

अध्याय-6

शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन

किसी भी कार्य के निर्वहन को सुनिश्चित करने के लिए सतत वित्तपोषण सर्वोपरि है। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सुपुर्द कार्यों को प्रभावी ढंग से तभी किया जा सकता है जब उन्हें पर्याप्त वित्तीय संसाधनों का समर्थन प्राप्त हो। इस तरह के वित्तीय संसाधन अनुमानित वित्तीय हस्तांतरणों या स्वयं के राजस्व स्रोतों तक पहुंच के रूप में हो सकते हैं जो उचित व्यय शक्तियों के साथ-साथ व्यय दायित्वों के प्रति उत्प्लावक और उनके अनुरूप हों। एक मजबूत राज्य वित्त आयोग तंत्र तथा राज्य और केंद्रीय वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुपालन के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों को अनुमानित वित्तीय हस्तांतरण सुनिश्चित किए जाने की आवश्यकता है। राजस्व के अपने स्रोतों तक पहुंच में विशिष्ट राजस्व धाराओं से उद्ग्रहण और एकत्र करने की शक्ति दोनों शामिल होंगे। व्यय शक्तियां उचित प्रत्यायोजन सीमाओं को संदर्भित करती हैं जो शहरी स्थानीय निकाय को अपने वित्तीय संसाधनों का उपयोग करने की अनुमति देती हैं।

6.1 राजस्व का स्रोत

2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व के विभिन्न स्रोतों के विवरण *तालिका 6.1* में इंगित किए गए हैं।

तालिका 6.1: 2015-20 की अवधि के दौरान शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अनुदान	स्वयं का राजस्व	सौंपा गया राजस्व ¹	कुल राजस्व	कुल राजस्व से स्वयं के राजस्व की प्रतिशतता
2015-16	1,122.65	1,100.55	492.25	2,715.45	40.53
2016-17	2,120.04	1,096.72	602.98	3,819.74	28.71
2017-18	3,130.02	1,247.11	1,371.20	5,748.33	21.70
2018-19	1,348.91	1,661.83	761.83	3,772.57	44.05
2019-20	2,279.77	876.36	703.68	3,859.81	22.70
कुल	10,001.39	5,982.57	3,931.94	19,915.90	30.04

स्रोत: शहरी स्थानीय निकाय निदेशालय द्वारा प्रदान की गई जानकारी

केंद्र और राज्य सरकार द्वारा अनुदान के रूप में हस्तांतरण के माध्यम से शहरी स्थानीय निकाय को निधियां हस्तांतरित की गईं। जैसा कि उपर्युक्त तालिका से देखा जा सकता है, 2015-20 की अवधि हेतु सरकार से अनुदानों के रूप में वित्तीय हस्तांतरणों में कुल राजस्व का प्रमुख हिस्सा अर्थात् 50.22 प्रतिशत था। 2015-20 की अवधि के दौरान कुल राजस्व में स्वयं का राजस्व और सौंपा गया राजस्व क्रमशः 30.04 प्रतिशत और 19.74 प्रतिशत था।

¹ कर/शुल्क/उपकर/अधिभार/उद्ग्रहण आदि जो स्थानीय निकायों की ओर से राज्य सरकार द्वारा एकत्र किए जाते हैं।

उपर्युक्त के अतिरिक्त, शहरी स्थानीय निकायों ने 2015-20 के दौरान लाभार्थियों को निधियों के हस्तांतरण के लिए स्वच्छ भारत मिशन (व्यक्तिगत घरेलू शौचालय), प्रधानमंत्री आवास योजना तथा दीनदयाल उपाध्याय अंत्योदय योजना-राष्ट्रीय शहरी आजीविका मिशन के अंतर्गत ₹ 364.73 करोड़ का अनुदान प्राप्त किया। लेखापरीक्षा ने अनुदान के रूप में वित्तीय हस्तांतरण के अंतर्गत कुछ कमियां देखीं, जिन पर अनुवर्ती अनुच्छेदों में चर्चा की गई है।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, विभाग ने तथ्यों और आंकड़ों की पुष्टि की और उत्तर दिया कि शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व को बढ़ाने के प्रयास किए जाएंगे।

6.1.1 शहरी स्थानीय निकायों को वित्तीय हस्तांतरण

6.1.1.1 राज्य वित्त आयोग के अनुदान

राज्य वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित हस्तांतरण और राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को आबंटित हस्तांतरण का वर्ष-वार विवरण **तालिका 6.2** में दिया गया है।

तालिका 6.2: राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित हस्तांतरण तथा राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को आबंटित हस्तांतरण का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	2015-16 (चौथा राज्य वित्त आयोग)	2016-17 (पांचवां राज्य वित्त आयोग)	2017-18 (पांचवां राज्य वित्त आयोग)	2018-19 (पांचवां राज्य वित्त आयोग)	2019-20 (पांचवां राज्य वित्त आयोग)	कुल
1	राज्य का स्व-कर राजस्व ²	32,584.41	39,604.40	42,689.64	48,394.76	50,338.43	2,13,611.64
2	अनुशंसित हस्तांतरण ³	814.61	2,772.31	2,988.27	3,387.63	3,523.69	13,486.51
3	शहरी स्थानीय निकायों का अनुशंसित हिस्सा ⁴	285.11	1,247.54	1,344.72	1,524.43	1,585.66	5,987.46
4	क्रम संख्या 3 के संबंध में शहरी स्थानीय निकायों के लिए बजटीय हस्तांतरण	189.96 ⁵	1,425.65 ⁶	2,604.00 ⁶	1,394.78 ⁶	840.00 ⁶	6,454.39
5	अनुदानों का कम (-)/अधिक (+) आबंटन (3-4)	(-) 95.15	(+) 178.11	(+)1,259.28	(-) 129.65	(-) 745.66	(+) 466.93
6	शहरी स्थानीय निकायों को वास्तव में जारी की गई निधियां	189.96 ⁵	1,585.44 ⁶	2,211.29 ⁶	1,011.18 ⁶	936.42 ⁶	5,934.29
7	अनुशंसित आबंटन से कम (-)/अधिक (+) जारी (3-6)	(-) 95.15	(+) 337.90	(+) 866.57	(-) 513.25	(-) 649.24	(-) 53.17

स्रोत: राज्य का बजट दस्तावेज और राज्य वित्त आयोग की रिपोर्ट

² राज्य स्व-कर राजस्व में 2015-16 में और 2016-20 के दौरान केंद्रीय करों से हिस्सा, संग्रहण लागत का निवल क्रमशः दो प्रतिशत तथा 1.5 प्रतिशत शामिल नहीं था।

³ चौथे और पांचवें राज्य वित्त आयोग के अनुसार राज्य स्व-कर राजस्व के क्रमशः 2.5 प्रतिशत तथा 7 प्रतिशत के हस्तांतरण की सिफारिश की गई।

⁴ चौथे और पांचवें राज्य वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों का हिस्सा कुल अनुशंसित हस्तांतरण का क्रमशः 35 प्रतिशत तथा 45 प्रतिशत है।

⁵ वैट और उत्पाद शुल्क शामिल नहीं हैं।

⁶ बजट और वास्तविक जारी में शराब पर वैट और उत्पाद शुल्क पर अधिभार शामिल है जिसे 5वें राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों को स्वीकार करने के बाद बंद कर दिया गया था।

राज्य वित्त आयोग के गठन और इसकी सिफारिशों की स्वीकृति में देरी का असर शहरी स्थानीय निकायों को निधियों के सुनिश्चित हस्तांतरण पर पड़ता है। जैसा कि अनुच्छेद 4.2.6.1 में पहले ही चर्चा की जा चुकी है, राज्य वित्त आयोग के गठन तथा राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन दोनों में काफी देरी हुई थी। चौथे राज्य वित्त आयोग के गठन और उसकी रिपोर्ट की स्वीकृति में विलंब के कारण 2015-16 की अवधि के दौरान शहरी स्थानीय निकायों को ₹ 95.15 करोड़ के अनुदान की हानि हुई। यद्यपि 2015-20 के लिए अनुशंसित अंश तथा बजट हस्तांतरण के विरुद्ध ₹ 520.10 करोड़ की तुलना में ₹ 53.17 करोड़ कम जारी किए गए थे, तथापि, 2016-20 के दौरान 5वें राज्य वित्त आयोग की सिफारिश की तुलना में शहरी स्थानीय निकायों को ₹ 41.98 करोड़ का अधिक अनुदान जारी किया गया था।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि राज्य वित्त आयोगों के समय पर गठन और इनकी सिफारिशों को स्वीकार करने के लिए राज्य सरकार के साथ मामला उठाया जाएगा ताकि शहरी स्थानीय निकायों को समय पर अनुदानों का इनका देय हिस्सा मिल सके।

6.1.1.2 केंद्रीय वित्त आयोग के अनुदान

संविधान का अनुच्छेद 280(3)(सी) केंद्रीय वित्त आयोग को संबंधित राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों के आधार पर नगरपालिकाओं के संसाधनों के पूरक के लिए राज्य की संचित निधि को बढ़ाने के उपायों की सिफारिश करने का अधिकार देता है। 14वें वित्त आयोग ने विभाज्य पूल खाते की प्रतिशतता के रूप में शहरी स्थानीय निकायों को मूल अनुदान (80 प्रतिशत) और निष्पादन अनुदान (20 प्रतिशत) की सिफारिश की। वर्ष 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान 14वें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों को मूल एवं निष्पादन अनुदानों के आबंटन और जारी करने के विवरण *तालिका 6.3* में दर्शाए गए हैं।

तालिका 6.3: 14वें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों को मूल एवं निष्पादन अनुदानों के आबंटन और जारी करने के विवरण

(₹ करोड़ में)

अवधि	मूल अनुदान			निष्पादन अनुदान		
	आबंटन	भारत सरकार द्वारा जारी	कम जारी	आबंटन	भारत सरकार द्वारा जारी	कम जारी
2015-16	199.61	184.64	14.97	-	-	-
2016-17	276.39	255.66	20.73	81.57	75.45	6.12
2017-18	319.35	305.45	13.90	92.31	92.31	0.00
2018-19	369.42	353.47	15.95	104.83	0.00	104.83
2019-20	499.18	462.20	36.98	137.27	0.00	137.27
कुल	1,663.95	1,561.42	102.53	415.99	167.76	248.22

14वें वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के लिए वित्त मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी (अक्टूबर 2015) दिशा-निर्देशों के अनुसार विधिवत गठित⁷ शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदान राज्य सरकार को प्रत्येक वर्ष जून (मूल अनुदान का 50 प्रतिशत) और अक्टूबर

⁷ कानून के अनुसार या तो एक निर्वाचित निकाय मौजूद है या होने की प्रक्रिया में है।

(मूल अनुदान का शेष भाग और संपूर्ण निष्पादन अनुदान) में दो किस्तों में जारी किए जाएंगे। अनुदानों की दूसरी और अनुवर्ती किस्त (मूल तथा निष्पादन दोनों) को पिछली किस्त के उपयोगिता प्रमाण-पत्र की प्राप्ति के बाद ही जारी किया जाएगा। लेखापरीक्षा ने अनुदान जारी करने में निम्नलिखित कमी अवलोकित की।

मूल अनुदान

- राज्य के सभी शहरी स्थानीय निकायों में निर्वाचित निकाय का गठन न होने के कारण 2015-20 के दौरान भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को मूल अनुदान के ₹ 102.53 करोड़ कम जारी किए गए थे जैसा कि अनुच्छेद 4.2.1 और 4.2.1.3 में चर्चा की गई है। इसके अलावा, 44 शहरी स्थानीय निकायों में निर्वाचित निकाय के गठन में देरी के कारण भारत सरकार को ₹ 97.92 करोड़ (2015-16 से संबंधित) के मूल अनुदानों को 15 माह से अधिक समय तक रोकना पड़ा।
- राज्य सरकार द्वारा उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने में विलंब के कारण 2015-20 के दौरान भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को मूल अनुदान जारी करने में 13 से 559 दिनों तक का विलंब हुआ था।
- भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार को भारत सरकार द्वारा उनके खाते में क्रेडिट करने के 15 दिनों के अंदर शहरी स्थानीय निकायों को अनुदान जारी करना आवश्यक है। विलंब के मामले में, राज्य सरकारों को इसे ब्याज सहित (अर्थात् भारतीय रिजर्व बैंक की बैंक दर) अपनी स्वयं की निधियों से जारी करना अपेक्षित है। लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि वर्ष 2015-17 के दौरान राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को निधियां जारी करने में दो बार 19 एवं 26 दिनों की देरी हुई थी। तथापि, राज्य सरकार ने भारत सरकार के निर्देशों के अनुपालन में शहरी स्थानीय निकायों को निधियां जारी करने में विलंब के लिए ₹ 1.16 करोड़⁸ की ब्याज राशि जारी नहीं की।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि शहरी स्थानीय निकायों के समय पर चुनाव के लिए मामले को राज्य चुनाव आयोग के साथ उठाया जाएगा। आगे, भारत सरकार को उपयोगिता प्रमाण-पत्रों के समय पर प्रस्तुतीकरण के प्रयास किए जाएंगे।

निष्पादन अनुदान

14वें वित्त आयोग ने तीन निष्पादन मानदंडों, अर्थात् लेखापरीक्षित लेखों की समय पर उपलब्धता, स्वयं के राजस्व में सुधार और बुनियादी सेवाओं के लिए सेवा स्तर के मानकों के प्रकाशन, को निर्दिष्ट करके शहरी स्थानीय निकायों की जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए निष्पादन अनुदान की सिफारिश की। इन अनुदानों का संवितरण 2016-17 से किया जाना

⁸ भारतीय रिजर्व बैंक की 6.75 प्रतिशत प्रति वर्ष की बैंक दर पर परिगणित।

था, ताकि राज्य सरकार और शहरी स्थानीय निकायों को दिशा-निर्देशों के कार्यान्वयन हेतु योजना बनाने और तंत्र स्थापित करने में सक्षम बनाने के लिए पर्याप्त समय दिया जा सके।

- राज्य सरकार ने 14वें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित मानकों के अनुसार निष्पादन अनुदान जारी करने के संबंध में एक योजना तैयार की (अक्टूबर 2016)। भारत सरकार ने 2016-17 की अवधि के लिए ₹ 75.45 करोड़ का निष्पादन अनुदान अनुमोदित किया (नवंबर 2016) और जारी किया। लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि राज्य सरकार ने सभी 80 शहरी स्थानीय निकायों के बीच राशि का वितरण किया। लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किए गए अभिलेखों से यह जांच नहीं की जा सकी कि क्या राज्य सरकार ने किसी भी तरह से यह आश्वासन दिया था कि शहरी स्थानीय निकायों ने अनुदान प्राप्त करने के लिए निष्पादन मानदंड का अनुपालन किया है या नहीं। चूंकि निष्पादन अनुदान का मुख्य उद्देश्य बेहतर निष्पादन करने वाले शहरी स्थानीय निकायों को प्रोत्साहित करना था। तथापि, सभी शहरी स्थानीय निकायों को इसके वितरण ने उद्देश्य को विफल कर दिया।

यह उल्लेख करना उचित होगा कि भारत सरकार ने 2017-18 से निष्पादन अनुदान जारी करने और तीन निष्पादन मानदंडों को अधिकतम 100 अंक प्रदान करने के लिए नई योजना तैयार की। शहरी स्थानीय निकाय जिसने 2017-18 के दौरान 40 अंक तथा 2018-19 और 2019-20 के दौरान 60 अंक प्राप्त किए, निष्पादन अनुदान के लिए पात्र था। परिणामस्वरूप, केवल 40, 47 और 46 शहरी स्थानीय निकाय क्रमशः वर्ष 2017-18, 2018-19 और 2019-20 के निष्पादन अनुदान के लिए अर्हता प्राप्त कर सके।

- वर्ष 2016-17 के लिए ₹ 6.12 करोड़ के कम निष्पादन अनुदान की प्राप्ति हुई थी और वर्ष 2018-19 और 2019-20 के लिए ₹ 242.10 करोड़ का संपूर्ण आबंटन भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को जारी नहीं किया गया था। कम प्राप्ति/अप्राप्ति के कारण अभिलेख में नहीं पाए गए थे।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि भारत सरकार द्वारा वर्ष 2018-19 और 2019-20 के लिए निष्पादन अनुदान की कम प्राप्ति/अप्राप्ति के कारणों का पता लगाया जाएगा और लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा।

6.1.2 शहरी स्थानीय निकायों का नियत राजस्व

शहरी स्थानीय निकायों के नियत राजस्व में बिजली की खपत पर अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क और नगरपालिका कर के कारण संग्रहण शामिल हैं। बिजली की खपत पर अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क और नगरपालिका कर के संबंध में कमियों की चर्चा नीचे की गई है:

6.1.2.1 अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क

हरियाणा नगरपालिका अधिनियम की धारा 69 (ग) और हरियाणा नगर निगम अधिनियम की धारा 87 (ग) के अनुसार नगरपालिका क्षेत्र की सीमाओं के भीतर स्थित अचल संपत्ति की बिक्री, उपहार, गिरवी, विनिमय और अनंत काल हेतु पट्टे के दस्तावेजों पर भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 के अंतर्गत लगाए गए शुल्क के अतिरिक्त अचल संपत्ति के हस्तांतरण पर शुल्क (वर्तमान में लेनदेन मूल्य का दो प्रतिशत) लगाया जाता है। उक्त शुल्क दस्तावेज के पंजीकरण के समय रजिस्ट्रार या सब-रजिस्ट्रार द्वारा गैर-न्यायिक स्टाम्प पेपर के रूप में एकत्र किया जाता है और इसकी सूचना तुरंत संबंधित शहरी स्थानीय निकायों को भेजी जाती है। राज्य नगरपालिका अधिनियम आगे प्रावधान करता है कि एकत्रित शुल्क की राशि का भुगतान संबंधित शहरी स्थानीय निकायों को किया जाएगा।

अप्रैल 2012 से पहले, स्टाम्प शुल्क संग्रहण में नगरपालिकाओं के हिस्से को पंजीकरण के समय उन्हें भुगतान किया गया था और यह राज्य के बजट का हिस्सा नहीं बना। हालांकि, यह राशि संशोधित तंत्र (अप्रैल 2012) के अनुसार राज्य के बजट के माध्यम से भेजी जाती है। निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय पिछले वित्तीय वर्ष के दौरान गैर-न्यायिक स्टाम्प पेपरों की बिक्री के आधार पर उपायुक्त को बजट वितरित करते हैं और उपायुक्त गैर-न्यायिक स्टाम्प पेपरों की वास्तविक बिक्री के आधार पर शहरी स्थानीय निकायों को राशि जारी करते हैं।

लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि नगरपालिकाओं को आबंटित बजट के विरुद्ध कम निधियां जारी करने के कारण शहरी स्थानीय निकायों को स्टाम्प शुल्क का उनका देय हिस्सा नहीं मिल रहा था। परिणामस्वरूप, 2014-20 की अवधि के दौरान 10 नगर निगमों (नगर निगम, यमुनानगर को छोड़कर) में से नौ नगर निगमों में ₹ 1,364.03⁹ करोड़ कम जारी हुए। राज्य सरकार ने ₹ 1,364.03 करोड़ के बकाया के विरुद्ध ₹ 1,074 करोड़ का बजट (वर्ष 2020-21 के लिए अनुपूरक अनुमान) संस्वीकृत किया। इसके अतिरिक्त, नगर निगम ₹ 1,074 करोड़ के संस्वीकृत बजट के विरुद्ध ₹ 135.06 करोड़ निकाल सके। इस प्रकार, ₹ 938.94 करोड़ का बकाया छोड़ दिया।

चौथे राज्य वित्त आयोग और पांचवें राज्य वित्त आयोग ने सिफारिश की कि शहरी स्थानीय निकायों को वास्तविक समय में स्टाम्प शुल्क संग्रहण के सीधे हस्तांतरण की एक प्रणाली स्थापित की जानी चाहिए। चौथे राज्य वित्त आयोग ने स्टाम्प शुल्क की दर को दो प्रतिशत की बजाए तीन प्रतिशत करने की सिफारिश की। राज्य सरकार ने अपनी दिनांक 5 मार्च 2021 की अधिसूचना के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों को स्टाम्प शुल्क संग्रहण की राशि के हस्तांतरण की प्रक्रिया में संशोधन किया। संशोधित प्रक्रिया के अनुसार,

⁹ (i) अंबाला: ₹ 7.86 करोड़, (ii) फरीदाबाद: ₹ 134.22 करोड़, (iii) गुरुग्राम: ₹ 978.02 करोड़, (iv) हिसार: ₹ 14.45 करोड़, (v) करनाल: ₹ 5.76 करोड़, (vi) पंचकुला: ₹ 71.01 करोड़, (vii) पानीपत: ₹ 24.38 करोड़, (viii) रोहतक: ₹ 54.53 करोड़ और (ix) सोनीपत: ₹ 73.80 करोड़।

स्टाम्प शुल्क का भुगतान समान रूप से (क) संबंधित शहरी स्थानीय निकायों के खाते में मासिक आधार पर और (ख) इस उद्देश्य के लिए निदेशालय शहरी स्थानीय निकाय द्वारा बनाए और प्रबंधित राज्य के सभी शहरी स्थानीय निकायों के समेकित खाते में किया जाएगा। परिणामस्वरूप, स्टाम्प शुल्क का केवल एक प्रतिशत संबंधित शहरी स्थानीय निकायों को प्रत्यक्ष रूप से हस्तांतरित किया जाएगा। इसलिए, राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों को राज्य सरकार द्वारा क्रियान्वित नहीं किया गया था।

राज्य सरकार ने अपनी दिनांक 8 अप्रैल 2021/15 जुलाई 2021 की अधिसूचनाओं द्वारा नगर निगम, गुरुग्राम और फरीदाबाद के मामले में स्टाम्प शुल्क की दर को संशोधित करके दो प्रतिशत की बजाए एक प्रतिशत कर दिया। राज्य सरकार ने गुरुग्राम महानगर विकास प्राधिकरण/फरीदाबाद महानगर विकास प्राधिकरण को भुगतान करने के लिए गुरुग्राम महानगर विकास प्राधिकरण/फरीदाबाद महानगर विकास प्राधिकरण के क्षेत्र की सीमाओं के भीतर और एक प्रतिशत शुल्क लगाया, जिससे स्थानीय शासन के साथ-साथ पैरास्टेटल का महत्व कम हो गया।

परिणामस्वरूप, शहरी स्थानीय निकायों की ओर से स्टाम्प शुल्क के कारण राजस्व अप्रत्याशित बना रहता है और वे किसी भी व्यय योजना के प्रयोजन के लिए इस राजस्व पर निर्भर नहीं रह सकते, जिससे उनका सुचारू संचालन प्रभावित होता है। आगे, चौथे राज्य वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार स्टाम्प शुल्क की दर को दो प्रतिशत से तीन प्रतिशत न करने के कारण राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों को अतिरिक्त राजस्व सृजन से वंचित कर दिया।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि संबंधित शहरी स्थानीय निकायों से स्टाम्प शुल्क के बकाया का आहरण न करने के विस्तृत कारणों का पता लगाया जाएगा और लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा।

6.1.2.2 बिजली की खपत पर नगरपालिका कर

हरियाणा नगरपालिका अधिनियम की धारा 70 और हरियाणा नगर निगम अधिनियम की धारा 87 में बिजली की खपत पर दो प्रतिशत नगरपालिका कर लगाने का प्रावधान है, जिसे बिजली वितरण कंपनियों द्वारा उपभोक्ताओं से एकत्र किया जाता है। इस संबंध में 5वें राज्य वित्त आयोग ने अवलोकित किया कि शहरी स्थानीय निकायों को इस संबंध में कोई कर प्राप्त नहीं हो रहा था क्योंकि बिजली वितरण कंपनियों ने दावा किया था कि शहरी स्थानीय निकायों ने बिजली बिलों का भुगतान नहीं किया था और उन्हें देय कर की राशि बिल की राशि के साथ समायोजित हो जाती है। इसलिए, 5वें राज्य वित्त आयोग ने इस मुद्दे को राज्य स्तर पर हल करने की सिफारिश की (सितंबर 2017)। परिणामस्वरूप, बिजली बिलों के समायोजन के बाद कर के कारण प्राप्य राशि का शहरी स्थानीय निकाय-वार मिलान किया गया। दिसंबर 2020 तक के मिलान के अनुसार, 53 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बिजली वितरण कंपनियों से ₹ 234.71 करोड़ वसूलनीय थे और बिजली बिलों से संबंधित राशि

का समायोजन करने के बाद 29 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बिजली वितरण कंपनियों को ₹ 155.16 करोड़ देय थे। तदनुसार, बिजली वितरण कंपनियों द्वारा ₹ 79.55 करोड़ की निवल राशि देय थी। लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि राज्य सरकार ने बिजली वितरण कंपनियों के दावे के अनुसार (31 दिसंबर 2020) बिजली वितरण कंपनियों को ₹ 20.83 करोड़ का भुगतान करने के लिए नौ शहरी स्थानीय निकायों¹⁰ को निर्देश दिया (मई 2021) इस तथ्य के बावजूद कि 31 दिसंबर 2020 तक शहरी स्थानीय निकायों की प्राप्य राशि ₹ 79.55 करोड़ बनती है। राज्य सरकार के निर्देशों के अनुसार, नौ शहरी स्थानीय निकायों ने इस निपटान के बाद शहरी स्थानीय निकायों के बीच उत्पन्न लंबित आंतरिक देयताओं के लिए बिजली वितरण कंपनियों को ₹ 20.83 करोड़ का भुगतान किया (जून 2021)। परिणामस्वरूप, शहरी स्थानीय निकायों की बकाया राशि का निपटान नहीं किया जा सका। प्रत्येक नगर निकाय एक अलग कानूनी इकाई है और किसी भी नगरपालिका इकाई की प्राप्य और देय राशि को किसी अन्य निकाय की प्राप्य और/देय राशि के विरुद्ध समायोजित नहीं किया जा सकता है।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि 31 दिसंबर 2020 तक शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बिजली वितरण कंपनियों से देय/वसूलनीय राशि को वसूल किया जाएगा और अंतिम स्थिति की सूचना लेखापरीक्षा को दी जाएगी।

6.1.3 शहरी स्थानीय निकायों का स्वयं का राजस्व

हरियाणा नगरपालिका अधिनियम और हरियाणा नगर निगम अधिनियम राज्य में शहरी स्थानीय निकायों को स्वयं के राजस्व के विभिन्न स्रोतों का दोहन करने का अधिकार देता है। राजस्व स्रोतों का विवरण, उद्ग्रहण की स्थिति और वैधानिक प्रावधानों को **परिशिष्ट 6.1** में इंगित किया गया है।

भूमि और भवनों पर संपत्ति कर शहरी स्थानीय निकाय के स्वयं के राजस्व का मुख्य आधार है। शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के कर-भिन्न राजस्व में विज्ञापन फीस, जल प्रभार, वाणिज्यिक स्थापनाओं से किराया, व्यापार लाइसेंस, योजनाओं/म्यूटेशन की मंजूरी के लिए फीस आदि शामिल हैं। नमूना-जांच किए गए शहरी स्थानीय निकायों में संपत्ति कर और जल प्रभारों की वसूली में बाधाओं/कमियों की चर्चा अध्याय-7 में की गई है और स्वयं के राजस्व के कुछ अन्य स्रोतों जैसे ठोस अपशिष्ट प्रबंधन प्रभार, विज्ञापन अनुमति फीस एवं व्यापार लाइसेंस फीस की चर्चा नीचे की गई है:

6.1.3.1 ठोस अपशिष्ट प्रबंधन प्रभार

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम 2016 के अनुसार, शहरी स्थानीय निकायों को ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए सभी अपशिष्ट उत्पादकों से अपनी परिचालन लागत को पूरी तरह या आंशिक

¹⁰ नगर निगम: गुरुग्राम, फरीदाबाद, मानेसर, करनाल, पंचकुला, यमुनानगर, सोनीपत, नगर परिषद: बहादुरगढ़ और थानेसर।

रूप से वसूल करने के लिए इनके द्वारा समय-समय पर निर्धारित की गई उपयोगकर्ता फीस एकत्र करने के लिए अधिकृत किया गया है। राज्य सरकार ने विभिन्न श्रेणियों के अपशिष्ट उत्पादकों के लिए सांकेतिक मासिक उपयोगकर्ता प्रभार अधिसूचित किए (अक्टूबर 2011) तथा शहरी स्थानीय निकाय अपने स्वयं के उपयोगकर्ता प्रभारों के उद्ग्रहण और समय-समय पर उन्हें संशोधित करने के लिए अधिकृत हैं। लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि नमूना-जांच किए गए 15 शहरी स्थानीय निकायों में से पांच¹¹ शहरी स्थानीय निकायों ने उपयोगकर्ता प्रभारों को अधिसूचित नहीं किया। शेष 10 शहरी स्थानीय निकायों ने उपयोगकर्ता प्रभारों को अधिसूचित किया (मार्च 2019 से फरवरी 2021)। यह भी अवलोकित किया गया था कि नमूना-जांच किए गए 13 शहरी स्थानीय निकायों ने 2015-20 के दौरान ठोस अपशिष्ट प्रबंधन से संबंधित विभिन्न कार्यों पर ₹ 183.55¹² करोड़ का व्यय किया, जबकि 2015-20 के दौरान केवल चार शहरी स्थानीय निकायों¹³ ने ₹ 1.39 करोड़ एकत्र किए जो कि ठोस अपशिष्ट प्रबंधन परिचालनों के संचालन की लागत का 0.73 प्रतिशत है। शेष 11 शहरी स्थानीय निकायों ने उपयोगकर्ता प्रभार वसूल नहीं किए।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि संबंधित शहरी स्थानीय निकायों को उपयोगकर्ताओं से ठोस अपशिष्ट प्रबंधन प्रभार वसूल करने के साथ-साथ लेखापरीक्षा को सूचित करने का निर्देश दिया जाएगा।

6.1.3.2 विज्ञापन अनुमति फीस

भारत के संविधान की अनुसूची VII की सूची II में प्रविष्टि 55, जो राज्यों को समाचार पत्रों में प्रकाशित विज्ञापनों और रेडियो या टेलीविजन द्वारा प्रसारित विज्ञापनों के अलावा अन्य विज्ञापनों पर कर/फीस लगाने का अधिकार प्रदान करती है, को संविधान (एक सौ एक संशोधन) अधिनियम, 2016 द्वारा हटा दिया गया था (8 सितंबर 2016)। हरियाणा नगर निगम अधिनियम की धारा 88(1) और धारा 121 जिसके अंतर्गत विज्ञापन कर/फीस लगाई जा सकती थी, को वस्तु एवं सेवा कर में मिला दिया गया।

अनुसूची VII की सूची II में प्रविष्टि 55 को हटाने के बावजूद, राज्य सरकार ने नगर निगमों के लिए विज्ञापन उप-नियमों को अधिसूचित किया (28 सितंबर 2016)। हालांकि, पंजाब और हरियाणा उच्च न्यायालय के निर्देशों (अक्टूबर 2016) के अनुपालन में इसे स्थगित रखा गया था और राज्य सरकार ने संशोधित हरियाणा नगर निगम विज्ञापन उप-नियम 2018 जारी किया (मार्च 2018)।

तत्रैव उप-नियम सार्वजनिक भूमि पर विज्ञापन संरचनाओं पर अन्य बातों के साथ-साथ विज्ञापन अनुमति फीस निर्धारित करते हैं जो हरियाणा नगर निगम अधिनियम की धारा 122

¹¹ (i) नारायणगढ़, (ii) रादौर, (iii) पेहोवा, (iv) चीका और (v) शाहबाद।

¹² 13 शहरी स्थानीय निकायों ने ₹ 183.55 करोड़ का व्यय किया जबकि दो शहरी स्थानीय निकायों (पंचकुला और नारायणगढ़) ने इसकी सूचना प्रदान नहीं की।

¹³ नगर निगम: अंबाला, नगरपालिका: नारायणगढ़, रादौर और पेहोवा।

के अंतर्गत निविदा/ई-नीलामी के माध्यम से तय की जाएगी। इसके बाद, राज्य सरकार द्वारा विज्ञापन अनुमति फीस के उद्ग्रहण हेतु हरियाणा नगर निगम अधिनियम, 1994 की धारा 122 में संशोधन किया गया (मार्च 2021)।

लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि नमूना-जांच किए गए चार नगर निगम, निविदा प्रक्रिया शुरू करने में देरी, आरक्षित मूल्य के निर्धारण के लिए गलत दरें लगाने और बोलीदाताओं से अपर्याप्त प्रतिक्रिया के कारण हरियाणा नगर निगम विज्ञापन उप-नियम 2018 के अंतर्गत सार्वजनिक स्थल हेतु विज्ञापन अनुमति फीस अर्जित करने के लिए निविदा प्रक्रिया को अंतिम रूप नहीं दे सके। परिणामस्वरूप, ये नगर निगम 2018-20 के दौरान विज्ञापन अनुमति फीस अर्जित नहीं कर सके।

नमूना-जांच की गई नगरपालिकाओं के मामले में यह अवलोकित किया गया था कि नमूना-जांच की गई किसी भी नगरपालिका ने सार्वजनिक भूमि पर विज्ञापन हेतु स्थलों की पहचान करने के लिए सर्वेक्षण नहीं किया और विज्ञापन की अनुमति देने के लिए कोई निविदा आमंत्रित नहीं की। परिणामस्वरूप, ये शहरी स्थानीय निकाय सार्वजनिक भूमि पर विज्ञापन स्थलों की नीलामी से विज्ञापन अनुमति फीस अर्जित नहीं कर सके।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि संबंधित शहरी स्थानीय निकायों की टिप्पणियां प्राप्त की जाएंगी और आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

6.1.3.3 व्यापार लाइसेंस फीस

अधिनियम की धारा 352 (2) के साथ पठित हरियाणा नगर निगम अधिनियम, 1994 का अध्याय XVIII यह प्रावधान करता है कि नगर निगम क्षेत्र में विभिन्न व्यापार, वाणिज्यिक गतिविधियों आदि को इन प्रयोजनों के लिए अनुमति/लाइसेंस प्राप्त करने और अपेक्षित फीस का भुगतान करने के बाद ही किया जा सकता है। हरियाणा नगरपालिका अधिनियम, 1973 की धारा 128 में आक्रामक और खतरनाक व्यापारों के विनियमन का प्रावधान है और विभिन्न उप-नियम¹⁴ इस संबंध में अनुमति प्राप्त करने के लिए नगर परिषद और नगरपालिका द्वारा फीस के उद्ग्रहण का प्रावधान करते हैं।

आगे, नगरपालिका लेखा संहिता, 1930 के अध्याय IX में एक वर्ष से कम की अवधि के लिए लाइसेंस जारी करने के साथ-साथ लाइसेंस न लेने और नवीनीकरण न करने की स्थिति में अभियोजन का प्रावधान है।

लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि नमूना-जांच किए गए 15 शहरी स्थानीय निकायों में से केवल नगर निगम, यमुनानगर ने 2015-20 के दौरान व्यापार लाइसेंस फीस के उद्ग्रहण के उद्देश्य से व्यावसायिक गतिविधियों की पहचान करने के लिए सर्वेक्षण किया था। हालांकि, सर्वेक्षण का उपयोग व्यापार लाइसेंस फीस के निर्धारण और संग्रहण के लिए नहीं किया गया

¹⁴ हरियाणा नगरपालिका (फल, सब्जी, आलू एवं गन्ने की बिक्री) उप-नियम, 1976, हरियाणा नगरपालिका (बर्फ और वातित जल की बिक्री का विनियमन एवं नियंत्रण) उप-नियम, 1976 आदि।

था। नमूना-जांच किए गए 15 शहरी स्थानीय निकायों ने आवेदकों द्वारा आवेदन करने पर ही व्यापार लाइसेंस फीस ली और 2015-20 के दौरान मात्र ₹ 6.96 करोड़ की राशि की व्यापार लाइसेंस फीस एकत्र कर सके। इसके अतिरिक्त, नमूना-जांच किए गए शहरी स्थानीय निकायों में व्यापार लाइसेंस प्राप्त न करने/नवीकरण न करवाने के लिए व्यवसाय मालिक के विरुद्ध नगरपालिका लेखा संहिता के अंतर्गत दण्डात्मक प्रावधानों को लागू करने के संबंध में अभिलेख उपलब्ध नहीं थे।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि सभी शहरी स्थानीय निकायों को व्यापार लाइसेंस फीस के लिए एक सर्वेक्षण करने और व्यापार लाइसेंस फीस की राशि की वसूली करने का निर्देश दिया जाएगा।

6.1.3.4 मनोरंजन शुल्क

राज्य सरकार ने हरियाणा नगरपालिका मनोरंजन शुल्क अधिनियम, 2019 अधिसूचित किया (अगस्त 2019), जो मनोरंजन हेतु भुगतान पर शुल्क उद्ग्रहण का प्रावधान करता है। केबल ऑपरेटरों, वीडियो पार्लरों और आईपीटीवी सेवा प्रदाताओं पर शुल्क लगाने के लिए अधिनियम में संशोधन किया गया था (सितंबर 2020), जिन्हें पूर्ववर्ती अधिनियम के अंतर्गत शामिल नहीं किया गया था। हालांकि, शुल्क की दरें मई 2021 तक अधिसूचित नहीं की जा सकीं। परिणामस्वरूप, शहरी स्थानीय निकाय इस स्रोत से राजस्व अर्जित नहीं कर सके।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान विभाग ने बताया कि मनोरंजन शुल्क के नियमों की अधिसूचना के लिए राज्य सरकार के साथ मामला उठाया जाएगा ताकि राजस्व की हानि से बचा जा सके।

6.2 निधियों/व्यय की आवश्यकता का अनुमान

6.2.1 बजट बनाने की प्रक्रिया

प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय विभिन्न स्रोतों से निधियों की अनुमानित प्राप्ति इंगित करते हुए बजट अनुमान तैयार करता है और इसके द्वारा की जाने वाली विभिन्न गतिविधियों के लिए संसाधनों का आबंटन करता है। राज्य नगरपालिका अधिनियमों के प्रावधानों के अनुसार बजट के अनुमोदन की प्रक्रिया की चर्चा अनुवर्ती अनुच्छेदों में की गई है।

6.2.1.1 नगर निगम

हरियाणा नगर निगम अधिनियम की धारा 83 के अनुसार, नगर निगम द्वारा तैयार किए गए बजट अनुमानों को राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित किया जाता है। बजट से संबंधित सभी कार्य वित्त एवं अनुबंध समिति द्वारा किए जाते हैं। नगर निगम राज्य सरकार के पूर्व अनुमोदन से आयुक्त की सिफारिश पर अनुमोदित बजट अनुमानों (अर्थात् किसी बजट अनुदान या अतिरिक्त बजट अनुदान में वृद्धि) में परिवर्तन कर सकता है।

6.2.1.2 नगर परिषद/नगरपालिका

हरियाणा नगरपालिका अधिनियम, 1973 की धारा 257 (3) और नगरपालिका लेखा संहिता, 1930 का अध्याय II बजट के संबंध में प्रावधान करता है। नगर परिषद/नगरपालिका द्वारा तैयार किए गए बजट अनुमानों को मंडल आयुक्त/उपायुक्त द्वारा अनुमोदित किया जाता है। बजट से संबंधित सभी कार्य कार्यकारी अधिकारी/सचिव की सहभागिता से अध्यक्ष या वित्त उप-समिति (यदि उप-समिति बनाई गई है) द्वारा किए जाते हैं। नगर परिषद/नगरपालिका मंडल आयुक्त/उपायुक्त के पूर्व अनुमोदन से अनुमोदित बजट में परिवर्तन कर सकती है।

नमूना-जांच किए गए शहरी स्थानीय निकायों में बजट बनाने की प्रक्रिया में शामिल प्राधिकारियों के साथ-साथ प्रति व्यक्ति बजट के विवरण **परिशिष्ट 6.2** में दिए गए हैं। परिशिष्ट दर्शाता है कि राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के पास बजट को अनुमोदन देने की शक्ति नहीं थी, जो स्थानीय शासन की भूमिका और लोगों के प्रति इसकी जवाबदेही को कमजोर करती है।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान विभाग ने तथ्यों एवं आंकड़ों की पुष्टि की।

6.2.2 अवास्तविक बजट अभ्यास

व्यय का अनुमान स्थानीय सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं और इन सेवाओं के प्रावधान से संबद्ध लागतों पर निर्भर करता है। इसमें पूंजी तथा परिचालन एवं रख-रखाव व्यय दोनों शामिल होने चाहिए जो स्थानीय निकाय को उचित सेवा स्तरों को प्राप्त करने के लिए खर्च करना होगा।

1960 के दशक की शुरुआत में, जकारिया समिति ने शहरी स्थानीय निकायों के विभिन्न स्तरों के लिए सेवाओं के न्यूनतम मानकों को तैयार किया और शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रदान की जाने वाली प्रत्येक नगरपालिका सेवा के लिए वार्षिक आवर्ती आवश्यकताओं का अनुमान लगाया। समिति ने यह भी महसूस किया कि यदि प्रदान की गई सेवाओं के लिए पर्याप्त कर और प्रभार लगाए जाएं तो विभिन्न सेवाओं को बनाए रखना संभव होगा। चूंकि नगरपालिका सेवाओं की प्रदानगी में लागत आती है, इसलिए कुशल प्रदानगी के लिए निधियों की आवश्यकता और स्रोत का निर्धारण करने के लिए प्रत्येक नगरपालिका सेवा की लागत का वैज्ञानिक रूप से अनुमान लगाना आवश्यक था। नमूना-जांच किए गए किसी भी शहरी स्थानीय निकाय या राज्य सरकार द्वारा ऐसा कोई कार्य नहीं किया गया था। इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बजट की कवायद उस लागत के वैज्ञानिक निर्धारण पर आधारित नहीं थी जो विभिन्न नगरपालिका सेवाओं के प्रदानगी में खर्च की जाएगी।

लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि बजट तैयार करने की पद्धति में बुनियादी खामी थी क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों के लिए बजट के अनुमोदन की निर्धारित तिथि पूर्ववर्ती वित्तीय वर्ष की 15 जनवरी थी जबकि राज्य का बजट आमतौर पर फरवरी/मार्च के महीने में विधानमंडल के समक्ष रखा जाता था। परिणामस्वरूप, नमूना-जांच किए गए सभी शहरी

स्थानीय निकाय अनुदानों (अर्थात् राज्य वित्त आयोग/केंद्रीय वित्त आयोग अनुदान और अन्य अनुदान) के रूप में सरकार द्वारा निधियों के वास्तविक/प्रत्याशित आबंटन पर विचार किए बिना बजट तैयार कर रहे थे।

शहरी स्थानीय निकायों की प्रत्येक श्रेणी में अवास्तविक बजट तैयार करने के उदाहरण **परिशिष्ट 6.3** में दर्शाए गए हैं।

जैसा कि वहां से स्पष्ट है, 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान बजट की तुलना में वास्तविक आय में भिन्नता नगर निगम पंचकुला में (-) 23 और (-) 59 प्रतिशत; नगर परिषद, कैथल में (-) 8 और (-) 65 प्रतिशत और नगरपालिका, चीका में (-) 46 और (-) 55 प्रतिशत के बीच थी। दूसरी ओर नगर निगम, पंचकुला, नगर परिषद, कैथल एवं नगरपालिका, चीका के मामले में वर्ष 2018-19 को छोड़कर अन्य सभी वर्षों में राजस्व व्यय को कम करके आंका गया। आगे, राज्य के बजट से अनुदान के रूप में किसी भी प्राप्ति पर विचार न करने के कारण बजट की तुलना में वास्तविक विकास व्यय में भिन्नता पंचकुला में (-) 54 और 63 प्रतिशत, कैथल में 8 और 868 प्रतिशत और चीका में (-) 18 और 176 प्रतिशत के बीच थी जो विकास कार्यों के निष्पादन में खराब आयोजना को इंगित करती है।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि शहरी स्थानीय निकायों को बजट तैयार करते समय सरकार द्वारा अनुदान (अर्थात् राज्य वित्त आयोग/केंद्रीय वित्त आयोग अनुदान और अन्य अनुदान) के रूप में वास्तविक/प्रत्याशित आबंटन पर विचार करने का निर्देश दिया जाएगा।

सिफारिश: जुटाई जाने वाली अपेक्षित निधियों के वास्तविक प्रक्षेपण को ध्यान में रखते हुए वैज्ञानिक तरीके से अपना बजट तैयार करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों को प्रेरित करने के प्रयास किए जाने की आवश्यकता है।

6.3 शहरी स्थानीय निकायों का व्यय

शहरी स्थानीय निकायों के व्यय को चार प्रमुख श्रेणियों, जैसे मानव संसाधन व्यय, सामान्य व्यय, विकास/कार्यक्रम व्यय और अन्य व्यय, में वर्गीकृत किया जा सकता है। 2015-16 से 2019-20 की अवधि के लिए राज्य में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए गए व्यय का विवरण **तालिका 6.4** में दिया गया है।

तालिका 6.4: शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए गए प्रमुख श्रेणियों के व्यय के विवरण

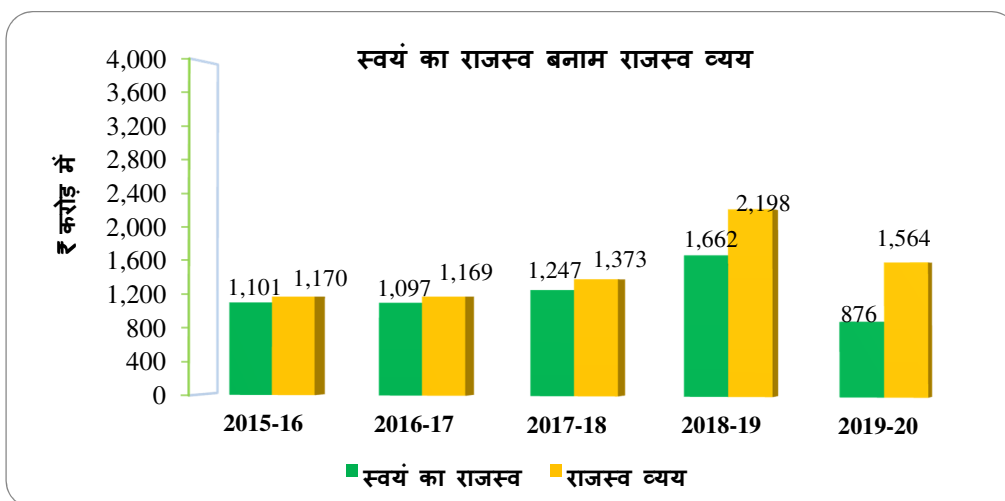
(₹ करोड़ में)

वर्ष	मानव संसाधन व्यय	सामान्य व्यय	विकास/कार्यक्रम व्यय	अन्य व्यय	कुल व्यय
2015-16	637.37	196.14	252.10	336.95	1,422.56
2016-17	783.68	182.62	915.00	202.81	2,084.11
2017-18	899.88	163.24	1,483.53	309.61	2,856.26
2018-19	980.43	335.72	521.79	881.87	2,719.81
2019-20	1,072.99	239.55	716.67	251.83	2,281.04
कुल	4,374.35	1,117.27	3,889.09	1,983.07	11,363.78
व्यय (प्रतिशत में)	38.49	9.83	34.22	17.46	100.00

मानव संसाधन व्यय कुल व्यय का लगभग 38 प्रतिशत था जिसके बाद कार्यक्रम/विकास व्यय 34 प्रतिशत था। व्यय के आगे के विश्लेषण की चर्चा अनुवर्ती अनुच्छेदों में की गई है। एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान विभाग ने तथ्यों एवं आंकड़ों की पुष्टि की।

6.3.1 संसाधन-व्यय अंतर

राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व और राजस्व व्यय के बीच का अंतर निम्नलिखित चार्ट में प्रस्तुत किया गया है।



लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि राज्य में शहरी स्थानीय निकाय 2015-20 के दौरान अपने राजस्व व्यय को पूरा करने के लिए स्वयं के राजस्व संसाधन उत्पन्न करने में सक्षम नहीं थे।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान विभाग ने बताया कि शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व को बढ़ाने के प्रयास किए जाएंगे।

6.3.2 शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय आंकड़ों का विश्लेषण

लेखापरीक्षा ने तीन अनुपातों का अनुसरण करके वित्तीय स्वायत्तता, आत्मनिर्भरता और विभिन्न अनुदानों पर उनकी निर्भरता का अध्ययन करने के लिए नवीनतम वर्ष 2019-20 के लिए सभी शहरी स्थानीय निकायों के संबंध में आंकड़ों का विश्लेषण किया:

- **स्थानीय वित्तीय स्वायत्तता:** यह शहरी स्थानीय निकायों के कुल राजस्व में स्वयं के राजस्व का हिस्सा है।
- **स्वयं के राजस्व स्रोतों से राजस्व व्यय का आवृत्त (आत्मनिर्भरता):** यह राजस्व व्यय का अनुपात है जो स्वयं के राजस्व स्रोतों के माध्यम से कवर आवृत्त जाता है।
- **राजकोषीय हस्तांतरण पर स्थानीय निर्भरता:** यह शहरी स्थानीय निकायों के कुल राजकोषीय राजस्व में केंद्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग के अनुदानों का हिस्सा है।

स्थानीय वित्तीय स्वायत्तता और राजकोषीय हस्तांतरण 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 के लिए शहरी स्थानीय निकायों का अनुपात-वार निष्पादन नीचे दी गई तालिका में दर्शाया गया है:

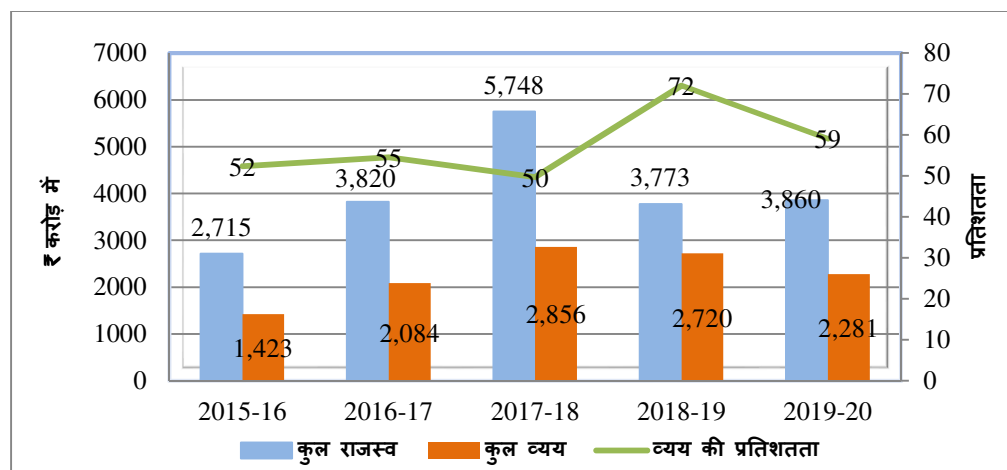
व्यय की प्रतिशतता	≤ 25	> 25 ≤ 50	> 50 ≤ 75	> 75 ≤ 100 या अधिक
राजकोषीय स्वायत्तता	66	19	02	0
व्यय/आत्मनिर्भरता का कवरेज	10	23	30	24
वित्तीय हस्तांतरण पर स्थानीय निर्भरता	0	06	55	26

- 87 शहरी स्थानीय निकायों में से 66 शहरी स्थानीय निकाय अपने कुल राजस्व के 75 प्रतिशत से अधिक के वित्तीय हस्तांतरण पर निर्भर थे और कोई भी शहरी स्थानीय निकाय अपने स्वयं के राजस्व का कुल राजस्व से 75 प्रतिशत से अधिक के अनुपात में स्कोर करने में सक्षम नहीं है।
- 24 शहरी स्थानीय निकायों में स्वयं के राजस्व स्रोतों से राजस्व व्यय का कवरेज 75 प्रतिशत से अधिक था, जिनमें से आठ शहरी स्थानीय निकायों का कवरेज 100 प्रतिशत से अधिक था और केवल 10 शहरी स्थानीय निकायों में स्वयं के राजस्व स्रोतों से राजस्व व्यय का कवरेज 25 प्रतिशत से कम था।
- 87 शहरी स्थानीय निकायों में से 26 शहरी स्थानीय निकायों में राजकोषीय हस्तांतरण पर स्थानीय निर्भरता उनके कुल राजस्व के 75 प्रतिशत से अधिक थी और 55 शहरी स्थानीय निकायों में राजकोषीय हस्तांतरण पर निर्भरता 50 प्रतिशत से अधिक लेकिन 75 प्रतिशत के बराबर या उससे कम थी।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान विभाग ने तथ्यों एवं आंकड़ों की पुष्टि की।

6.3.3 निधियों के उपयोग की सीमा

2015-16 से 2019-20 अवधि के लिए कुल राजस्व के साथ कुल व्यय की तुलना ने दर्शाया कि शहरी स्थानीय निकाय प्रत्येक वर्ष उपलब्ध निधियों के औसतन लगभग 57 प्रतिशत का उपयोग करने में सक्षम थे जैसा कि चार्ट में दर्शाया गया है।



निधियों के उपयोग में बाधाओं में शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय और प्रशासनिक शक्तियों पर प्रतिबंध/सीमाएं, जैसा कि अनुच्छेद 6.4 में चर्चा की गई है, और जनशक्ति की कमी, जैसा कि अनुच्छेद 5.2 में चर्चा की गई है, शामिल हो सकती है।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान विभाग ने बताया कि भर्ती के माध्यम से श्रमशक्ति की कमी को दूर करने के प्रयास किए जाएंगे।

6.4 शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय शक्ति

वित्तीय और प्रशासनिक शक्तियों के विकेंद्रीकरण द्वारा समर्थित होने पर ही राजकोषीय स्वायत्तता पूर्ण हो सकती है। विकेंद्रीकरण (i) एक कुशल और विश्वसनीय प्रशासन सृजित करता है; (ii) स्थानीय शासन को तेज और बेहतर बनाता है (iii) जवाबदेही और उत्तरदायिता को बढ़ाता है; (iv) निर्णय लेने की प्रक्रिया में, विशेष रूप से सेवा वितरण के संबंध में, भाग लेने के लिए स्थानीय लोगों की क्षमता में सुधार करता है; और (v) प्रेरणा में वृद्धि आदि करता है।

6.4.1 विकास कार्यों से संबंधित शक्ति

राज्य सरकार ने नगरपालिकाओं में विकास कार्यों के लिए अनुमानों के प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान करने एवं निविदाओं के अनुमोदन हेतु विभिन्न प्राधिकारियों की वित्तीय शक्तियों को संशोधित किया (मई 2018), जो तालिका 6.5 में दी गई हैं।

तालिका 6.5: विभिन्न प्राधिकरणों की वित्तीय शक्तियों का विवरण

(₹ लाख में)

नगरपालिकाओं की श्रेणी	आयुक्त नगर निगम/ जिला नगरपालिका आयुक्त ¹⁵	निगम/परिषद/ पालिका	निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय	प्रशासनिक सचिव, शहरी स्थानीय निकाय
निगम	≤ 100	>100 ≤ 250	>250 ≤ 300	>300
परिषद	>25 ≤ 50	≤ 25	>50 ≤ 300	>300
पालिका	>15 ≤ 50	≤ 15	>50 ≤ 300	>300

यह अवलोकित किया गया था कि नगर निगम के निर्वाचित निकाय के पास नगर निगम के आयुक्त की तुलना में अधिक शक्ति है जबकि नगर परिषद/नगरपालिका के निर्वाचित निकाय के पास जिला नगरपालिका आयुक्त की तुलना में कम शक्ति है।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान विभाग ने तथ्यों एवं आंकड़ों की पुष्टि की।

6.4.2 अन्य व्यय से संबंधित शक्ति

हरियाणा नगर निगम व्यवसाय उप-नियम, 2009 की धारा 37घ के अनुसार, ₹ 20,000 से अधिक लेकिन ₹ 50,000 से कम मूल्य या राशि की खरीद के संबंध में शक्तियां नगर निगम (महापौर/उप-महापौर सहित पांच से अधिक सदस्य) को प्रत्यायोजित की जाती है और यदि खरीद का मूल्य या राशि ₹ 50,000 की सीमा से अधिक है तो शक्तियां आयुक्त में निहित हैं बशर्ते बजट में प्रावधान मौजूद हों।

¹⁵ जिला नगरपालिका आयुक्त 1 अगस्त 2020 से प्रभावी।

हरियाणा नगर व्यवसाय उप-नियम, 1981 की धारा 49 के अनुसार, नगर परिषद/नगरपालिका के पास नीचे निर्दिष्ट सीमा तक गैर-आकस्मिक व्यय की शक्तियां हैं:

अध्यक्ष	किसी एक मामले में ₹ 5,000 तक
कार्यकारी अधिकारी	किसी एक मामले में ₹ 3,000 तक
सचिव	किसी एक मामले में ₹ 1,000 तक

इस प्रकार नगरपालिकाओं के समुचित दैनिक कामकाज के लिए शहरी स्थानीय निकायों की शक्ति नगण्य है।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान विभाग ने तथ्यों एवं आंकड़ों की पुष्टि की।

6.5 शहरी स्थानीय निकायों की लेखांकन व्यवस्था

ग्यारहवें केंद्रीय वित्त आयोग की सिफारिशों और वित्त मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी दिशानिर्देशों के आधार पर, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक ने भारत में शहरी स्थानीय निकायों के लिए बजट और लेखांकन प्रारूपों की सिफारिश करने के लिए एक टास्क फोर्स का गठन किया। नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की टास्क फोर्स ने शहरी स्थानीय निकायों के लिए लेखांकन, बजट और लेखांकन प्रारूपों के प्रोद्घवन आधार का सुझाव दिया। टास्क फोर्स की रिपोर्ट के आधार पर, शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली तैयार की (नवंबर 2004)। नियमावली को राज्य विशिष्ट नगरपालिका लेखा नियमावली का मसौदा तैयार करने के लिए राज्य सरकारों द्वारा अपनाया जाना है।

राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के लेखों का रख-रखाव नगरपालिका लेखा संहिता, 1930 द्वारा शासित है, जो पुराना हो गया है क्योंकि शहरी शासन में शहरी स्थानीय निकायों की भूमिका पूरी तरह से बदल गई है और 2011 से राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली के अनुरूप नगरपालिका लेखा संहिता में संशोधन का कार्य प्रगति पर है। वर्तमान में, राज्य में शहरी स्थानीय निकाय नकद आधारित लेखांकन प्रणाली का अनुसरण कर रहे हैं। शहरी स्थानीय निकायों के लिए आय और व्यय के विभिन्न शीर्षों की कोई समान संहिताकरण संरचना और एक समान लेखांकन प्रारूप निर्धारित नहीं किया गया है। यद्यपि नगरपालिका लेखा संहिता, 1930 वार्षिक लेखों के लिए प्रारूप निर्धारित करता है, तथापि, वह पुराना है और किसी समान लेखांकन प्रारूप और कोडिंग संरचना के अभाव में, नमूना-जांच किए गए शहरी स्थानीय निकाय विभिन्न लेखांकन प्रारूपों में नकद आधार पर आय और व्यय के विवरण तैयार कर रहे थे।

निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा निधि के वर्ष 2019-20 के लेखापरीक्षा एवं निरीक्षण प्रतिवेदन की संवीक्षा के दौरान यह पाया गया कि नमूना-जांच किए गए 13 शहरी स्थानीय निकायों (नगर निगम, करनाल तथा नगरपालिका, घरौंडा के लेखापरीक्षा एवं निरीक्षण प्रतिवेदन, निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा निधि के कार्यालय में नहीं पाए गए हैं) में नगर लेखा संहिता, 1930 की निर्धारित लेखांकन प्रणाली का पालन नहीं किया जा रहा था। लेखापरीक्षा ने आगे

अवलोकित किया कि 13 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा नगरपालिका लेखा संहिता, 1930 के अंतर्गत अपेक्षितानुसार मासिक/वार्षिक लेखों का रखरखाव नहीं किया गया था। अनियमितताएं जैसे मुख्य रोकड़ बही का अन्य रोकड़ बही के साथ मिलान नहीं किया गया, लेखा अधिकारी द्वारा सत्यापित नहीं की गई रोकड़ बही का निष्कर्ष है कि रोकड़ बही/बैंक मिलान प्रणाली कमजोर है और लेखांकन अभिलेखों के संबंध में आश्वासन प्रदान नहीं करती है।

आगे, शहरी स्थानीय निकाय निदेशालय राज्य स्तर पर समेकित लेखांकन डेटा नहीं रखता है। स्थानीय लेखापरीक्षा निदेशालय, हरियाणा जो शहरी स्थानीय निकायों का प्राथमिक लेखापरीक्षक है, किसी समान लेखांकन प्रारूप के अभाव में शहरी स्थानीय निकायों के लेखों को प्रमाणित नहीं कर रहा था।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान विभाग ने बताया कि राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली के अनुरूप नगरपालिका लेखा संहिता में संशोधन प्रक्रियाधीन है।