

3.12.5 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लेखों का संधारण

3.12.5.1 राजस्थान स्थानीय निधि अंकेक्षण नियम, 1955 के नियम 25(xi) के अनुसार, वार्षिक लेखों की सत्यता का प्रमाण-पत्र निदेशक के प्रतिवेदन में शामिल किया जाएगा। इस प्रकार, सभी 190 शहरी स्थानीय निकायों के लेखों को प्रति वर्ष प्रमाणित करना वांछनीय था। निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग ने अवगत कराया (जून 2017) कि वर्ष 2016-17 के दौरान केवल 122 (64 प्रतिशत) शहरी स्थानीय निकायों के लेखों को ही स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा प्रमाणित किया गया है। लेखों के प्रमाणीकरण के अभाव में, लेखों की यर्थाथता को लेखापरीक्षा द्वारा सत्यापित नहीं किया जा सका।

3.12.5.2 शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के लिए विकसित राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली फरवरी 2005 में लागू की गई थी। राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली की तर्ज पर राजस्थान नगरपालिका लेखांकन नियमावली तैयार की गईी तद्नुसार, स्वायत्त शासन विभाग ने सभी शहरी स्थानीय निकायों को 1 अप्रैल 2010 से उपार्जन आधारित (दोहरी प्रविष्टि) लेखांकन पद्धति पर लेखा संधारण हेतु निर्देशित किया (दिसम्बर 2009)।

स्वायत्त शासन विभाग ने अवगत (अगस्त 2017) कराया कि सभी शहरी स्थानीय निकायों को उपार्जन आधारित (दोहरी प्रविष्टि) लेखांकन पद्धति पर लेखा संधारण कर रहे है। तथापि निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा यह अवगत (मई 2017) कराया गया कि केवल 48 शहरी स्थानीय निकाय ही उक्त पद्धति पर लेखों का संधारण कर रहे है।

3.12.6 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वित्तीय डाटाबेस के प्रारूपों का संधारण

शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने तेरहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित, शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपनाए जाने वाले डाटाबेस के सात प्रारूप जारी किए (अप्रैल 2010)। निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग ने अवगत कराया (जुलाई 2017) कि सभी शहरी स्थानीय निकाय निर्धारित डाटाबेस प्रारूपों में सूचना तैयार कर रहे थे।

अनुशंसा : 3

शहरी स्थानीय निकायों को राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली में निर्धारित और वित्तीय आयोगों द्वारा अनुशंसित लेखांकन प्रणाली से संबंधित दिशा-निर्देशों एवं अनुदेशों की पालना करनी चाहिए। इन निकायों द्वारा निर्धारित समय-सीमा में लेखे तैयार करने के लिए निष्ठापूर्वक प्रयास किए जाने चाहिए और उन्हें निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण द्वारा प्रत्येक वर्ष प्रमाणित करवाने चाहिए।

3.13 निष्कर्ष

शहरी स्थानीय निकायों के निजी संसाधन स्वयं के व्यय दायित्व हेतु पर्याप्त नहीं थे और वे केन्द्र/राज्य सरकार से अनुदान और ऋण पर काफी हद तक निर्भर थे। शहरी स्थानीय निकायों की निजी राजस्व के माध्यम से प्राप्तियों में गत पांच वर्षों में कमी की प्रवृति देखी गई।

निर्धारित प्रारूप में लेखों को समय पर अंतिम रूप देने के अभाव, निरर्थक अनुश्रवण तथा लेखों के प्रमाणीकरण में शिथिल दृष्टिकोण के परिणामस्वरूप हितधारक सही सूचनाओं से वंचित रहे। वर्ष 2016-17 के दौरान, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा 190 शहरी स्थानीय निकायों के विरूद्ध केवल 122 (64 प्रतिशत) शहरी स्थानीय निकायों के लेखों को ही प्रमाणित किया गया था।

लेखापरीक्षा आक्षेपों के प्रत्युत्तर तथा उनके निपटान में बहुत विलम्ब था। लेखापरीक्षा आक्षेपों के समय पर निस्तारण की विफलता से अनियमितताओं/कमियों की निरन्तरता का जोखिम अन्तर्निहित है।